

Alberto Porto



Evolución del Sector Público Argentino en el largo plazo 1900-2018

Gastos, recaudación y descentralización

CEFIP
CENTRO DE ESTUDIOS
EN FINANZAS PÚBLICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS UNLP

FCE
FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

ALBERTO PORTO

Universidad Nacional de La Plata y
Academia Nacional de Ciencias Económicas
CEFIP-IIIE-FCE-UNLP.
E-mail: aporto@gmail.com

ALBERTO PORTO

Evolución del Sector Público Argentino en el largo plazo **1900-2018** Gastos, recaudación y descentralización

CEFIP
CENTRO DE ESTUDIOS
EN FINANZAS PÚBLICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS - UNLP

FCE
FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

Porto, Alberto

Evolución del Sector Público Argentino en el largo plazo : 1990-2018

119 : gastos, recaudación y descentralización / Alberto Porto.

- 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata.

Facultad de Ciencias Económicas, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-34-2007-2

1. Economía. I. Título.

CDD 336.0982

Publicación digital / La Plata / Bs.As. / Argentina

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Permisos abiertos.

Commons Creative



diseño gráfico



Andrea V. Carri Saravi - Luis E. Galeano

Editado por:

CEFIP
CENTRO DE ESTUDIOS
EN FINANZAS PÚBLICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS - UNLP

FCE
FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

ÍNDICE

Capítulo I. INTRODUCCIÓN.	9
Capítulo II. EL GASTO PÚBLICO.	11
I. LOS LÍMITES ECONÓMICOS DEL ESTADO.	12
II. UNA VISIÓN SOBRE EL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO A LO LARGO DEL TIEMPO.	13
III. DEL ESTADO MONOLÍTICO AL ESTADO MULTINIVEL.	18
IV. UNA VISIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN A NIVEL MUNDIAL.	20
V. EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO.	22
1. Periodo hasta 1930.	22
2. Periodo 1931-1943.	28
3. Periodo 1944-1960.	32
4. Periodo 1961-2002.	41
5. Periodo 2003-2015.	57
6. Periodo 2016-2019.	67
VI. COMENTARIO FINAL.	68
ANEXO. EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO DESDE 1900.	71
Capítulo III. EL SISTEMA TRIBUTARIO.	81
I. PRIMERA PARTE. EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA ARGENTINA. 1900-2018.	82
1. Presión tributaria en porcentajes del Producto Interno Bruto.	82
2. Distribución de la recaudación por niveles de gobierno. Centralización tributaria.	85
3. Estructura tributaria.	87
4. Turbulencia en la estructura tributaria.	94
5. Incidencia regional y personal de los impuestos.	97
6. Distorsiones.	99
7. Impuestos ocultos.	101
II. SEGUNDA PARTE. DESARROLLO AMPLIADO POR PERIODOS.	103
1. Periodo 1900-1939.	103
2. Periodo 1940-1952.	108
3. Periodo 1950-1980.	112
4. Periodo 1980-2018.	115

Capítulo IV. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.	125
1. Antecedentes.	125
2. Evolución de la descentralización.	125
3. Políticas y cambios institucionales con impacto en la descentralización.	127
4. Crisis en la gobernabilidad del sistema federal.	130
5. Descentralización asimétrica y transferencias nacionales.	132
6. Comentario final.	133
ANEXO I. Indicadores de descentralización por servicios y dispersión interprovincial de resultados.	143
ANEXO 2. Descentralización de gastos y recaudación (%). Periodo 1945-2018.	149
Capítulo V. EPÍLOGO.	151
REFERENCIAS.	155



Prefacio

En este trabajo se presentan algunos de los rasgos principales de la evolución del sector público argentino entre cerca de 1900 y 2018. El trabajo comprende cinco capítulos destinados a la introducción, el gasto público, la recaudación tributaria, la descentralización fiscal y el epílogo.

Los capítulos fueron escritos en distintos momentos y pueden existir repeticiones que se mantienen para posibilitar la lectura independiente de cada uno de ellos.

La descripción que se presenta es útil, en primer lugar, para documentar hechos y evoluciones a largo plazo; en segundo lugar y más importante, para dejar la pregunta de porqué durante un tiempo tan largo se repiten las mismas políticas que dan lugar a los mismos malos resultados.

El estudio fue realizado en el marco del proyecto E182 de incentivos a docentes-investigadores de Universidades Nacionales. Agradezco la eficiente colaboración de la Lic. Fernanda Iturmendi en la revisión y edición del trabajo

Agosto 2021.



Capítulo I.

Introducción

En todos los tiempos el debate más importante para la economía ha sido el de los límites económicos del estado. ¿Qué actividades debe desarrollar el estado?, ¿Cuál debe ser el tamaño del gasto público?, ¿Cómo debe financiar sus actividades?, ¿Cómo debe estructurarse, en forma monolítica o multinivel?

En las respuestas a cada una de esas preguntas están implicados varios objetivos conflictivos: la eficiencia económica, la equidad distributiva, el crecimiento económico y la libertad.

Las respuestas han sido cambiantes a lo largo del tiempo y entre países ya que dependen de la interrelación entre la teoría del estado y la teoría fiscal.

Este trabajo aborda dichos temas para el sector público argentino para un periodo extenso. Un escollo para la tarea es la disponibilidad de información que adolece de fallas debido a heterogeneidades en el tratamiento de las variables, omisiones de datos importantes y vacíos informativos en varios momentos.

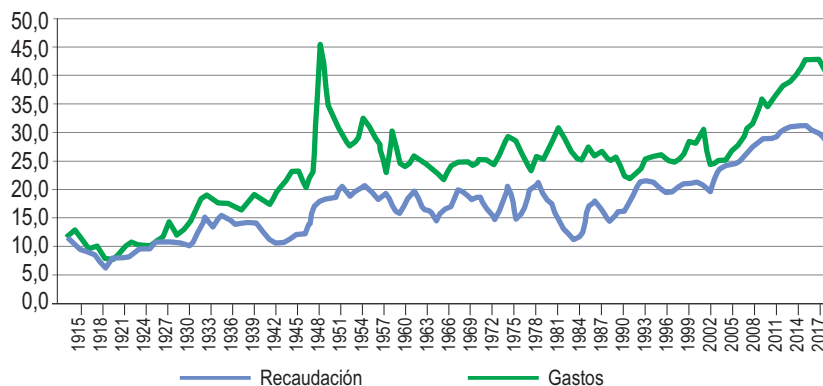
Los desarrollos que se presentan son hechos estilizados que constituyen una aproximación a la evolución del gasto público (Capítulo II), la recaudación (Capítulo III) y la descentralización (Capítulo IV).

A modo de introducción, en el **Gráfico N° 1** y **Gráfico N° 2** se documenta la evolución de las variables fiscales para el periodo 1900-2018. Algunos rasgos importantes, que serán tratados en los capítulos siguientes, se detallan a continuación:

1. El sector público argentino ha crecido a lo largo del tiempo tanto por el lado de los gastos como de la recaudación;
2. El aumento es impulsado por los gastos, ya que para la mayoría de los años se verifica que son mayores a la recaudación;
3. Se produjo una creciente descentralización de los gastos hacia los gobiernos subnacionales;
4. La descentralización ha sido asimétrica dado que la recaudación ha permanecido centralizada en el gobierno nacional.

Gráfico N° 1. Gastos y recaudación del Sector Público Argentino

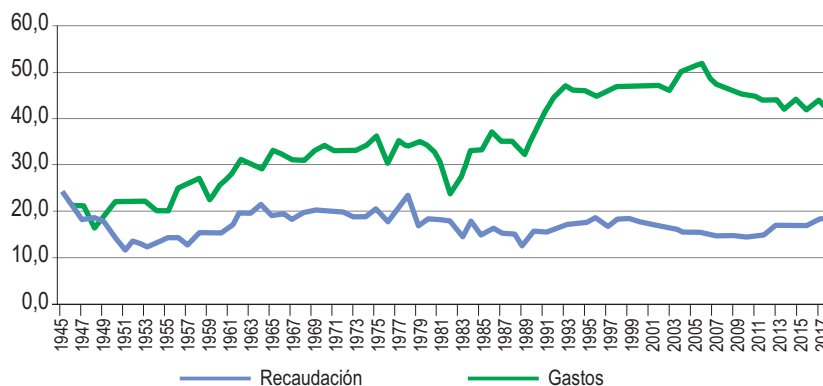
Periodo 1913-2018, como porcentaje del PIB.



Nota: La fuente y el método se detallan en los capítulos II y III. Las series de gastos y recaudación tienen heterogeneidades debido a distinta cobertura (parcial en la recaudación) pero no alteran el resultado en la mayoría de los años (en los 42 años entre 1961 y 2001 hubo un leve superávit primario en 7; entre 2003 y 2019 hubo 7 años de superávit primario que fue significativo en 6 de ellos. Ver las Figuras 10 y 13 del capítulo II).

Gráfico N° 2. Descentralización de los gastos y la recaudación

Periodo 1945-2018; participación provincial como porcentaje del total (nación + provincias).



Nota: La fuente y método se detallan en los capítulos II y III.

Capítulo II.

El gasto público*

Este capítulo tiene como objetivo brindar un breve panorama del comportamiento del gasto público argentino en el largo plazo. No es un trabajo de historia sino más bien una ilustración parcial de la evolución. Se ha tratado de minimizar la cantidad de datos limitando la atención a aquellos que 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 se han seleccionado los que más ha estudiado el autor 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, posibilitó la expansión del sector de previsión social ocultando en algunos momentos su déficit estructural y la postergación de una solución de largo plazo; 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 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.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En el capítulo I se efectúa una breve referencia a la esfera de actuación económica del estado y el mercado

* Agradezco los comentarios de L. Di Gresia, M. Garriga, J. Llach, R. López Murphy y J. Puig a una versión preliminar de este capítulo. Los errores son de mi responsabilidad.

que se cuantifica con la relación entre el gasto público y el producto interno bruto (PIB) en el capítulo II. Al paso del estado monolítico al multinivel se dedican los capítulos III y IV. En el capítulo V se documenta la evolución del sector público argentino en el largo plazo distinguiendo distintos periodos (1900-1930; 1930-1943; 1943-1960; 1961-2002; 2003-2015 y 2016-2019)¹. El capítulo VI concluye. Se agrega un Anexo con informaciones complementarias a las del texto.

I. LOS LÍMITES ECONÓMICOS DEL ESTADO

A lo largo del tiempo, 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, p. 247).

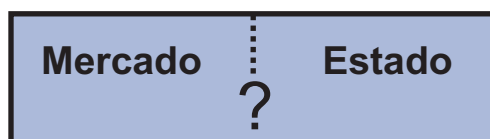
Por largo tiempo el tema se trató a nivel del gobierno central. “The traditional approach to fiscal theory has been in the context of unitary governments” (Musgrave 1965, p. 1). Esto se debe a que desde A. Smith la cuestión fiscal se

1. Los desarrollos hasta 1988 son una versión de un estudio que realicé para la Secretaría de Hacienda de la Nación que fue la base del Mensaje de la Ley de Presupuesto para 1989; el trabajo se enriqueció con las sugerencias y comentarios del Secretario Dr. Mario L. Brodersohn.

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 Ilustración 1**.

Ilustración 1. 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.

II. 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 diferen-

cias 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 uti-

lizarlos. 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).

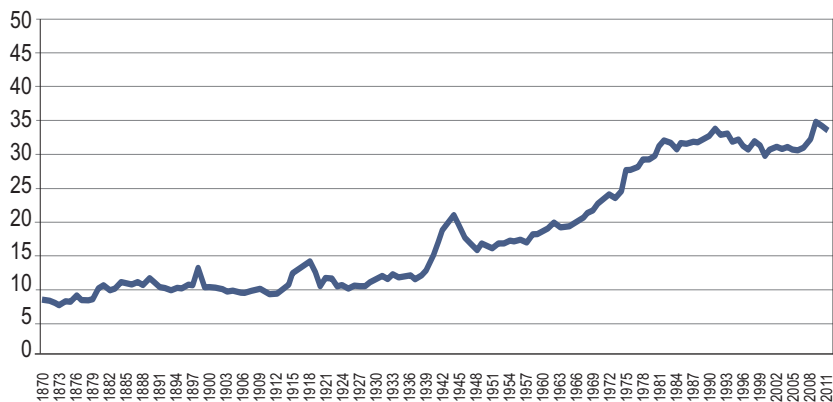
La evolución en la Argentina ha seguido el patrón general de aumento del gasto a lo largo del tiempo con particularidades. Tres deben notarse: en tiempos de la Primera Guerra el sector público mostró una gran flexibilidad para disminuir los gastos ante la caída en los recursos provenientes del comercio 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 2003 y 2015 que comienza a revertirse a partir de 2017.

En el **Gráfico N° 3** 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) imposibilitó la disminución.

El **Gráfico N° 4** presenta en forma estilizada, para el promedio mundial, las etapas de fracasos del mercado y del gobierno.

Gráfico N° 3. Gasto público como porcentaje del PIB

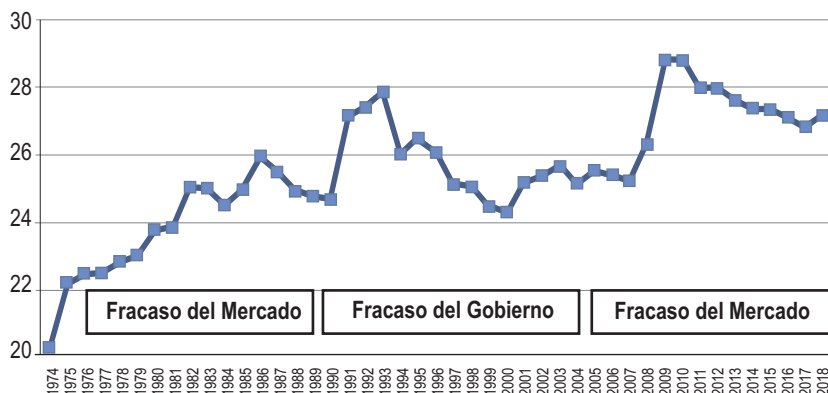
Periodo 1870-2010; promedio mundial simple.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional.

Gráfico N° 4. Gasto público como porcentaje del PIB

Periodo 1974-2018; promedio mundial simple.

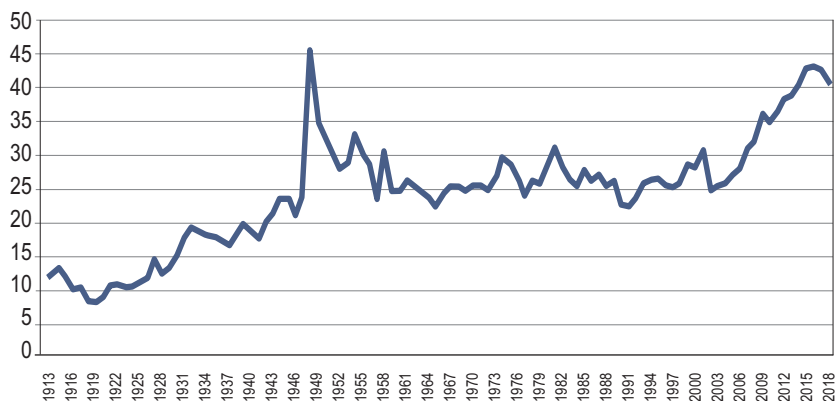


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

En el **Gráfico N° 5** se presenta la evolución del sector público en la Argentina.

Gráfico N° 5. Gasto público consolidado en Argentina como porcentaje del PIB

Periodo 1913-2018.



Fuente: Elaboración propia junto con Luciano Di Gresia.

Nota: Entre 1913 y 1961 la fuente corresponde a IERAL(1986), luego hasta 2004 la fuente corresponde a MECÓN. Entre 2006 y 2019 la fuente corresponde a la Oficina Nacional de Presupuesto. Ver Tabla A1 en el Anexo.

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 defi-

nida, aunque sugiriendo un “techo” o valor máximo; la otra ha sido la gran expansión entre 2003 y 2015 (alrededor de 70% en términos del PIB).

Una enseñanza que dejan estas evoluciones es que mercado y estado son dos instituciones imperfectas, que deben complementarse. Cómo 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 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).

III. 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 entre 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 les 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 normativa 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). En los modelos de economía política del federalismo se estudia la relación centralización-descentralización con varias alternativas. En un caso, comparando las pérdidas de bienestar por provisión decidida en legislaturas centrales -cuando se apartan de la uniformidad por regiones generando ineficiencias-, con las pérdidas por no internalización de las externalidades interjurisdiccionales -cuando las decisiones se toman en forma descentralizada. En otros modelos se comparan la posibilidad de control (accountability) para que las decisiones respeten las preferencias locales con la internalización de externalidades a nivel central (Oates, 2005, 2008).

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 las teorías de primera generación 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).

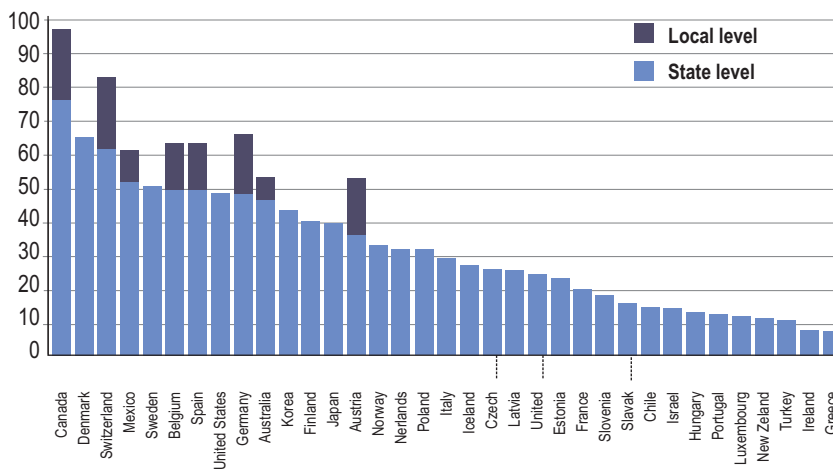
IV. UNA VISIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN A NIVEL MUNDIAL

En el **Gráfico N° 6** y el **Gráfico N° 7** se presentan datos de la descentralización fiscal en distintos países. El grado de descentralización varía dependiendo de su nivel de desarrollo, tamaño de la población y superficie, disposiciones constitucionales y legales, historia y cultura.

Gráfico N° 6. Descentralización en países desarrollados

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

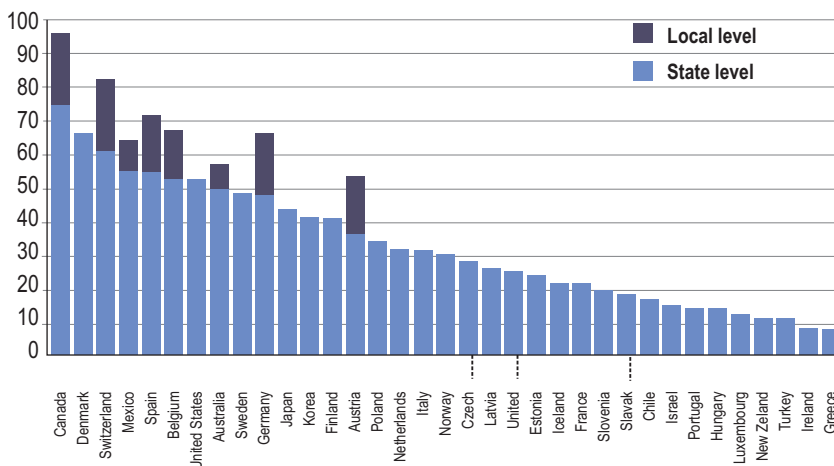
Periodo: Año 2016.



Fuente: Elaboración propia en base de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=72691#>

Panel B. Participación de recursos propios subnacionales en el total de recursos públicos (%).

Periodo: Año 2016.

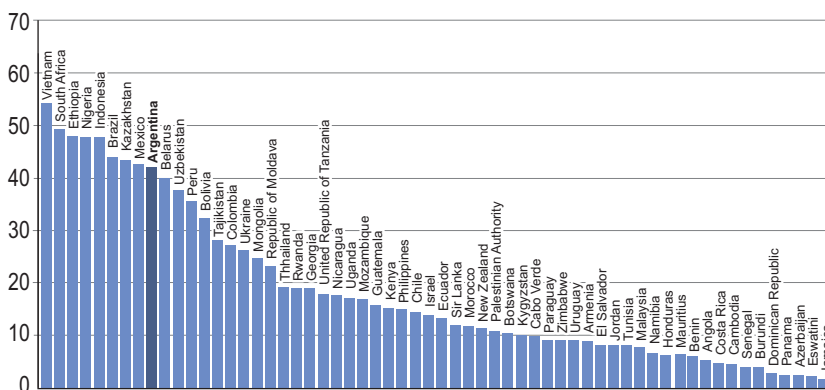


Fuente: Elaboración propia en base de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=72691#>

Gráfico N° 7. Descentralización en países en desarrollo

Participación del gasto subnacional en el gasto total (en %).

Periodo: Año 2016.

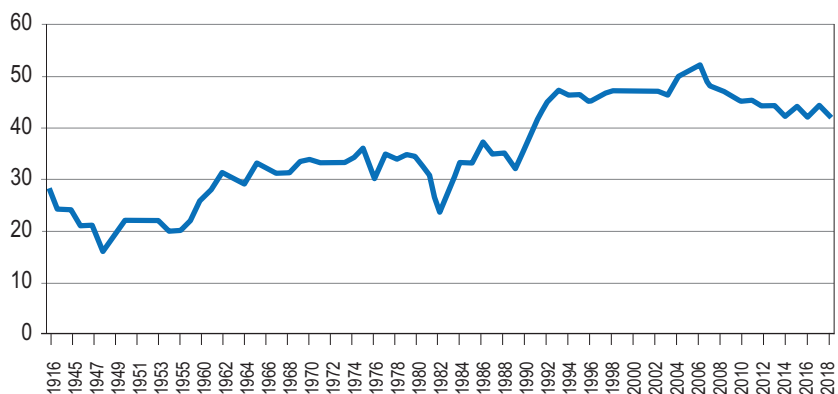


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=72691#>

La evolución de la descentralización fiscal en la Argentina se presenta en el **Gráfico N° 8**. La tendencia a lo largo del siglo XX ha sido hacia la descentralización que se revierte en el siglo XXI a partir de 2007.

Gráfico N° 8. Descentralización fiscal en Argentina, participación del gasto subnacional en el total

Periodo 1916-2018; como porcentaje del gasto total.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Bunge (1917) y Porto (1988) para 1916 y 1924; Cepal para 1945-55; Díaz Alejandro (1975) para 1956-58; Nuñez Miñana y Porto (1982a) para 1959-1979 y MECON desde 1980. Ver Tabla A2 en el Anexo.

V. EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

1. Periodo hasta 1930²

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 tecnológico³:

- 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;

2. Cortés Conde (1989, 2005), Cortés Conde y Gallo (1973) y Díaz Alejandro (1971, 1975).

3. 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 PIB p/m, fluctuando entre un mínimo del 8% a fines de la Primera Guerra y el 15% hacia 1930 (**Gráfico N° 5**). 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 (**Gráfico N° 8**).

El gasto del gobierno nacional (**Tabla N° 1**) se financiaba, fundamentalmente, con impuestos y endeudamiento externos ⁴. 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% ⁵; entre 1892 y 1900 estos impuestos promovieron la expansión de actividades industriales pese a que su objetivo era fiscal. A partir de 1890 ⁶ se

4. 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.

5. 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).

6. A propuesta del Ministro de Hacienda de Carlos Pellegrini, Fidel López, con carácter transitorio.

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 N° 2**). A comienzos del siglo la atención de los servicios de la deuda representaba el 40% del gasto total, porcentaje que había disminuido al 22% en 1930; Educación y Desarrollo de la Economía absorbían proporciones crecientes del gasto.

Tabla N° 1. Gasto de la Administración Nacional

Años 1900, 1920 y 1930, como porcentaje del PIB Y del gasto total.

Gasto Nacional en % del PBI pm*	1900	1920	1930
		9,6	4,7
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).

Nota: (*) 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 N° 2. Recursos corrientes del Gobierno Nacional

Años 1889, 1892, 1900, 1920 y 1929; estructura porcentual.

Recursos / Año	1889	1892	1900	1920	1929
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
Recursos Totales	100	100	100	100	100
Impuestos a las importaciones en el total de los impuestos sobre el comercio exterior %	s/d	86,4	87,8	54,0	79,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de H Núñez Miñana (1973).

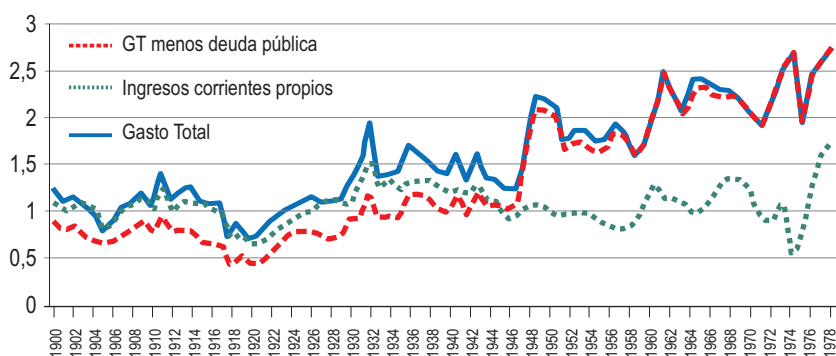
Nota: (*) Tributos recaudados por la Nación por Contribución Territorial y Patentes, en la Capital Federal y los Territorios Nacionales. Neto de participaciones de los gobiernos locales.

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 (**Gráfico N° 9**). 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%) (**Tabla N° 3**). Una parte significativa del financiamiento se obtenía con los impuestos inmobiliarios, que absorbían renta de la tierra; era también importante la participación del crédito externo (**Tabla N° 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 (Porto, 1988): 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. A nivel de todo el país la cantidad de escuelas primarias creció 90% entre 1908 y 1930, el número de maestros 223% y el de alumnos 134% con mejora en la relación maestros/alumno (Bunge, 1940, p. 481).

Gráfico N° 9. Gasto público de la Provincia de Buenos Aires

Periodo 1900-1979; como porcentaje del PIB Nacional.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Nuñez Miñana y Porto (1982b). Ver Tabla A3 en el Anexo.

Tabla N° 3. Gasto público de la provincia de Buenos Aires según finalidad y función*Periodo 1891-1956; estructura porcentual.*

Año	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
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Nuñez Miñana y Porto (1980).**Tabla N° 4. Recursos impositivos de la provincia de Buenos Aires***Periodo 1889-1929; estructura porcentual.*

Año	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

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Nuñez Miñana y Porto (1980).**Nota:** (1). En las tres primeras observaciones incluidos en Actos Jurídicos.

Existían grandes diferencias en la situación económico-social 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 N° 5** y **Tabla N° 23 del Anexo** para la dinámica del gasto per cápita provincial hasta la actualidad).

Tabla N° 5. Diferencias económico-sociales y fiscales interprovinciales

Primera parte del siglo XX.

Año	1	2	3	4	5
Promedio Total	100	73,9	35,9	160,4	0,3
Ciudad de Buenos Aires	161,0	106,3	21,2	140,9	0,7
Buenos Aires	152,0	96,4	31,6	128,7	0,3
Santa Fe	97,0	75,3	34,7	156,7	0,3
Córdoba	46,0	68,7	38,1	187,1	0,2
Mendoza	92,0	62,2	41,4	201,0	0,3
Chubut	--	--	35,5	121,8	0,3
Santa Cruz	--	--	22,2	102,2	0,4
La Pampa	--	--	37,9	154,0	0,1
Neuquén	--	--	62,5	143,3	0,1
Río Negro	--	--	51,6	131,2	0,2
Tierra del Fuego	--	--	25,3	133,3	0,3
San Juan	65,0	32,7	45,2	204,6	0,3
San Luis	42,0	18,2	36,6	165,7	0,2
Entre Ríos	77,0	45,1	41,3	135,4	0,3
Tucumán	86,0	40,4	52,3	267,6	0,2
Salta	38,0	40,1	55,7	270,8	0,2
La Rioja	34,0	12,2	49,3	152,2	0,2
Catamarca	31,0	9,6	50,6	150,7	0,1
Corrientes	10,0	21,6	57,4	121,9	0,2
Jujuy	66,0	44,6	67,2	297,6	0,2
Misiones	--	--	56,8	156,7	0,2
Chaco	--	--	49,1	144,1	0,2
Santiago del Estero	33,0	9,8	66,2	120,9	0,1
Formosa		--	55,1	162,6	0,2

Notas:

1. Gasto provincial per cápita 1900. Promedio provincias = 100. Fuente: Porto (2018);

2. Capacidad económica por habitante, 1937. Capital Federal + Pcia de Buenos Aires = 100. **Fuente:** Bunge (1940). Promedio simple de valor total de producción, capital invertido, productos elaborados y automotores por habitante;
3. Porcentaje de adultos analfabetos. Se considera la población mayor de 14 años. **Fuente:** Censo Nacional de Población Hogares y Vivienda (CNPhyV);
4. Mortalidad infantil cada 100 nacidos vivos, 1914. **Fuente:** CNPhyV;
5. Graduados universitarios como porcentaje de la población total, 1914. **Fuente:** CNPhyV.

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 los ferrocarriles (las empresas públicas representaban el 20% de la actividad). 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 provocó un importante crecimiento del gasto llegando al 20% (Tanzi and Schuknecht, 2000). En la Argentina se dió 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).

2. Periodo 1931-1943

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. En 1931 se sancionó el Impuesto a las Transacciones y en 1932 el Impuesto a los Réditos que no eran coparticipables. 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 los impuestos a los Réditos (en base al antecedente de 1931), a las Ventas y la Unificación de los Impuestos Internos a los Consumos. Simultáneamente comenzaron (1935) los sistemas de Coparticipación Federal de Impuestos de estos tres 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 el 19,4% en 1941-1943 (**Gráfico N° 5**).

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 N° 6**). En 1941-45, el 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%) (**Tabla N° 7**). 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 N° 2) disminuyeron al 59% en 1929, al 38,1% en 1935 y al 19,3% en 1942 (**Tabla N° 8**)⁷.

7. 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 N° 6. Gasto del Gobierno Nacional*Periodo 1930-1943; como porcentaje del PIB.*

Año	% del PIB 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.

