



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

CEFIP - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

---

## Documentos de Trabajo

---

# **Evolución del sector público argentino en el largo plazo**

**Alberto Porto**

Documento de Trabajo Nro. 36

Mayo 2020

ISSN 2618-4400

[www.mfp.econo.unlp.edu.ar](http://www.mfp.econo.unlp.edu.ar)

## **Serie Documentos de Trabajo del CEFIP**

Staff Editorial  
Mg. Marcelo Garriga  
Dra. Natalia Porto  
Mg. Walter Rosales

Edición: Centro de Estudios en Finanzas Públicas  
Instituto de Investigaciones Económicas  
Facultad de Ciencias Económicas - UNLP  
Calle 6 N° 777, 4° Piso, oficina 411  
La Plata (1900) Buenos Aires  
magisterfp@depeco.econo.unlp.edu.ar  
ISSN 2618-4400

# EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO EN EL LARGO PLAZO<sup>1</sup>

ALBERTO PORTO

UNLP-ANCE

Versión preliminar

La Plata, Mayo 2020

---

<sup>1</sup> Universidad Nacional de La Plata y Academia Nacional de Ciencias Económicas. Contacto: [porto.alb@gmail.com](mailto:porto.alb@gmail.com)  
Agradezco los comentarios de L. Di Gresia, M. Garriga, J.Llach, R. López Murphy, J. Remes Lenicov y J.Puig. Los errores son mi responsabilidad..

En 1988 trabajé en un estudio para la Secretaría de Hacienda de la Nación, en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, denominado *El Sector Público Argentino. Notas sobre su evolución histórica*. Fue la base para el Mensaje de la Ley de Presupuesto para 1989 e incorporó sugerencias y comentarios que surgieron de intercambios con el Secretario de Hacienda Dr. Mario L. Brodersohn. Dado que la tecnología disponible permite ponerlo a disposición en la web a bajo costo me pareció útil hacerlo ya que puede facilitar la tarea de algún estudioso del tema. Como esa versión tiene más de treinta años he trabajado para simplificarla y actualizarla.

## I. INTRODUCCIÓN

Estas notas tienen como objetivo brindar un breve panorama del comportamiento del sector público argentino en el último siglo y medio. No es un trabajo de historia sino más bien una ilustración parcial de la evolución. He tratado de minimizar la cantidad de datos limitando la atención a aquellos que me han parecido más relevantes. Es probable que el trabajo esté desequilibrado en cuanto al espacio asignado a cada tema y esto se debe a que he seleccionado los que más he estudiado a lo largo del tiempo. Uno es el federalismo fiscal que desde hace muchos años está en el centro de la problemática fiscal y que, debido al mal diseño de las políticas ha tenido, por lo menos, tres efectos negativos: en primer lugar, permitió la expansión del sector de previsión social ocultando en algunos momentos su déficit estructural y la postergación de una solución de largo plazo (del sistema de capitalización de aportes a comienzos de los noventa); en segundo lugar, porque el mal diseño de las políticas llevó simultáneamente a un deterioro de la cantidad y calidad de bienes públicos debido a la falta de financiamiento por el desvío de los fondos hacia otras finalidades; en tercer lugar, por redistribuciones de recursos entre las provincias resultantes de la misma desarticulación del régimen de coparticipación de impuestos. Otro tema es el de las políticas de precios y tarifas públicas que fueron utilizadas en distintos momentos como instrumentos de estabilización, distribución del ingreso, promoción de sectores y actividades, que implicaron resultados financieros negativos que se sumaron al déficit público con el desvío consiguiente de fondos desde la producción de bienes públicos. El tercer tema que está presente en todo el desarrollo es el del estado subsidiador, promotor de sectores y regiones, asegurador de financiamiento para distintas actividades, que desvió recursos que debían haberse destinado a la provisión de bienes públicos.

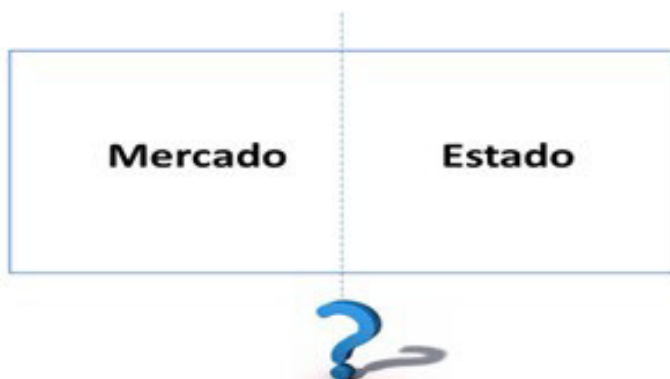
## II. LOS LÍMITES ECONÓMICOS DEL ESTADO

A lo largo de los tiempos el tema central de la economía y de la filosofía política ha sido el de los límites económicos del estado, o sea, las participaciones del mercado y del gobierno en la producción y distribución de bienes. Los méritos relativos de estos dos mecanismos de asignación de recursos (sistema de precios y planificación, respectivamente) se han evaluado (Helm 1986, Dasgupta 1986) tanto sobre bases instrumentales (en un modelo estático, para el logro de la eficiencia y la equidad; en un modelo dinámico, para el logro de una alta tasa de crecimiento), como en base a principios (la protección de la *libertad negativa* -libertad “de algo”, ya sea de personas o instituciones; o, en otra visión en gran medida antagónica, la protección de la *libertad positiva* -libertad “para hacer algo”, en particular para funcionar en la Sociedad; Berlín, 2001). Este tema tiene plena vigencia hoy, lo que *per se* no constituye una novedad, ya que ha estado en permanente debate y lo seguirá estando en los tiempos por venir. La razón es que los límites económicos del estado y el rol de la política fiscal dependen de los objetivos y valores de la sociedad: *“It is not surprising therefore to find different theories of state to be associated with different approaches to public finance. How fiscal instruments function is a matter of economics, but the purposes to which they are put depend on the image of a “good society” and the state’s role therein. Fiscal theory, therefore, is not a matter of economics only; and that, I will add, is its particular appeal”* (Musgrave 1996).

Por largo tiempo el tema se trató a nivel del gobierno central. “The traditional approach to fiscal theory has been in the context of unitary governments” (Musgrave 1965: 1). Esto se debe a que desde A. Smith la cuestión fiscal se estudió con la perspectiva de las finanzas del príncipe. La teoría general de los gastos públicos y los impuestos fue vista en términos unitarios y se omitieron las consideraciones regionales y las de los distintos niveles de gobierno. La Teoría General de Keynes reforzó el papel del gobierno central ya que se vio en las finanzas públicas un instrumento de estabilización económica.

El tema central es entonces donde trazar la línea divisoria estado/mercado, o sea, los límites económicos del estado, tal como se presenta en la Figura 1.

**Figura 1.** Los límites económicos del Estado.



**Fuente:** elaboración propia.

El límite es cambiante en el tiempo y entre países y depende de la interrelación entre la teoría fiscal y la teoría del estado (Musgrave, 1996). Una primera variante es el “estado de servicios” en el que el principal rol es permitir el funcionamiento de la economía de mercado proveyendo un sistema legal, protección de personas y bienes, trabajos públicos que por su tamaño no pueden ser provistos por el sector privado y educación básica para los más pobres. Una segunda variante es el “estado de bienestar” que agrega las funciones de corregir la distribución del ingreso que resulta del mercado y los “fracasos del mercado” en la provisión de distintos bienes y en el nivel de actividad económica. En una tercera variante la visión es la del “estado fracasado” que se aparta del objetivo del bienestar general y lo sustituye por los objetivos de políticos y burócratas en contextos de información asimétrica, fallas en los mecanismos de control e ilusión fiscal.

### **III. UNA VISIÓN SOBRE EL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO A LO LARGO DEL TIEMPO**

La visión de los economistas y de la sociedad sobre el rol del estado ha cambiado significativamente a lo largo del tiempo. Desde fines del siglo XIX ha crecido considerablemente en todos los países. El aumento y los momentos no han sido los mismos en todos los países ya que están determinados por las diferencias institucionales, culturales, políticas, etc. Por ejemplo, las guerras mundiales han influido en forma distinta

entre países, según que estuvieran o no participando del conflicto. Pero desde fines del siglo XIX hasta 1980/90 el crecimiento ha sido notable.

Hasta la primera Guerra mundial el consenso fue asignar pocas funciones al estado, propias del “estado de servicios”, como reacción a las prácticas mercantilistas del Siglo XVIII que constituían trabas para el comercio y el crecimiento de las economías.

Hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX ya habían aparecido desafíos para esa visión que surgían de los pensamientos marxista y socialista y de reacciones y conflictos sociales. Se fue preparando el camino hacia nuevos roles para el estado.

La primera Guerra mundial provocó un importante crecimiento del gasto en los países participantes en el conflicto. En la Argentina se dio la situación inversa dado que el conflicto impactó fuertemente en sus fuentes de financiamiento, pero reveló una característica del sector público de esos tiempos: su flexibilidad y capacidad para adaptarse a la disminución de recursos.

La crisis mundial de los años 30 dio un nuevo impulso para el crecimiento del gasto público. Se introdujeron políticas activas, prestaciones sociales y promoción de actividades económicas como consecuencia de cambios políticos y sociales. La expansión del gasto en la primera Guerra había mostrado otro rasgo del gasto público: una vez que el gasto aumenta a un cierto nivel debido a una causa (p.ej. Guerra), se mantiene luego debido a que el gasto se desplaza hacia otras funciones (Peacock and Weisman, 1967).

Finalizada la segunda Guerra mundial se acentúa el aumento del gasto público en parte por la intensificación de los factores antes mencionados y adicionalmente por la confianza creciente en el estado como impulsor de la actividad económica y del mejoramiento de la Sociedad (p.ej. Bator, 1958). El estado participa con políticas keynesianas, políticas sociales, creación y nacionalización de empresas, etc. Es el auge del “fracaso del mercado” y del “estado benevolente”. Esta visión del estado supone, entre otras cuestiones, que los políticos y burócratas tienen como objetivo maximizar el bienestar de la sociedad; que no hay objetivos divergentes ni información asimétrica y si los hay existen mecanismos eficientes de control; que las decisiones políticas son reversibles; y que los burócratas controlan todos los instrumentos de política y saben cómo utilizarlos. Esta visión generó gran entusiasmo en la actividad del estado en las ramas de asignación de recursos, distribución del ingreso y estabilización económica.



El funcionamiento real del sector público demostró el gran apartamiento de los pilares de ese modelo. La escuela de la Public Choice (Buchanan y Tullock, 1962; Brennan y Buchanan, 1977, 1978), con antecedentes en la escuela italiana de finanzas (Puviani, 1972) presentaron el modelo de “fracaso del estado” y la necesidad de revertir las políticas de los periodos anteriores. El cambio en el ambiente intelectual se difunde a partir de los años 70/80 y la práctica de los países se modifica especialmente en los 90 (reducción del tamaño, descentralización, contratos con terceros de actividades antes realizadas con provisión directa del estado, privatizaciones, etc.).

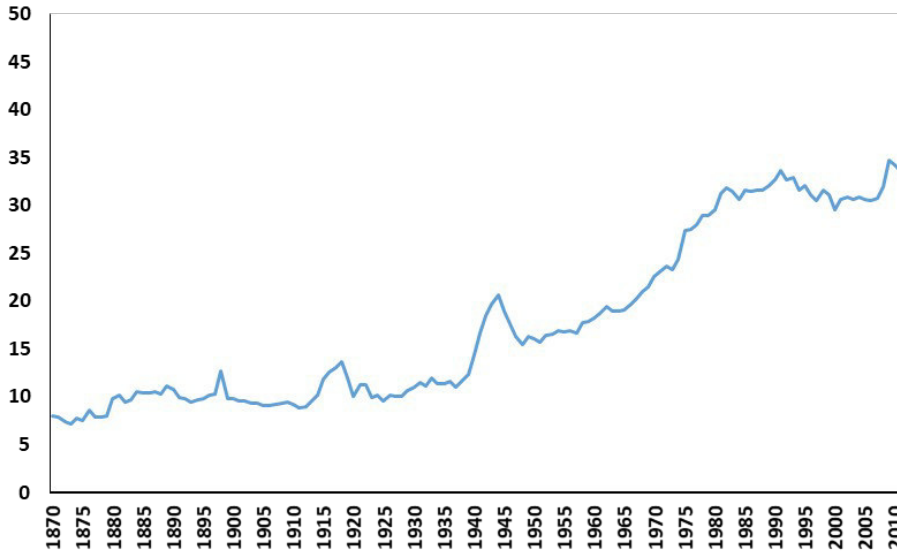
La crisis financiera de 2008 vuelve a modificar el ambiente y la política tendiente ahora a una mayor participación del estado. Se agregan nuevas funciones resultantes de la globalización y las revoluciones tecnológica e informática (bienes públicos internacionales como las crisis financieras, la lucha contra el terrorismo, la trata de personas, el narcotráfico, y el medio ambiente).

La evolución en la Argentina ha seguido el patrón general de aumento del gasto a lo largo del tiempo con particularidades. Tres deben notarse: en tiempos de la primera Guerra el sector público mostró una gran flexibilidad para disminuir los gastos ante la caída en los recursos provenientes del comercio exterior y del endeudamiento externo; otra ha sido la evolución del gasto entre 1961 y 2002 que no muestra una tendencia definida, aunque sugiere un “techo” o valor máximo; finalmente, la notable expansión del tamaño en términos del PIB entre comienzos de los 2000 y 2015.

En la Figura 2 se presenta la evolución del gasto público en términos del producto interno bruto (PIB), promedio mundial simple, desde fines del siglo XIX hasta 1996. Las dos guerras mundiales y la gran depresión de los años treinta implicaron importantes aumentos en el tamaño que se amplificaron en el periodo del estado del bienestar. Hacia 1980/1990 con el auge del fracaso del gobierno se detiene el crecimiento, pero la irreversibilidad de algunos gastos (p.ej. sistemas jubilatorios) imposibilitaron la disminución.

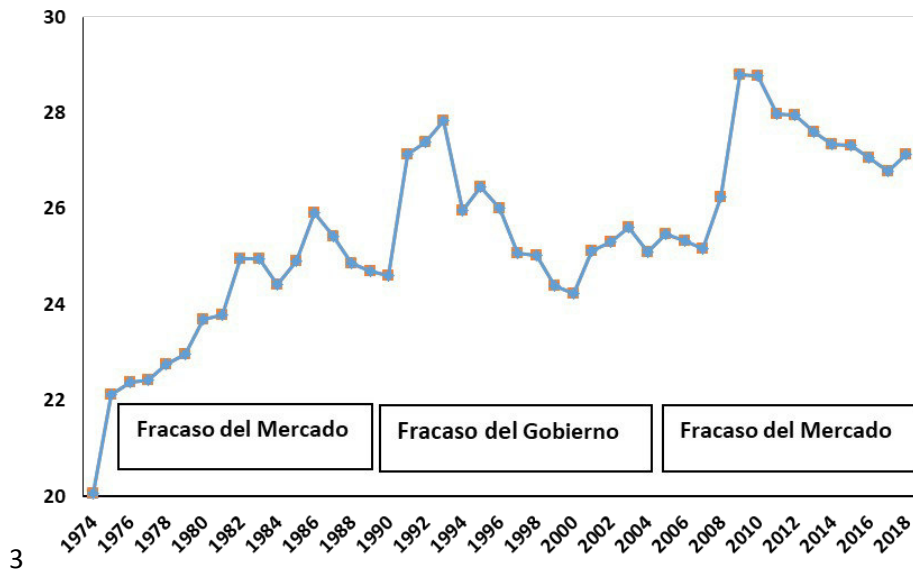
La Figura 3 presenta en forma estilizada, para el promedio mundial, las etapas de fracasos del mercado y del gobierno.

**Figura 2.** Gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto. Evolución 1870-2010. Promedio mundial simple.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional. [Link](#).

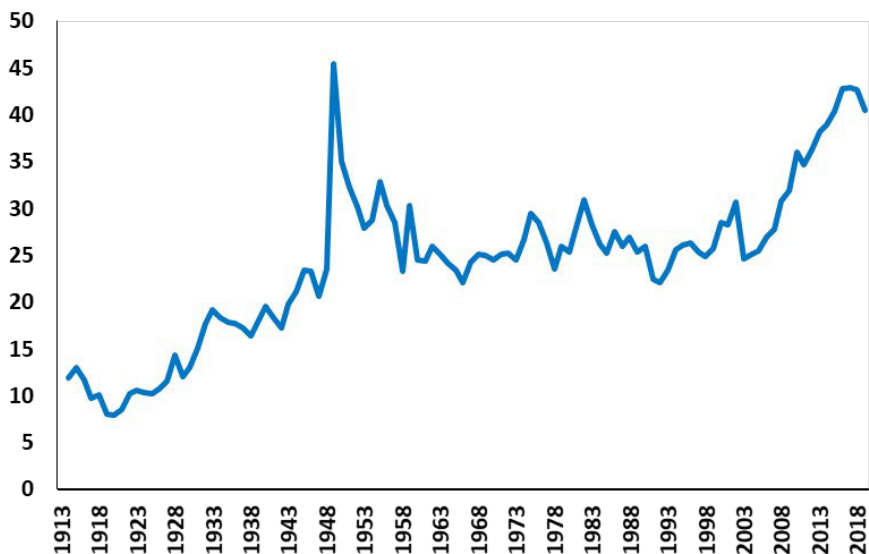
**Figura 3.** Gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto. Evolución 1974-2018. Promedio mundial simple.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial. [Link](#).

En la Figura 4 se presenta la evolución del sector público en la Argentina.

**Figura 4.** Gasto público consolidado como porcentaje del Producto Interno Bruto. Argentina. Evolución 1913-2018.



**Nota:** Entre 1913 y 1961 la fuente corresponde a IERAL (1986), luego hasta 2004 la fuente corresponde a MECON. Entre 2005 y 2019 la fuente corresponde a la Oficina Nacional de Presupuesto. Ver Tabla A1 en el Anexo.

**Fuente:** elaboración propia junto con Luciano Di Gresia.

Resumiendo: el gasto público tuvo un gran crecimiento a largo plazo, desde fines del Siglo XIX. Creció entre las Guerras y como consecuencia de la gran depresión de los años 30. Luego creció sostenidamente hasta 1980/1990. La visión predominante era el fracaso del mercado y el estado benevolente corrector. Hubo luego un cambio en la actitud sobre el rol del estado, el comportamiento de los políticos y burócratas, la efectividad de las intervenciones, su alto costo fiscal (directo e indirecto), la captura del estado por grupos diversos, etc. Se pasó a la visión de fracaso del estado y el mercado corrector. Con la crisis financiera de 2008 se produce un nuevo giro. La evolución en la Argentina ha seguido el patrón general de aumento del gasto a lo largo del tiempo con particularidades. Tres deben notarse: en tiempos de la primera Guerra el sector público mostró una gran flexibilidad para disminuir los gastos dada la caída en los recursos provenientes del comercio exterior y del endeudamiento externo; otra ha sido la evolución entre 1961 y 2002 de ciclos del gasto sin una tendencia definida, aunque sugiriendo un

“techo” o valor máximo; la otra ha sido la casi duplicación del tamaño entre comienzos de los 2000 y 2016.

Una enseñanza que dejan estas evoluciones es que mercado y estado son dos instituciones imperfectas, que deben complementarse. Como hacerlo es el gran desafío para estos tiempos donde parece haberse perdido la confianza en las dos instituciones y no se visualizan propuestas que tiendan a un estado más pequeño y eficiente, centrado en la provisión de bienes públicos como medio para igualar oportunidades, y a mercados que tengan un buen funcionamiento, que constituyen dos requisitos para la vida republicana y democrática. Estas propuestas deben alejarse de la confianza absoluta en una u otra de las instituciones (ver, p.ej. Helm, 2010; Tanzi, 2018)

#### **IV. DEL ESTADO MONOLÍTICO AL ESTADO MULTINIVEL**

Una novedad de tiempos recientes es que, sobre bases similares a las del análisis de la relación mercado-estado (instrumentales y de principios) se ha dejado de considerar al sector público como una estructura monolítica y se han estudiado las ventajas de la organización federal o multinivel para el diseño, la evaluación y la ejecución de las políticas públicas, cuando el objetivo es que esas políticas se decidan democráticamente, respeten los derechos de los ciudadanos y sean económicamente eficientes.

Pese a que la teoría fiscal se concentraba en los problemas de los gobiernos unitarios, en la realidad, los gobiernos se organizaban en forma multinivel –fueran unitarios o federales- y existían los problemas fiscales interjurisdiccionales en cuyo estudio y solución práctica dominaba el enfoque constitucional-legal y el de los hacedores de la política fiscal, sin constituir un campo de interés para el análisis económico. Un ejemplo en la Argentina es el debate por 1890 entre Fidel López, Terry y Mantilla con motivo de la introducción de los impuestos internos nacionales.

En la teoría económica los gobiernos locales entran por la puerta grande con Tiebout (1956) en su respuesta a Samuelson (1954, 1955). Tiebout visualiza a los gobiernos locales como el instrumento para escapar a la conclusión pesimista de Samuelson de que una parte significativa de la actividad económica sería llevada a cabo en forma ineficiente por no contarse con el mercado. La conclusión samuelsoniana, “la solución existe, el problema es cómo encontrarla”, fue respondida distinguiendo entre bienes públicos nacionales, para los que la preocupación es válida, y bienes públicos

locales, para los que la competencia es “la solución”. El modelo de Tiebout es un modelo de competencia interjurisdiccional, análogo al del mercado de bienes.

El primer tratamiento analítico completo del federalismo fiscal es de Oates (1972). Los gobiernos sub-nacionales no merecieron la atención de los clásicos de las finanzas públicas de Musgrave y Peacock (eds., 1958). En Musgrave (1959) a los gobiernos multinivel sólo se le asignan cinco páginas, o sea, menos del uno por ciento de la cantidad total. Seis años más tarde Musgrave (1965) edita un libro con cinco ensayos sobre federalismo fiscal. Una de las preocupaciones planteadas en la Introducción es cómo resolver el problema que resulta de la distinta evolución de los ingresos y gastos de los distintos niveles de gobierno.

La pieza central de la teoría del federalismo fiscal es el teorema de la descentralización. “En ausencia de ahorro de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse *cualquier* nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones. De esta forma, el teorema establece, en ausencia de otros tipos de beneficios compensadores por el control centralizado, una presunción a favor de la hacienda descentralizada” (Oates 1972, edición en español, 1977).

De una primera etapa en la que no merecieron la atención, se pasó otra en la que se le asignó un rol limitado a la rama de servicios, luego al nacimiento de la preocupación por el impacto macroeconómico de su funcionamiento, y al estudio del papel en las políticas distributivas. Las teorías de segunda generación del federalismo fiscal introducen desvíos en las relaciones fiscales entre los gobiernos benevolentes supuestos en los desarrollos iniciales y los políticos y burócratas cuando aparecen objetivos divergentes, incentivos perversos debido a los instrumentos de la descentralización y otros apartamientos ya estudiados en otras áreas de la economía y la política pública (Oates, 2005; Weingast, 1995, 2009).

