

C.E.M.A.

Virrey del Pino 3210
Belgrano R.
1426 Buenos Aires

TE. 552-3291/9313/7771.

EL COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO
EN ARGENTINA: 1970-1985

Oswaldo H. Schenone
Octubre 1987

N° 60

EL COMPORTAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO

EN ARGENTINA. 1970-1985

por

Oswaldo H. Schenone

SINTESIS

El periodo considerado en este trabajo incluye dos gobiernos militares y dos gobiernos civiles. También incluye la crisis del petróleo de 1973 y la bonanza de los términos de intercambio de 1979. Durante la primera mitad de los setenta la deuda externa no era materia de preocupación, mientras que ocupa el centro del escenario desde principios de los ochenta.

A pesar de todos los cambios el comportamiento del sector público ha sido remarcablemente constante: El gasto público como fracción del PBI creció ininterrumpidamente en 50% en menos de veinte años, sin que este comportamiento haya sido perturbado por cambios políticos internos o por shocks económicos externos.

INDICE

	Pàg.
Introducciòn	3
El Período 1970-73: Una Oportunidad Perdida	4
El Período 1973-76: La Proscripciòn de los Mecanismos de Mercado	7
El Período 1976-80: El Tamaño del Sector Pùblico Siguiò Creciendo	13
El Período 1981-85: Las Políticas se Revierten...Excepto el Crecimiento del Sector Pùblico	19
La Tasa de Retorno al Capital en las Empresas Pùblicas, 1970-85	24
Resùmen y Conclusiones	27
Apèndice	34

Introducción

Para estudiar el comportamiento del sector público en Argentina durante el periodo 1970-85 es conveniente distinguir cuatro subperiodos con características distintivas.

El primer periodo, 1970-73, comprende los años en que se perdió una oportunidad de consolidar una estabilidad naciente, construyendo sobre las bases echadas durante los años 1967-69.

El segundo periodo, 1973-76, incluye los años en que el olvido de los mecanismos de mercado fué más serio. Un congelamiento generalizado de precios y salarios, mantenido durante un periodo extenso, fué acompañado de aumentos substanciales en la oferta monetaria, M1, para financiar niveles crecientes de gasto público y déficits fiscales.

El tercer periodo, 1976-80, corresponde a los años en que los mecanismos de mercado fueron restablecidos y el déficit fiscal reducido aproximadamente a los niveles de 1970-73, a pesar de crecientes niveles de gasto público que se financiaron con deuda pública, interna y externa.

El cuarto periodo, 1980-85, continúa mostrando el fracaso de los esfuerzos para reducir el gasto público. Además, durante este periodo el gasto cuasi-fiscal del Banco Central alcanzó niveles record, agregando un nuevo instrumento de expansión del sector público sobre la economía.

El Periodo 1970-73: Una Oportunidad Perdida

La economía argentina en 1970 ya habia sido vapuleada por más de tres décadas de proteccionismo e ineficiente substitución de importaciones. La inflación en 1970 también era un fenómeno de aproximadamente treinta años de edad. El desempeño económico de la década 1920-29, durante la cual el PBI creció 76.5% (esto es, un promedio anual de 5.8%), parecia imposible de volver a lograrse.

A pesar de todo en la década 1960-69 el desempeño de la economía pareció mejorar. Esta década habia mostrado los mejores indicadores desde 1930. Fue, precisamente, durante 1960-69 que el PBI creció a una tasa promedio anual de 4.6%, mientras que la tasa promedio anual durante 1930-59 habia sido solamente 2.7%. En particular, 1969 fue un año con tasa de crecimiento del PBI de 8.4% y tasa de inflación, medida por el indice de precios al consumidor, de 7.5%. Este fue el único año, después de 1953-54, para el cual la tasa de inflación fue menor que la tasa de crecimiento del PBI.

(1)

Esta sección recoge ideas y datos de:

R. Alemann, "Una Década de Crecimiento Económico Argentino (1964-1973)" Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas Vol. XIX, 1974.

J. C. de Pablo, Política Antiinflacionaria en la Argentina, 1967-1970 (B. Aires, Amorrortu, 1970).

Un plan de estabilización había sido implementado desde 1967, el cual sería gradualmente abandonado durante el segundo semestre de 1969. Durante la aplicación de este plan los niveles de gasto público oscilaron alrededor de 36 y 37% del PBI, con déficits fiscales de 1 a 1.7% del PBI.

Las cifras mencionadas más arriba sugieren que la década de los setenta tuvo condiciones iniciales favorables. Las políticas adoptadas de allí en adelante, sin embargo, no aprovecharon estas condiciones y el desempeño de la economía durante 1970-85 fue aún peor que el de antes de la década de los sesenta.

Los años 1970-73 fueron los últimos de un gobierno militar que había tomado el poder en 1966. Argentina tuvo tres presidentes y seis ministros de economía durante 1970-73, y no sería factible identificar "la" política económica del periodo, si es que hubo alguna.

Los datos muestran aumentos en la tasa de inflación (13.5% para 1970, 34.7% para 1971, 58.4% para 1972 y 60.3% para 1973), en el déficit fiscal y en el gasto público para cada año en el periodo, como lo indica la Tabla 1 del Apéndice. La tasa anual de crecimiento del PBI osciló entre 3.7% y 5.4%, lo que puede atribuirse parcialmente a los incrementos en los precios internacionales de los granos en 1972 y 1973 (para ver los términos de intercambio de esa época, ver la Tabla 2 en el Apéndice), junto con cosechas record en las campañas 1970-71, 1972-73 y 1973-74. Esta última dió una cosecha de cereales,

forrajes y oleaginosas que excedió por 27 millones de toneladas a cualquier otra cosecha en la historia argentina hasta ese momento. Consecuentemente, a fines de junio de 1974 las reservas internacionales en el Banco Central habían alcanzado 2000 millones de dólares, cuatro veces más que a fines de 1972.

El comportamiento del sector público durante 1967-69 había consistido en mantener prácticamente constantes los gastos alrededor de 36-37% del PBI, mientras los ingresos fiscales subieron del 33 al 37% del PBI durante ese periodo. Concordantemente, el déficit fiscal en 1969 cayó a aproximadamente 1% del PBI (el valor más bajo en los últimos cuarenta años). La oportunidad de consolidar la estabilidad económica a principios de los setenta se perdió, y el déficit fiscal saltó a 5% del PBI en 1972. Los datos en la Tabla 1 del Apéndice muestran que esto no se debió a un aumento generalizado en los gastos públicos, que permanecieron alrededor de 36-37% del PBI, sino a otras dos causas: 1) Un deterioro de los ingresos fiscales, que cayeron a los valores que tenían antes de 1967; aproximadamente 31% del PBI. En particular, los ingresos tributarios que habían subido de 19% del PBI en 1966 a 21.5% en promedio durante 1967-69 cayeron a 18% en 1972, mientras que los ingresos no tributarios permanecieron alrededor de 14% del PBI durante todo el periodo; y 2) Un aumento en el déficit de las empresas públicas que subió de aproximadamente 0.8-1.3% del PBI durante 1967-69 a 1.4-2.7% del PBI durante 1970-73.

El Período 1973-76: La Proscripción de los

Mecanismos de Mercado (2)

Las elecciones generales del 11 de marzo de 1973 dieron el poder al partido peronista. El presidente Càmpora jurò el 25 de mayo de 1973 y nombrò un ministro de economía que permaneciò en el cargo 17 meses, durante los cuales sirviò a cuatro presidentes de la Nación (Càmpora, Lastiri, Peròn y Martínez de Peròn). Las condiciones iniciales en mayo de 1973 eran las siguientes:

Durante el primer trimestre de 1973 el PBI real fuè 5.1% mayor que en el mismo período de 1972. La inflación fuè 4% mensual en abril de 1973 que equivale a una tasa anualizada de 60%, aproximadamente la misma que en 1972. La situación monetaria y fiscal, sin embargo, daba una temprana alarma de lo que habria de suceder: Durante los primeros cinco meses de 1973 la Tesorería (lo que se llama Gobierno Nacional en la jerga de la Tabla 1 del Apèndice) tuvo un déficit aproximadamente igual a la mitad de sus gastos, y la cantidad de dinero, M1, creciò en abril de 1973 a una tasa equivalente anual de 119%, mayor que la tasa equivalente anual del primer trimestre de 1973 (109%), mayor a su vez que la

(2)

Esta sección recoge ideas y datos de:

J. C. de Pablo Economía Política del Peronismo (B. Aires, El Cid, 1980).

J. C. de Pablo Política Econòmica Argentina (B. Aires, Macchi, 1984).

G. Di Tella Peròn-Peròn, 1973-1976 (B. Aires, Sudamericana, 1983).

tasa anual para el periodo abril 1972-abril 1973 (64.3%), y mayor que la tasa promedio anual durante abril 1968-abril 1973 (30.8%). Desde mayo a diciembre, 1973, M1 siguiò creciendo a una tasa mensual promedio de 6.5%.