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

Tabla N° 7. Gastos de la Administración Nacional según finalidad*Promedios por periodo; estructura porcentual.*

Periodo	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: Elaboración propia en base a Presupuesto de la Administración Nacional, 1977.

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 PIB p/m nacional en 1930 al 1,19 en 1943 (**Gráfico N° 9** y **Tabla N° 9**). 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 la participación de los

Tabla N° 8. Recursos del Gobierno Nacional*Años 1929, 1935, 1942 y 1950; estructura porcentual.*

Año	1929	1935	1942	1950
1. Impuestos sobre comercio exterior.	59,4	38,1	19,3	3,6
1.1 Importaciones.	47,1	33,2	18,9	
1.2 Tarifas portuarias.	12,3	4,9	2,4	
2. Sobre actividades internas.	40,6	61,9	80,7	96,4
2.1. Impuestos internos unificados.	16,4	21,7	27,1	8,8
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 Capital Federal y Territorios Nacionales.	3,7	10,3	10,3	
4. Varios.	20,4	21,7	23,3	41,4***
Total	100	100	100	100

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

Nota: * 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.

Tabla N° 9. Gastos e ingresos de la Provincia Buenos Aires*Años 1930, 1943, 1950 y 1956; como porcentaje del PIB Nacional.*

Año	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 (1980).

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 N° 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.

3. Periodo 1944-1960

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 (**Gráfico N° 5**). 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 N° 10**). Crecieron todas las partidas del 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 de dos formas: 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 esta 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 durante los años siguientes (**Tabla N° 7**).

Tabla N° 10. Gasto público en Argentina*Promedio por periodos; como porcentaje del PIB.*

Periodo	1935-39	1945-49
Bienes de consumo (1)	9,1	11,4
<i>Personal</i>	6,9	7,9
<i>Bienes y servicios no personales</i>	2,2	3,5
Inversión Pública (2)	6	8,7
Transferencias (incluidas trans. de capital) (3)	6,2	9,3
Total	21,3	29,4

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

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

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 se vinculó fuertemente en actividades empresarias. Adquirió 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 1950⁸ (**Tabla N° 11**). La 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 (**Gráfico N° 10** y **Gráfico N° 11**). El estado empresario participó no solo en los servicios públicos y la industria sino que también actuó en el sector de comercialización: el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI)

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

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 ese año 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% ⁹. La recaudación debía destinarse al mejoramiento de la producción del sector y al pago de subsidios de carácter eminentemente social (Reca 2008 ¹⁰). Además de este subsidio explícito existía otro implícito debido a la baja del precio de los bienes agropecuarios destinados al consumo interno que se originaba en las retenciones -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 N° 12**). 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 instrumento disponible para proveer crédito subsidiado al sector industrial (en 1949 representó el 79% de los préstamos industriales).

9. Los Derechos de Exportación existieron a fines del siglo XIX y en la primera parte del siglo XX con alícuotas bajas.

10 En 1955 fueron implantadas por la Decreto 2002. Casi medio siglo después del Decreto de 1955 (Resolución N° 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.

Tabla N° 11. Tamaño de las empresas pública en Argentina*Año 1950.*

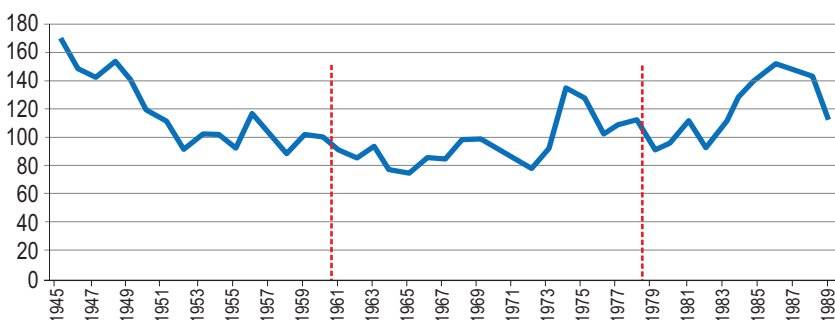
	Personal ocupado	PIBc/f valores corrientes (mill. De \$)
Conjunto empresas públicas	366.178	42,2
Total economía	5.066.200	633,4
Empresas/total (%)	7,23	6,66

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Porto (1992)**Tabla N° 12. Sistema de Previsión Social Nacional***Periodo 1950-1960; 1961-1973.*

	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

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.

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

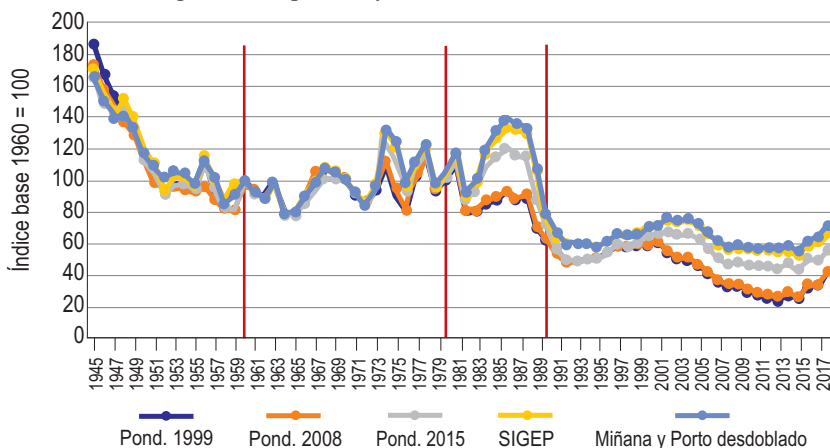
Gráfico N° 10. Precios y tarifas de empresas públicas. En valores constantes, nivel general y por empresas*Periodo 1945-1989; base 1960=100.*

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

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).

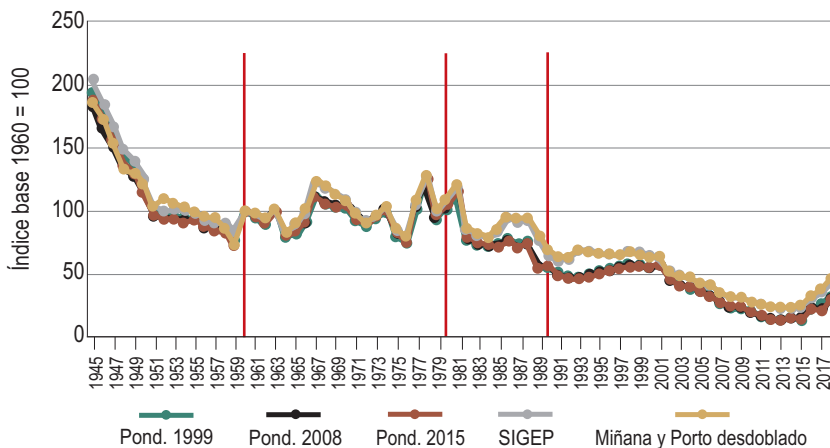
Gráfico N° 11. Nivel general de precios y tarifas. Periodo 1945-2018

Panel A. Nivel general de precios y tarifas con combustibles.



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.

Panel B. Nivel general de precios y tarifas sin combustibles.



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.

El gasto público de las provincias también tuvo un crecimiento importante. Expandieron sus servicios, cancelaron deuda externa, nacionalizaron y crearon nuevas empresas públicas, por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, el gasto sin deuda pública, en términos del PIB nacional pasó de 1,19 en 1943 a 2,07 en 1950 (incluyendo deuda pública pasó de 1,59 a 2,18) (**Gráfico N° 9** y **Tabla N° 9**). 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 la provincia de Buenos Aires la relación entre los recursos de coparticipación y los 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, creció al 24,6% en 1955 (**Tabla N° 13**). 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 N° 14**).

Tabla N° 13. Distribución primaria (DP) de la Coparticipación Federal de impuestos

Periodo 1935-1989; porcentaje de participación provincial.

Año	DP	Año	DP	Año	DP	Año	DP
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 CF
						1988-89	56,66

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Porto (1990).

Tabla N° 14. Peso relativo de distintos prorrrateadores*Años seleccionados; estructura porcentual.*

Año	Redistributivos	Proporcionales	Devolutivos	Total
1935	-	9,8	90,2	100
1946	-	58,1	41,9	100
1952	1,4	42,2	56,4	100
1958	2,0	46,9	51,1	100
1965	19,4	35,2	45,4	100
1973	35,0	65,0	-	100
1990	50,0	50,0	-	100

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 transferirse 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 N° 20.221 de 1973 que obligó a las provincias a dictar leyes de coparticipación provincial hacia sus municipalidades.

El sector público expandió su influencia en la economía no sólo 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 saldos exportables, necesarios ahora, no para adquirir bienes de lujo o satisfacer servicios financieros externos sino para importar aquellas materias primas, materiales y combustibles que todavía el país no produce en cantidad suficiente y que se requiere a fin de mantener la actividad eco-

nómica 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 consumo 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, N° 2, febrero 1952 y “El Plan económico para 1952; su ejecución y control”, Horizontes Económicos, N° 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, disminución 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 N° 15**) muy superior a los promedios de 1935-39 y 1945-49 (**Tabla N° 10**). Para el sector privado se otorgaron importantes desgravaciones impositivas y, a partir de 1958, con la Ley de Promoción Industrial N° 14.781 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 N° 15. Gastos de capital del Sector Público Argentino, incluyendo empresas públicas.

Periodo 1961 - 1987; como porcentaje del PIB.

Año	Gto. Cap (% del PIB pm)
1961	10,7
1962	9,3
1965	6,4
1970	8,5
1972	8,8
1973-75	8,4
1976-78	13
1979-1980	10
1984-87	7,4

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

4. Periodo 1961-2002

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. Los problemas se mantuvieron vigentes a lo largo del tiempo y, con variantes, hasta la actualidad. En el campo fiscal las políticas siempre terminaron enfrentando el mismo problema: la imposibilidad de financiar el gasto.

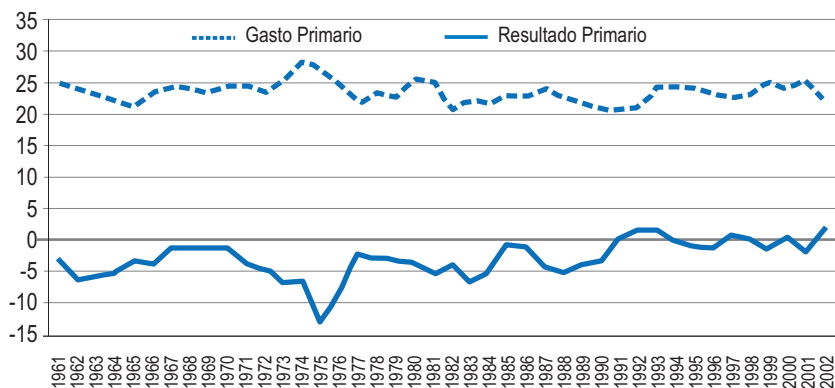
El gasto alcanzó al 26% del PIB en 1961 y disminuyó al 22,1% en 1965 (**Gráfico N° 12**);

- i. 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;

- ii. 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;
- iii. en 1985 era del 27,6% y disminuye hasta el 22,1% en 1990/91;
- iv. 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 impositivas 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 el **Gráfico N° 12** 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 empírico¹¹. El resultado primario fue positivo y por valores bajos en 7 de los 42 años analizados.

11. 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).

Gráfico N° 12. Gasto primario y resultado primario*Periodo 1961-2001; como porcentaje del PIB.*

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 puntos porcentuales 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; aumentó su importancia en todos los niveles de gobierno y en las empresas públicas alcanzando el 8,5% del PIB 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 desenvolviéndose 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 surgen 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 en el gasto 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 208.000 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 en cesación de pagos con el argumento de “interés público”, “mantenimiento de la paz social” y similares, a través del aporte de fondos para mantenerlas en funcionamiento;

- vi. Pleno impacto de los regímenes de promoción industrial que se generalizaron y ampliaron a partir de la Ley N° 14.781/58, 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, en 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 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 (N° 20.221/73) 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 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 una suma similar a la coparticipación en 1973 y 1974 y alrededor de tres veces esta suma en 1975. La estrategia del gobierno cons-

titucional 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), con apertura de la economía y reducción de aranceles; eliminación de retenciones a las exportaciones y estímulos crediticios y fiscales a las exportaciones industriales; liberación del mercado de capitales y 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 la Empresa Líneas Marítimas Argentinas (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 el financiamiento de 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 -en el que 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 para 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 se 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 y 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 descriptos, con variaciones, tenían plena vigen-

cia al asumir el nuevo gobierno; como ejemplo, la tasa de inflación (precios al consumidor) fue de más del 400% en 1983, 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 del 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 N° 16**). Para el año 1987, el importe de 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, Reembolso 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 N° 16. Vaciamiento de las bases imponibles y de la recaudación del sector público argentino

Años 1951 - 1964 - 1983 - 1987; como porcentaje del PIB.

Año	1951	1964	1983	1987
Ganancias (ex Réditos)	3,34	1,27	0,66	1,12
Recaudación total	20,6	14,9	11,5	16,2

Fuente: elaboración en base a datos de Nuñez Miñana y Porto (1982a) 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 fueron 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.

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. Un activo valioso en este periodo fue la sanción en 1988 de la Ley de Coparticipación de Impuestos N° 23.548 que tuvo que recoger las restricciones que imponía el desajuste que se arrastraba desde los años setenta. 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 denominación de “régimen transitorio”, la vigencia prevista por sólo dos años y la aprobación sin debate en la Cámara de Diputados son ejemplos. 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 impositivas 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 tíbiamente en ese tema pero no pudo concretarlos) que fue facilitado por el pobre desempeño de las empresas públicas. La mayor parte de esas empresas 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 empresas 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” en beneficio 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 (**Gráfico N° 10** y **Gráfico N° 12**). 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 y luego una disminución de los intereses, 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 N° 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-participaciones”; 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 coparticipa-

ción 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 detraer 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 se enfrentó con el problema de revertir 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 las 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 no consideran el impacto de las políticas públicas distintas a las de gastos e impuestos 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 centrandó 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 del 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.

5. Periodo 2003-2015

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 N° 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 total¹². 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 N° 17. Empleados en el sector público argentino

Periodo 1950-2015; estructura porcentual según nivel de gobierno.

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
1960	548.500	55,5	315.032	31,9	125.324	12,7	988.856	100
1970	554.606	49,6	415.149	37,1	148.140	13,3	1.117.895	100
1980	557.087	39,0	647.512	45,3	224.000	15,7	1.428.599	100
1990	469.614	25,0	1.109.932	59,0	301.039	16,0	1.880.585	100
2000	448.101	20,7	1.363.081	62,9	354.335	16,4	2.165.517	100
2010	552.929	19,1	1.863.191	64,5	471.639	16,3	2.887.759	100
2015	687.081	20,2	2.275.888	66,9	441.182	13,0	3.404.151	100

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).

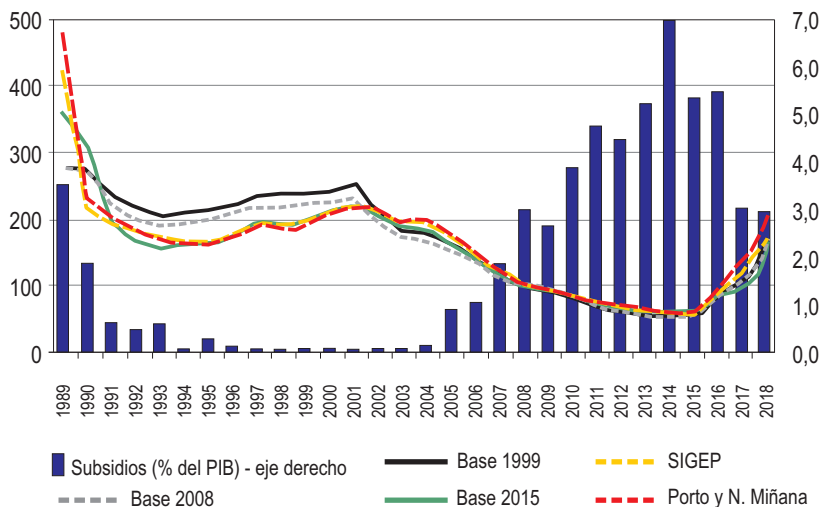
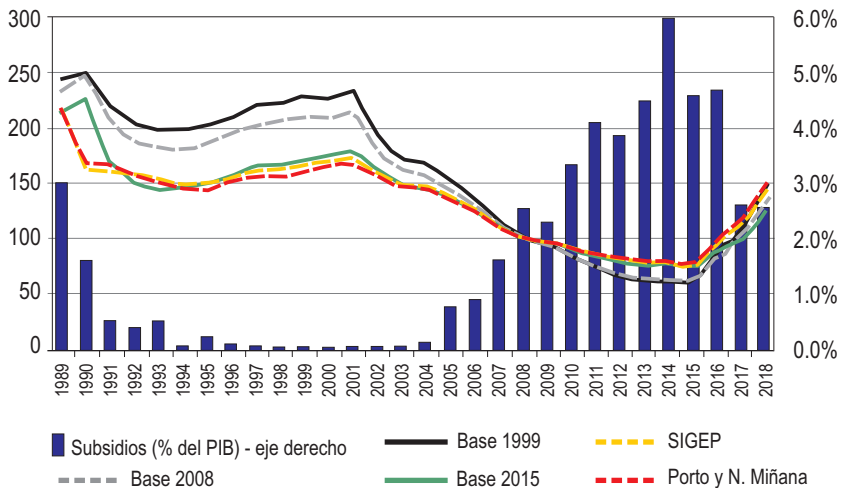
12. En base a datos del Ministerio de Trabajo. En 2016 el empleo privado registrado fue de 6.184.802 y la población estimada de 42,9 millones (Porto y Di Gresia, 2020).

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 recuperó los aportes previsionales corrientes y el stock acumulado 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 para los 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 pre coparticipación legislada por la Nación desde el 1 de enero de 2006. Obligó al nuevo gobierno a no detraer más esos fondos y a devolver los que había retenido indebidamente. El fallo no se puede objetar 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% (**Gráfico N° 13**). Se está en presencia de nuevo gran deterioro tarifario de características similares al detectado para 1945-1952 por Núñez Miñana y Porto (1982c), con la diferencia que el atraso en esa oportunidad duró 8 años mientras que el caso bajo estudio presenta un deterioro de 14 años (**Tabla N° 20**).

Gráfico N° 13. Nivel agregado de precios y tarifas. Ponderadores alternativos

Periodo 1989-2018; subsidios como porcentaje del PIB.



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 ¹³. 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 el **Gráfico N° 14** y en la **Tabla N° 24 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 dado que los impuestos resultan regresivos. Los gastos provinciales explican un 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 ¹⁴. Una mirada de largo plazo limita el efecto positivo que revelan los datos 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,

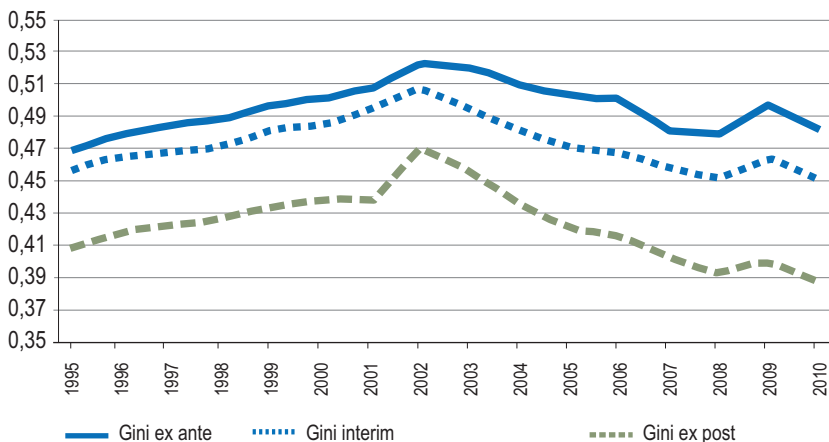
13. En particular se pueden consultar los trabajos del Cedlas (www.cedlas@econo.unlp.edu.ar) y los listados en los trabajos de Cont y Porto (2017).

14. En la Tabla A6 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.

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, por ejemplo, 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.

Gráfico N° 14. Gini ex ante (mercado); Gini interim (transferencias en dinero e impuestos directos) y Gini ex post (incluyendo provisión en bienes e impuestos indirectos)

Periodo 1995-2010.

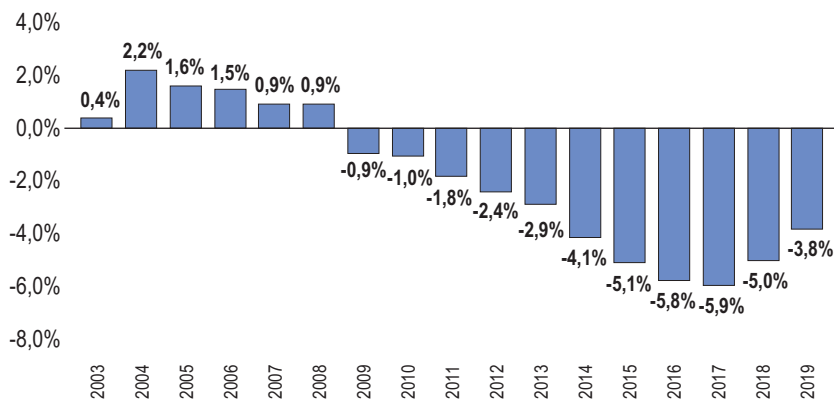


Fuente: Porto y Cont (2017).

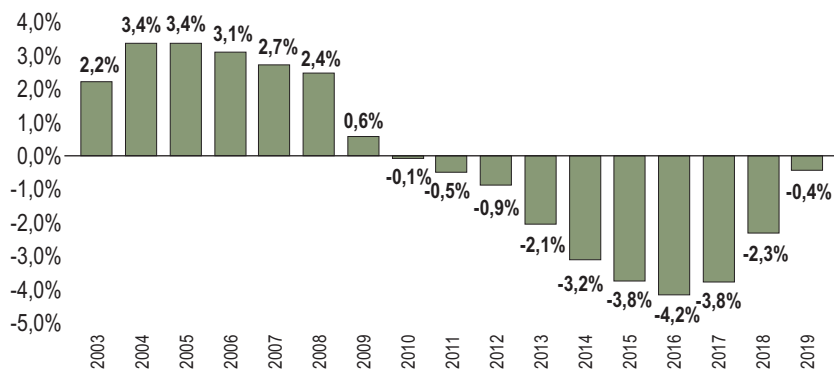
La política de gran expansión del gasto público comenzó a revertir la situación inicial de superávit fiscal del sector público nacional que se atenuó con la utilización de recursos extraordinarios (Rentas del Fondo de Garantía del ANSES y utilidades del Banco Central) (**Gráfico N° 15**).

Gráfico N° 15. Resultado financiero del gobierno nacional. Periodo 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 (**Gráfico N° 16** y **Gráfico N° 17**)¹⁵.

Gráfico N° 16. Centralización de los recursos fiscales

Periodo 2004-2020; % nacional en el total nación + provincias.

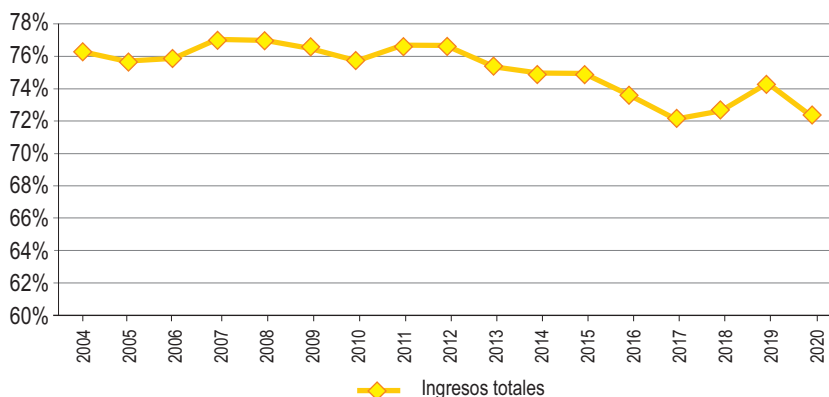
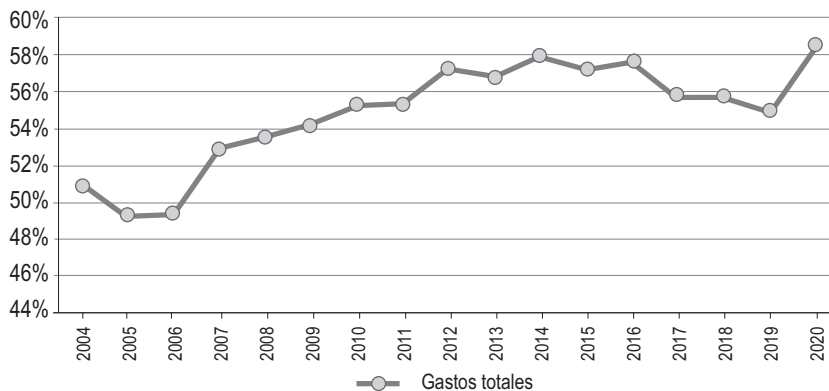


Gráfico N° 17. Centralización de los gastos

Periodo 2004-2020; % nacional en el total nación más provincias.



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

15. En las Tablas 26 y 27 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 N° 18 y Tabla N° 19**).

Tabla N° 18. Gasto del sector público por tipo de gastos (producción de bienes y transferencias)

Periodo 1961-2016; en porcentaje según nivel de gobierno.

Desagregación de gastos	Gasto primario como 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
CONSOLIDADO	25,1	24,4	25,6	20,9	24,2	44,9
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
CONSOLIDADO	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de Porto y Di Gresia (2018). No incluye previsión social provincial.

Tabla N° 19. Estructura del gasto por tipo de gastos y según niveles de gobierno. Año 2016.

Año 2016	Gasto primario como 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	31,5	0,3	21,1
CONSOLIDADO	26,3	15,1	3,4	44,9

Año 2016	Estructura del gasto primario según 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	310,0	9,0	47,1
CONSOLIDADO	100	100	100	100

Año 2016	Estructura del gasto primario según rama			
	Nación	Provincias	Municipios	CONSOLIDADO
Producción de bienes públicos (en %, rama de servicios)	29,5	57,3	13,2	100
Transferencias (en %, rama de distribución)	91,4	7,1	1,5	100
CONSOLIDADO	58,6	33,7	7,7	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de Porto y Di Gresia (2018). No incluye previsión social provincial.

6. Periodo 2016-2019

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 (**Gráfico N° 13**). 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 (**Gráfico N° 5**).

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 (trans-

ferencias del sistema previsional y por razones de pobreza que se mantiene en altos niveles).

VI. COMENTARIO FINAL

Se ha efectuado una revisión de la evolución del sector público argentino en el largo plazo. 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 mí 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 es 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 fue de alrededor del 40% y queda como interrogante cómo se financiará en el futuro, 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:

- i. ¿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?
- ii. ¿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?
- iii. ¿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.



ANEXO.

Evolución del sector público argentino desde 1900

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 la **Tabla N° 26** y **Tabla N° 27** 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 N° 20. Gasto del sector público consolidado*Periodo 1913-2019; como porcentaje del PIB.*

IERAL (1986)		MECON (1961-2004)		ONP (2005-2019)	
Año	Gasto	Año	Gasto	Año	Gasto
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. Pueden existir heterogeneidades entre fuentes. En 1961-2003 las municipalidades están incluidas por la coparticipación y las tran.

Tabla N° 21. Descentralización fiscal en Argentina*Periodo 1916-2019; como porcentaje del total.*

Año	Gasto subnacional	Año	Gasto subnacional	Año	Gasto subnacional	Año	Gasto subnacional
1916	28	1962	31	1981	31	2000	47
1930	24	1963	30	1982	24	2001	47
1945	24	1964	29	1983	28	2002	47
1946	21	1965	33	1984	33	2003	46
1947	21	1966	32	1985	33	2004	50
1948	16	1967	31	1986	37	2005	51
1949	19	1968	31	1987	35	2006	52
1950	22	1969	33	1988	35	2007	48
1951	22	1970	34	1989	32	2008	47
1952	22	1971	33	1990	37	2009	46
1953	22	1972	33	1991	41	2010	45
1954	20	1973	33	1992	45	2011	45
1955	20	1974	34	1993	47	2012	44
1956	25	1975	36	1994	46	2013	44
1957	26	1976	30	1995	46	2014	42
1958	27	1977	35	1996	45	2015	44
1959	22	1978	34	1997	46	2016	42
1960	26	1979	35	1998	47	2017	44
1961	28	1980	34	1999	47	2018	42

Fuente: elaboración propia en base a datos de Bunge (1917) y Porto (1988) para 1916 y 1924; Cepal para 1945-55, Díaz Alejandro para 1956-58, Nuñez Miñana y Porto para 1959-1979 y Ministerio de Economía desde 1980.

Tabla N° 22. Gastos e ingresos corrientes propios de la provincia de Buenos Aires como % de PIB nacional y coparticipación federal / ingresos corrientes propios

Periodo 1900-1979.

