

## SECTOR PÚBLICO ARGENTINO, 1970-1985 INVASIÓN SOSTENIDA SIN HOSTILIDAD<sup>1</sup>

*Oswaldo H. Schenone*<sup>2</sup>

recibido: 5 de noviembre 2021

aceptado: 3 de diciembre 2021

### **Abstract**

This paper reviews the behavior of public sector in Argentina during 1970-85. During this period the country had two military governments, two civilian governments (one Peronist and the other governed by the Radical Party), the oil crisis, and the country lost a war against Great Britain. Nonetheless, the size of the public sector kept growing steadily, like nothing happened.

**Key words:** Steady invasion without hostility. Hysteresis.

### **Resumen**

Este trabajo repasa el comportamiento del sector público en Argentina durante 1970-85. En este período el país tuvo dos gobiernos militares, dos gobiernos civiles (uno peronista y el otro radical), la crisis del petróleo, y perdió una guerra con Gran Bretaña. Con todo. El tamaño del sector público creció ininterrumpidamente, como si nada pasara.

**Palabras clave:** Invasión persistente sin hostilidad. Histéresis.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se basa y toma como fuente de datos O. H. Schenone, “El comportamiento del sector público en Argentina, 1970-1985” en F. Larraín y M. Selowsky (editores) *El sector público y la crisis de la América Latina* (Fondo de Cultura Económica, México, 1990), pp. 16-66.

<sup>2</sup> Academia Nacional de Ciencias Económicas. [osvaldo.h.schenone@gmail.com](mailto:osvaldo.h.schenone@gmail.com)

## Introducción

A principios del siglo XX se difundió en el mundo una visión hostil hacia la libertad de mercados y favorable al Estado, que sometía los derechos de los individuos e intervenía en la esfera privada. Los gobiernos habían adquirido el hábito, durante la Primera Guerra Mundial y la crisis de 1930, de intervenir en la economía. Los propios titulares del capital y del trabajo se dieron cuenta que podían mejorar sus posiciones respectivas apelando a la intervención del gobierno. Convenía gastar recursos para presionar sobre éste y ello constituía, por sí mismo, un diseño institucional inusual antes de la Primera Guerra Mundial.

Era el auge de la “arquitectura económica”; los gobiernos disponían de las diversas partes de la economía como un arquitecto diseña baños cerca de los dormitorios pero lejos del comedor. Así, se recomendaba que cada país tuviera su plan de desarrollo<sup>3</sup>, que previera cómo debía evolucionar cada sector de la economía comenzando por los designados como líderes y a eso se ajustaban los demás. La calificación de cada sector quedaba a cargo de las autoridades políticas, quienes además decidían la evolución de cada sector tomando en cuenta que uno podía ser el proveedor de insumos para otro, y viceversa, popularizando la expresión “encadenamientos hacia adelante y hacia atrás” que revela una concepción mecánica del funcionamiento de la economía<sup>4</sup>.

En la segunda mitad de la década de los años 40 y la primera mitad de los años 50, Argentina tenía los Planes Quinquenales del gobierno de J. D. Perón, y en los años 60 tenía el Consejo Nacional de Desarrollo durante el gobierno de J. C. Onganía.

---

<sup>3</sup> Gunnar Myrdal es el autor representativo de la época: “El cambio más importante en las políticas de Estado en países subdesarrollados es la comprensión que ellos debieran tener, todos y cada uno, una política nacional de desarrollo económico... Es más, todos ellos debieran tener urgentemente un integrado y comprensivo plan nacional. Todos los países subdesarrollados ya están tratando de proveerse a sí mismos de tal plan, excepto unos pocos que todavía no han sido alcanzados por el Gran Despertar” *Economic Theory and Under-Developed Regions*. (London: Duckworth, 1957), pág. 79. Traducción propia.