Esto sucedía mientras los precios y salarios estaban congelados a los niveles de mediados de 1973 en virtud de un "Acta de Compromiso Nacional", firmada por representantes del gobierno, líderes sindicales y los empresarios de la Confederación General Económica. Este Acta iba a ser efectiva hasta el 1 de junio de 1975; sin embargo, el 27 de marzo de 1974 una nueva "Acta de Compromiso Nacional" se tuvo que firmar para permitir un aumento de 13% en salarios, de 53.4% en los precios de los servicios públicos, y una promesa de autorizar aumentos de precios a las empresas privadas que pudieran probar que tenían rentabilidad negativa. En orden al cumplimiento de esta promesa, la Secretaría de Comercio encarò la realización de una encuesta, empresa por empresa, de producción, costos, ventas, inventarios, etc. a mediados de junio de 1974.

Hacia fines de 1974, con un nuevo ministro de economía, se autorizò un nuevo incremento salarial y se permitiò a ciertas empresas seleccionadas que aumentaran los precios de los productos que no eran "de primera necesidad". Los precios de los servicios públicos se incrementaron en febrero de 1975, y un mes más tarde se aumentaron los salarios y el peso fuè devaluado.

Hasta junio de 1975 M1 siguiò creciendo a una tasa mensual promedio de 4.2% y el déficit del sector público se situò en

alrededor de un tercio de los gastos. El 2 de junio de 1975 se nombró al tercer ministro de economía de este periodo, quien permaneció en el cargo menos de dos meses. Durante estos dos meses se liberaron precios y salarios, excepto los precios de una canasta familiar de aproximadamente 30 productos, se incrementó el tipo de cambio en 160% y se duplicaron los precios de los servicios públicos en promedio. Las negociaciones salariales se interrumpieron el 28 de junio de 1975 por un anuncio presidencial, según el cual los salarios aumentarían 80%. El 8 de julio, sin embargo, después de varios días de huelga general, el Ministerio de Trabajo declaró la validez de las negociaciones salariales, a pesar del anuncio presidencial del 28 de junio. Las tasas mensuales de inflación de junio, julio y agosto (21.2%, 34.7% y 22.4%, respectivamente) reflejan fielmente el hecho que los precios habían estado congelados un lapso demasiado prolongado, mientras la oferta monetaria aumentaba sistemática y consistentemente.

Los siete meses finales de este periodo, septiembre 1975 a marzo 1976, continuaron mostrando la falta de disciplina fiscal y monetaria característica de todo el periodo: Entre septiembre 1975 y enero 1976 M1 creció a una tasa mensual promedio de 15.3%. Durante el segundo semestre de 1975 el PBI cayó 4.8% con respecto al segundo semestre de 1974. Los tres meses finales del periodo mostraron aumentos en el índice de precios al consumidor de 14.8% en enero, 19% en febrero y 37.6% en marzo de 1976, junto con una caída en el PBI de 4.4% con respecto al primer trimestre de 1975.

El comportamiento del sector público durante este período consistió en aumentar el nivel de sus gastos más allá del 40% del PBI por primera vez en la historia, manteniendo los ingresos fiscales aproximadamente constantes y, consecuentemente, aumentando el déficit fiscal hasta un máximo de 14.5% del PBI en 1975. Nuevamente, como en 1970-73, el déficit de las empresas públicas tiene una importante responsabilidad en el aumento del déficit fiscal total: En los dos años finales del período, 1975 y 1976, el déficit de las empresas públicas alcanzó el valor sin precedentes de 4% del PBI, como se indica en la Tabla 1 del Apéndice.

En este período, más específicamente en 1974 y 1975, el gasto cuasi-fiscal del Banco Central alcanzó valores significativos y negativos. Hasta 1974 los cambios en las reservas de divisas del Banco Central solían compensar aproximadamente los redescuentos y otros subsidios otorgados por el Banco Central. La caída de reservas de 1974, junto con redescuentos netos negativos a los bancos comerciales dieron por resultado un gasto cuasi-fiscal del Banco Central negativo equivalente a casi 4% del PBI. La pérdida de reservas internacionales continuó durante 1975 y los adelantos del Banco Central a los bancos comerciales fueron otra vez negativos, lo cual resultó en un gasto cuasi-fiscal de -3.4% del PBI, como lo muestra la Tabla I.

El substancial aumento del gasto cuasi-fiscal en 1976 (+2.25% del PBI) se debe a los swaps a 180 días otorgados en 1975

para inducir el ingreso de capitales que aliviara el problema de balanza de pagos de aquel momento. El subsidio involucrado en esta venta futura de divisas a precios preferenciales ascendió a 5% del PBI, como lo muestra la Tabla I.

Difícilmente pueda atribuirse la pérdida de reservas de 1974-75 exclusivamente al principal shock externo del periodo, la crisis petrolera. Es verdad que los términos del intercambio cayeron casi 40% en 1974 (ver Tabla 2 en el Apéndice), pero se debe recordar que las autoridades económicas se resistieron a hacer ajustes en el tipo de cambio hasta bien entrado 1975. Estas autoridades optaron, en cambio, por respaldarse casi exclusivamente en el aumento del endeudamiento externo (ver Tabla 3 en el Apéndice), el cual a su vez se hacía atractivo al sector privado a través de los swaps ya mencionados.

Los precios domésticos de los productos petroleros subieron substancialmente durante 1974-75, tratando de mantenerlos en línea con los mercados internacionales; de hecho, el precio de las naftas se duplicó en términos reales entre 1974 y 1975. Si estos aumentos hubieran conducido a más producción, menos consumo doméstico y más exportaciones, se hubiera probablemente justificado el incremento temporario de la deuda externa, a ser repagada con la recaudación de las exportaciones adicionales de petróleo. Es imposible saber si éste fue el propósito de la política en aquel momento, pero lo cierto es que las exportaciones de petróleo no aumentaron, quizás debido a la consistente caída de los precios domésticos de los productos

petroleros durante 1976-82.

Tabla I: Gasto Cuasi-Fiscal del
Banco Central

Año	Adelantos Netos a los Bancos comerciales		Subsidios de Swaps	Acumulación de Reservas	Total
	Porcentaje del PBI				
1970	-0.54			0.48	-0.06
1971	0.66			-1.75	-1.09
1972	-0.51			0.69	0.18
1973	-1.83			0.77	-1.06
1974	-2.79			-1.14	-3.93
1975	-2.27		0.16	-1.30	-3.41
1976	-6.21		5.00	3.46	2.25
1977	-4.58		0.57	3.59	-0.42
1978	0.36			1.98	2.34
1979	0.04			2.80	2.84
1980	2.56			-3.43	-0.87
1981	1.56		3.99	-5.33	0.22
1982	12.55		16.63	-3.74	25.44
1983	-2.65		8.59	-1.06	4.87
1984	7.86		10.01	-0.30	17.56
1985	-0.22		4.63	2.99	7.40

Fuente: FIEL, "El Gasto Público en la Argentina, 1960-1985", cuadro 3.11, pag. 124.

El Periodo 1976-80: El Tamaño del Sector

(3)

Público Siguió Creciendo

El 24 de marzo de 1976 un golpe militar dió por terminado el gobierno peronista y estableció como una prioridad el restablecimiento del funcionamiento de los mecanismos de mercado.

La primera tarea de las autoridades económicas de 1976 consistió en eliminar restricciones cuantitativas y controles de precios, excepto el precio del trabajo que permaneció controlado y era periódicamente ajustado.

Las restricciones cuantitativas sobre el comercio exterior fueron gradualmente eliminadas, y el sistema de tipos de cambio múltiples se unificó durante 1976.

En junio de 1977 se implementó una reforma financiera que permitió a las instituciones financieras operar con tasas de interés libremente determinadas en el mercado de fondos. Se estableció un encaje único de 45% para depósitos de cualquier plazo. La existencia simultánea de encajes legales con inflación alta genera un impuesto a la intermediación financiera. Al efecto de corregir este fenómeno se implantó la Cuenta de Regulación

(3)

Esta sección recoge ideas y datos de R. Fernández "The Expectations Management Approach to Stabilization in Argentina 1976-82" World Development Vol. 13, No. 8, August 1985.

Monetaria, en virtud de la cual se les acreditaba en el Banco Central un interés a los bancos comerciales por las reservas mantenidas y se les cargaba un débito por la parte que prestaran de lo captado en carácter de depósitos a la vista de sus clientes. Los saldos de la Cuenta de Regulación Monetaria fueron, a veces, componentes de cierta importancia en el gasto cuasi-fiscal del Banco Central.

