

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS

REUNION DE DISCUSION N° 78

Fecha: 16-02-94

Hora: 16,00

**LA POLITICA ECONOMICA EN SALTA
EN EL PERIODO 1976 - 1983**

EDUARDO ANTONELLI

INDICE

	Pág.
I. INTRODUCCION	2
II. BALANCE DEL PERIODO	2
III. EL PERIODO 1976 - 1983	6
1. Evolución de los Recursos	6
- Recursos Corrientes	6
+ De Jurisdicción Provincial	6
+ De Jurisdicción Nacional	7
- Recursos de Capital	8
2. Evolución de las Erogaciones	8
- Erogaciones Corrientes	9
+ Personal	9
+ Bienes y Servicios	11
+ Transferencias	11
+ Empleo y Salarios	12
- Erogaciones de Capital	13
- Clasificación por Finalidad	16
3. Desequilibrios	21
4. Deuda Pública	23
5. Evolución del Producto Bruto	24
6. Ejecuciones Presupuestarias 1976 - 1983	28
7. Gráfico de las Ejecuciones Presupuestarias 1976 - 1983	29
IV. NOTAS	30
V. BIBLIOGRAFIA	31

I. INTRODUCCION

El presente, es un avance del Proyecto de Investigación CIUNSA. N° 388.

Este proyecto intenta evaluar el desempeño de las gestiones de gobierno de la Provincia de Salta comprendidas entre 1976 y 1995, mediante los indicadores económicos siguientes: las cuentas presupuestarias, estado y evolución de la deuda pública y series de Producto Bruto de la Provincia.

Se analizan los periodos de gobierno 1976 - 1983 (gobierno de facto: Héctor D. Gadea; Roberto A. Ulloa; Edgardo Plaza), 1983 - 1987 (etapa democrática: Roberto Romero), 1987 - 1991 (Hernán H. Cornejo) y 1991 - 1995 (Roberto A. Ulloa).

En este trabajo se lleva a cabo el análisis de la gestión de gobierno militar provincial entre 1976 y 1983. (Gadea-Ulloa-Plaza)

Los datos han sido extraídos de Contaduría General de la Provincia (CGP) y se han expresado en moneda constante de 1991 (\$). El procedimiento consistió en llevar los valores corrientes a A constantes de 1989. y luego a \$ de 1991 según la evolución del dólar Banco Nación en razón de que una parte de la información utilizada se encontraba disponible en A de 1989 (ver (1) en Bibliografía) y parecía razonable un cambio de escala, más que una reelaboración.

En todos los cuadros que no indican fuente, ésta es CGP.

II. BALANCE DEL PERIODO

El balance de la gestión de gobierno 1976-1983, a la luz de los datos reunidos acerca de la evolución y composición de los recursos, el gasto público y la deuda provincial, permiten extraer las siguientes conclusiones:

* los recursos provinciales tuvieron un extraordinario crecimiento; aumentaron un 42% en términos reales.

Los que mayor expansión tuvieron fueron los de Jurisdicción Provincial, que

lo hicieron en un 92%, contra solamente el 8% en que crecieron los de Jurisdicción Nacional.

* dentro del periodo, el de crecimiento más explosivo fue el comprendido entre 1976 y 1980 en que los recursos totales se incrementaron en un 242%, en un 638% los provinciales y un 131% los nacionales. Cabe destacar que entre 1980 y 1983, TODOS LOS RECURSOS DISMINUYERON (aunque quedando, en 1983 por encima del nivel de 1976).

La explicación de este fenómeno se encontraría, en el caso provincial, en lo que el autor llama "efecto Peña" que consistió en la rápida y elevada recaudación de impuestos provinciales lograda por métodos heterodoxos y coercitivos, a cargo del entonces Director de Rentas (y actual funcionario de la DGI) Luis M. Peña. En el caso de los recursos nacionales, el incremento se habría debido a la coparticipación que Salta habría logrado de la masa extraordinaria de recursos internacionales captada por la Argentina, en el marco del gran endeudamiento entre 1976 y 1980.

* las erogaciones se expandieron también formidablemente entre 1976 y 1983: lo hicieron en un 20% en términos constantes de punta a punta, habiéndolo hecho en forma aún más pronunciada entre 1976 y 1980: 96% y consecuentemente frenando la expansión y aún descendiendo desde esa fecha.

La causa del tope en 1980 se originaría en que ese año marca el fin del endeudamiento de la Argentina, lo cual habría interrumpido a su vez la regularidad en la distribución coparticipada de recursos de la Nación a las provincias y consecuentemente se explicaría así la brusca desaceleración y contracción del gasto.

El gasto corriente en Personal y en los restantes rubros (véanse puntos 5, 7 y 8) acompañaron en general el comportamiento del gasto total. Los gastos de capital, por su parte no escaparon a este desenvolvimiento general, aunque de modo más matizado (treparon hasta un máximo de 166 en valor índice, contra 196 del total de erogaciones).

* clasificados por Finalidad, los gastos exhibieron un desempeño positivo en Administración General (bajaron un punto entre 1976 y 1983 en valor indi-

ce), al igual que en Seguridad (64 en 1983 contra 100 en 1976).

Asimismo se logró un importante crecimiento en Educación (170 contra 100) y Bienestar Social (272 contra 100).

No obstante, se deterioró Salud (bajó de 100 en 1976 a 72 en 1983) y también Desarrollo de la Economía (bajó a 77 en 1983 de 100 en 1976). Asimismo, gravitó fuertemente la Deuda Pública, cuyos servicios crecieron un 33% en 1983, respecto a 1976 (y mucho más si la comparación se hace entre 1976 y 1981: ¡300!).

Por fin y con una clasificación un tanto diferente, los Cuadros 15 y 16 muestran que la Formación de Capital Social, si bien creció en el período 1976-1983 un 25%, lo hizo con pérdida de participación de las inversiones propiamente dichas ya que se invirtió la relación gastos corrientes-gastos de capital que era 34% - 66% en 1976, a 70% - 30% en 1983. Esto significa que en 1983, la "Formación de Capital Social" prácticamente consistía en pagar sueldos y otros gastos corrientes.

* el empleo en el período, creció fuertemente, acumulando 27.000 personas en 1983, con un crecimiento del 36%. Como en otros rubros, hubo un subperíodo (en este caso entre 1976 y 1979) en el que este ítem ascendió más que en el promedio, habiéndose alcanzado un record en 1979 con 30.800 personas que se redujeron a los 27.000 indicados para 1983. En este marco, los salarios promedio por persona acompañaron el desempeño del número de agentes en cuanto al ascenso y descenso, si bien el máximo se alcanza en 1980 y no en 1979. Por su parte, de punta a punta los salarios reales (a diferencia del total de personal) permanecieron estancados.