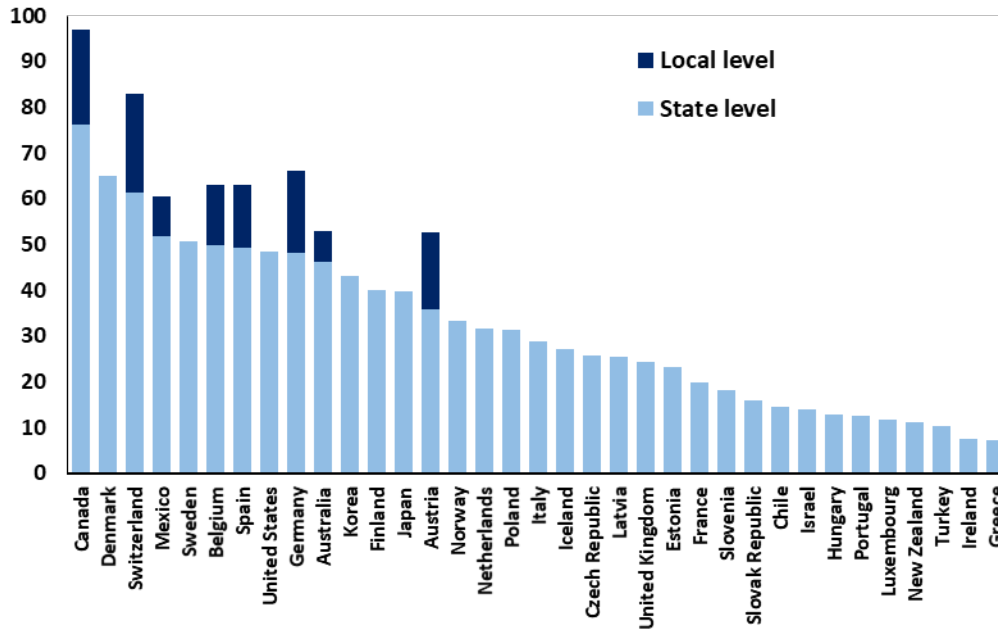
## **V. UNA VISIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN A NIVEL MUNDIAL**

En las Figura 5 y Figura 6 se presentan datos de la descentralización fiscal en distintos países. El grado de descentralización varía entre países dependiendo de su

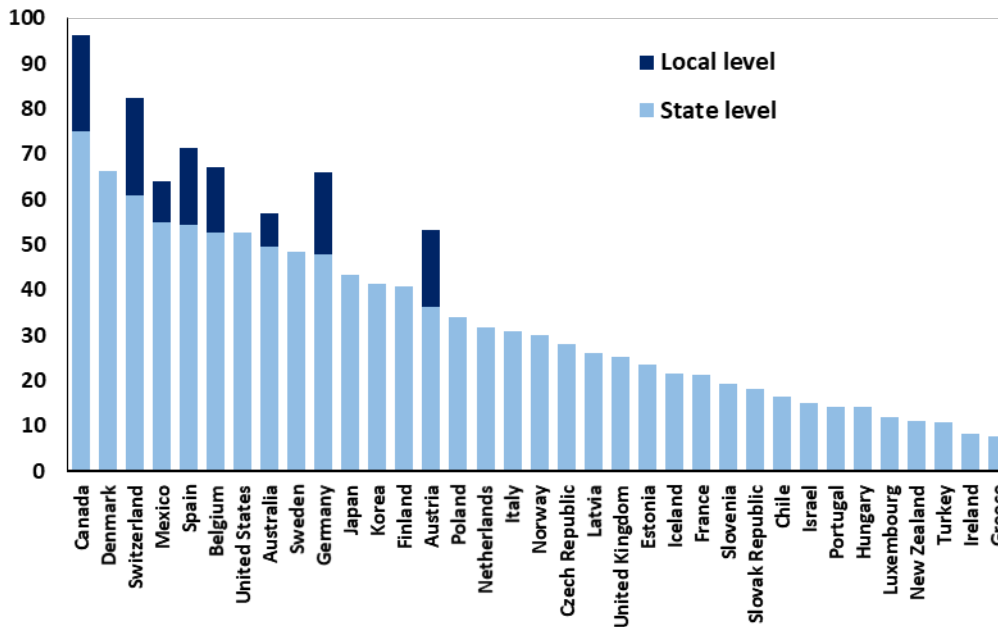
nivel de desarrollo, tamaños de la población y superficie, disposiciones constitucionales y legales, historia y cultura.

**Figura 5.** Descentralización en países desarrollados.

**Panel A.** Porcentaje del gasto subnacional en el gasto total.

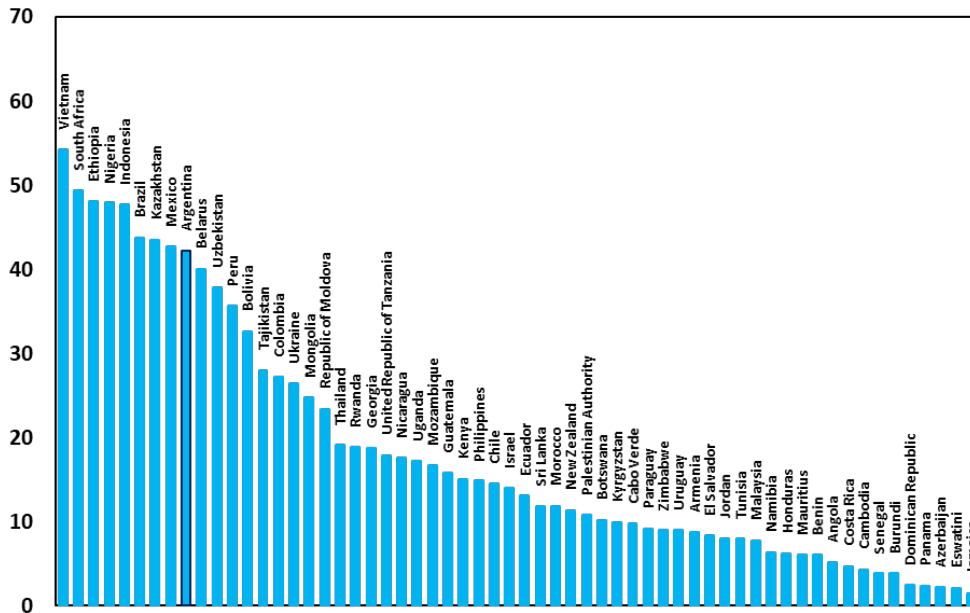


**Panel B.** Porcentaje de recursos propios subnacionales en el total de recursos públicos.



**Fuente:** elaboración propia en base de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). [Link Panel A](#) [Link Panel B](#).

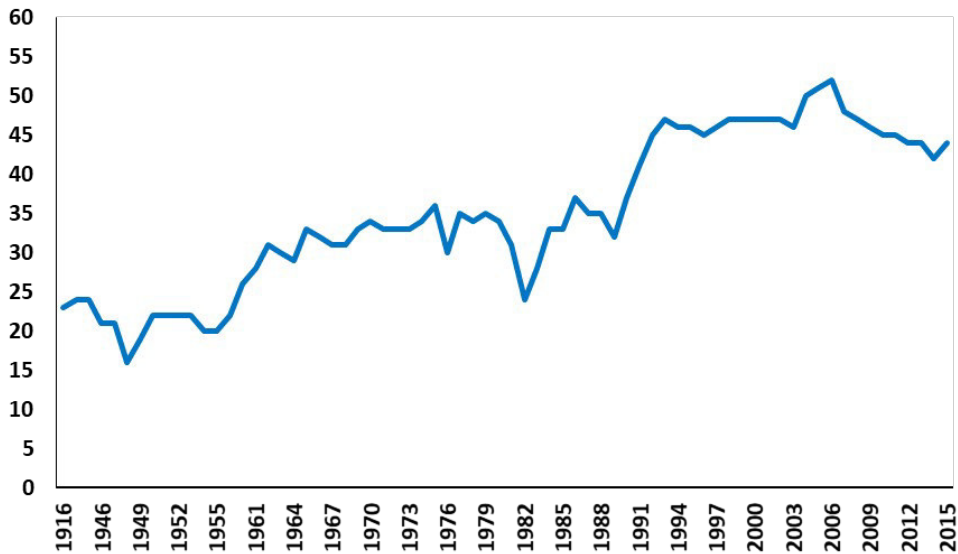
**Figura 6.** Descentralización en países en desarrollo. Porcentaje del gasto subnacional en el gasto total.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). [Link](#)

La evolución de la descentralización fiscal en la Argentina se presenta en la . La tendencia a lo largo del siglo XX ha sido hacia la descentralización que se revierte en el siglo XXI a partir de 2007.

**Figura 7.** Descentralización fiscal en la Argentina. Gasto subnacional en porcentaje del gasto total. Evolución 1916-2015.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Porto (1988) para 1916 y 1924; Cepal para 1945-55, Nuñez Miñana y Porto para 1959-1979 y MECON desde 1980. Ver Tabla A2 en el Anexo.

## VI. EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

### VI.1. EL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO HASTA 1930<sup>2</sup>

Las políticas públicas estuvieron dirigidas hacia el objetivo de largo plazo de promover el crecimiento económico por la vía de la acumulación de factores y el cambio tecnológico:

- i) Logro de una alta tasa de crecimiento de la población, alentando la inmigración europea;
- ii) Logro de una alta tasa de crecimiento del stock de capital, alentando la inversión extranjera;

<sup>2</sup> Cortés Conde (1989, 2005), Cortés Conde y Gallo (1973) y Díaz Alejandro (1971, 1975)



- iii) Expansión de la frontera incorporando una importante cantidad de tierras aptas para la explotación;
- iv) Creación de nuevos pueblos que aumentaron significativamente el grado de urbanización;
- v) Mejoramiento de la calidad de la mano de obra a través de la educación pública.

El gasto público se orientó a la provisión de bienes públicos siendo preocupaciones importantes la organización de la administración, brindar seguridad a bienes y personas, la educación, la defensa y la creación de capital social básico.

La política fiscal -gastos e ingresos públicos- no interfirió en la asignación de recursos que respondía a los precios mundiales. El gasto del sector público -nación, provincias, municipalidades- promedio simple de 1913-1915 fue del 12,2% del PIBp/m, fluctuando entre un mínimo del 8% a fines de la primera guerra y el 15% hacia 1930 (Figura 4). El presupuesto de gastos era flexible y posibilitaba ajustes en épocas de crisis -las disminuciones de las plantas de personal y de las remuneraciones nominales eran mecanismos de ajuste para lograr el equilibrio fiscal. La participación de las provincias en el gasto conjunto nación-provincias era algo inferior a un cuarto del total: la participación creció del 23% en 1916 al 24,3% en 1930 ().

El gasto del gobierno nacional (Tabla 1) se financiaba, fundamentalmente, con impuestos y endeudamiento externos<sup>3</sup>. Hacia 1890 la principal fuente de recaudación fueron los impuestos sobre el comercio exterior, constituidos en su mayor parte por aranceles sobre las importaciones que representaban el 80%<sup>4</sup>; entre 1892 y 1900 estos impuestos promovieron la expansión de actividades industriales. A partir de 1890 se introdujeron, coexistiendo con los de las provincias, los impuestos internos nacionales que crecerían en importancia a lo largo del tiempo hasta la unificación en 1935. (Tabla 2). A comienzos del siglo la atención de los servicios de la deuda representaba el 40% del

<sup>3</sup> Cortés Conde (1989, 1995). Salama (1998) estudia la relación entre la forma de financiamiento del gasto público y la emisión en las primeras décadas del siglo XX. Se ocupa de la evolución de la Caja de Conversión y del Banco de la Nación Argentina para determinar si se apartaron de las funciones previstas originalmente en la legislación de la última década del siglo XIX impulsada por el Presidente Carlos Pellegrini. El anuncio de Pellegrini de que el BNA no sería prestamista del estado, no se cumplió a largo plazo dado que a partir de 1915 financió al gobierno y acumuló una importante deuda. La Caja de Conversión también financió al gobierno con emisión sin respaldo.

<sup>4</sup> En varios años entre 1866 y 1876 la estructura de los recursos nacionales era similar con alrededor del 90% provenientes del comercio exterior y de esa suma el 80% eran derechos de importación (Cortés Conde, 1989).

gasto total, porcentaje que había disminuido al 22% en 1930; Educación y Desarrollo de la Economía absorbían proporciones crecientes del gasto.

**Tabla 1.** Gasto de la Administración Nacional. En porcentaje del PIB y del gasto total  
Años 1900, 1920 y 1930

	1900	1920	1930
Gasto Nacional en % del PBI pm*	9,6	4,7	9,0
Participación en el Gasto total, excluida deuda pública **	1900		1930
1. Educación y Justicia	12,7		15,7
2. Defensa	28,4		19,8
3. Desarrollo de la Economía	15,4		25,8
3.1 Obras Públicas	12,7		22,5
3.2 Agricultura	2,7		3,3
4. Resto	43,5		38,7
Participación (%) de la deuda pública en el gasto total	40,1		22,2

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Porto (1988). (\*) En base a datos en valores de 1950, los datos del PBI p/m corresponden a estimaciones de la CEPAL. (\*\*) Elaborado en base a datos de las Memorias del Ministerio de Hacienda de la Nación. Ver Porto (1988)

**Tabla 2.** Recursos Corrientes del Gobierno Nacional

	1889	1892	1900	1920	1929
	%				
Recursos Totales	100	100	100	100	100
1. Aduaneros y Portuarios	76.6	83.5	53.0	60.2	59.3
2. Locales (*)	6.4	2.3	2.6	3.1	3.7
3. Impuestos Internos Nacionales	—	4.3	24.0	18.6	16.5
4. Varios	17.0	9.9	20.4	18.1	20.5
5. Impuestos a las importaciones en el total de los impuestos sobre el comercio exterior %	s/d	86.4	87.8	54.0	79.2

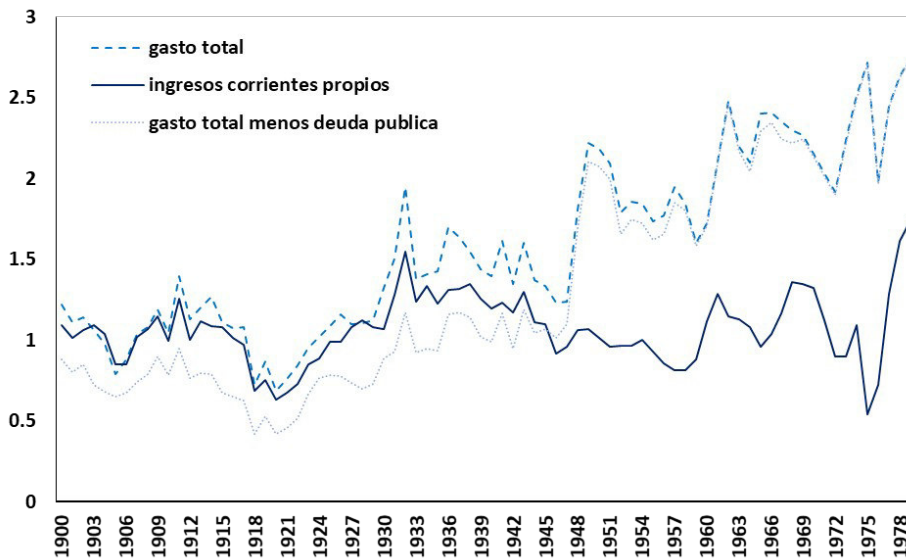
**Nota:** (\*) Tributos recaudados por la Nación por Contribución Territorial y Patentes, en la Capital Federal y los Territorios Nacionales. Neto de participaciones de los gobiernos locales.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de H Núñez Miñana: "La Coparticipación de Impuestos como herramienta del Federalismo en la Argentina" Documento presentado al Seminario sobre Problemas del Federalismo en la Argentina, Consejo Federal de Inversiones, Bs.As., 1973.

La política fiscal de las provincias era coincidente con la nacional en cuanto al papel del Estado. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires el gasto total fue equivalente al 1,2% del PIB p/m nacional en 1913, disminuyó a 0,688 en 1920 y alcanzó el 1,32% en 1930 (). Hacia 1891 cuatro quintos del gasto público, excluida la deuda pública, se concentraba en Seguridad (27,7%), Cultura y Educación (25,9%) y Administración General (25,2%) (). Una parte significativa del financiamiento se obtenía con los impuestos inmobiliarios, que absorbían renta de la tierra; era también importante la participación en el crédito externo (Tabla 4). No existían regímenes de coparticipación y

los Aportes del Tesoro Nacional, previstos en el Art. 67, inc. 8 de la Constitución tenían carácter excepcional. El rol de estado en la provisión de bienes públicos puede ejemplificarse con los datos siguientes de la provincia: en 1880 funcionaban 237 escuelas oficiales atendidas por 287 maestros, a las que asistían 16.624 alumnos; en 1914 esos valores eran 1.682, 4.053 y 144.048 respectivamente. No solo se registró esa importante variación cuantitativa, sino que también mejoró la calidad de la enseñanza medida por las relaciones maestros-escuelas que aumentó de 1,63 en 1880 a 2,90 en 1914, y alumnos-maestros que pasó de 43 en 1880 a 37 en 1914.

**Figura 8.** Gasto público de la provincia de Buenos Aires. En porcentaje del PIB nacional. Evolución 1900-1979.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Nuñez Miñana y Porto (1984). Ver Tabla A3 en el Anexo.

**Tabla 3.** Gastos del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

	1891	1900	1911	1916	1925	1934	1941	1956
	Gasto por finalidad (%)							
Administración General	16.8	20	17.7	14.6	15.2	13.4	13.6	17.6
Seguridad	18.5	16.6	19.1	16.8	17.2	15.4	13.1	14.4
Sanidad	1.2	2.1	3.1	3.0	3.9	4.0	4.1	10.5
Cultura y Educación	17.3	24.2	18.0	19.0	24.2	20.9	17.8	21.2
Desarrollo de la Economía	6.3	5.5	7.4	4.6	8.6	8.1	17.9	17.0
Bienestar Social	2.8	3.0	1.0	0.6	1.0	0.5	1.3	4.0
Deuda Pública	33.3	27.6	32.2	39.3	27.9	33.1	27.8	6.6
Sin Clasificar	3.8	1.0	1.5	2.1	1.8	4.6	4.4	8.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
	Clasificación Económica (%)							
Gastos Corrientes		93.00	88.40	92.00	87.70	94.40	83.50	76.00
Gastos de Capital		7.00	11.60	8.00	12.30	5.60	16.50	24.00

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Nuñez Miñana y Porto (1980).

**Tabla 4.** Recursos impositivos de la provincia de Buenos Aires. 1889 - 1929

	1889	1892	1900	1920	1929
Patentes	14.8	10.6	16	21.5	13.8
Inmobiliario	43.9	45.7	36.9	46.7	42.1
Actos Jurídicos	22.7	29.8	39.8	17.4	14
Varios	18.6	13.9	7.3	4.9	2.6
Transmisión gratuita de bienes (1)				8.3	15.4
Imp.s/consumos				0.8	12
TOTAL	100	100	100	100	100

**Nota: (1).** En las tres primeras observaciones incluidos en Actos Jurídicos

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Porto (1988).

Existían grandes diferencias de riqueza y bases imponibles entre las provincias. Al no existir regímenes de coparticipación cada jurisdicción debía ajustar sus gastos a sus recursos propios lo que se tradujo en grandes diferencias en la disponibilidad de bienes públicos provinciales (Tabla 5).

**Tabla 5.** Dinámica del gasto per cápita provincial 1900-2010 (promedio = 100)

	1900	1916	1934	1960	1970	1980	1986	1995	2000	2010
<b>Promedio Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Avanzadas</b>	<b>124</b>	<b>112</b>	<b>111</b>	<b>96</b>	<b>92</b>	<b>86</b>	<b>75</b>	<b>83</b>	<b>87</b>	<b>83</b>
Ciudad de Buenos Aires	161	126	130	87	103	113	81	107	115	118
Buenos Aires	152	119	113	94	80	81	60	70	80	71
Santa Fe	97	89	87	86	101	94	101	90	88	90
Córdoba	46	73	71	113	94	82	88	105	83	99
Mendoza	92	144	164	132	141	98	117	103	100	93
<b>Baja Densidad</b>				<b>156</b>	<b>243</b>	<b>215</b>	<b>282</b>	<b>217</b>	<b>209</b>	<b>216</b>
Chubut				151	209	185	225	178	145	187
Santa Cruz				470	453	436	592	350	405	413
La Pampa				165	193	219	236	179	187	210
Neuquén				94	215	155	203	163	241	225
Río Negro				116	196	207	336	235	140	128
Tierra del Fuego					487	433	439	493	387	356
<b>Intermedias</b>	<b>69</b>	<b>83</b>	<b>88</b>	<b>105</b>	<b>101</b>	<b>114</b>	<b>131</b>	<b>117</b>	<b>104</b>	<b>108</b>
San Juan	65	60	205	134	127	170	145	164	136	110
San Luis	42	57	59	163	125	165	174	180	136	153
Entre Ríos	77	88	76	100	105	101	118	115	115	121
Tucumán	86	105	78	83	84	82	93	89	80	101
Salta	38	59	56	103	91	121	180	105	92	84
<b>Rezagadas</b>	<b>26</b>	<b>49</b>	<b>42</b>	<b>104</b>	<b>104</b>	<b>125</b>	<b>141</b>	<b>121</b>	<b>115</b>	<b>122</b>
La Rioja	34	31	28	125	157	217	335	235	247	177
Catamarca	31	33	19	162	144	174	208	202	159	181
Corrientes	10	57	40	130	107	106	127	83	80	81
Jujuy	66	73	81	105	107	138	129	127	118	122
Misiones				94	90	99	107	98	95	92
Chaco				92	87	124	126	101	113	125
Santiago del Estero	33	42	42	79	92	104	102	117	94	117
Formosa				76	125	160	221	157	148	173

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Porto (2018).

Además de la provisión de bienes públicos el estado tuvo a su disposición importantes instrumentos, distintos a la política fiscal, para influir en la actividad económica. Por ejemplo, el Banco de la Nación Argentina creado en 1891, el Banco Hipotecario Nacional fundado en 1886, la empresa YPF creada en 1907 y empresas que representaban el 20% de la actividad ferroviaria. En el desarrollo de estas actividades se siguieron, en general, las prácticas de las actividades comerciales.