La reducción de la inflación sin aumentar el desempleo era uno de los tres objetivos importantes del nuevo gobierno. Los otros dos consistían en la apertura de la economía y la limitación del gobierno a las "funciones propias del Estado". Nunca se especificó claramente cuáles eran esas funciones, aunque ahora resulta claro que ello involucró aumentos adicionales en el gasto público hasta llevarlo a un nivel cercano al 50% del PBI.

El déficit del sector público, por el contrario, se redujo a cifras cercanas al 4% del PBI, aproximadamente iguales a las del periodo 1970-73 cuando el gasto público estaba por debajo del 40% del PBI. Es decir, en menos de una década los ingresos y gastos públicos crecieron en aproximadamente 10% del PBI, como lo muestra la Tabla II.

La composición del déficit, sin embargo, no es la misma que en 1970-73: Mientras el déficit de las empresas públicas había sido responsable de aproximadamente la mitad del déficit total durante 1970-73 y 1973-76, esta fracción sube a dos tercios en el periodo 1976-80, como lo indica la Tabla II.

Tabla II: La composición del déficit del sector público

1970-85

Año	Déficit empresas públicas	Otras fuentes de deficit	Déficit fiscal total	Gasto público total	Ingresos públicos totales

Porcentaje del PBI					

1970	1.39	-0.17	1.16	38.62	37.46
1971	2.33	1.37	3.70	37.76	34.06
1972	2.55	2.51	5.06	37.00	31.94
1973	2.71	4.92	7.63	40.52	32.89
1974	2.58	4.55	7.13	47.06	39.93
1975	3.93	10.57	14.50	46.40	31.90
1976	3.82	4.78	8.60	43.46	34.86
1977	2.33	0.92	3.25	43.01	39.76
1978	2.19	1.79	3.98	48.92	44.94
1979	2.99	0.86	3.86	45.88	42.02
1980	3.15	1.50	4.65	49.06	44.41
1981	1.16	5.18	6.34	53.30	46.96
1982	2.67	2.95	5.62	49.16	43.54
1983	3.35	7.36	10.71	55.79	45.08
1984	3.53	4.12	7.65	51.86	44.21
1985	2.26	-0.10	2.16	52.09	49.93

Fuente: Tabla 1 del Apéndice.

Dado que el déficit de las empresas públicas juega un rol de creciente importancia en el desempeño del sector público, es de

gran interés observar la participación de ciertas empresas en el déficit total de las mismas. La evaluación de estas participaciones durante 1970-80 muestra que Ferrocarriles Argentinos y Agua y Energía acaparaban el 57% del déficit de todas las empresas públicas en 1970, mientras que sólo eran responsables por 45% de dicho total en 1980. Por supuesto, esto no significa que los déficit de esas dos empresas disminuyeron como porcentaje del PBI. Por el contrario, subieron substancialmente, como lo muestra la Tabla III, aunque no tanto como los déficits de otras empresas públicas. YPF aumentó su participación de 0.7% en 1970 a casi 8% en 1980, y las empresas estatales de los gobiernos provinciales también aumentaron sus participaciones de 0.7% del déficit de todas las empresas públicas en 1970 a 33% una década más tarde. El incremento en el déficit de YPF, que subió de 0.01 del PBI a 0.24 del PBI, es parcialmente atribuible al deterioro del precio interno en términos reales de los productos del petróleo después de 1975, ya aludido al final de la sección anterior de este trabajo.

Para reconstruir un stock adecuado de reservas internacionales, después del agotamiento que éstas habían experimentado en 1974-75, el Banco Central acumuló reservas a una tasa anual de 3% del PBI durante 1976-79. Esta tendencia se interrumpió abruptamente en 1980 debido a la crisis bancaria que terminó, bajo el sistema de garantía oficial de depósitos, en una operación rescate generalizada hacia los bancos comerciales. Los montos involucrados en esta operación representaron aproximadamente 3% del PBI lo cual, bajo el sistema de tipo de

cambio preanunciado (tablita cambiaria), resultò en una pèrdida de reservas aproximadamente igual al 3.43% del PBI.

Tabla III: El Déficit de las Empresas Pùblicas
(porcentaje del PBI)

Empresa	1970	1980	1984	1985
YPF	0.01	0.24	0.27	0.18
Gas del Estado	0.17	-0.10	0.66	0.41
SEGBA	0.04	0.26	0.09	0.04
ENTEL	0.10	-0.10	0.08	-0.21
Aerolíneas Argentinas	0.11	0.00	-0.08	-0.15
Agua y Energia	0.22	0.64	0.56	0.62
Ferrocarriles Arg.	0.57	0.77	1.22	0.80
ELMA	0.08	0.02	0.02	0.04
Otras	0.07	0.37	0.22	0.01
Empresas Pùblicas Provinciales	0.01	1.04	0.50	0.53
Total	1.38	3.15	3.53	2.26

Fuente: FIEL, "El Gasto Pùblico en la Argentina, 1960-1985", cuadro X.3, pags. A 337- A 346.

A diferencia de 1974-75, cuando el gasto cuasi-fiscal del Banco Central fuè negativo, en 1976-80 èste constituyò un instrumento de expansión del sector pùblico, como lo muestra la Tabla I. Conjuntamente con el déficit de las empresas pùblicas, mostrado en la Tabla III, son entre tres y cuatro veces mayores que todo el déficit fiscal más el gasto cuasi-fiscal de cualquier año del periodo 1967-70.

El desempeño macroeconómico del período consistió en que el PBI, estancado durante 1976, creciera 6.4% en 1977 y cayera casi 4% en 1978. Creció 7.1% en 1979 y su crecimiento se desaceleró a menos del 1% en 1980. La tasa de crecimiento de 1979 puede ser parcialmente atribuida al embargo norteamericano de venta de granos a Rusia y a un incremento del 20% en los términos de intercambio respecto de 1977 o 1978.

La inflación, medida por el índice de precios al consumidor, cayó de 444% en 1976 a 176% en 1977, 175.5% en 1978, 159.5% en 1979 y 100.8% en 1980, más del doble de lo que había sido una década atrás. La apreciación real del peso que tuvo lugar durante 1979-80 indujo salidas de capital de importante magnitud. Para controlar este fenómeno se apeló a políticas restrictivas del crédito interno y altas tasas reales de interés. Cuando esto sucede en un sistema bancario que opera con reserva fraccionaria y garantía oficial de depósitos, se estimulan aún más presiones alcistas sobre las tasas reales de interés. Las altas tasas reales de interés que prevalecieron durante 1980 contribuyeron a frenar el crecimiento del PBI en 1980 a una décima parte de lo que había sido en 1979.

El plan de estabilización instrumentado a través del preanuncio de la tasa de cambio se abandonó en el primer trimestre de 1981 por dos razones: La crisis bancaria del segundo trimestre de 1980 y la falta de disciplina fiscal, que impidió lograr coherencia entre el déficit y la tasa preanunciada de devaluación.

Al abandonar el plan de estabilización, se introducen nuevas medidas de política comercial y cambiarias que revierten el proceso de apertura de la economía al comercio exterior. Las devaluaciones diariamente preanunciadas se suspendieron y se implementó una devaluación "de una vez y para siempre" de 30%, esperando que con ello se detendría la sobrevaluación del peso y la fuga de capitales. Por supuesto, esto no sucedió y varias devaluaciones más se llevaron a cabo durante 1981, las cuales tampoco frenaron la salida de capitales. Lo que sí lograron esas sucesivas devaluaciones fue aumentar la incertidumbre lo que, a su vez, indujo a las autoridades a tomar más medidas de la misma naturaleza en un intento desesperado por superar el desempeño del

(4)

Esta sección recoge ideas y datos de:

A. Canavese y G. Di Tella, "The Austral Plan in Argentina: 1985-87" Fundación Ortega y Gasset Conference on Inflation Stabilization, Junio 9-11 de 1987, Toledo, España.

C. Rodríguez, "Comments on the paper by Canavese and Di Tella", presentado en la misma conferencia.

mercado. Una de estas medidas fueron seguros de cambio a tasas preferenciales para empresas que renovaran o extendieran los plazos de vencimiento de sus deudas externas. Finalmente, el gobierno decidió absorber la deuda externa del sector privado a cambio de un pago en pesos...que fueron, a su vez, provistos por el Banco Central a cierta tasa de interés. Eventualmente, la inflación hizo que tal tasa de interés se tornara negativa en términos reales, y los deudores originales completaron la transferencia de sus deudas externas al gobierno pagando apenas una fracción de las mismas. Estas medidas, conjuntamente con las que se discutirán a continuación, llevaron el gasto cuasi-fiscal del Banco Central al nivel sin precedentes de 25.44% del PBI en 1982. Esta cifra, sumada al déficit fiscal de 5.62% del PBI, sobrepasa el 30% del PBI por primera vez en la historia argentina.