Año	Gasto Total (GT)	ingresos corrientes propios	GT menos deuda pub.	cop. fed./ recursos ctes. propios	Año	Gasto Total (GT)	ingresos corrientes propios	GT menos deuda pub.	cop. fed./ recursos ctes. propios
1900	1,216	1,091	0,880	--	1940	1,394	1,196	0,987	24,4
1901	1,108	1,012	0,799	--	1941	1,611	1,233	1,162	23,7
1902	1,142	1,061	0,849	--	1942	1,344	1,173	0,947	27,3
1903	1,058	1,089	0,722	--	1943	1,599	1,299	1,191	26,3
1904	0,974	1,034	0,681	--	1944	1,373	1,112	1,042	27,9
1905	0,789	0,851	0,650	--	1945	1,336	1,099	1,066	29,1
1906	0,878	0,851	0,675	--	1946	1,228	0,917	1,014	27,8
1907	1,037	1,021	0,742	--	1947	1,236	0,958	1,098	46,4
1908	1,082	1,070	0,791	--	1948	1,805	1,062	1,694	42,1
1909	1,191	1,143	0,895	--	1949	2,217	1,069	2,101	49,8
1910	1,045	0,992	0,783	--	1950	2,185	1,010	2,074	66,5
1911	1,397	1,256	0,947	--	1951	2,093	0,958	1,994	81,8
1912	1,126	1,001	0,764	--	1952	1,791	0,967	1,657	90,4
1913	1,199	1,113	0,794	--	1953	1,854	0,967	1,745	89,4
1914	1,267	1,088	0,790	--	1954	1,845	1,003	1,720	83,6
1915	1,112	1,080	0,671	--	1955	1,735	0,927	1,618	105,2
1916	1,074	1,012	0,651	--	1956	1,769	0,858	1,653	117,6
1917	1,078	0,968	0,626	--	1957	1,945	0,815	1,850	120,2
1918	0,722	0,687	0,420	--	1958	1,845	0,811	1,799	78,6
1919	0,865	0,753	0,525	--	1959	1,602	0,879	1,580	62
1920	0,688	0,628	0,417	--	1960	1,724	1,117	1,702	52,8
1921	0,755	0,675	0,458	--	1961	2,104	1,287	2,093	57,7
1922	0,844	0,729	0,518	--	1962	2,477	1,144	2,461	112,1
1923	0,951	0,847	0,669	--	1963	2,197	1,125	2,164	92,4
1924	1,018	0,884	0,763	--	1964	2,098	1,078	2,042	80,4
1925	1,086	0,987	0,783	--	1965	2,403	0,957	2,294	113,1
1926	1,161	0,988	0,777	--	1966	2,406	1,036	2,344	103,9
1927	1,095	1,081	0,733	--	1967	2,351	1,164	2,242	103,5
1928	1,101	1,124	0,698	--	1968	2,299	1,360	2,220	78,7
1929	1,124	1,077	0,727	--	1969	2,265	1,346	2,243	75,6
1930	1,322	1,067	0,885	--	1970	2,152	1,324	2,131	69,6
1931	1,506	1,281	0,929	--	1971	2,031	1,120	2,011	75,5
1932	1,946	1,545	1,171	--	1972	1,913	0,899	1,896	77,3
1933	1,374	1,234	0,919	--	1973	2,234	0,898	2,215	83,2
1934	1,408	1,334	0,943	--	1974	2,515	1,094	2,492	84,4
1935	1,427	1,225	0,932	19,2	1975	2,715	0,539	2,704	131,2
1936	1,696	1,307	1,157	19,9	1976	1,975	0,722	1,963	117,8
1937	1,638	1,314	1,17	20,1	1977	2,448	1,285	2,434	94
1938	1,544	1,343	1,137	22,7	1978	2,632	1,612	2,623	71,1
1939	1,438	1,252	1,019	22,9	1979	2,748	1,742	2,741	59,6

Fuente: Nuñez Miñana y Porto (1984).

Tabla N° 23. Dinámica del gasto per cápita provincial*Periodo 1900-2018; promedio = 100.*

Año / Provincias	1900	1916	1934	1960	1970	1980	1986	1995	2000	2010	2018
Promedio Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Avanzadas	124	112	111	96	92	86	75	83	87	83	89
Ciudad de Buenos Aires	161	126	130	87	103	113	81	107	115	118	148
Buenos Aires	152	119	113	94	80	81	60	70	80	71	73
Santa Fe	97	89	87	86	101	94	101	90	88	90	99
Córdoba	46	73	71	113	94	82	88	105	83	99	113
Mendoza	92	144	164	132	141	98	117	103	100	93	85
Baja Densidad				156	243	215	282	217	209	216	191
Chubut				151	209	185	225	178	145	187	156
Santa Cruz				470	453	436	592	350	405	413	232
La Pampa				165	193	219	236	179	187	210	186
Neuquén				94	215	155	203	163	241	225	253
Río Negro				116	196	207	336	235	140	128	116
Tierra del Fuego					487	433	439	493	387	356	327
Intermedias	69	83	88	105	101	114	131	117	104	108	98
San Juan	65	60	205	134	127	170	145	164	136	110	121
San Luis	42	57	59	163	125	165	174	180	136	153	115
Entre Ríos	77	88	76	100	105	101	118	115	115	121	121
Tucumán	86	105	78	83	84	82	93	89	80	101	80
Salta	38	59	56	103	91	121	180	105	92	84	78
Rezagadas	26	49	42	104	104	125	141	121	115	122	110
La Rioja	34	31	28	125	157	217	335	235	247	177	136
Catamarca	31	33	19	162	144	174	208	202	159	181	145
Corrientes	10	57	40	130	107	106	127	83	80	81	96
Jujuy	66	73	81	105	107	138	129	127	118	122	111
Misiones				94	90	99	107	98	95	92	90
Chaco				92	87	124	126	101	113	125	120
Santiago del Estero	33	42	42	79	92	104	102	117	94	117	86
Formosa				76	125	160	221	157	148	173	151

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

Tabla N° 24. Gini ex ante (mercado); Gini interim (transferencias en dinero e impuestos directos); Gini ex post (provisión de bienes e impuestos indirectos)

	Gini	Ex ante	Interim	Ex post
1995	0,470	0,457	0,409	
1996	0,480	0,465	0,419	
1997	0,485	0,468	0,423	
1998	0,489	0,472	0,426	
1999	0,498	0,482	0,434	
2000	0,502	0,485	0,439	
2001	0,508	0,494	0,439	
2002	0,523	0,508	0,471	
2003	0,521	0,494	0,456	
2004	0,510	0,481	0,436	
2005	0,503	0,471	0,420	
2006	0,502	0,467	0,416	
2007	0,482	0,458	0,402	
2008	0,480	0,452	0,392	
2009	0,498	0,464	0,400	
2010	0,483	0,451	0,389	

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

Tabla N° 25. Coeficientes de desigualdad de Gini antes y después de la Política Fiscal

Promedio 1995-2010; según jurisdicción.

	Gini	Ex ante	Ex post
Promedio simple		0,46	0,36
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

continúa

Tabla N° 25. Coeficientes de desigualdad de Gini antes y después de la Política Fiscal

Promedio 1995-2010; según jurisdicción.

continuación	Gini	Ex ante	Ex post
Promedio simple		0,46	0,36
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

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.

Tabla N° 26. Estructura porcentual del gasto público por finalidad y función. *Periodo 1980-2009; según jurisdicción.*

FINALIDAD / FUNCIÓN	1980				1990				2000				2009				2017			
	Cons.	Nac.	Pcias.	Mpios.	Cons.	Nac.	Pcias.	Mpios.	Cons.	Nac.	Pcias.	Mpios.	Cons.	Nac.	Pcias.	Mpios.	Cons.	Nac.	Pcias.	Mpios.
GASTO TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
I. FUNC. DEL ESTADO	18,5	15,3	22,1	37,7	16,2	11,4	21,5	36,5	18,7	14,0	21,7	33,6	16,7	12,0	20,6	30,9	15,9	9,9	23,0	25,2
I.1. Administración general	6,4	2,3	9,7	37,7	8,0	4,0	10,1	36,5	9,1	5,3	9,0	33,6	8,4	5,2	8,6	30,9	6,6	3,8	7,3	24,1
I.2. Justicia	1,1	0,7	2,4		1,6	0,8	3,6		2,7	1,6	4,7		2,3	1,3	4,1		2,7	1,5	4,9	
I.3. Defensa y seguridad	11,0	12,3	10,0		6,6	6,6	7,8		6,9	7,0	8,1		6,0	5,4	7,9		6,6	4,6	10,8	1,1
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	50,0	47,5	55,2	51,4	61,1	58,4	68,0	55,3	63,5	62,6	66,0	57,3	64,3	60,8	70,0	61,4	66,2	66,0	66,5	66,5
II.1. Educación, cultura y ciencia y téc.	10,3	7,5	17,8	3,9	11,6	6,9	22,9	3,2	14,8	5,7	28,5	5,2	15,5	6,4	30,5	4,7	13,6	5,9	26,7	5,5
II.1.1. Educación básica	7,0	3,7	15,1	3,9	7,7	2,8	18,7	3,2	9,9	0,3	23,2	5,2	9,8	0,6	23,9	4,7	8,4	0,4	21,2	3,7
II.1.2. Educación superior y universitaria	1,6	2,1	0,7		1,8	2,4	1,1		2,7	3,9	1,8		3,1	4,2	2,0		2,7	3,8	1,7	
II.1.3. Ciencia y técnica	0,9	1,3	0,1		0,8	1,3	0,1		0,6	1,1	0,1		0,7	1,3	0,1		0,6	1,0	0,1	
II.1.4. Cultura	0,2	0,1	0,6		0,3	0,2	0,7		0,4	0,3	0,7		0,4	0,3	0,7		0,5	0,3	0,7	1,8
II.1.5. Educ. y cultura sin discriminar	0,6	0,4	1,4		0,9	0,2	2,3		1,1	0,1	2,7		1,5	0,1	3,7		1,3	0,3	3,1	-
II.2. Salud	10,9	10,0	13,7	7,5	13,9	13,5	15,5	10,1	14,7	14,2	16,1	11,7	14,4	13,8	15,9	10,8	14,4	13,4	16,3	12,4
II.2.1. Atención pública de la salud	4,0	1,3	9,6	7,5	4,7	1,3	10,4	10,1	5,9	1,7	10,3	11,7	5,9	2,0	10,6	10,8	5,9	1,8	10,7	12,4
II.2.2. Obras sociales-Atención de salud	5,5	6,6	4,1		7,1	8,8	5,1		6,4	7,9	5,8		6,3	8,0	5,3		6,6	8,1	5,6	
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	1,4	2,2			2,1	3,4			2,4	4,6			2,1	3,9			2,0	3,5	0,0	
II.3. Agua potable y alcantarillado	0,8	0,8	1,0		0,5	0,1	1,3		0,3	0,1	0,7		1,0	0,9	1,4		1,2	0,9	1,2	3,5
II.4. Vivienda y urbanismo	2,7	0,2	8,9		2,3	0,2	7,1		1,1	0,0	2,8		1,5	0,1	3,7		2,2	0,4	3,0	11,8
II.5. Promoción y asistencia social	2,5	2,8	1,4	5,7	2,9	2,1	3,5	7,7	3,7	1,6	4,4	14,0	5,2	2,9	4,9	22,4	3,9	2,9	4,4	8,5
II.5.1. Promoción y asistencia social	1,6	1,4	1,3	5,7	1,9	0,6	3,3	7,7	3,1	0,5	4,3	14,0	4,4	1,6	4,8	22,4	3,0	1,4	4,3	8,5
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones	0,8	1,2	0,2		0,8	1,2	0,2		0,3	0,6	0,1		0,3	0,5	0,1		0,4	0,5	0,1	
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	0,1	0,2			0,2	0,3			0,3	0,5			0,5	0,9			0,5	0,9	0,0	
II.6. Previsión social	17,8	22,0	11,6		26,1	33,5	16,7		23,5	36,2	11,9		22,0	32,2	12,0		25,6	37,2	13,3	0,5
II.7. Trabajo	2,7	4,2	0,0		1,3	2,1	0,0		2,8	4,9	0,8		2,6	4,5	0,4		3,2	5,4	0,3	1,6
II.7.1. Empleo y seg. desempleo	0,1	0,1			0,1	0,1			0,9	1,1	0,8		0,9	1,3	0,4		0,5	0,5	0,3	1,6
II.7.2. Asignaciones familiares	2,7	4,0			1,2	2,0			2,0	3,8			1,7	3,2			2,7	4,9	0,0	
II.8. Otros servicios urbanos	2,1		0,8	34,3	2,6		1,0	34,4	2,5		0,8	26,5	2,2		1,2	23,59	2,2	0,0	1,4	22,7
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	23,6	25,6	21,9	8,8	17,5	22,5	9,5	7,5	5,2	3,0	7,5	7,8	13,0	17,5	7,7	7,2	10,5	12,3	8,4	7,9
III.1. Producción primaria	1,8	0,6	4,7		0,9	0,2	2,4		1,0	0,4	2,0		1,5	1,7	1,5		0,9	0,5	1,4	1,2
III.2. Energía y combustible	8,3	10,6	4,7	0,7	6,0	8,6	2,0	0,5	0,8	0,5	1,3	0,0	4,3	7,2	1,1	0,1	3,7	5,9	1,2	0,2
III.3. Industria	1,5	2,1	0,4	0,7	0,5	0,8	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2
III.4. Servicios	9,7	10,1	10,0	4,5	3,7	4,2	2,7	4,0	2,6	1,8	3,0	6,5	6,5	8,3	4,0	5,9	5,0	5,4	4,4	5,0
III.4.1. Transporte	7,9	7,5	9,7	4,5	3,3	3,6	2,6	4,0	2,5	1,6	2,8	6,5	6,1	7,9	3,7	5,9	4,7	5,0	4,2	5,0
III.4.2. Comunicaciones	1,8	2,6	0,3		0,4	0,6	0,1		0,1	0,1	0,2		0,3	0,4	0,3		0,3	0,5	0,2	0,1
III.5. Otros servicios económicos	2,2	2,2	2,1	2,9	6,3	8,6	2,3	2,8	0,6	0,2	1,0	1,1	0,5	0,2	0,8	1,1	0,6	0,1	1,2	1,3
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	7,9	11,5	0,8	2,1	5,2	7,8	0,9	0,7	12,6	20,4	4,9	1,3	6,0	9,7	1,7	0,5	7,4	11,8	2,1	0,4

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

Tabla N° 27. Estructura porcentual del gasto público por finalidad y función. Periodo 1980-2009; según clasificación.

FINALIDAD / FUNCIÓN	1980				1990				2000				2009				2017			
	Cons.	Nac.	Pcias	Mpios	Cons.	Nac.	Pcias	Mpios	Cons.	Nac.	Pcias	Mpios	Cons.	Nac.	Pcias	Mpios	Cons.	Nac.	Pcias	Mpios
GASTO TOTAL	100	65,9	28,7	5,5	100	62,6	30,8	6,6	100	51,7	40,0	8,3	100	54,2	38,2	7,5	100	55,6	37,0	7,4
I. FUNC. DEL ESTADO	100	54,6	34,3	11,1	100	44,1	41,0	14,9	100	38,7	46,4	14,9	100	39,0	47,1	13,9	100	34,7	53,6	11,7
I.1. Administración general	100	24,2	43,5	32,3	100	31,1	38,8	30,0	100	30,1	39,4	30,5	100	33,6	38,9	27,4	100	32,0	41,0	27,0
I.2. Justicia	100	38,6	61,4		100	30,4	69,6	0,0	100	31,1	68,9		100	31,6	68,4		100	32,3	67,7	
I.3. Defensa y seguridad	100	73,8	26,2		100	63,3	36,7	0,0	100	53,0	47,0		100	49,5	50,5		100	38,3	60,4	1,2
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	100	62,7	31,7	5,6	100	59,7	34,3	6,0	100	51,0	41,5	7,5	100	51,2	41,6	7,2	100	55,4	37,2	7,4
II.1. Educación, cultura y ciencia y téc.	100	48,3	49,6	2,0	100	37,2	61,0	1,8	100	19,9	77,2	2,9	100	22,3	75,4	2,3	100	24,1	72,9	3,0
II.1.1. Educación básica	100	34,9	62,1	3,0	100	22,9	74,4	2,7	100	1,6	94,0	4,3	100	3,2	93,2	3,6	100	2,9	93,8	3,3
II.1.2. Educ. superior y universitaria	100	88,1	11,9		100	81,3	18,7		100	73,8	26,2		100	74,4	25,6		100	77,1	22,9	
II.1.3. Ciencia y técnica	100	97,2	2,8		100	96,9	3,1		100	94,7	5,3		100	95,3	4,7		100	94,9	5,1	
II.1.4. Cultura	100	33,3	66,7		100	34,4	65,6		100	34,2	65,8		100	35,0	65,0		100	27,6	46,8	25,6
II.1.5. Educ. y cultura sin discriminar	100	37,5	62,5		100	15,4	84,6		100	2,9	97,1	0,0	100	2,1	97,9		100	14,4	85,6	
II.2. Salud	100	60,2	36,0	3,7	100	60,8	34,4	4,8	100	49,8	43,6	6,6	100	52,2	42,2	5,6	100	51,8	41,9	6,3
II.2.1. Atención pública de la salud	100	20,9	68,9	10,2	100	17,5	68,3	14,2	100	14,5	69,2	16,3	100	18,3	68,1	13,6	100	17,1	67,4	15,5
II.2.2. Obras sociales-Atención de salud	100	78,5	21,5	0,0	100	77,8	22,2		100	63,9	36,1		100	68,2	31,8		100	68,5	31,5	
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	100	100			100	100	0,0		100	100			100	100			100	100		
II.3. Agua potable y alcantarillado	100	65,9	34,1		100	13,7	86,3		100	13,8	86,2		100	46,2	53,8		100	40,7	38,0	21,4
II.4. Vivienda y urbanismo	100	5,4	94,6		100	6,1	93,9		100	0,5	99,5		100	2,9	97,1		100	10,8	49,8	39,4
II.5. Promoción y asistencia social	100	71,7	16,0	12,3	100	45,2	37,3	17,5	100	21,9	47,2	30,9	100	31,0	36,4	32,6	100	41,3	42,4	16,3
II.5.1. Promoción y asistencia social	100	58,5	22,3	19,2	100	20,9	52,8	26,3	100	7,7	55,3	37,0	100	19,4	42,2	38,4	100	26,3	52,8	20,9
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones	100	94,4	5,6		100	92,5	7,5		100	89,2	10,8		100	90,9	9,1		100	87,0	13,0	
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	100	100			100	100			100	100			100	100			100	100		
II.6. Previsión social	100	81,4	18,6		100	80,3	19,7		100	79,8	20,2		100	79,2	20,8		100	80,7	19,2	0,1
II.7. Trabajo	100	100			100	100	0,0		100	89,0	11,0		100	93,6	6,4		100	92,9	3,4	3,6
II.7.1. Empleo y seg. desempleo	100	100			100	100			100	64,6	35,4		100	81,0	19,0		100	55,9	21,5	22,6
II.7.2. Asignaciones familiares	100	100			100	100			100	100			100	100			100	100		
II.8. Otros servicios urbanos	100		10,7	89,3	100		12,4	87,6	100		13,2	86,8	100		20,1	79,9	100		23,4	76,6
III. SERVICIOS ECONÓMICOS	100	71,4	26,5	2,0	100	80,4	16,8	2,8	100	29,8	57,7	12,5	100	73,1	22,8	4,1	100	64,9	29,6	5,5
III.1. Producción primaria	100	24,0	76,0		100	16,0	84,0		100	21,2	78,8		100	61,1	38,9		100	32,7	57,4	9,9
III.2. Energía y combustible	100	83,4	16,1	0,5	100	89,1	10,3	0,5	100	32,0	67,6	0,3	100	90,2	9,7	0,1	100	87,7	12,0	0,4
III.3. Industria	100	90,9	6,8	2,3	100	92,7	5,4	1,9	100	48,8	45,0	6,2	100	44,5	51,6	3,9	100	60,5	34,2	5,3
III.4. Servicios	100	68,2	29,3	2,5	100	70,6	22,2	7,1	100	34,3	45,3	20,5	100	69,7	23,5	6,9	100	60,3	32,3	7,4
III.4.1. Transporte	100	61,8	35,0	3,1	100	68,2	23,8	8,0	100	33,7	44,7	21,6	100	69,7	23,1	7,2	100	59,1	33,1	7,8
III.4.2. Comunicaciones	100	96,0	4,0		100	90,2	9,8	0,0	100	44,2	55,8		100	69,8	30,2		100	78,0	20,7	1,3
III.5. Otros servicios económicos	100	65,0	27,8	7,2	100	85,7	11,3	3,0	100	15,2	68,6	16,2	100	20,0	63,9	16,1	100	11,7	72,7	15,6
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA	100	95,7	2,9	1,4	100	93,7	5,4	0,9	100	83,7	15,5	0,8	100	88,3	11,1	0,6	100	89,3	10,4	0,4

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

Capítulo III.

El Sistema Tributario

Los impuestos son necesarios para financiar aquellos bienes que no pueden ser provistos por los mercados. Justicia, seguridad, defensa, reúnen las características de bienes públicos puros. Otros, como educación y salud, son bienes mixtos, con componente público y privado. El Estado los provee y además realiza pagos de transferencias (por ejemplo, asistencia y previsión social) que requieren el financiamiento con impuestos. Con esa finalidad el sistema impositivo le da al gobierno derechos de propiedad sobre los bienes e ingresos de los particulares. El diseño del sistema tributario es importante para el financiamiento del gobierno, la eficiencia económica, la distribución del ingreso y el crecimiento económico y existen conflictos entre esos objetivos. El análisis debe contemplar todo el sistema tributario, incluyendo los tributos sobre la seguridad social, los de los distintos niveles de gobierno y sus interacciones.

En el sistema tributario hay varios temas que demandan atención. En primer lugar el **tamaño**, o sea, la suma que el sector privado tiene que aportar para financiar al gobierno contemplando todos los impuestos y sus interacciones; en segundo lugar, la **asignación de los impuestos a los diferentes niveles de gobierno**; en tercer lugar, la **estructura tributaria** que comprende dos aspectos, por un lado el número e importancia relativa de los impuestos y, por otro lado, la estructura de los impuestos en particular-cuáles son sus bases imponibles y alícuotas; en cuarto lugar, quien paga, o sea, sobre que regiones y personas **inciden** los impuestos -quienes ganan y quienes pierden; en quinto lugar, las **distorsiones** que generan en las decisiones de los agentes económicos - cómo influyen los impuestos en el comportamiento de las personas y empresas, cuáles son los costos y los beneficios de cada alternativa; finalmente, la consideración de los **impuestos ocultos** que pagan los contribuyentes pero que no quedan reflejados en las estadísticas de recaudación. La estructura tributaria depende del contexto nacional e internacional en la que se aplica y está sujeta a restricciones políticas y las que surgen de la acción de grupos de presión. Una pregunta importante es, en consecuencia, la influencia que en estos temas han tenido y tie-

nen por un lado, las visiones sobre las actividades del gobierno que cambian a lo largo del tiempo a medida que se producen modificaciones en las condiciones económicas y sociales; por otro lado, las restricciones políticas y de los grupos de presión, y finalmente, el impacto de las revoluciones tecnológica e informática para facilitar la tarea recaudatoria ^{16, 17}.

En la Argentina, como en casi todos los países del mundo, la recaudación tributaria ha aumentado significativamente a lo largo del tiempo, se han modificado los poderes tributarios entre los niveles de gobierno que ha obligado a coordinarlos y se ha modificado el rol de los impuestos -p. ej. el de los impuestos sobre el comercio exterior en el gobierno nacional y el de los impuestos inmobiliarios en los gobiernos provinciales. En este trabajo se estudia la evolución de la recaudación tributaria de la Argentina desde 1900 hasta la actualidad. No se trata de un estudio exhaustivo sino de una descripción de los hechos principales y la de algunos temas relevantes para los que se presentan desarrollos parciales. En la primera parte se incluye una visión sintética en tanto que la segunda se destina a un análisis más detallado distinguiendo varios periodos. Se incluyen Anexos con la información y el método de construcción de las series.

I. PRIMERA PARTE.

EVOLUCIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA ARGENTINA. 1900-2018

Esta primera parte está organizada en la forma siguiente. Se presentan indicadores de la presión tributaria global desde 1900 hasta la actualidad (punto 1), la distribución entre la nación y las provincias (punto 2), los componentes de la estructura tributaria (punto 3), la turbulencia tributaria (punto 4), la incidencia regional y personal (punto 5), las distorsiones (punto 6) y los impuestos ocultos (punto 7).

1. Presión tributaria en porcentajes del Producto Interno Bruto

La forma más usual de medir el tamaño de la recaudación impositiva es en

-
16. La influencia de estos factores en la historia argentina puede estudiarse, entre otros, en Bunge (1940), Di Tella y Zymelman (1967), Cortés Conde y Gallo (1973), Díaz Alejandro (1975), Cortés Conde (1989, 2005), Gerchunoff y Llach (2003), de Pablo (2005), Romero (2012) y Llach y Lagos (2014).
 17. Para estudios detallados de la normativa tributaria argentina y de los cambios en la administración tributaria a lo largo del tiempo ver Cortés Conde et. al (2010) y Díaz y García Belsunce (directores. 2010).

porcentaje del producto o ingreso de una jurisdicción (países, regiones, provincias). Esa medida es de fácil cálculo y permite la comparación entre jurisdicciones en un momento del tiempo y/o para una misma jurisdicción en distintos momentos. Debe tenerse en cuenta que existen varios conceptos de producto e ingreso que dan lugar a tamaños muy distintos (producto nacional o interno; a precios de mercado o a costo de factores; en cada uno de esos casos, bruto o neto; ingreso disponible, etc.). En esta sección se utiliza como denominador el producto interno bruto a precios de mercado (PIBpm). El nivel de la presión tributaria forma parte del debate sobre los límites económicos del estado que ha sido el más importante a lo largo de los tiempos¹⁸. Gastos e ingresos han seguido una evolución similar ya que asignar más funciones al estado implica mayor necesidad de recaudación. La medición es importante ya que, una y otra vez se ha reconocido que una Nación puede caer en la decadencia por una doble vía. En primer lugar, cuando la presión tributaria excede la capacidad tributaria del país y/o cuando el sistema tributario genera fuertes distorsiones en la asignación de los recursos; en segundo lugar, cuando la carga tributaria se distribuye en forma inadecuada aunque no exceda la capacidad tributaria. En esta línea Feldstein (1977) concluye que hay muchos temas fascinantes en finanzas públicas, tanto teóricos como empíricos, pero ninguno tan importante como medir los efectos de los cambios en las alícuotas de los impuestos y en el costo de la recaudación.

En el **Gráfico N° 18** se presenta la evolución de la presión tributaria total y por separado la de la nación y las provincias más la Capital Federal (CABA) para 1900 a 2018¹⁹. A comienzos del siglo era similar a la de los países avanzados (alrededor del 10%)²⁰ y dependía de la recaudación de impuestos externos,

18. "The debate is central to any discussion of the kind of society we ought to aspire to be members of." (Dasgupta (1986: 25); en el mismo sentido Musgrave (1996: 247) sostiene que los límites económicos del estado y el rol de la política fiscal dependen de los objetivos y valores de la Sociedad; "The economic role of states...it might be considered *the most important topic in economics*" (Tanzi, 2018, p.1). Ver extensiones en el Capítulo II, Sección II.

19. Existe una extensa literatura empírica sobre determinantes de la presión tributaria comparando la situación de distintos países en base a datos de los Organismos Internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OECD y CEPAL). Las variables explicativas utilizadas son, entre otras, el producto bruto o ingreso, la estructura productiva, apertura de la economía, efectividad de la administración tributaria, inestabilidad política y económica y la corrupción. Los resultados varían por países, según el periodo, las variables explicativas y el método econométrico. Para un listado de trabajos ver Castañeda Rodríguez (2018) y Garriga, et. al. (2019). Ver también Ortiz-Ospina and Roxer (2016).

20. Tanzi and Schuknecht (2000). Según datos de Piketty (2014) la relación impuestos/GDP era (*continua*)

fundamentalmente sobre las importaciones. Como consecuencia de la primera guerra mundial la recaudación disminuye alrededor de un 50% ubicándose en 1918 en 5,8%. A partir de 1918 crece con una caída leve en 1930 debido a la depresión mundial pero se recupera rápidamente debido a la introducción de nuevos impuestos sobre actividades internas. Se recupera hasta 1938 y en 1939 comienza a disminuir como consecuencia de la segunda guerra mundial llegando a un valor de 10,9% en 1942, nivel similar al de comienzos de siglo. Como consecuencia de los cambios en la economía y las modificaciones tributarias la recaudación se recupera rápida y sostenidamente hasta alcanzar 20,6% a comienzo de los años cincuenta. Los treinta años siguientes serán testigos de fuertes fluctuaciones originadas en cambios en las políticas, efectos de la inflación sobre sistemas tributarios imperfectamente adaptados, vaciamiento de las bases imponibles por varias vías como desgravaciones, promociones, evasión, desincentivos para el pago debido a condonaciones, moratorias y blanqueos. La recaudación en 1980 tenía un valor similar al de 1950 pero se deterioró rápidamente llegando a un mínimo en 1983. A partir de ese momento crece con fluctuaciones hasta alcanzar el 21,5% en 1992 cuando se inaugura una década de estabilidad de la recaudación hasta 2001. Luego de la caída de 2002 comienza el periodo de notable expansión. El crecimiento de la presión tributaria a largo plazo plantea la pregunta de si esa fue la fuerza que impulsó el aumento del tamaño del sector público o si, por el contrario, el crecimiento se originó del lado del gasto; como en la gran mayoría de los años el resultado del sector público fue deficitario puede concluirse que el motor del aumento fue el gasto -quizás con la excepción de 2002-2008 con superávit fiscal por varios años seguidos cosa que no ocurrió en todo el periodo anterior.

Un punto importante es que al medir la presión tributaria sobre el PIB debe tenerse en cuenta que el denominador incluye el valor agregado por el gobierno y el numerador no incluye los impuestos ocultos²¹. El efecto de estos dos

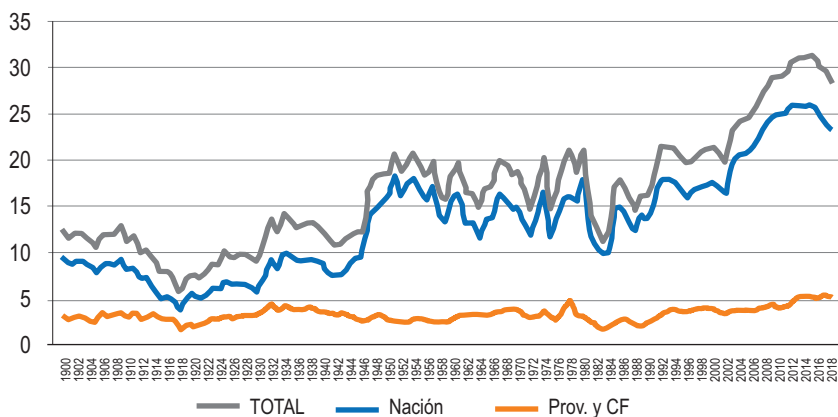
20. (continuación) era inferior al 10% entre 1880-1910 en Suecia, Estados Unidos, Reino Unido y Francia. Como referencia debe tenerse en cuenta que el producto per cápita de Suecia era inferior al de la Argentina en 1900 y 1910; el de Francia levemente superior en 1900 e inferior en 1910; en Estados Unidos era superior en 48,4% en 1900, diferencia que había disminuido al 30% en 1910; en el Reino Unido era superior en 63% en 1900 y la diferencia había disminuido al 21% en 1910 (en dólares de paridad de poder adquisitivo de 1990; datos del Maddison Project Database (varias versiones).