En este periodo la Argentina participó del consenso existente en la mayoría de los países industrializados de asignar pocas funciones al estado -que fue una reacción a las prácticas mercantilistas del Siglo XVIII que constituían trabas para el crecimiento de las economías. El gasto público promedio simple de varios de esos países era alrededor del 11% del PIB en 1870 y del 13% antes de la primera guerra mundial, similar al de la Argentina. La guerra mundial provocó un importante crecimiento del gasto llegando al 20% (Tanzi and Schuknecht, 2000). En la Argentina se dio la situación inversa dado que el conflicto impactó fuertemente en sus fuentes de financiamiento

Hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX a nivel mundial ya habían aparecido desafíos que surgían de los pensamientos marxista y socialista. En la Argentina se produjeron también cambios sociales y políticos que fueron preparando el camino hacia nuevos roles para el estado (Botana, 2012; Díaz Alejandro, 1975; Romero, 2012).

## **VI.2. EL SECTOR PÚBLICO ENTRE 1930 Y 1943**

El clima del país había cambiado hacia 1930. Después de 1929 el plan de largo plazo vigente desde 1860 fue cuestionado y en gran medida rechazado al acumularse tensiones sociales (agitación social por demandas diversas, actividad sindical, huelgas y violencia urbana) y políticas (a partir de la consagración del voto secreto y universal de los varones), que se agudizaron con la gran depresión de los años 30. La preocupación fundamental se cambió desde los objetivos de largo hacia los de corto plazo, especialmente el mantenimiento del nivel del producto y del empleo e independizar a la economía argentina de la mundial. El estado comenzó a participar activamente en la economía y el gasto público creció. Adquirieron importancia los planes de inversión pública como la construcción de caminos por la vía de la creación de la Coparticipación Vial a partir de 1932. Para contar con más recursos se modernizó el sistema tributario con la creación de los impuestos a los Réditos, a las Ventas y la Unificación de los

Impuestos Internos a los Consumos. Simultáneamente comenzaron (1935) los sistemas de Coparticipación Federal de Impuestos que posibilitaron financiamiento adicional para las provincias. La centralización tributaria que se inauguró se mantendrá a lo largo del tiempo.

El gasto del sector público que había sido equivalente al 12,2% del PIBp/m en 1913-1915, al 8,9% en 1916-1920, al 10,4% en 1921-25 y al 12,8% en 1926-1929, creció hasta alcanzar del 19,4% en 1941-1943 (Figura 4).

El gasto del gobierno nacional creció del 9% del PIB p/m en 1930 al 13,9% en 1942 y al 16,1% en 1943 (Tabla 6). En 1941-45 en 33,1% del gasto se asignó a la finalidad "Desarrollo de la Economía"; el resto de los gastos correspondía a Administración general (4,8%), Defensa (23%), Seguridad (3,6%), Sanidad (6,6%), Cultura y Educación (11,2%), Bienestar social (6,5%) y Deuda Pública (11,2%) (. A diferencia del periodo anterior, este gasto se financiaba en su mayor parte con impuestos que gravaban actividades internas; los impuestos sobre el Comercio Exterior que representaron alrededor del 80% de los recursos nacionales en 1889 y 1892 (Tabla 2) disminuyeron al 59% en 1929, al 38,1% en 1935 y al 19,3% en 1942 (Error: Reference source not found)<sup>5</sup>.

**Tabla 6.** Gasto del Gobierno Nacional.

Años	% del PBI p/m		
	(**)	(***)	(****)
1930	9,0	s/d	s/d
1941	9,6	13,1	10,6
1942	13,9	17,7	14,5
1943	16,1	19,4	16,1

**Fuente:** Porto, 1988.(\*) Administración Central, Cuentas Especiales y Organismos Descentralizados. (\*\*) Fuente de datos del PBI: Cepal (\*\*\*) Fuente de datos del PBI: BCRA. Estimación de 1946 (\*\*\*\*) Fuente de datos del PBI: BCRA. Secretaría de Asuntos Económicos. Estimación de 1955

<sup>5</sup> Salama, E. (1997) estudia la política monetaria del BCRA entre 1935 y 1945 y su independencia del Gobierno Nacional. Concluye que si bien en el corto plazo el BCRA siguió una política monetaria activa frente a las oscilaciones del sector externo, en el largo plazo el crecimiento de la base monetaria estuvo respaldada en los activos externos. La respuesta a la pregunta sobre la independencia del BCRA respecto del Gobierno Nacional es en general afirmativa, con la excepción evidente de una financiación del BCRA al Gobierno en 1943 como resultado de una ley del Congreso Nacional.



**Tabla 7.** Gastos de la Administración Nacional por Finalidad. Promedios por período.

	1941/45	1946/50	1951/55	1956/1960
1. Administración General	4.8	6.2	7.2	6.2
2. Defensa	23	18.8	17.2	15.5
3. Seguridad	3.6	3.5	3.6	3.4
4. Sanidad	6.6	5.7	6.6	5.4
5. Cultura y Educación	11.2	9.6	11.5	10.9
6. Desarrollo de la Economía	33.1	43.5	37.5	47.9
7. Bienestar Social	6.5	7.9	13	6.5
8. Deuda Pública	11.2	4.8	5.5	4.9
Total	100	100	100	100

**Fuente:** Presupuesto de la Administración Nacional, Buenos Aires, 1977.

**Tabla 8.** Recursos del gobierno nacional. 1929-1935-1942 y 1950. En %

	1929	1935	1942	1950
1. Impuestos sobre comercio exterior	<b>59,4</b>	<b>38,1</b>	<b>19,3</b>	<b>3,6</b>
1.1 Importaciones	47,1	33,2	18,9	
1.2 Tarifas portuarias	12,3	4,9	2,4	
2. Sobre actividades internas	<b>40,6</b>	<b>61,9</b>	<b>80,7</b>	<b>96,4</b>
2.1. Impuestos internos unificados	16,4	21,7	27,1	<b>8,8</b>
2.2. Impuesto a los réditos		5,6	16,1	21,8*
2.3. Impuesto a las Ventas		2,6	3,9	15,7
2.4. Otros				23,7**
3. Participación de la Nación en los impuestos locales recaudados en la Capital Federal y Territorios Nac.	3,7	10,3	10,3	
4. Varios	20,4	21,7	23,3	41,4***
TOTAL	100	100	100	

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda de la Nación. Porto (1988).

\*Incluye réditos, regularización y emergencia réditos, ganancias eventuales y otros menores. \*\* Incluye Fondos viales y energético, naftas y otros sobre consumo, producción y transacciones. \*\*\* incluye seguridad social y obras sociales

Los gobiernos provinciales acompañaron las políticas nacionales. Por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires el gasto total excluida deuda pública pasó del 0,88 del PIBp/m nacional en 1930 al 1,19 en 1943 ( y Tabla 8). Fueron adquiriendo importancia los ingresos provenientes de la coparticipación federal en el financiamiento provincial; en Buenos Aires financiaron el 19% del gasto en el primer año de vigencia (1935) y el 26,3% en 1943. Se pusieron en marcha planes de obras públicas que llevaron a participar de los gastos de capital en el gasto total del 5,6% en 1934 al 16,5% en 1941. La finalidad “Desarrollo de la Economía” aumentó su participación del 8,1% al 17,9% en esos dos años (Tabla 3).

El periodo 1930-1943 presenció un cambio de clima e ideas sobre la política fiscal y de aliento al desarrollo. Se consideró que la política económica no podía influir en el monto y valor de las exportaciones y se favorecieron las actividades sustitutivas de importaciones como resultado del cambio en los precios mundiales (debidos a la protección en los países industriales), pero fundamentalmente como consecuencia de las políticas nacionales. Aparecieron en escena los conflictos entre los objetivos de la política económica.

**Tabla 8.** Gastos e ingresos de la provincia de Buenos Aires (en % del PIB nacional)

	1930	1943	1950	1956
Gasto total	1.322	1.599	2.185	1.769
Gasto excl. deuda pública	0.885	1.191	2.074	1.653
Ingresos corrientes propios	1.087	1.299	1.01	0.858
Copar.federal/ ing.corriente propios (%)		26.3	66.5	117.6

**Fuente:** Elaboración propia en base H.Nuñez Miñana y A. Porto (1984).

### VI.3. EL SECTOR PÚBLICO ENTRE 1943 Y 1960

Las políticas públicas estuvieron orientadas hacia un objetivo de largo plazo en el periodo 1860-1930 (crecimiento económico) y hacia uno de corto plazo en 1930-1943 (mantenimiento de nivel de ingresos y de empleo). Hacia 1943 reaparecen objetivos de largo plazo pero con mayor amplitud: autonomía nacional, redistribución del poder, de la riqueza y del ingreso entre personas y regiones y mantenimiento del empleo y de los ingresos en el sector urbano. Aparecen con claridad los conflictos entre los objetivos e intereses de los distintos grupos y la utilización de nuevos instrumentos.

El sector público expandió sus gastos en 1943/55 continuando y acentuando la tendencia de 1930-1943; el pico más alto se alcanzó en 1945-1949 (Figura 4). El gasto, incluyendo la inversión de las empresas públicas creció casi 40% en términos del PIB: del 21,3% en 1935-39 al 29,4% en 1945-49 (Tabla 9). Crecieron todas las partidas de gasto, en todos los niveles de gobierno. En los dos periodos anteriores se había generado una importante deuda externa; como parte del objetivo de lograr mayor autonomía nacional esa deuda fue pagada totalmente a su vencimiento, lo que impactó en el nivel de gasto público en dos formas distintas: lo incrementó a corto plazo al comprar la deuda y lo disminuyó a mediano y largo plazo al desaparecer del presupuesto la partida destinada a atención de los servicios; de esa forma, el gasto del sector público alcanzó un pico del 45,5% del PIB en 1948 versus alrededor del 23% en los años previos. La participación de la deuda en el gasto de la Administración Nacional disminuyó del 11,2% en 1941/45 a 4,8% en 1946/50 manteniéndose en ese porcentaje en años siguientes ( ).

**Tabla 9.** Gasto público en la Argentina como % del PIB

	1935-39	1945-49
Bienes de consumo (1)	9,1	11,4
Personal	6,9	7,9
Bienes y servicios no personales	2,2	3,5
Inversión Pública (2)	6	8,7
Transferencias (incluidas trasns. de capital) (3)	6,2	9,3
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Nota:** (1) No incluye empresas públicas; (2) Incluye empresas públicas activos y disminución de pasivos.

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Cepal. Obtenidos de Diaz Alejandro (1971,1975).

El gobierno general agregó nuevas funciones, entre otras, educación secundaria y universitaria, atención de la salud, recreación y previsión social. En este periodo el sector público entró en forma importante en actividades empresarias. Compró los ferrocarriles y otras empresas de servicio público y creó empresas de transporte aéreo, fluvial y marítimo. El sector público empresario absorbía el 7,2% del personal ocupado remunerado de la economía y generaba el 6,7% del PIB c/f en 1950<sup>6</sup> (Tabla 10). La

<sup>6</sup> Gas del Estado se creó en 1945 al nacionalizarse la Compañía Primitiva de Gas; Yacimientos Carboníferos Fiscales en 1945; Segba en 1958, Agua y Energía Eléctrica en 1947; los Ferrocarriles se nacionalizaron en 1947; Flota Fluvial se adquirió en 1949 al sector privado; Aerolíneas Argentinas nació en 1950 por fusión de tres empresas creadas en 1945; Administración General de Puertos en 1947; Empresa Nacional de

acción del estado empresario, que en algunas áreas databa del periodo anterior, tuvo una característica nueva ya que se utilizaron sus actividades con fines no comerciales. Se convirtieron en agencia de empleo, se utilizaron las tarifas públicas con fines de estabilización y redistribución; el nivel general de precios y tarifas tuvo un periodo de “gran deterioro tarifario entre 1945 y 1952 que se repetiría, con más intensidad, medio siglo después ( **y Figura A1 en el Anexo**). El estado empresario participó no solo en los servicios públicos y la industria sino que también actuó en el sector de comercialización: El IAPI monopolizaba la exportación de gran parte de los exportables y adquiría en el exterior insumos industriales. Experimentó grandes pérdidas como exportador-importador debido a la utilización de distintos tipos de cambio para sus operaciones que quedaron a cargo del presupuesto nacional. En el Informe del Dr. Prebisch (1956) se estimaba que el déficit era responsable de casi el 50% de la expansión de los medios de pago en 1955. Hacia fines de 1955 se estableció un tipo de cambio único que implicó una importante devaluación del peso. Como medida compensatoria se introdujeron, como novedad, las retenciones a las exportaciones agropecuarias con una alícuota del 20%<sup>7</sup>. La recaudación debía destinarse al mejoramiento de la producción del sector y al pago de subsidios de carácter eminentemente social (Reca 2008<sup>8</sup>). Además de este subsidio explícito existía otro implícito debido a la baja del precio de los bienes agropecuarios destinados al consumo interno -que constituye un caso de “política fiscal oculta”).

Una nueva actividad del Estado fue la creación de un amplio sistema de previsión social; la relación activos/pasivos fue muy favorable al sistema que obtuvo excedentes financieros que en 1950-1960 (promedio simple de cada año) se estima en 28% del PIB (Tabla 11). La actividad bancaria que ya era importante se expandió a todo el sistema con la nacionalización de los depósitos; se convirtió en otra forma de redistribuir ingresos y riqueza. El Banco Hipotecario fue muy importante para la financiación de la vivienda ya que las Cédulas Hipotecarias fueron retiradas de circulación. El Banco Industrial fue otro

---

Telecomunicaciones se nacionalizó en 1946-47;el Instituto de Reaseguros se creó en 1946 y se nacionalizó en 1947.

<sup>7</sup> Los Derechos de Exportación existieron a fines del siglo XIX y en la primera parte del siglo XX con alícuotas bajas.

<sup>8</sup> En 1955 fueron implantadas por la Decreto 2002. Casi medio siglo después del Decreto de 1955 (Resolución No 35/2002), ante otra importante devaluación del tipo de cambio, se restablecieron las retenciones a las exportaciones que se había eliminado entre 1992 y 2001. En los fundamentos del decreto se menciona la necesidad de hacer frente al deterioro de los ingresos fiscales y, nuevamente, a la creciente demanda de asistencia para los sectores más desprotegidos del país.

instrumento disponible para proveer crédito subsidiado al sector industrial (en 1949 representó el 79% de los préstamos industriales).

**Tabla 10.** Tamaño de las empresas públicas en la Argentina en 1950

	Personal ocupado	PIB c/f valores corrientes (millones de \$)
Conjunto empresas públicas	366.178	42,2
Total economía	5.066.200	633,4
Empresas/total (%)	7,23	6,66

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Porto (1992).

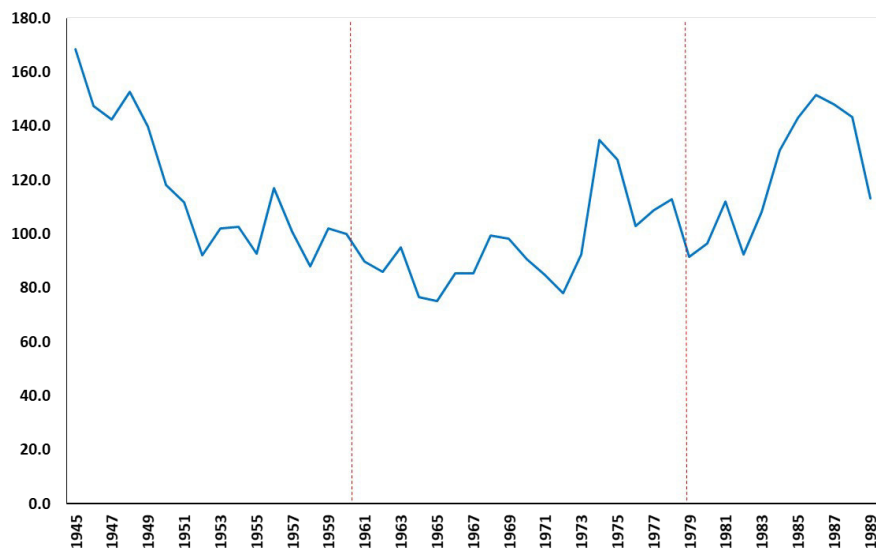
**Tabla 11.** Sistema de previsión social nacional (1)

	Resultado financiero (%) del PIB (suma del periodo)	Número de beneficiarios (miles)
1950-1960	28,14	1950: 208 1960: 800
1961-1973	-1,37	1973: 1.622

**Nota:** (1) Cajas Nacionales de previsión, Fuerzas Armadas y Seguridad

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de BCRA: Gobierno General. Cuenta de Ingresos y gastos corrientes, vol. IV, Bs As, 1976. Datos del PIB: 1950-1960 estimación de Cepal de 1964; 1961-1973 estimación del BCRA de 1975.

**Figura 9.** Precios y tarifas de empresas públicas. En valores constantes, nivel general y por empresas. 1945-1989. Base 1960=100.



**Nota:** a partir de 1960 se toman en cuenta YCF, Flota Fluvial del Estado Argentino, Aerolíneas Argentinas, Administración General de Puertos, Obras Sanitarias e YPF (valor retención). En 1979 se deja de considerar a Subtes de Bs.As., Flota Fluvial del Estado Argentino, y YPF (valor retención).

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Sindicatura General de Empresas Públicas, Nuñez Miñana y Porto (1982) y Porto y Navajas (1987).

El gasto público de las provincias también tuvo una importante expansión. Expandieron sus servicios, cancelaron deuda externa, nacionalizaron y crearon nuevas empresas públicas, Por ejemplo, en Buenos Aires, el gasto sin deuda pública, en términos del PIB nacional pasó de 1,19 en 1943 a 2,074 en 1950 (incluyendo deuda pública pasó de 1,599 a 2,185) ( y Tabla 8). La tendencia a la centralización tributaria, iniciada en 1935, continuó e incluyó nuevos impuestos. Como consecuencia los recursos de origen nacional (coparticipación) financiaron una proporción cada vez mayor de los gastos provinciales; por ejemplo, en Buenos Aires la relación recursos de coparticipación/recursos propios que era 26,3% en 1943 creció al 66,5% en 1950. La distribución primaria (nación-conjunto de provincias) que había disminuido del 29,1% en 1935 al 17,9% en 1946, debido en gran parte a la unificación de los impuestos internos, creció al 24,6% en 1955 (Tabla 12). Las políticas redistributivas también se reflejaron en la distribución secundaria (entre provincias) en la que predominaron los coeficientes de

distribución devolutivos o proporcionales a la población entre 1935-1946 para dar paso luego a los redistributivos (Tabla 13).

**Tabla 12.** Distribución primaria de la coparticipación federal de impuestos (% participación provincial). Evolución 1935 a 1989

Año		Año		Año		Año	
1935	29.1	1947	20.8	1959	32	1971	38.7
1936	27.9	1948	20.3	1960	33.2	1972	38.6
1937	25	1949	19.8	1961	35.1	1973	48.5
1938	24	1950	19.4	1962	37.1	1974	48.5
1939	23.4	1951	20.2	1963	38.7	1975	52.4
1940	24.3	1952	20.3	1964	41.7	1976-79	48.5
1941	24.6	1953	21.9	1965	41.6	1980	44
1942	23.9	1954	21.9	1966	41.6	1981	32.6
1943	22.1	1955	24.6	1967	38.3	1982	32.6
1944	18.9	1956	25.9	1968	38.8	1983	29
1945	19.1	1957	25.5	1969	38.8	1984	31.5
1946	17.9	1958	23.9	1970	38.7	1985-87	sin ley de CFI
						1988-89	56.66

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Porto (1990)

**Tabla 13.** Peso relativo de distintos prorratadores. Años seleccionados (%)

Año	Redistributivos	Proporcionales	Devolutivos
	en %		
1935	-	9,8	90,2
1946	-	58,1	41,9
1952	1,4	42,2	56,4
1958	2,0	46,9	51,1
1965	19,4	35,2	45,4
1973	35,0	65,0	-
1990	50,0	50,0	-

+++

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Porto (2018)

Otras políticas importantes, relacionadas con la coparticipación de impuestos, fueron: i) la modificación de la organización político - institucional del país , que consistió en dar mayor representación en el Congreso Nacional a las provincias con baja población (Constitución de 1949, derogada en 1955; reestablecida la mayor representación a partir de 1958); (ii) dar “voz” (Hirschman, 1970) en el Congreso Nacional a los Territorios Nacionales (Ley Electoral de 1951), que según la Constitución de 1853 no tenían representantes; y la transformación de esos territorios en

provincias, proceso que en lo sustancial se completó hacia fines de los años cincuenta, y finalizó con++++ la provincialización de Tierra del Fuego (1991) y la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (1994); (iii) la expansión a lo largo del territorio de los servicios sociales (educación, salud) a cargo del presupuesto nacional en los territorios nacionales y en las provincias más pobres. De esa forma, además de la coparticipación federal, el presupuesto nacional también fue utilizado para transferir recursos entre provincias, en general, hacia las más pobres y de menor población. Estas políticas tuvieron un importante impacto hacia el futuro, ya que las dos primeras aumentaron el número de provincias participantes en el régimen y modificaron sustancialmente la representación de las provincias en las dos cámaras del Congreso Nacional (Senadores y Diputados), en tanto que la tercera tuvo fuertes efectos sobre las finanzas provinciales al descentralizarse posteriormente esos gastos. Otra política fue establecer la obligación de las provincias de distribuir entre las municipalidades de su jurisdicción al menos el 10% de lo que recibían por coparticipación federal (1946) que constituye un antecedente de la disposición de la ley de coparticipación de 1973 (20.221) que obligó a las provincias a dictar leyes de coparticipación provincial hacia sus municipalidades;

El sector público expandió su influencia en la economía no solo en la forma indicada, sino también a través de una amplia actividad regulatoria que incluyó, entre otros, controles de cambios, controles de precios y salarios, legislación laboral, cupos y prohibiciones.

La gran expansión del sector público en este periodo se financió por tres vías: la utilización de las reservas internacionales, el superávit del Sistema de previsión social y el consumo del capital público. Hacia el fin del periodo dos de esas fuentes se habían agotado (reservas y consumo del capital público) y la otra se iba agotando con el crecimiento del número de beneficiarios del Sistema de previsión.

Hacia 1952 el gobierno tuvo que revertir varias de las políticas (salarial, tarifas públicas, políticas hacia el sector externo, crédito externo, etc.) cuando puso en marcha el Plan Económico para enfrentar la crisis. “Si bien en los dos primeros años se concentraron los esfuerzos y medios para estimular el progreso industrial, fue porque hasta entonces nada se había hecho a su respecto, pero alcanzadas las metas fijadas, esa misma energía se vuelca ahora al estímulo y protección del agricultor y el ganadero”. “El esfuerzo extraordinario que habíamos venido realizando en el agro ... para



“reestablecer el transitorio desequilibrio que intencionalmente habíamos provocado con anterioridad entre la industria y el agro” ...”Para la comprensión exacta (del Plan 1952) no es posible desvincularlo de la política económica impresa al país desde 1946...”. “Todo ello trajo como resultado un cambio en las características de nuestro comercio exterior y en la composición del balance de pagos. El aumento del consumo interno... disminuyó nuestros saldo exportables, necesarios ahora, no para adquirir bienes de lujo o satisfacer servicios financieros externos sino para importar aquellos materias primas, materiales y combustibles que todavía el país no produce en cantidad suficiente y que se requiere a fin de mantener la actividad económica interna y el estado de plena ocupación y cuidar la salud pública” (Exposiciones de los Ministros R.A. Cereijo y A. Gómez Morales; Horizontes Económicos, abril 1952 y octubre 1952. En el anuncio del Plan 1952 por el presidente Perón se fijan, entre otras medidas, aumentar los precios de la producción agrícola-ganadera, aumento de los cupos de exportación de artículos sujetos a permisos, aunque disminuyan las disponibilidades para consume interno, ajuste de los precios y tarifas públicas (J.D.Perón, “El Plan económico para 1952 y los precios de la cosecha fina”, Horizontes Económicos, No 2, febrero 1952 y “El Plan económico para 1952; su ejecución y control”, Horizontes Económicos, No 3, Marzo 1952. El gasto público disminuyó del 32,5% del PIB en 1950 al 27.9% en 1952.