También se revirtió la reforma financiera de 1977, reemplazándola con la virtual nacionalización del sistema bancario en 1982, imponiendo encajes cercanos al 100%, control de tasas de interés y racionamiento del crédito. La magnitud de la redistribución de ingreso llevada a cabo por el Banco Central se aprecia advirtiendo que las tasas de interés reales negativas, emergentes de tasas nominales congeladas e inflación arriba del 15% mensual, bastaron para reducir el valor real de una deuda 40% durante el tercer trimestre de 1982. Esto es, por supuesto, aplicable a las deudas en pesos con el Banco Central por la absorción de la deuda privada externa.

El turbulento periodo 1981-82, con tasas de inflación de

104.5% y 164.8% respectivamente, y tasas de crecimiento del PBI de -6.2% y -6.1% respectivamente, fuè seguido por un año de transición a un gobierno civil. Era evidente en el segundo semestre de 1982, después de perdida la guerra del Atlántico Sur, que los militares no podrian retener el poder. Durante 1983 la inflación alcanzò 343.8% y el PBI creció 3.1% a un nivel todavia inferior al de 1974; es decir, una década completa de crecimiento se habia perdido.

El gobierno civil tomò posesión el 10 de diciembre de 1983 y fuè claro desde el principio que los asuntos econòmicos eran considerados una molestia o, a lo sumo, se les conferia una baja prioridad. El gobierno prometiò aumentos en los salarios reales "cada uno de los días de esta administración", lo que se alegaba que resultaria en un aumento entre 6 y 8% durante 1984. El déficit fiscal alcanzò casi 8% del PBI y la inflación subiò a 626.7% (las tasas mensuales de inflación estaban entre 12 y 17% a principios de 1984 y aumentaron arriba del 20% en la segunda mitad del año).

En septiembre de 1984 se alcanzò un acuerdo stand-by con el Fondo Monetario Internacional, virtud al cual el Banco Central fijaria la tasa nominal de interés aproximadamente igual a la tasa de inflación y, al mismo tiempo, proveeria un crecimiento del crédito domèstico total consistente con una tasa de inflación mensual convergente a 8% antes de un año. Además el gasto cuasi-fiscal del Banco Central, que en ese momento era de alrededor de 2.4% del PBI, se habria de cambiar a -0.9% del PBI en un lapso de

cinco trimestres. También se reduciría el déficit fiscal en casi 2% del PBI en el mismo lapso. Este acuerdo se aprobó por el Directorio del FMI el 28 de diciembre de 1984...aproximadamente al mismo tiempo que el gobierno de Argentina dejaba de cumplirlo: Las violaciones a lo acordado fueron notorias y ostensibles en el primer trimestre de 1985.

En algún momento a fines de 1984 o principios de 1985 las autoridades políticas probablemente comprendieron que los desaciertos económicos y la frustración generalizada podían desembocar en problemas políticos. En febrero de 1985 se reemplazó al ministro de economía, y un nuevo equipo económico empezó a trabajar en lo que sería el plan Austral, implementado desde junio de 1985.

Bajo el plan Austral el gasto público se iba a reducir, aunque ninguna reducción significativa se produjo en la práctica; la recaudación, en cambio, aumentó verdaderamente y el déficit fiscal cayó a 2.16% del PBI, menos de un tercio de lo que había sido un año atrás. Los otros dos componentes del plan eran un congelamiento de precios, salarios y tipo de cambio, y un compromiso presidencial de no emitir dinero para financiar al gobierno.

El compromiso presidencial no es tan impresionante como pudiera parecer: Después de todo existen muchas maneras en que el gobierno se puede financiar sin pedir prestado directamente al Banco Central. Casi todas ellas han sido utilizadas desde que se implementó el plan Austral: Los bancos estatales de las

provincias obtienen redescuentos del Banco Central, que son subsecuentemente canalizados a sus respectivos gobiernos; las empresas públicas se endeudan con bancos comerciales estatales, que subsecuentemente obtienen redescuentos del Banco Central; la Tesorería emite deuda de corto plazo con todas las cláusulas de indexación concebibles. Este último mecanismo no contribuye al crecimiento de la base monetaria pero aumenta el gasto cuasi-fiscal del Banco Central y reduce la capacidad prestable al sector privado. Con todo, la base monetaria se ha casi triplicado entre junio de 1985 y febrero de 1987. Las tasas de inflación, medidas por el índice de precios al consumidor, fueron 672.2% en 1985 y 90.1% en 1986, casi igual que en 1980 sin congelamiento de precios.

El congelamiento de precios y salarios tuvo por objeto originalmente romper inercias inflacionarias y expectativas infundadas, derivadas del comportamiento presuntamente sub-óptimo de los agentes económicos. Esta justificación del congelamiento tuvo que ser modificada cuando se hizo aparente que las expectativas no eran infundadas, después de todo. La justificación entonces se transformó en que la protección arancelaria permite comportamientos monopolísticos de los productores locales lo cual, a su vez, significa precios más altos, es decir inflación. Obviamente, los monopolios (excepto el de la creación de dinero por el Estado) no son susceptibles de generar inflación. Generan precios altos...que no es lo mismo que precios crecientes!. No obstante el error, las autoridades todavía utilizan este falso argumento para intimidar a los

empresarios que reclaman el descongelamiento de precios con una eventual reducción de la protección arancelaria.

El comportamiento del sector público durante este período tuvo gran similitud con lo observado en los tres períodos anteriores: El gasto siguió creciendo, habiendo ya excedido el 50% del PBI; el déficit fiscal volvió a los niveles del 6-11% del PBI, como en el período 73-76, excepto en 1985 con el plan Austral cuando el déficit fue 2.16% del PBI; el gasto cuasi-fiscal del Banco Central continuó creciendo, habiendo alcanzado el nivel más alto de la historia: 25.44% del PBI en 1982 y 17.56% en 1984.

A diferencia de los tres períodos anteriores, las empresas públicas no son los principales culpables de la debacle fiscal de 1981-85. Sus déficits representan bastante menos de la mitad del déficit fiscal total, excluyendo el gasto cuasi-fiscal del Banco Central (ver Tabla II). Si éste se incluye, el déficit de las empresas públicas no alcanza al 20% del total. La responsabilidad por el desempeño del sector público durante este período recae en el Banco Central, aún después del plan Austral. Se podría, sin embargo, argumentar correctamente que el mal comportamiento del Banco Central es sólo una manera de proveer fondos al sector público sin que el gobierno tenga que pedir prestado al Banco Central.

La Tasa de Retorno al Capital en las Empresas Públicas, 1970-85

Esta sección presentará un cálculo realizado por Arnold C. Harberger, utilizando datos de inversión, ingresos y gastos

corrientes de las empresas públicas, expresados en australes de septiembre 1986, obtenidos del estudio ya mencionado de FIEL.(5)

Suponiendo tasas alternativas de depreciación y stocks de capital iniciales en 1959, Harberger computó series alternativas del stock de capital de las empresas públicas. El cociente de los ingresos netos (esto es, ingresos menos gastos corrientes menos depreciación) dividido el stock de capital da la tasa de retorno para cada año. Los datos y los cálculos se reproducen en las Tablas 4, 5 y 6 en el Apéndice.

El análisis de sensibilidad indica que los resultados son bastante robustos. Si se supone un stock de capital inicial de 20000 millones de australes de septiembre, 1986, junto con una tasa de depreciación de 5%, la tasa de retorno para el periodo 1971-85 resulta ser -1.6% anual. Si se cambia el supuesto de stock inicial de capital a 10000 millones, la tasa de retorno cambia a -1.1% por año. Si se cambia el supuesto de tasa de depreciación a 6%, manteniendo el capital inicial en 20000 millones, la tasa de retorno cambia a -2.2% por año.

Las tasas estimadas de retorno son todas negativas, y en cada caso la tasa del periodo 1971-80 es aún más negativa que la de todo el periodo 1971-85. Estos resultados se muestran en la Tabla IV.

(5)

A. Harberger, "Crecimiento del Sector Público en la Actualidad" 5a. Convención de Bancos Privados Nacionales (B. Aires, Agosto 24-26, 1987).

Aunque la exactitud de los supuestos pueda ser debatible, existe fuerte evidencia que el desempeño de las empresas públicas ha dejado mucho que desear, desde el punto de vista de la eficiencia económica. Aún si se argumentara que estas empresas tienen otros objetivos, como la promoción de la soberanía, la redistribución del ingreso, o cualquier otro fin no-económico, los números de la Tabla IV constituyen un alerta acerca de los costos de perseguir esos objetivos (no controvertidos en este trabajo) a través de la operación de empresas públicas.

