

---

# GASTO PUBLICO EN UN CONTEXTO DE TRANSICION DEMOCRATICA

---

Verónica Viñas

---

Diversos trabajos de investigación abordan el tema de la distribución funcional del gasto público en Argentina, ya sea desde un plano teórico o estudiando un periodo histórico concreto. Algunas de estas investigaciones relacionan los cambios cualitativos de esa distribución con el cambio del gobierno autoritario del “Proceso de Reorganización Nacional” (1976/1983) al gobierno democrático de la Unión Cívica Radical (1984/1989), llegando a diversas conclusiones. En este artículo se mencionan diversos trabajos, sus conclusiones comunes y sus opiniones contradictorias, intentando aportar algunas hipótesis del origen de esas diferentes conclusiones en los análisis de un mismo objeto de estudio. En la segunda parte se resumen las conclusiones sobre el tema a las que se llega después de una investigación propia.

## I. LOS ESTUDIOS SOBRE GASTO PUBLICO

En los estudios de economía, de ciencia política y de ciencia de la administración que relacionan: a) el cambio desde un régimen autoritario que le asigne al Estado un papel subsidiario, a un régimen democrático que le asigne al Estado un papel distributivo e intervencionista, en un contexto de recesión económica, con b) las variaciones en la política del gasto público implementada en un gobierno y en otro, se llegan a diversas conclusiones, que se pueden resumir en dos hipótesis:

1. **Hipótesis determinista:** El contexto económico recesivo (recesión, crisis fiscal, crisis de la deuda externa, etc.) determina la distribución de las erogaciones en las diversas finalidades del gasto público que ejecuta el gobierno democrático, aunque los discursos de sus políticos y gestores le asignen al Estado un papel intervencionista y distributivo. No existen, por lo tanto, grandes diferencias con la distribución del gasto que un gobierno de otro régimen político podría realizar en las mismas condiciones.

2. **Hipótesis posibilista:** A pesar del contexto económico recesivo, un gobierno democrático de las características descritas, sin aumentar el gasto público en valores constantes (o en relación al Producto Interior Bruto) posee un mar-

gen de maniobra para variar la distribución cualitativa del gasto. Es posible un uso alternativo de los recursos, en función del papel que se le asigne al Estado y a la Administración Pública. Las variables económicas influyen en la distribución del gasto público, pero —simultáneamente— hay que tomar en consideración otras variables para comprender la distribución del gasto que un gobierno realiza.

Algunos autores que estudian el caso de Argentina relacionando estas dos variables (cambio de un gobierno autoritario a uno democrático y distribución funcional del gasto público), llegan a conclusiones que podrían encuadrarse en la hipótesis 1 (Isuani, 1989; Barbeito, 1990; y Carciofi, 1990), y otros en la hipótesis 2 (Oszlak, 1984; CEPAL, 1990 (1); Diéguez y otros, 1990; Lerner, 1988; y Orlansky, s/f), tanto si lo hacen desde un punto de vista teórico (Isuani y Oszlak) como si abordan el análisis basándose en datos reales del gasto (Barbeito, Carciofi, CEPAL, Diéguez y otros, Lerner y Orlansky).

Los trabajos mencionados estudian diversos periodos históricos, pero todos ellos incluyen en su análisis el periodo autoritario militar de 1976 a 1983 y el periodo democrático que se inicia a finales de ese año (a excepción del trabajo de Orlansky que incluye sólo hasta el año 1980, y el de Oszlak, que se refiere a América Latina en general, en un plano teórico, pero que podemos suponer incluye en sus opiniones el caso de la transición argentina, al haber sido publicado su libro en 1984).

Pero ¿a qué se debe esta diferencia en las conclusiones de los distintos autores que analizan lo que parece ser el mismo objeto de estudio?. La respuesta a este interrogante se encuentra en tres razones: 1) la delimitación del objeto de estudio, 2) la diferente metodología utilizada, y 3) las fuentes diversas de que se dispone.

### I.1. El objeto de estudio

Aunque todos los autores mencionados manifiestan estudiar el “gasto público”, hay algunos que se refieren a la Ad-

---

\* Doctora en Ciencias Políticas y Sociología y Master en Administración Pública. Profesora en la Universidad Carlos III de Madrid.

1. De CEPAL se utiliza este trabajo porque es el que posee más puntos de comparación con los otros, aunque existen otros estudios de esta institución sobre gasto público.

ministración Pública Nacional (Administración Central, Cuentas Especiales y Organismos Descentralizados), y otros al Sector Público en su conjunto (que incluye a la anterior, más las provincias, Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, empresas, bancos, sociedades del Estado, Entes Binacionales, y Sistema de Seguridad Social), o a parte de éste. Aparte de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, ninguno incluye a los otros municipios, por no poseerse datos de sus gastos. Entre los trabajos mencionados existe variedad de objetos de estudio: la Administración Pública Nacional exclusivamente (CEPAL y Orlansky); la Administración Pública Nacional, las provincias, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y la Obra Sanitaria de la Nación (empresa pública), por considerarse esta última dentro del gasto de saneamiento ambiental (Diéguez y otros); los mismos organismos más el resto de empresas públicas (Barbeito); o el sector público en su conjunto (Lerner y Carciofi).

La elección de uno u otro objeto de estudio imprime diferencias a los resultados obtenidos en cuanto a la distribución cualitativa del gasto, por diversas razones, entre las que se pueden mencionar: a finales de la década de 1970 existieron transferencias a provincias de sus respectivos establecimientos hospitalarios, de la enseñanza primaria, y ciertos servicios de agua potable y electricidad; el volumen del gasto de la Administración Pública Nacional y de las provincias presentan variaciones diferentes a lo largo del período; en algunas provincias gobernaron partidos políticos distintos al del gobierno central durante el período democrático de 1984/1989; no existen datos disponibles sobre el gasto público de las provincias a partir de 1986, etc. Estas circunstancias pueden variar los resultados del análisis si se elige uno u otro objeto de estudio.

Todos los objetos de estudio mencionados pueden ser abordados, siempre que se haga explícita la elección, y se explique la razón (o razones) de la opción elegida.

## I.2. Fuente utilizada

Después de haber definido el objeto de estudio, es necesario decidir la fuente de los datos del gasto público que se utilizará. Los datos, aunque parezcan serlo, pueden no ser totalmente equivalentes, ya que varían entre una fuente y otra. Depende de la descripción que las fuentes hagan, por ejemplo, de “empresa pública” para incluir a un mayor o menor número de empresas en el listado. Se puede considerar “pública” a una empresa que tenga participación de capital público, o solamente si esa participación supera el 50% del capital total, o —sin importar la participación en el capital con la que cuenta el Estado— no considerar públicas las empresas que han entrado en la órbita estatal por una política de “salvataje” de puestos de trabajo haciéndose cargo de empresas privadas en quiebra. Por otro lado, existen diversas preguntas a plantear a la hora de decidirse por una fuente u otra: ¿Los gastos de las empresas de construcciones militares deben incluirse en “defensa” o en “industria”? ¿las jubilaciones y pensiones de los maestros deben incluirse en “educación” o en “bienestar social”? ¿y las jubilaciones y pensiones de los

militares?. Según la respuesta que cada fuente tenga para estas cuestiones (y muchas otras), el total del gasto público puede variar, así como la ubicación de diferentes partidas en una u otra finalidad, pudiendo aumentar o disminuir la importancia de cada una de ellas respecto al gasto total.