Desde 1952 hasta 1960 las políticas se intensificaron y estuvieron sujetas a bruscos cambios. En lo esencial, los problemas se mantendrán vigentes por largo tiempo y, con variantes, hasta la actualidad, caracterizados por crisis financiera en el sector público, deterioro de la infraestructura económica y social, deterioro de la cantidad y calidad de los bienes públicos, puja distributiva y limitación externa al crecimiento. En 1959 se puso en marcha un nuevo modelo de desarrollo basado en un esfuerzo de capitalización tanto del sector público como del privado. Se alentó la expansión agropecuaria como forma de superar la restricción externa. En el nuevo modelo se dio impulso a la producción de insumos básicos (acero, petróleo), bienes de capital, material de transporte, energía eléctrica. Los gastos de capital del sector público, incluyendo empresas públicas, fueron del 10,7% del PIB en 1961 (Tabla 14) muy superior a los promedios de 1935-39 y 1945-49 (Tabla 9). Para el sector privado se otorgaron importantes desgravaciones impositivas y, a partir de 1958, con la Ley de Promoción Industrial 14781 se generalizaron y ampliaron los estímulos fiscales con fuerte impacto en los ingresos del sector público. El gasto público disminuyó del 32,3% del PIB en 1950 al 27.9% en 1952 volviendo en 1954 al nivel de 1950. Entre 1955 y 1960 el gasto público,

como también otras políticas tuvo bruscos cambios: del 30,3% en 1955 al 23,3% en 1957, al 30,3% en 1958 y al 24,5% en 1959-1960.

**Tabla 14.** Gastos de capital del sector público argentino, incluyendo empresas públicas (% del PIB p/m)

Año	
1961	10.7
1962	9.3
1965	6.4
1970	8.5
1972	8.8
1973-75	8.4
1976-78	13
1979-1981	10
1984-87	7.4

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación. Porto (1988)

#### **VI.4. EL SECTOR PÚBLICO DESDE 1961 HASTA 2002, CON UN CAMBIO DRÁSTICO DE MODELO ECONÓMICO A COMIENZOS DE LOS NOVENTA Y VUELTA A LOS VIEJOS PROBLEMAS**

1. Las políticas públicas de los periodos anteriores se orientaron al objetivo de largo plazo de crecimiento económico (1860-1930), al de corto plazo de mantenimiento de los niveles de actividad y empleo (1930-1943), y el retorno al largo plazo con objetivos económicos, políticos y sociales (1943-1955). Luego de la crisis de 1952, a partir de 1958 se vuelve al objetivo de largo plazo de superar las restricciones de la descapitalización del país y el deterioro de la producción de exportables que se agotó rápidamente. En las cuatro décadas siguientes, desde 1961 hasta comienzos del siglo XXI, las políticas económicas y fiscales estuvieron sujetas a bruscos cambios de orientación, en medio de inestabilidad y violencia política, puja distributiva y crisis sociales. En lo esencial, los problemas se mantuvieron vigentes a lo largo tiempo y, con variantes, hasta la actualidad, caracterizados por crisis financiera en el sector público, deterioro de la cantidad y calidad de los bienes públicos, deterioro de la infraestructura económica y social, puja distributiva y limitación externa al crecimiento. En el campo fiscal las políticas siempre terminaron enfrentando el mismo problema: la imposibilidad de financiar el gasto.

El gasto alcanzó al 26% del PIB en 1961 y disminuyó al 22,1% en 1965;

en 1966 comienza a aumentar desde el 24,3% hasta el máximo de 29,4% en 1974 para disminuir luego hasta el 23,6% en 1977;

en 1978 comienza a aumentar desde el 26%, alcanza el máximo de 30,9% en 1981 y luego disminuye hasta el 25,3% en 1984;

en 1985 era del 27,6% y disminuye hasta el 22,1% en 1990/91;

aumenta desde el 23,4% en 1992 hasta el 30,6% en 2001 y luego disminuye hasta el 24,6% en 2002.

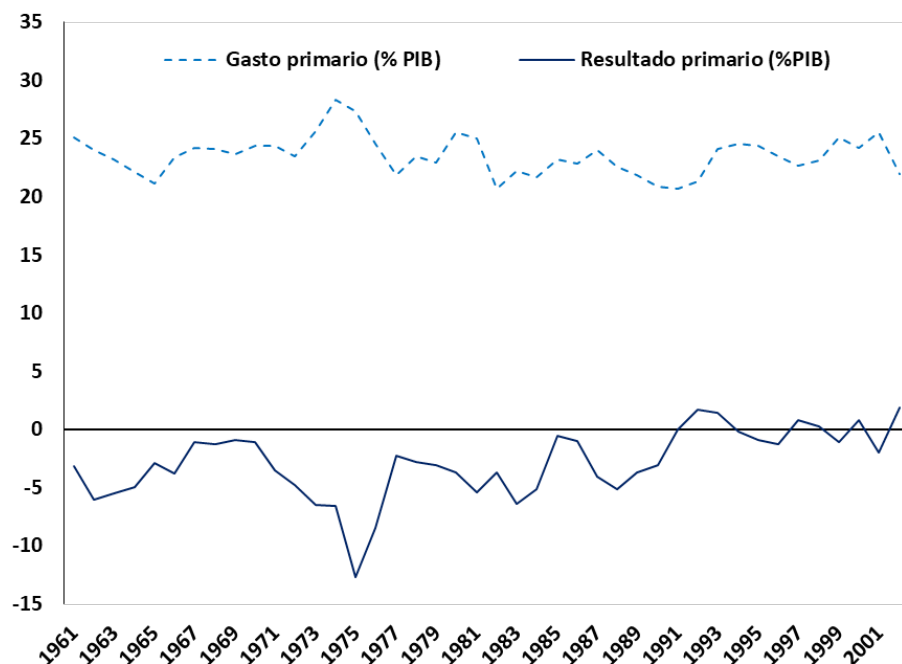
En estos cuarenta años no hay una tendencia clara; al llegar a un valor del orden del 30% se produce la reversión. A cada expansión le siguió un ajuste debido a la falta de financiamiento por deficiencias de la administración tributaria, vaciamiento de las bases imponibles de los impuestos por distintas vías (desgravaciones impositivas, leyes de promoción industrial, regional y sectorial, etc.); expansión de los gastos que tuvieron distintos factores causantes que van desde la inversión pública, el salvataje de empresas privadas, expansión de los servicios sociales, deterioro de los precios y tarifas públicas cuyos déficits quedaron a cargo del presupuesto y otros según el periodo; en todas ellas parte del ajuste recayó en la provisión de bienes públicos. En lo que sigue se detallan brevemente algunas características de distintos subperiodos. En la Figura 10 se presentan el gasto primario (sin deuda pública) y el resultado primario en porcentajes del PIB. La serie de gasto muestra que solo en un año (1975) se superó el 25% que puede ser considerado aproximadamente el valor máximo; el gasto primario muestra menor variación que el gasto total. Ese valor máximo no tiene una explicación teórica ni se vincula con un nivel óptimo sino que es solo un hecho empírico<sup>9</sup>. El resultado primario fue positivo y por valores bajos en siete de los 42 años.

---

<sup>9</sup> Este hecho recuerda un hallazgo, también empírico, de Clark (1977) que era popular por los años sesenta: “It was in the December 1945 issue of the *Economic Journal* that I published an article...indicating that the safe limit of taxation was 25 per cent of the net national income, and that taxation above that rate generated inflationary pressures” (P.21)...“Extreme inflation is often associated with low taxation, as much Latin America experience shows. Indeed, a country which decides to meet a substantial part of government spending not but taxation but by borrowing will be in much more inflationary plight” (p.22). In a letter Keynes told him that “...this statistic inference is rather precarious. Nevertheless...I agree...(that) 25 per cent taxation is about the limit of which is easily borne...” (p.23). En la misma línea Tanzi (2018) expresa “My observation, over many years of professional work in different countries, have led me to believe that a *very rough* but plausible, realistic *range* for the level of public spending and taxes for advanced countries, might be somewhere *around* 30-35 percent of GDP” (p.121)...“this *range* is not based on any theoretical consideration, but only on intuition and direct observations” (p.122).

**Figura 10.** Gasto primario y resultado primario. En porcentaje del PIB.

Evolución 1961-2001.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Secretaría de Hacienda de la Nación.

2. El sector público tuvo un importante redimensionamiento en los **años sesenta**. El gasto, promedio simple de la década fue inferior en 14% al de la década de los cincuenta (24,5% del PIB versus 28,5%). El gasto en 1965 fue inferior al de 1961 (22,6% versus 27,2%). Entre esos años el gasto de capital, incluido el de las empresas públicas disminuyó del 10,7% del PIB al 6,4%. A partir de 1966 el sector público comienza nuevamente a crecer en términos relativos alcanzando el 25% en 1968-1970. La inversión pública fue parte del plan del gobierno de estímulo fiscal para el crecimiento y aumentó su importancia en todos los niveles de gobierno y en las empresas públicas alcanzando el 8,5% en 1970 y 8,8% en 1972. La política fiscal seguida desde 1966-67 se topó nuevamente con la falta de financiamiento. Las relaciones fiscales Nación-Provincias continuaron al comienzo de los años sesenta desarrollándose con la filosofía vigente desde el nacimiento de los regímenes de coparticipación: vuelco de la distribución primaria en favor de las provincias siguiendo la evolución de la demanda relativa de servicios y mayor redistribución entre las provincias. En 1967 aparecen medidas nacionales que se intensificarán en el futuro y que llevarán a la desarticulación del

régimen que perdura hasta la actualidad. Como parte del saneamiento de las finanzas nacionales se disminuyó la participación de los gobiernos subnacionales del 46,2% en 1965 al 40,7% en 1968-1970. Además, el gobierno nacional avanzó sobre fuentes tributarias típicamente provinciales con impuestos extraordinarios sobre los automotores y la propiedad inmueble.

3. **En 1972** el sector público enfrentaba una importante crisis de financiamiento que se tradujo en un incremento del déficit fiscal primario al 4,75% y financiero al 5,85% (luego de los déficits primarios de alrededor del 1% entre 1968 y 1970). Pero tan importante o más que ese déficit era el conjunto de “presiones” y “pujas” acumuladas, entre otras las siguientes: (i) La crisis del sistema previsional. De fuertemente superavitario en la década de los 50 (equivalente al 28% del PIB) a alternar resultados positivos y negativos hasta 1967 y deficitarios a partir de 1972. El sistema había aumentado los beneficiarios de 208 mil en 1950 a 1.545.000 en 1972; (ii) Las provincias que habían perdido participación en la distribución de los recursos de la coparticipación federal y que habían sufrido avances sobre su potencial tributario, enfrentaban serias dificultades financieras; (iii) La decisión del gobierno nacional de equiparar los salarios de todos los niveles de gobierno que significó un gran impacto en las finanzas provinciales que tuvieron que enfrentar el gasto de sus propios empleados y el de sus municipalidades para que pudieran pagar la equiparación; (iv) Como consecuencia en las dos medidas anteriores las relaciones fiscales Nación-Provincias se apartaron del régimen de la coparticipación federal y entraron masivamente en escena los Aportes del Tesoro Nacional de tipo discrecional. De representar entre el 10/15% de lo que correspondía a las provincias por el régimen de coparticipación en 1967-69, se pasó al 21% en 1970 y al 76% en 1972; (v) Una nueva modalidad de la política pública apareció a fines de los sesenta: el mecanismo de Rehabilitación de empresas privadas que impactó en los recursos y gastos del gobierno. El sector público intervino empresas privadas en quiebra o cesación de pagos con el argumento de “interés público”, “mantenimiento de la paz social” y similares. El gobierno aportaba fondos para mantener esas empresas en funcionamiento; (vi) Pleno impacto de los regímenes de promoción industrial que se generalizaron y ampliaron a partir de la Ley 14781/58, promoción de actividades específicas que recibieron apoyo financiero del estado, regímenes de promoción regional; (vii) Ampliación de los regímenes de afectación de recursos para obras viales y energéticas que aseguraban financiamiento a proveedores y contratistas (Fondo Chocón-Cerros Colorados en 1967, Ley de impuesto a la transferencia de combustibles, en 1967,

Fondo Nacional de Grandes Obras Eléctricas en 1971, Fondo de Infraestructura del Transporte en 1972); (viii) El Fondo Nacional de la Vivienda, creado en 1972, fue otro mecanismo que aseguraba el financiamiento de esas actividades afectando recursos fiscales. En 1977 se amplió el financiamiento a través de impuestos sobre los salarios de los trabajadores en relación de dependencia y de los autónomos; (ix) Se agregaron auxilios para economías regionales financiados por el gobierno (vinos, azúcar, tabaco). Uno de los mecanismos fue la creación del Fondo del Tabaco para regular esa actividad que se financiaba con el 7% del precio de venta al público de los cigarrillos; (x) Por ley de 1967 se ingresó en la afiliación obligatoria al sistema de seguridad social médica que hasta ese momento era voluntaria lo que se tradujo en una gran cantidad de personas con cobertura; el financiamiento se realizaba con impuestos sobre los salarios y otros aportes del Estado que generaron beneficios a distintas actividades/grupos más allá de los recibidos por los afiliados; (xi) El número de universidades nacionales pasó de 10 en 1970 a 23 en 1974.

Del modelo de crecimiento a largo plazo basado en la acumulación de factores y el cambio tecnológico, con apertura hacia la exportación y un sector público que se ocupaba de la provisión de bienes públicos, se pasó desde 1943 a un proceso de crecimiento basado en una primera etapa en la sustitución de importaciones en industrias livianas y en la etapa siguiente de importaciones en las industrias de base. En estas dos estrategias sustitutivas el estado jugó un papel importante vía su gestión empresarial y el apoyo a la inversión privada a la que se le otorgaron subsidios y protección de la competencia externa. Estos modelos se agotaron hacia 1967 y el estado asumió el rol de impulsar el crecimiento por la vía del gasto público. Se intensificó el uso de viejos instrumentos y se agregaron otros nuevos que impactaban en el gasto público (aumentándolo) y en los recursos fiscales (disminuyéndolos). Como antes, el estado dejaba atrás la provisión de bienes públicos.

4. En medio de la crisis de y de las tensiones acumuladas se instala el gobierno constitucional en **mayo de 1973**. Los objetivos del nuevo gobierno eran, en gran medida, similares a los del primer gobierno peronista: autonomía nacional como consecuencia de la “extranjerización” de la economía de los años sesenta, redistribución personal y regional del ingreso, eliminación del desempleo y subempleo y terminar con el grave problema inflacionario y de fuga de capitales. El Estado tuvo un papel central con medidas de corto plazo (congelamiento de precios privados, aumento de salarios con compromiso

de no trasladarlo a los costos, recomposición selectiva de precios y tarifas públicas, reducción de las tasas de interés) y largo plazo (Leyes de inversiones extranjeras y de promoción industrial, Fomento agrario, promoción minera, creación de la Corporación de Empresas Nacionales, Nacionalización y garantía de los depósitos bancarios, entre otras). Todos los niveles de gobierno tuvieron una gran expansión alcanzando el gasto promedio del sector público el 29% en 1974-75 y el déficit primario el 12,7% del PIB, que se toparon con la falta de financiamiento y la explosión inflacionaria (183% en 1975). Las provincias habían obtenido a fines del gobierno militar una nueva ley de coparticipación federal (20221/73) que fue aceptada por el gobierno constitucional. La ley continuó con la tendencia de aumentar la participación provincial en la distribución primaria (solo interrumpida en 1967) y de redistribución en la distribución entre provincias en favor de las de menor desarrollo relativo. Las provincias asistieron a un avance notable sobre sus ingresos propios al ser obligadas a eliminar su principal impuesto (Actividades Lucrativas) al sancionarse el impuesto nacional al Valor Agregado; además se crearon impuestos que competían con otros provinciales (impuestos a los Capitales y al Patrimonio Neto). Los problemas financieros que arrastraban las provincias y los avances comentados llevaron a que los Aportes del Tesoro Nacional representaran el 88% de lo girado por coparticipación en 1973, al 84% en 1974 y al 328% en 1975. La estrategia del gobierno constitucional que asumió en 1973 fue, resumiendo, similar a la de mediados de la década de los 40, pero con una situación interna y externa muy distinta. Las políticas puestas en práctica se agotaron en muy pocos meses.

5. **En 1976** con el gobierno de facto se produce un cambio importante en la política económica que se fijó como objetivo de corto plazo disminuir la inflación que se ubicaba en el orden del 50% mensual y a largo plazo transformar la estructura económica liberando los precios de los bienes (“sinceramiento” de precios), apertura de la economía con reducción de aranceles, eliminación de retenciones a las exportaciones y estímulos crediticios y fiscales a las exportaciones industriales, liberación del mercado de capitales y liberación del mercado de cambios. La política fiscal estuvo orientada a ordenar las cuentas que en 1975 exhibían un alto déficit fiscal primario de 12,7% del PIB y financiero del 13,8%. Hubo una gran expansión de los gastos de capital por la vía de infraestructura deportiva (estadios para el mundial de fútbol de 1978), proyectos energéticos, caminos, complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo, buques para ELMA, renovación de la flota de Aerolíneas Argentinas, infraestructura de comunicaciones para el mundial 1978, etc. Hacia 1975 se habían iniciado obras con defectuosa programación financiera y las

iniciadas en 1976 y 1977 agravaron el problema y obligaron poco tiempo después a establecer nuevos requisitos para todo proyecto de inversión que comprometiera fondos de ejercicios futuros. El gasto de capital promedio de 1976-78 fue del 13% del PIB muy superior al de 1973-75 (8,4%). En 1976 se inició el proceso de liquidación de empresas privadas comprendidas en regímenes de rehabilitación y la venta de acciones privados. Se privatizaron algunas actividades de las empresas públicas y se provincializaron servicios sin la contrapartida financiera. En 1978 comienza a revertirse la situación de las cuentas fiscales y en 1979 se produce un mayor control del gasto público, especialmente de los gastos de capital. Hacia 1980/81 el gasto alcanza nuevamente los valores más altos de la serie; una parte significativa se debió al aumento de los gastos en defensa. En 1981 el déficit primario era igual a 5,4% del PIB pero el financiero era del 11,2%. En 1979 se establece un programa de ajustes tarifarios decrecientes de las empresas públicas que las obligó a endeudarse con el sistema bancario y con el exterior (la deuda pública externa creció de 4 mil millones de U\$S a fines de 1975 a 14,5 mil millones a fines de 1980 (260%). El gobierno creó en 1977 un sistema de promoción industrial que otorgaba beneficios regionales y sectoriales. A partir de 1980 se otorgó a la provincia de La Rioja la facultad de otorgar directamente esos beneficios para proyectos de inversión que no superaran determinado límite. Esa facultad se extendió en 1983 a Catamarca y San Luis y en 1984 a San Juan. Estos regímenes generaron hacia el futuro alto costo en términos de eficiencia económica, impacto fiscal y redistribución territorial (implícita) de los ingresos de coparticipación federal.



6. En **1980** se produce un cambio importante en el régimen de coparticipación federal de impuestos. La reforma obedeció a razones de política impositiva nacional, sustituyendo la recaudación proveniente de ciertos tributos (tales como Contribuciones Patronales para Seguridad Social y Viviendas y diversos impuestos y aportes específicos, la mayoría de ellos con afectación específica a la realización de gastos del gobierno nacional) por la mayor recaudación del Impuesto al Valor Agregado, a obtener mediante la ampliación de su base imponible y la elevación de su alícuota. Se pensaba que la reforma sería neutra en cuanto a la recaudación pero que tendría importantes efectos económicos, entre otros, la disminución de costos, el aumento de la competitividad y la elevación de la tasa de crecimiento. La reforma significaría un ordenamiento de las finanzas públicas nacionales, al eliminar la afectación especial de recursos a determinados gastos. Para asegurar que los gastos del gobierno nacional en las finalidades de Seguridad Social y Vivienda se estableció una pre-coparticipación que no tenía límite superior en cuanto al gasto nacional a financiar. Se injertó así en el Régimen de Coparticipación Impositiva, por primera vez, un elemento totalmente extraño: el monto de ciertos gastos del gobierno nacional, decididos unilateral y discrecionalmente por éste, sin límites precisos. Como consecuencia de esta reforma, el Régimen de Coparticipación Federal entró en una grave crisis con dos efectos importantes. Por un lado, fue perdiendo significación en el total de fondos transferidos desde la Nación hacia las provincias. Las pérdidas tuvieron que ser compensadas con Aportes del Tesoro Nacional, de asignación discrecional por el gobierno nacional. Los ATN superaron en magnitud cuantitativa a los fondos del Régimen de Coparticipación. No sólo se alteró la distribución primaria, sino también la secundaria debido a que una parte se distribuyó en concepto de aportes para previsión social, con un criterio diferente al de la coparticipación federal. La reforma de 1980 es un muestrario de políticas públicas de pobre diseño y evaluación, que tuvieron graves consecuencias para la posición financiera del Sector Público global y desarticularon las relaciones fiscales Nación-provincias. El pobre diseño condujo a una alta inestabilidad normativa que culminó con la revisión parcial o total de la reforma y con la caducidad del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos en 1984.