Tabla IV: Tasa de Retorno de las Empresas Públicas
1971-85

Supuesto de capital inicial	A 20000 millones	A 10000 millones	A 20000 millones
-----	-----	-----	-----
Supuesto de tasa de depreciación	5%	5%	6%
-----	-----	-----	-----
1971-75	-0.022	-0.013	-0.026
1976-80	-0.003	0.001	-0.010
1981-85	-0.024	-0.022	-0.031
1971-85	-0.016	-0.011	-0.022

Fuente: A. C. Harberger, "Crecimiento del Sector Público en la Actualidad", 5a. Convención de Bancos Privados Nacionales (Buenos Aires, Agosto 24-26, 1987).

La creación de empresas públicas comenzó hace más de medio siglo. El Mercado Nacional de Papas y la Junta de Granos fueron creados en 1933. El monopolio legal a YPF se otorgó en 1935, el mismo año que se creó la Junta de Carnes. Fabricaciones Militares nació en 1941...con 14 fábricas y 17 sociedades anónimas, apenas una fracción de lo que posee en la actualidad. El gobierno compró la Empresa Nacional de Telecomunicaciones en 1946, los ferrocarriles en 1949 y Aerolíneas Argentinas en 1950. Hidronor se creó en 1967 y varias compañías petroquímicas ingresaron al sector público en 1970, 1971 y 1973. Por supuesto, la tendencia continúa persistentemente hasta nuestros días, cuando el número de empresas públicas ya es superior a 300.

En algunos casos las compañías son creadas o adquiridas por el gobierno en intentos deliberados de controlar ciertos bienes, cuya producción es considerada de "importancia estratégica". Observando el desempeño de la mayoría de estas compañías se llega a pensar que fue la reducción en el consumo de esos bienes lo que realmente se consideró de "importancia estratégica". En muchos otros casos las empresas fueron adquiridas por el gobierno bajo la presión del dueño anterior para evitar "el caos social" o "el desempleo masivo", que presuntamente resultaría si se permitiera que esas compañías quebraran.

Resumen y Conclusiones

El comportamiento del sector público en Argentina durante 1970-85 ha sido consistente e ininterrumpido por cambios

políticos internos o por shocks económicos externos. Este comportamiento ha consistido en hacer crecer el sector bajo todas las circunstancias.

El punto de partida de este trabajo es el plan de estabilización de 1967-69. Los gobiernos ya habían afectado la asignación de recursos con la política de sustitución de importaciones que protegía a los productores locales frente a la competencia externa, y a través de la creación de empresas públicas monopólicas legalmente protegidas frente a la competencia interna o externa.

Las reglas habían sido, pues, claramente establecidas: Mantener la competencia al mínimo, y reemplazar considerablemente los mecanismos de mercado por mecanismos políticos.

A pesar de todo la década de los setenta tenía un comienzo promisorio: Durante 1967-69 el gasto público era 36-37% del PBI, el déficit fiscal era 1-1.7% del PBI, el gasto cuasi-fiscal del Banco Central casi no existía, la inflación fue 7.5% en 1969 y el PBI creció 8.4% ese año.

Durante 1970-73 los ingresos fiscales se redujeron mientras los gastos se mantuvieron constantes como porcentaje del PBI y, consecuentemente, el déficit fiscal subió a 5% del PBI en 1972. Las empresas públicas se llevaron la tajada del león en el aumento del déficit público.

Durante 1973-76 la crisis petrolera sacudió al mundo. El comercio argentino de petróleo con el resto del mundo estaba

balanceado y, por lo tanto, el aumento en el precio del petróleo no afectó inmediatamente la balanza de pagos. Había, ciertamente, crisis de pagos externos en esos años, pero era una consecuencia de las políticas cambiarias de 1973 y 1974 y no de la crisis petrolera. Es más, las autoridades del momento trataron de aprovechar esta crisis y aumentaron substancialmente el precio doméstico de los productos petroleros, en un intento de reducir el consumo interno, generar exportaciones y así moderar la crisis de balanza de pagos.

En este periodo el gasto público sobrepasó el 40% del PBI, el déficit fiscal casi llegó al 15% del PBI y tasas mensuales de inflación superiores a 30% se observaron por primera vez en la historia argentina.

El rol del sector público en este periodo, sin embargo, fue mucho más allá de lo que indicarían los niveles del gasto público o del déficit fiscal. Este periodo se caracteriza por enormes cantidades de regulaciones gubernamentales sobre casi todos los detalles de la vida económica. Esto no tiene un costo fiscal y, por lo tanto, no queda registrado en el gasto público ni en el déficit, pero tiene un significativo costo económico de pérdida de eficiencia. Oportunidades de inversión cuyo principal objetivo es aprovecharse de regulaciones caprichosas se hacen preferibles a inversiones económicamente productivas.

Al principio del periodo 1976-80 se eliminaron muchas prohibiciones y regulaciones; las restricciones cuantitativas al comercio exterior se redujeron gradualmente y los tipos de cambio

múltiples fueron gradualmente unificados. La reforma financiera permitió que las instituciones financieras operaran con libertad de tasas de interés.

Estos cambios permitieron que el sector privado operara más eficientemente. La eliminación de restricciones al comercio exterior promovió la competencia. Mucho más pudo haberse hecho; en particular, la reducción de las tarifas pudo haber sido más acelerada, mayor y más uniforme. Pero la falla principal consistió en no promover, ni siquiera permitir, la competencia entre el sector privado y las empresas del sector público. Estas últimas generaron aproximadamente dos tercios del déficit fiscal y un costo económico mucho mayor aún al reducir la eficiencia generalizada de la economía.

El gasto público en este período superó el 50% del PBI. Los déficits de las empresas públicas más el gasto cuasi-fiscal del Banco Central en cualquier año del período 1976-80 fueron entre tres y cuatro veces más grande, como porcentaje del PBI, que todo el déficit fiscal más el gasto cuasi-fiscal de cualquier año del período 1967-70.

"La" tarea más importante de las autoridades económicas en 1981 fue corregir la sobrevaluación del peso y detener la fuga de capitales. Al igual que las autoridades económicas que los precedieron, preferían la intervención discrecional en la economía a la disciplina fiscal con libertad de mercados como instrumento de estabilización. El fracaso de las sucesivas devaluaciones para detener la fuga de capitales fue siempre

atribuido a expectativas infundadas del sector privado. Otras medidas, como seguros de cambio y préstamos subsidiados a empresas que postergaran los vencimientos de sus deudas externas, también se ensayaron. Finalmente, el gobierno absorbió la deuda externa del sector privado. Como resultado, el gasto cuasi-fiscal del Banco Central alcanzó el nivel sin precedentes de 25.44% del PBI en 1982. La inflación aumentó a 104.5% en 1981 y 164.8% en 1982, con tasas negativas de crecimiento del PBI iguales a -6.2% y -6.1%, respectivamente.

Un nuevo gobierno asumió en diciembre de 1983 y decidió hacer algo con la economía en junio de 1985, después que la inflación había alcanzado 343.8% en 1983 y 626.87% en 1984, y el PBI permanecía todavía por debajo del de 1974; es decir, una década completa de crecimiento del PBI se había perdido. Bajo el plan Austral de junio de 1985 el gasto público se iba a reducir, aunque ninguna reducción significativa se observó en la práctica; los ingresos públicos, en cambio, se incrementaron substancialmente, y el déficit cayó a 2.16% del PBI, menos de un tercio del nivel del año anterior. Los otros dos componentes del plan eran un congelamiento de precios, salarios y tipo de cambio, y un compromiso presidencial de no emitir dinero para financiar al gobierno. A pesar de todo la base monetaria casi se ha triplicado entre junio de 1985 y febrero de 1987. Las tasas de inflación, medidas por el índice de precios al consumidor, fueron 672.2% en 1985 y 90.1% en 1986, casi igual que en 1980 sin congelamiento de precios.

A diferencia de los tres periodos anteriores, las empresas

públicas no son los principales culpables del fracaso fiscal durante 1981-85. Sus déficits son bastante menos que la mitad del déficit de todo el sector público, y menos de 20% de éste más el gasto cuasi-fiscal del Banco Central. La responsabilidad por el desempeño del sector público en este período recae sobre el Banco Central. Se podría, sin embargo, correctamente argumentar que el mal comportamiento del Banco Central es sólo una manera de proveer fondos al sector público sin que el gobierno tenga que pedir prestado al Banco Central.

Esto no significa que las empresas públicas se hayan redimido de sus pecados económicos. La tasa de retorno sobre su capital ha sido negativa y, además, las regulaciones que las hacen monopolios han reducido la eficiencia generalizada de la economía.