Los autores estudiados utilizan diversas fuentes para su análisis, o una combinación de ellas: la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas —FIEL— (Barbeito y Lerner), la Secretaría de Hacienda (Barbeito, Isuani, Lerner, Carciofi y Orlansky), la Secretaría de Planificación (Carciofi), la Secretaría de Seguridad Social (Isuani), el Banco Mundial (Barbeito), el Fondo Monetario Internacional (CEPAL), el Banco Central de la República Argentina (Diéguez y otros y Orlansky), el Consejo Federal de Inversiones (Isuani), la Contaduría General de la Nación (Carciofi), o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe —CEPAL— (Orlansky y CEPAL).

Pueden existir, para un mismo objeto de estudio, diversas fuentes confiables, unas más adecuadas que otras según los objetivos de nuestra investigación. Cualquiera de ellas puede ser utilizada, siempre que se haga explícita y se mencione la razón (o razones) por la que la hemos elegido.

## I.3. Metodología

Después de haber delimitado el objeto de estudio y elegido la fuente de los datos, tendremos que decidir la metodología con la que se tratarán esos datos. Los autores mencionados presentan los datos de muy diversas maneras: gasto público por finalidad en proporción del Producto Interior Bruto (Barbeito, Diéguez y otros, Isuani, Lerner y Orlansky), gasto público por finalidad en relación al total del gasto (Barbeito, Diéguez y Lerner), gasto público por finalidad en moneda constante (Barbeito, CEPAL, Diéguez y otros, Lerner y Orlansky), gasto público por finalidad por habitante (Barbeito y CEPAL), gasto social por persona en relación al Producto Interior Bruto (PIB) por persona (CEPAL), inversión pública por finalidad en relación al total (Carciofi), gasto público en educación por alumno (Barbeito), gasto social de capital y corriente respecto al gasto total (CEPAL), gasto social corriente y de capital por persona (CEPAL), gasto social de capital respecto al gasto corriente (CEPAL), etc.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que algunos indicadores presentan problemas específicos: ¿qué deflactor utilizamos para convertir la moneda corriente en moneda constante (decisión importante, sobre todo en un contexto de alta inflación como el argentino)?. Entre los trabajos mencionados, el de Diéguez y otros utiliza el índice de costo de la construcción (ICC) para el sector vivienda, y para los restantes sectores el índice de precios al consumo (IPC). El trabajo de Barbeito, por el contrario, utiliza un índice combinado simple de los precios mayoristas y minoristas.

Según se utilice un indicador u otro, los resultados del análisis pueden resultar distintos. Si se utilizan dos o más indicadores, el estudio quedará más completo y perfilado, al ser abordado desde diferentes perspectivas complementarias.

## II. UN ESTUDIO CONCRETO: EL GASTO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL ARGENTINA EN EL PERÍODO 1976/1989

Como se mencionó al principio del artículo, en este apartado se resumirán las conclusiones a las que se llega después de una investigación propia (Viñas, 1995), especificando el objeto de estudio, las fuentes y la metodología utilizada. Esto permitirá comprender mejor el alcance de los resultados, así como abrir la posibilidad a futuras investigaciones que actualicen, complementen, refuten o refuercen este análisis.

### II.1. El objeto de estudio

El objeto de esta investigación es el gasto público de la Administración Pública Nacional. Se eligió el gasto de este organismo frente al del sector público en su conjunto, por las siguientes razones:

— Es un estudio comparativo entre el gobierno autoritario de 1976/1983 y el gobierno democrático de 1984/1989 (2), que relaciona las políticas del gasto público de cada gobierno con el papel que cada uno de ellos asignaba al Estado. Como algunas de las provincias no fueron gobernadas por la Unión Cívica Radical durante el período democrático analizado —sino por otros partidos—, debemos restringirnos al gasto realizado por el gobierno central, ya que lo que se analiza es la correspondencia entre el discurso de los políticos y gestores de aquel partido en el gobierno y las políticas públicas efectivamente implementadas.

— No existen datos sobre gastos provinciales posteriores a 1986, por lo que un análisis del sector público en su conjunto no podría incluir todo el gobierno democrático analizado.

### II.2. Fuentes utilizadas

Se utiliza la clasificación funcional y los datos de la Contaduría General de la Nación por las siguientes razones:

— Son los únicos datos disponibles hasta finales del gobierno democrático (1989), por lo que si se utiliza esa fuente para los últimos años estudiados es conveniente utilizar la misma fuente durante todo el período, para que no haya distorsión en el análisis debido a diferencias en los criterios de agrupamiento de los datos.

— Se decidió no corregir los datos por finalidad presentados por ese organismo (agrupando, por ejemplo, algunas funciones de forma distinta, tal como hacen Diéguez y

otros, que no incluyen en la finalidad “bienestar social” las funciones de “deportes”, “trabajo” y “seguridad social”; y que eliminan la función “cultura” de la finalidad “cultura y educación”, por no considerar esas funciones dentro del área social), ya que éste es un estudio general de todas las áreas de actuación de la Administración Pública, y no únicamente de una de ellas. Esto último podría requerir el reagrupamiento de funciones.

— Los retiros y pensiones de militares suelen ser incluidos en la finalidad “defensa” por algunos autores que estudian el gasto militar, argumentando que si se incluye ese gasto en “bienestar social” se está disminuyendo el verdadero monto del gasto en “defensa”. Esta argumentación es correcta para estudios específicos sobre gasto militar, pero esta investigación analiza el gasto público en su conjunto, y ninguna finalidad en concreto, por lo que si se incluyen las jubilaciones y pensiones de otro personal del Estado (maestros y médicos, por ejemplo), en la finalidad “bienestar social”, también deben incluirse en esta finalidad las de los militares, tal como figura en la fuente mencionada.

— En esta investigación se incluye la finalidad “ciencia y técnica” en el área social, mientras no ocurre así en los trabajos de otros investigadores (Barbeito). Se consideró que los gastos incluidos en esta finalidad se orientan a la capacitación y formación científica, y a la investigación y desarrollo, lo que representa una inversión tanto en conocimientos científicos como en recursos humanos a medio y largo plazo pero que también forman parte del área social.

### II.3. Metodología utilizada

Para abordar el objeto de estudio desde perspectivas complementarias se han utilizado varios indicadores:

— Gasto público total y por finalidad en moneda constante: posibilita comparar entre sí unos años con otros, permitiendo observar las fluctuaciones del gasto y de cada finalidad entre 1976 y 1989 (Tabla 1).