21. Ver el punto 7 de este Capítulo.

problemas de medición es que la presión tributaria sobre el PIB privado es mayor. El sector privado registrado soporta una carga tributaria mayor debido a la existencia de la economía informal (PIB no registrado) que demanda gasto público pero no paga impuestos.

Gráfico N° 18. Presión tributaria por nivel de gobierno como porcentaje del PIB

Periodo 1900-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a Díaz Alejandro C.F. (1975) para 1900-1939 y estadísticas tributarias de AFIP para 1940-2018.

2. Distribución de la recaudación por niveles de gobierno. Centralización tributaria

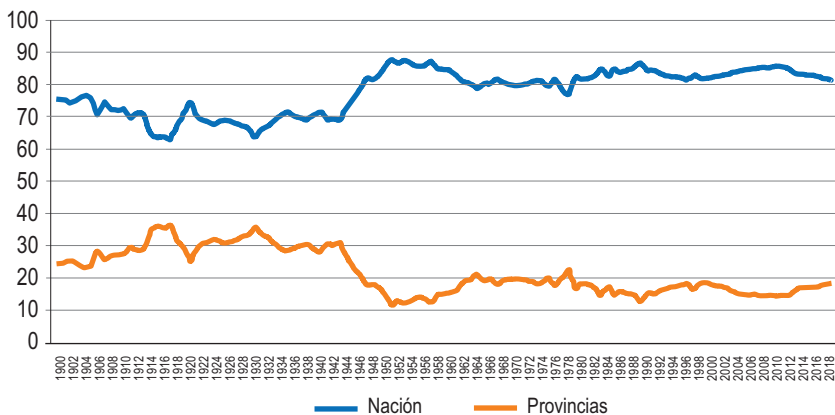
La teoría normativa de los impuestos brinda un conjunto de principios generales para la asignación de tributos a los distintos niveles de gobierno²². Desde el punto de vista del impacto sobre la eficiencia en la asignación de los recursos, lo fundamental es la movilidad o no de las bases imponibles; desde el punto de vista del impacto sobre la distribución del ingreso, lo fundamental es la aplicación del principio del beneficio o del principio de la capacidad de pago. El

22. Musgrave (1959), Oates (1972), Gordon (1983), Bird (2011), Bird and Slack (2014), Flatters, Henderson and Mieskowski (1974), Zodrow and Mieskowski (1984), Oates and Schwab (2004), Ahmad and Brosio (2006), Boadway and Shah (2009), and Blochliger and Nettley (2015).

principio general consiste en que, teniendo en cuenta que la movilidad es mayor a nivel subnacional que a nivel nacional, los tributos sobre bases móviles deben recaudarse a nivel nacional y aquellos sobre bases no móviles a nivel subnacional. Ese principio general se modifica según que los tributos se diseñen en base al principio del beneficio o de la capacidad de pago. Los gobiernos subnacionales pueden aplicar impuestos sobre bases móviles si responden al principio del beneficio. En cambio el gobierno nacional tiene mayor posibilidad de aplicar tributos sobre bases móviles, aunque éstas se diseñen según el principio de la capacidad de pago. Aun así, el gobierno nacional está limitado por la movilidad internacional de las bases imponibles. En todos los países del mundo, pese a estos principios teóricos generales, los gobiernos subnacionales aplican impuestos que se apartan del principio del beneficio. En este caso los impuestos basados en la capacidad de pago deberían diseñarse en base al principio de residencia, para evitar la exportación de impuestos. Sin embargo, el principio de residencia puede originar problemas desde el punto de vista de la localización eficiente especialmente si existen diferencias interjurisdiccionales en los recursos naturales. Estos principios brindan una guía general para el diseño del sistema tributario que debe contemplar dos criterios adicionales. Por un lado, que el sistema tributario global sea coherente contemplando todos los niveles y sus interrelaciones. Por otro lado, que los tributos de los gobiernos subnacionales cubran las necesidades locales, tengan pequeñas fluctuaciones en el ciclo, crecimiento de la recaudación en proporción a la economía local, que se recauden sobre bases locales sin exportación a otras jurisdicciones, que exista flexibilidad en las alícuotas y que se trate de impuestos visibles que contemplen los intereses de los distintos grupos. En los casos en los que el sistema tributario no puede cubrir todas las necesidades locales se requieren transferencias intergubernamentales. La organización federal del gobierno, utilizando transferencias, hay un grado libertad: las funciones (gastos) y los impuestos se distribuyen según lo requerido para la eficiencia económica, sin necesidad de tener que balancear los ingresos y gastos de cada nivel. Como los determinantes de la distribución de los poderes tributarios cambian a lo largo del tiempo una pregunta relevante es cuál ha sido la evolución en la Argentina.

Gráfico N° 19. Participación de cada nivel de gobierno como porcentaje en el total de Recaudación

Periodo 1900-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a Díaz Alejandro C.F. (1975) para 1900-1939 y estadísticas tributarias de AFIP para 1940-2018.

Los gráficos presentados revelan con claridad el dominio del nivel nacional en la recaudación total a lo largo del tiempo. Luego de un periodo de participación provincial creciente hasta alcanzar el 37% y 34% del total en 1917 y 1931 disminuye al 12% en 1951, se recupera hasta el 23% en 1978 y luego decrece hasta alcanzar un valor próximo al 17/18%. Estos cambios se originaron en modificaciones tributarias y en el impacto de los distintos modelos económicos en las recaudaciones relativas que se detallan más abajo. Pero a lo largo del tiempo se ha mantenido una fuerte centralización tributaria que refleja la “*tyranny of the status quo*” en el tema de la asignación de potestades tributarias. Un factor explicativo de la centralización han sido las limitaciones que por la vía de las leyes de coparticipación se fijaron para los impuestos provinciales: que impuestos pueden cobrar las provincias, como definir las bases imponibles y las alícuotas y las propuestas de transformación o eliminación de algunos impuestos (Porto, 2019).

3. Estructura tributaria

La estructura de un sistema tributario comprende el número e importancia relativa de los impuestos y es el resultado de un balance de objetivos conflictivos

vos, dadas las restricciones que enfrenta la economía. En la literatura teórica²³ se han formulado varias hipótesis para explicar sus determinantes.

Una hipótesis se vincula con el concepto de “ilusión fiscal” introducido en la literatura económica por Puviani (1903, 1972). La composición de los recursos surgirá de minimizar la percepción fiscal de los contribuyentes: por ejemplo, recursos que provienen de la propiedad pública, impuestos indirectos (incluidos en el precio de los bienes) vs los directos; inflación, deuda pública, los que gravan eventos inusuales que resultan agradables para las personas (compra de automóviles, viviendas, herencias, juegos de azar); los que tiene un patrón de incidencia incierto; y los que se pagan en cuotas diarias vs los que se pagan de una vez o pocas veces. Musgrave (1969) sugiere que la composición depende de la etapa de desarrollo económico de un país. En las primeras etapas de desarrollo predominan los impuestos fáciles de recaudar y, en etapas posteriores, los impuestos que son más complicados, con costos de administración más altos. Esta hipótesis enfatiza los costos de recaudación como determinante de la composición de los recursos; es una hipótesis de minimización de los costos. Hinrichs (1967), en un trabajo muy difundido a mediados del siglo anterior proponía diseñar una estructura tributaria dependiendo de la etapa de desarrollo económico de cada país sosteniendo que al dejar atrás la etapa de subdesarrollo los países tendrían la misma estructura tributaria que los más desarrollados. Pommerehe y Schneider (1982) explican los cambios en la composición suponiendo que los políticos tienen preferencias definidas por distintos tipos de tributos, reflejando su ideología y/o sus objetivos distributivos. Esta línea de explicación se vincula con la larga discusión sobre imposición directa e indirecta. Se asigna a la imposición directa el objetivo de equidad -debido a que los impuestos “directos” pueden ajustarse a las características de los individuos- y a la imposición indirecta al objetivo recaudatorio -suponiendo que se establecen sobre los bienes con independencia de las características de compradores y vendedores. En la teoría de la imposición óptima sobre bienes la estructura de las alícuotas resulta de igualar, para todos los bienes, la carga excedente marginal por peso recaudado -contemplando distintos objetivos y restricciones (entre otros, Ramsey, 1927; Diamond y Mirrlees, 1971; Atkinson y Stiglitz, 1976).

23. Para trabajos empíricos ver las notas al pie N° 19 y 20.

Hettich y Winner (1984) formulan un modelo general para todos los agentes políticos, sin considerar su filiación política. A diferencia de Pommerehe y Schneider suponen que el objetivo de los gobiernos es minimizar el costo político de recaudar una cierta suma; el objetivo se logra cuando el costo político marginal se iguala para todos los bienes. En Hettich y Winner (1991) se extiende el modelo para contemplar restricciones políticas y económicas de obtener la recaudación, siendo la estructura el resultado de igualar el costo político marginal de la recaudación con el beneficio político marginal del gasto público. Ashworth y Heyndels (2001) estudian los cambios de la estructura tributaria a lo largo del tiempo. Suponen que el gobierno tiene una estructura tributaria ideal y que los shocks exógenos lo apartan de esa estructura. El proceso de vuelta a la estructura ideal depende de la fortaleza/debilidad del gobierno. El proceso toma más tiempo si el gobierno es débil (está fragmentado). A mayor fragmentación del gobierno, menos cambiará la estructura tributaria. Los cambios en la función de producción de la agencia recaudatoria por la vía de su mejor organización institucional dentro del sector público y la incorporación de recursos humanos y tecnológicos modernos (Tanzi, 2018) modificaron la estructura tributaria al aumentar la importancia de los impuestos al valor agregado y a las ganancias, que junto con los impuestos de seguridad social dan cuenta en la actualidad de cuatro quintos de la recaudación nacional.

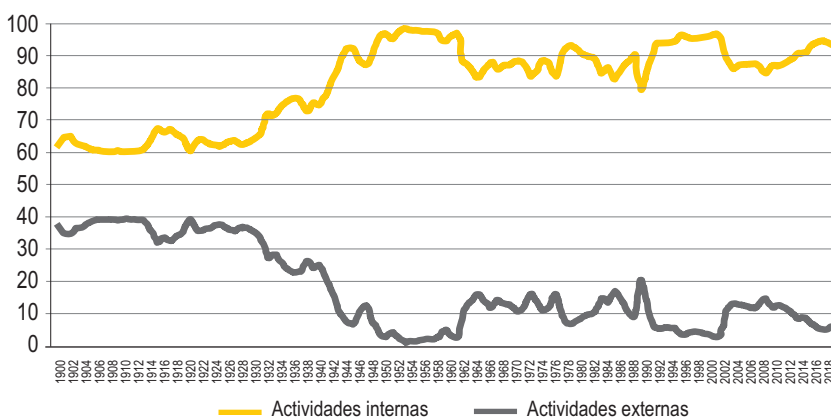
Las distintas etapas de la economía argentina y las distintas políticas económicas modificaron la estructura de la recaudación nacional en cuanto al origen de los recursos sobre actividades internas y externas (**Gráfico N° 20** y **Gráfico N° 21**). Los impuestos sobre el comercio exterior representaron entre el 30% y el 40% hasta 1929 para perder participación en los años siguientes hasta menos del 5% en la década de los años cincuenta. En la década de los sesenta y hasta 1989 fluctuaron alrededor del 15% del total (con un pico del 21% en 1989) para disminuir luego en la década de los noventa al eliminarse las retenciones sobre las exportaciones y reducirse los aranceles a las importaciones. Desde el 2002 se revierte la política económica con reimplantación de las retenciones.

Los impuestos sobre las actividades internas tuvieron la evolución inversa. Crecieron en importancia tanto los impuestos sobre actividades internas generales como los impuestos al trabajo. Desde comienzos de los años 40 los internos representaron alrededor del 80% del total. La estructura tuvo cambios importan-

tes a lo largo del periodo, p. ej. entre 1944 y 1949 aumentó la importancia relativa de los impuestos al trabajo. A partir de ese momento la estructura tributaria sobre las actividades internas quedó formada por Réditos/Ganancias, Ventas/IVA, Seguridad Social (aportes patronales y personales) y los Impuestos Internos (varios impuestos al consumo de bienes).

Gráfico N° 20. Estructura de la recaudación nacional según actividades internas y externas

Periodo 1900-2018, como porcentaje del total.

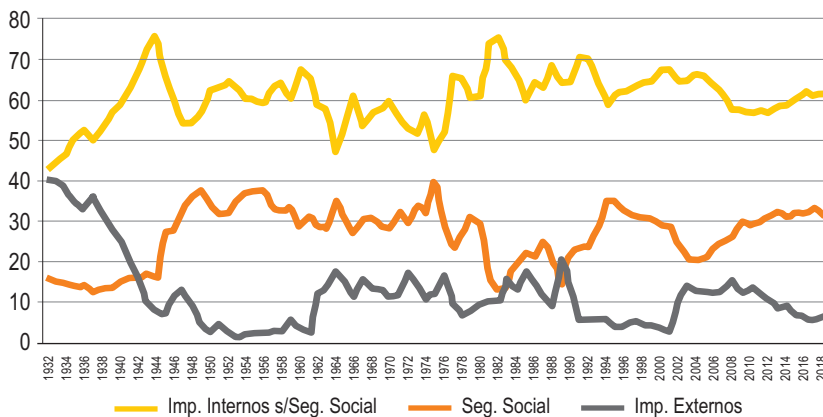


Fuente: Elaboración propia en base a Díaz Alejandro C.F. (1975) para 1900-1939 y estadísticas tributarias de AFIP para 1940-2018.

Dentro de los impuestos de mayor importancia cuantitativa sobre las actividades internas distintos a los impuestos al trabajo, se produjeron también cambios significativos (**Gráfico N° 22 a Gráfico N° 24**). La relación entre la recaudación ganancias/IVA creció de 1,2 a 1,9 entre 1950 y 1959 para caer luego, con fluctuaciones, hasta 0,16 en 1991 en el que comienza una recuperación hasta alcanzar 0,88 en 2015. Es notable la pérdida de recaudación de Ganancias que de representar el 3,34% del PIB en 1952 disminuyó hasta 0,66 en 1983 debido al vaciamiento de la base imponible por distintas vías. Desde el valor de 0,49 del PIB en 1990 se recupera llegando al 6,4% en 2015.

Gráfico N° 21. Estructura de la recaudación nacional según: Impuestos internos sin seguridad social, Seguridad Social e Impuestos externos

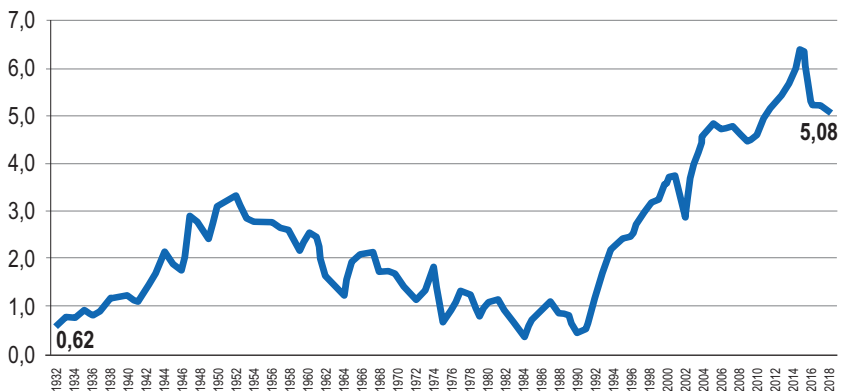
Periodo 1900-2018, como porcentaje del total.



Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Tributarias de AFIP.

Gráfico N° 22. Recaudación de Impuestos a los Réditos y a las Ganancias como porcentaje del PIB

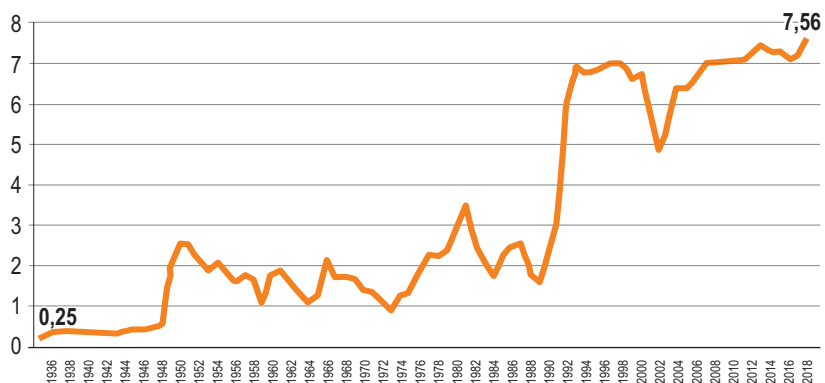
Periodo 1932-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Tributarias de AFIP.

Gráfico N° 23. Recaudación de los Impuestos a las Ventas y al Valor Agregado como porcentaje del PIB

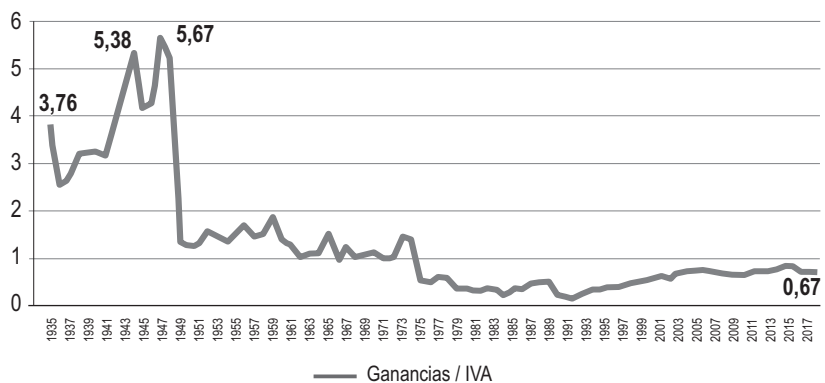
Periodo 1935-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Tributarias de AFIP.

Gráfico N° 24. Recaudaciones comparadas de Ganancias e IVA

Periodo 1935-2018.

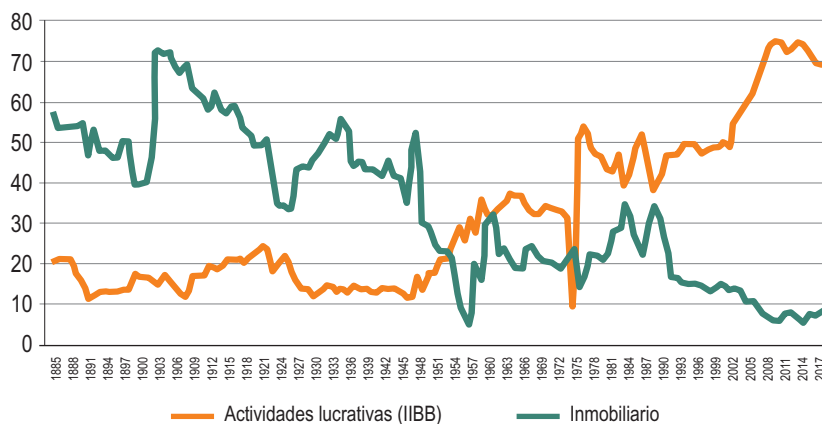


Fuente: Elaboración propia en base a Estadísticas Tributarias de AFIP.

La recaudación provincial también sufrió cambios importantes a lo largo del tiempo debido a distintos factores como el modelo económico vigente, la inflación y la relación tributaria con el gobierno nacional. Ese cambio en la estructura se ejemplifica con el caso de la provincia de Buenos Aires (**Gráfico N° 25**). Los impuestos inmobiliarios representaron el 72% de lo recaudado en 1904 con un mínimo de 4,9% en 1957; en 1984 se recuperaron al 36,3% y luego disminuyeron hasta valores menores al 10% en la segunda década de los dos mil. La Figura guarda gran similitud con la que representa la evolución de los impuestos a la propiedad y a los ingresos en la recaudación total en los Estados Unidos (Wallis, 2000. Figure 1, p. 71); los impuestos a la propiedad pasaron de representar el 42% de la recaudación total en 1902 a alrededor del 10% a fines del siglo. A nivel local llegaron a representar el 72% de la recaudación en 1902 y hoy es el único nivel de gobierno que lo percibe²⁴.

Gráfico N° 25. Participación del Impuesto a las Actividades Lucrativas (IIBB) y del Impuesto Inmobiliario en la estructura tributaria de la provincia de Buenos Aires

Periodo 1885-2019, en porcentaje.



Fuente: Elaboración propia en base a Porto, Garriga y Rosales (2014) y actualización.

24. "The unpopularity of state property taxes was revealed by the speed with which states eliminated their property tax in the early 19th century...and the virtual disappearance of state level property taxes in the 20th century..." (Wallis, p. 71).

4. Turbulencia en la estructura tributaria

Como respuesta a factores externos e internos y a las cambiantes condiciones económicas y sociales así como a la presión de distintos grupos la estructura tributaria ha estado sujeta a importantes modificaciones a lo largo del periodo²⁵. La turbulencia en la estructura tributaria provoca cambios en los precios de los bienes y dificulta el cálculo económico. Una persona que toma una decisión de ahorro o inversión hoy, en base al sistema tributario presente, puede ver que sus cálculos de costos y beneficios se modifican sensiblemente en el tiempo debido a cambios en los precios relativos inducidos por cambios en los impuestos. Hay varios factores que pueden explicar los cambios en la estructura tributaria. Un primer determinante es la elasticidad-ingreso de los distintos impuestos (o grupos de impuestos); la inexistencia de turbulencia (igual a cero) sólo se verificará si las elasticidades-ingreso fueran iguales para todos ellos. Un segundo determinante es la elasticidad-precio de la recaudación, factor de importancia en la Argentina debido a los procesos inflacionarios y a los intentos de adecuar el sistema tributario vía anticipos, indexaciones, cambios en las bases, alícuotas y otros. La inflación sería neutral con respecto a la composición de la recaudación sólo si la elasticidad-precio de todos los impuestos fuera igual. Un tercer determinante está vinculado con los cambios en la política económica que llevan a modificaciones de la estructura tributaria. Estos cambios pueden originarse en cambios políticos que acerquen al gobierno a grupos con distintas ideologías o que respondan a distintos grupos de interés. Por ejemplo, la estructura tributaria será diferente si la política económica se instrumenta con una economía abierta o con una economía cerrada en la que los Impuestos sobre el Comercio Exterior juegan un rol extra fiscal importante, pero que constituyen simultáneamente una fuente significativa de financiamiento del gobierno. La estructura tributaria será también diferente dependiendo de si existe un tipo de cambio fijo o fluctuante; con tipo de cambio fijo es probable que se intenten disminuir los impuestos que impactan sobre los costos de producción de los bienes en favor de los impuestos sobre los consumos finales. Otras posiciones presionarán en contra de los impuestos sobre los consumos por su real o aparente regresividad. La capacidad administrativa y la actitud de los contribuyentes es otro determinante de la

25. Para referencia a trabajos empíricos ver la nota al pie N° 19.

estructura tributaria. En momentos de debilidad administrativa o de rebelión fiscal de los contribuyentes se echará mano en forma intensiva a impuestos menos eludibles, tales como el de débitos bancarios, sobre tarifas de servicios públicos, impuestos sobre combustibles, etc. Los grupos de presión que logren tratamientos especiales inducirán también cambios en la estructura tributaria -vía tratamientos especiales como regímenes de promociones sectoriales y regionales. Los shocks externos -favorables y desfavorables- también son un factor de cambio en la estructura tributaria.

Una forma de describir este fenómeno es por medio del índice de turbulencia de la estructura tributaria (TET) de Ashworth y Heyndels (2001). El índice mide el grado en que difiere la estructura tributaria del año t de la del año $t-1$. Si hay n impuestos y r_i es el porcentaje de la recaudación total que se obtiene con el impuesto i , el índice de turbulencia de la estructura tributaria en t se define como

$$TET_t = \sum |r_{it} - r_{it-1}| \quad i = 1, 2, \dots, n$$

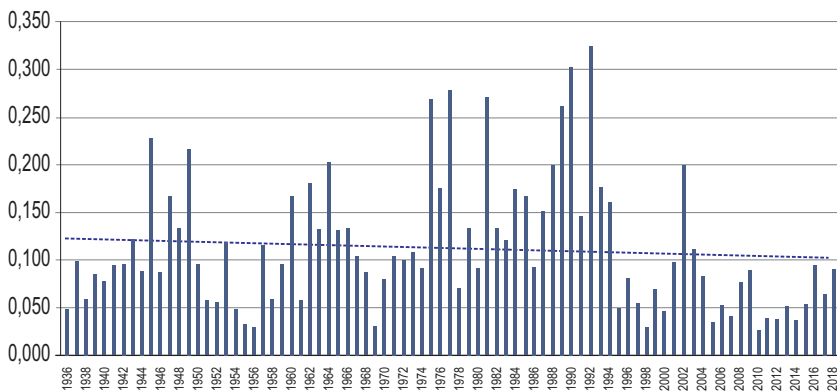
$$2 \geq TET \geq 0$$

El índice es igual a cero cuando las estructuras tributarias de t y $t-1$ son iguales. El valor máximo es 2²⁶. El cálculo se realiza para el período 1935-2018 agregando los impuestos en cinco grupos a partir de las estadísticas tributarias de la Afip (2018): Impuestos a los Réditos/ganancias, impuestos a las Ventas/IVA, seguridad social, otros impuestos internos e impuestos externos (**Gráfico N° 26**). El índice promedio no ponderado es igual a 0,112 que significa que el 5,6% de la recaudación cambia, año a año, de un grupo de impuestos a otro. La turbulencia ha sido alta comparada con 20 países de la OECD en los que el valor del índice para 1965-1995 fue 0,034 ((Ashworth and Heyndels, 2001). La tendencia es levemente decreciente como lo muestra la línea punteada. Para 1932-2000 el índice calculado en Porto (2004) era 0,1323. En algunos años es notablemente alto (1945, 1949, 1964, 1975-1977, 1981, 1988-90, 1992 y 2002. Una pregunta interesante es la relación estadística entre la turbulencia tributaria y la recaudación; el **Gráfico N° 27** sugiere que a menor turbulencia mayor es la recaudación.

26. Debe notarse que el valor del índice depende del número de grupos de impuestos.

Gráfico N° 26. Turbulencia de la estructura tributaria en Argentina

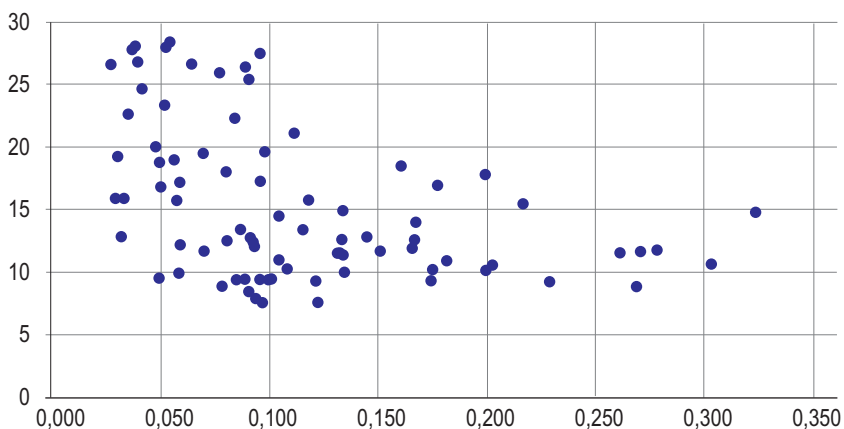
Periodo 1935-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

Gráfico N° 27. Relación entre turbulencia de la estructura tributaria y la recaudación en Argentina

Periodo 1936-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a AFIP.

La complejidad y turbulencia está presente en los distintos impuestos como se demuestra en dos trabajos de Tesis en la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales. Trucchia (2005) estudia el caso de IVA entre 1974 y 2003 cuantificando, entre otras cuestiones, la turbulencia en la base imponible (cambios en el tratamiento de las alícuotas aplicables), en las exenciones (cambios entre sectores) y en las alícuotas diferenciales (cambios de las bases sujetas a esas alícuotas). Los promedios anuales son 3%, 8% y 21,5%, respectivamente. Tavela (2003) documenta la complejidad a través de la variación del número de impuestos (creación y eliminación año a año) y cambios en las bases, exenciones y alícuotas de los impuestos internos, ganancias e IVA entre 1970 y 2001.

5. Incidencia regional y personal de los impuestos

El impacto distributivo (¿quién paga?) de los impuestos ha sido siempre preocupación de los estudiosos de la economía fiscal, de los políticos y de los hacedores de la política. En esta tarea debe tenerse en cuenta que lo relevante es sobre quién incide el impuesto que puede ser distinto de quién es el obligado legalmente a pagarlo debido a la traslación según las condiciones de oferta y demanda. Los primeros esfuerzos por medir el impacto distributivo de la política fiscal se concentraron en los impuestos (p. ej. Musgrave y Thin, 1948) y luego se extendió a los gastos y a la necesidad de contemplar en conjunto los dos lados del presupuesto (Musgrave, 1964; Reynolds and Smolensky, 1977). En la Argentina existen valiosos estudios que se ocupan de distintos aspectos ya sea del lado de los gastos o de los impuestos²⁷. En trabajos realizados por Cont y Porto (2018, 2019) se midió el impacto distributivo de toda la actividad fiscal, incluyendo gastos e impuestos y los niveles nacional y provincial para el promedio 1995-2010 de modo de suavizar las fluctuaciones anuales que pueden resultar en los datos anuales. En la cuantificación se consideraron todos los impuestos nacionales distribuidos por provincias, todos los impuestos provinciales y se distribuyeron por niveles de ingreso (quintiles) dentro de cada provincia. Se utilizó el criterio de incidencia regional y personal, o sea, en qué provincia inciden los impuestos y que quintiles los pagan dentro de cada provincia.

27. Entre otros los trabajos del CEDLAS (FCE-UNLP), Ahumada, et.al (1994), Flood, et. al. (1994), Gasparini et. al (1998), Bertranou y Bonari, 2003 y varios de la Dirección Nacional de Gastos Sociales consolidados (1999) y actualizaciones.