<sup>4</sup> Aunque esto sucedía en el siglo XX, se le aplica lo que Bastiat, en el siglo XIX, decía de los pensadores de los siglos anteriores: “No debe sorprendernos que los pensadores de los siglos XVII y XVIII hayan considerado al género humano como materia inerte, que espera y recibe todo –forma, figura, impulso, movimiento y vida—de un gran príncipe, de un gran legislador, de un gran genio. Esos siglos se alimentaron del estudio de la Antigüedad, y la Antigüedad, en efecto, ofrece en todas partes –en Egipto, en Persia, en Grecia, en Roma—el espectáculo de un puñado de hombres que manipulan a su antojo a la humanidad sometida por la fuerza o el engaño.” F. Bastiat, *La Ley* (Centro de Estudios Económico Sociales, Guatemala, 2003), cap. XIII.

Los economistas más afines a este enfoque en América Latina fueron Aldo Ferrer y Raúl Prebisch, de Argentina, Celso Furtado, de Brasil y Aníbal Pinto, de Chile, influyentes miembros de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo de las Naciones Unidas.

El período 1970-1985 es particularmente adecuado para estudiar el comportamiento del sector público en Argentina. Durante este período existieron dos gobiernos militares, dos civiles (uno peronista y el otro radical), la crisis del petróleo y, por si esto fuera poco, el país perdió una guerra con Gran Bretaña y ganó un mundial de fútbol. Hubo un poco de todo.

En términos un poco más técnicos: con tantos cambios en parámetros exógenos, es una situación ideal para hacer un análisis de estática comparativa.

Se distinguen cuatro sub-períodos:

- Los años de la oportunidad perdida (1970-1973).
- La proscripción de los mecanismos de mercado (1973-1976).
- Un intento tímido de restablecer los mecanismos de mercado (1976-1980).
- Reversión de políticas, excepto el crecimiento del sector público (1980-1985).

### **Los años de la oportunidad perdida**

La década 1960-1969 parecía un punto de inflexión, después de treinta años lamentables. Esa década tenía los mejores indicadores económicos desde 1930: el PBI creció a una tasa media anual de 4,6% (durante 1930-1959 había crecido, en promedio anual, al 2,7%). En 1969 en particular el PBI creció 8,4% y la inflación, medida por el índice de precios al consumidor, fue 7,5% (éste fue el único año, excepto 1953-1954, en que la inflación fue **menor** que el crecimiento del PBI). A fines de la década 1960-1969 el gasto público oscilaba entre 36 y 37% del PBI y el déficit fiscal entre 1 y 1,7% del PBI (el de 1969, 1% del PBI, fue el menor de los 40 años anteriores).

Así pues, los años setenta comenzaron en condiciones favorables, en comparación con los treinta años anteriores. Pero esas condiciones se desaprovecharon<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Una reseña minuciosa del período se encuentra en R. T. Alemann, “Una década de crecimiento económico argentino (1964-1973)” *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas* (No. XIX), 1974.

Los años 1970-1973 fueron los últimos de un gobierno militar, con tasas de inflación crecientes (13,5% en 1970, 34,7% en 1971, 58,4% en 1972 y 60,3% en 1973), el déficit fiscal en porcentaje del PBI también creciente (1,15% en 1970, 3,72% en 1971, 5,06% en 1972 y 7,64% en 1973) y el gasto público llegó al 40,53% del PBI en 1973. La tasa de crecimiento anual del PBI fluctuó entre 3,7 y 5,4 %, debido en parte a cosechas de granos, forrajes y oleaginosas de magnitudes sin precedentes para todos esos años.

### **La proscripción de los mecanismos de mercado<sup>6</sup>**

Las elecciones generales del 11 de marzo de 1973 llevaron al poder al partido peronista a partir del 25 de mayo. En esa fecha se designó un ministro de economía que duró 17 meses en el cargo, sirviendo a cuatro presidentes peronistas en ese lapso.

El crecimiento de la oferta de dinero (técnicamente definida como M1) entabló una carrera desenfadada contra el tiempo: creció en abril de 1973 a una tasa anual equivalente (TAE) de 119%, mayor que la TAE de 109% correspondiente a enero-marzo de 1973, que a su vez fue mayor que la TAE de 64,3% correspondiente a abril 1972-abril 1973, que a su vez fue mayor que la TAE de 30,8% correspondiente a abril 1968-abril 1973. Entre mayo y diciembre de 1973 M1 se expandió a una tasa **mensual** de 6,5%.