— Gasto público por finalidad en relación al total del gasto: permite observar el cambio de prioridades entre unos gastos y otros, sin considerar las fluctuaciones del gasto total. Aunque el gasto en una finalidad en moneda constante descienda, puede no variar (o aumentar) ese gasto en relación al total. Es un indicador que no depende de la utilización de deflatores (ya que se utiliza la moneda corriente en cada finalidad y en el gasto total de cada año) por lo que se evitan las posibles distorsiones surgidas con su uso, debido a la alta inflación existente en Argentina en algunos períodos (Tabla 2).

— Gasto público total y por finalidad en relación al PIB. El gasto en cada finalidad puede disminuir en relación al total, pero aumentar en relación al PIB (o viceversa). Además, este indicador da una visión de la relación entre el gasto y la situación económica general del país (Tabla 3).

Los datos se estudian, también, agrupados por áreas de actuación estatal (económica, social y política) en relación a los mismos indicadores.

2. Para el tratamiento del gasto público se considera el período autoritario de 1976 a 1983, y el democrático de 1984 a 1989, aunque el comienzo del gobierno militar fue el 24 de marzo y los siguientes trasposos de poderes fueron el 10 de diciembre de 1983 y el 8 de julio de 1989, ya que no resulta posible la discriminación exacta del gasto entre los diversos gobiernos, por no figurar detallado de esa forma en las fuentes. Para la distorsión que supone para el análisis el primer trimestre de 1976 (debido a que hasta el 24 de marzo de ese año rigió un gobierno democrático), ver Schwarzer: 17/18.

**TABLA 1**  
**GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL DISTRIBUIDO POR FINALIDAD**  
**A PRECIOS CONSTANTES (en millones de australes de 1986).**

FINALIDAD DEL GASTO	AÑOS													
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ADMINISTRACIÓN GENERAL	467,2	437,5	508,1	508,1	951,5	1235,8	908,6	2789,4	1591,5	1681,7	4163,4	4246,5	999,9	662,3
DEFENSA	1578,0	1714,1	1845,8	1881,0	1744,3	1851,7	1428,1	1267,7	1048,9	895,9	951,6	1083,9	949,2	746,4
SEGURIDAD	473,2	483,8	525,0	568,6	667,8	658,0	430,4	478,5	433,7	365,9	408,5	459,6	431,2	348,9
SALUD	382,0	308,1	319,1	258,3	256,9	223,9	144,9	195,8	218,9	212,5	338,4	376,1	257,1	216,9
CULTURA Y EDUCACIÓN	955,9	1004,3	1253,3	1140,3	1301,9	1187,2	811,0	1066,1	1133,6	994,2	992,6	1129,4	1073,2	747,3
BIENESTAR SOCIAL	1090,4	969,8	1188,8	1112,5	1994,7	1982,4	1368,6	1542,4	1166,9	2157,4	2061,6	2094,1	1501,1	1349,9
CIENCIA Y TÉCNICA	146,5	186,8	222,9	241,0	260,5	275,2	203,6	212,6	190,7	202,3	228,7	252,3	222,5	177,5
DESARROLLO DE LA ECONOMÍA	2191,0	2168,8	2084,3	1979,5	2979,9	3176,5	2487,5	4602,6	3038,7	3643,7	3102,3	3152,2	2605,3	1391,8
DEUDA PÚBLICA	68,0	31,9	108,1	144,1	25,0	52,6	20,6	*	*	*	938,6	548,1	432,7	346,0
TOTAL	7352,2	7305,0	8055,3	7833,3	10182,6	10643,1	7803,5	12155,1	8822,9	10153,5	13185,6	13342,3	8472,2	5987,0

\* = Sin datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y de la Contaduría General de la Nación.

**TABLA 2**  
**GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. DISTRIBUIDO POR FINALIDAD.**  
**PORCENTAJE CON RESPECTO AL TOTAL DEL GASTO.**

FINALIDAD DEL GASTO	AÑOS													
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ADMINISTRACIÓN GENERAL	6,35	5,99	6,31	6,49	9,34	11,6	11,6	23,0	18,0	16,6	31,6	31,8	11,8	11,1
DEFENSA	21,5	23,5	22,9	24,0	17,1	17,4	18,3	10,4	11,9	8,82	7,22	8,12	11,2	12,5
SEGURIDAD	6,44	6,62	6,52	7,26	6,56	6,18	5,52	3,94	4,92	3,60	3,10	3,44	5,09	5,83
SALUD	5,20	4,22	3,96	3,30	2,52	2,10	1,86	1,61	2,48	2,09	2,57	2,82	3,03	3,62
CULTURA Y EDUCACIÓN	13,0	13,8	15,6	14,6	12,8	11,2	10,4	8,77	12,9	9,79	7,53	8,46	12,7	12,5
BIENESTAR SOCIAL	14,8	13,3	14,8	14,2	19,6	18,6	17,5	12,7	13,2	21,3	15,6	15,7	17,7	22,6
CIENCIA Y TÉCNICA	1,99	2,56	2,77	3,08	2,56	2,59	2,61	1,75	2,16	1,99	1,73	1,89	2,63	2,96
DESARROLLO DE LA ECONOMÍA	29,8	29,7	25,9	25,3	29,3	29,9	31,9	37,9	34,4	35,9	23,5	23,6	30,8	23,3
DEUDA PÚBLICA	0,93	0,44	1,34	1,84	0,25	0,49	0,26	*	*	*	7,12	4,11	5,11	5,78
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

\* = Sin datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y de la Contaduría General de la Nación.

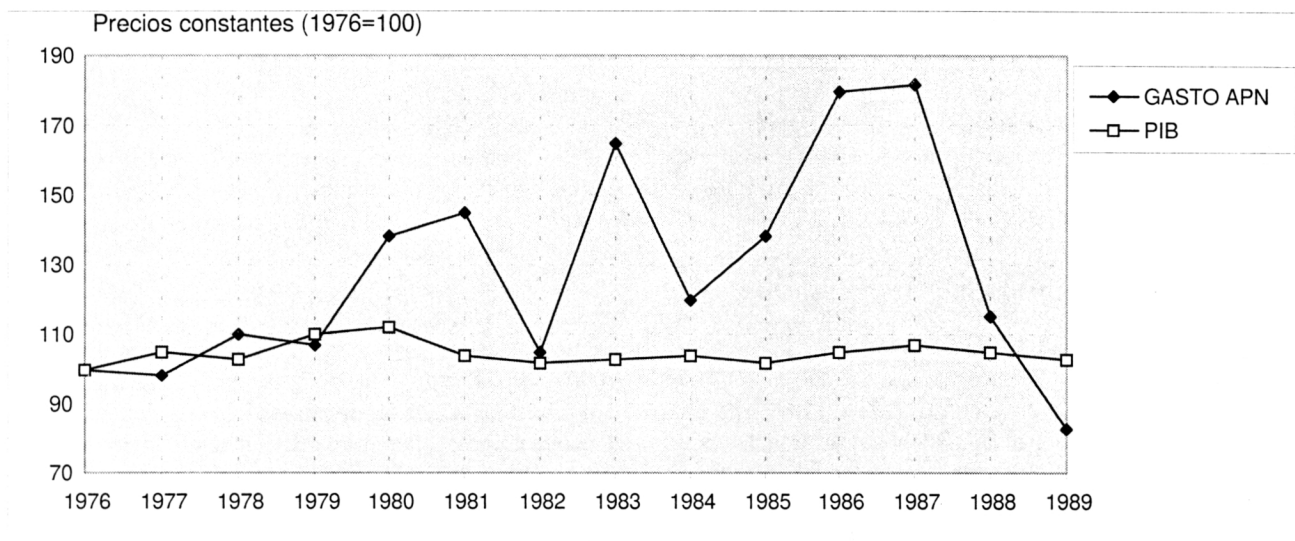
**TABLA 3**  
**GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL POR FINALIDAD.**  
**PORCENTAJE DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PIB).**