* la deuda pública tuvo un incremento muy pronunciado en el período bajo análisis, habiendo pasado de un valor 100 en 1976 a un valor 679 en 1983, pese a los también significativos pagos en concepto de Amortización de la Deuda (véase Cuadro 10). Así en un solo año (entre 1976 y 1977) la deuda pública se triplicó (véase Cuadro 18) alcanzando un máximo de \$ 81.000.000 en 1981 que se mantuvo, con oscilaciones hasta 1983. Cabe destacar, no obstante, que la deuda, como porcentaje del total de erogaciones, no alcanzaba al

20%.

* en el período bajo análisis, solamente en 1977 y 1978 hubo ahorro corriente y ningún año existió resultado positivo o nulo. Los años restantes exhibieron déficit corriente y resultado negativo en todo el período.

La existencia de ahorro corriente es fundamental en una ejecución de recursos y erogaciones porque indica que el Ejecutivo dispone de los recursos necesarios para sus gastos de funcionamiento y aún le quedan recursos para atender sus compromisos de inversión. Como se dijo, solamente en dos períodos hubo superávit o ahorro corriente y en todos se registraron resultados negativos.

* el Producto Bruto Geográfico (PBG), que es un indicador de los bienes y servicios generados por la Provincia exhibió un buen desempeño en el período, mostrando un crecimiento de un 27% medido punta a punta 1976-1983. Analizado por subperíodos, el PBG permaneció estancado, luego de haber crecido un 16% en un solo año entre 1976 y 1977, hasta 1979. A partir de allí trepó 6 puntos también en un solo año (1979-1980) y crece con oscilaciones hasta 1983.

* la influencia del gasto público en el crecimiento del PBG no es concluyente, si se comparan ambos desempeños entre sí (véase punto 5), pese a que el gasto es importante en términos del PBG, habiendo llegado a representar el primero hasta un 37% de este último (véase punto 5).

* sumariamente, puede decirse que en el período se destacó la recuperación de ingresos provinciales (aunque con métodos cuestionables), crecieron de manera importante los recursos de jurisdicción nacional, aumentó la inversión pública y creció el PBG si bien no es categórico que esto se haya debido principalmente al impacto del gasto público.

Al mismo tiempo, si se observa el salto en la deuda pública, la acumulación de déficit corrientes y resultados negativos y la relativamente escasa inversión pública y el crecimiento en la dotación de personal en la esfera estatal, puede decirse que el desempeño de la política económica entre 1976

y 1983 no ha sido enteramente auspicioso en cuanto a lograr una mayor capitalización de la economía (elevar la tasa de inversión), reducir el papel del estado de gran empleador en favor del sector privado y morigerar los déficit públicos.

III. EL PERIODO 1976 - 1983

1. Evolución de los Recursos

Los ingresos provinciales por todo concepto, tuvieron un crecimiento del 41, 57%, habiendo alcanzado un record en 1980 y la cifra más baja en 1983 precisamente, si se exceptúa la de 1976.

En valores absolutos y en números indice -base 1976=100- se tiene:

CUADRO 1: RECURSOS TOTALES

	<u>Miles \$ 1991</u>	<u>Números Indice 1976=100</u>
1976	144.943,79	100
1977	312.372,94	216
1978	314.860,46	217
1979	398.968,89	275
1980	496.118,52	342
1981	340.976,46	235
1982	229.619,92	158
1983	205.194,83	142

- Recursos Corrientes: estos recursos, por su gravitación en el total representan el 99% del total en toda la serie acompañan la tendencia de la evolución de los recursos durante el periodo.

+ Recursos Corrientes de Jurisdicción Provincial: éstos son los que han tenido el desempeño más significativo durante el periodo, habiendo aumentado un 246% entre 1976 y 1983.

El cuadro correspondiente, resulta:

CUADRO 2: RECURSOS CORRIENTES DE JURISDICCION PROVINCIAL

	<u>Miles \$ 1991</u>	<u>Números Índice 1976=100</u>
1976	20.287,20	100
1977	73.107,78	360
1978	89.921,00	443
1979	113.349,96	559
1980	149.664,42	738
1981	142.971,82	705
1982	88.290,93	435
1983	38.878,86	192

Como puede apreciarse, los ingresos provinciales casi se duplican entre 1976 y 1983, no obstante, entre 1976 y 1980 se habían septuplicado.

Este vigoroso crecimiento en los recursos provinciales encuentra su explicación en el llamado "efecto Peña", en recuerdo del famoso abogado, (hoy funcionario de la DGI) Luis María Juan José Peña, quien con métodos coercitivos había logrado estos imponentes resultados en la primera parte del gobierno militar.

+ Recursos Corrientes de Jurisdicción Nacional: estos ingresos experimentan un muy reducido incremento de "punta a punta": tan solo del 7,86%. Sin embargo hasta 1980 el aumento fue significativo.

CUADRO 3: RECURSOS CORRIENTES DE JURISDICCION NACIONAL

	<u>Miles \$ 1991</u>	<u>Números Índice 1976=100</u>
1976	124.189,13	100
1977	239.219,00	193
1978	214.409,72	173
1979	233.927,19	188
1980	287.213,47	231
1981	214.767,65	173
1982	139.741,02	112
1983	133.948,54	108

El fuerte crecimiento de los recursos entre 1976 y 1980, no estaría desvinculado con el importante endeudamiento del gobierno militar en el orden nacional. En efecto, entre 1976 y 1980, la política económica nacional se orientó a conseguir recursos originados en la transferencia de dólares de los países petroleros que habían elevado el precio de los hidrocarburos y los habían depositado en la banca internacional. Los "petrodólares" fluyeron hacia los países de América Latina, principalmente México, Brasil y Argentina y el gobierno provincial coparticipó estos recursos.

El ministro Martínez de Hoz (1976-1981) deja su cargo en febrero de 1981 y su sucesor Lorenzo Sigaut cambia la política económica, abandonando el endeudamiento en dólares de nuestro país, lo que explicaría el abrupto descenso de los ingresos de origen nacional, precisamente, en 1981.

- Recursos de Capital: éstos han tenido en todas las épocas una importancia insignificante, por lo que si bien han crecido en más de un 100% desde 1976, apenas han pasado a representar el 0,5%, frente al 0,3 que significaban en 1976 (véase punto 7).

2. Evolución de las Erogaciones

Los gastos provinciales, en conjunto, han tenido durante este período un aumento extraordinario.