El período considerado en este trabajo incluye dos gobiernos militares y dos gobiernos civiles. El período también incluye la crisis del petróleo de 1973 y el "boom" de los términos de intercambio argentinos de 1979. Durante la primera mitad de la década de los setenta la deuda externa no era materia de preocupación, mientras que ocupaba el centro del escenario a principios de los años 80. A pesar de todos los cambios, el comportamiento del sector público ha sido notoriamente estable: El gasto público como fracción del PBI creció ininterrumpidamente en 50% en menos de veinte años; cuando los ingresos fiscales no fueron suficientes para pagarlos, los déficits emergentes se financiaron con deuda o creación de dinero. La inflación

resultante se adjudicó a falta de responsabilidad social del sector privado, a sus infundadas expectativas (por lo tanto, la política preferida fué controles de precios), o al comportamiento monopolístico de productores locales sobreprotegidos (en este caso una apertura selectiva del comercio exterior fué la política preferida). Es una cruel ironía que los gobiernos se equivocaran dando protección a la substitución de importaciones en los años cincuenta y sesenta, y se vuelvan a equivocarse en los ochenta al proponer combatir la inflación levantando selectivamente la protección que ellos mismos crearon.

De ninguna manera debiera quedar la impresión que el comportamiento del sector público ha sido necesariamente hostil al sector privado. El comportamiento podría mas bien caracterizarse como un estado de permanente invasión sin hostilidad, con la complicidad o al menos la complacencia de aquellos en el sector privado que esperan ganar a raíz de este comportamiento del sector público. La absorción de la deuda externa privada, la adquisición gubernamental de empresas privadas en quiebra y la tolerancia gubernamental a la oposición de la CGT a cualquier intento de privatización de empresas públicas son claros ejemplos del rol, autoasignado, de custodio de la economía que el gobierno ha tomado para sí.

APENDICE

Tabla 1: Operaciones del Sector Público

Argentina 1966-85

	Gobierno Nacional	Provincias y Municipios	Empresas Públicas	Seguridad Social	Total
----- por ciento del PBI -----					
<u>AÑO 1966</u>					
1. Ingresos	9.01	6.47	9.66	6.47	31.61
Impuestos	6.91	6.07	---	6.03	19.01
Otros	2.10	0.40	9.66	0.44	12.60
2. Gastos	7.78	6.21	11.09	9.84	34.93
Corrientes	6.42	4.28	8.55	9.81	29.06
Capital	1.36	1.93	2.54	0.03	5.87
3. Transferencias Netas a Favor	-4.29	-0.92	1.86	3.35	0
4. Deficit (2-1-3)	3.06	0.66	-0.43	0.02	3.31
5. Financiamiento	3.06	0.66	-0.43	0.02	3.31
Banco Central	2.16	--	--	--	2.16
Deuda Pública Neta	0.90	0.66	-0.43	0.02	1.15

Tabla 1 continuación

	Gobierno Nacional	Provincias y Municipios	Empresas Públicas	Seguridad Social	Total
----- por ciento del FBI -----					
<u>ANO 1967</u>					
1. Ingresos	10.70	6.57	10.53	8.26	36.06
Impuestos	8.69	6.18	---	7.68	22.55
Otros	2.01	0.39	10.53	0.58	13.51
2. Gastos	8.35	6.19	11.81	10.76	37.11
Corrientes	6.30	3.95	8.64	10.72	29.61
Capital	2.05	2.24	3.17	0.04	7.50
3. Transferencias Netas a Favor	-3.77	-0.80	1.39	3.18	0
4. Déficit (2-1-3)	1.42	0.42	-0.11	-0.68	1.05
5. Financiamiento	1.42	0.42	-0.11	-0.68	1.05
Banco Central	1.08	---	---	---	1.08
Deuda Pública Neta	0.34	0.42	-0.11	-0.68	-0.03

<u>ANO 1968</u>					
1. Ingresos	10.29	6.92	10.46	7.69	35.36
Impuestos	8.31	6.19	---	7.27	21.77
Otros	1.98	0.73	10.46	0.42	13.59
2. Gastos	8.00	6.53	11.50	10.99	37.02
Corrientes	5.75	4.02	8.30	10.95	29.02
Capital	2.25	2.51	3.20	0.04	8.00
3. Transferencias Netas a Favor	-3.82	-0.47	1.21	3.08	0
4. Déficit (2-1-3)	1.53	0.08	-0.17	0.22	1.66
5. Financiamiento	1.53	0.08	-0.17	0.22	1.66
Banco Central	0.51	---	---	---	0.51
Deuda Pública Neta	1.52	0.08	-0.17	0.22	1.52

Tabla 1 continuación

	Gobierno Nacional	Provincias y Municipios	Empresas Públicas	Seguridad Social	Total
----- por ciento del PBI -----					
<u>ANO 1969</u>					
1. Ingresos	10.56	7.04	10.21	7.05	34.86
Impuestos	7.82	6.04	---	6.61	20.47
Otros	2.74	1.00	10.21	0.44	14.39
2. Gastos	8.06	6.90	11.07	9.91	35.93
Corrientes	5.73	4.34	7.90	9.89	27.86
Capital	2.33	2.56	3.17	0.02	8.07
3. Transferencias Netas a Favor	-3.61	-0.22	0.89	2.95	0
4. Déficit (2-1-3)	1.11	0.08	-0.03	-0.09	1.07
5. Financiamiento	1.11	0.08	-0.03	-0.09	1.07
Banco Central	0.42	---	---	---	0.42
Deuda Pública Neta	0.69	0.08	-0.03	-0.09	0.65

<u>ANO 1970</u>					
1. Ingresos	11.71	7.54	10.60	7.61	37.46
Impuestos	9.37	6.43	---	7.12	22.92
Otros	2.34	1.11	10.60	0.49	14.54
2. Gastos	8.41	7.45	11.99	10.77	38.62
Corrientes	6.06	4.84	8.21	10.74	29.85
Capital	2.35	2.61	3.78	0.03	8.77
3. Transferencias Netas a Favor	-3.88	-0.25	0.73	3.40	0
4. Déficit (2-1-3)	0.58	0.16	0.66	-0.24	1.16
5. Financiamiento	0.58	0.16	0.66	-0.24	1.16
Banco Central	0.57	---	---	---	0.57
Deuda Pública Neta	0.01	0.16	0.66	-0.24	0.59

Tabla 1 continuación

	Gobierno Nacional	Provincias y Municipios	Empresas Públicas	Seguridad Social	Total
----- por ciento del PBI -----					
<u>ANO 1971</u>					
1. Ingresos	10.18	6.47	9.75	7.66	34.06
Impuestos	7.80	5.48	---	7.15	20.43
Otros	2.38	0.99	9.75	0.51	13.63
2. Gastos	7.81	7.00	12.08	10.87	37.76
Corrientes	5.60	4.62	8.29	10.84	29.35
Capital	2.21	2.38	3.79	0.03	8.41
3. Transferencias Netas a Favor	-4.49	0.12	0.80	3.57	0
4. Déficit (2-1-3)	2.12	0.41	1.53	-0.36	3.70
5. Financiamiento	2.12	0.41	1.53	-0.36	3.70
Banco Central	2.07	---	---	---	2.07
Deuda Pública Neta	0.05	0.41	1.53	-0.36	1.63

<u>ANO 1972</u>					
1. Ingresos	10.05	5.29	10.27	6.33	31.94
Impuestos	7.59	4.56	---	5.93	18.08
Otros	2.46	0.73	10.27	0.40	13.86
2. Gastos	8.35	6.74	12.82	9.09	37.00
Corrientes	5.69	4.40	8.61	9.05	27.75
Capital	2.66	2.34	4.21	0.04	9.25
3. Transferencias Netas a Favor	-4.25	0.67	0.52	3.06	0
4. Déficit (2-1-3)	2.55	0.78	2.03	-0.30	5.06
5. Financiamiento	2.55	0.78	2.03	-0.30	5.06
Banco Central	1.62	---	---	---	1.62
Deuda Pública Neta	0.93	0.78	2.03	-0.30	3.44

Tabla 1 continuación

	Gobierno Nacional	Provincias y Municipios	Empresas Públicas	Seguridad Social	Total
----- por ciento del PBI -----					
<u>ANO 1973</u>					
1. Ingresos	9.26	5.78	10.32	7.53	32.89
Impuestos	7.47	5.18	---	7.07	19.72
Otros	1.79	0.60	10.32	0.46	13.17
2. Gastos	8.95	7.68	13.03	10.86	40.52
Corrientes	6.38	5.68	8.64	10.81	31.51
Capital	2.57	2.00	4.39	0.05	9.01
3. Transferencias Netas a Favor	-6.01	1.30	0.62	4.09	0
4. Déficit (2-1-3)	5.70	0.60	2.09	-0.76	7.63
5. Financiamiento	5.78	0.60	2.09	-0.76	7.63
Banco Central	4.20	---	---	---	4.20
Deuda Pública Neta	1.58	0.60	2.09	-0.76	3.43