FINALIDAD DEL GASTO	AÑOS													
	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ADMINISTRACIÓN GENERAL	0,70	0,62	0,75	0,70	1,23	1,71	1,45	4,36	2,24	2,42	5,60	5,57	1,38	0,95
DEFENSA	2,37	2,43	2,71	2,58	2,25	2,56	2,28	1,98	1,48	1,29	1,28	1,42	1,31	1,07
SEGURIDAD	0,71	0,69	0,77	0,78	0,86	0,91	0,69	0,75	0,61	0,53	0,55	0,60	0,60	0,50
SALUD	0,57	0,44	0,47	0,35	0,33	0,31	0,23	0,31	0,31	0,31	0,46	0,49	0,36	0,31
CULTURA Y EDUCACIÓN	1,44	1,43	1,84	1,56	1,68	1,64	1,29	1,67	1,60	1,43	1,34	1,48	1,49	1,07
BIENESTAR SOCIAL	1,64	1,38	1,75	1,52	2,58	2,74	2,18	2,41	1,64	3,11	2,77	2,74	2,08	1,93
CIENCIA Y TÉCNICA	0,22	0,27	0,33	0,33	0,34	0,38	0,32	0,33	0,27	0,29	0,31	0,33	0,31	0,25
DESARROLLO DE LA ECONOMÍA	3,30	3,08	3,06	2,71	3,85	4,40	3,97	7,20	4,28	5,25	4,17	4,13	3,61	1,99
DEUDA PÚBLICA	0,10	0,05	0,16	0,20	0,03	0,07	0,03	*	*	*	1,26	0,72	0,60	0,50
TOTAL	11,1	10,4	11,8	10,7	13,2	14,7	12,4	19,0	12,4	14,6	17,7	17,5	11,7	8,58

\* = Sin datos.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y de la Contaduría General de la Nación.

**GRAFICO 1**  
**VARIACION DEL PIB Y DEL GASTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL (APN)**  
**(a precios constantes)**



FUENTE: Contaduría General de la Nación, Secretaría de Hacienda y CEPAL.

El deflactor utilizado para convertir la moneda corriente a moneda constante es un índice combinado simple de los precios mayoristas y minoristas, por ser el que utiliza la Secretaría de Hacienda y la Contaduría General de la Nación, de donde proceden las fuentes utilizadas, lo que permite coherencia entre los datos.

#### II.4. Distribución del gasto: ¿cambio de prioridades en las políticas públicas?

El gasto de la Administración Pública Nacional (APN) del período 1976/1989 fue analizado con la metodología y las fuentes arriba indicadas. Las conclusiones alcanzadas pueden resumirse de la forma siguiente (3):

##### II.4.a. Política del gasto público y contexto económico

La magnitud del gasto público de la Administración Pública Nacional como proporción del Producto Interior Bruto (PIB) entre 1976 y 1989 no se vincula al signo político de la gestión gubernamental. De hecho, la magnitud del gasto durante el gobierno democrático de la Unión Cívica Radical hasta 1987 es mayor que durante la primera etapa del gobierno autoritario (1976-1979), pero similar a la segunda etapa de dicho gobierno (1980-1983). Por otro lado, el gasto del último año del gobierno democrático (1989) en relación al Producto Interior Bruto es menor que el de cualquiera de los años del gobierno militar (Gráfico 1). O sea, la

magnitud del gasto durante el período estudiado no se relaciona con el papel asignado al Estado y a la Administración Pública por cada gobierno en el plano del discurso (4), ya que un Estado subsidiario (modelo de Estado en el plano del discurso para el gobierno autoritario) requiere una relación baja en el binomio gasto de la APN/PIB; y un Estado distributivo y equitativo (modelo de Estado para el gobierno de la Unión Cívica Radical) requiere una relación alta en el binomio APN/PIB.

De hecho en el período del Proceso existió un gran contraste entre lo que se propuso hacer y lo que efectivamente se hizo. Desde 1976 dirigió la económica un equipo que se declaró privatizante, y que proclamó su intención de reducir drásticamente el papel económico del Estado. La decisión fue anunciada en el discurso-programa del nuevo Ministro de Economía, Martínez de Hoz, el 2 de abril de ese año (Martínez de Hoz, 1976). A partir de entonces prácticamente no hubo presentación pública en que no se la repitiera. La conducción económica del país llevó la idea de la subsidiariedad del Estado a la categoría de un principio básico de política económica. La idea se apoyaba en un juicio muy negativo sobre el papel que había desempeñado la Administración Pública en la evolución económica argentina en los últimos 40 años; y se fundaba en una visión optimista sobre las ventajas del funcionamiento de la empresa privada sin ningún impedimento. Esta concepción liberal de la economía fue apoyada por casi todas las entidades empresariales. Pero a pesar de los discursos y de los apoyos la actividad económica del Estado creció. Las explicaciones dadas por el gobierno para justificar esta actitud fueron diversas, pero sobre todo se hizo hincapié en la situación heredada en 1976 y en las obras ya

3. Para una descripción y análisis más detallados de los datos, ver Viñas, 1995:124/168.

4. Los principios de legitimación que cada uno de estos gobiernos utilizó en el plano del discurso, y la concepción de las funciones del Estado y de la Administración Pública que cada uno tenía, se estudian -de forma comparativa- en: Viñas, 1992.

iniciadas, cuya paralización hubiera implicado costos adicionales (Schvarzer, 1982:9/10 y 18/19).