Sin embargo, éstos han aumentado fuertemente hasta 1980 y luego disminuido levemente entre 1980 y 1983:

CUADRO 4: EROGACIONES TOTALES

	<u>Miles \$ 1991</u>	<u>Números Índice 1976=100</u>
1976	363.790,00	100
1977	450.523,29	124
1978	498.501,92	137
1979	621.556,62	171
1980	711.975,98	196
1981	595.432,31	164
1982	361.738,65	99
1983	432.662,75	120

Obsérvese que, mientras entre 1976 y 1980 el gasto se duplicó, en el periodo completo sólo creció el 20%.

- Erogaciones Corrientes: Son éstas las que reúnen principalmente a las erogaciones en personal y bienes y servicios, esto es, respectivamente, el pago a los agentes públicos activos y el mantenimiento de la administración.

También se engloban aquí las Transferencias para atender el pago de los sectores pasivos y municipios y las donaciones y subsidios del estado.

+ Personal: En el caso de las erogaciones en Personal 1/, éstas evolucionaron del modo siguiente:

CUADRO 5: GASTOS EN PERSONAL

	<u>Miles \$ 1991</u>	<u>Números Índice 1976=100</u>
1976	145.033,80	100
1977	157.064,58	108
1978	212.751,64	147
1979	240.958,99	166
1980	336.388,91	232
1981	243.392,61	168
1982	140.773,08	97
1983	210.431,59	145

Como puede apreciarse, en el período se produjo un imponente crecimiento de los gastos en personal que más que se duplican entre 1976 y 1980. Sin embargo, a partir de 1981, se aplica un brutal ajuste en el gasto público, que reduce el gasto en Personal entre 1980 y 1982 tanto como había aumentado entre 1976 y 1980.

Esto puede comprobarse, comparando los números índice del gasto total, con los del gasto en personal entre 1980 y 1983; allí se aprecia que la caída de los gastos en este concepto (personal) acompaña casi idénticamente la disminución del gasto.

Los cuadros ilustran también la política seguida entre 1976 y 1980: al compás de los mayores recursos se incorporó masivamente personal a la administración pública quien debió luego absorber la mayor parte de la formidable contracción del gasto público a partir de 1980.

La afirmación anterior puede corroborarse comparando los números índice de los cuadros de Recursos Corrientes de Jurisdicción Nacional (Cuadro 3) y Erogaciones en Personal (Cuadro 5): con excepción de 1977 y 1983, los gastos en personal acompañan la expansión de los recursos de origen nacional hasta 1980, al igual que en su contracción a partir de 1981.

Los gastos corrientes y dentro de éstos, los de personal han significado, en el período, una proporción progresivamente mayor del total de gastos, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

CUADRO 6	$\frac{\text{Gastos Corrientes}}{\text{Gastos Totales}} \times 100$	$\frac{\text{Gastos en Personal}}{\text{Gastos Totales}} \times 100$
	1976	54,54
1977	59,75	34,86
1978	58,84	42,68
1979	58,41	38,76
1980	61,36	47,24
1981	60,60	40,87
1982	66,51	38,91
1983	77,25	48,64

Como se observa y si bien aparecen altibajos en el período, la importancia de los gastos corrientes en el total de erogaciones se hace cada vez mayor, y lo propio ocurre con la incidencia de los gastos en personal sobre el total.

+ Bienes y Servicios: En lo que se refiere a Bienes y Servicios, estos han tenido el siguiente desempeño:

CUADRO 7: BIENES Y SERVICIOS

	<u>Miles \$ 1991</u>	<u>Números Índice 1976=100</u>
1976	21.983,93	100
1977	37.912,00	172
1978	24.781,27	113
1979	33.898,61	154
1980	33.496,26	152
1981	53.614,45	244
1982	41.922,29	191
1983	51.436,58	234

Los números índice delatan la fuerte expansión de los gastos en bienes y servicios que prácticamente no reciben el impacto de la súbita y significativa contracción del gasto a partir de 1980.

+ Transferencias: Por último, las Transferencias se han comportado duran

te el periodo como se muestra a continuación:

CUADRO 8: TRANSFERENCIAS

	<u>Miles \$ 1991</u>	<u>Números Índice 1976=100</u>
1976	23.741,29	100
1977	48.731,37	205
1978	55.644,76	234
1979	57.507,98	242
1980	66.992,72	282
1981	63.826,63	269
1982	57.881,36	244
1983	72.400,42	305

Las cifras que muestra el Cuadro 8 señalan la gran expansión de las Transferencias entre 1976 y 1983. Estas están compuestas por las partidas a municipios y pasividades, básicamente y su gran crecimiento -que no se modifica por el ajuste del gasto total a partir de 1980- se explicaría por la política del gobierno militar de crear complejos deportivos y otras obras similares en los municipios del interior.

+ Empleo y Salarios: Los datos de la cuentas presupuestarias no contienen información respecto al empleo y los salarios 2/. En razón de ello, se utilizaron cifras de DEyC y se obtuvieron los salarios relacionando las remuneraciones totales al personal con el empleo de cada año:

CUADRO 9: EVOLUCION DEL EMPLEO

	Personas Ocupadas		Salarios por Persona	
	Cantidad	N° Índice (1976=100)	Valor (\$91)	N° Índice (1976=100)
1976	19.892	100	7.291,06	100
1977	21.460	108	7.318,95	100
1978	27.390	138	7.767,49	107
1979	30.877	155	7.803,83	107
1980	25.658	129	13.110,48	180
1981	26.043	131	9.345,80	128
1982	28.085	141	5.012,39	69
1983	27.075	136	7.772,17	107

Fuente: DEyC y Elaboración Propia en base Cuadro 5.

Como puede apreciarse, los salarios por persona fueron creciendo de un valor 100 en números índice hasta un índice máximo de 180, para luego disminuir hasta quedar, en 1983, prácticamente en el mismo nivel de 1976.

Estos resultados muestran que existió entre 1976 y 1980 una clara política de elevación de los salarios reales, política que se vio favorecida por el fuerte crecimiento de los recursos, el cual generó abundante liquidez hasta la crisis precisamente de principios de 1981, liquidez de la que, desde luego Salta coparticipó (véase Cuadro 3).

Es claro que no puede descartarse como explicación de este crecimiento que, siendo público el propósito de los gobernantes militares de entonces de mantenerse en la etapa democrática, la política de crecimiento del empleo público y los salarios reales cumplía el propósito de obtener una "demanda cautiva" para los fines electorales posteriores.

- Erogaciones de Capital: son éstas las que se aplican para la transformación y desarrollo de la sociedad. Consisten en la inversión estatal en bienes y equipo, y la obra pública. También se incluyen aquí las amortizaciones de la deuda que posee el estado y va pagando cada año 3/.