El método utilizado es el propuesto por Reynolds-Smolensy que resulta de la siguiente expresión,

$$RS_t = \sum(t_j / (1 - t_j - g_j)) \cdot Kt_j$$

donde RSt es el cambio del índice de desigualdad de Gini debido a los impuestos, t y g son el tamaño de los impuestos y de los gastos en términos del producto bruto interno, j son la Nación y las provincias, y Kt es el índice de Kakwani de progresividad de los impuestos (la diferencia entre el coeficiente de concentración de impuestos y el índice de Gini antes de los impuestos). La diferencia entre t y g permite considerar los casos de déficit y superávit presupuestarios. La cuantificación para cada provincia, la Ciudad autónoma de Buenos Aires y el agregado para el país se presenta en la **Tabla N° 28**. Para el nivel agregado el promedio 1995-2010 revela que los impuestos son neutrales o levemente regresivos e incrementan la desigualdad en 0,03 puntos siendo mayor la regresividad de los nacionales (0,02) comparados con los provinciales (0,01). La consideración de la economía no registrada y los impuestos ocultos pueden modificar significativamente los resultados. Considerando toda la actividad fiscal el impacto promedio en el periodo fue de disminuir el Gini por el lado de los gastos (0,13) y aumentarlo por el lado de los impuestos (0,03). La situación difiere entre provincias.

Tabla N° 28. Impacto distributivo de los impuestos nacionales y provinciales

Promedio 1995-2010, por provincia y según niveles de ingreso (quintiles).

1995-2010	Variación de Gini por impuestos	tN	KtN	tN/(1-t+g)	tP	KtP	tP/(1-t+g)
CABA	0,00	0,00	0,00	0,13	0,00	-0,02	0,05
Buenos Aires	0,00	0,00	-0,01	0,24	0,00	-0,03	0,07
Catamarca	-0,02	-0,02	-0,07	0,21	-0,01	-0,12	0,06
Córdoba	-0,03	-0,02	-0,08	0,24	-0,01	-0,09	0,08
Corrientes	-0,03	-0,02	-0,09	0,24	0,00	-0,08	0,06
Chaco	-0,04	-0,03	-0,13	0,23	-0,01	-0,11	0,08

continúa 

← continuación

1995-2010	Variación de Gini por impuestos	tN	KtN	tN/(1-t+g)	tP	KtP	tP/(1-t+g)
Chubut	-0,03	0,00	0,00	0,24	-0,03	-0,20	0,14
Entre Ríos	-0,03	-0,02	-0,09	0,23	-0,01	-0,10	0,09
Formosa	-0,04	-0,03	-0,16	0,20	-0,01	-0,18	0,06
Jujuy	-0,03	-0,02	-0,11	0,21	0,00	-0,12	0,04
La Pampa	-0,03	-0,01	-0,06	0,23	-0,01	-0,12	0,11
La Rioja	-0,02	-0,02	-0,09	0,20	0,00	-0,11	0,04
Mendoza	-0,03	-0,01	-0,07	0,22	-0,01	-0,15	0,07
Misiones	-0,03	-0,02	-0,11	0,20	-0,01	-0,11	0,05
Neuquén	-0,05	-0,01	-0,10	0,11	-0,04	-0,26	0,15
Río Negro	-0,03	-0,02	-0,09	0,21	-0,01	-0,19	0,07
Salta	-0,05	-0,04	-0,12	0,32	-0,01	-0,17	0,08
San Juan	-0,03	-0,03	-0,10	0,26	-0,01	-0,14	0,05
San Luis	-0,02	-0,02	-0,10	0,16	-0,01	-0,13	0,05
Santa Cruz	-0,03	0,01	0,04	0,17	-0,03	-0,20	0,17
Santa Fe	-0,02	-0,01	-0,03	0,25	-0,01	-0,11	0,07
Santiago del Estero	-0,03	-0,03	-0,11	0,24	-0,01	-0,13	0,05
Tucumán	-0,04	-0,03	-0,10	0,29	-0,01	-0,08	0,06
Tierra del Fuego	-0,03	-0,01	-0,05	0,13	-0,02	-0,18	0,11
Total país	-0,03	-0,02	-0,08	0,21	-0,01	-0,13	0,08

Fuente: Cont, W. y A. Porto (2018 y 2019).

6. Distorsiones

Los impuestos generan distorsiones en la asignación de los recursos que dependen de que impuestos integran el sistema y cuál es la estructura de cada uno. Como se vio en el punto 4 la estructura tributaria ha estado sujeta a una fuerte turbulencia a lo largo del tiempo. Del mismo modo se ha verificado turbulencia en impuestos en particular (Réditos/ganancias; Ventas/IVA e

Impuestos Internos). Esta turbulencia ha significado distintos impuestos, distintas bases imponibles y distintas alícuotas que originan distorsiones. En lo que sigue se ilustra con el caso de impuestos sobre la producción y el consumo²⁸. Se suponen dos bienes sin insumos intermedios y que cada bien tiene tres etapas productivas, siendo el valor agregado en cada etapa igual a VA_{ij} en el que $i = 1, 2$, son bienes y $j = 1, 2, 3$ son las etapas productivas. En el caso de un impuesto acumulativo (como ingresos brutos en las provincias, la tasa municipal por seguridad e higiene en las municipalidades y parcialmente en varios impuestos nacionales) se gravan todas las etapas con una alícuota sobre el precio final igual a t siendo en consecuencia $k = 1/(1 - t)$ la alícuota resultante sobre el valor agregado²⁹. Los precios finales resultantes son,

$$P_1 = k^3 \cdot VA_{11} + k^2 \cdot VA_{12} + k \cdot VA_{13} \quad (1)$$

$$P_2 = k^3 \cdot VA_{21} + k^2 \cdot VA_{22} + k \cdot VA_{23} \quad (2)$$

Si el impuesto no es acumulativo y T es la alícuota sobre el precio final de modo que $K = 1 / (1 - T)$ es la alícuota sobre el valor agregado, el precio relativo es

$$P_1/P_2 = K_1 \cdot VA_1/K_2 \cdot VA_2 \quad (3)$$

donde la alícuota K se selecciona de modo que se obtenga la misma recaudación que con el impuesto acumulativo con alícuota k .³⁰

En (1) y (2) si k es igual entre bienes y en todas las etapas³¹, no hay distorsión si el valor agregado en cada etapa es el mismo para los dos bienes. Si difieren, la distorsión depende del grado de diferenciación en la incorporación de valor agregado en cada etapa y del nivel de la alícuota³². Si en (3) la alícuota K es la misma para los dos bienes no existe distorsión ya que el precio relativo es igual al costo relativo.

28. Ver, entre otros, Nuñez Miñana y Porto (1981), Porto, Garriga y Rosales (2014).

29. Siendo P el precio de un bien y t la alícuota sobre el precio resulta $P = VA + P.t$ de modo que puede reescribirse $P = (1 / (1 - t)) \cdot VA$; $P = k \cdot VA$.

30. Si el proceso productivo tiene 3 etapas en la que se agrega un tercio del valor agregado en cada una y k es igual a 1,25 ($t = 0,2$) la alícuota del impuesto no acumulativo para recaudación equivalente es K igual a 1,57 ($T = 0,363$).

31. La alícuota uniforme para todas las etapas y todos los bienes es un requisito para que no exista distorsión, excepto cuando la diferencia de alícuotas se origina en diferente utilización de insumos públicos.

32. En un caso más general la distorsión resultará mayor cuanto mayor sea la diferencia en el número de etapas, más asimétrica la estructura del valor agregado y mayor la alícuota.

En la Argentina el impuesto acumulativo más importante, Ingresos Brutos (IIB), ha estado sujeto a lo largo del tiempo a intentos de eliminación, sustitución, o modificaciones que fracasaron debido a las grandes pérdidas de recaudación que originaban a las provincias al no preverse una alternativa de sustitución realista. La distorsión del impuesto se compara con el efecto neutral del IVA que es un impuesto no acumulativo. Por la forma en que están estructurados el IIB y el IVA los dos resultan distorsivos como se ejemplifica a continuación. La tasa de distorsión se define como $d = (P_1/P_2) / (VA_1/VA_2)$, o sea, la relación entre el precio relativo y el costo relativo de los bienes. Se suponen dos bienes, cada uno con tres etapas: el bien 1 agrega el 60% del valor agregado en la primera etapa, el 25% en la segunda y el 15% en la tercera, mientras que el bien 2 lo hace 15%, 25% y 60%, respectivamente. Existe de ese modo una diferencia sustancial en la estructura relativa del valor agregado en cada etapa para cada bien. Con la alícuota general del 3,5% del IIB de la provincia de Buenos Aires, la consecuencia del impuesto es generar una distorsión del 3,1%, es decir, el precio relativo se aparta 3,1% del costo relativo de los bienes. La distorsión es numéricamente pequeña.

El IVA, en su aplicación en la Argentina, también produce distorsiones en la asignación de recursos: a) en el IVA existen tasas diferenciales del 21% y el 10,5% que implican una distorsión igual al 9,5%; b) algunos bienes están exentos de modo que la alícuota es cero y la distorsión es en ese caso igual al 21%; c) en la comparación del orden de magnitud de las distorsiones del IIB y el IVA, en los ejemplos comentados, debe tenerse en cuenta la diferencia de alícuotas que es relativamente baja en el IIB (3,5%) versus el 21% en el IVA.

La evasión diferencial por sectores o regiones es otro factor que genera distorsiones debido a que implica distintas alícuotas del mismo modo que las desgravaciones. El combate de la evasión es el primer paso para eliminar las distorsiones en la asignación de recursos que resultan de los impuestos.

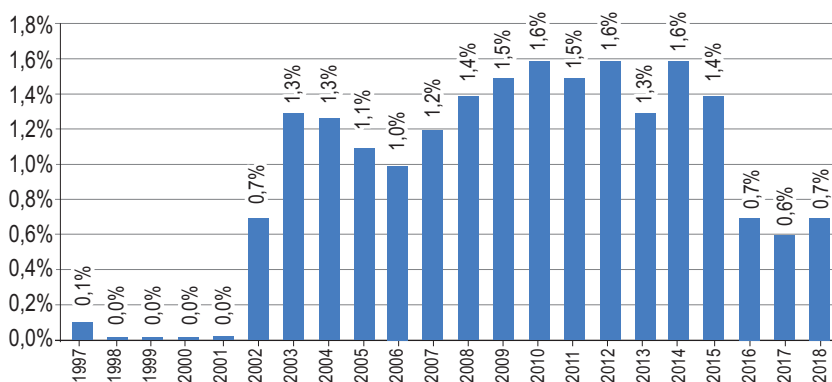
7. Impuestos ocultos

El estado también carga tributos que no quedan registrados como recaudación en las cuentas fiscales. Se trata de “política tributaria oculta” (Tanzi, 2018, pp. 38, 39). Un ejemplo son las retenciones a las exportaciones del sector agroindustrial. Por la producción que se exporta el gobierno obtiene ingresos

fiscales que se registran en las cuentas públicas. Pero el aporte tributario que resulta de las retenciones es *mayor* que los ingresos percibidos por el gobierno. Esto es así porque las retenciones disminuyen el precio de los bienes gravados destinados a consumo final interno. Es *como si* el gobierno recaudara el impuesto sobre *toda* la producción y destinara *una parte* a rentas generales y *otra parte* a subsidiar el consumo. De esa forma el subsidio implicado por las retenciones a las exportaciones es un impuesto que recae sobre el sector; la única diferencia es que ese impuesto pasa directamente a los consumidores. En el **Gráfico N° 28** se presenta una cuantificación realizada para la Fundación Producir Conservando por Porto y Di Gresia (2019) para 1997-2018. El impuesto “oculto”, que varió entre 1,6% del PIB y 0% provee un ejemplo de como las circunstancias sociales y las ideologías políticas determinan la estructura tributaria. En el periodo de la convertibilidad la alícuota fue cero para no interferir con la producción; a partir de 2002 hasta 2015 la recaudación alcanzó el 1,6% del PIB y con un nuevo cambio político se redujo a alrededor de 0,7% del PIB.

Gráfico N° 28. Impuesto oculto en el subsidio al consumo interno por las retenciones a la exportación en el sector agroindustrial

Periodo 1997-2018, como % del PIB.



Fuente: Elaboración propia en base a Porto y Di Gresia (2019).

II. SEGUNDA PARTE.

DESARROLLO AMPLIADO POR PERIODOS ³⁴

Esta segunda parte se dedica a la evolución de la recaudación, con más detalle, distinguiendo distintos periodos, determinados por la disponibilidad de información. Los datos se han obtenido de distintas fuentes que, junto con los métodos de construcción, se indican en cada caso. Cuando los datos básicos estaban expresados en términos del PIB se tomaron como los dan las fuentes, sin recálculos. Como se trata de distintas fuentes pueden existir heterogeneidades - de ahí que se presenten por separado- pero de los análisis realizados se puede concluir que no alteran las conclusiones del trabajo. Los periodos son: 1. 1900 a 1939; 2. 1940 a 1952; 3. 1950 a 1980; y 4. 1980 a 2018.

1. Periodo 1900-1939

En este periodo la Argentina participó del consenso existente en la mayoría de los países industrializados de asignar pocas funciones al estado; 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. En la Argentina la presión tributaria en los primeros años del siglo era del 13% del PIB (**Gráfico N° 29**). Como consecuencia de la primera guerra mundial el PIB de la Argentina disminuyó 20% entre 1917 y 1913 lo que impactó fuertemente en sus fuentes de financiamiento y la recaudación disminuyó al 6,5% del PIB en 1918. Desde ese momento comienza un periodo de recuperación del PIB que más que se duplicó hasta 1929. La nación y las provincias contaban con la recaudación sobre bases tributarias propias; solo en los Impuestos Internos la facultad era concurrente (hubo separación de fuentes tributarias hasta 1890). Había autonomía tributaria en amplia. En concordancia con el modelo de crecimiento, la principal fuente de recaudación de la Nación eran los impuestos sobre el comercio exterior. Hasta 1890 representaron alrededor del 80% del total y se originaban en su mayor parte en los derechos de importación que si bien perseguían un fin fiscal posibilitaron un incipiente desarrollo

34. Los datos se detallan en las Tablas 33 a 36.

industrial. Esa forma de financiamiento estaba sujeta a shocks externos como quedó demostrado en la primera guerra mundial. La crisis de 1890-91 generó una modificación importante en la estructura tributaria argentina en cuanto a las fuentes de financiamiento y su diversificación. Los Impuestos Internos pasaron a ser concurrentes de la nación y las provincias y participaron con alrededor del 20% en la recaudación nacional total. En las provincias dominaron la estructura tributaria los impuestos inmobiliarios que representaban en forma directa alrededor del 40% de la recaudación total porcentaje que crecía en más de 10% si se agregaba el impuesto a la transmisión gratuita de bienes que gravaba fundamentalmente la transferencia de inmuebles.

Hasta 1917 hay un proceso de descentralización tributaria: la participación de la Nación disminuye del 68,6% en 1900 al 55% en 1917; la guerra tuvo un efecto importante debido a que la base tributaria de los impuestos nacionales disminuyó mientras la base del impuesto inmobiliario se mantuvo. La participación nacional se recuperó luego con fluctuaciones y en 1930 era levemente superior a la de 1917. La crisis de 1929-30 generó un cambio en el modelo de crecimiento y el estado comenzó a participar activamente en la vida económica. Desde 1931-32 comienza a modernizarse el sistema tributario argentino con la finalidad de orientar la recaudación hacia actividades internas y diversificar su origen. A partir de 1930 la participación nacional crece hasta alcanzar el 65% en 1939 debido a la sanción por Decreto-Ley del impuesto a las Transacciones en 1931 y el impuesto a los Réditos³⁵ a partir de 1932. La recaudación de estos impuestos era exclusiva de la Nación ya que no eran coparticipables. Estos dos impuestos fueron el antecedente de Ventas y Réditos que junto con los Internos Unificados, sancionados por el Congreso Nacional, rigieron desde el 1-1-1935. Estos tres impuestos eran coparticipados lo que provocó un cambio importante en las relaciones tributarias entre la Nación y las provincias por las obligaciones que asumían las partes. La coparticipación de los impuestos internos era una contrapartida por la obligación asumida por las provincias de derogar los impuestos similares existentes. En los otros dos impues-

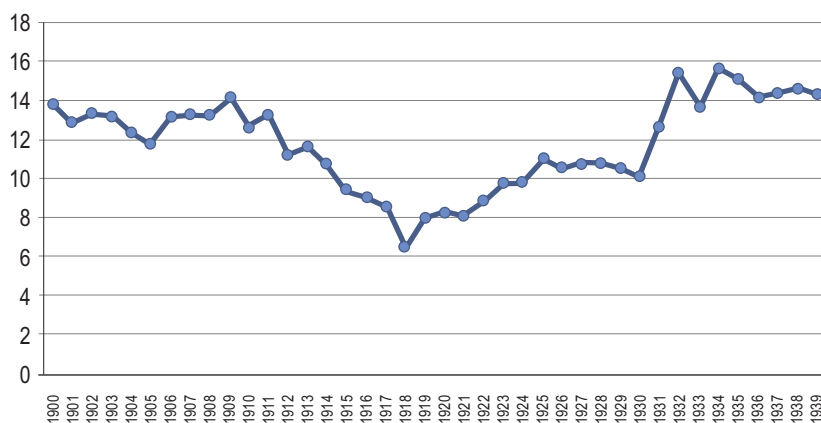
35. El impuesto a los Réditos de 1932 fue diseñado por el Dr. Raúl Prebisch, que era Subsecretario de Hacienda en el Ministerio de Hacienda de la Nación, en base a estudios que había realizado sobre el funcionamiento del tributo en Australia (Cortés Conde, et al.).

tos era como compensación por la utilización de una base tributaria que era fuente permanente de las provincias o compartida por tiempo determinado. Un hecho importante en este periodo es la participación de las municipalidades en la recaudación tributaria total que fue de alrededor del 10% con un máximo de 14%. En 1932 se crearon impuestos afectados a la construcción de caminos (naftas y aceites lubricantes) que se coparticipaban con las provincias (coparticipación vial).

A lo largo de este periodo se produjeron importantes cambios en la estructura tributaria de los dos niveles de gobierno que constituyeron el nacimiento del sistema tributario argentino y de la relación fiscal entre la nación, las provincias y las municipalidades.

Gráfico N° 29. Recaudación (Nación, Provincias y Municipios) en Argentina como porcentaje del PIB

Periodo 1900-1939.



Fuente: Elaboración propia en base a Bunge, A. (1940).

Tabla N° 29. Recursos corrientes del Gobierno Nacional*Periodo 1889-1929, como porcentaje del total.*

Año / Recursos	1889	1892	1900	1920	1929
1. Recursos 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
Recursos totales	100	100	100	100	100

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.

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. En varios se incluyen Transmisión gratuita de bienes y sellos que se cobraban en Capital Federal y los Territorios nacionales.

Tabla N° 30. Recursos impositivos de la provincia de Buenos Aires*Periodo 1889-1929, como % del total.*

Año / Recursos	1889	1892	1900	1920	1929
1. Patentes	14,8	10,6	16	21,5	13,8
2. Inmobiliario	43,9	45,7	36,9	46,7	42,1
3. Actos jurídicos	22,7	29,8	39,8	17,4	14
4. Varios	18,6	13,9	7,3	4,9	2,6
5. Transmisión gratuita de bienes (1)				8,3	15,4
6. Impuestos sobre consumos				0,8	12
Recursos totales	100	100	100	100	100

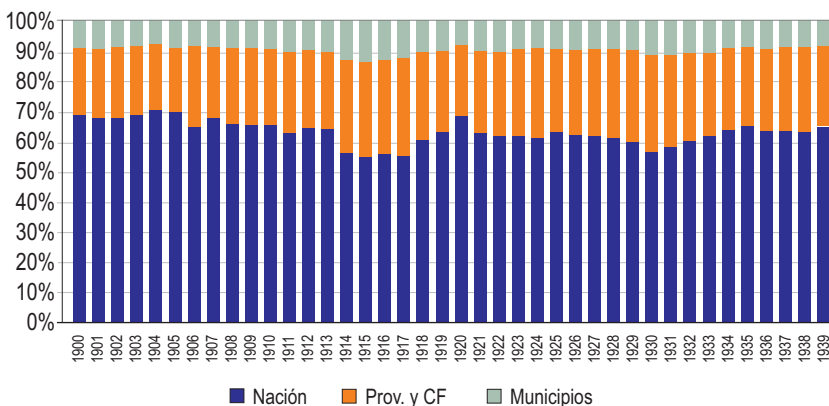
Fuente: elaboración propia en base a datos de Porto (1988).

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

La distribución de la recaudación por niveles de gobierno se presenta en el **Gráfico N° 30 y Gráfico N° 31**.

Gráfico N° 30. Recaudación por nivel de gobierno (Nación, Provincias y Municipios)

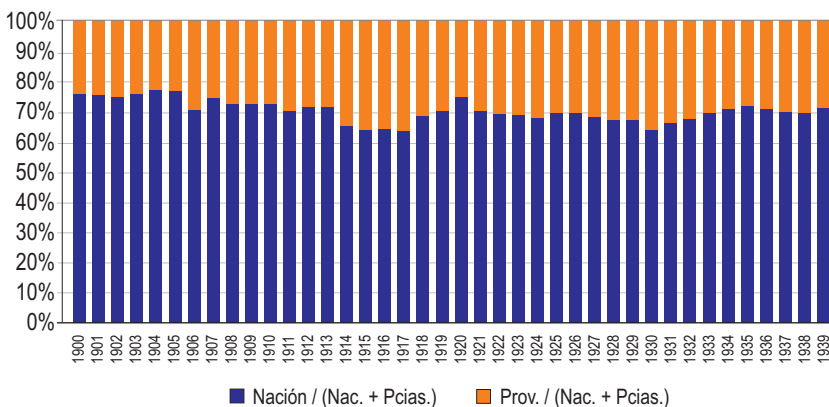
Periodo 1900-1939, como porcentaje del total.



Fuente: Elaboración propia en base a Bunge, A. (1940).

Gráfico N° 31. Recaudación por nivel de gobierno en relación al total Nacional y Provincial

Periodo 1900-1939, como porcentaje del total.



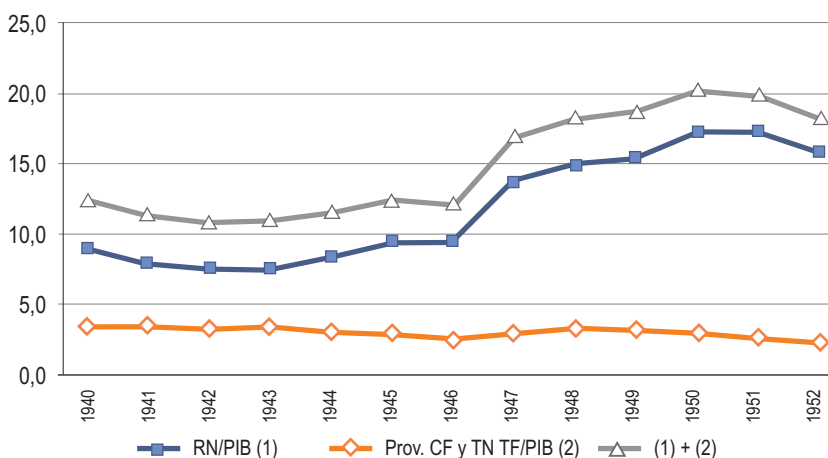
Fuente: Elaboración propia en base a Bunge, A. (1940).

2. Periodo 1940-1952

Esta etapa continúa y acentúa el modelo de desarrollo orientado hacia la actividad interna vía la sustitución de importaciones y el crecimiento del sector público. La presión tributaria (**Gráfico N° 32**) nacional más provincias y CF se mantiene aproximadamente constante entre 1940 y 1945 en alrededor del 12% con aumento de la nacional (del 8,8% al 9,3%) y disminución de la provincial (de 3,4 a 3%). A partir de 1947 la presión tributaria tiene un importante crecimiento hasta llegar al 20,2% en 1950 (18,2% en 1952). Este incremento se debió a la recaudación nacional que pasó del 13,9% en 1947 al 17,2% en 1950 (15,8% en 1952) en tanto que la provincial disminuyó del 3% en 1947 al 2,9% en 1950 (2,4% en 1952). Estas evoluciones se tradujeron en mayor centralización tributaria como puede observarse en el **Gráfico N° 33**.

Gráfico N° 32. Presión tributaria en Argentina

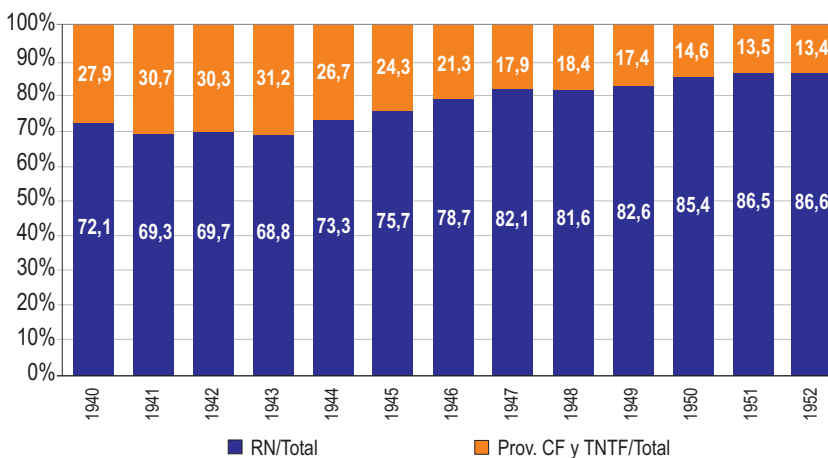
Periodo 1940-1952, como porcentaje del PIB.



Fuente: La Recaudación Nacional proviene de AFIP, en la cual se cuenta con una serie histórica que mantiene a lo largo de los años la metodología aplicada para el cálculo. La recaudación de Provincias, CF y TNTF se calculó en base a la de Buenos Aires en el total: 31,7% en 1933; 31,8% en 1935; 35,3% en 1938; 38,4% en 1959 y 35% en 1966).

Gráfico N° 33. Centralización tributaria en Argentina

Periodo 1940-1952, recaudación según nivel de gobierno como porcentaje del total.



Fuente: La Recaudación Nacional proviene de AFIP, en la cual se cuenta con una serie histórica que mantiene a lo largo de los años la metodología aplicada para el cálculo. La recaudación de Provincias, CF y TNTF se calculó en base a la de Buenos Aires en el total: 31,7% en 1933; 31,8% en 1935; 35,3% en 1938; 38,4% en 1959 y 35% en 1966).

Los factores explicativos de la centralización se encuentran en las características de los sistemas tributarios de los dos niveles de gobierno. En 1931 y 1932 la nación incorporó los impuestos a las Transacciones y a los Réditos, respectivamente, cuyas bases se actualizaban (con algún retraso dado los métodos de declaración y pago) con la inflación. Desde 1935 se estableció la coparticipación de esos impuestos. La Nación agregó nuevos impuestos, Ganancias Eventuales (en 1946, coparticipable) y Beneficios Extraordinarios (1943 y 1944, no coparticipable). En 1951 se creó el Impuesto nacional sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes (desde 1951). Este impuesto constituyó un nuevo avance de la nación ya que tradicionalmente habían sido aplicados por las provincias (como Impuesto a la Herencia o a la Transmisión gratuita de bienes). Se aplicaba a las sociedades de capital sobre el capital y las reservas y era coparticipable según la radicación de los bienes. Las provincias asumieron la obligación de no gravar esas bases imponibles y debido a ello su recaudación del Impuesto

a la Transmisión Gratuita de bienes disminuyó su importancia. En este periodo se agregan explícitamente disposiciones que limitaban la autonomía tributaria provincial. En 1946 se prorroga la vigencia de los impuestos a las Ventas y a los Réditos (sancionados a partir del 1-1-1935 con duración de 10 años). Se establece que las provincias se obligan a no aplicar gravámenes similares a los establecidos y a coparticipar con sus municipalidades por lo menos el 10% de lo que recibieran por coparticipación federal.

La coparticipación pudo haber tenido el efecto de desalentar el esfuerzo propio debido a que transformó la restricción presupuestaria provincial en “blanda”. Quizás más importantes como determinantes del grado de centralización tributaria fueron las características de los recursos propios provinciales. Se vio que el tributo más importante era el Inmobiliario; por ese entonces no había actualización periódica de las valuaciones fiscales que se desactualizaban rápidamente con la inflación. En la provincia de Buenos Aires pasaron de representar el 72% de la recaudación propia en 1902 al 27,3% en 1950). En el primer quinquenio de los años cincuenta se realiza el primer revalúo inmobiliario para actualizar y homogeneizar los valores de las propiedades y se estableció que el revalúo se haría cada 10 años. La tributación sobre actividades económicas se basaba en un conjunto de impuestos fijos o semi-fijos³⁶ que se deterioraban con la inflación; esto llevó a que a partir de 1948 se unificaran al establecerse el Impuesto a las Actividades Lucrativas, en base a los ingresos brutos de las actividades (en la provincia de Buenos Aires el grupo de impuestos representó alrededor del 13% y aumentó al 16,3% en 1950). Estas características de las bases imponible junto con alta inflación fueron los principales responsables de la centralización tributaria; la inflación fue del 77% entre 1900 y 1939, 22% entre 1914 y 1939; y del 226% entre 1940 y 1950.

El cambio de modelo económico, orientado hacia las actividades internas, quedó reflejado en la composición de la recaudación. Los recursos de comercio exterior representaron el 59,4% de la recaudación nacional en 1929, el 19,3% en 1942 y el 3,6% en 1950 (**Tabla N° 31**).

36. Patentes fijas; Alcoholes, Naipes y Tabacos; Policía y fiscalización de seguros; comercio e industria y productos agrícolas, eran los vigentes en 1947.

Tabla N° 31. Recursos del Gobierno Nacional (1929-1935-1942-1950)

Año / Recursos	1929	1935	1942	1950
1. Impuestos sobre comercio exterior	59,4	38,1	19,3	3,6
1.1 Importaciones	47,1	33,2	18,9	
1.2 Tarifas portuarias	12,3	4,9	2,4	
2. Impuestos sobre actividades internas	40,6	61,9	80,7	96,4
2.1 Impuestos internos unificados	16,4	21,7	27,1	8,8
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 impuestos locales recaudados en Capital Federal y Territorios Nacionales	3,7	10,3	10,3	
4. Varios	20,4	21,7	23,3	41,4
Recursos totales	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a las Memorias 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.