#### II.4.b. Distribución del gasto público por finalidades

Después de realizar un análisis comparado entre la distribución del gasto de los dos gobiernos estudiados se pueden resumir las características del gasto de la Administración Pública en ese período (5) (ver tablas 1, 2 y 3):

El gobierno del Proceso destina menos porcentaje del gasto total a 'administración general' que el gobierno de la Unión Cívica Radical, y más a 'defensa'. Durante el gobierno democrático, la finalidad 'administración general' aumentó en mayor proporción a precios constantes que el total del gasto, aunque disminuye en los años 1988 y 1989. Esto último puede deberse a una disminución de las transferencias económicas a las provincias (que se incluyen en esta finalidad) debido a que en las elecciones de septiembre de 1987 la UCR pierde la mayoría de las gobernaciones provinciales. Por el contrario, durante el período de la UCR el gasto en 'defensa' disminuye en mayor proporción que el gasto total, tanto en moneda constante como en porcentaje del PIB. 'Administración general' y 'defensa' son las únicas finalidades del gasto que manifiestan una variación clara con el cambio de régimen y que se adecuan a las prioridades de actuación manifestadas por cada uno de ellos. Además de lo que se desprende de los discursos de los responsables del Proceso, el manejo del poder por parte de un gobierno militar, el conflicto interno y la creciente beligerancia por problemáticas territoriales (Beagle y Malvinas), son circunstancias que tienen una relación directa con la expansión del gasto militar. De todas formas, aunque la curva del gasto en 'defensa' durante el gobierno democrático es decreciente, se observa que las crisis militares de 1987 y 1988 influyeron en el gasto en esta finalidad, ya que aumentó su participación dentro del gasto total a partir de 1987, al igual que su cuantía en relación al PIB de ese año (aunque la relación gasto total/PIB descendió), para disminuir en 1988 y 1989 en relación a ese mismo indicador (pero en menor medida que la disminución de la relación del gasto total/PIB). El cambio al gobierno democrático a fines de 1983 implicó un redimensionamiento del gasto militar. Su disminución entre 1983 y 1988 fue de un 25% en valores absolutos, mientras que la disminución del gasto en 'seguridad' fue del 9,3%. Un gasto en defensa no mayor al 2% del PIB, y con una magnitud reducida a la mitad de la de algunos años del gobierno anterior (en relación al PIB, al gasto total y a precios constantes), se basaba en una nueva política exterior, y en la mayor prioridad que adquirirían los sectores sociales y el desarrollo económico. Esto ocurre como consecuencia del cambio de un gobierno de facto a otro de carácter democrático.

El gasto en 'bienestar social' también presenta un cambio en el porcentaje respecto al gasto total que cada gobierno le asigna, aunque con una correlación entre prioridad del gasto y régimen de gobierno menor que la observada en el gasto en 'administración general' y en 'defensa'. Existe una clara tendencia del gasto en 'bienestar social' descendente a lo largo del gobierno militar y —por el contrario— ascendente en el gobierno democrático, ya que el crecimiento de esta finalidad es mayor que el crecimiento del gasto total a precios constantes en el gobierno democrático desde 1985. Se podría afirmar que la inercia presupuestaria y los gastos comprometidos (sobre todo en los primeros años del Proceso) (6) no permitían cambios bruscos en la asignación monetaria a esta finalidad. De esta forma, se explica la curva que los gastos en 'bienestar social' describe combinando la variable de las prioridades políticas con otras variables.

En relación a este tema, existe un interesante debate sobre el mantenimiento, reemplazo o terminación de programas. De hecho, a partir de mediados de la década de los años 70 se desarrolló el interés, sobre todo en Estados Unidos, por los problemas relacionados con la terminación de programas. Este interés tiene dos facetas: 1. El efecto lógico de una evaluación desfavorable de un programa es que ese programa tiene que ser abolido o reemplazado, 2. Un clima de recortes del gasto público hace que surja la posibilidad de que el gobierno se retire de actividades en marcha, o que se alteren esas actividades para conseguir que sean menos costosas.

Según la literatura que trata la terminación de programas, ésta suele ser infrecuente, es más frecuente el reemplazo de los mismos (Hogwood y Gunn, 1991:241).

Muchos análisis de políticas públicas parten del supuesto erróneo de que los que elaboran las políticas públicas pueden partir desde cero. Sin embargo, el proceso del reemplazo de políticas está determinado por las políticas previas, y por el éxito alcanzado por éstas. Hogwood y Peters (1983) sugieren tres razones para explicar porqué una característica común a la formulación de políticas es el incrementalismo: 1. Los gobiernos han ido expandiendo gradualmente sus actividades, por lo que en la actualidad hay relativamente pocas actividades nuevas en las que puedan desarrollarse. Cualquier propuesta para una política "nueva" probablemente se superpondrá, al menos en parte, con algún programa ya existente. 2. Las propias políticas ya existentes pueden crear condiciones para que cambien otros programas o políticas, debido a efectos adversos o inadecuados. 3. Las implicaciones financieras de los compromisos de las políticas públicas ya existentes implican que la libertad de evitar los problemas de la terminación o reemplazo de políticas comenzando un programa nuevo sin recortar el viejo es bastante limitada.

Si la política existente no se termina o se reemplaza, entonces existirá un mantenimiento de la misma. Esto puede ocurrir debido a la inercia, a una decisión deliberada o a un

5. El detalle de las funciones que comprende cada una de las finalidades (expresadas entre comillas) puede consultarse en cualquier publicación del Ministerio de Economía o de la Secretaría de Hacienda que mencione la clasificación funcional del gasto. Entre ellas: MINISTERIO DE ECONOMÍA (1982), *Erogaciones del Sector Público Argentino. Clasificación por finalidad y funciones. 1961-1979*, Secretaría de Hacienda, Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Buenos Aires, 204 pág.

6. El gobierno democrático que el Proceso de Reorganización Nacional truncó (1973-1976) se definió por su carácter intervencionista y distributivo. Un ejemplo de gastos comprometidos son los planes de vivienda económica (que se incluyen en la finalidad 'bienestar social') comenzados en 1974 y 1975, que crearon un efecto "de arrastre", ya que sus etapas se fueron cumpliendo en años posteriores (Marshall, 1988:60).

fallo en el propósito de terminarla o reemplazarla. Las dificultades que se presentan al tratar de terminarla o reemplazarla a veces hace pensar que no merece el esfuerzo, pero es necesario recordar que las consecuencias pueden ser el mantenimiento de una política que es inadecuada o insatisfactoria.

Volviendo a nuestro análisis, el gasto en 'seguridad' es otra finalidad que presenta un cambio en su posición relativa entre un gobierno y otro. La curva que describe el gasto en esta finalidad es creciente hasta 1979, y descendente desde 1980 hasta 1983. El período de crecimiento del gasto en 'seguridad' coincide con la etapa de mayor actividad en la lucha contra la "subversión armada e ideológica". El gasto en esta finalidad presenta un crecimiento mayor que el gasto total (tanto como porcentaje del PIB como a precios constantes) durante el gobierno autoritario, mientras que decrece más que el gasto total en el gobierno democrático. Por todo ello, se puede afirmar que las oscilaciones del gasto en 'seguridad' también se relacionan con las prioridades políticas.

El resto de las finalidades en que se clasifica el gasto público ('salud', 'cultura y educación', 'ciencia y técnica', 'desarrollo de la economía' y 'deuda pública') no presentan una diferenciación clara entre cada gobierno, a pesar de que así debía ser si nos atenemos a las prioridades políticas expresadas por cada uno de ellos, por lo que la explicación de sus variaciones es necesario buscarla en otras variables.