La evolución de las erogaciones de capital, es la siguiente:

CUADRO 10: EROGACIONES DE CAPITAL

- En Miles de Pesos 1991 -

	<u>Bienes y Trabajos</u>	<u>Amortización Deuda</u>	<u>Total</u>	<u>Número-Índice (1976=100)</u> <u>-Total-</u>
1976	151.914,9	13.542,8	165.367,7	100
1977	177.455,1	4.074,2	181.529,3	110
1978	200.113,8	5.052,0	205.165,8	124
1979	249.292,1	9.180,7	258.472,8	156
1980	214.519,2	59.865,9	274.385,1	166
1981	154.318,8	80.279,8	234.598,6	141
1982	87.258,7	33.903,0	121.161,7	73
1983	86.973,5	11.420,8	98.394,3	59

Como surge evidente del Cuadro, los gastos de capital crecieron apreciablemente entre 1976 y 1980 disminuyendo luego, de manera ostensible a partir de ese año y hasta 1983.

Obsérvese, sin embargo que los gastos de capital no han crecido al ritmo que lo han hecho los recursos. En efecto, éstos han pasado de un valor 100, en 1976, a 342 en 1980 y a 142 en 1983 (véase Cuadros 1, 2 y 3); aquéllos, por el contrario, han aumentado tan sólo a 166 entre 1976 y 1980 y han descendido en 1983 prácticamente a la mitad del valor que tenían en 1980.

Si la comparación se efectúa entre las Erogaciones de Capital y el total de erogaciones, la posición de los primeros es también desventajosa, ya que mientras las erogaciones totales no han sido en ningún año inferiores a las de 1976 (tan sólo en 1982, el valor índice toma el valor 99 -véase Cuadro 4-) y en 1983 son un 20% superiores a las de 1976, el gasto en capital del último año del período, es, como se dijo, apenas un poco superior a la mitad del gasto en este concepto, en 1976.

La situación descripta es más grave aún, si se tiene en cuenta que la Amortización de la deuda ha ido en aumento entre 1976 y 1983, pasando a representar, del 8% del total del gasto de capital en 1976, el 11% en 1983, con valores superiores en años previos:

CUADRO 11: INCIDENCIA DE LA AMORTIZACION DE LA DEUDA

	<u>Amortización Deuda</u> ----- x 100 <u>Gastos de Capital</u>
1976	8,17
1977	2,24
1978	2,46
1979	3,55
1980	21,82
1981	34,22
1982	27,98
1983	11,61

En resumen, la Provincia, entre 1976 y 1983, se DESCAPITALIZO, toda vez que, comparando los periodo, de punta a punta, los recursos totales crecieron un 42% (Cuadro 1 y 12 a continuación) en tanto, la inversión pública descontando la amortización de la deuda, cayo un 75%:

CUADRO 12: RECURSOS TOTALES E INVERSION PUBLICA

	<u>RECURSOS TOTALES</u>		<u>INVERSION PUBLICA</u>	
	<u>Miles \$ 1991</u>	<u>Número Indice</u> 1976=100	<u>Miles \$ 1991</u>	<u>Número Indice</u> 1976=100
1976	144.943,8	100	151.824,9	100
1977	312.372,9	216	177.265,2	117
1978	314.860,4	217	200.113,8	132
1979	398.968,9	275	249.292,1	164
1980	496.118,5	342	214.519,2	141
1981	340.976,5	235	154.318,8	102
1982	229.619,9	158	87.258,7	57
1983	205.194,8	142	86.973,6	57

Como ilustra el Cuadro 12, la inversión pública, que idealmente debería crecer al menos al ritmo de los recursos, no sólo lo hizo por debajo de éstos en los años que aumentó, sino que DISMINUYO POR DEBAJO DE LOS NIVELES DE 1976, en los dos últimos años del periodo.

- Clasificación por Finalidad: Las erogaciones pueden ser clasificadas también por finalidad, con lo que se puede conocer cómo ha gastado el gobierno en Educación, Salud, etc.

En el Cuadro siguiente se resume el Gasto en cada una de las finalidades, en porcentajes:

CUADRO 13: EROGACIONES POR FINALIDAD

- Porcentajes -

	1976	1977	1978	1879	1980	1981	1982	1983
1. Administración General	16,17	19,42	20,69	17,24	19,65	12,25	14,59	16,06
2. Seguridad	13,72	9,94	12,17	9,60	11,20	10,00	7,45	8,79
3. Salud	22,28	23,71	19,20	14,20	15,12	14,52	15,35	15,98
4. Educación	12,45	12,13	19,52	18,91	21,22	17,22	17,97	21,21
5. Bienestar Social	4,58	5,66	8,95	18,92	10,69	10,00	14,76	12,47
6. Desarrollo de la Economía	27,43	28,34	18,45	15,47	15,34	22,46	20,83	21,00
7. Deuda Pública	3,37	0,80	1,02	5,66	6,78	13,55	9,05	4,49
8. Totales	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Este mismo Cuadro puede mostrarse también en Números Índice:

CUADRO 14: EROGACIONES POR FINALIDAD

- Números Índice 1976 = 100

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. Administración General	100	120	128	107	122	78	90	99
2. Seguridad	100	72	89	70	82	73	54	64
3. Salud	100	106	86	64	68	65	69	72
4. Educación	100	97	156	152	170	138	144	170
5. Bienestar Social	100	124	195	413	233	218	322	272
6. Desarrollo de la Economía	100	103	67	56	56	82	76	77
7. Deuda Pública	100	24	30	168	201	402	269	133

El Cuadro 13 ofrece una evolución de los destinos y finalidades del Gasto Público. En él se aprecia en qué ha gastado y las consecuencias hacia el futuro de ese gasto.

De acuerdo con lo anterior, podría inferirse que los gastos de mantenimiento (vale decir, lo que el estado desembolsa para su propio funcionamiento) ha permanecido sin cambios (rubro 1: Administración General): el estado en 1983 no era más ni menos eficiente que en 1976.

Paralelamente, se advierte la desembocadura del Gobierno militar en la democracia (rubro 2): de un índice 100 en 1976 se pasa un índice 60 en seguridad.

La atención de la Salud decae francamente en el período, por cuanto las erogaciones entre 1976 y 1983 en ese rubro descienden un 38,89% (item 3 del Cuadro 13). (Naturalmente, el estado de salud de la población no necesariamente debe acompañar la inversión estatal en la materia, pero probablemente deba guardar relación con dicha inversión).

Por el contrario, el gasto en educación recibió un notable crecimiento

to, que se refleja en el incremento de un 70% en ese concepto en el período bajo análisis.

El ítem 5 del Cuadro 13, a todo esto, (Bienestar Social) se lleva las palmas en forma categórica en cuanto a crecimiento: ¡172%! Como ya se ha indicado en base a la información proporcionada por otros cuadros, si la finalidad política explicitada del Gobierno militar fue la de proyectarse posteriormente en la etapa democrática esto encuentra su plena justificación en el enorme crecimiento de los gastos en Bienestar Social, típicas erogaciones con propósitos políticos (viviendas, complejos deportivos, etc).