Todo esto sucedía mientras precios y salarios se congelaban a los niveles de mediados de 1973 por un “Acta de Compromiso Nacional”, que habría de estar vigente hasta el 1° de junio de 1975. Sin embargo, el 27 de marzo de 1974 se permitieron aumentos de salarios y ciertos precios por medio de la firma de un nuevo “Acta de Compromiso Nacional”. A fines de 1974, con un nuevo ministro de economía, y en febrero de 1975 se autorizaron nuevos aumentos de salarios y algunos precios. El 2 de junio de 1975 se designó un tercer ministro de economía que duró menos de dos meses en el cargo. Las tasas **mensuales** de inflación de junio, julio y agosto fueron 21,2%, 34,7% y 22,4%, respectivamente. Durante el segundo semestre de 1975 el PBI bajó 4,8% en relación con el segundo semestre de 1974. Durante el último trimestre del período (enero-marzo 1976), la

---

<sup>6</sup> Una descripción detallada del período se encuentra en G. Di Tella, *Perón-Perón, 1973-1976* (Buenos Aires, Sudamericana, 1983).

inflación fue 14,8% en enero, 19% en febrero y 37,6% en marzo, al mismo tiempo que el PBI bajó 4,4% en relación con el trimestre enero-marzo de 1975.

Durante este período el gasto público superó el 47% del PBI por primera vez en la historia, y el déficit fiscal alcanzó en 1975 el nivel sin precedente de 14,5% del PBI. También cobran importancia por primera vez en la historia los gastos cuasi-fiscales, que consisten en erogaciones gubernamentales hechas directamente por el banco central sin intervención de la Tesorería. Los gastos cuasi-fiscales alcanzan un nivel muy significativo con las operaciones de swap a 180 días realizadas en 1975 por el banco central para atraer ingresos de capital privado que aliviaran la pérdida de reservas de 1974 y 1975. El subsidio a que dio lugar esta venta de divisas futuras a precios preferenciales equivalió a 5% del PBI.

El hecho que la pérdida de reservas sucediera más o menos simultáneamente con la crisis del petróleo no sugiere ninguna relación de causalidad, ya que el comercio internacional argentino de petróleo estaba entonces equilibrado, de modo que la crisis no tuvo un efecto sobre los términos de intercambio.

### **Un intento tímido de restablecer los mecanismos de mercado<sup>7</sup>**

El 24 de marzo de 1976 un golpe militar terminó con el gobierno peronista en el poder durante los tres años anteriores y anunció tres metas económicas: reducir la inflación sin aumento del desempleo; apertura al comercio exterior y limitar la intervención estatal a las “funciones propias del Estado”. El nuevo gobierno redujo las restricciones cuantitativas al comercio exterior, eliminó los controles de precios, con aumentos periódicos de salarios y unificó los tipos de cambio múltiples heredados del gobierno anterior. En junio de 1977 implementó una reforma que permitió a las instituciones financieras aplicar tasas de interés libremente determinadas en el mercado.

El desempeño del PBI fue muy volátil: del estancamiento en 1976, pasó a crecer 9,4% en 1977, disminuyó casi 4% en 1978, creció 7,1% en 1979 (debido, en parte, al auge los términos de intercambio en los mercados internacionales de ese año) y creció solamente 0,7% en 1980. El

---

<sup>7</sup> Una descripción de los principales acontecimientos económicos del período se encuentra en J. Nogués, “Nature of Argentina Policy Reforms During 1976-1981” (Banco Mundial, Washington D. C., manuscrito inédito, 1984).

propósito de reducir la inflación se logró en una magnitud muy modesta aunque consistente: cayó de 444% en 1976 a 176% en 1977, 175,5 en 1978, 159,5% en 1979 y 100,8% en 1980 ¡más de trece veces lo que había sido en 1969!

En cuanto a limitar la intervención estatal a las “funciones propias del Estado”, nunca se especificó cuáles eran exactamente esas funciones, aunque quedó claro que implicaron nuevos incrementos del gasto público hasta llegar casi a 50% del PBI.