7. **A fines de 1980** el sector público enfrentaba la siguiente situación: (i) Alto nivel de gasto público; (ii) Fuertes compromisos de inversión pública, pese a que ya había habido un reordenamiento; (iii) Fuerte endeudamiento externo e interno de los sectores público y privado; (iv) Relaciones fiscales nación-provincias que había sido desarticuladas por la reforma de 1980, la transferencia de servicios sin contrapartida de recursos y el

avance nacional sobre tributos típicamente provinciales; y (v) Regímenes de promoción y delegación de la aplicación a provincias. Con esa situación y con crisis política dentro del gobierno militar se ingresa en 1981, en medio de fuerte puja entre las variables nominales, salarios, tipo de cambio, precios privados, tasa de interés, se incrementaron los precios y tarifas públicas en valores reales como forma de atenuar la presión sobre el déficit fiscal. El sector público profundizó su crisis debido a la evolución de los gastos y los recursos. En el primer semestre de 1982 se introdujeron modificaciones tendientes a enfrentar la situación. En lo fiscal se congelaron los salarios y las tarifas públicas y se introdujeron modificaciones impositivas tendientes a aumentar la recaudación. El congelamiento creó tensiones en el sector público cuya crisis se agravó con el conflicto armado en el Atlántico Sur. A comienzos de los años 80 tanto el sector público como el privado habían acumulado importantes deudas, internas y externas, para financiar sus operaciones. A partir de julio de 1982 tomaron medidas para disminuir el valor real de los pasivos del sector privado; se refinanciaron las deudas en pesos y se socializó la deuda externa privada. El sector público enfrentaba graves problemas: La enorme deuda pública y el impacto de los intereses en el presupuesto (la tasa en el mercado internacional llegó a superar el 20% anual); la crisis del sistema previsional que se agravaba año a año; la desarticulación de las relaciones fiscales nación-provincias, un enorme déficit fiscal. En agosto de 1982 asumieron las autoridades que trataron de administrar la crisis hasta la asunción del gobierno constitucional. Los problemas descritos, con variaciones, tenían plena vigencia al asumir el nuevo gobierno; como ejemplo, la tasa de inflación en diciembre 1983 fue del 400% y el déficit fiscal primario del 6,4% del PIB y el financiero del 10,4%% del PIB.

8. El gobierno constitucional que asumió en **diciembre 1983** se enfrentó con los problemas que se fueron acumulando y agravando a lo largo del tiempo. Uno era el vaciamiento de las bases imponibles de los impuestos que se produjo, por un lado, por mecanismos de desgravaciones y promociones sectoriales y regionales y, por otro lado, por medidas que desalentaban el cumplimiento de las obligaciones como blanqueos, moratorias, regímenes de facilidades de pago, presentación espontánea y similares. Un indicador de “vaciamiento” lo da la marcha de la recaudación nacional que pasó el 20,6%-del PIB en 1951 al 14,9% en 1964 y al 11,5% en 1983. El impuesto que lo refleja con mayor claridad es Ganancias (ex Réditos) cuya recaudación disminuyó del 3,34% del PIB en 1952, al 1,27 en 1964 y al 0,66% en 1984. Esas recaudaciones se recuperan en 1986-87 (**Tabla 16**). Para el año 1987, una lista no exhaustiva de subsidios en el Presupuesto

Nacional, era equivalente al 23% de la recaudación tributaria del sector público argentino (Nación, provincias y municipalidades). Los subsidios comprendían el Régimen de promoción industrial, Reembolso de impuestos por el régimen especial de Tierra del Fuego, Rembolso de impuestos excluido Tierra del Fuego, Régimen de promoción de Tierra del Fuego, Subsidio a la venta de energía y exención del impuesto a la energía eléctrica a productores de aluminio, intereses de la deuda externa socializada (sin computar el costo financiero de la “compra” de esa deuda, y otros subsidios a cargo del presupuesto nacional.

**Tabla 16.** Vaciamiento de las bases imponibles y de la recaudación del sector público argentino (% del PIB) . Años 1951-1964-1983-1987

	1951	1964	1983	1987
<b>Ganancias (exRéditos)</b>	3,34	1,27	0,66	1,12
<b>Recaudación total</b>	20,6	14,9	11,5	16,2

**Fuente:** elaboración en base a datos de Nuñez Miñana y Porto (1982) y AFIP

El gasto se mantuvo relativamente constante en 1984-1989, promediando 26% del PIB con un máximo de 27,6% y un mínimo de 25,4%. La recaudación del sector público se recuperó alcanzando el 17,9% del PIB en 1986 y el 16,2% en 1987. Hubo un importante ajuste de los precios y tarifas públicas que incluyendo combustibles llegó a alrededor del 40% en 1985-1988. El gasto de capital del sector público, incluidas las empresas, se reajustó del 10% en 1979-80 al 7,4% en 1984-87. Las empresas públicas se habían desviado del objetivo de maximizar el bienestar social y se habían convertido en objeto de captura en su propio beneficio de contratistas, proveedores, gerentes y sindicatos en medio del deterioro de la cantidad y calidad de sus servicios. A ello se agrega que en muchos periodos las precios y tarifas fueron utilizados con objetivos diversos, apartándolos de los costos y cargando el déficit al presupuesto. El gobierno intentó revertir la situación con propuestas de privatización e incorporación de capitales privados pero fueron bloqueados por la oposición. La alternativa quedó planteada y fue positiva para la etapa siguiente. Otros intentos valiosos fue reducir el impacto de los regímenes de promoción que se habían generalizado en años anteriores, intento que reveló la dificultad de revertir un subsidio una vez otorgado. Un activo valioso fue que el gobierno logró que se sancionara una Ley de Coparticipación de Impuestos, que tuvo que

recoger las restricciones que imponía el desajuste que se arrastraba desde los años setenta; era una ley imperfecta que normalizaba la situación transitoriamente, tal como surge del título de la ley y de la duración fijada en dos años; las circunstancias y los fracasos de la política harán que todavía hoy esté en vigencia, con parches y conflictos de distinto tipo.

En este período estallaron los conflictos entre la nación y las provincias por el reparto de los recursos fiscales, que se habían generado a partir de la reforma de 1980 y las modificaciones posteriores. Una gran diferencia de la reforma de 1980 respecto de las anteriores (1946, 1958, 1973) es que, mientras que en dichas oportunidades lo que había que corregir era fundamentalmente la distribución primaria, la reforma de 1980 había cambiado drásticamente la distribución secundaria. Desde su asunción, el gobierno constitucional afrontó una situación de permanente conflicto. Al finalizar el año 1984 caducó el régimen legal básico y el vacío legal se cubrió a través del Presupuesto Nacional y un Acuerdo Transitorio que rigió hasta 1987. En 1988 se sanciona la ley 23.548. La distribución secundaria mantuvo los distribuidores resultantes de las pujas de los años anteriores que se habían incorporado en los Acuerdos transitorios. La Ley fijó en 56,66% la participación de las provincias. Este porcentaje surgió de adicionar el costo estimado de la transferencia de servicios de la Nación a las provincias de fines de los años 70 (8,16% de la masa coparticipable) al porcentaje que se había fijado en la Ley 20.221 (48,5%). La Nación participaba en el 42,34% restante. Una novedad de la Ley fue establecer una cláusula de limitación de la relación entre los recursos coparticipables y no coparticipables del gobierno nacional (la “mezcla” de recursos nacionales): la suma a distribuir a las provincias no podría ser inferior al 34% de la recaudación de los recursos tributarios nacionales de la Administración Central, tengan o no el carácter de coparticipables. Otra novedad importante de la Ley es que, por primera vez, legisló sobre los Aportes de Tesoro Nacional, fijando un límite al monto total a distribuir (1% del monto recaudado de recursos coparticipables) y una mecánica para su distribución. La Ley 23.548 es el primer instrumento legal regulatorio de las relaciones fiscales Nación–provincias surgido del funcionamiento pleno del Federalismo Coercitivo. La propia denominación de “régimen transitorio”, la vigencia prevista por sólo dos años y la aprobación sin debate en la Cámara de Diputados son muestras. Existe un claro cambio de “actores” durante este período, con una pérdida de protagonismo del Congreso Nacional -su ámbito natural- a manos de los Acuerdos entre partes. Estos Acuerdos y Pactos dominarán la década de los 90.

9. **Los años 1989-1990** constituyen el fin de un proceso que se había iniciado en los años sesenta. Los cambios bruscos de la política económica no impidieron que siempre se enfrentara, desde el punto de vista fiscal, la falta de financiamiento. La expansión del gasto, el vaciamiento de las bases imponibles de los tributos, los gastos ocultos, fueron factores que colaboraron en el proceso de deterioro fiscal. La hiperinflación fue una forma de bajar el gasto que pasó de alrededor del 26% del PIB en los años previos al 22% en 1990-1991. En ese momento se pone en marcha un nuevo programa económico que marca un giro importante con todo el modelo de los años anteriores. Los aspectos centrales son la privatización de empresas públicas (que proveerán financiamiento producto de la venta y el posterior pago de impuestos), modernización de la administración tributaria, la descentralización de gastos hacia las provincias sin la contrapartida financiera (que repite experiencias anteriores y que tendrá resultados similares), la creación del sistema privado de jubilaciones y pensiones (para solucionar el crónico déficit), el recorte de la coparticipación federal de las provincias para compensar la pérdida de los ingresos previsionales que se transfirieron a las AFJP, la desregulación de actividades que aumentaban los costos de producción y generaban ganancias para los beneficiarios y pérdidas para los que debían asumir los costos (lo que constituyen acciones fiscales que modifican la distribución del ingreso antes de la política fiscal explícita de gastos e impuestos) y el reordenamiento de los sistemas tributarios provinciales y municipales para disminuir costos (repetiendo algunas de las medidas que ya se habían tomado en intentos anteriores y que habían fracasado).

La privatización significó un cambio político y cultural de importancia (el gobierno anterior había realizado intentos de avanzar más tibiamente en ese tema pero no pudo concretarlos) que fue facilitado por el pobre desempeño de esas empresas. La mayor parte de las empresas públicas argentinas fueron creadas o nacionalizadas en los años cuarenta. Una excepción es Obras Sanitarias de la Nación creada en 1869 debido a una epidemia de cólera en Buenos Aires e YPF creada en 1907 al descubrirse petróleo en Comodoro Rivadavia. Las razones para la creación/nacionalización fueron varias y respondieron al clima intelectual de la época: forma de explotación de los monopolios naturales, socialización de la renta de los recursos naturales, desarrollo de sectores y/o regiones, instrumento para el control macroeconómico y la redistribución del ingreso. A esas razones económicas se sumaron los objetivos políticos de autonomía nacional. La creación de empresas públicas no fue solo un fenómeno argentino. A mediados de los años setenta (cuando comienza la literatura sobre el fracaso del estado) la participación

de esas empresas en el PIB de los países industrializados era del 9,6%, en Europa 6,6 y en la Argentina 7,4%. En la Argentina participaban con el 59% del PIB en Minería en 1965 (que disminuyó al 48% en 1975); 65% en electricidad, gas y agua (luego 53%) y 43% en transporte, almacenamiento y comunicaciones (luego 40%). En un trabajo sobre evaluación del desempeño de las empresas públicas (Porto, en Gerchunoff, ed. 1992) se planteaban varios aspectos que mostraban importantes desvíos de la eficiencia como los siguientes: deterioro y fluctuaciones de los precios y tarifas desde 1945 con divergencia entre esos precios y los costos económicos; como consecuencia de la fijación política de los precios los esfuerzos de los cuerpos directivos de las empresa se canalizaron a negociar mejores precios con los reguladores en lugar de concentrarse en mejorar los costos; mala asignación de la inversión; altos precios pagados por las inversiones y los bienes y servicios no personales comparados con el nivel general de precios, especialmente de los bienes de inversión (“deterioro de los términos de intercambio” por las pujas de contratistas y proveedores sobre las compras de las empresas), pobres mecanismos de incentivos y control y endeudamiento excesivo que generó problemas macroeconómicos de corto plazo. Entre 1961 y 1987 las empresas tuvieron necesidad de financiamiento; en los 23 años de 1965 a 1987 fue equivalente a la deuda externa del país a fines de ese año (Gerchunoff y Visintini, en Porto (ed. 1990). Es interesante notar que hacia fines de los ochenta con un nivel tarifario alto el déficit era equivalente a 3% del PIB lo que refleja las ineficiencias de las empresas ( y Figura 10). A todo esto se sumó una provisión muy ineficiente de bienes en cantidad y calidad. La privatización de las empresas públicas fue acompañada de ajustes tarifarios que se reflejaron en mayores inversiones, mejores servicios y eliminación del déficit a cargo del presupuesto nacional que era del 3,5 del PIB en 1989 y disminuyó prácticamente a cero en los años siguientes. Hay una importante asimetría en el impacto fiscal de las privatizaciones versus las nacionalizaciones de los años cuarenta: en este último caso implicaron un alto costo fiscal en el momento inicial en el que se efectuó el pago en tanto que las privatizaciones permitieron obtener inicialmente ingresos para el gobierno en el momento inicial y en los años siguientes por el pago de impuestos. También fue asimétrico el efecto sobre las cuentas externas: la nacionalización generó menos pagos al exterior por remisión de utilidades y lo inverso sucedió con las privatizaciones.

Otro frente de la política económica estuvo centrado en la relación fiscal nación-provincias. Los sucesos de hiperinflación de 1989 y 1990 no permitieron una discusión parlamentaria o extraparlamentaria seria del problema. Sólo hubo tiempo para políticas que evitaran el colapso fiscal. La vuelta a la normalidad macroeconómica en 1991, que se consolidó con el Plan de Convertibilidad, dejó como esquema básico de regulación de las relaciones fiscales Nación-provincias al establecido por la Ley 23.548. Sin embargo, desde 1991 se comenzó a recorrer un camino similar al de principios de los 80. Con el tiempo reaparecieron sus consecuencias, sólo postergadas por la facilidad que encontró el Sector Público de cubrir sus faltantes con ingresos extraordinarios (provenientes de las privatizaciones) y con endeudamiento. Reaparecieron los viejos “tres pilares” de la reforma fiscal en la esfera nacional: (i) la transferencia de servicios a las provincias sin contrapartida financiera; (b) las “pre-coparticipaciones”; y (c) la limitación del poder tributario de los gobiernos provinciales y municipales.

El impacto de la transferencia de servicios y la detracción de la coparticipación impactó en la posición financiera de las provincias. En un trabajo que cubre el impacto de las políticas nacionales sobre el resultado financiero de las provincias entre 1983 y 2006 se demostró que el déficit contable acumulado según los datos oficiales era equivalente al 12,3% del PIB del 2006; corregido por el efecto de políticas nacionales, el resultado se transforma en un superávit acumulado equivalente al 9,1% del PIB de 2006. El componente exógeno del resultado financiero de las provincias era del 21,4% del PIB del 2006. Por otra parte, a fines de diciembre de 2006, el monto de las deudas provinciales era significativamente menor que el impacto negativo de las políticas nacionales (Porto y Di Gresia, 2007, 2016). En 1994 se le dio jerarquía constitucional al Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos y se fijó la obligación de dictar una nueva ley antes del 31-12-96. Para la aprobación de la Ley –cuya Cámara de Origen es el Senado- se fijó una mayoría especial (mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara) y se requería la aprobación por las provincias. Como ocurría con todas las anteriores, se estableció que la Ley no podía ser reglamentada. Se introdujo un resguardo constitucional en uno de los frentes del Federalismo Coercitivo al disponer que “no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos.”

El financiamiento del sistema previsional ha sido uno de los graves problemas del sector público argentino una vez pasada la década de oro (1950-1960) en los que proveyó

abundante financiamiento para la expansión del gasto público en otros bienes y servicios. Varios fueron los intentos realizados para superar el problema que comprendieron aumento de las alícuotas previsionales, deterioro de las remuneraciones, afectaciones de impuestos, pre-coparticipaciones, etc. A comienzos de los noventa se privatizan las jubilaciones y pensiones. Se pasó a un sistema de ahorro personal (con algunas compensaciones para quienes habían aportado al sistema público y el agregado de una prestación básica universal) que además de solucionar el problema permitiría crear y fortalecer el mercado de capitales. Como la transición entre el nuevo sistema y el viejo generaba un problema financiero (los aportes se hacían a las AFJP pero el gobierno tenía que seguir pagando los haberes) se “acordó” con las provincias afectar parte de los recursos coparticipables (el 15% del total luego de deducir las afectaciones que con la misma finalidad se habían legislado para Ganancias y el IVA y otros fondos menores) para financiar el sistema previsional. Como se vio antes esta medida provocó importantes pérdidas de ingresos para las provincias que en parte lo compensaron a través del endeudamiento.

La política económica de comienzos de los años 90 también enfrentó el problema de la influencia del estado en la vida económica y social a través de regulaciones, cupos y otros instrumentos que reemplazan en sus efectos a los instrumentos tradicionales de la política fiscal (impuestos y gastos públicos). Estos mecanismos y sus efectos son difíciles de identificar y constituyen lo que Tanzi (2018, pp.38-39) denomina la “política fiscal oculta” (“shadow fiscal policy”) y, por esa razón, son preferidos por gobiernos que toman decisiones que se apartan de los deseos de los ciudadanos. Como expresa Tanzi la política fiscal oculta se relaciona con el concepto de “ilusión fiscal” introducido por Puviani (1972) ya que es más fácil crear ilusiones a través de las regulaciones, cuotas, etc. que con las políticas explícitas de gastos e impuestos. En el caso argentino, a lo largo de los tiempos, se han utilizado en forma intensiva. En el Mensaje de la Ley de Presupuesto para 1989 se expresa que “En suma el periodo 1981-1983 se caracteriza no solo por la expansión de los gastos que figuran en el presupuesto nacional...sino también por la aparición y expansión de una serie de gastos que no se contabilizaban y permanecían ocultos al análisis explícito de la opinión pública y que se resumen .. (p.233-235). Incluye licuación de pasivos de la deuda interna privada; subsidios ocultos en los seguros de cambio y estatización de la deuda externa privada; promoción industrial y avales otorgados al sector privado. Un aspecto vinculado con las regulaciones, cupos, etc. es la forma en que afectan la distribución del ingreso y que lleva a distinguir entre la distribución



del ingreso que resulta del ordenamiento jurídico y de todas las leyes, reglamentos, regulaciones, etc. que puede denominarse *distribución antes de que el gobierno intervenga con gastos e impuestos* y la *distribución post política fiscal explícita de gastos e impuestos* (Tanzi, p. 191). Los trabajos usuales omiten considerar el impacto de las políticas públicas generales sobre la distribución del ingreso y parten de la *distribución que resulta del mercado*, que está influenciada por esas políticas (entre otros muchas, Reynolds y Smolensky, 1977, y Cont y Porto 2017); p.ej. la regulación de un servicio profesional con un honorario mínimo incrementa el ingreso del beneficiario (y reduce el ingreso neto del que paga el servicio) sin que se refleje en ingresos y gastos públicos. El funcionamiento del mercado de esos servicios podría llevar a un honorario inferior al establecido como mínimo. Otro ejemplo son las retenciones a las exportaciones que disminuyen los ingresos de los productores en un monto que se reparte entre ingresos fiscales (que se contabiliza) y subsidio al consumo interno (que queda oculto).

Se modernizó la administración tributaria centrando la recaudación en los dos impuestos más importantes de los sistemas tributarios modernos, ganancias y el impuesto al valor agregado. Un ejemplo interesante y simple fue la obligación de otorgar factura por todo tipo de venta de bienes y servicios en formularios que controlaba la Afip. Hubo avances importantes en la incorporación de tecnología en las agencias recaudatorias y se avanzó en la coordinación con las oficinas provinciales.

Hacia fines de los noventa el sector público exhibía un resultado primario superavitario (promedio 1994-1999) aunque con resultado financiero negativo y creciente (de equilibrio en 1993 a 2,42% del PIB en 1998 y al 4,5% en 1999). La inflación estaba bajo control. La situación social se había agravado por bajo crecimiento del empleo y el PIB, desocupación, aumento de la pobreza. Como saldo positivo quedaba una infraestructura modernizada y un conjunto de actividades productivas privadas capitalizadas y modernizadas. Con ese marco se produjo una salida desordenada de la convertibilidad monetaria y se revirtieron las medidas de modernización y desregulación de los años anteriores abriendo la puerta para la vuelta de las viejas políticas.

## **VI.5. EL SECTOR PÚBLICO DE 2003 A 2015**

El gasto del sector público había alcanzado en 2001 el 30,6% del PIB que había sido el punto de reversión de todas las etapas anteriores; el déficit primario era 2% y el financiero

el 7% del PIB. La crisis de 2002 “corrigió” el nivel de gasto llevándolo a 24,6% del PIB con superávit primario (1,8% del PIB y déficit financiero del 0,8% debido al no pago de la deuda pública). Sobre esta base fiscal y la situación heredada en cuanto a infraestructura y situación social, se inaugura un nuevo modelo. Sus pilares serán una notable expansión de intensidad nunca vista antes que llevó el gasto público del 25,2% del PIB en 2003 al 42,8% en 2015 con superávit hasta 2008 y déficit creciente los años siguientes. El déficit primario fue del 2,5% en 2015 y el financiero del 6,5%% -sin computar los ingresos extraordinarios constituidos por las utilidades del Banco Central y las rentas del Fondo de Garantía de la ANSES.

La política desde 2003 estuvo posibilitada en parte por una situación externa que se tornó cada vez más favorable a medida que avanzaba el tiempo, el default de la deuda externa que había aliviado la carga financiera (pero con costos a futuro en cuanto a tasas de interés a pagar debido al riesgo argentino), el aumento de la presión tributaria y la expansión de la actividad económica luego de la fuerte caída de 2002.

Una vía de expansión del gasto fue el empleo público que entre 2000 y 2015 aumentó 57,2%, de 2,2 a 3,4 millones. El empleo creció en los tres niveles de gobierno: en el nacional el 53,3%, en las provincias el 67% y en las municipalidades el 25%. En la década anterior (1990-2000) el empleo público había crecido 15%. (**Tabla 17**). En 2016 el empleo público total fue equivalente al 35,5% del empleo total registrado, al 55% del empleo privado registrado y al 7,92% de la población tota<sup>10</sup>. Como referencia debe notarse que en los países de la OECD la participación del empleo en el gobierno general (todos los niveles) en el empleo total en 2015 fue en promedio del 18,1% con máximos del orden del 30% y mínimos del 10% (OECD, 2017).

**Tabla 17.** Empleados en el sector público en la Argentina. Por nivel de gobierno. Evolución 1950-2015

Año	Nación		Provincias		Municipios		Total	
	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%	Empleados	%
1950	522,900	62.7	214,697	25.7	96,246	11.5	833,843	100.0
1960	548,500	55.5	315,032	31.9	125,324	12.7	988,856	100.0
1970	554,606	49.6	415,149	37.1	148,140	13.3	1,117,895	100.0
1980	557,087	39.0	647,512	45.3	224,000	15.7	1,428,599	100.0
1990	469,614	25.0	1,109,932	59.0	301,039	16.0	1,880,585	100.0
2000	448,101	20.7	1,363,081	62.9	354,335	16.4	2,165,517	100.0
2010	552,929	19.1	1,863,191	64.5	471,639	16.3	2,887,759	100.0
2015	687,081	20.2	2,275,888	66.9	441,182	13.0	3,404,151	100.0

<sup>10</sup> En base a datos del Ministerio de Trabajo. En 2016 el empleo privado registrado fue de 6.184.802 y la población estimada de 42,9 millones (Porto y Di Gresia, 2020).