El desarrollo económico, a todo esto, que se refleja en el rubro 6 del Cuadro 13, se vio comprometido en el período que se considera, toda vez que sólo en un año (1977) se superó el gasto de 1976 en esta materia, habiendo decaído en forma sistemática desde ese año y hasta 1983.

Por fin la Deuda Pública 4/ tuvo un vertiginoso crecimiento entre 1976 y 1983, habiendo trepado un 33% de punta a punta. Sin embargo ese crecimiento fue particularmente significativo desde 1977 y hasta 1981 en que los índices respectivos pasaron de 24 a 402 esto es, un aumento del ¡1575%! La lectura de estas cifras denotan el espectacular endeudamiento que tuvo lugar en la Provincia (y el consiguiente flujo de pagos de Amortización) 5/.

La interpretación de la acción del gobierno efectuada mediante la lectura de la evolución de la participación (Cuadro 14) de los gastos clasificados por Finalidad es, si duda, muy ilustrativa. Sin embargo sería conveniente indagar cuántos de los gastos de esa misma clasificación son corrientes y cuántos de capital:

CUADRO 15: EROGACIONES POR FINALIDAD

- Gastos Corrientes y de Capitales en Millones \$ 1991 -

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
1. Adm.Gral.	58,82	87,49	103,14	107,16	139,90	72,94	52,78	69,49
Corrientes	49,34	71,19	84,85	95,97	124,04	66,08	47,68	64,67
Capital	9,48	16,30	18,29	11,19	15,86	6,86	5,10	4,82
2. Seguridad	49,91	44,78	60,67	59,67	79,74	59,54	26,95	38,03
Corrientes	49,91	43,18	60,17	59,07	78,10	57,98	26,71	38,00
Capital	---	1,60	0,50	0,60	1,64	1,56	0,24	0,03
3. Salud	81,05	106,81	95,71	88,26	107,65	86,46	55,53	69,14
Corrientes	32,04	38,06	39,91	51,08	70,12	71,39	47,58	68,16
Capital	49,01	68,75	55,80	37,18	37,53	15,07	7,95	3,07
4. Educación	45,29	54,65	97,31	117,54	151,08	102,53	65,00	91,78
Corrientes	40,56	38,83	78,48	101,53	139,99	98,37	62,60	89,46
Capital	4,73	15,82	18,83	16,01	11,09	4,16	2,40	2,32
5. Btar.Social	16,66	25,50	44,62	117,60	76,11	59,54	53,39	53,95
Corrientes	11,90	16,22	19,29	19,60	32,38	19,76	23,88	29,83
Capital	4,76	9,28	25,33	98,00	43,73	39,78	29,51	24,12
6. Des.Econom.	99,79	127,67	91,97	96,16	109,22	133,38	75,35	90,86
Corrientes	8,77	7,76	14,28	14,13	14,44	38,14	26,32	37,98
Capital	91,02	119,91	77,69	82,03	94,78	95,24	49,03	52,88
7. Deuda Pública	12,27	4,62	5,08	35,17	48,28	81,04	32,74	52,88
8. TOTALES GENERALES	363,79	450,52	498,50	621,56	711,98	595,43	361,74	432,66

El Cuadro 15 permite apreciar que conforme va pasando el tiempo se acentúa la participación de los gastos corrientes en el total de cada una de las erogaciones por finalidad.

A los efectos de ilustrar con más nitidez lo antedicho se propone en el Cuadro 16 a continuación, una clasificación más concentrada, reuniendo las erogaciones en:

- a) Gastos de Funcionamiento del Estado: se nuclean aquí Administración General y Seguridad.
- b) Atención de Necesidades Básicas: se concentran aquí Bienestar Social y Salud.
- c) Formación de Capital Social: las restantes finalidades (Desarrollo de la Economía y Educación, con excepción de Deuda Pública).

CUADRO 16: EROGACIONES POR FINALIDAD

- AGREGADAS -

Números Índice 1976 = 100

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
a) G.Fcto.Estado	100	122	151	153	202	122	73	99
- Corrientes %	91	86	89	93	92	94	93	95
- Capital %	9	14	11	7	8	6	7	5
b) Neces.Basicas	100	135	144	211	188	149	111	126
- Corrientes %	45	41	43	34	56	62	66	80
- Capital %	55	59	57	66	44	38	34	20
c) Form.Cap.Soc.	100	126	130	147	179	163	97	125
- Corrientes %	34	26	49	54	59	58	63	70
- Capital %	66	74	51	46	41	42	37	30

El Cuadro 16 brinda una tal vez, mas completa visión del destino dado al gasto público: mientras el GASTO DE FUNCIONAMIENTO ha permanecido aproximadamente constante en el período 1976-1983, de punta a punta, tuvo un fuerte incremento desde 1976 a 1980, reduciéndose abruptamente entre 1980 y 1982 y retornando al valor inicial en 1983.

La atención de NECESIDADES BASICAS creció un 26% de punta a punta, habiéndolo hecho también de manera muy acentuada entre 1976 y 1979. Sin embargo la composición de este gasto ha sido bastante disímil en el período: mientras los gastos en Salud y Bienestar Social, entre 1976 y 1979 se destinaron mayoritariamente a la construcción y equipamiento de hospitales y edificación de viviendas, a partir de 1980, el gasto se aplicó de manera creciente hacia las erogaciones corrientes que son básicamente sueldos...

Idéntico análisis corresponde efectuar en el ítem FORMACION DE CAPITAL SOCIAL; hasta 1978, el grueso (más del 50%) de los desembolsos efectuados correspondían específicamente a inversión, con un récord en 1977 del 74% del total; sin embargo esa participación cae estruendosamente hasta un mínimo de un 30% en 1983.

La conclusión probable es que, tanto la atención de las NECESIDADES BASICAS, como la FORMACION DE CAPITAL SOCIAL fueron menos atendidas en los últimos años del Gobierno militar, absorbiendo los gastos corrientes (suel-

dos) la mayor parte de los desembolsos en estos conceptos, dada la importante caída en los recursos, ya indicada.