Durante 1976-1980 se redujo el déficit fiscal hasta cerca del 4% del PBI (menos de un tercio de lo que había sido en 1975), semejante al de 1970-1973 cuando el gasto público era menos de 40% del PBI. Es decir, los gastos y los ingresos del sector público habían aumentado 10% del PBI en menos de una década.

### **Reversión de políticas, excepto el crecimiento del sector público**

El turbulento período 1981-1982, con tasas de inflación de 104,5 y 164,8% respectivamente, y tasas negativas de crecimiento del PBI de -6,2 y -6,1% respectivamente, fue seguido por un año de transición hacia un gobierno democrático.

Después que la Argentina perdió la guerra de las Malvinas era evidente que los militares no podían seguir en el poder, y el 1° de diciembre de 1983 subió al poder un gobierno democrático. Durante 1983 la inflación llegó a 343,8% y el PBI creció 3,1%, sin alcanzar todavía el nivel del PBI de 1974; lo cual significa que se había perdido todo un decenio de crecimiento del PBI.

Desde el principio, el nuevo gobierno puso en claro que le daría escasa prioridad a las cuestiones económicas. El déficit fiscal llegó casi a 8% del PBI y la inflación a 626,7% en 1984.

En febrero de 1985 se reemplazó al ministro de economía y un nuevo equipo empezó a elaborar lo que se conocería como Plan Austral. En su implementación este plan no redujo significativamente el gasto público y aumentó los impuestos reduciendo, así, el déficit fiscal a 2,16% del PBI (menos de un tercio del correspondiente al año anterior) en 1985. Los otros dos elementos del plan eran congelar precios, salarios y tipo de cambio; y el compromiso presidencial de no emitir dinero para financiar al gobierno.

El sector público utilizó conductos alternativos para financiarse recurriendo al banco central de manera disimulada e indirecta: los bancos propiedad de los gobiernos provinciales efectuaron préstamos a sus gobiernos respectivos, que inmediatamente redescontaron en el banco central a tasas de interés menores que la de mercado; las empresas públicas se endeudaron con bancos estatales, los cuales redescontaron tales acreencias en el banco central a tasas de interés menores que las de mercado; la Tesorería emitía deuda de muy corto plazo, que se renovaba a tasas de interés reales positivas y crecientes.

A pesar de todas estas maniobras, entre otras, la base monetaria casi se triplicó entre junio de 1985 y febrero de 1987. La tasa de inflación llegó a 672,1% en 1985, 90,1% en 1986 (aproximadamente la misma tasa de 1980, cuando no había congelación de precios) y 175% en 1987.

El sector público siguió los mismos patrones de los tres períodos anteriores, como si nada hubiera cambiado: el gasto público continuó creciendo hasta superar 50% del PBI, los salarios reales del sector público cayeron en 1981 y luego aumentaron sostenidamente hasta alcanzar en 1984 su valor de 1980, el déficit fiscal volvió al intervalo de 6-11% del PBI (excepto en 1985), como había sido en el período 1973-1976, y los gastos cuasi-fiscales alcanzaron los niveles más altos de la historia, 22,44% del PBI en 1982 y 17,56% en 1984.

### **Resumen y conclusiones: una invasión persistente sin hostilidad**

El papel del sector público en el período 1970-1985 fue más allá de lo indicado por los gastos públicos o el déficit fiscal. Este período se caracterizó por cantidades crecientes de regulaciones gubernamentales sobre casi todos los detalles de la actividad económica, que dan lugar a costos no incluidos en las cifras de los gastos o los déficits públicos. Se trata de costos generados por la reducción de la eficiencia en el funcionamiento de la economía: las inversiones son inducidas a optar sistemáticamente por las oportunidades que permitan aprovechar mejor las caprichosas regulaciones en vez de proyectos económicamente eficientes, genuinamente productivos.