Los gastos en 'salud' y 'cultura y educación' presentan una curva descendente en el gobierno militar y ascendente en el gobierno democrático, pero el valor máximo alcanzado en 'salud' al final del último gobierno no supera el valor de los tres primeros años del gobierno militar; y en 'cultura y educación' el gasto es creciente hasta 1978 (primeros años del gobierno autoritario). Las prioridades políticas se vieron condicionadas por la inelasticidad del presupuesto (situación económica general del país) en el gasto en 'salud' en el período de Alfonsín, y por los gastos ya comprometidos, y por la estrategia incremental en la política presupuestaria (cuando se intenta mantener la participación en los recursos disponibles en cada unidad administrativa y conseguir una participación proporcional de cualquier recurso adicional) en cultura y educación durante la primera etapa del Proceso. Otra variable que debe ser considerada son las transferencias a las provincias de parte de los servicios públicos incluidos en estos conceptos (en 1977 se transfieren los establecimientos hospitalarios, y en 1979 las escuelas primarias), lo que permitió un descenso del gasto asignado a 'salud' y 'educación' en la Administración Pública Nacional.

El gasto en 'desarrollo de la economía' presenta oscilaciones de crecimiento y decrecimiento en los dos períodos. Para explicar este comportamiento parece indicado recurrir a otra variable: total del gasto en relación al Producto Interior Bruto. El gasto en 'desarrollo de la economía' y el gasto total fluctúan en relación al PIB describiendo una curva similar, por lo que se deduce que el gasto en 'desarrollo de la economía' se relaciona con la situación económica del país (7).

7. Esta fluctuación de signo similar del gasto de una finalidad en relación al PBI y la fluctuación del gasto total en relación al mismo indicador macroeconómico, no se observa en las otras finalidades del gasto.

El gasto en 'ciencia y técnica' también presenta una curva creciente hasta 1979, para decrecer durante el resto del gobierno autoritario. Presenta una tendencia al crecimiento (aunque con oscilaciones) durante el gobierno democrático. El comportamiento del gasto en esta finalidad también se relaciona con las prioridades políticas de cada gobierno.

El gasto en 'deuda pública' presenta un comportamiento particular, afectado por la situación económica del país, los compromisos internacionales y las negociaciones con organismos acreedores, más allá de la adscripción ideológica de los gobiernos.

El gobierno militar destina mayor flujo monetario a 'defensa' que a 'bienestar social' y a 'cultura y educación' (a excepción de los años 1980 y 1981, cuando el gasto en 'bienestar social' supera al de 'defensa') en concordancia con las prioridades políticas expresadas, pero menos a 'seguridad' que a los dos conceptos sociales mencionados (lo que no concuerda con las prioridades mencionadas). Por el contrario, desde 1983 (último año del gobierno autoritario, y después de la derrota en la guerra de las Malvinas) el gasto en 'defensa' desciende bruscamente. Desde 1984 (comienzo del gobierno democrático) el gasto en 'defensa' cambia su posición relativa, pasando a ser inferior al gasto en 'cultura y educación' y en 'bienestar social'. El gasto en 'seguridad' se mantiene por debajo de esas tres finalidades en todo el período democrático. Este juego de prioridades del gasto en el gobierno democrático, es concordante con las prioridades políticas expresadas por este gobierno.

Durante el período del gobierno 'de facto' el mayor gasto pertenece a 'desarrollo de la economía', en disonancia con el papel subsidiario asignado al Estado en el plano del discurso por este régimen. La misma tendencia se presenta durante el gobierno democrático, a excepción de los años 1986 y 1987, donde el gasto en 'administración general' supera al de 'desarrollo de la economía'. Lo sucedido con el gasto en esta finalidad durante el gobierno de Alfonsín es concordante con las prioridades políticas expresadas, a diferencia de lo ocurrido con el gobierno militar.

En el plano de los acontecimientos políticos, resulta de interés analizar lo sucedido con el gasto público durante la presidencia del General Viola (marzo/diciembre de 1981), al ser una etapa de tibia apertura política del régimen autoritario. En ese año, aumentó el porcentaje del gasto público sobre el PIB (a pesar de que este indicador macroeconómico desciende respecto al año anterior), que ya había crecido en 1980 (y que disminuyó en 1982). El área política (que incluye 'defensa', 'seguridad' y 'administración general') pasa a tener un volumen de gastos mayor que el área social (al revés que el año anterior).

Aumenta la finalidad 'desarrollo de la economía' y 'defensa' (después de haber disminuido el gasto de esa finalidad en 1980), también disminuye en 'salud', 'cultura y educación' y 'ciencia y técnica', siendo 'bienestar social' la única finalidad que aumenta del área social, por lo que ésta disminuye ligeramente en su conjunto respecto al año anterior, pero manteniéndose en los valores más altos del período. El perfil político de esta presidencia no parece influir en la distribución del gasto público, a excepción del crecimiento en el área económica (que incluye los grandes gastos de infraestructura), lo que puede tener relación con la apertura del gobierno a corporacio-

nes empresarias que no habían sido tenidas en cuenta hasta el momento (Unión Industrial Argentina —UIA— y Sociedad Rural Argentina —SRA—), con presencia de algunos de sus representantes en los nuevos ministerios de Agricultura y Ganadería e Industria y Minería.

También es de destacar, que a partir de la siguiente presidencia del Proceso (1982), el gasto en el área social disminuye bruscamente, quizás porque la estrategia de la presidencia del Gral. Galtieri se diferenciaba de la del Gral. Viola, que se definía por su política aperturista y por la búsqueda de cierto apoyo político. En 1982 (año de la guerra de las Malvinas) lo que aumenta es el gasto en el área política (que incluye 'defensa'), y continúa ascendiendo el área económica.

Por otro lado, los acontecimientos de 1985 (cambio de ministro de economía, Plan Austral y elecciones de renovación parcial de la Cámara de Diputados con triunfo de la UCR) que podrían hacer prever un ajuste económico y/o un recorte de los gastos sociales, no parecen tener esos resultados. El porcentaje del gasto público sobre el PIB aumenta en 1985 y 1986, manteniéndose casi constante al año siguiente, para disminuir en 1988 y 1989 (llegando a los valores menores de todo el período de Alfonsín), tras el acuerdo de febrero de 1987 entre las autoridades económicas argentinas y el Banco Mundial, cuando se negocian préstamos a cambio de modificaciones en la política comercial, reformas en el sector financiero-bancario, reestructuración y racionalización del sector público, privatizaciones, y una menor participación del sector público en la economía (Tussie y Botzman, 1989). A partir de 1985 los gastos sociales no se ven afectados en líneas generales, ya que el gasto en 'salud' aumenta en relación al gasto total, al igual que 'bienestar social', cuyo gasto disminuye en 1986 como porcentaje del PIB (aunque el gasto total en relación a ese indicador aumenta), y en los años siguientes (aunque en menor medida que la disminución del gasto total como porcentaje al PIB).