3. Desequilibrios

Los desequilibrios (diferencias entre Ingresos y Egresos) que exhibió la administración durante el periodo bajo análisis pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

CUADRO 17: DESEQUILIBRIOS TOTALES

	<u>Miles \$ 1991</u>	<u>Números Índice 1976=100</u>
1976	218.846,2	100
1977	138.150,3	63
1978	183.641,4	84
1979	222.587,7	102
1980	220.933,5	101
1981	254.455,8	116
1982	132.118,7	60
1983	227.467,9	104

La primera lectura del cuadro indica que el déficit se ha mantenido aproximadamente constante entre 1976 y 1983. Sin embargo, a los efectos de conocer la incidencia o significación del déficit en la conformación del desenvolvimiento estatal, corresponde comparar los déficit con las erogaciones:

CUADRO 18: INCIDENCIA DEL DEFICIT EN EL GASTO TOTAL

	$\frac{\text{DEFICIT}}{\text{Erog. Totales}} \times 100$
1976	60,16
1977	30,66
1978	36,84
1979	35,81
1980	31,03
1981	42,73
1982	36,52
1983	52,57

El Cuadro 18 indica que, a partir de un "pésimo" en 1976, en que el déficit representaba el 60% holgado del total del gasto, la importancia de aquél (el déficit) se hace menos relevante hasta 1980 -con altibajos- en que se llega a un valor de la mitad de la cifra de 1976: 31,03%; adviértase, no obstante, que ello ya había sido logrado en 1977, resultando los años 1978 y 1979 peores que el indicado.

A partir de 1981 se agrava la situación -con una pausa en 1982- llegándose en 1983 a un peso del déficit cercano al de 1976: 52,57%.

- Desequilibrios corrientes: otro tipo de desequilibrios, probablemente más importante que el total analizado recientemente, es el referido a la diferencia entre Recursos Corrientes y Gastos Corrientes.

En efecto, un buen desenvolvimiento gubernamental, debería mostrar un total de gastos corrientes enteramente cubierto por los recursos corrientes y aún generando un superavit con el que hacer frente al menos parte de la inversión pública. Si es así, esto indica que el déficit total está generado por la necesidad de afrontar la necesaria inversión pública. En el caso del período bajo análisis, se tiene:

CUADRO 19: DEFICIT CORRIENTES

	<u>Miles \$ 1991</u>			<u>%</u>
	<u>Inq. Corrtes.</u>	<u>Gastos Corrtes.</u>	<u>Déficit Corrtes.</u>	<u>Déficit Corrtes.</u> <u>Gastos Corrtes.</u>
1976	144.476,3	198.422,2	- 53.945,9	- 27
1977	312.327,1	269.188,1	43.139,0	16
1978	304.330,5	293.336,0	10.994,5	4
1979	347.278,0	363.083,8	- 15.805,8	- 4
1980	436.877,8	436.877,8	-.-	-.-
1981	338.332,8	360.833,6	- 22.500,8	- 6
1982	228.111,3	240.576,9	- 12.465,6	- 5
1983	204.195,8	334.268,3	-130.072,5	- 39

Como resulta evidente del Cuadro 19, sólo en tres años hubo superá-

vit o déficit cero. Los restantes períodos exhiben desequilibrios corrientes.

Esta situación de desequilibrios en la mayor parte de los años bajo análisis es un indicador más que señala una mala performance de la política económica: el gobierno no fue capaz de hacer frente a sus obligaciones corrientes, con sus recursos normales, con lo que TODA la inversión debió ser hecha con endeudamiento.

4. Deuda Pública

El tema de la deuda pública provincial es bastante confuso, ya que -a diferencia de lo que ocurre con los flujos de recursos y erogaciones- las clasificaciones que se adoptan son un tanto arbitrarias y por otra parte surgen legítimas dudas acerca de lo que debería considerarse *deuda pública*: ¿lo que la Tesorería le debe a la Caja de Previsión o al Banco Provincial -mientras éstos sean estatales- corresponde tomarlo como *deuda pública*...? ¿La deuda de los municipios con el estado provincial, es *pública*...?

Aquí se ha optado por no terciar en este tipo de interrogantes y en consecuencia, se han aceptado las cifras propuestas por la Contaduría General de la Provincia, sin perjuicio de abordar en otra oportunidad esta cuestión con más elementos de juicio.

Las cifras del endeudamiento, al final de cada año, son las siguientes:

1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970

CUADRO 20: DEUDA PUBLICA TOTAL

al 31 de Diciembre de cada año

	<u>Miles \$ 1991</u>	<u>Números Índice</u> 1976 = 100
1976	11.962,90	100
1977	44.717,57	374
1978	30.064,57	251
1979	56.992,75	476
1980	69.142,41	576
1981	81.042,76	677
1982	60.009,04	501
1983	81.185,32	679

Se nota un fuerte endeudamiento entre 1976 y 1981, que guarda relación con lo anteriormente señalado en puntos anteriores luego una merma importante (¿licuación Cavallo?) y luego un nuevo repunte hasta 1983.

5. Evolución del Producto Bruto

La serie del Producto Bruto Geográfico de la Provincia de Salta, entre 1976 y 1983, es la siguiente:

CUADRO 21: PRODUCTO BRUTO DE SALTA

- Miles \$ 1991 ó/ y Números Índice -

<u>Años</u>	<u>Producto Bruto</u>	
	<u>Miles \$ 1991</u>	<u>Números Índice</u> 1976=100
1976	1.576.160,87	100
1977	1.836.046,39	116
1978	1.829.952,53	116
1979	1.810.954,00	115
1980	1.910.128,70	121
1981	1.838.436,15	117
1982	1.960.552,47	124
1983	2.006.674,68	127

De acuerdo con el Cuadro 21, se tiene que el PB de Salta creció en

un 27% entre 1976 y 1983. Para poder efectuar alguna relación entre los cambios en el nivel del PDB y la acción del gobierno, resulta necesario comparar la evolución de esta variable junto con alguna de las que controla el gobierno y que, en el caso de una economía provincial, es el gasto público. Esto es lo que se muestra a continuación en el Cuadro 22:

CUADRO 22: PRODUCTO BRUTO Y GASTO PÚBLICO

	PRODUCTO (= Y)		GASTO (= G)	
	Miles \$ 1991	Números Índice 1976=100	Miles \$ 1991	Números Índice 1976=100
1976	1.576.160,87	100	363.790,00	100
1977	1.836.046,39	116	450.523,29	124
1978	1.829.952,53	116	498.501,92	137
1979	1.810.954,00	115	621.556,62	171
1980	1.910.128,70	121	711.975,98	196
1981	1.838.436,15	117	595.432,31	164
1982	1.960.552,47	124	361.738,65	99
1983	2.006.674,68	127	432.662,75	120

Fuente: Cuadros 5 y 20

De acuerdo a lo que se aprecia en el Cuadro 22, existe cierto acompañamiento \uparrow entre el Producto y el Gasto, en el sentido que, en la mayoría de los años ambos cambian en el mismo sentido.