El Cuadro 1 muestra un resumen de los hechos importantes que muestran el comportamiento del sector público en 1970-1985. Estos hechos muestran un crecimiento sostenido, inmune a los cambios políticos internos o a los shocks económicos externos. Nada detuvo la invasión del sector

público, el gasto público como fracción del PBI creció **sin interrupción** 50% en menos de veinte años. Durante la primera mitad de los años setenta la deuda externa no constituía un problema, mientras que a principios de los ochenta ocupaba el centro del escenario. Los salarios reales en el sector público fueron congruentemente mayores que el promedio de toda la economía. Cada nuevo gobierno, o cada nueva política del mismo gobierno, redujo drásticamente los salarios reales del sector público al principio sólo para retornarlos a los niveles anteriores en tres o cuatro años. La reiteración de este enfoque infructuoso para la reducción del gasto público puede interpretarse como (1°) una falta de percepción por parte de los gobiernos sucesivos, o (2°) como una falta de voluntad para reducir permanentemente el tamaño del sector público, o (3°) una mezcla, en proporciones variables, de los dos anteriores.

La irreversibilidad del comportamiento del sector público en el período 1970-1985 se puede caracterizar como un caso de histéresis, definida como “la tendencia de un material a conservar una de sus propiedades, en ausencia del estímulo que la ha generado”. El crecimiento del sector público, cualquiera sea su causa, no se revirtió aunque desapareciera la causa que lo ha generado; se comporta como el hierro imantado que continúa así aunque el campo magnético externo que lo imantó se apague.

Una vez que el déficit de las empresas públicas pasó del 1% del PBI (durante 1970-1973) se transformó en algo irreversible: jamás bajó de ese nivel. Una vez que los gastos corrientes de las empresas públicas superaron el 8% del PBI (en 1974) también se hicieron irreversibles: continuaron creciendo hasta llegar a 16% un decenio más tarde. El ritmo de crecimiento fue a veces rápido y otras veces más lento, pero siempre implicó que las empresas públicas estaban proporcionando un seguro de desempleo (como en el período 1973-1976), o estaban comprando más servicios del sector privado sin una reducción correspondiente en su nómina salarial (como en el período 1981-1985).

Después que las provincias y los municipios empezaron a incurrir en déficit (en 1971) jamás obtuvieron superávit otra vez, excepto en 1980. En efecto, su déficit como una fracción del PBI se multiplicó por nueve en catorce años. Sus ingresos cayeron, sus gastos corrientes se duplicaron y sus gastos de capital oscilaron alrededor de una tendencia constante, todo ello expresado como



porcentajes del PBI, durante el período. Se infiere que los gobiernos sub-nacionales expandieron sus nóminas más allá de las necesidades de los servicios que prestaban, a pesar de que no recaudaban ingresos suficientes para pagarlas, a fin de aumentar el empleo en sus jurisdicciones (sobre todo en 1973-1976 y 1981-1985).

Cuadro 1. Resumen del desempeño del sector público, 1970-1985

	1970-1973	1973-1976	1976-1980	1980-1985
Gastos públicos totales	Permanecieron entre 37-38% del PBI	Subieron por encima de 47% del PBI	Superaron el 40% del PBI	Aumentaron hasta 56% del PBI
Recaudaciones <i>De las cuales:</i>	Disminuyeron	Aumentaron	Aumentaron	Aumentaron
(1) Impuestos	Bajaron 4% del PBI	Bajaron 1% del PBI	Aumentaron 8% del PBI	Bajaron en el período
(2) Otras	Estables	Aumentaron 3% del PBI	Aumentaron 1% del PBI	Aumentaron 5% del PBI
Déficit del sector público	Aumentó de 1% a 5% del PBI	Llegó a 15% del PBI en 1975	Cayó a menos de 5% del PBI	Entre 5% y 11% del PBI
Superávit del gobierno nacional	Cayó de 3% a 0,3% del PBI	Negativo en 1975 y 1976	Entre 2% y 3% del PBI	Alrededor de 1% del PBI; aumentó a 7% en 1985
Empresas públicas <i>En las cuales:</i>				
(1) Ingresos	Estables	Aumentaron 3% del PBI	Estables	Aumentaron 3% del PBI
(2) Gastos corrientes	Estables	Aumentaron 3% del PBI	Estables	Aumentaron 4% del PBI
(3) Gastos de capital				