<u>ANO 1974</u>					
1. Ingresos	10.99	6.86	12.97	9.11	39.93
Impuestos	9.36	6.09	---	8.47	23.92
Otros	1.63	0.77	12.97	0.64	16.01
2. Gastos	9.69	9.04	15.55	12.78	47.06
Corrientes	6.73	6.29	11.03	12.70	36.75
Capital	2.96	2.75	4.52	0.08	10.31
3. Transferencias Netas a Favor	-7.29	1.58	1.12	4.59	0
4. Déficit (2-1-3)	5.99	0.60	1.46	-0.92	7.13
5. Financiamiento	5.99	0.60	1.46	-0.92	7.13
Banco Central	4.95	---	---	---	4.95
Deuda Pública Neta	1.04	0.60	1.46	-0.92	2.18

Tabla 1 continuación

	Gobierno Nacional	Provincias y Municipios	Empresas Públicas	Seguridad Social	Total
----- por ciento del FBI -----					
<u>ANO 1975</u>					
1. Ingresos	7.68	4.15	13.02	7.05	31.90
Impuestos	6.24	3.52	---	6.62	16.38
Otros	1.44	0.63	13.02	0.43	15.52
2. Gastos	9.16	10.40	16.95	9.89	46.40
Corrientes	6.55	7.73	11.49	9.84	35.61
Capital	2.61	2.67	5.46	0.05	10.79
3. Transferencias Netas a Favor	-10.24	5.16	1.35	3.73	0
4. Déficit (2-1-3)	11.72	1.09	2.58	-0.89	14.50
5. Financiamiento	11.72	1.09	2.58	-0.89	14.50
Banco Central	8.34	---	---	---	8.34
Deuda Pública Neta	3.38	1.09	2.58	-0.89	6.16

<u>ANO 1976</u>					
1. Ingresos	9.06	5.32	13.69	6.79	34.86
Impuestos	7.43	4.84	---	6.35	18.62
Otros	1.63	0.48	13.69	0.44	16.24
2. Gastos	9.31	7.81	17.51	8.83	43.46
Corrientes	5.42	4.53	11.54	8.80	30.29
Capital	3.89	3.28	5.97	0.03	13.17
3. Transferencias Netas a Favor	-8.13	2.10	2.69	3.34	0
4. Déficit (2-1-3)	8.38	0.39	1.13	-1.30	8.60
5. Financiamiento	8.38	0.39	1.13	-1.30	8.60
Banco Central	3.33	---	---	---	3.33
Deuda Pública Neta	5.05	0.39	1.13	-1.30	5.27

Tabla 1 continuación

	Gobierno Nacional	Provincias y Municipios	Empresas Públicas	Seguridad Social	Total
----- por ciento del PBI -----					
<u>ANO 1977</u>					
1. Ingresos	10.48	8.52	14.48	6.28	39.76
Impuestos	8.25	7.53	---	5.75	21.53
Otros	2.23	0.99	14.48	0.53	18.23
2. Gastos	8.65	9.19	16.81	8.36	43.01
Corrientes	4.97	4.84	10.80	8.31	28.92
Capital	3.68	4.35	6.01	0.05	14.09
3. Transferencias Netas a Favor	-5.19	0.68	1.42	3.09	0
4. Déficit (2-1-3)	3.36	-0.01	0.91	-1.01	3.25
5. Financiamiento	3.36	-0.01	0.91	-1.01	3.25
Banco Central	1.49	---	---	---	1.49
Deuda Pública Neta	1.87	-0.01	0.91	-1.01	1.76

<u>ANO 1978</u>					
1. Ingresos	12.13	9.13	15.81	7.87	44.94
Impuestos	9.25	8.01	---	6.79	24.05
Otros	2.88	1.12	15.81	1.08	20.89
2. Gastos	9.69	10.23	18.00	11.00	48.92
Corrientes	6.16	5.69	11.95	10.92	34.72
Capital	3.53	4.54	6.05	0.08	14.20
3. Transferencias Netas a Favor	-5.10	0.52	0.78	3.80	0
4. Déficit (2-1-3)	2.66	0.58	1.41	-0.67	3.98
5. Financiamiento	2.66	0.58	1.41	-0.67	3.98
Banco Central	---	---	---	---	---
Deuda Pública Neta	2.66	0.58	1.41	-0.67	3.98

Tabla 1 continuación

	Gobierno Nacional	Provincias y Municipios	Empresas Públicas	Seguridad Social	Total
----- por ciento del PBI -----					
<u>ANO 1979</u>					
1. Ingresos	11.27	9.33	13.16	8.27	42.02
Impuestos	8.38	8.20	---	7.53	24.10
Otros	2.89	1.13	13.16	0.74	17.92
2. Gastos	8.58	9.89	16.15	11.26	45.88
Corrientes	5.63	5.94	11.36	11.21	34.14
Capital	2.95	3.95	4.79	0.05	11.74
3. Transferencias Netas a Favor	-3.96	0.10	0.07	3.79	0
4. Déficit (2-1-3)	1.27	0.46	2.92	-0.80	3.85
5. Financiamiento	1.27	0.46	2.92	-0.80	3.85
Banco Central	---	---	---	---	---
Deuda Pública Neta	1.27	0.46	2.92	-0.80	3.85

<u>ANO 1980</u>					
1. Ingresos	11.00	10.51	12.92	9.98	44.41
Impuestos	8.79	9.37	---	9.20	27.36
Otros	2.21	1.14	12.92	0.78	17.05
2. Gastos	8.69	10.33	16.07	13.97	49.06
Corrientes	6.34	7.04	10.61	13.91	37.90
Capital	2.35	3.29	5.46	0.06	11.16
3. Transferencias Netas a Favor	-5.20	-0.05	0.65	4.60	0
4. Déficit (2-1-3)	2.89	-0.13	2.50	-0.61	4.65
5. Financiamiento	2.89	-0.13	2.50	-0.61	4.65
Banco Central	3.45	---	---	---	3.45
Deuda Pública Neta	-0.56	-0.13	2.50	-0.61	1.20

Tabla 1 continuación

	Gobierno Nacional	Provincias y Municipios	Empresas Públicas	Seguridad Social	Total
----- por ciento del PBI -----					
<u>ANO 1981</u>					
1. Ingresos	9.64	9.39	15.48	12.45	46.96
Impuestos	7.41	8.13	---	10.71	26.25
Otros	2.23	1.26	15.48	1.74	20.71
2. Gastos	9.31	11.21	16.64	16.14	53.30
Corrientes	6.62	7.05	11.87	15.71	41.25
Capital	2.69	4.16	4.77	0.43	12.05
3. Transferencias Netas a Favor	-5.97	0.98	0.84	4.15	0
4. Déficit (2-1-3)	5.64	0.84	0.32	-0.46	6.34
5. Financiamiento	5.64	0.84	0.32	-0.46	6.34
Banco Central	5.07	---	---	---	5.07
Deuda Pública Neta	0.57	0.84	0.32	-0.46	1.27

<u>ANO 1982</u>					
1. Ingresos	9.31	8.41	15.73	10.09	43.54
Impuestos	7.10	7.19	---	8.73	23.02
Otros	2.21	1.22	15.73	1.36	20.52
2. Gastos	9.02	9.21	18.40	12.53	49.16
Corrientes	6.42	6.45	13.30	12.07	38.24
Capital	2.60	2.76	5.10	0.46	10.92
3. Transferencias Netas a Favor	-4.63	0.89	0.78	2.96	0
4. Déficit (2-1-3)	4.34	-0.09	1.89	-0.52	5.62
5. Financiamiento	4.34	-0.09	1.89	-0.52	5.62
Banco Central	4.78	---	---	---	4.78
Deuda Pública Neta	-0.44	-0.09	1.89	-0.52	0.84

Tabla 1 continuación

	Gobierno Nacional	Provincias y Municipios	Empresas Públicas	Seguridad Social	Total
----- por ciento del FBI -----					
<u>ANO 1983</u>					
1. Ingresos	10.55	7.33	16.68	10.52	45.08
Impuestos	7.72	5.93	---	9.29	22.94
Otros	2.83	1.40	16.68	1.23	22.14
2. Gastos	10.69	11.88	20.03	13.19	55.79
Corrientes	7.78	8.95	14.81	12.85	44.39
Capital	2.91	2.93	5.22	0.34	11.40
3. Transferencias Netas a Favor	-13.04	3.92	6.09	3.03	0
4. Déficit (2-1-3)	13.18	0.63	-2.74	-0.36	10.71
5. Financiamiento	13.18	0.63	-2.74	-0.36	10.71
Banco Central	16.60	---	---	---	16.60
Deuda Pública Neta	-3.42	0.63	-2.74	-0.36	-5.89

<u>ANO 1984</u>					
1. Ingresos	10.58	7.06	15.46	11.11	44.21
Impuestos	7.65	5.63	---	9.65	22.93
Otros	2.93	1.43	15.46	1.46	21.28
2. Gastos	8.98	11.45	18.99	12.44	51.86
Corrientes	7.42	8.40	14.42	12.33	42.57
Capital	1.56	3.05	4.57	0.11	9.29
3. Transferencias Netas a Favor	-7.72	2.87	2.51	2.34	0
4. Déficit (2-1-3)	6.12	1.52	1.02	-1.01	7.65
5. Financiamiento	6.12	1.52	1.02	-1.01	7.65
Banco Central	5.08	---	---	---	5.08
Deuda Pública Neta	1.04	1.52	1.02	-1.01	2.57