Cabe formular por otra parte, los interrogantes en el sentido de si el gasto es "alto" o "bajo", respecto al Producto y también si el Producto tendría un acompañamiento más estrecho con el Gasto Corriente, el de capital, o el total:

CUADRO 23: PARTICIPACION DEL GASTO EN EL PRODUCTO BRUTO

	Millones \$ 1992		%
	Gasto	Producto	
1976	363,8	1.576,16	23,08
1977	450,5	1.836,05	24,54
1978	498,5	1.829,95	27,24
1979	621,6	1.810,95	34,32
1980	712,0	1.910,13	37,27
1981	595,4	1.838,44	32,39
1982	361,7	1.960,55	18,44
1983	432,7	2.006,67	21,56

Fuente: Cuadro 21

Según se desprende del Cuadro 22, el gasto público no sería "alto", toda vez que, como mucho llegó a significar un 37% del PB. Sin embargo, entre 1976 y 1980, la participación en el producto fue en continuo aumento 8/.

Con respecto a la relación entre el Producto y los gastos corrientes y de capital, ésta puede apreciarse en el Cuadro siguiente:

CUADRO 24: GASTOS CORRIENTES, DE CAPITAL Y PRODUCTO BRUTO

- En Millones \$ 1991 y Números Índice 1976=100 -

	Gastos Corrientes		Gastos de Capital		Producto	
	Miles \$ 92	1976=100	Miles \$ 92	1976=100	Miles \$	1976=100
1976	198,42	100	165,36	100	1.576,16	100
1977	268,99	135	181,53	110	1.836,04	116
1978	293,33	148	205,17	124	1.829,95	116
1979	363,08	183	258,47	156	1.810,95	115
1980	437,59	220	274,38	166	1.910,12	121
1981	360,83	182	234,60	142	1.838,44	117
1982	240,57	121	121,16	73	1.960,55	124
1983	334,27	168	98,39	59	2.006,67	127

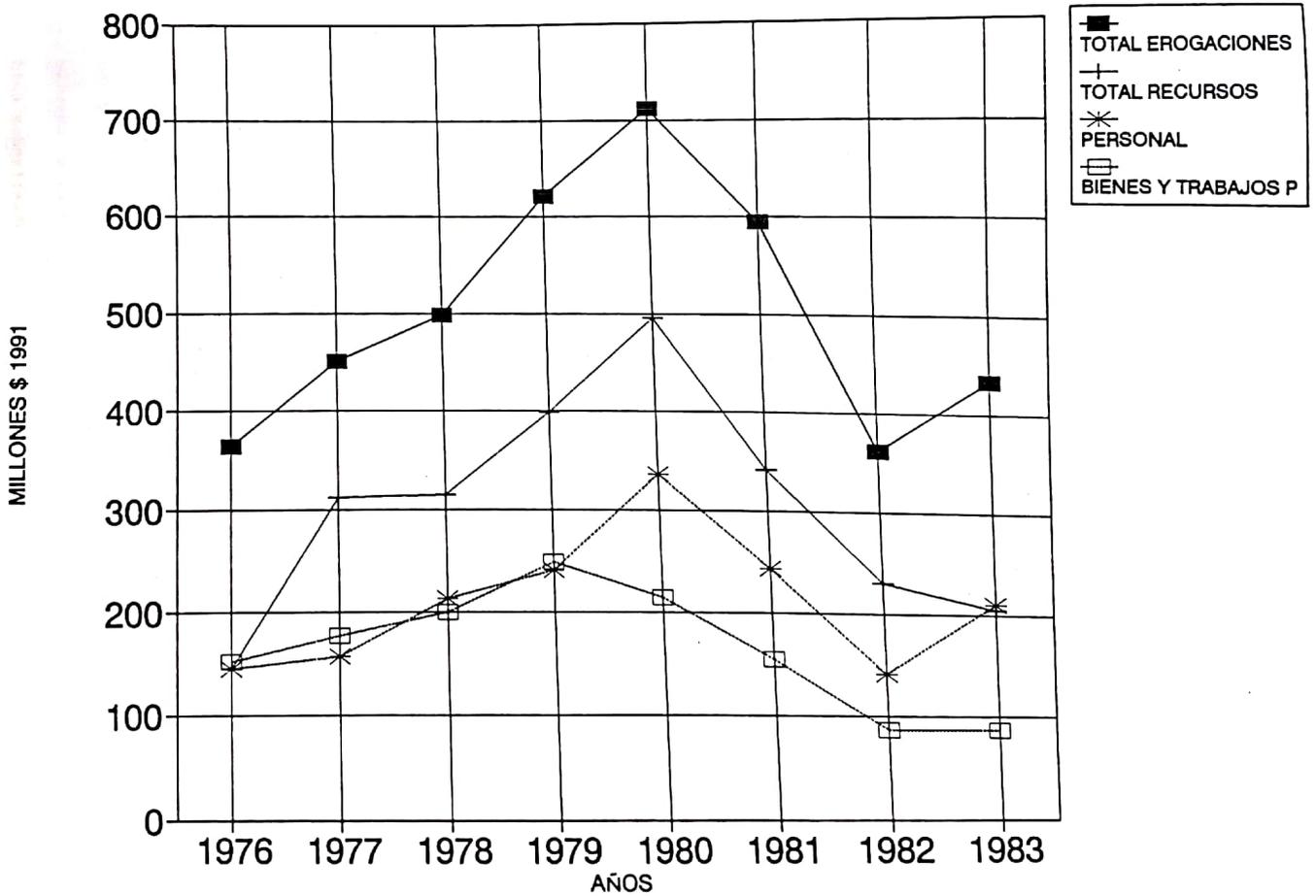
De acuerdo con el Cuadro 24, no aparece de manera categórica un nexo

entre los gastos corrientes y el producto, o entre los de capital y este último, si bien unos y otros exhiben movimientos que, en general, acompañan los que tienen lugar en el indicador de los bienes producidos en la economía.