El gasto en 'cultura y educación' disminuye en 1986 en relación al gasto total, pero aumenta en los dos años siguientes. Por el contrario, el gasto en 'desarrollo de la economía' sí resulta afectado a partir de 1985, ya que disminuye en 1986 como porcentaje del gasto total (aunque aumenta en 1988), y como porcentaje del PIB y a precios constantes (en mayor medida que la disminución del binomio gasto total/PIB). Es decir, el gasto que resulta más recortado a raíz de los planes económicos que comienzan en 1985 es el de 'desarrollo de la economía', presentando una tendencia decreciente, por lo que disminuye la inversión que realiza el Estado en infraestructura (gastos que se agrupan en su mayoría en esta finalidad).

Después de 1987, año en que la UCR pierde las elecciones parciales a la Cámara de Diputados y a gobernadores de provincias, disminuye el gasto público como porcentaje del PIB y a precios constantes, y aumenta el gasto en el área económica como porcentaje del gasto total en 1988, para disminuir al año siguiente. En el área política sucede al contrario (descienden en 1988 y aumentan en 1989), aunque el descenso del gasto en esta área acompaña la caída del gasto total a precios constantes y en relación al PIB.

De todo lo anterior se deduce que no hay una relación unívoca entre prioridades políticas del gobierno en el plano

del discurso y la política del gasto público, pero sí una correlación positiva entre esas prioridades y las tendencias de distribución del gasto, combinada con otras variables.

#### II.4.c. Distribución del Gasto Público por áreas funcionales

Para complementar las conclusiones del apartado anterior, la información sobre gasto público puede ser procesada para su análisis presentando los datos agrupados por áreas funcionales. Se establece, de esta forma, una diferenciación de áreas de actuación estatal en tres campos: político, social y económico (8). Los datos organizados según la función tienen su origen en el carácter predominante de las actividades de cada unidad de organización.

Sucintamente, el gasto de la Administración Pública Nacional agrupado por áreas de actuación presenta las siguientes características:

El área política (que incluye 'defensa', 'seguridad' y 'administración general') tiene sus valores máximos durante el gobierno autoritario, a excepción de los años 1986 y 1987, durante el gobierno democrático. Pero los valores altos de esta área en 1986 y 1987 se deben al gasto en 'administración general', y no al de 'defensa' o 'seguridad', ya que la primera finalidad alcanza esos años los valores máximos del período, y 'defensa' y 'seguridad' alcanzan los valores mínimos.

El área política es la que recibe mayor porcentaje del gasto durante el gobierno militar, a excepción de los años 1976, 1978 y 1980, cuando el gasto en el área social supera al gasto en el área política (9); y el año 1983, cuando el área económica (que es equivalente a la finalidad 'desarrollo de la economía') supera ligeramente al área política. Por el contrario, durante el gobierno democrático, el área social es la priorizada en 1988 y 1989, el área política en 1984 y 1986/87 (pero debido a su componente de 'administración general', y no al de 'defensa' o 'seguridad', como ya se comentó en el párrafo anterior), y el área económica en 1985.

El área social (que incluye las finalidades 'cultura y educación', 'salud', 'bienestar social' y 'ciencia y técnica') dispuso en 1983 (último año del gobierno militar) del menor porcentaje del presupuesto de la Administración Pública Nacional durante el período estudiado, y en los dos últimos años del gobierno democrático adquiere sus valores máximos.

### III. CONCLUSIONES

El análisis precedente, agrupando el gasto en las tres áreas principales de la actuación del Estado, corrobora las conclusiones alcanzadas en los dos apartados anteriores (análisis de la magnitud del gasto público total y de su dis-

8. No se incluye en esta agregación de finalidades la deuda pública, por no poder desagregar ésta en diferentes finalidades (defensa, seguridad, salud, cultura, educación, etc.), ni saber en qué años se realizó el gasto que esta deuda representa.

9. Como ya se apuntó, esto puede deberse a los gastos sociales ya comprometidos en el gobierno democrático anterior.



tribución según finalidades). Es decir, no existe una correlación fuerte entre los prioridades políticas expresadas en el plano del discurso por cada régimen estudiado y las políticas públicas efectivamente realizadas, pero sí una correlación positiva. Esta correlación es mayor en parte de las finalidades sociales ('salud', 'cultura y educación' y 'bienestar social') y en 'defensa', y menor en otras finalidades que también podrían presentar una diferenciación entre un gobierno y otro en relación a las diferentes prioridades políticas ('seguridad' y 'desarrollo de la economía'). Las variables que explican la evolución del gasto de estas finalidades del Estado, se pueden agrupar en político-burocráticas y económicas, de la siguiente manera:

1. Variables político-burocráticas:

- a) prioridades políticas.
- b) transferencias de servicios a provincias y municipios.
- c) estrategia del gobierno frente a presiones, actuaciones, etc. de diversos actores políticos y sociales.
- d) complejidad del aparato público producida a partir de la diferenciación y ampliación de funciones estatales que ha generado una compleja estructura de gastos que implican una inflexibilidad hacia la disminución de muchos gastos a pesar de los intentos de implementación de políticas restrictivas.

2. Variables económicas:

- e) inercia presupuestaria (presupuestos incrementales).
- f) gastos ya comprometidos.
- g) situación económica (estancamiento e inflación).
- h) compromisos internacionales.
- i) transferencias económicas a provincias.

Otras variables que dificultan la disminución del gasto público total a pesar de la voluntad declarada de un gobierno de conseguir su contracción, son las siguientes:

- a) Pujas en el interior del aparato del Estado, que implican una fragmentación del poder que lleva a la defensa de la propia porción presupuestaria y disminución de la capacidad de control central de los gastos.
- b) Resistencias intra-burocráticas a la hora de implementar políticas públicas (Oszlak, 1984:17).

Por otro lado, como ya se apuntó, la correspondencia teórica esperada entre el papel del Estado expresado en el plano del discurso por cada gobierno y la magnitud real del Sector Público (medida por el volumen del Gasto Público en relación al Producto Interior Bruto, que es una forma de medir el tamaño del Sector Público en relación a la magnitud económica del país en su totalidad) no se corrobora, ya que un Estado subsidiario (modelo de Estado en el período del gobierno autoritario en el plano del discurso) requiere una relación baja en el binomio 'gasto de la Administración Pública Nacional (APN)/PIB'; y un Estado distributivo que impulse el desarrollo económico (modelo de Estado para la UCR en el plano del discurso) requiere una relación alta en el binomio 'gasto APN/PIB', y esto no es lo que se deduce del análisis de los datos realizado. El volumen del gasto total no se relaciona con el gobierno, ya que en la magnitud del mismo influye la coyuntura económica, pero el tipo de gobierno sí se relaciona con la distribución funcional del gasto con respecto al total.

O sea, sin variar la relación entre el gasto de la Administración Pública Nacional y el Producto Interno Bruto, ni el gasto a precios constantes debido al cambio de régimen, se ha modificado la distribución cualitativa del gasto, existiendo un peso mayor del gasto en el área social (cultura y educación, bienestar social, salud y ciencia y técnica) y menor en el área política (administración general, seguridad y defensa) durante el gobierno democrático respecto al gobierno autoritario, lo que se encuentra en concordancia con el papel que cada gobierno asignó al Estado y a la Administración Pública.