Tabla 1 continuación

	Gobierno Nacional	Provincias y Municipios	Empresas Públicas	Seguridad Social	Total

por ciento del PBI					

<u>AÑO 1985</u>					
1. Ingresos	15.55	5.74	18.11	10.53	49.93
Impuestos	12.76	4.35	---	9.70	26.81
Otros	2.79	1.39	18.11	0.83	23.12
2. Gastos	8.66	10.48	20.37	12.58	52.09
Corrientes	7.13	8.10	16.60	12.48	44.31
Capital	1.53	2.38	3.77	0.10	7.78
3. Transferencias Netas a Favor	-9.47	4.30	2.40	2.77	0
4. Déficit (2-1-3)	2.58	0.44	-0.14	-0.72	2.16
5. Financiamiento	2.58	0.44	-0.14	-0.72	2.16
Banco Central	2.33	---	---	---	2.33
Deuda Pública Neta	0.25	0.44	-0.14	-0.72	-0.17

Fuente: FIEL, "El Gasto Público en la Argentina, 1960-1985",
Cuadro II.3, pags. A 71-A 90.

Tabla 2: Términos de Intercambio

de Argentina, 1970-76

Año	Precios de Exportaciones	Precios de Importaciones	Términos de Intercambio
	Indice 1970=100		
1970	100.0	100.0	100.0
1971	101.0	96.4	104.9
1972	121.5	103.5	117.4
1973	180.3	165.5	108.9
1974	195.7	272.3	71.9
1975	170.2	239.0	71.2
1976	179.0	256.0	69.3

Fuente: FIEL e International Financial Statistics, citado por Guido Di Tella, Perón-Perón, 1973-76 (Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1983), Cuadro A.7 in el Apèndice Estadístico.

Tabla 3: Deuda Externa Argentina

1972-76

(millones de dólares)

	1972	1973	1974	1975	1976
Deuda Total	5788	6233	7968	9149	9738
Sector Público	3089	3426	4558	5295	6648
A menos de 180 días	162	243	379	717	675
A más de 180 días	2922	3183	4179	4578	5973
Sector Privado	2699	2807	3410	3854	3090
A menos de 180 días	930	1230	1759	2124	1066
A más de 180 días	1769	1577	1651	1730	2024

Fuente: J. Sommer "La Deuda Externa Argentina Entre 1972 y 1976", trabajo presentado a la XIV reunión de economistas del Banco Central. Bariloche, Argentina, 1977, citado by Guido Di Tella, op. cit.

Tabla 4: Tasa de Retorno de las Empresas Públicas
Supuesto de stock de capital en 1959: 20.000 millones
Supuesto de tasa de depreciación: 5%

Inversión Corriente	Depreciación Corriente	Stock de Capital	Ingreso Neto	Tasa de Retorno
	$0.05*(3)$ -1	(3) -1	$+(1)-(2)$	$(4)/(3)$ -1
(1)	(2)	(3)	(4)	
----- (Millones de australes de setiembre 1986) -----				
1959		20000		
1960	1903	1000	20903	
1961	2383	1045	22240	
1962	2236	1112	23364	
1963	1933	1169	24129	
1964	1707	1206	24630	
1965	1332	1232	24730	
1966	1324	1237	24817	
1967	1724	1241	25300	
1968	1834	1265	25869	
1969	2014	1293	26590	
1970	2283	1330	27543	
1971	2339	1377	28505	-590
1972	2427	1425	29507	-671
1973	2892	1475	30924	-651
1974	3405	1546	32783	-305
1975	4132	1639	35276	-618
1976	3997	1764	37509	-431
1977	4435	1875	40069	+538
1978	4591	2003	42657	+508
1979	3944	2133	44468	-958
1980	5092	2223	47337	-458
1981	4103	2367	49073	+432
1982	3314	2454	49993	-1213
1983	3407	2500	50900	-1548
1984	3420	2545	51775	-2149
1985	2774	2589	51960	-1627

Fuente: FIEL, "El Gasto Público en la Argentina, 1960-1985",
 cuadro IX.2

Tabla 5: Tasa de Retorno de las Empresas Públicas
Supuesto de Stock de Capital en 1959: 10.000 millones
Supuesto de tasa de depreciación: 5%

Inversión Corriente	Depreciación Corriente	Stock de Capital	Ingreso Neto	Tasa de Retorno
	0.05*(3) -1	(3) + (1) - (2) -1		(4)/(3) -1
(1)	(2)	(3)	(4)	
----- (Millones de australes de setiembre 1986) -----				
1959		10000		
1960	1903	500	11403	
1961	2382	570	13215	
1962	2236	661	14790	
1963	1933	740	15983	
1964	1707	799	16891	
1965	1332	845	17378	
1966	1324	869	17833	
1967	1724	892	18665	
1968	1834	933	19566	
1969	2014	978	20602	
1970	2283	1030	21855	
1971	2339	1093	23101	-306
1972	2427	1155	24373	-401
1973	2892	1219	26046	-395
1974	3405	1302	28149	-61
1975	4132	1407	30874	-386
1976	3997	1544	33327	-211
1977	4435	1666	36096	+747
1978	4591	1805	38882	+706
1979	3944	1944	40882	-769
1980	5092	2044	43930	-279
1981	4103	2197	45836	+602
1982	3314	2292	46858	-1051
1983	3407	2343	47922	-1391
1984	3420	2396	48946	-2000
1985	2774	2447	49273	-1485

Fuente: FIEL, "El Gasto Público en la Argentina, 1960-1985",
 cuadro IX.2

Tabla 6: Tasa de Retorno de las Empresas Públicas
Supuesto de Stock de Capital en 1959: 20.000 millones
Supuesto de tasa de depreciación: 6%

Inversión Corriente	Depreciación Corriente 0.06*(3) -1	Stock de Capital (3) +(1)-(2) -1	Ingreso Neto	Tasa de Retorno (4)/(3) -1
(1)	(2)	(3)	(4)	
(Millones de australes de setiembre 1986)				
1959		20000		
1960	1903	1200	20703	
1961	2382	1242	21843	
1962	2236	1311	22768	
1963	1933	1366	23336	
1964	1707	1400	23643	
1965	1332	1419	23556	
1966	1324	1413	23467	
1967	1724	1408	23783	
1968	1834	1427	24190	
1969	2014	1451	24753	
1970	2283	1485	25551	
1971	2339	1533	26357	-746
1972	2427	1581	27203	-827
1973	2892	1632	28463	-808
1974	3405	1708	30160	-467
1975	4132	1810	32482	-789
1976	3997	1949	34530	-616
1977	4435	2072	36893	+341
1978	4591	2214	39270	+297
1979	3944	2356	40858	-1181
1980	5092	2451	43499	-686
1981	4103	2610	44992	+189
1982	3314	2700	45606	-1459
1983	3407	2736	46277	-1784
1984	3420	2777	46920	-2381
1985	2774	2815	46879	-1853

Fuente: FIEL, "El Gasto Público en la Argentina, 1960-1985",
cuadro IX.2.

Referencias

- Alemann, R. "Una década de crecimiento económico argentino (1964-1973)" Anales de la Academia Argentina de Ciencias Económicas Vol. XIX, 1974.
- Canavese, A. and Di Tella, G. "The Austral Plan in Argentina: 1985-87" Fundacion Ortega y Gasset Conference on Inflation Stabilization, Junio 9-11, 1987, Toledo, España.
- de Pablo, J. C. Política antiinflacionaria en la Argentina, 1967-1970 (B. Aires, Amorrortu, 1970).
- de Pablo, J. C. Economía política del peronismo (B. Aires, El Cid, 1980).
- de Pablo, J. C. Política Económica Argentina (B. Aires, Macchi, 1984).
- Di Tella, G. Perón-Perón, 1973-1976 (B. Aires, Sudamericana, 1983).
- Fernández, R. "The Expectations Management Approach to Stabilization in Argentina 1976-82" World Development Vol. 13, No. 8, August 1985.
- Harberger, A. "Crecimiento del sector público en la actualidad" 5a. Convención de Bancos Privados Nacionales (B. Aires, August 24-26, 1987).
- Rodríguez, C. "Comments on the paper by Canavese and Di Tella" Fundacion Ortega y Gasset Conference on Inflation Stabilization, June 9-11, 1987, Toledo, Spain.
- Schenone, O. H. "Memorando, tasas, gasto público y comercio exterior" La Nación, Octubre 8, 1984.
- Schenone, O. H. "Apertura de importaciones e inflación" El Cronista Comercial, Noviembre 4, 1986.