6. EJECUCIONES PRESUPUESTARIAS 1976-1983

CONCEPTO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
I. TOTAL RECURSOS	144 943.8	312 372.9	314 860.5	398 968.9	496 118.5	340 976.5	229 620.8	205 194.8
1. Recursos Corrientes	144 476.3	312 327.2	300 467.3	347 278.1	436 877.9	338 178.3	228 112.2	204 195.8
+ Jurisdicción Provincial	20 287.2	73 107.8	89 921.0	113 350.0	149 664.4	142 971.8	88 290.9	38 878.9
+ Jurisdicción Nacional	124 189.1	239 219.4	210 546.3	233 928.1	287 213.5	195 206.5	139 821.3	165 316.9
2. Recursos de Capital	467.5	45.7	14 393.2	51 690.8	59 240.6	2 798.2	1 508.6	999.0
II. TOTAL EROGACIONES	363 879.9	450 523.3	498 501.9	621 556.6	711 976.0	595 432.3	361 738.6	432 662.7
1. Erogaciones Corrientes	198 422.2	269 188.1	293 336.0	363 083.8	436 877.9	360 833.7	240 576.9	334 268.4
+ Personal	145 033.8	157 064.6	212 751.6	240 959.0	336 388.9	243 392.6	140 773.0	210 431.6
+ Bienes y Servicios	21 983.9	37 912.0	24 781.3	33 898.6	33 496.2	53 614.4	41 922.3	51 436.6
+ Transferencias	31 404.5	74 211.5	55 803.1	88 226.2	66 992.8	63 826.7	57 881.6	72 400.2
2. Erogaciones Corrientes	165 457.7	181 335.2	205 165.9	258 472.8	275 098.1	234 598.6	121 161.7	98 394.3
+ Bienes y Trabajos	151 914.9	177 265.2	200 113.8	249 292.1	214 519.2	154 318.8	87 258.7	86 973.5
+ Amortización Deuda	13 542.8	4 070.0	5 052.1	9 180.7	60 578.9	80 279.8	33 903.0	11 420.8
III. DEFICIT (I.-II.)	-218 936.1	-138 150.4	-183 641.4	-222 587.7	-215 857.5	-254 455.8	-132 117.8	-227 467.9
IV. FINANCIAMIENTO	88 164.6	62 822.6	30 104.4	142 537.8	122 582.4	243 392.6	120 367.8	188 761.4
V. RESULTADO	-130 771.5	-75 327.8	-153 537.0	-80 049.9	-93 275.1	-11 063.2	-11 750.0	-38 706.5
VI. DEFICIT/EROGAC.X 100	60.1	30.7	36.8	35.8	30.3	42.7	36.5	52.6

7. Gráfico de las Ejecuciones Presupuestarias 1976-1983



IV. NOTAS

- 1/ Se recomienda leer esta sección junto con la que figura bajo la denominación de "Evolución del Empleo y los Salarios" al finalizar "Erogaciones de Capital".
- 2/ El Presupuesto Anual indica en forma desagregada la dotación de personal de cada año (cada Presupuesto posee la correspondiente al año respectivo). No obstante se tomó la información de la Dirección de Estadísticas y Censos (DEyC) por estar la misma mejor sistematizada.
- 3/ A partir de 1980 se modificó el criterio de incluir la Amortización de la Deuda como parte de las Erogaciones de Capital y se las resta del Financiamiento (sin duda, un artificio para disimular el déficit fiscal de cada año). No obstante, aquí se ha conservado el criterio original.
- 4/ Adviértase que, pese a su nombre, se trata de los pagos de amortización, vale decir, de flujos, no del stock.
- 5/ Los fuertes pagos sin duda se correspondían con la capitalización de los intereses de la deuda, particularmente elevados a partir de la Reforma Monetaria de Martínez de Hoz en 1977. La importante caída desde 1982 se compadece con las modificaciones monetarias introducidas por Cavallo desde el BCRA.
- 6/ Los datos proporcionados por la DEyC están expresados en pesos de 1970. Para llevarlos a pesos de 1991 se "inflaron" por IPMyNG efectuando al mismo tiempo el cambio de moneda. Sin embargo, estos datos probablemente deban ser revisados a la luz de las correcciones que el BCRA y la CEPAL han elevado a cabo del FPI nacional, con lo que el PB de Salta estaría también subestimado.
- 7/ La palabra "acompañamiento" está desprovista de cualquier sentido estadístico-económico (aunque no de casualidad) y en cambio se emplea con la significación de evolución entre una y otra variable en la misma dirección. No obstante, en la tercera etapa del trabajo, se prevé, para la se-

rie completa (1976-1994), realizar algunas aproximaciones del tipo que por ahora se descartan.

- 8/ En una economía con bajo coeficiente de importaciones y elevada capacidad ociosa y en situaciones en que no exista excesiva volatilidad de precios, el crecimiento del gasto público se presume que conllevaría a un incremento en las ventas y la producción de bienes ("funciona" el efecto multiplicador).

Sin embargo, si la economía es muy abierta, el aumento del gasto, particularmente el corriente en personal, provoca una elevación en las ventas asociada a un incremento en las IMPORTACIONES (en sentido regional), no en la producción.

Este fenómeno, unido a la imposibilidad provincial de hacer frente a mayores gastos imprimiendo moneda (como sí lo puede hacer la Nación), induciría a prever en ausencia de mayores recursos de la Provincia, un acrecentamiento de la deuda, como el que efectivamente tuvo lugar en Salta entre 1976 y 1980 en Salta (véase Cuadro 20).

V. BIBLIOGRAFIA

- (1) Antonelli, E. "La Política Económica en Salta a través de las Cuentas Presupuestarias" (Inédito) 1991.
- (2) _____ Matriz Insumo-Producto de Salta. Revista CASTAÑARES N°2 IIE UNSA. Diciembre 1993.
- (3) Contaduría General de la Provincia: Ejecuciones Presupuestarias 1976-1983

Universidad Nacional de Salta
 Facultad de Ciencias Económicas,
 Jurídicas y Sociales
 Instituto de Investigaciones Económicas
 Buenos Aires 177
 4400 Salta
 Argentina

REUNIONES DE DISCUSION

<u>N°</u>	<u>Fecha</u>	<u>Autor</u>	<u>Título</u>
69	14/10/92	Eusebio Cleto del Rey y Carlos Luis Rojas	"Estimación de los Co- stos de la Prevención del Mal de Chagas: Ex- terminio del Vector (Segunda Parte)".
70	28/10/92	Eduardo Antonelli	"Aspectos Microeconó- micos de la Macroecon- omía Keynesiana".
71	17/03/93	Eduardo Antonelli	"Una Modelización del Plan de Convertibili- dad".
72	01/07/93	Eusebio Cleto del Rey y Carlos Luis Rojas	"Costos de los Trata- mientos del Mal de Cha- gas".
73	01/09/93	Eduardo Antonelli	"La Demanda Agregada".
74	08/09/93	Juan Carlos Cid	"Clasificación de A- reas Geográficas de la Ciudad de Salta en Ba- se a Resultados Censa- les".
75	06/10/93	Carlos Luis Rojas	"Distintos Enfoques en la Evaluación Económi- ca de Proyectos".
76	24/11/93	Eduardo Antonelli	"Equilibrio y Brechas Económicas".
77	01/12/93	Eusebio Cleto del Rey	"Calculo del Stock de Salvados del Mal de Chagas".
78	16/12/94	Eduardo Antonelli	"La Política Económica en Salta en el Período 1976-1983".