Tras el análisis del gasto público de la Administración Pública Nacional realizado, se puede afirmar que las conclusiones de este estudio se inscriben dentro de la hipótesis que al principio de este artículo se denominó como "posibilista": A pesar del contexto económico recesivo, un gobierno con un perfil distributivo, sin aumentar el gasto público en valores constantes (o en relación al Producto Interior Bruto) posee un margen de maniobra para variar la distribución cualitativa del gasto. Es posible un uso alternativo de los recursos, en función del papel que se le asigne al Estado y a la Administración Pública. La situación económica del país (crisis fiscal, endeudamiento y déficit público) influye en la distribución del gasto público, pero —simultáneamente— hay que tomar en consideración otras variables para comprender la distribución del gasto que un gobierno realiza.

Para explicar las fluctuaciones del gasto público hay que buscar variables complementarias a la de papel que cada gobierno le asigne al Estado. A partir de 1976 el control de la inflación se convierte en una de los objetivos prioritarios de las políticas estatales, esto puede explicar la estabilización del gasto público en los primeros años del gobierno autoritario en un nivel bajo en relación al PIB (entre 8 y 12%). A partir de 1980 se produce una expansión del gasto total, la superabundancia de fondos provenientes del endeudamiento externo puede explicar este hecho. Después de la derrota de las Malvinas (1982) la situación de falta de credibilidad originada por este hecho generó una necesidad de implementar políticas destinadas a asegurar el orden y la armonía social, para prevenir el descontrol de una realidad poco manejable. La expansión del gasto total puede haber estado vinculada con esta racionalidad (10). A partir de 1983 (fecha de comienzo del gobierno democrático) hay un nuevo punto de inflexión en los fines de las políticas estatales. Hay una necesidad de apoyo político y también se requiere generar un proceso de acumulación, que revierta las consecuencias de la crisis que afecta a la economía del país desde la década del 70 (en 1984 sólo aumentan como proporción del gasto total los gastos sociales, y en 1985 éstos y los del área económica). Sin embargo, el endeudamiento externo y la tendencia a la inflación constituyen una fuerte restricción que determina la necesidad de anteponer programas de ajuste a políticas expansivas del gasto total: se asignan prioridades a ciertas políticas sobre otras en un contexto de contención de los gastos totales en los años mencionados.

---

10. 1983 presenta las tasas más altas del gasto público del gobierno militar (en valores absolutos y en relación al PIB), tasa que sólo es superada por el gasto en los años 1986 y 1987, durante el gobierno democrático.

#### IV. PARA FINALIZAR

Hacer explícitos el objeto de estudio, la metodología utilizada y las fuentes de las que se dispuso es imprescindible para una verdadera comprensión del análisis que un investigador realiza. En el caso concreto que he expuesto en este artículo, esta explicitación nos ha permitido, además, entender las diferentes conclusiones a las que llegan distintos autores cuando parecen estar analizando el mismo objeto de estudio.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BARBEITO, Alberto C. (1991), *El gasto público social en la Argentina*, CIEPP (versión preliminar), Buenos Aires, 43 pp + anexo estadístico.

CARCIOFI, Ricardo (1990), *La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*, CEPAL, Buenos Aires, Documento de Trabajo nº 36, 88 pp + anexo.

CEPAL (1990), *Gasto público corriente y gasto público de capital en servicios sociales: un análisis cuantitativo de los países sudamericanos en los ochenta*, CEPAL, LC/R.962, Santiago de Chile, 101 pp. (mimeo).

DIEGUEZ, Héctor, Juan J. Llach (coord.) y Alberto Petrecolla (1990), *El gasto público social*, Instituto Torcuato Di Tella/Banco Mundial, Buenos Aires, 6 volúmenes (resumen en: Instituto Torcuato Di Tella, CIE, Serie Seminarios, 13/1990, Buenos Aires, 52 pp + anexo estadístico).

HOGWOOD, Brian W. y Lewin A. Gunn (1991), *Policy analysis for the real world*, Oxford University Press, Oxford, 289 pp. (1ª ed.: 1984).

HOGWOOD, Brian W. y B.G. Peters (1983), *Policy Dynamics*, Wheatsheaf, Brighton y St. Martins Press, Nueva York.

ISUANI, Ernesto y otros (1989), *Estado democrático y política social*, Buenos Aires, Eudeba, 264 pp.

LERNER, Emilia Raquel (1988), *Gasto público, rol del Estado y regímenes políticos: Argentina 1960-1986*, Facultad de Ciencias Económicas, Maestría de Administración Pública, Buenos Aires, 104 pp. (mimeo).

MARSHALL, Adriana (1988), *Políticas sociales: el modelo neoliberal. Argentina (1976-1983)*, FLACSO/Legasa, Nueva Información, Buenos Aires, 223 pp.

MARTÍNEZ DE HOZ, José A. (1976), "Mensaje a todo el país por radiotelefonía y televisión anunciando el programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía", Presidencia de la Nación, 2 de abril, pp. 1/6.

ORLANSKY, Dora (1984?), *Composición y recomposición del gasto público*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, 7 pp. (mimeo) (también en: *Boletín del INAP*, nº 8, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, nov.84, pp. 4/7).

OSZLAK, Oscar (1984), *Políticas Públicas y Regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Estudios CEDES, Buenos Aires (reimpresión), 58 pp.

SCHVARZER, Jorge (1982), *Expansión económica del Estado subsidiario, 1976-1981*, Ensayos y Tesis CISEA, nº 3, CISEA, Buenos Aires, 141 pp.

TUSSIE, Diana y Mirta Botzman (1989), *Las negociaciones de Argentina con el Banco Mundial. La condicionalidad en los préstamos de política comercial*, FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación, nº 85, Programa Buenos Aires, Buenos Aires, 30 pp.

VIÑAS, Verónica E. (1992), "Legitimación y políticas públicas", *América Latina Hoy*, segunda época, nº 5, diciembre, pp. 49/55.

VIÑAS, Verónica E. (1995), *Cambio político y políticas públicas: Argentina 1976-1989*, Universidad Complutense de Madrid, 287 pp. + anexos (tesis doctoral).

#### RESUMEN

Diversos trabajos de investigación abordan el tema de la distribución funcional del gasto público en Argentina, ya sea desde un plano teórico o estudiando un período histórico concreto. Algunas de estas investigaciones relacionan los cambios cualitativos de esa distribución con el cambio del gobierno autoritario que se autodenominó "Proceso de Reorganización Nacional" (1976/1983) al gobierno democrático de la Unión Cívica Radical (1984/1989), llegando a diversas conclusiones.

#### ABSTRACT

Several research projects have studied the topic of the functional distribution of the public expenditure in Argentina, from a theoretical aspect or a concrete period of time. Some of the investigations relate the qualitative changes of these distribution with the change of the authoritarian government called "Proceso de Reorganización Nacional" (1976-1983 to the UCR's democratic government (1984-1994), obtaining different conclusions.