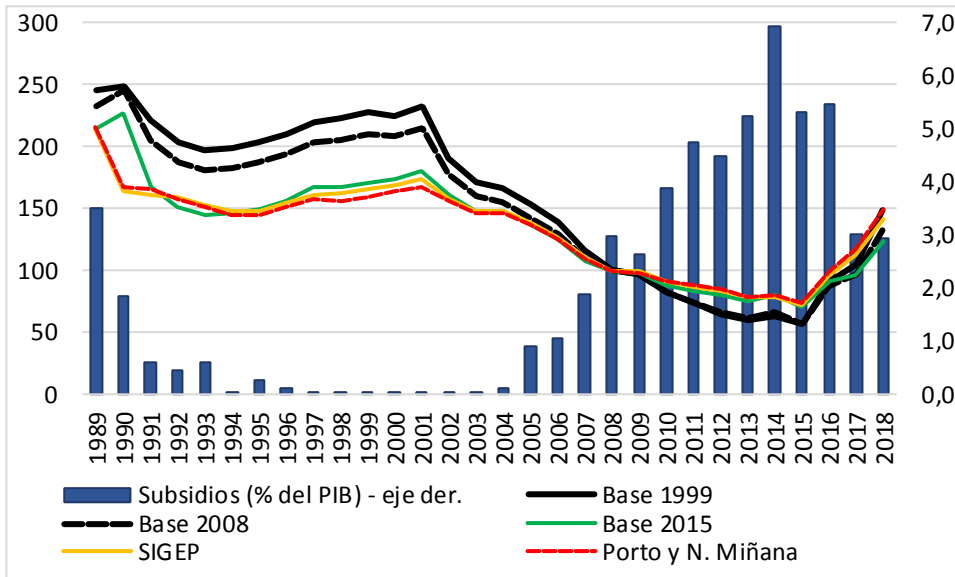
**Fuente:** Di Gresia. Porto y Puig, 2020. Elaboración propia en base a Banco Central de la República Argentina (BCRA), Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) y López y Zeller (2017).

El gobierno instalado en 2003 encontró varias vías vinculadas con el sistema previsional que les permitió contar con recursos que se destinaron a ampliar la cobertura, pagar la movilidad que se había establecido por requerimiento de la Corte Suprema y agregar nuevas prestaciones sociales. Por un lado, estatizó las AFJP con lo que encontró a su disposición el stock de fondos acumulados en el Fondo de Garantía. Por otro lado, al estatizarse nuevamente el sistema la afectación de la coparticipación destinada a financiar la transición entre un sistema y el otro dejó de tener justificación. Pero el gobierno nacional decidió unilateralmente (sin contar con la adhesión de las Provincias como marca la Constitución Nacional de 1994) continuar con la afectación. Contó entonces con una fuente de recursos que le permitió ampliar la cobertura a quienes no habían aportado o lo habían hecho parcialmente, dictar una ley de movilidad y extender otras prestaciones. El número de beneficiarios aumentó de 3,3 millones en 2006 a 6,3 millones en 2015. Todos estos mecanismos de generar beneficios políticos (además de los que recibían las personas) llevaron a un agravamiento del sistema previsional. En un fallo de la Corte Suprema de noviembre 2015 se declaró la inconstitucionalidad de la extensión de la precoparticipación legislada por la Nación desde el 1 de enero de 2006. En consecuencia obligó al nuevo gobierno a no detraer más esos fondos y a devolver los que había retenido indebidamente. El fallo no se puede objetar en sustancia pero la oportunidad de dictarlo (a un mes de la asunción del nuevo gobierno) deja la duda sobre la finalidad política.

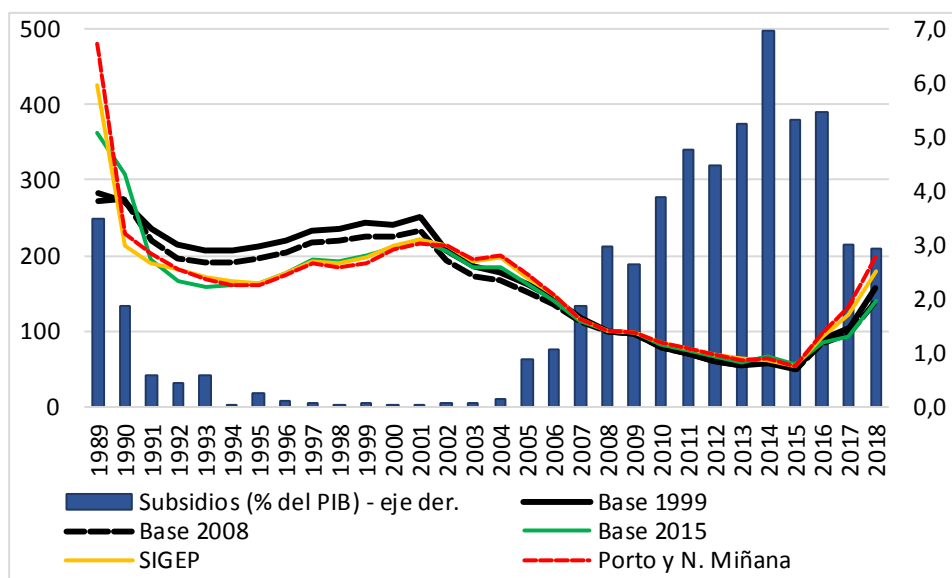
El gobierno utilizó los precios y tarifas de servicios públicos y combustibles como otro pilar de su política económica. En 1991-2001, a partir de las privatizaciones, se reordenaron los precios y se eliminaron los subsidios a cargo del Estado. Desde 2002 comienza un largo periodo de disminución del valor real que llega hasta el mínimo en 2015. La pérdida de valor real es notable, varía por productos y para el promedio se calcula en alrededor 70% (**Figura 11**). Se está en presencia de nuevo gran deterioro tarifario de características similares al detectado para 1945-1952 por Núñez Miñana y Porto (1982), con la diferencia que el atraso mencionado en Núñez Miñana y Porto duró 8 años mientras que el caso bajo estudio presenta un deterioro de 14 años (**Figura A1 en el Anexo**).

**Figura 11.** Nivel agregado de precios y tarifas. Ponderadores alternativos. Subsidios como porcentaje del PIB. Período 1989-2018.

**Panel A.** Nivel agregado, con combustibles



**Panel B. Nivel agregado, sin combustibles**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Cont, Navajas y Porto (2019a, 2019b)

A lo largo de esta etapa estuvo en el centro de la política fiscal el objetivo de corregir la distribución del ingreso resultante del funcionamiento de los mercados. Se utilizaron todos los instrumentos de la política fiscal mencionados antes. Existe una abundante literatura empírica cuantificando la distribución del ingreso antes y después de la política fiscal. En general se trata de estudios que se enfocan en los efectos de algún/os tipos de gastos y/o de impuesto/s<sup>11</sup>. En el trabajo de Cont y Porto (2018) se sigue el enfoque sugerido por Musgrave (1964) de considerar los dos lados del presupuesto, incluyendo todas las partidas de gastos y todos los impuestos, todos los niveles de gobierno evitando duplicaciones, y realizar los cálculos considerando la incidencia económica de los impuestos y los beneficios de los gastos. La medición se realizó para 1995-2010 y los resultados se presentan en la Figura 12 y en la Tabla A4 del Anexo. Se distingue entre el ingreso antes de la política fiscal (ex ante), en ingreso incluyendo los impuestos y los beneficios en dinero (denominado interim) y los beneficios de los gastos en especie o en bienes y los impuestos indirectos que los financian (post política fiscal). El efecto de la política fiscal fue una disminución del índice promedio de desigualdad de Gini de 7 puntos entre 1995 y 2001 y de 8 puntos entre 2003 y 2010. El efecto es explicado por los gastos

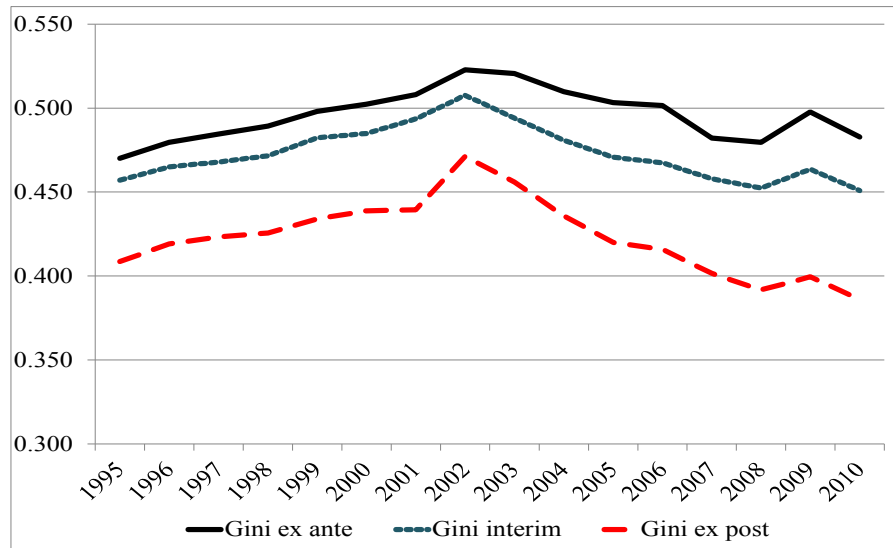
<sup>11</sup> En particular se pueden consultar los trabajos del Cedlas ([www.cedlas@econo.unlp.edu.ar](http://www.cedlas@econo.unlp.edu.ar)) y los listados en los trabajos de Cont y Porto (2017)

dato que los impuestos resultan regresivos. Los gastos provinciales explican en 66% del impacto positivo de los gastos. El impacto positivo se verifica en todas las provincias pero no es homogéneo sino que varía en cada jurisdicción<sup>12</sup>. Una mirada de largo plazo pone califica el efecto positivo que revelan los números dado que el Gini ex ante de 2010 es mayor que el de 1995 y es difícil que los niveles de gastos e impuestos puedan sostenerse en el tiempo. La pregunta que queda pendiente es el impacto sobre los resultados. En el trabajo se demuestra que a lo largo del tiempo las transferencias han ganado participación relativa en el gasto total a costa de los bienes públicos y se sugiere que las transferencias no son el instrumento más eficiente de redistribución ya que X pesos de transferencias en dinero son gastadas en consumo corriente por cada receptor, mientras que los mismos X pesos gastados en especies (escuelas, infraestructura de transporte, hospitales, justicia, agua, infraestructura urbana, seguridad, etc.) brindan utilidad a un conjunto de personas por un largo período (corrigiendo por posibles ineficiencias en los gastos en especie). Por supuesto, puede haber excepciones (como los años que siguieron a la crisis de 2002) en los que un instrumento temporario como las transferencias en dinero puede estar justificado. La disminución de la calidad de los bienes públicos, p.ej, en educación básica, puede haber tenido el efecto de provocar la sustitución de la provisión pública por la privada; en ese caso la concentración del gasto p.ej. en educación en los grupos de menores ingresos (deciles/quintiles) no es un indicador de mejora de la provisión sino más bien lo contrario ya que a la distinta calidad se une la segmentación o no integración de los niños.

---

<sup>12</sup> En la Tabla A5 del Anexo se calcula el efecto sobre la desigualdad a nivel de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el promedio 1995-2010.

**Figura 12 .** Gini ex ante (mercado), Gini interim (transferencias en dinero e impuestos directos) y Gini ex post (incluyendo provisión en bienes e impuestos indirectos)

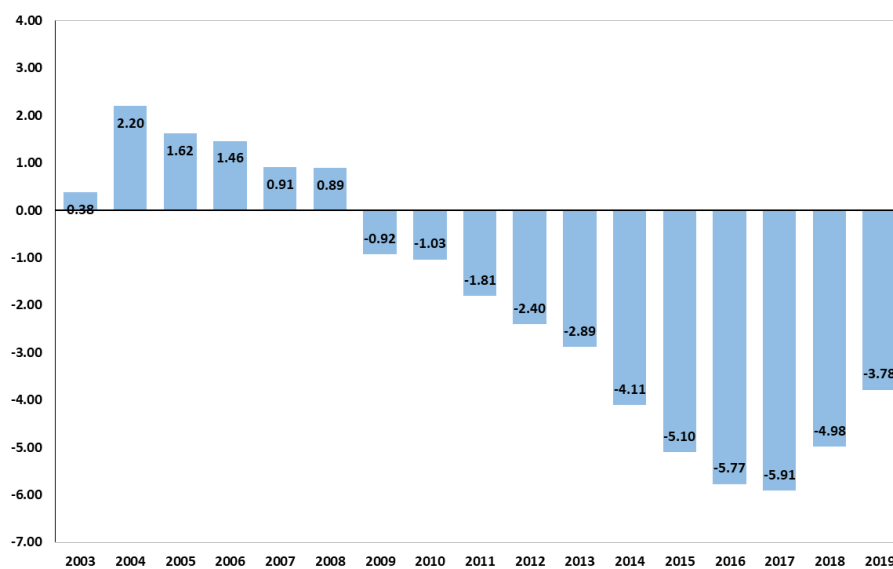


**Fuente:** Porto y Cont (2017).

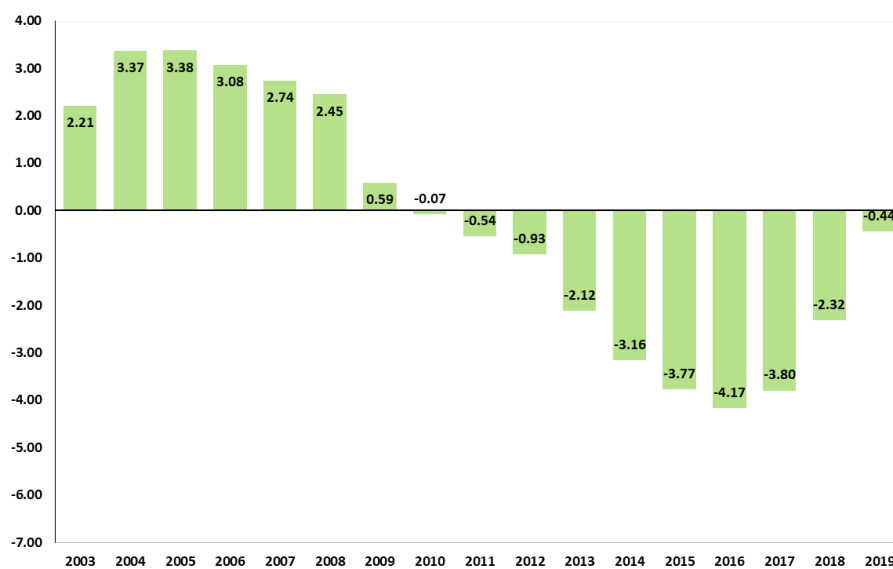
La política de gran expansión del gasto público comenzó a revertir la situación inicial de superávit fiscal del sector público nacional que se atenuó con la utilización de recursos extraordinarios (Rentas del Fondo de Garantía del ANSES y utilidades del Banco Central) (**Figura 13**).

**Figura 13.** Resultado financiero del gobierno nacional. 2003-2019

**Panel A. Resultado Financiero**



**Panel B. Resultado Primario**

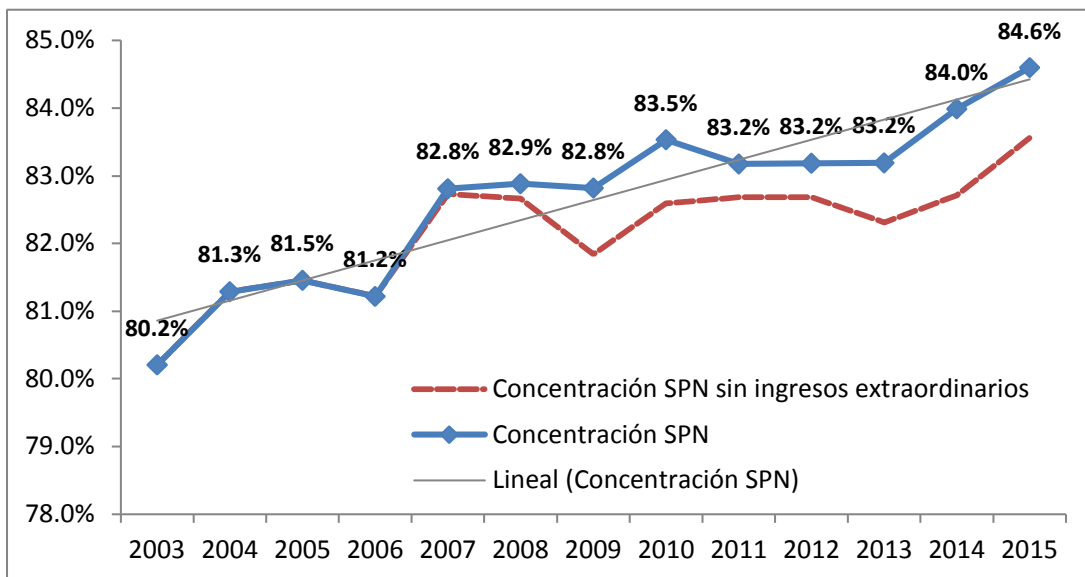


**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Porto y Di Gresia (2016) y actualización



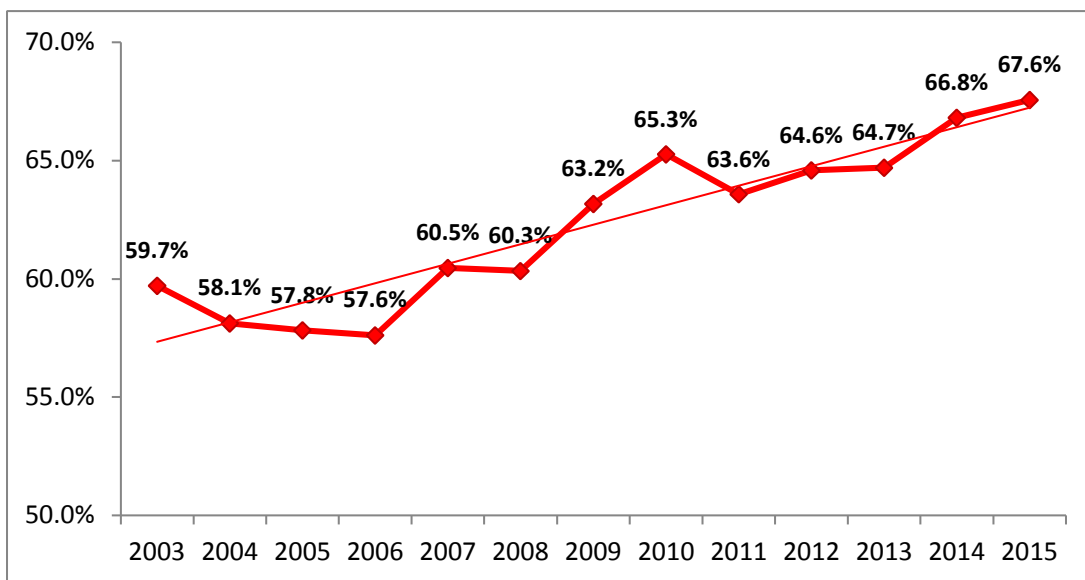
La relación nación-provincias muestra una reversión de la tendencia histórica inaugurándose un proceso de recentralización fiscal (**Figuras 14 y 15**)<sup>13</sup>.

**Figura 14.** Centralización de los recursos fiscales.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Porto y Di Gresia (2016)

**Figura 15.** Recentralización de los gastos consolidados.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Porto y Di Gresia (2016)

<sup>13</sup> En las Tablas A6 y A7 se presenta la evolución a mediano plazo de la descentralización por niveles de gobierno y por finalidad y función.

A fines de 2015 se repetían viejos problemas con nuevas magnitudes que agravaban la situación. Un sector de previsión social notablemente agrandado y quebrado, grandes subsidios a cargo del presupuesto nacional debido al deterioro de los precios y tarifas, altos niveles de presión tributaria y pobre cantidad y calidad de los bienes públicos. La relación nación-provincias mostraba una reversión en cuanto a disponibilidad de fondos debido al fallo de la Corte de 2015: las provincias recuperan el 15% de coparticipación (más los fondos que se le descontaban para financiar la AFIP) y la Nación los perdía pero quedaba con la expansión del sistema de previsión social que había posibilitado la detracción indebida.

**En el camino desde 1961** el estado argentino fue modificando la estructura de sus gastos desde la producción de bienes públicos (PB: educación, salud, justicia, servicios urbanos, seguridad) hacia el pago transferencias (T) de distinto tipo. Debe tenerse en cuenta que un peso gastado en PB, por ser bienes públicos, beneficia a grupos de personas por varios años; T, al ser un bien privado es consumido por una persona/familia en un periodo. Los gastos destinados a PB y T tienen distinto beneficio político y son parte de la puja por los recursos fiscales con la Nación especializada en T y los gobiernos subnacionales en PB (**Tabla 18** y **Tabla 19**)

**Tabla 18.** Gasto del sector público por tipo de gastos (producción de Bienes y transferencias, por niveles de gobierno. 1961 a 2016

Desagregación de gastos	Gasto primario en porcentaje del PIB					
	1961	1970	1980	1990	2000	2016
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	18.4%	17.6%	17.7%	13.0%	12.3%	23.8%
Transferencias (en %, rama de distribución)	6.7%	6.8%	7.9%	7.9%	11.9%	21.1%
<b>CONSOLIDADO</b>	<b>25.1%</b>	<b>24.4%</b>	<b>25.6%</b>	<b>20.9%</b>	<b>24.2%</b>	<b>44.9%</b>
Intereses de la deuda	0.9%	0.8%	2.8%	1.7%	4.1%	3.0%

Desagregación de gastos	Estructura de gasto primario					
	1961	1970	1980	1990	2000	2016
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	73.3%	72.1%	69.1%	62.2%	50.9%	52.9%
Transferencias (en %, rama de distribución)	26.7%	27.9%	30.9%	37.8%	49.1%	47.1%
<b>CONSOLIDADO</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Porto y Di Gresia (2018)

**Tabla 19.** Estructura del gasto por tipo de gastos y por niveles de Gobierno 2016

Año 2016	Gasto primario en porcentaje del PIB			
	Nación	Provincias	Municipios	CONSOLIDADO
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	7.0%	13.6%	3.1%	23.8%
Transferencias (en %, rama de distribución)	19.3%	1.5%	0.3%	21.1%
<b>CONSOLIDADO</b>	<b>26.3%</b>	<b>15.1%</b>	<b>3.4%</b>	<b>44.9%</b>

Año 2016	Estructura del gasto primario en cada nivel de gobierno			
	Nación	Provincias	Municipios	CONSOLIDADO
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	26.6%	90.0%	91.0%	52.9%
Transferencias (en %, rama de distribución)	73.4%	10.0%	9.0%	47.1%
<b>CONSOLIDADO</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Año 2016	Estructura de gasto primario por cada rama			
	Nación	Provincias	Municipios	CONSOLIDADO
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	29.5%	57.3%	13.2%	100.0%
Transferencias (en %, rama de distribución)	91.4%	7.1%	1.5%	100.0%
<b>CONSOLIDADO</b>	<b>58.6%</b>	<b>33.7%</b>	<b>7.7%</b>	<b>100.0%</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Porto y Di Gresia (2018)

## VI.6. EL SECTOR PÚBLICO ENTRE 2016 Y 2019

El nuevo gobierno tuvo que enfrentar un sistema previsional que había crecido notablemente con fondos que ya no estaban disponibles (15% de la masa coparticipable); la necesidad de ajustar las tarifas para corregir las ineficiencias, alentar la inversión para mejorar y expandir los servicios y disminuir el peso de los subsidios en el presupuesto; y disminuir la presión tributaria especialmente en los impuestos más distorsionantes.