Tabla N° 32. Recursos propios y coparticipación de impuestos de la Provincia de Buenos Aires

Año / Recursos	1929	1935	1942	1950
1. Patentes	13,8	13,5	13	16,3
2. Inmobiliario	42,1	53,4	38,4	27,3
3. Actos jurídicos	14,3	13,9	17,5	33,5
4. Varios	2,6	4,1	7,7	7
5. Transmisión gratuita de bienes	15,4	14,6	16,3	9,1
6. Automotores			7,1	4,7
7. Impuestos sobre consumos	12	0,5		2,1
Recursos totales	100	100	100	100
8. Coparticipación Federal de Impuestos (%de ingresos corrientes).		19,2	27,3	66,5

Fuente: Nuñez Miñana y Porto (1980).

3. Periodo 1950-1980

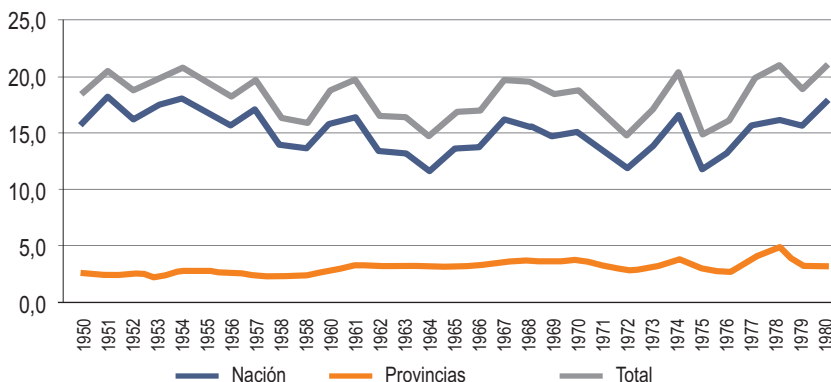
El periodo anterior tuvo tres características: a) tendencia al aumento de la presión tributaria hasta llegar a alrededor del 20%; b) tendencia a mayor centralización tributaria con la participación nacional entre el 80 y el 85%; c) esas tendencias se verifican sin fluctuaciones significativas. El comportamiento es muy distinto en 1950-1980 en el que la presión tributaria, sin una tendencia definida, está caracterizada por grandes fluctuaciones: los valores máximos se mantienen en alrededor del 20% y los mínimos en 15%; hay importantes disminuciones en 1958/59; 1962/63; 1972 y 1975 (**Gráfico N° 34 y Gráfico N° 35**). Estas variaciones reflejan y amplifican las de la actividad económica, la inestabilidad de las políticas económicas y de las normas tributarias, y el vaciamiento de las bases imponibles por la vía de desgravaciones, leyes de promoción, blanqueos, moratorias y similares. A lo largo de este periodo se establecieron moratorias en 1956, 1962, 1966, 1969, 1970, 1973, 1976 y 1977; en varios de esos años 1956, 1962, 1969, 1971 y 1977 hubo blanqueos patrimoniales que desalentaron el cumplimiento de las obligaciones y generaron incentivos a postergar pagos y esperar nuevas facilidades³⁷. En el periodo hubo distintos tipos de desgravaciones y exenciones originadas en la ley de promoción industrial que se iniciaron en 1958 y se fueron generalizando en años siguientes; promoción de actividades específicas como aluminio; promoción económica de Tierra del Fuego, auxilio a distintas producciones regionales (vino, azúcar, tabaco), que también significaron vaciamientos de las bases imponibles de distintos impuestos. La evolución de la recaudación de los impuestos a los Réditos/Ganancias y Ventas/IVA en el periodo lo refleja con claridad (**Gráfico N° 36 a Gráfico N° 38**). En Réditos/ganancias la caída se registra a lo largo de todo el periodo. En Ventas/IVA se revierte la situación a partir de la sustitución de Ventas por el IVA en 1975; en 1950 la recaudación fue de 2,57% del PIB que disminuyó hasta el 0,94 en 1973 y alcanzó el 2,95% en 1980. Los impuestos al trabajo (Seguridad Social) tuvieron un comportamiento distinto ya que si bien siguieron la tendencia de Réditos y Ventas en la década de los cincuenta desde 1960 no regis-

37. Cortés Conde, Harriague y Amaral (2010). La cita es Cortés Conde, R., M.M.Harriague y S. Amaral (2010): "Evolución del sistema tributario argentino", *IR06 Revista del Instituto AFIP*, Buenos Aires.

traron la misma tendencia a la baja. Hubo asimetría en el tratamiento impositivo del capital y el trabajo; en tanto el primero era subsidiado con desgravaciones y promociones el trabajo era gravado con mayores alícuotas que lo encarecían relativamente. El impuesto para financiamiento del FONAVI (1972) implicó un encarecimiento adicional del trabajo.

Gráfico N° 34. Presión tributaria por nivel de gobierno

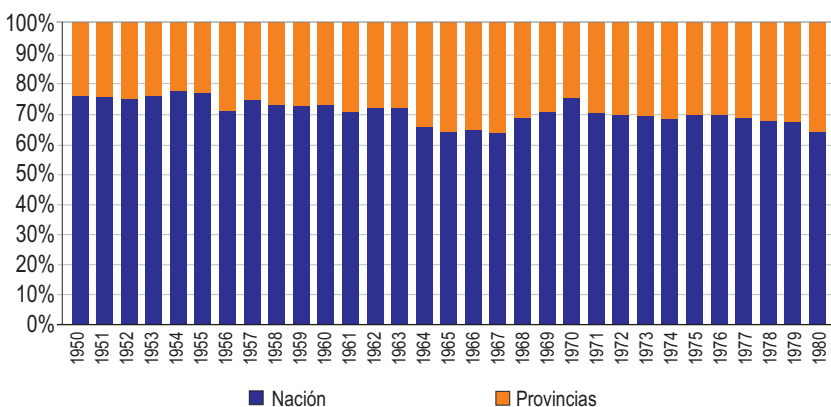
Periodo 1950-1980, como porcentaje del PIB.



Fuente: Elaboración propia en base a Nuñez Miñana y Porto (1982a).

Gráfico N° 35. Recaudación tributaria por nivel de gobierno

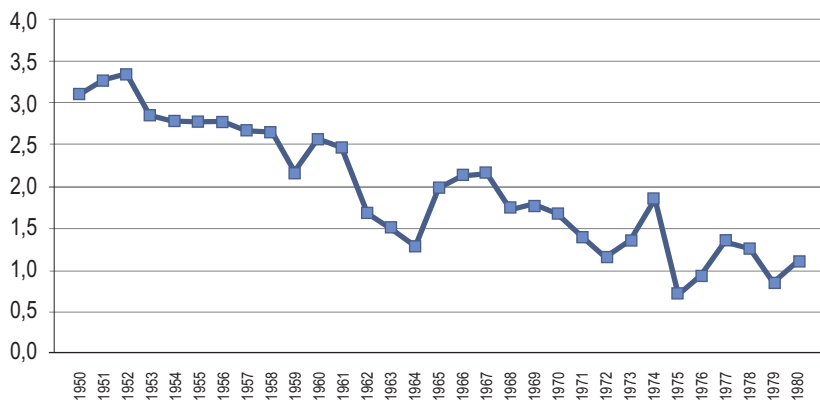
Periodo 1950-1980, como porcentaje del total.



Fuente: Elaboración propia en base a Nuñez Miñana y Porto (1982a).

Gráfico N° 36. Recaudación de Réditos/Ganancias como porcentaje del PIB

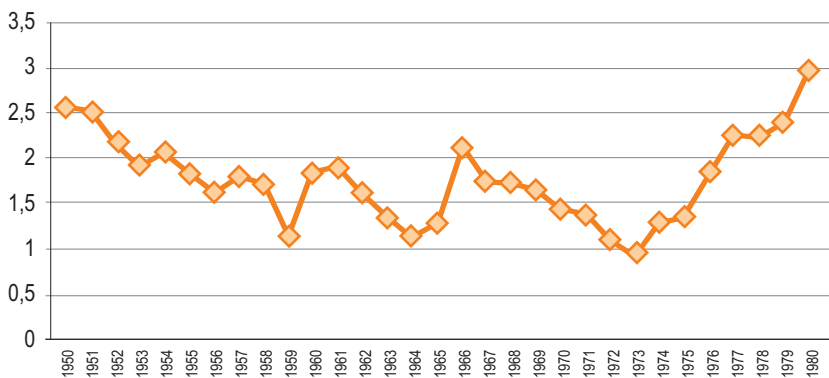
Periodo 1950-1980.



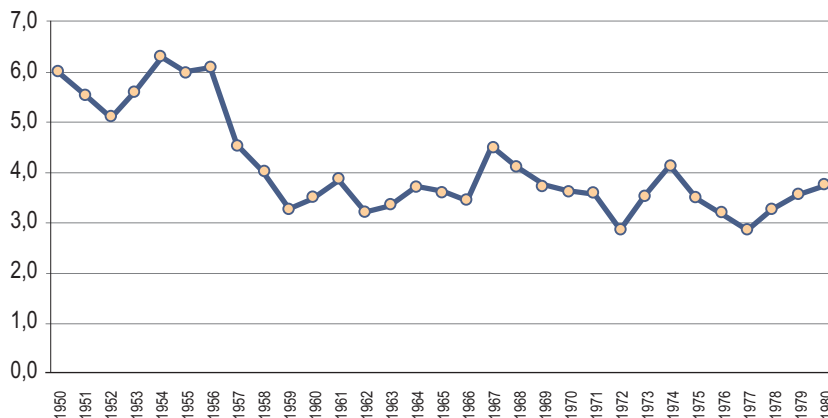
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas tributarias de AFIP.

Gráfico N° 37. Recaudación de impuestos sobre ventas (IVA) como porcentaje del PIB

Periodo 1950-1980.



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas tributarias de AFIP.

Gráfico N° 38. Impuestos de la Seguridad Social como porcentaje del PIB*Periodo 1950-1980.*

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas tributarias de AFIP.

4. Periodo 1980-2018

No se trata de un periodo homogéneo en cuanto al comportamiento de las variables tributarias (**Gráfico N° 39**). A comienzos de los ochenta siguen las fluctuaciones del periodo anterior que culminan con una fuerte caída de la presión tributaria en 1983 con el mínimo del 11,5% del PIB. A partir de ese momento se inicia una fuerte recuperación y en 1986 se ubica en casi 18%. La década de los ochenta muestra, a partir de una profunda caída en 1983, una recuperación hasta alcanzar en 1991-92 los valores máximos de 1950-1980. La recuperación de la presión tributaria se debió a varios factores, entre ellos, el restablecimiento parcial de aportes patronales para la seguridad social, las limitaciones en los regímenes de promoción de distintas actividades, las modificaciones tributarias en ganancias e IVA. La década de los noventa presenta un panorama diferente ya que la presión tributaria se mantiene estable en el orden de algo más del 20% del PIB. Luego de un comienzo con inestabilidad normativa se mantiene el sistema en lo esencial con importantes mejoras en la administración tributaria posibilitadas por la profesionalización del organismo recaudador y la aplicación de recursos informáticos. La recaudación disminuyó

con la crisis internacional de mediados de la década pero el aumento de las alícuotas, en especial del IVA, permitió mantener la recaudación sin grandes pérdidas. En esta década se introdujeron cambios tributarios importantes. Se eliminaron las retenciones sobre las exportaciones y se disminuyeron los aranceles de importación. Se introdujeron modificaciones en el impuesto a las ganancias incorporando el criterio de renta mundial, se suspendió temporalmente el ajuste por inflación, se incorporó la determinación de precios de transferencia entre empresas vinculadas y la renta mínima presunta. Se creó el sistema de monotributo para pequeños contribuyentes. En el IVA se generalizó la aplicación a todos los servicios. Se creó el sistema único de la seguridad social y la DGI fue la encargada de la recaudación y fiscalización.

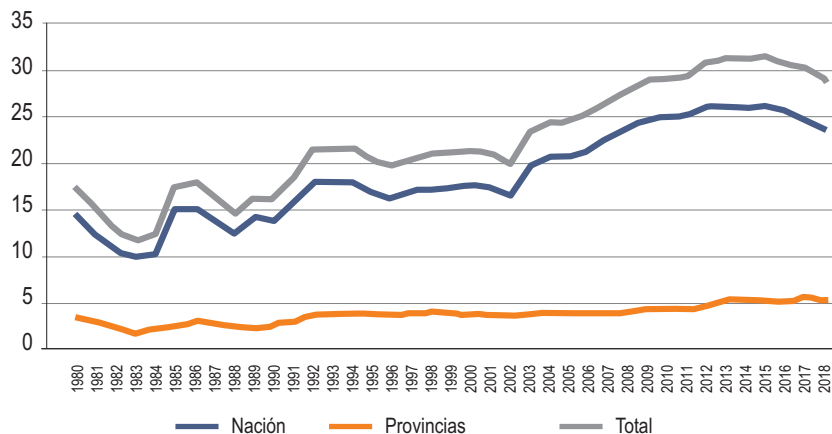
Hacia fines de 1999 se produce el cambio de gobierno y se adoptan medidas tributarias tendientes a mantener e incrementar la recaudación. La más importante del periodo fue la sanción del Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios cuya base imponible se fue ampliando con el tiempo.

A partir de 2002 comienza otra etapa caracterizada por un gran aumento de la presión tributaria (del 20% en 2002 al 31,5 % en 2015 que baja al 28,8% en 2018 por las medidas del Acuerdo fiscal de noviembre de 2017 y las malas condiciones climáticas) que se produce sin grandes fluctuaciones. En ese comportamiento hubo factores internos y externos. Entre los primeros la reimplantación de las retenciones a las exportaciones, la maduración de las mejoras en la administración de la década anterior y los modificaciones en la estructura del impuesto a las ganancias que dio lugar a una alta elasticidad-ingreso debido a que las escalas de alícuotas y los mínimos no imponibles no se actualizaban -lo que significó un gran incremento del número de contribuyentes y un aumento de las alícuotas efectivas pese a que las legales no se modificaron-. En este periodo se agregó el impacto positivo de la gran expansión de la actividad económica a partir de la crisis de 2002. De lado de los factores externos se trató de un periodo de gran mejoría en los términos del intercambio.

La distribución de la recaudación por niveles de gobierno se mantuvo dentro de la tendencia histórica con una participación de las provincias entre el 15 y el 20% del total (**Gráfico N° 40**). En el último periodo el movimiento es hacia el valor mínimo (del 18% en 1999 al 15% en 2012).

Gráfico N° 39. Presión tributaria por nivel de gobierno

Periodo 1980-2018; como porcentaje del PIB.

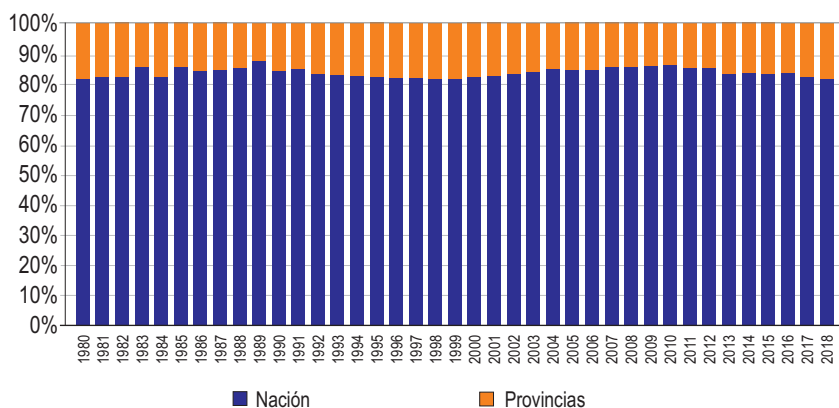


Fuente: Elaboración propia en base Dirección de Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Nota: el PIB utilizado para el cálculo hasta el año 2003, tiene como base el año 1993 y el utilizado desde 2004 en adelante tiene como base dicho año.

Gráfico N° 40. Distribución de la recaudación tributaria según nivel de gobierno

Periodo 1980-2018; como porcentaje del total.

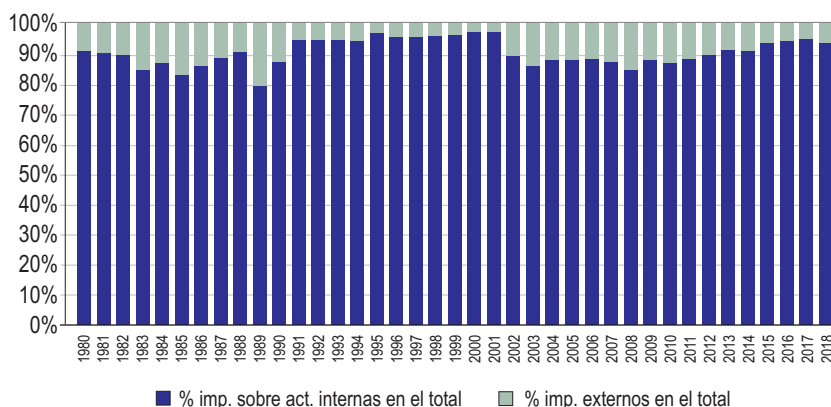


Fuente: Elaboración propia en base a Dirección de Análisis Fiscal de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

En los tres sub periodos la estructura de la recaudación entre impuestos sobre actividades internas y externas experimentó grandes cambios. En la mayoría de los años ochenta la participación de los que gravaban actividades externas se ubicó cerca del 10% con el máximo de 21% del total recaudado en 1989. En los años noventa se ubicó en 5% o menos y a partir de 2002 vuelven a tener participación superior al 10%.

Gráfico N° 41. Participación de los impuestos sobre las actividades internas y externas

Periodo 1980-2018; como porcentaje del total.

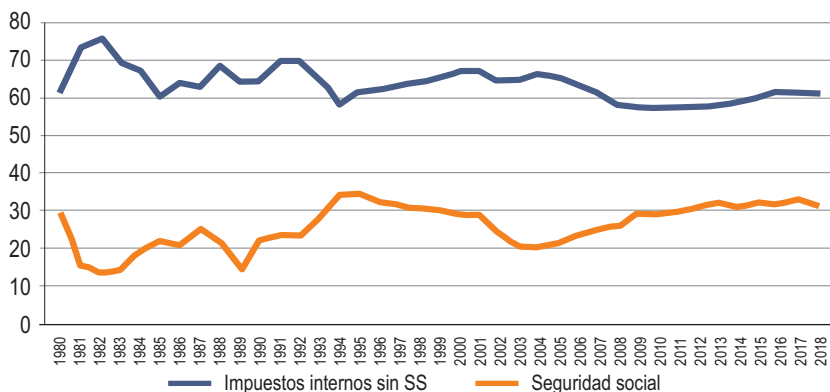


Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP.

La estructura de la recaudación interna entre impuestos sin seguridad social y seguridad social revela la importancia que siempre han tenido los impuestos sobre el trabajo. La fuerte caída de participación entre 1980 y 1983 se debe a la eliminación de los aportes patronales para Seguridad Social y Fonavi que se sustituyeron por detracciones de los fondos coparticipables, modificación que se revirtió a partir de 1984. La evolución posterior está relacionada con la del empleo formal y tiene los valores mínimos en las crisis de 1989 y 2002.

Gráfico N° 42. Participación de impuestos sobre actividades internas

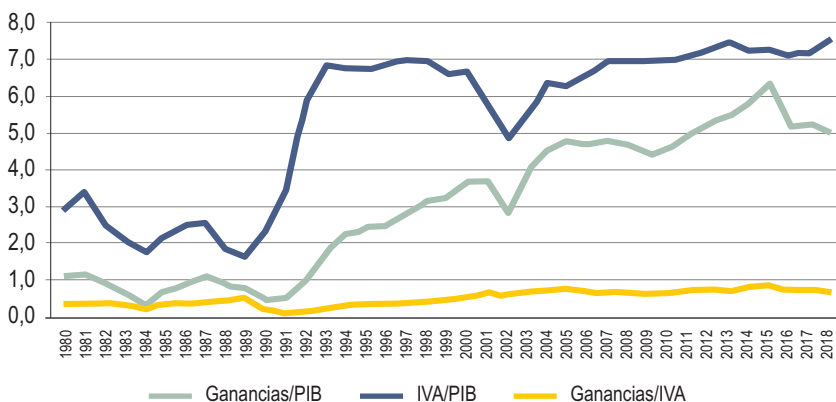
Periodo 1980-2018; como porcentaje del total.



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas tributarias de AFIP.

Dentro de los impuestos internos sin seguridad social los más importantes son Ganancias e IVA cuya evolución se muestra en el **Gráfico N° 43**. Desde 1984 comienza una recuperación importante de los dos impuestos con interrupción en 2002 por la crisis. La relación ganancias/IVA que puede constituir un indicador de progresividad fluctuó en los ochenta entre 0,2 y 0,5 con un mínimo de 0,16 en 1991 para recuperarse luego hasta alcanzar 0,88 en 2015 (0,67 en 2018).

Gráfico N° 43. Recaudación del impuesto a los Réditos y el IVA como porcentaje del PIB y la relación entre ellos. Periodo 1980-2018.



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas tributarias de AFIP.

Tabla N° 33. Recaudación tributaria según nivel de gobierno

Periodo 1900-1939.

Año	Millones de \$ corrientes en moneda nacional				Índice costo vida (1950 = 100)	PIB Cepal (millones de m\$ de 1950)	Presión tributaria total (% PIB)	Recaudación por niveles de gobierno			Estructura tributaria (%)		Estructura por nivel de gob. (%)	
	Nación	Provincias y CF	Municipios	Total				Nación	Pcias. y CF	Mun.	Imp. inter.	Imp. exter.	Nación	Pcias.
1900	151	49	20	220	5,895	9.425	13,8	68,6	22,3	9,1	62,2	37,8	75,5	24,5
1901	152	50	21	223	5,895	10.222	12,9	68,2	22,4	9,4	64,9	35,1	75,2	24,8
1902	153	52	21	226	5,895	10.016	13,3	67,7	23,0	9,3	64,9	35,1	74,6	25,4
1903	176	57	22	255	5,895	11.449	13,1	69,0	22,4	8,6	62,6	37,4	75,5	24,5
1904	204	61	23	288	5,410	12.670	12,3	70,8	21,2	8,0	62,1	37,9	77,0	23,0
1905	216	67	28	311	5,410	14.352	11,7	69,5	21,5	9,0	61,3	38,7	76,3	23,7
1906	237	99	30	366	5,410	15.074	13,1	64,8	27,0	8,2	60,5	39,5	70,5	29,5
1907	254	88	33	375	5,410	15.392	13,2	67,7	23,5	8,8	60,7	39,3	74,3	25,7
1908	272	103	37	412	5,410	16.900	13,2	66,0	25,0	9,0	60,4	39,6	72,5	27,5
1909	303	116	43	462	5,410	17.734	14,1	65,6	25,1	9,3	60,6	39,4	72,3	27,7
1910	315	120	46	481	4,995	19.024	12,6	65,5	24,9	9,6	60,0	40,0	72,4	27,6
1911	324	137	53	514	4,995	19.366	13,3	63,0	26,7	10,3	60,2	39,8	70,3	29,7
1912	373	147	57	577	4,066	20.948	11,2	64,6	25,5	9,9	60,8	39,2	71,7	28,3
1913	387	154	63	604	4,066	21.166	11,6	64,1	25,5	10,4	60,7	39,3	71,5	28,5
1914	281	152	65	498	4,066	18.974	10,7	56,4	30,5	13,1	64,1	35,9	64,9	35,1
1915	261	148	67	476	3,772	19.074	9,4	54,8	31,1	14,1	67,7	32,3	63,8	36,2
1916	266	148	62	476	3,514	18.525	9,0	55,9	31,1	13,0	65,9	34,1	64,3	35,7
1917	268	156	61	485	3,002	17.024	8,6	55,3	32,2	12,6	67,3	32,7	63,2	36,8
1918	333	155	61	549	2,379	20.145	6,5	60,7	28,2	11,1	65,3	34,7	68,2	31,8
1919	417	176	65	658	2,533	20.886	8,0	63,4	26,7	9,9	64,4	35,6	70,3	29,7
1920	589	198	70	857	2,162	22.406	8,3	68,7	23,1	8,2	60,1	39,9	74,8	25,2
1921	485	205	76	766	2,433	22.979	8,	63,3	26,8	9,9	64,0	36,0	70,3	29,7
1922	472	210	79	761	2,891	24.817	8,9	62,0	27,6	10,4	64,2	35,8	69,2	30,8
1923	562	257	86	905	2,945	27.551	9,7	62,1	28,4	9,5	62,8	37,2	68,6	31,4
1924	621	295	92	1008	2,891	29.700	9,8	61,6	29,3	9,1	62,6	37,4	67,8	32,2
1925	690	304	99	1093	2,972	29.576	11,0	63,1	27,8	9,1	62,2	37,8	69,4	30,6
1926	669	299	102	1070	3,060	31.002	10,6	62,5	27,9	9,5	63,7	36,3	69,1	30,9
1927	714	330	111	1155	3,092	33.201	10,8	61,8	28,6	9,6	63,8	36,2	68,4	31,6
1928	739	357	117	1213	3,121	35.257	10,7	60,9	29,4	9,6	62,7	37,3	67,4	32,6
1929	748	373	125	1246	3,092	36.882	10,4	60,0	29,9	10,0	63,3	36,7	66,7	33,3
1930	663	374	132	1169	3,060	35.356	10,1	56,7	32,0	11,3	64,5	35,5	63,9	36,1
1931	686	350	133	1169	3,556	32.902	12,6	58,7	29,9	11,4	65,7	34,3	66,2	33,8
1932	742	360	131	1233	3,963	31.812	15,4	60,2	29,2	10,6	72,4	27,6	67,3	32,7
1933	803	360	134	1297	3,514	33.307	13,7	61,9	27,8	10,3	71,0	29,0	69,0	31,0
1934	900	378	132	1410	3,963	35.936	15,6	63,8	26,8	9,4	73,5	26,5	70,4	29,6
1935	980	393	135	1508	3,739	37.499	15,0	65,0	26,1	9,0	75,8	24,2	71,4	28,6
1936	992	417	144	1553	3,448	37.811	14,2	63,9	26,9	9,3	76,6	23,4	70,4	29,6
1937	1104	478	154	1736	3,359	40.551	14,4	63,6	27,5	8,9	76,6	23,4	69,8	30,2
1938	1106	490	156	1752	3,381	40.676	14,6	63,1	28,0	8,9	72,6	27,4	69,3	30,7
1939	1176	477	157	1810	3,329	42.233	14,3	65,0	26,4	8,7	75,5	24,5	71,1	28,9

Fuente: la información de recaudación corresponde a Bunge (1940); los índices de precios fueron calculados en base a Nuñez Miñana y Porto (1982b); la estructura de la recaudación por impuestos internos y externos en base a datos de Díaz Alejandro (1975). Cabe aclarar que la recaudación total de Díaz Alejandro tiene diferencias no significativas para la mayoría de los años con las de Bunge.

Tabla N° 34. Recursos nacionales y provinciales*Periodo 1940-1952.*

Año	Recaudación (en mill. de \$ moneda nacional)		PIB (en mill. de \$)	RN (como % del PIB)	Recaud. Prov, CF y TNTF (como % del PIB)	Recaud. total (como % del PIB)	Recaud. nacional (como % de recaud. total)	Reca. Prov, CF y TNTF (como % de recaud. total)
	Nación	Pcias, CF y TNTF						
1940	1.056	409	11.860	8,9	3,4	12,3	72,1	27,9
1941	1.027	454	12.920	7,9	3,5	11,5	69,3	30,7
1942	1.125	489	14.770	7,6	3,3	10,9	69,7	30,3
1943	1.182	537	15.650	7,6	3,4	11,0	68,8	31,2
1944	1.532	557	18.010	8,5	3,1	11,6	73,3	26,7
1945	1.891	606	20.240	9,3	3,0	12,3	75,7	24,3
1946	2.529	686	26.540	9,5	2,6	12,1	78,7	21,3
1947	4.497	983	32.370	13,9	3,0	16,9	82,1	17,9
1948	5.876	1.329	39.490	14,9	3,4	18,2	81,6	18,4
1949	7.630	1.606	49.590	15,4	3,2	18,6	82,6	17,4
1950	10.518	1.797	61.000	17,2	2,9	20,2	85,4	14,6
1951	15.367	2.403	89.300	17,2	2,7	19,9	86,5	13,5
1952	17.974	2.771	114.100	15,8	2,4	18,2	86,6	13,4

Año	Impuestos (particip. %)		Impuestos internos		Réditos / Ganancias (como % del PIB)	Ventas / IVA (como % del PIB)
	Internos	Externos	S/Seg. Social	Seg. Social		
1940	74,5	25,5	59,1	15,4	1,2	0,4
1941	79,2	20,9	63,1	16,1	1,1	0,4
1942	83,0	17,0	67,0	16,0	1,4	0,4
1943	89,1	10,9	71,7	17,4	1,7	0,4
1944	92,1	7,9	76,0	16,1	2,2	0,4
1945	92,7	7,3	65,3	27,4	1,9	0,5
1946	88,7	11,4	60,9	27,8	1,8	0,4
1947	87,0	13,1	54,6	32,4	2,9	0,5
1948	90,7	9,3	54,6	36,1	2,7	0,5
1949	95,6	4,4	57,5	38,1	2,5	1,9
1950	96,9	3,1	62,3	34,6	3,1	2,6
1951	95,0	5,0	63,0	32,0	3,3	2,5
1952	97,0	3,0	64,8	32,2	3,3	2,2

Fuente y notas: 1) PIB en millones de pesos corrientes de moneda nacional tomado de AFIP, en base a INDEC; 2) La recaudación nacional proviene de AFIP, serie histórica. La serie de Díaz Alejandro de recaudación nacional tiene diferencias no significativas con AFIP; se seleccionó esta última por utilizar el mismo método a lo largo de todos los años; 3) La recaudación de Provincias, CF y TNTF se calculó en base a la de Buenos Aires (Nuñez Miñana y Porto 1982b), suponiendo que dicha provincia representa el 35% del total (32,5% en 1933; 31,8% en 1935; 35,3% en 1938; 38,4% en 1959 y 35% en 1966); 4) La estructura de la recaudación se elaboró en base a datos de AFIP.