(4) Déficit	Aumentaron 1% del PBI  Superó el 2% del PBI	Llegaron a 6% del PBI  Llegó a 4% del PBI	Bajaron 1% del PBI  Bajó a 1% del PBI	Bajaron 1% del PBI  Estable
Provincias y municipios <i>En las cuales:</i> (1) Ingresos  (2) Gastos corrientes  (3) Gastos de capital  (4) Déficit	Bajaron 2% del PBI  Estables  Estables  Aumentó de 0 a cerca de 2% del PBI	Bajaron 1% del PBI  Aumentaron 2% del PBI  Aumentaron 1% del PBI  Llegó a 6% del PIB en 1975	Aumentaron 5% del PBI  Bajaron 2% del PBI  Estables  Se convirtió en superávit en 1980	Bajaron 4% del PBI  Aumentaron 1% del PBI  Estables  Aumentó a cerca del 5% del PBI

Los ingresos no bastaron nunca para pagar los gastos y los déficits se financiaron con deuda o con emisión monetaria. La inflación resultante se imputó a una falta de responsabilidad social de los empresarios o a sus expectativas supuestamente infundadas (a las que el gobierno respondía con fijaciones de precios), o al comportamiento monopólico de los productores nacionales excesivamente protegidos (en este caso se recomendaba una apertura selectiva del comercio exterior). Es irónico que los gobiernos, errados cuando otorgaron protección arancelaria a

productos nacionales substitutivos de importaciones en los años cincuenta y sesenta, erran nuevamente al creer que la inflación podría combatirse eliminando selectivamente la protección que habían otorgado. Confunden “precios altos”, generados por la protección, con “precios que suben”, debido a la inflación.

El crecimiento avasallante del sector público, sin embargo, no fue necesariamente hostil para el sector privado. Se trata, más bien, de una invasión permanente sin hostilidad, con la complicidad, o al menos la complacencia, de los miembros del sector privado que salen ganando.

La absorción de deuda externa privada (de la cual el gobierno se hizo cargo a cambio de una deuda en pesos a cobrar a las personas que habían contraído la deuda en divisas. La inflación licuó convenientemente esta deuda en pesos mientras el gobierno quedó a cargo de una deuda en divisas que nunca había contraído), la adquisición de empresas privadas quebradas y el otorgamiento de exenciones tributarias para la promoción regional (que aumentaron de cerca de 0,9% del PBI en 1982, a 1,1% en 1984, 1,6% en 1985 y casi 2% en 1986) son claros ejemplos del papel de custodio de la economía y dispensador de privilegios que los gobiernos se asignaron a sí mismos.

El juez de la Suprema Corte de Estados Unidos, L. Brandeis, advirtió en 1928 esta invasión sostenida y no hostil, recomendando estar permanentemente en guardia para proteger la libertad cuando los propósitos del gobierno son benéficos. Los hombres nacidos libres están naturalmente alerta para repeler la invasión de su libertad por gobiernos malvados. Los mayores peligros para la libertad acechan en la invasión insidiosa de hombres bien intencionados y fervorosos pero carentes de entendimiento.

### **Bibliografía y fuentes de datos**

Alemann, R. T. “Una década de crecimiento económico argentino (1964-1973)” *Anales dela Academia Nacional de Ciencias Económicas* (No. XIX), 1974.

Bastiat, F., *La Ley* (Centro de Estudios Económico Sociales, Guatemala, 2003).

Brandeis, L., *Olmstead vs. United States* 277, U. S. 479 (1928).

Di Tella, G., *Perón-Perón, 1973-1976* (Buenos Aires, Sudamericana, 1983).

Myrdal, G., *Economic Theory and Under-Developed Regions*. (London: Duckworth, 1957).

Nogués, J- “Nature of Argentina Policy Reforms During 1976-1981” (Banco Mundial, Washington D. C., manuscrito inédito, 1984).

Schenone, O. H., “El comportamiento del sector público en Argentina, 1970-1985” en F. Larraín y M. Selowsky (editores) *El sector público y la crisis de la América Latina* (Fondo de Cultura Económica, México, 1990).