Se realizó un importante ajuste de los precios y tarifas públicas. El nivel general sin combustibles, con base 2008 = 100 había disminuido a 56 en 2015; con los ajustes alcanzó a 149 (este índice es inferior en un 36% al de 2001). El nivel general con combustibles muestra una evolución similar. Estos ajustes posibilitaron disminuir la carga de los subsidios en el presupuesto del 6,9% del PIB en 2014, 5,3% en 2015, 5,5% en 2016 y 3% en 2017-2018 (Figura 11). Los niveles generales de precios y tarifas son

sensibles a las ponderaciones de los distintos productos, pero las evoluciones mostradas no se modifican.

El gasto público se mantuvo en 2016 y 2017 en los altos niveles de 2015 (42,8%) debido a que si bien disminuyeron los subsidios tarifarios hubo aumentos en otros gastos como la reparación histórica a los jubilados y la inversión pública. El gasto disminuyó en 2018 (40,4%) y 2019 (39,3%) cuando comenzaron a agotarse las fuentes de financiamiento (Figura 4).

Como consecuencia del Consenso Fiscal de noviembre de 2017 se redujeron algunos impuestos y se acordó con las provincias la forma de devolución de los fondos retenidos indebidamente durante el gobierno anterior según lo establecido por la Corte Suprema de Justicia.

El fin del gobierno en diciembre 2019 repite los escenarios vividos en varias oportunidades por el país, agravado por la reiteración, el nivel de los desequilibrios y la puja política entre gobierno y la oposición. El nivel de gasto público había disminuido levemente pero superaba holgadamente el nivel de reversión del medio siglo anterior (que era de alrededor del 30% del PIB), las fuentes de financiamiento se habían agotado, el sistema previsional estaba expandido y quebrado, la presión tributaria en niveles récord y el clima social empeorado. El nivel de reversión del periodo 1961-2002 ya no podrá ser alcanzado dada la inflexibilidad de algunos de los gastos que sufrieron la mayor expansión (transferencias del sistema previsional y por razones de pobreza que se mantiene en altos niveles).

## VII. EPILOGO

Se ha efectuado una revisión de la evolución del sector público argentino en el último siglo y medio. Como se expresó en la introducción no se trata de una historia completa sino de aspectos parciales con énfasis en algunos temas que son a mi entender los que han llevado a la crisis que se arrastra desde hace más de medio siglo. Estos temas son el sistema de previsión social, la relación fiscal nación-provincias y el nivel del gasto público.

A lo largo del tiempo, comenzando en 1952 y agudizado desde la década de los setenta, con distintas orientaciones ideológicas y cambios bruscos de la política económica, siempre se enfrentó la falta de financiamiento. La expansión del gasto, el vaciamiento de las bases imponibles de los tributos, los gastos ocultos, y las ineficiencias, entre otros, fueron factores que colaboraron en el proceso de deterioro fiscal en el que una parte importante del ajuste recayó en la disminución de la cantidad y calidad de los bienes públicos. Un tema de relevancia no tratado en forma explícita la ineficiencia del gasto público derivada de la compra de bienes, el sobre empleo y las transferencias que no llegan al grupo objetivo, que Izquierdo et al. (2018) calculan para la Argentina en equivalente al 7,2% del PIB -la mayor para América Latina que en promedio es del 4,4%. Otro tema de relevancia no tratado es la complejidad del presupuesto de gastos y de la legislación y administración tributaria que hace difícil evaluar los costos y beneficios y constituyen una forma de generar en los ciudadanos ilusión fiscal (Puviani, 1972) que tiende a subestimar los primeros y magnificar los segundos.

Entre 1961 y 2002 el límite que marcaba la reversión de la política fiscal hacia su redimensionamiento era un nivel de gasto, incluyendo servicios de la deuda, del 30% del PIB, y de gasto primario, del 25% del PIB. En 2019 el gasto es de alrededor del 40% y queda como interrogante como se financiará, dada la irreversibilidad, al menos parcial, de algunos de los gastos que sufrieron la mayor expansión (transferencias del sistema previsional y por razones de pobreza, que se mantienen en altos niveles).

De esta evolución surgen la pregunta de qué factores pueden explicarla:

¿Podrá ser explicado por la teoría normativa tradicional de las finanzas públicas?  
¿Será el sendero elegido por la sociedad argentina? En este caso ¿Cómo puede ser que la sociedad elija un sendero de deterioro y crisis periódicas cada vez de mayor magnitud?

¿Será el resultado de baja calidad de las políticas económicas? En este caso ¿Cómo pueden elegirse políticas de mala calidad a lo largo de más de un siglo?

¿Será que gobiernos Leviatánicos se han apartado de los deseos de los ciudadanos? En este caso ¿Cómo puede aceptarlo la sociedad argentina?

**El desafío hacia el futuro** es como diseñar un estado más pequeño y eficiente, centrado en la provisión de bienes públicos para igualar oportunidades, y mercados que tengan un buen funcionamiento, que constituyen dos requisitos para la vida democrática.

## REFERENCIAS

Bator, F.M. (1958): "The anatomy of market failure", *The Quarterly Journal of Economics*, 72,3, pp. 351-379.

Berlín, I. (2001): *Dos conceptos de libertad*, Alianza Editorial.

Botana, N. (2012): El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916, Edhasa.

Brennan G. y J.M. Buchanan (1977): "Towards a tax constitution for Leviathan", *Journal of Public Economics*, Vol. 8.

Brennan G. y J.M. Buchanan (1978): "Tax instruments as constraints on the disposition of public revenues", *Journal of Public Economics*, Vol. 9.

Buchanan J.M. and Tullock G (1963): The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy, The University of Michigan Press.

Clark, C. (1977): "The scope for, and limits of, taxation", en The Institute of Economic Affairs, London, Part I, Ch.2, pp.19-31.

Cont, W. y A. Porto (2017): *Política fiscal y distribución personal y regional del ingreso en la Argentina*, Ed. de Económica, FCE-UNLP.

Cont, W. y A. Porto (2019): "Desigualdad y política fiscal en las provincias argentinas", *Desarrollo Económico*, Vol.59, No 227, pp.41-81.

Cont, W., F.Navajas y A. Porto (2019a): "Precios de servicios públicos y combustibles y política económica", *Anales de la 52ª Jornada Internacional de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba.

Cont, W., F. Navajas y A. Porto (2019b): "Políticas de precios y subsidios de servicios públicos y combustibles. 1989-2018", *Anales de la LIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Universidad Nacional del Sur.

Cont, W., F. Navajas, F.Pizzi y A.Porto (2020): "Precios y tarifas 1945-2018", a ser presentado en la 53ª Jornada Internacional de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba.

Cortés Conde, R. y E. Gallo (1973): *La formación de la Argentina moderna*, Paidós, Buenos Aires.

Cortés Conde, R. (1989): *Dinero, Deuda y Crisis. Evolución fiscal y monetaria en la Argentina 1982-1890*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires.

Cortés Conde R. (2005): *La Economía Política de la Argentina en el Siglo XX*, Edhasa, Buenos Aires.

Dasgupta, P. 1986. "Positive freedom, markets and welfare state." *Oxford Review of Economic Policy*. Summer.

De Pablo, J.C. (2005): *La Economía Argentina en la segunda mitad del siglo XX*, 2 Tomos, Ed. La Ley, Buenos Aires.

Díaz Alejandro C.F. (1971): "The Argentine State and economic growth: a historical review", en G. Ranis (ed, 1971): *Government and Economic Development*", Yale University Press, New Haven and London.

Díaz Alejandro C.F. (1975): *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrortu Eds, Buenos Aires.

Díaz, V.O., y H.A. García Belsunce (2010): *Historia de la tributación Argentina*, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Errepar, Buenos Aires.

Di Gresia L., A. Porto y Puig J. (2020): "Marco de la descentralización fiscal. Evolución y situación actual, a ser presentado en el XXIII Seminario de Federalismo Fiscal, Universidad Católica de Salta.

Di Tella G. y M. Zymelman (1967): *Las etapas del desarrollo económico Argentino*, EUDEBA, Buenos Aires.

Gerchunoff P. y A. Visintini (1990): "Privatizaciones en un contexto de inflación e incertidumbre" en Porto (ed. 1990).

Gerchunoff P. y L. Llach (2003): *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Ed. Ariel, Buenos Aires.

Gerchunoff P. (ed. 1992): *Las privatizaciones en la Argentina*, Ed. del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Helm, D. 1986. "The assessment: the economic borders of the state." *Oxford Review of Economic Policy*. Summer.



Helm, D. (2010): *Rethinking the economic borders of the state*, Social Market Foundation (SMF)+, London.

Hirschman, A. (1970): *Exit, voice and loyalty*, Harvard University Press.

IERAL- Fundación Mediterránea (1986): “Estadísticas de la evolución económica de Argentina”, *Estudios*, No 39.

Izquierdo A., C. Pessino y G. Vulletin (2018): *Mejor Gasto para Mejor Vida*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Llach J.J. (Selección e Introducción, 1985): *La Argentina que no fue*, Ed. IDES, Buenos Aires.

Llach J.J. y M. Lagos (2014): *El país de las desmesuras*, El Ateneo, Buenos Aires.

Muñoz, A, E. Pineda y A. Radics (Eds, 2018): *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Musgrave, R.A. 1959. *The theory of public finance: A study in public economy*. McGraw-Hill. Nueva York

Musgrave, R.A. y A.T.Peacock. 1958. *Classics in the theory of public finance*. International Economic Association. Macmillan. Londres.

Musgrave, R.A. (ed.). 1965. *Essays in fiscal federalism*. The Brooking Institution. Washington D.C.

Niskanen, W.A. 1968. “Non-market decision making: the peculiar economics of bureaucracy.” *American Economic Review*. Mayo.

Nogués J.J. (2011): *Agro e Industria. Del centenario al bicentenario*, Ed.Ciudad Argentina, Buenos Aires.

Núñez Miñana H. y A. Porto (1982): *Coparticipación Federal de Impuestos y Tamaño del Sector Público Provincial*, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.

Núñez Miñana H. y A. Porto (1982): “Evolución de Ingresos y Gastos Públicos de la Provincia de Buenos Aires. 1885-1979”, *Económica*, N°1-2, La Plata.

Núñez Miñana H. y A.Porto (1982): “Inflación y Tarifas Públicas. Argentina 1945-1980”, *Desarrollo Económico*, N°84.

Oates, W.E. 1972. *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. USA. Edición en español del Instituto de Administración Local. 1977. Madrid.

Oates, W.E. (2005): "Toward a second-generation theory of fiscal federalism". *International Tax and Public Finance*, vol. 12.

OECD (2017): *Government at a glance 2017*.

Peacock, A. and Wiseman, J. (1967): *The growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, George Allen and Unwin, London 1967.

Poder Ejecutivo Nacional-Ministerio de Economía-Secretaría de Hacienda. *Política para el cambio estructural en el sector público*. Mensajes de los proyectos de leyes de presupuesto 1986/1989.

Porto, A. y Navajas F. (1987): "Tarifas Públicas y distribución del Ingreso: Teoría y medición preliminar para la Argentina", *Revista de Análisis Económico*, ILADES/Georgetown University, Chile, Noviembre.

Porto, A. (1988): *El sector público argentino. Notas sobre su evolución histórica*. Estudio realizado para la Secretaría de Hacienda de la Nación en el marco del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Porto, A. (1990): *Economía de las Empresas Públicas*, Ed. Tesis, Buenos Aires.

Porto, A. (1992): "Una revisión crítica de las empresas públicas en la Argentina", en Gerchunoff (ed. 1992).

Porto, A (dir.2004): *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, Edulp, La Plata

Porto, A. y L. Di Gresia (2007): "El resultado fiscal de las provincias: endógeno o exógeno. Una mirada de mediano plazo", *Documento de Trabajo No 73*, Departamento de Economía, FCE-UNLP.

Porto, A. y L. Di Gresia (2016): "Problemas y restricciones para las reformas al federalismo fiscal argentino. Simulación de alternativas", En Porto y Rezk (eds. 2016): *Prioridades, problemas y oportunidades de las reformas federales*", Edicon, Buenos Aires.

Porto, A. y Di Gresia L. (2018): "Cual es el tamaño del sector público y como se mide", *El Cronista*, (25/5) y "Tamaño del sector público. 1961-2016", *Blog de Economía del sector público*, Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.

- Porto, A. (2018): "Argentina", en Muñoz, Pineda y Radics (eds, 2018), Capítulo 6.
- Porto, A. y Di Gresia L. (2020): "El rol de los gobiernos subnacionales (provincias y municipalidades) en la Pandemia COVID-19", forthcoming.
- Prebisch R. (1956): "Informe preliminar sobre la situación económica de Argentina", *El Trimestre Económico*, Vol. 23, No 89 (1), pp-1-44.
- Puviani, A. (1972): *Teoría de la Ilusión Fiscal*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Reca, L. G. (2008): "El conflicto por el régimen de retenciones y el futuro de la agricultura argentina", *Anales de la XLIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*; [www.aaep.org/Anales](http://www.aaep.org/Anales)
- Salama, E. (1997): "Política monetaria e independencia del Banco Central de la República Argentina en su primera década", *Económica*, La Plata, Vol. 43, p.91-122.
- Salama E. (1998): "El orden monetario argentino en las primeras décadas del Siglo XX", *Económica, La Plata*, XLV (4), p. 365-401.
- P. A. Samuelson (1954): "A Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, November.
- P. A. Samuelson (1955): "Diagramatic Exposition of a Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*. November.
- Reynolds, M. and E. Somolensky (1977): *Public expenditures, taxes and the distribution of income*, Academic Press, New York.
- Romero, L.A. (2012): *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Fondo de Cultura Económica.
- Tanzi V. and L. Schuknecht (2000): *Public Spending in the 20<sup>th</sup> century. A global perspective*, Cambridge University Press.
- Tanzi, V. (2018): *Termites in the public sector. Why complexity leads to inequality*, Cambridge University Press.
- Tanzi, V. (2019): "Termites in the state: The elusive search of harmony between state and market", *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1, March.

Tiebout, Ch.M. 1956. "A pure theory of local expenditures." *Journal of Political Economy*. Octobre.

Weingast, B.L. 1995. "The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development." *Journal of Law, Economics and Organization* 11.

Weingast, Barry R. (2009): "Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, 65.

## **ANEXO. EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO EN EL ÚLTIMO SIGLO Y MEDIO.**

### Notas

Los datos del sector público argentino comprenden la Administración Nacional, las Provincias y la CABA y las municipalidades. Para las empresas públicas se considera el déficit. El gasto nacional incluye los pagos de previsión social; esos gastos no están en el nivel provincial por no existir la información para todo el periodo.

Los datos de las Tablas A4 y A5 del Anexo incluyen los gastos de previsión social de la Nación y las provincias.

Los datos para distintos países corresponden al gobierno general, todos los niveles.

Las fuentes están indicadas en cada Tabla. Más detalles se pueden consultar en Porto (1988).

Los datos se han tomado como figuran en las fuentes originales, sin recálculos; en particular, se han mantenido las relaciones con el PIB.

Los datos de gastos e ingresos de la Provincia de Buenos Aires se expresan en porcentajes del PIB nacional, distintas fuentes. En el trabajo original se incluye también la evolución en moneda argentina en valores constantes de 1960.

**Tabla A1. Gasto del sector público consolidado en % del PIB 1913-2019**

Gasto del sector público consolidado en % del PIB					
Año	Fuente IERAL (1986)	Año	Fuente MECON	Año	Fuente ONP (2005-2019)
1913	11.9%	1962	25.1%	2005	26.9%
1914	13.0%	1963	24.2%	2006	27.8%
1915	11.7%	1964	23.4%	2007	30.8%
1916	9.8%	1965	22.1%	2008	31.9%
1917	10.1%	1966	24.3%	2009	36.0%
1918	8.1%	1967	25.1%	2010	34.7%
1919	7.9%	1968	25.0%	2011	36.3%
1920	8.5%	1969	24.5%	2012	38.2%
1921	10.2%	1970	25.1%	2013	38.9%
1922	10.6%	1971	25.2%	2014	40.3%
1923	10.3%	1972	24.5%	2015	42.8%
1924	10.2%	1973	26.6%	2016	42.9%
1925	10.8%	1974	29.4%	2017	42.7%
1926	11.6%	1975	28.5%	2018	40.4%
1927	14.3%	1976	26.3%	2019	39.3%
1928	12.1%	1977	23.6%		
1929	13.0%	1978	26.0%		
1930	15.1%	1979	25.4%		
1931	17.7%	1980	28.3%		
1932	19.2%	1981	30.9%		
1933	18.4%	1982	28.3%		
1934	17.8%	1983	26.2%		
1935	17.7%	1984	25.3%		
1936	17.2%	1985	27.6%		
1937	16.4%	1986	26.0%		
1938	18.1%	1987	26.9%		
1939	19.5%	1988	25.4%		
1940	18.3%	1989	26.0%		
1941	17.3%	1990	22.5%		
1942	19.8%	1991	22.1%		
1943	21.1%	1992	23.4%		
1944	23.4%	1993	25.6%		
1945	23.3%	1994	26.1%		
1946	20.7%	1995	26.3%		
1947	23.6%	1996	25.4%		
1948	45.4%	1997	24.9%		
1949	35.0%	1998	25.7%		
1950	32.3%	1999	28.5%		
1951	30.2%	2000	28.3%		
1952	27.9%	2001	30.6%		
1953	28.7%	2002	24.6%		
1954	32.9%	2003	25.2%		
1955	30.3%	2004	25.4%		
1956	28.5%				
1957	23.3%				
1958	30.3%				
1959	24.5%				
1960	24.4%				
1961	26.0%				

Fuente: elaborado con L.Di Gresia en base a datos del IERAL de la Fundación Mediterránea, MECON y Oficina Nacional del Presupuesto

**Tabla A2.** Descentralización Fiscal en la Argentina 1916-2015 en el total (%)

<b>Año</b>	<b>Gasto subnacional</b>	<b>Año</b>	<b>Gasto subnacional</b>	<b>Año</b>	<b>Gasto subnacional</b>	<b>Año</b>	<b>Gasto subnacional</b>	<b>Año</b>	<b>Gasto subnacional</b>
1916	23.0	1960	26.0	1974	34.0	1988	35.0	2002	47.0
1930	24.0	1961	28.0	1975	36.0	1989	32.0	2003	46.0
1945	24.0	1962	31.0	1976	30.0	1990	37.0	2004	50.0
1946	21.0	1963	30.0	1977	35.0	1991	41.0	2005	51.0
1947	21.0	1964	29.0	1978	34.0	1992	45.0	2006	52.0
1948	16.0	1965	33.0	1979	35.0	1993	47.0	2007	48.0
1949	19.0	1966	32.0	1980	34.0	1994	46.0	2008	47.0
1950	22.0	1967	31.0	1981	31.0	1995	46.0	2009	46.0
1951	22.0	1968	31.0	1982	24.0	1996	45.0	2010	45.0
1952	22.0	1969	33.0	1983	28.0	1997	46.0	2011	45.0
1953	22.0	1970	34.0	1984	33.0	1998	47.0	2012	44.0
1954	20.0	1971	33.0	1985	33.0	1999	47.0	2013	44.0
1955	20.0	1972	33.0	1986	37.0	2000	47.0	2014	42.0
1959	22.0	1973	33.0	1987	35.0	2001	47.0	2015	44.0

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de Porto (1988) para 1916 y 1924; Cepal para 1945-55, Nuñez Miñana y Porto para 1959-1979 y Ministerio de Economía desde 1980

**Tabla A3.** Provincia de Buenos Aires. Gastos e ingresos corrientes propios como %PIB nacional y coparticipación federal/ingresos corrientes propios 1900-1979 en %

Año	gasto total	ingresos corrientes propios	gasto total menos deuda publica	cop.fed./recursos ctes propios	Año	gasto total	ingresos corrientes propios	gasto total menos deuda publica	cop.fed./recursos ctes propios	Año	gasto total	ingresos corrientes propios	gasto total menos deuda publica	cop.fed./recursos ctes propios	Año	gasto total	ingresos corrientes propios	gasto total menos deuda publica	cop.fed./recursos ctes propios
1900	1.216	1.091	0.880	--	1920	0.688	0.628	0.417	--	1940	1.394	1.196	0.987	24.4	1960	1.724	1.117	1.702	52.8
1901	1.108	1.012	0.799	--	1921	0.755	0.675	0.458	--	1941	1.611	1.233	1.162	23.7	1961	2.104	1.287	2.093	57.7
1902	1.142	1.061	0.849	--	1922	0.844	0.729	0.518	--	1942	1.344	1.173	0.947	27.3	1962	2.477	1.144	2.461	112.1
1903	1.058	1.089	0.722	--	1923	0.951	0.847	0.669	--	1943	1.599	1.299	1.191	26.3	1963	2.197	1.125	2.164	92.4
1904	0.974	1.034	0.681	--	1924	1.018	0.884	0.763	--	1944	1.373	1.112	1.042	27.9	1964	2.098	1.078	2.042	80.4
1905	0.789	0.851	0.650	--	1925	1.086	0.987	0.783	--	1945	1.336	1.099	1.066	29.1	1965	2.403	0.957	2.294	113.1
1906	0.878	0.851	0.675	--	1926	1.161	0.988	0.777	--	1946	1.228	0.917	1.014	27.8	1966	2.406	1.036	2.344	103.9
1907	1.037	1.021	0.742	--	1927	1.095	1.081	0.733	--	1947	1.236	0.958	1.098	46.4	1967	2.351	1.164	2.242	103.5
1908	1.082	1.070	0.791	--	1928	1.101	1.124	0.698	--	1948	1.805	1.062	1.694	42.1	1968	2.299	1.360	2.22	78.7
1909	1.191	1.143	0.895	--	1929	1.124	1.077	0.727	--	1949	2.217	1.069	2.101	49.8	1969	2.265	1.346	2.243	75.6
1910	1.045	0.992	0.783	--	1930	1.322	1.067	0.885	--	1950	2.185	1.01	2.074	66.5	1970	2.152	1.324	2.131	69.6
1911	1.397	1.256	0.947	--	1931	1.506	1.281	0.929	--	1951	2.093	0.958	1.994	81.8	1971	2.031	1.12	2.011	75.5
1912	1.126	1.001	0.764	--	1932	1.946	1.545	1.171	--	1952	1.791	0.967	1.657	90.4	1972	1.913	0.899	1.896	77.3
1913	1.199	1.113	0.794	--	1933	1.374	1.234	0.919	--	1953	1.854	0.967	1.745	89.4	1973	2.234	0.898	2.215	83.2
1914	1.267	1.088	0.790	--	1934	1.408	1.334	0.943	--	1954	1.845	1.003	1.720	83.6	1974	2.515	1.094	2.492	84.4
1915	1.112	1.080	0.671	--	1935	1.427	1.225	0.932	19.2	1955	1.735	0.927	1.618	105.2	1975	2.715	0.539	2.704	131.2
1916	1.074	1.012	0.651	--	1936	1.696	1.307	1.157	19.9	1956	1.769	0.858	1.653	117.6	1976	1.975	0.722	1.963	117.8
1917	1.078	0.968	0.626	--	1937	1.638	1.314	1.17	20.1	1957	1.945	0.815	1.85	120.2	1977	2.448	1.285	2.434	94
1918	0.722	0.687	0.420	--	1938	1.544	1.343	1.137	22.7	1958	1.845	0.811	1.799	78.6	1978	2.632	1.612	2.623	71.1
1919	0.865	0.753	0.525	--	1939	1.438	1.252	1.019	22.9	1959	1.602	0.879	1.58	62	1979	2.748	1.742	2.741	59.6

Fuente: Nuñez Miñana y Porto (1984)



**Tabla A4.** Gini ex ante (mercado); Gini interim (transferencias en dinero e impuestos directos), Gini ex post (provisión de bienes e impuestos indirectos)

<b>Ginis</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Gini ex ante	0.470	0.480	0.485	0.489	0.498	0.502	0.508	0.523	0.521	0.510	0.503	0.502	0.482	0.480	0.498	0.483
Gini interim	0.457	0.465	0.468	0.472	0.482	0.485	0.494	0.508	0.494	0.481	0.471	0.467	0.458	0.452	0.464	0.451
<b>Gini ex post</b>	<b>0.409</b>	<b>0.419</b>	<b>0.423</b>	<b>0.426</b>	<b>0.434</b>	<b>0.439</b>	<b>0.439</b>	<b>0.471</b>	<b>0.456</b>	<b>0.436</b>	<b>0.420</b>	<b>0.416</b>	<b>0.402</b>	<b>0.392</b>	<b>0.400</b>	<b>0.386</b>

Fuente: Cont W. y Porto A., 2017.