Tabla N° 35. Recaudación tributaria según nivel de gobierno*Periodo 1950-1980.*

Años	Presión tributaria (% del PIB)			Estructura por niveles de gobierno (particip. %)		Estructura tributaria (en %)			Recaudaciones relativas	
						Impuestos sobre activ. internas		Impuestos sobre activ. externas	Réditos/ Ganancias (% del PIB)	Ventas/ IVA (% del PIB)
	Nación	Pcias y CF	Total	Nación	Pcias. y CF	S/Seg. Social	Seg. Social			
1950	15,9	2,7	18,6	85,6	14,4	62,3	34,6	3,1	3,1	2,6
1951	18,2	2,4	20,6	88,3	11,7	63,0	32,0	5,0	3,3	2,5
1952	16,3	2,5	18,8	86,7	13,3	64,8	32,2	3,0	3,3	2,2
1953	17,5	2,4	19,9	87,9	12,1	62,9	35,3	1,7	2,9	1,9
1954	18,1	2,8	20,9	86,8	13,2	60,7	37,2	2,1	2,8	2,1
1955	16,8	2,8	19,6	85,8	14,2	59,9	37,5	2,5	2,8	1,8
1956	15,7	2,6	18,4	85,8	14,2	59,5	37,9	2,7	2,8	1,6
1957	17,3	2,5	19,8	87,6	12,4	63,7	33,3	3,0	2,7	1,8
1958	13,9	2,5	16,4	84,9	15,1	64,1	32,8	3,1	2,6	1,7
1959	13,6	2,4	16,0	84,8	15,2	60,4	34,0	5,6	2,2	1,1
1960	16,0	2,8	18,9	84,9	15,1	67,3	29,1	3,6	2,6	1,8
1961	16,5	3,3	19,8	83,2	16,8	65,4	31,7	2,9	2,5	1,9
1962	13,4	3,2	16,6	80,5	19,5	58,9	29,0	12,0	1,7	1,6
1963	13,3	3,2	16,5	80,5	19,5	57,9	28,4	13,6	1,5	1,4
1964	11,7	3,2	14,9	78,6	21,4	47,9	34,9	17,2	1,3	1,1
1965	13,7	3,2	16,9	81,0	19,0	54,4	30,9	14,7	2,0	1,3
1966	13,8	3,4	17,2	80,3	19,7	61,1	27,3	11,6	2,1	2,1
1967	16,3	3,6	19,8	82,1	17,9	53,9	30,8	15,3	2,2	1,8
1968	15,7	3,8	19,5	80,5	19,5	56,3	30,3	13,4	1,7	1,7
1969	14,9	3,7	18,6	80,0	20,0	57,8	28,9	13,3	1,8	1,7
1970	15,1	3,8	18,9	80,1	19,9	59,9	28,6	11,5	1,7	1,5
1971	13,5	3,4	16,9	80,0	20,0	55,6	32,2	12,2	1,4	1,4
1972	12,0	2,9	14,9	80,6	19,4	52,9	29,9	17,2	1,1	1,1
1973	14,0	3,2	17,2	81,5	18,5	51,8	33,8	14,4	1,4	0,9
1974	16,7	3,8	20,5	81,5	18,5	56,4	32,4	11,2	1,8	1,3
1975	11,9	3,0	14,9	79,8	20,2	48,2	39,4	12,4	0,7	1,4
1976	13,4	2,8	16,2	82,6	17,4	52,4	30,6	17,1	0,9	1,9
1977	15,7	4,1	19,8	79,4	20,6	66,3	24,1	9,6	1,3	2,3
1978	16,2	4,9	21,1	76,6	23,4	65,3	27,6	7,1	1,2	2,2
1979	15,7	3,2	18,9	83,1	16,9	60,7	31,1	8,2	0,8	2,4
1980	18,0	3,2	21,2	84,9	15,1	61,3	29,3	9,4	1,1	3,0

Fuente: Nuñez Miñana y Porto (1982 a).

Tabla N° 36. Recaudación tributaria según nivel de gobierno*Periodo 1980-2018.*

Años	Presión tributaria (% del PIB)			Estructura por nivel de gobierno (particip. %)		Estructura Tributaria			Réditos/ Ganancias (% del PIB)	Ventas/ IVA (% del PIB)	Ganancias/ IVA (% del PIB)
	Nación	Prov.	Total	Nación	Prov.	Imp.	Imp.	Imp.			
						s/Seg. Social	Seg. Social	ext.			
1980	14,2	3,2	17,4	81,5	18,5	61,3	29,3	9,4	1,1	3,0	0,4
1981	12,2	2,7	14,9	81,8	18,2	73,9	15,7	10,4	1,2	3,5	0,3
1982	10,5	2,2	12,7	82,3	17,7	75,5	13,7	10,7	0,9	2,6	0,4
1983	9,8	1,7	11,5	85,5	14,5	69,5	14,8	15,7	0,7	2,1	0,3
1984	10,2	2,1	12,3	82,7	17,4	66,7	19,8	13,6	0,4	1,8	0,2
1985	14,8	2,5	17,4	85,4	14,6	60,1	22,3	17,6	0,7	2,2	0,3
1986	15,0	2,9	17,9	84,0	16,0	64,1	21,4	14,5	0,9	2,5	0,4
1987	13,8	2,5	16,2	84,7	15,3	63,0	25,3	11,7	1,1	2,6	0,4
1988	12,5	2,2	14,6	85,2	14,8	68,6	21,8	9,5	0,9	1,8	0,5
1989	14,0	2,0	16,1	87,5	12,5	64,1	14,8	21,1	0,8	1,6	0,5
1990	13,6	2,5	16,2	84,4	15,6	64,7	22,3	13,0	0,5	2,3	0,2
1991	15,6	2,8	18,4	84,7	15,3	70,2	23,8	5,9	0,6	3,4	0,2
1992	17,9	3,5	21,5	83,6	16,5	70,2	23,6	6,2	1,1	5,9	0,2
1993	17,9	3,7	21,6	82,8	17,2	65,3	28,4	6,2	1,8	6,9	0,3
1994	17,7	3,8	21,5	82,5	17,5	59,1	35,0	5,9	2,3	6,7	0,3
1995	16,7	3,6	20,3	82,5	17,5	61,6	34,5	4,0	2,4	6,8	0,4
1996	16,1	3,6	19,7	81,8	18,2	62,5	32,8	4,7	2,5	6,9	0,4
1997	16,9	3,7	20,3	83,4	18,4	63,3	31,6	5,1	2,8	7,0	0,4
1998	17,1	3,9	21,0	81,5	18,5	64,1	31,0	4,9	3,2	7,0	0,5
1999	17,3	3,9	21,2	81,6	18,4	65,2	30,6	4,2	3,3	6,6	0,5
2000	17,7	3,8	21,5	82,2	17,8	67,2	29,2	3,6	3,7	6,7	0,6
2001	17,3	3,6	20,9	82,6	17,4	67,7	29,1	3,2	3,8	5,7	0,7
2002	16,5	3,4	19,9	83,0	17,0	64,5	24,1	11,4	2,9	4,9	0,6
2003	19,6	3,8	23,4	83,7	16,3	64,7	21,0	14,3	3,9	5,6	0,7
2004	20,6	3,7	24,3	84,6	15,3	66,6	20,5	12,9	4,6	6,4	0,7
2005	20,8	3,8	24,5	84,7	15,3	65,8	21,6	12,7	4,8	6,3	0,8
2006	21,3	3,8	25,1	84,8	15,2	63,7	23,9	12,4	4,7	6,6	0,7
2007	22,6	3,8	26,4	85,5	14,5	61,8	25,3	13,0	4,8	7,0	0,7
2008	23,7	4,0	27,6	85,7	14,3	58,0	26,4	15,6	4,7	7,0	0,7
2009	24,7	4,2	28,9	85,3	14,7	57,6	29,9	12,5	4,5	7,0	0,6
2010	24,9	4,1	29,1	85,8	14,2	57,2	29,4	13,4	4,6	7,0	0,7
2011	25,0	4,3	29,3	85,5	14,5	57,6	30,1	12,3	5,0	7,1	0,7
2012	26,0	4,6	30,6	85,0	15,0	57,7	31,3	11,0	5,2	7,2	0,7
2013	25,9	5,2	31,2	83,2	16,8	58,5	32,4	9,1	5,5	7,4	0,7
2014	25,9	5,3	31,1	83,1	16,9	59,2	31,2	9,5	5,8	7,2	0,8
2015	26,2	5,3	31,5	83,2	16,8	60,7	32,2	7,1	6,4	7,3	0,9
2016	25,5	5,2	30,7	83,2	16,8	61,9	31,8	6,3	5,3	7,1	0,7
2017	24,6	5,5	30,1	81,9	18,1	61,2	33,3	5,5	5,2	7,2	0,7
2018	23,5	5,3	28,8	81,8	18,3	61,5	31,7	6,8	5,1	7,6	0,7

Fuente: La presión tributaria en base a datos de la Secretaría de Hacienda de la Nación calculados con el PIB base 1983. La estructura tributaria en base a datos de AFIP.

Capítulo IV.

Descentralización fiscal

1. Antecedentes³⁸

La problemática de la organización política y fiscal de la Argentina tiene profundas raíces históricas que se remontan a comienzos del Siglo XIX con los conflictos entre unitarios (partidarios de un poder centralizado) y federales (partidarios de la autonomía de las provincias). Los conflictos, incluyendo guerras civiles, culminaron en 1853/60 con la Constitución Nacional que adoptó la forma de gobierno “representativa republicana federal”. Reconoció tres niveles: por un lado, la nación y las provincias cuyas relaciones son entre principales; por otro lado, las municipalidades como agentes de las provincias^{39,40}. La Constitución solo estableció lineamientos generales en cuanto a la asignación de funciones y gastos y los mecanismos de coordinación interjurisdiccional. A partir de ese momento la descentralización ha seguido un sendero cuya evolución se aborda en este trabajo para el periodo 1945-2018.

2. Evolución de la descentralización

Uno de los hechos destacados en la evolución de la descentralización es el importante crecimiento del gasto provincial cuya participación en el Producto Bruto Interno (PIB) se triplicó entre 1945 (5,6%) y 2018 (17%). Entre esos años la participación provincial en el gasto total pasó del 24% al 42% alcanzando en 2003 el valor máximo de 52%⁴¹. Esta evolución marca un notable contraste con

38. Para una evolución detallada de la descentralización fiscal en la Argentina ver Porto 1990 y 2018 y Porto (dir.2004).

39. La Constitución de 1994 agrega un cuarto nivel, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y establece que las provincias deben asegurar la autonomía municipal.

40. Como expresa Bird (1986) la comprensión de los orígenes y las razones del sistema intergubernamental existente y su capacidad para cambiar son una parte central para entender como está diseñada la estructura vertical del sector público.

41. La evolución de la participación de cada jurisdicción en indicadores de población atendida, educación, salud y de red vial se incluyen en el Anexo.

la participación en la recaudación tributaria que disminuyó del 24,3% en 1945 al 18,3% en 2018 (**Gráfico N° 44**).

La evolución de la descentralización de los gastos exhibe cambios en la dirección y en el impacto de distintos shocks a lo largo del periodo. Entre 1945 y 2006 la tendencia fue creciente; 2007 es un año de reversión hacia la centralización. En el primer periodo la tendencia creciente fue clara y solo estuvo impactada por shocks (quiebres) de corta duración que se originaron en una política nacional particular (la nacionalización de empresas de servicios públicos y de la deuda que aumentó notablemente el gasto nacional en 1948) y en el efecto de las crisis macroeconómicas de 1959, 1976, 1982, 1989. En estas crisis se presentan situaciones de disminución del gasto consolidado y del gasto provincial en mayor proporción (**Gráfico N° 45**). Es interesante observar los factores que dieron impulso al proceso de descentralización del gasto público y las medidas relativas a los recursos propios y los recursos de origen nacional (coparticipación y otras transferencias). Hay políticas nacionales implícitas y explícitas en este proceso que se detallan en la **Tabla N° 37**.

Al momento de la organización nacional una limitación para la descentralización fiscal fue la gran disparidad a lo largo del territorio. La capacidad económica por habitante tenía una relación de 10 a 1 entre las provincias más y menos desarrolladas. Esas diferencias se trasladaban a las variables demográficas y sociales⁴² (**Tabla N° 5**). En la Constitución de 1853 (Art. 67 inc.8) se contemplaron como posible solución las transferencias nacionales -que no estaban previstas en el proyecto de Alberdi ni en la Constitución de los Estados Unidos que fue el modelo adoptado por los constituyentes. La pobre base económica de muchas provincias llevó a que el gobierno nacional las sustituyera en la provisión de varios bienes. Por ejemplo, en educación básica, que es una de las funciones asignadas por la Constitución a las provincias⁴³, en 1938, las escuelas primarias nacionales eran el 46,6% del total, las provinciales el 46,2% y las

42. Bunge 1940. Ver la evolución en Porto, 1990 y 2018 y Porto (dir) 2004.

43. En las dos leyes nacionales que fueron pilares de la educación común en la Argentina estuvo presente el debate del federalismo. Por un lado, en la ley 1420 de 1884 que legisló sobre la educación común en el nivel nacional (Campobassi, 1956); por otro lado, en la ley Lainez (4874/1905), que facultó a la nación a instalar escuelas primarias en las provincias (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2005). Si bien en la ley 1420 no contenía limitaciones para la Nación se interpretó, por el despacho de la comisión, que se aplicaba solo en la jurisdicción federal. En la ley Lainez la instalación de las (continúa)

privadas el 7,2% (Bunge, 1940). En 1936 solo en cinco provincias (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Entre Ríos), la cantidad de escuelas provinciales era mayor que las nacionales. La salud pública no está prevista de la misma forma en la Constitución. Varios estudios documentan que a partir de una baja participación provincial en la provisión hacia 1930 se verificó una importante expansión de la oferta en ese nivel en las décadas de los años 40 y 50⁴⁴. La cantidad de camas hospitalarias de las provincias pasó del 12,2% del total en 1946 al 28,5% en 1954; también se verificó un aumento importante en la participación del gobierno nacional del 23,3% al 34,7% entre esos años⁴⁵. Las municipales disminuyeron del 27,5% al 15,2% (Arce, 2013; Ortiz Bergia, 2015).

3. Políticas y cambios institucionales con impacto en la descentralización

Un cambio institucional importante fue la introducción en 1935 de la coparticipación de Impuestos (revenue sharing) que centralizó la recaudación de los tres impuestos internos más importantes, Ventas (hoy IVA), Réditos (hoy Ganancias) e Internos Unificados, en cabeza del gobierno nacional y la distribuyó entre la nación y el conjunto de provincias y entre las provincias. La centralización tributaria que se inauguró se mantuvo a lo largo del tiempo⁴⁶. Un

43. (continuación) las escuelas nacionales en las provincias requería que fueran solicitadas por las jurisdicciones. Es un cambio fundamental con respecto a los últimos tiempos en los que las intromisiones nacionales se han hecho por decreto (p. ej. la detracción del IVA para financiar a la AFIP fijada por decreto 1399/2001) o leyes nacionales sin cumplir con mandatos constitucionales (p. ej. la ley 26078/2006 de detracción del 15% de la coparticipación sin la adhesión por leyes convenio provinciales).

44. Ortiz Bergia (2015) calcula que en la provincia de Córdoba la participación de la provincia en el total de establecimientos hospitalarios policlínicos públicos pasó del 2,5% en 1930, al 4% en 1935, 21% en 1943 y 83% en 1955. Sugiere que fue un proceso generalizado en varias provincias y en los Territorios Nacionales.

45. En base a Arce (2013). El resto correspondía al sector privado, mutuales y obras sociales.

46. La crisis de 1890-91 modificó estructura tributaria argentina en cuanto a las fuentes de financiamiento y su diversificación. Los Impuestos Internos pasaron a ser concurrentes de la nación y las provincias. Se sancionaron los impuestos a las Transacciones en 1931 y a los Réditos a partir de 1932. La recaudación de estos impuestos era exclusiva de la Nación ya que no eran coparticipables. Estos dos impuestos fueron el antecedente de Ventas y Réditos que junto con los Internos Unificados, sancionados por el Congreso Nacional, rigieron desde el 1-1-1935. Estos tres impuestos eran coparticipados lo que provocó un cambio importante en las relaciones tributarias entre la Nación y las provincias por las obligaciones que asumían las partes. La coparticipación de los impuestos internos era una contrapartida por la obligación asumida por las provincias de derogar los impuestos similares existentes. En los otros dos impuestos era como compensación por la utilización de una base tributaria que era fuente permanente de las provincias o compartida por tiempo determinado.

antecedente en 1932 fue la creación de la Coparticipación Vial destinada a la construcción de caminos.

Otras políticas de gran importancia para la evolución de la descentralización 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). En 1972 y 1983 se introdujeron modificaciones adicionales en la representación en la Cámara de Diputados al establecer, respectivamente, un mínimo de 3 y 5 diputados por provincia.
- ii. dar “voz” (Hirschman, 1970) en el Congreso Nacional a los nueve Territorios Nacionales (Ley Electoral de 1951), que según la Constitución de 1853 no tenían representantes;
- iii. la transformación de los territorios en provincias, proceso que en lo sustancial se completó hacia fines de los años cincuenta⁴⁷, y finalizó con la provincialización de Tierra del Fuego (1990) y la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires (1994). Una cuestión relacionada con este cambio de la organización político-institucional es que el gobierno nacional era el proveedor de los bienes públicos provinciales en esas jurisdicciones que representaban alrededor del 25% de la población total en la primera parte del siglo XX;
- iv. la expansión a lo largo del país de los servicios sociales (educación, salud) a cargo del presupuesto nacional en los territorios y en las provincias más pobres⁴⁸.

Estas políticas tuvieron un importante impacto hacia el futuro, ya que aumentaron el número de provincias participantes en el régimen, modificaron sustancialmente la representación de las provincias en las dos cámaras del

47. Por ley de 1862 (N° 28) se estableció que todos los territorios fuera de los límites históricos de las provincias eran nacionales. Chaco y La Pampa se convirtieron en provincias en 1951; Misiones en 1953; Chubut, Formosa, Neuquén y Río Negro en 1955 y Santa Cruz en 1956.

48. Ver Anexo IV.1

Congreso Nacional (Senadores y Diputados)⁴⁹, y tuvieron fuertes efectos sobre las finanzas provinciales al transferirse posteriormente esos gastos. Una política relativa a la descentralización fiscal en el nivel subnacional 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 constituyó 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.

Otra política con impacto en la descentralización del gasto fue que a partir de determinado momento, la Nación congeló su oferta de ciertos bienes y dejó que los incrementos de demanda quedaran a cargo de las provincias. Por ejemplo, en educación básica la cantidad de alumnos en escuelas nacionales pasó del 45% del total en 1934 al 30% en 1970, en tanto que en las escuelas provinciales creció del 47,2% al 55% y en las privadas del 7,7% al 15%. En el sector salud la participación nacional en camas hospitalarias pasó del 34,7% en 1954 al 7,3% en 1980 y en establecimientos hospitalarios con internación del 10,8% en 1964/65 al 7,4% en 1977/78.

La red caminera también ejemplifica la marcha de la descentralización. La ley de coparticipación vial de comienzos de los años treinta sentó las bases para la construcción y el crecimiento de la red al proveer el financiamiento y condicionar la participación a la creación de organismos de vialidad provinciales. Hacia 1950 la red nacional pavimentada y mejorada era de alrededor de 14 mil Km lineales (7 mil de cada tipo) y la provincial de 9 mil Km; la participación provincial en el total era 39%. Hacia el año 2000 la participación provincial había aumentado al 65% y en 2019 alcanzó el 70%. En 2019 la red nacional pavimentada y mejorada era de 39.289 km y la provincial 92.651 km. Considerando los caminos de tierra, la nacional era de 40.198 km y la provincial de 204.663 km lineales⁵⁰.

Los cambios en la descentralización de los gastos originados en las políticas mencionadas fueron compensados con mayor participación de las provincias en

49. Porto (1990) y Porto y Sanguinetti (2001).

50. Anexo IV.1. La información de 1950 y 2000 se obtuvo en www.e-asfalto.com. La de 2019 es del Consejo Vial Federal. www.cvf.gov.ar

el total de fondos coparticipables que creció del 29% en 1935 (con las 14 provincias originales) al 39% en 1970 (con 22 provincias debido a que los territorios dejaron de formar parte del gobierno y del presupuesto nacional y se convirtieron en provincias)⁵¹.

4. Crisis en la gobernabilidad del sistema federal

A partir de la década de los 70 el estado nacional se enfrentó con el agotamiento de sus fuentes de financiamiento y comenzó una puja por los recursos fiscales⁵² que llevó a una situación como la descrita en de Figueiredo and Weingast (2005) y Oates (2005): la intromisión del gobierno nacional en la política fiscal subnacional y los comportamientos oportunistas de las provincias que hicieron que la gobernabilidad del sistema federal comenzara a enfrentar una grave crisis que se prolonga hasta la actualidad. Un breve detalle de políticas nacionales relativas a la descentralización se presenta a continuación:

- i. Transferencia de servicios a las provincias entre 1978 y 1980. La ley Lainez que creó escuelas nacionales en las provincias, fue derogada en 1970 y se inició el proceso de transferencia a las provincias de las escuelas primarias que había comenzado en la provincia de Buenos Aires en 1968. Entre 1978 y 1980 la provisión quedó en su totalidad en el nivel subnacional. Fue una transferencia sin contrapartida de financiamiento. Se transfirieron también servicios de salud y de asistencia social⁵³. Del lado tributario hubo avances sobre los recursos propios y sobre la parte de la coparticipación correspondiente a las provincias.
- ii. 1988 las provincias recuperaron participación en la coparticipación de impuestos para compensar el efecto de la transferencia de servicios de 1978-1980. La participación del conjunto de provincias que era del 48,5% en la Ley de Coparticipación N° 20.221/73 y que había sido disminuida por la política tributaria de 1980, se incrementó en 8,16%

51. Para la evolución de la distribución primaria (entre la Nación y el conjunto de provincias) de la coparticipación ver Porto (1990).

52. En Porto (2005) se desarrolla un modelo de pujas y tensiones entre niveles de gobierno para explicar la distribución de la masa coparticipable entre la Nación y el conjunto de provincias (distribución primaria) y entre las provincias (distribución secundaria). Ver también Di Gresia, Porto y Puig (2020).

53. Nuñez Miñana y Porto (1981).

(llegando al 56,66 con la ley N° 23.548/88). La ley incorporó salvaguardas contra los avances nacionales y limitó la posibilidad de los aportes discrecionales a las provincias que generen incentivos para el despilfarro en los gobiernos subnacionales y para el control político por parte del gobierno central. En 1994 se reformó la Constitución Nacional y se incorporaron disposiciones que constituyen un reconocimiento de la intromisión nacional en la gobernabilidad federal al establecer que “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por Ley del Congreso y la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en sus casos” (Art. 75 inc. 2). Para normalizar la relación fiscal entre la Nación y las provincias también estableció la obligación de dictar una Ley de coparticipación antes del 31-12-1996, mandato que permanece incumplido.

- iii. En 1992 se produjo otra onda de transferencia de servicios a las provincias. La más importante fue la educación secundaria nuevamente sin contrapartida financiera; el gasto quedó en su totalidad en manos de los gobiernos subnacionales. También en este caso hubo avances sobre los recursos propios y sobre la parte provincial en la coparticipación.
- iv. En 1993 la Ley Federal de Educación incorporó mandatos de gastos sin proveer los recursos (Ley 24.195/93).
- v. En 2005 se sancionó la Ley de Financiamiento Educativo que obligó a las provincias a incrementar el gasto en educación afectando parte de sus recursos en la forma establecida en la ley (26.075/05 Art. 5).
- vi. En 2006 se estatizaron las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP). El flujo de los impuestos de la seguridad social retornó al gobierno nacional al que se agregaron los ahorros que se habían acumulado hasta ese momento. Pese a contar con esos fondos se mantuvo la retención de coparticipables sin cumplir con el mandato de la Constitución de 1994 que requería la aprobación de las provincias. Estos fondos posibilitaron una gran expansión del gasto nacional en previsión social, en transferencias monetarias de distinto tipo, e importantes subsidios en las tarifas de servicios públicos. Estos cam-

bios significaron la recentralización del gasto público.

- vii. A partir de 2017 las provincias recuperaron la parte de la coparticipación que les correspondía legalmente, que había sido apropiada por el gobierno nacional en 2006. La recuperación se fijó gradualmente en el tiempo.

5. Descentralización asimétrica y transferencias nacionales

Como consecuencia de la descentralización asimétrica de gastos y recursos, los gobiernos provinciales financian parte de sus actividades con la participación en la coparticipación federal de impuestos y otras transferencias nacionales (RON o recursos de origen nacional). La participación de las provincias en la coparticipación ha sido creciente a lo largo del tiempo debido al aumento de la participación en el gasto público total. Pasó de alrededor del 20% a fines de los años 40-comienzo de los 50, a algo más del 30% en 1960, al 48,5% en 1973 y al 56,6% en la última ley de coparticipación. Esos porcentajes no reflejan la participación provincial efectiva debido a la afectación de parte de la recaudación bruta a fines determinados, p. ej. la deducción para previsión social. Por otro lado, la recaudación nacional se compone de recursos coparticipables y no coparticipables de modo que la parte correspondiente a las provincias depende de la “mezcla” o “mix” de los recursos nacionales entre los dos grupos. Cuanto mayores sean los no coparticipables menor será la participación de las provincias en el total de recursos nacionales (RON) aunque el porcentaje de la CFI no se modifique. En el **Gráfico N° 46** se presenta el cálculo para 1959-2019⁵⁴.

Otro tema de importancia es la composición de los RON. Estos comprenden los fondos de coparticipación, que son automáticos y de libre disponibilidad, y las transferencias nacionales, que son no automáticas y en general condicionadas a determinados tipos de gastos. En el **Gráfico N° 47** puede observarse que en 2003-2015 representaron entre el 20 y 25% de los RON, con importante disminución a partir de 2017, llegando al mínimo de 10,3% en 2019. Estas trans-

54. Como los RON dependen de la mezcla de los RN en la ley 23.548 se estableció, en el art. 7, una salvaguarda para las provincias al disponer que su participación no podía ser inferior al 34% del total de recursos coparticipables de la Administración Nacional tuvieran o no el carácter de coparticipables. La argumentación para fijar la posición provincial se hizo en base al total de los RN, como en la figura 1 (Nuñez Miñana y Porto 1981).

ferencias son, en realidad, gasto nacional ya que es el nivel de gobierno que lo decide.

6. Comentario final

La participación del gasto provincial en el Producto Bruto Interno (PIB) se triplicó entre 1945 (5,6%) y 2018 (17%). Entre esos años la participación provincial en el gasto total pasó del 24% al 42% alcanzando en 2003 el valor máximo de 52%. Esta evolución marca un notable contraste con la participación en la recaudación tributaria que disminuyó del 24,3% en 1945 al 18,3% en 2018.

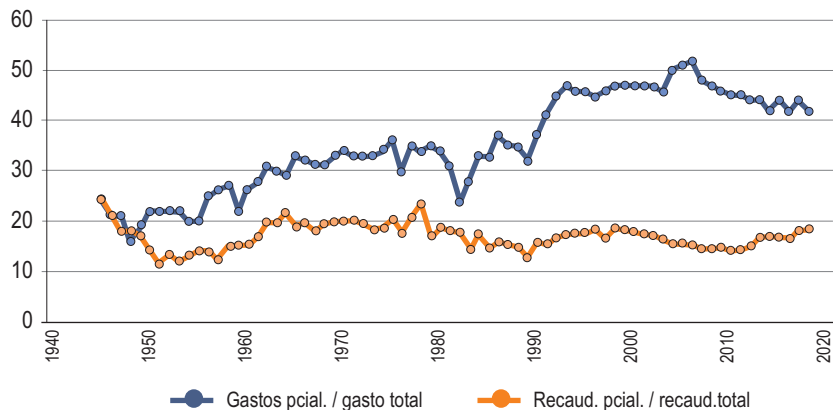
La tendencia de largo plazo es de descentralización creciente de los gastos y de constancia en la centralización tributaria. Los cambios en las variables políticas e institucionales y en las demográficas y socioeconómicas han sido los principales determinantes. Desde 1980 la evolución de los gastos ha estado dominada por políticas nacionales. Tanto en el periodo de descentralización creciente (del 35% alrededor de 1980 al 45% a comienzos de los noventa, y alrededor del 50% a mediados de la primera década del 2000), como en la recentralización a partir del 2006 el principal factor explicativo se encuentra en esas políticas.

Principales características de la evolución de la Descentralización:

- i. Descentralización asimétrica. La descentralización de los gastos no fue acompañada de la de los recursos.
- ii. Vuelco de la distribución primaria de la coparticipación a favor de las provincias a medida que se hacían cargo de la atención de los servicios de educación, salud, justicias, seguridad, servicios urbanos y otros. Esto se revirtió a partir de mediados/fines de los años setenta.
- iii. La coparticipación federal ha estado sujeta a interferencias nacionales que disminuyeron la participación provincial y alteraron la distribución entre las provincias.
- iv. Tendencia al aumento de las transferencias en el gasto público consolidado y deterioro de la cantidad y calidad de los bienes públicos
- v. La Nación especializada en el pago de transferencias y las provincias en la provisión de bienes públicos.

Gráfico N° 44. Descentralización de gastos y recaudación

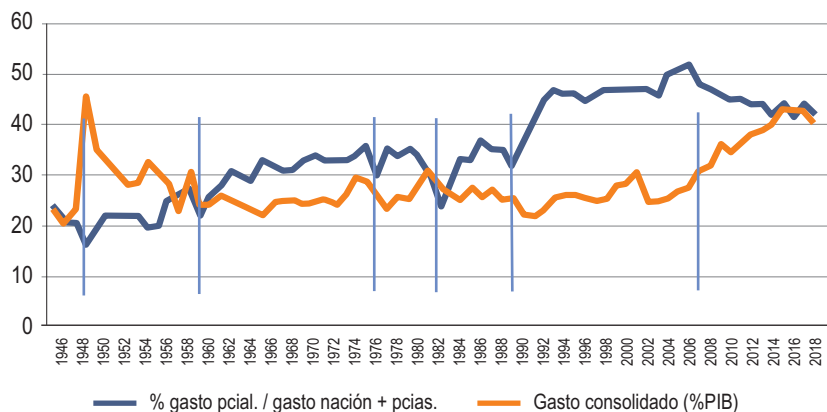
Periodo 1945-2018; porcentaje provincial sobre el total.



Fuente: elaboración propia.

Gráfico N° 45. Evolución de la descentralización y del gasto consolidado

Periodo 1946-2018.



Fuente: elaboración propia.