**Tabla A.5** Coeficientes de desigualdad de Gini, antes y después de la Política Fiscal. Por Jurisdicciones

Promedio 1995-2010

1995-2010		
	Gini ex ante	Gini ex post
Santa Cruz	0,41	0,35
Tierra del Fuego	0,42	0,35
CABA	0,44	0,37
Córdoba	0,44	0,38
San Luis	0,44	0,39
Santa Fe	0,44	0,37
La Pampa	0,45	0,34
Chubut	0,45	0,36
Buenos Aires	0,45	0,36
Mendoza	0,45	0,37
Entre Ríos	0,46	0,36
Catamarca	0,46	0,33
Sgo. del Estero	0,46	0,33
La Rioja	0,46	0,33
Formosa	0,47	0,35
Neuquén	0,47	0,41
San Juan	0,47	0,33
Jujuy	0,48	0,36
Misiones	0,48	0,40
Corrientes	0,48	0,38
Tucumán	0,49	0,36
Río Negro	0,49	0,40
Salta	0,50	0,35
Chaco	0,51	0,39
<b>Promedio simple</b>	<b>0,462</b>	<b>0,363</b>

**Fuente:** Cont y Porto, 2019. Se consideraron todos los ingresos y gastos de los dos niveles de gobierno, sin duplicaciones. En todas las provincias mejora la distribución del ingreso pero en forma diferencial de modo que el ordenamiento según el grado de desigualdad, antes y después de la política fiscal se modifica (reranking).

**Tabla A6. Gasto Público. Estructura por niveles de gobierno. Por finalidad y función. 1980-2009**

FINALIDAD / FUNCION	1980				1990				2000				2009			
	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>65.9</b>	<b>28.7</b>	<b>5.5</b>	<b>100.0</b>	<b>62.6</b>	<b>30.8</b>	<b>6.6</b>	<b>100.0</b>	<b>51.7</b>	<b>40.0</b>	<b>8.3</b>	<b>100.0</b>	<b>54.2</b>	<b>38.2</b>	<b>7.5</b>
<b>I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO</b>	<b>100.0</b>	<b>54.6</b>	<b>34.3</b>	<b>11.1</b>	<b>100.0</b>	<b>44.1</b>	<b>41.0</b>	<b>14.9</b>	<b>100.0</b>	<b>38.7</b>	<b>46.4</b>	<b>14.9</b>	<b>100.0</b>	<b>39.0</b>	<b>47.1</b>	<b>13.9</b>
I.1. Administración general	100.0	24.2	43.5	32.3	100.0	31.1	38.8	30.0	100.0	30.1	39.4	30.5	100.0	33.6	38.9	27.4
I.2. Justicia	100.0	38.6	61.4		100.0	30.4	69.6	0.0	100.0	31.1	68.9		100.0	31.6	68.4	
I.3. Defensa y seguridad	100.0	73.8	26.2		100.0	63.3	36.7	0.0	100.0	53.0	47.0		100.0	49.5	50.5	
<b>II. GASTO PUBLICO SOCIAL</b>	<b>100.0</b>	<b>62.7</b>	<b>31.7</b>	<b>5.6</b>	<b>100.0</b>	<b>59.7</b>	<b>34.3</b>	<b>6.0</b>	<b>100.0</b>	<b>51.0</b>	<b>41.5</b>	<b>7.5</b>	<b>100.0</b>	<b>51.2</b>	<b>41.6</b>	<b>7.2</b>
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	100.0	48.3	49.6	2.0	100.0	37.2	61.0	1.8	100.0	19.9	77.2	2.9	100.0	22.3	75.4	2.3
II.1.1. Educación básica	100.0	34.9	62.1	3.0	100.0	22.9	74.4	2.7	100.0	1.6	94.0	4.3	100.0	3.2	93.2	3.6
II.1.2. Educación superior y universitaria	100.0	88.1	11.9		100.0	81.3	18.7		100.0	73.8	26.2		100.0	74.4	25.6	
II.1.3. Ciencia y técnica	100.0	97.2	2.8		100.0	96.9	3.1		100.0	94.7	5.3		100.0	95.3	4.7	
II.1.4. Cultura	100.0	33.3	66.7		100.0	34.4	65.6		100.0	34.2	65.8		100.0	35.0	65.0	
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	100.0	37.5	62.5		100.0	15.4	84.6		100.0	2.9	97.1	0.0	100.0	2.1	97.9	
II.2. Salud	100.0	60.2	36.0	3.7	100.0	60.8	34.4	4.8	100.0	49.8	43.6	6.6	100.0	52.2	42.2	5.6
II.2.1. Atención pública de la salud	100.0	20.9	68.9	10.2	100.0	17.5	68.3	14.2	100.0	14.5	69.2	16.3	100.0	18.3	68.1	13.6
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	100.0	78.5	21.5	0.0	100.0	77.8	22.2		100.0	63.9	36.1		100.0	68.2	31.8	
II.2.3. INSS.JyP - Atención de la salud	100.0	100.0			100.0	100.0	0.0		100.0	100.0			100.0	100.0		
II.3. Agua potable y alcantarillado	100.0	65.9	34.1		100.0	13.7	86.3		100.0	13.8	86.2		100.0	46.2	53.8	
II.4. Vivienda y urbanismo	100.0	5.4	94.6		100.0	6.1	93.9		100.0	0.5	99.5		100.0	2.9	97.1	
II.5. Promoción y asistencia social	100.0	71.7	16.0	12.3	100.0	45.2	37.3	17.5	100.0	21.9	47.2	30.9	100.0	31.0	36.4	32.6
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	100.0	58.5	22.3	19.2	100.0	20.9	52.8	26.3	100.0	7.7	55.3	37.0	100.0	19.4	42.2	38.4
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	100.0	94.4	5.6		100.0	92.5	7.5		100.0	89.2	10.8		100.0	90.9	9.1	
II.5.3. INSS.JyP - Prestaciones sociales	100.0	100.0			100.0	100.0			100.0	100.0			100.0	100.0		
II.6. Previsión social	100.0	81.4	18.6		100.0	80.3	19.7		100.0	79.8	20.2		100.0	79.2	20.8	
II.7. Trabajo	100.0	100.0			100.0	100.0	0.0		100.0	89.0	11.0		100.0	93.6	6.4	
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	100.0	100.0			100.0	100.0			100.0	64.6	35.4		100.0	81.0	19.0	
II.7.2. Asignaciones familiares	100.0	100.0			100.0	100.0			100.0	100.0			100.0	100.0	0.0	
II.8. Otros servicios urbanos	100.0		10.7	89.3	100.0		12.4	87.6	100.0		13.2	86.8	100.0		20.1	79.9
<b>III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS</b>	<b>100.0</b>	<b>71.4</b>	<b>26.5</b>	<b>2.0</b>	<b>100.0</b>	<b>80.4</b>	<b>16.8</b>	<b>2.8</b>	<b>100.0</b>	<b>29.8</b>	<b>57.7</b>	<b>12.5</b>	<b>100.0</b>	<b>73.1</b>	<b>22.8</b>	<b>4.1</b>
III.1. Producción primaria	100.0	24.0	76.0		100.0	16.0	84.0		100.0	21.2	78.8		100.0	61.1	38.9	
III.2. Energía y combustible	100.0	83.4	16.1	0.5	100.0	89.1	10.3	0.5	100.0	32.0	67.6	0.3	100.0	90.2	9.7	0.1
III.3. Industria	100.0	90.9	6.8	2.3	100.0	92.7	5.4	1.9	100.0	48.8	45.0	6.2	100.0	44.5	51.6	3.9
III.4. Servicios	100.0	68.2	29.3	2.5	100.0	70.6	22.2	7.1	100.0	34.3	45.3	20.5	100.0	69.7	23.5	6.9
III.4.1. Transporte	100.0	61.8	35.0	3.1	100.0	68.2	23.8	8.0	100.0	33.7	44.7	21.6	100.0	69.7	23.1	7.2
III.4.2. Comunicaciones	100.0	96.0	4.0		100.0	90.2	9.8	0.0	100.0	44.2	55.8		100.0	69.8	30.2	
III.5. Otros gastos en servicios económicos	100.0	65.0	27.8	7.2	100.0	85.7	11.3	3.0	100.0	15.2	68.6	16.2	100.0	20.0	63.9	16.1
<b>IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA</b>	<b>100.0</b>	<b>95.7</b>	<b>2.9</b>	<b>1.4</b>	<b>100.0</b>	<b>93.7</b>	<b>5.4</b>	<b>0.9</b>	<b>100.0</b>	<b>83.7</b>	<b>15.5</b>	<b>0.8</b>	<b>100.0</b>	<b>88.3</b>	<b>11.1</b>	<b>0.6</b>

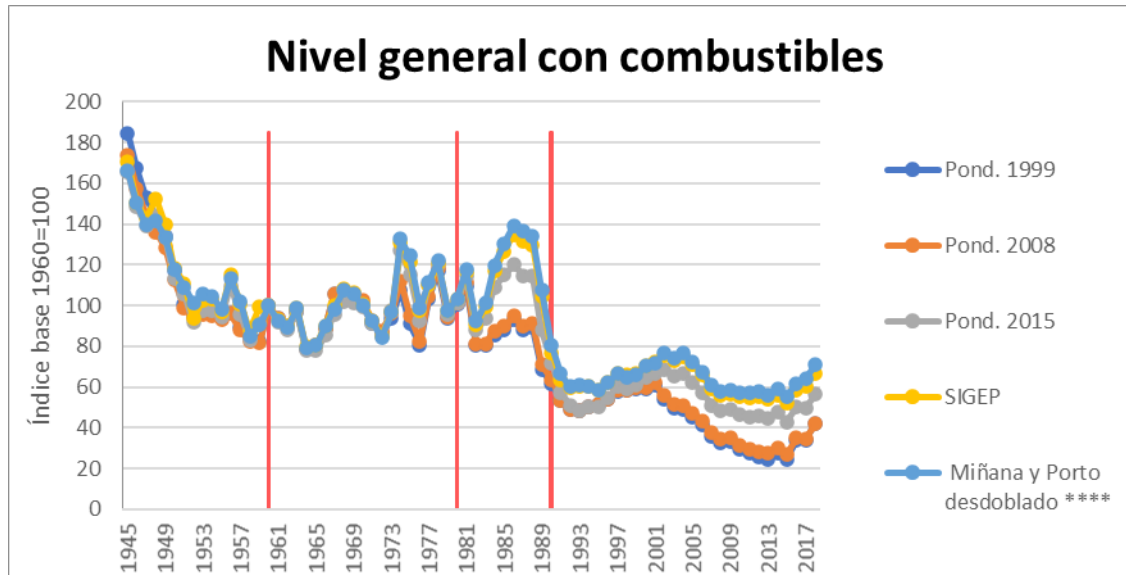
**Fuente:** Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

**Tabla A7.** Estructura por finalidad y función del gasto público consolidado y por niveles de gobierno.1980-2009. Porcentaje del total.

FINALIDAD / FUNCION	CONSOLIDADO				NACION				PROVINCIAS				MUNICIPALIDADES			
	1980	1990	2000	2009	1980	1990	2000	2009	1980	1990	2000	2009	1980	1990	2000	2009
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO</b>	<b>18.5</b>	<b>16.2</b>	<b>18.7</b>	<b>16.7</b>	<b>15.3</b>	<b>11.4</b>	<b>14.0</b>	<b>12.0</b>	<b>22.1</b>	<b>21.5</b>	<b>21.7</b>	<b>20.6</b>	<b>37.7</b>	<b>36.5</b>	<b>33.6</b>	<b>30.9</b>
I.1. Administración general	6.4	8.0	9.1	8.4	2.3	4.0	5.3	5.2	9.7	10.1	9.0	8.6	37.7	36.5	33.6	30.9
I.2. Justicia	1.1	1.6	2.7	2.3	0.7	0.8	1.6	1.3	2.4	3.6	4.7	4.1				
I.3. Defensa y seguridad	11.0	6.6	6.9	6.0	12.3	6.6	7.0	5.4	10.0	7.8	8.1	7.9				
<b>II. GASTO PUBLICO SOCIAL</b>	<b>50.0</b>	<b>61.1</b>	<b>63.5</b>	<b>64.3</b>	<b>47.5</b>	<b>58.4</b>	<b>62.6</b>	<b>60.8</b>	<b>55.2</b>	<b>68.0</b>	<b>66.0</b>	<b>70.0</b>	<b>51.4</b>	<b>55.3</b>	<b>57.3</b>	<b>61.4</b>
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	10.3	11.6	14.8	15.5	7.5	6.9	5.7	6.4	17.8	22.9	28.5	30.5	3.9	3.2	5.2	4.7
II.1.1. Educación básica	7.0	7.7	9.9	9.8	3.7	2.8	0.3	0.6	15.1	18.7	23.2	23.9	3.9	3.2	5.2	4.7
II.1.2. Educación superior y universitaria	1.6	1.8	2.7	3.1	2.1	2.4	3.9	4.2	0.7	1.1	1.8	2.0				
II.1.3. Ciencia y técnica	0.9	0.8	0.6	0.7	1.3	1.3	1.1	1.3	0.1	0.1	0.1	0.1				
II.1.4. Cultura	0.2	0.3	0.4	0.4	0.1	0.2	0.3	0.3	0.6	0.7	0.7	0.7				
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	0.6	0.9	1.1	1.5	0.4	0.2	0.1	0.1	1.4	2.3	2.7	3.7				
II.2. Salud	10.9	13.9	14.7	14.4	10.0	13.5	14.2	13.8	13.7	15.5	16.1	15.9	7.5	10.1	11.7	10.8
II.2.1. Atención pública de la salud	4.0	4.7	5.9	5.9	1.3	1.3	1.7	2.0	9.6	10.4	10.3	10.6	7.5	10.1	11.7	10.8
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	5.5	7.1	6.4	6.3	6.6	8.8	7.9	8.0	4.1	5.1	5.8	5.3				
II.2.3. INSSJYP - Atención de la salud	1.4	2.1	2.4	2.1	2.2	3.4	4.6	3.9								
II.3. Agua potable y alcantarillado	0.8	0.5	0.3	1.0	0.8	0.1	0.1	0.9	1.0	1.3	0.7	1.4				
II.4. Vivienda y urbanismo	2.7	2.3	1.1	1.5	0.2	0.2	0.0	0.1	8.9	7.1	2.8	3.7				
II.5. Promoción y asistencia social	2.5	2.9	3.7	5.2	2.8	2.1	1.6	2.9	1.4	3.5	4.4	4.9	5.7	7.7	14.0	22.4
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	1.6	1.9	3.1	4.4	1.4	0.6	0.5	1.6	1.3	3.3	4.3	4.8	5.7	7.7	14.0	22.4
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	0.8	0.8	0.3	0.3	1.2	1.2	0.6	0.5	0.2	0.2	0.1	0.1				
II.5.3. INSSJYP - Prestaciones sociales	0.1	0.2	0.3	0.5	0.2	0.3	0.5	0.9								
II.6. Previsión social	17.8	26.1	23.5	22.0	22.0	33.5	36.2	32.2	11.6	16.7	11.9	12.0				
II.7. Trabajo	2.7	1.3	2.8	2.6	4.2	2.1	4.9	4.5	0.0	0.0	0.8	0.4				
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	0.1	0.1	0.9	0.9	0.1	0.1	1.1	1.3								
II.7.2. Asignaciones familiares	2.7	1.2	2.0	1.7	4.0	2.0	3.8	3.2								
II.8. Otros servicios urbanos	2.1	2.6	2.5	2.2					0.8	1.0	0.8	1.2	34.3	34.4	26.5	23.59
<b>III. GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS</b>	<b>23.6</b>	<b>17.5</b>	<b>5.2</b>	<b>13.0</b>	<b>25.6</b>	<b>22.5</b>	<b>3.0</b>	<b>17.5</b>	<b>21.9</b>	<b>9.5</b>	<b>7.5</b>	<b>7.7</b>	<b>8.8</b>	<b>7.5</b>	<b>7.8</b>	<b>7.2</b>
III.1. Producción primaria	1.8	0.9	1.0	1.5	0.6	0.2	0.4	1.7	4.7	2.4	2.0	1.5				
III.2. Energía y combustible	8.3	6.0	0.8	4.3	10.6	8.6	0.5	7.2	4.7	2.0	1.3	1.1	0.7	0.5	0.0	0.1
III.3. Industria	1.5	0.5	0.2	0.3	2.1	0.8	0.2	0.2	0.4	0.1	0.2	0.3	0.7	0.2	0.1	0.1
III.4. Servicios	9.7	3.7	2.6	6.5	10.1	4.2	1.8	8.3	10.0	2.7	3.0	4.0	4.5	4.0	6.5	5.9
III.4.1. Transporte	7.9	3.3	2.5	6.1	7.5	3.6	1.6	7.9	9.7	2.6	2.8	3.7	4.5	4.0	6.5	5.9
III.4.2. Comunicaciones	1.8	0.4	0.1	0.3	2.6	0.6	0.1	0.4	0.3	0.1	0.2	0.3				
III.5. Otros gastos en servicios económicos	2.2	6.3	0.6	0.5	2.2	8.6	0.2	0.2	2.1	2.3	1.0	0.8	2.9	2.8	1.1	1.1
<b>IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA</b>	<b>7.9</b>	<b>5.2</b>	<b>12.6</b>	<b>6.0</b>	<b>11.5</b>	<b>7.8</b>	<b>20.4</b>	<b>9.7</b>	<b>0.8</b>	<b>0.9</b>	<b>4.9</b>	<b>1.7</b>	<b>2.1</b>	<b>0.7</b>	<b>1.3</b>	<b>0.5</b>

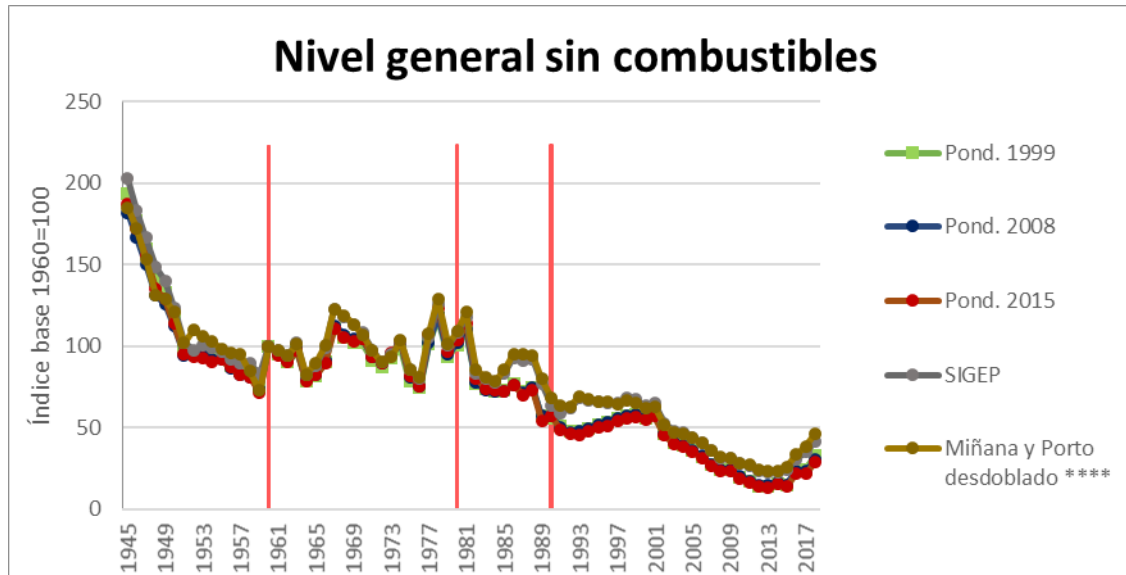
**Fuente:** Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

**Figura A1 Panel A.** Nivel General de precios y tarifas con combustibles. 1945-2018



**Fuente:** Cont, Navajas, Pizzi y Porto (2020). Precios ponderados de Subterráneos de Buenos Aires, Ferrocarriles, Electricidad, Gas Natural, Colectivos urbanos, Agua y saneamiento, Correo y Pulso Telefónico. Los ponderadores son las participaciones en el Índice de costo de vida (en base a las Encuestas de gastos de los hogares) para 1998, 2008 y 2015 y los utilizados por la Sindicatura General de Empresas Públicas.

**Figura A1 PANEL B.** Nivel general de precios y tarifas sin combustibles. 1945-2018



**Fuente:** Cont W., Navajas F., Pizzi F. y Porto A. (2020). Precios ponderados de Subterráneos de Buenos Aires, Ferrocarriles, Electricidad, Gas Natural, Colectivos urbanos, Agua y saneamiento, Correo, Pulso Telefónico y Combustibles Líquidos (YPF). Los ponderadores son las participaciones en el Índice de costo de vida (en base a las Encuestas de gastos de los hogares) para 1998, 2008 y 2015 y los utilizados por la Sindicatura General de Empresas Públicas.