Tabla N° 37. Evolución de la descentralización fiscal. ¿Qué factores han impulsado la descentralización?*Tendencias y quiebres. Impacto de las reformas.*

Antecedentes hasta 1945	1945 a 1959	1959 a 1977	1978 a 1991	1992 a 2006	2007 a 2015	2016 a 2019
GASTOS						
*Provisión nacional de bienes subnacionales en los Territorios y en la Cap. Federal (27,1% de la población total).						
*Provisión nacional de bienes provinciales en las provincias.	*Mayor representación en la Cámara de Diputados de las provincias con baja población (Constitución de 1949 y Ley electoral de 1958).	*Aumento de la participación de las provincias de baja población en la Cámara de Diputados (1972).	*Nuevo aumento de la participación de las provincias de baja población en la Cámara de Diputados (1983).	*Transferencia a las provincias de las escuelas medias y otros servicios de menor importancia cuantitativa.	*Cambio de tendencia, rumbo a la centralización.	*Se detiene la tendencia a la centralización.
*Ley Lainez (1905).			*Transferencia de escuelas primarias a las provincias y otros servicios (salud, agua, riego, viabilidad, ferrocarriles).		*Expansión del gasto previsional y de subsidios a personas y a las tarifas de servicios públicos.	





Tabla N° 37. Evolución de la descentralización fiscal. ¿Qué factores han impulsado la descentralización?

Tendencias y quiebres. Impacto de las reformas.

Antecedentes hasta 1945	1945 a 1959	1959 a 1977	1978 a 1991	1992 a 2006	2007 a 2015	2016 a 2019
GASTOS						
<p>*En 1936 solo en 5 provincias la cantidad de escuelas primarias era mayor que las nacionales (en 1938 el 46,6% eran nacionales).</p>		<p>*Participación creciente de las provincias en la distribución primaria de la coparticipación federal, unida a participación creciente de las provincias en la provisión de bienes: a) educación primaria: las provincias en el 55% y la Nación el 29,9% en 1970; b) educación secundaria: las provincias atienden el 11% en 1960 y el 19,6% en 1970; c) pre-primaria: las pcias pasan del 38% en 1960 al 47,4% en 1970; d) camas hospitalarias: las pcias. pasan del 28,5% en 1954 al 38,9% en 1980.</p>		<p>*Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires.</p>		<p>*Transferencia de servicios (en particular en CABA).</p>



**Tabla N° 37. Evolución de la descentralización fiscal. ¿Qué factores han impulsado la descentralización?***Tendencias y quiebres. Impacto de las reformas.*

Antecedentes hasta 1945	1945 a 1959	1959 a 1977	1978 a 1991	1992 a 2006	2007 a 2015	2016 a 2019
GASTOS						
Camas hospitalarias nacionales: 23,3% en 1940.	*"Voz" en la Cámara de diputados para los Territorios Nacionales.					
	*Transformación de los Territorios en Provincias.		*Continuación de la atención de las provincias de la mayor demanda de servicios educativos, de salud y otros bienes subnacionales.	*Atención de las provincias de la mayor demanda de servicios de educación, salud, servicios urbanos, seguridad, justicia ordinaria.		
	*Participación creciente de las provincias en la provisión de bienes: a) camas hospitalarias: del 12,2% en 1946 al 28,5% en 1954; b) alumnos en nivel primario: del 49,2% en 1950 al 51,4% en 1960 (la Nación disminuyó del 42,8% al 38%).			*Disminución del gasto nacional debido a la privatización de empresas públicas que pesaban en el presupuesto. Reparación de los subsidios a los servicios públicos en 2005.		





Tabla N° 37. Evolución de la descentralización fiscal. ¿Qué factores han impulsado la descentralización?

Tendencias y quiebres. Impacto de las reformas.

Antecedentes hasta 1945	1945 a 1959	1959 a 1977	1978 a 1991	1992 a 2006	2007 a 2015	2016 a 2019
GASTOS						
	* Red caminera pavimentada y mejorada: 39% provincial.			* Aumento del gasto previsional y reforma previsional.		*Transferencia de parte de la carga de los subsidios a servicios públicos.
		*En 1970 se deroga la Ley Lainez.		*Red Caminera pavimentada y mejorada: 65% provincial.		
				* La Nación solo puede transferir funciones y gastos con los recursos para financiarlos (CN 1994).		
QUIEBRES EN 1948 Y 1959		QUIEBRE EN 1976	QUIEBRES EN 1982 Y 1989	QUIEBRE EN 2007		
TRIBUTOS PROVINCIALES						
*Máxima autonomía tributaria provincial.	*Límites al tipo de impuestos provinciales en la Ley de Impuestos Internos.	*Primer intento de eliminación de Ingresos Brutos en el año 1975.	*Restricciones a las bases imponibles de los impuestos provinciales.	*Límites a las bases imponibles y alícuotas de los impuestos provinciales.		*Reordenamiento de los impuestos provinciales (alícuotas de Ingresos Brutos, impuestos sobre los servicios públicos).





Tabla N° 37. Evolución de la descentralización fiscal. ¿Qué factores han impulsado la descentralización?

Tendencias y quiebres. Impacto de las reformas.

QUIEBRES EN 1948 Y 1959	QUIEBRE EN 1976	QUIEBRES EN 1982 Y 1989	1992 a 2006	QUIEBRE EN 2007 2007 a 2015	2016 a 2019	
TRIBUTOS PROVINCIALES						
				*Intentos de reordenar/ derogar impuestos pro- vinciales.		
				*Dominio provincial de los recursos naturales		
COPARTICIPACIÓN Y OTROS APORTES NACIONALES						
*Aportes del Tesoro Nacional (Art. 67 inc. 8 de la CN 1853).	*Condicionalidades para la coparticipa- ción de Réditos y Ventas.			*Jerarquía constitucio- nal de la Coparticipa- ción.		
*Leyes de copar- ticipación vial (1932) y coparti- cipación federal (1935).	*Introducción de las afectaciones de re- cursos de copartici- pación.	*Ampliación de las afectacio- nes de recursos de coparticipa- ción.	*Avance de la nación sobre la dis- tribución primaria originada en la reforma tributaria de 1980 (desarticu- lación del régimen) y expansión de los aportes del Tesoro.	*Afectación de recur- sos coparticipables debido a la del régimen de previsión (en parti- cular el 15%).	*Afectación de la coparticipación federal sin cumplir con la Ley y la Constitución (155).	*Devolución a las provincias de las retenciones de coparticipación por afectaciones sin cumplir con las leyes (15% y finan- ciamiento AFIP).





Tabla N° 37. Evolución de la descentralización fiscal. ¿Qué factores han impulsado la descentralización?

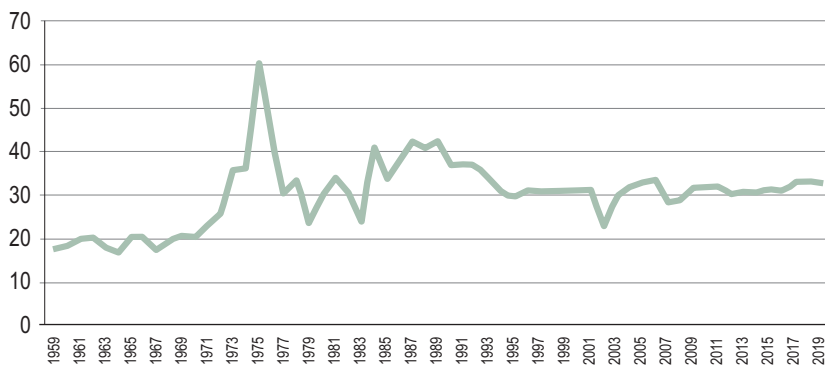
Tendencias y quiebres. Impacto de las reformas.

QUIEBRES EN 1948 Y 1959	QUIEBRE EN 1976	QUIEBRES EN 1982 Y 1989	QUIEBRE EN 2006 1992 a 2006	QUIEBRE EN 2015 2007 a 2015	2016 a 2019
COPARTICIPACIÓN Y OTROS APORTES NACIONALES					
		*Ampliación de las afectaciones de recursos de coparticipación.	*Afectación de recursos coparticipables a varios destinos, cumpliendo o no con las leyes (AFIP).	*Aumento de los aportes discrecionales.	*Disminución de los aportes discrecionales.
		*Limitación de los ATN (1988).			
		*Introducción de un porcentaje mínimo de participación provincial en el total de recursos nacionales (1988).			

Fuente: elaboración propia.

Gráfico N° 46. Recursos provinciales de origen nacional (RON) como porcentaje de recursos nacionales totales (RN)

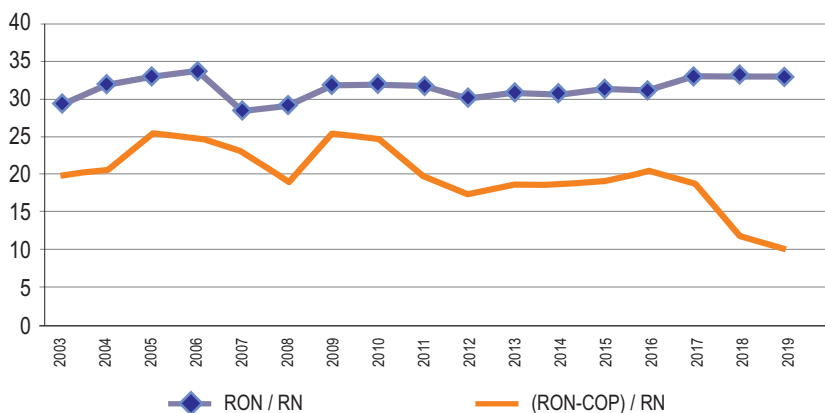
Periodo 1959-2019.



Fuente: Porto (2005) y actualizaciones. En base a datos oficiales.

Gráfico N° 47. Composición de los recursos provinciales de origen nacional (RON)

Periodo 2003-2019.



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

ANEXO I.

Indicadores de descentralización por servicios y dispersión interprovincial de resultados

1. Evolución de indicadores físicos de distribución de la atención de la demanda de servicios por jurisdicciones.

En la **Tabla N° 38** se detalla la distribución de la población total según la jurisdicción encargada de la provisión de bienes públicos provinciales. La Nación la tuvo a su cargo en los Territorios Nacionales hasta las provincializaciones y en la Capital Federal hasta la transformación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en este caso con variantes a lo largo del tiempo).

La **Tabla N° 39** detallan las participaciones en el sector educación y de la **Tabla N° 40** a **Tabla N° 42** las correspondientes al sector Salud. La Tabla A6 incluye las participaciones de la nación y las provincias en la red caminera.

Tabla N° 38. Población por jurisdicción

Periodo 1914-1991

Año/ Jurisdic.	1914		1947		1960		1970		1980		1991	
	en miles	%	en miles	%	en miles	%	en miles	%	en miles	%	en miles	%
Cap.Fed.	1.575.814	19,9	2.981.043	18,8	2.966.634	14,8	2.972.453	12,7	2.922.829	10,5	2.965.403	9,1
Territ. Nac.	327.081	4,1	1.321.888	8,3	11.209	0,1	15.658	0,1	29.392	0,1	69.369	0,2
Prov.	6.000.767	75,9	11.590.984	72,9	17.035.950	85,1	20.376.320	87,2	24.997.259	89,4	29.580.756	90,7
Total	7.903.662	100	15.893.915	100	20.013.793	100	23.364.431	100	27.949.480	100	32.615.528	100

Fuente: Censos Nacionales de Población. INDEC. En 2001 se había completado la transferencia de servicios locales a las provincias. La población total de 2001 era de 36,2 millones y la de 2010 40,1 millones.

Tabla N° 39. Participación del gobierno nacional y gobiernos subnacionales en el sector educación*Periodo 1950-1994.*

Alumnos Preprimaria	1950	1960	1970	1979	1994
Gobierno Nacional	64.4	31.1	21.0	3.3	0.2
Gobiernos Provinciales y Municipales	-	38.0	47.4	66.8	68.4
Sector Privado	35.6	31.0	31.6	29.9	31.4
Total	100	100	100	100	100

Alumnos Primaria	1906	1925	1934	1950	1960	1970	1979	1994
Gobierno Nacional	23.1	42.7	45.1	42.8	38.0	29.9	3.7	0.2
Gobiernos Provinciales y Municipales	57.6	47.4	47.2	49.2	51.4	55.0	79.2	79.2
Sector Privado	19.3	9.9	7.7	8.0	10.6	15.0	17.1	20.5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Alumnos Media	1960	1970	1979	1994
Gobierno Nacional	62.6	47.3	44.7	1.3
Gobiernos Provinciales y Municipales	11.0	19.6	24.4	69.0
Sector Privado	26.4	33.1	30.9	29.7
Total	100	100	100	100

Fuente: Estadística Educativa. La enseñanza primaria en la República Argentina-1913/1962. Dpto. de Estadística Educativa Bs. As. Octubre 1963. Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Consejo Nacional de Educación Pública de la Argentina. Bs. As. 1925. Educación Común en la Capital, Provincias y Territorios Nacionales. Consejo Nacional de Educación Pública de la Argentina. Bs. As. 1934. 1960-1979 Coparticipación Federal y Tamaño del Sector Público, Vol. V. Bs. As. 1982. El total de alumnos del sector estatal del Censo de Docentes de 1994 se distribuyó entre Nación y los gobiernos subnacionales en función del porcentaje de establecimientos.

Tabla N° 40. Distribución de camas hospitalarias por jurisdicción*Periodo 1946-1995.*

Año / Jurisdicción	1946		1951		1954		1980		1995	
Nacionales	23,3	37,0	23,9	38,3	34,7	44,3	7,3	11,7	1,5	2,8
Provinciales	12,2	19,4	20,3	32,5	28,5	36,4	38,9	62,2	35,4	65,6
Municipales	27,5	43,7	18,2	29,2	15,2	19,4	11,6	18,6	13,0	24,1
Otros	-	-	-	-	-	-	4,8	7,7	4,1	7,6
Sector Público	63,0	100	62,4	100	78,4	100	62,5	100	54,0	100
Resto	37,0		37,6		21,6		37,5	37,5	45,8	
Obras sociales							5,5	5,5	2,8	
Sector Privado							32,0	32,0	43,0	
TOTAL	100		100		100		100		100	

"Resto" comprende Mutuales, Privados y Obras sociales.

Fuente: Arce (2013): Evolución histórica del sistema de salud argentino a lo largo del siglo XX, Tesis Doctoral, Fundación Barceló, Buenos Aires. Datos de 1946, 1951 y 1954.

Organización Panamericana de la Salud (2da edición, 1998): Perfiles de los centros de salud, Perfil de los sistemas de salud de la Argentina para 1980 y 1995.

Tabla N° 41. Distribución de establecimientos asistenciales sin internación por jurisdicción. Periodo 1980-1999.

Año / Jurisdicción	1980		1995		1999
Nacional	0,5	0,9	0,1	0,2	0,1
Provinciales	43,7	76,0	29,6	65,8	63,5
Municipales	11,4	19,8	13,8	30,7	36,4
Otros	1,9	3,3	1,5	3,3	
Sector Público	57,5	100	45,0	100	100
Resto	42,5		54,0		
Obras sociales	4,2		1,3		
Sector Privado	38,4		53,7		
TOTAL	100		100		

En provincias se incluye la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Organización Panamericana de la Salud, op Cit 1998.

Tabla N° 42. Distribución de establecimientos asistenciales con internación por jurisdicción*Periodo 1964-1995.*

Año / Jurisdicción	1964/65		1977/78		1990		1995	
Nacional	10,8	22,9	7,4	6,5	0,7	1,8	0,2	0,5
Provinciales	32,4	68,6	34,8*	93,5*	28,7	73,6	25,9	69,6
Municipales	4,0	8,5			7,3	18,7	7,1	19,1
Otros					2,3	5,9	4,0	10,8
Sector Público	47,2	100	42,2	100	39,0	100	37,2	100
RESTO	52,8		57,8		57,0		62,8	
Obras sociales	2,8		4,8		3,8		1,7	
Sector Privado	50,0		53,0		57,0		61,2	
TOTAL	100		100		100		100	

* El dato incluye provincias y municipalidades. En provincias se incluye la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: Organización Panamericana de la Salud, op. Cit. 1998.

Los datos de 1964/65 tomados de Nuñez Miñana y Porto (1982) en base a CONADE.

Los datos de 1977/78 tomados de Nuñez Miñana y Porto (1982) en base a la Secretaría de Salud Pública.

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

2. Indicadores de dispersión provincial en educación y salud

Para dos finalidades de gasto relacionadas con la formación de capital humano (educación y salud) las evoluciones a largo plazo se muestran a continuación. Para porcentaje de analfabetos (**Gráfico N° 48**), mortalidad infantil (**Gráfico N° 49**) y camas hospitalarias por 1000 habitantes (**Gráfico N° 50**) la evolución indica mejores resultados o provisión (en el caso de camas) y menor dispersión entre las provincias⁵⁵. Estas relaciones no implican causalidad ya que los factores determinantes son varios y su estudio requiere un análisis más detallado. Presentar la pregunta resulta de utilidad para la agenda de investigación.

55. En las figuras (Box plot) el tamaño de las cajas contiene el 75% de las observaciones. La línea en el medio de la caja es la mediana que divide las observaciones en dos partes iguales.

Gráfico N° 49. Mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos

Periodo 1869-2010.

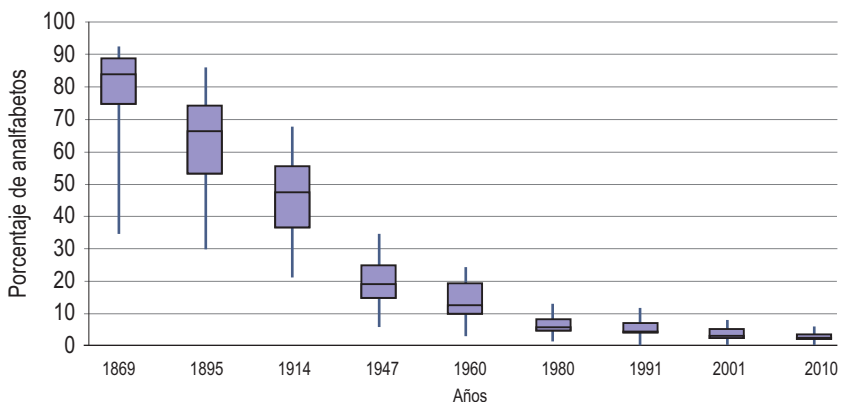
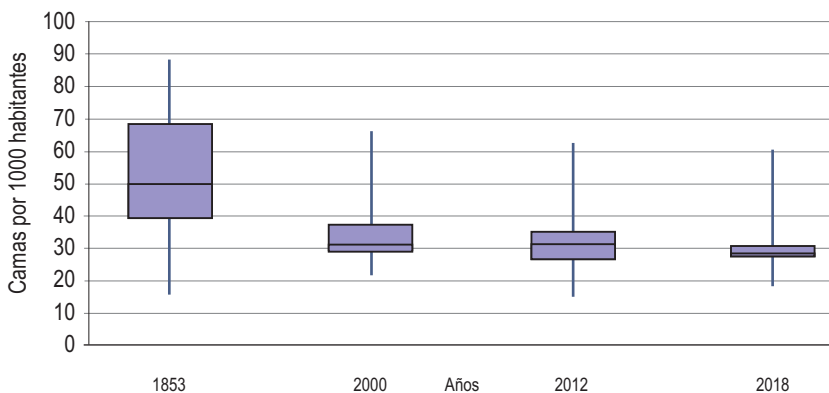


Gráfico N° 50 Camas en hospitales públicos por cada 1000 habitantes

Periodo 1953-2018.



Fuente: Para el cálculo en 1953 se consideró la población del censo nacional de 1947. Fuente de los datos de camas disponibles en hospitales públicos, Arce (2013). Los datos de 2001 y 2012 fueron tomados de Atlas ID. Sistema de indicadores territoriales. Subsecretaría de Planificación de la Inversión Pública. <https://atlasid.plataforma.gob>; comprende el total de camas disponibles en hospitales públicos y privados y centros de rehabilitación. El dato de 2018 fue construido en base al dato de camas disponibles habilitadas descontadas las camas para la tercera edad; Ministerio de Salud: Indicadores básicos. Argentina 2019, Buenos Aires; los datos de población corresponden a las proyecciones del INDEC; las camas son de hospitales públicos y privados.

ANEXO 2.**Descentralización de gastos y recaudación (%). Periodo 1945-2018**

1945 - 1981			1982 - 2018		
Año	Gastos	Recaudación	Año	Gastos	Recaudación
1945	24,0	24,3	1982	24,0	17,7
1946	21,0	21,3	1983	28,0	14,5
1947	21,0	17,9	1984	33,0	17,3
1948	16,0	18,4	1985	33,0	14,6
1949	19,0	17,4	1986	37,0	16,0
1950	22,0	14,4	1987	35,0	15,3
1951	22,0	11,7	1988	35,0	14,8
1952	22,0	13,3	1989	32,0	12,5
1953	22,0	12,1	1990	37,0	15,6
1954	20,0	13,2	1991	41,0	15,3
1955	20,0	14,2	1992	45,0	16,4
1956	25,0	14,2	1993	47,0	17,2
1957	26,0	12,4	1994	46,0	17,5
1958	27,0	15,1	1995	46,0	17,5
1959	22,0	15,2	1996	45,0	18,2
1960	26,0	15,1	1997	46,0	16,6
1961	28,0	16,8	1998	47,0	18,5
1962	31,0	19,5	1999	47,0	18,4
1963	30,0	19,5	2000	47,0	17,8
1964	29,0	21,4	2001	47,0	17,4
1965	33,0	19,0	2002	47,0	17,0
1966	32,0	19,7	2003	46,0	16,3
1967	31,0	17,9	2004	50,0	15,3
1968	31,0	19,5	2005	51,0	15,3
1969	33,0	20,0	2006	52,0	15,2



Descentralización de gastos y recaudación (%). Periodo 1945-2018



1945 - 1981			1982 - 2018		
Año	Gastos	Recaudación	Año	Gastos	Recaudación
1970	34,0	19,9	2007	48,0	14,5
1971	33,0	20,0	2008	47,0	14,3
1972	33,0	19,4	2009	46,0	14,7
1973	33,0	18,5	2010	45,0	14,2
1974	34,0	18,5	2011	45,0	14,5
1975	36,0	20,2	2012	44,0	15,0
1976	30,0	17,4	2013	44,0	16,8
1977	35,0	20,6	2014	42,0	16,9
1978	34,0	23,4	2015	44,0	16,8
1979	35,0	16,9	2016	42,0	16,8
1980	34,0	18,5	2017	44,0	18,1
1981	31,0	18,2	2018	42,0	18,3

Capítulo V.

Epílogo

Se ha efectuado una revisión de la evolución del sector público argentino en el largo plazo. Como se expresó en la Introducción no se trata de una historia completa sino de aspectos parciales con énfasis en algunos temas que para el autor son 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, composición y financiamiento del gasto público.

El gasto público ha crecido en forma sostenida a lo largo del siglo anterior y en lo que va del presente. Desde comienzos de la década de los cincuenta y agudizado desde 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. A lo largo del tiempo la estructura de los gastos cambió desde la producción de bienes públicos hacia los pagos de transferencias y el sector público quedó conformado por dos niveles especializados, el nacional en transferencias y el subnacional en bienes públicos; esta especialización generó continuas pujas y tensiones por el reparto de los recursos fiscales. 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 fue de alrededor del 40% y queda como interrogante cómo se financiará en el futuro, 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).

En la Argentina, como en casi todos los países del mundo, la recaudación tri-

butaria ha aumentado significativamente a lo largo del tiempo, se han modificado los poderes tributarios entre los niveles de gobierno lo que ha llevado a la necesidad de coordinarlos y se han producido cambios en la estructura impositiva. En el trabajo se estudia la evolución de la recaudación tributaria de la Argentina desde 1900 hasta la actualidad. Es una descripción de los hechos principales y de algunos temas relevantes para los que se presentan desarrollos parciales. Los datos revelan con claridad el dominio del nivel nacional en la recaudación total a lo largo del tiempo resultando una fuerte centralización tributaria que refleja la “*tyranny of the status quo*” en el tema de la asignación de potestades tributarias. Las distintas etapas de la economía argentina y las distintas políticas económicas modificaron la estructura de la recaudación en cuanto al origen de los recursos sobre actividades internas y externas. Los impuestos sobre el comercio exterior representaron entre el 30% y el 40% hasta 1929. Desde comienzos de los años 40 los impuestos sobre actividades internas representaron alrededor del 80% del total. La estructura tuvo cambios importantes a lo largo del periodo, p. ej. entre 1944 y 1949 aumentó la importancia relativa de los impuestos al trabajo. A partir de ese momento la estructura tributaria quedó formada por Réditos/Ganancias, Ventas/IVA, Seguridad Social (aportes patronales y personales) y los Impuestos Internos (varios impuestos al consumo de bienes). El estado también impone tributos que no quedan registrados como recaudación en las cuentas fiscales (“impuestos ocultos”).

Uno de los hechos destacados en la evolución de la descentralización es el importante crecimiento del gasto provincial cuya participación en el Producto Bruto Interno (PIB) se triplicó entre 1945 (5,6%) y 2018 (17%). Entre esos años la participación provincial en el gasto total pasó del 24% al 42% alcanzando en 2003 el valor máximo de 52%. Esta evolución marca un notable contraste con la participación en la recaudación tributaria que disminuyó del 24,3% en 1945 al 18,3% en 2018. La evolución de la descentralización de los gastos exhibe cambios en la dirección y en el impacto de distintos shocks a lo largo del tiempo. Entre 1945 y 2006 la tendencia fue creciente; 2007 es un año de reversión hacia la centralización. En el primer periodo la tendencia creciente fue clara y solo estuvo impactada por shocks (quiebres) de corta duración que se originaron en una política nacional particular (la nacionalización de empresas de servicios públicos y de la deuda que aumentaron notablemente el gasto nacional en 1948)

y en el efecto de las crisis macroeconómicas de 1959, 1976, 1982, 1989. En el trabajo se analizan los factores que dieron impulso al proceso de descentralización del gasto público y las medidas relativas a los recursos propios y los recursos de origen nacional (coparticipación y otras transferencias). Las principales características de la evolución han sido: descentralización asimétrica del lado de los gastos y los recursos; vuelco de la distribución primaria de la coparticipación a favor de las provincias a medida que se hacían cargo de la atención de los servicios de educación, salud, justicias, seguridad, servicios urbanos y otros, que se revirtió a partir de mediados/fines de los años setenta; la coparticipación federal ha estado sujeta a interferencias nacionales que disminuyeron la participación provincial y alteraron la distribución entre las provincias.

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. El diseño requiere reducir el nivel del gasto total, cambiar su composición en favor de la provisión de bienes públicos, y modificar la estructura y la distribución de los poderes tributarios entre niveles de gobierno para minimizar sus efectos distorsivos.



REFERENCIAS

- Ahmad E. and G. Brosio (eds, 2006): *Handbook of fiscal federalism*, E. Elgart.
- Alt J., I. Preston and L. Sibieta (2010): “The political economy of tax policy”, Institute of fiscal studies, www.ifs.org.uk/mirrleesreview
- Atkinson, A.B. (1980): “Horizontal equity and the distribution of the tax burden” in H. Aaron and M. Boskin (eds): *The economics of taxation*, The Brookings Institution. Washington.
- Ashworth, J. and B. Heyndels (2002): “Tax structure turbulence in OECD countries”, *Public Choice*, 1, 347-376.
- Bird, R.M. and F. Vaillancourt (2000): “Fiscal decentralization in developing countries: an overview” in Bird and Vaillancourt (2000): *Fiscal decentralization in developing countries*, Cambridge University Press.
- Bird, R.M. (2011): “Subnational taxation in developing countries: A review of the literature”, *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, World Scientific Publishing Company, Vo.2, 1, pp. 1-23.
- Bird, R.M. and E. Slack (2014): “Local taxes and local expenditures in developing countries: strengthening the Wicksellian connection”, *Public Administration and Development*.
- Blöchliger H. and M. Nettley (2015): “Sub-central Tax autonomy”, *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*.
- Boadway R. and A. Shah (2009): *Fiscal federalism. Principles and practices of multiorder governance*, Cambridge University Press.
- Bocchetto G. (2010): “Los ciclos económicos y la política tributaria en Argentina: desde la crisis del 30 hasta fines del siglo”, *Cuadernos del Instituto AFIP-C18*, Buenos Aires.
- 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.
- Bunge, A. (1940: *Una nueva Argentina*, Hyspamerica, Reproducción 1984.
- Clark, C. (1977): “The scope for, and limits of, taxation”, en The Institute of Economic Affairs, London, Part I, Ch.2, pp. 19-31.

- Castañeda Rodríguez, V.M. (2018): “Tax determinants revisited. An unbalanced data panel análisis”, *Journal of Applied Economics*, vol. 21, 1, pp.1-24.
- Cont, W. y A. Porto (2018): *Política fiscal y distribución personal y regional del ingreso en la Argentina*, Ed. Económica, La Plata.
- Cont, W. y A. Porto (2019): “Desigualdad y política fiscal en las Provincias Argentinas. 1995-2010”, *Desarrollo Económico*, 59, 227, pp. 41-81.
- 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.
- Cortés Conde, R. y M.M. Harriague (2010): “Evolución del Sistema Tributario Argentino”. En IR06 Revista del Instituto. AFIP. En <http://www.afip.gov.ar/instituto/2011/IR06.pdf>
- 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 (directores, 2010): *Historia de la tributación Argentina*, Asociación Argentina de Estudios Fiscales, Errepar, Buenos Aires.
- Di Gresia, L., A. Porto y J. Puig (2020): “Marco de la descentralización fiscal. Evolución y situación actual”, Documento de Trabajo N° 38, CEFIP-IIE-FCE-UNLP.
- Di Tella G. y M. Zymelman (1967): *Las etapas del desarrollo económico Argentino*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Feldstein, M. (1976): “On the theory of tax reform”, *Journal of Public Economics*, 6, pp.77-104.

- M. Feldstein (1997): How Big Should Government Be? *National Tax Journal*, N° 2, June.
- FIEL (1998): *La reforma tributaria Argentina*, Buenos Aires.
- F. Flatters, V. Henderson y P. Mieszkowski (1974): "Public Goods, Efficiency and Regional Fiscal Equalization", *Journal of Public Economics*, vol. 3.
- Gallero J. y F. Grasso (2005): "La Cuestión tributaria Argentina", *CEFID AR, Documento de Trabajo* N° 5.
- Garriga, M., W. Rosales y N. Mangiacone (2017): "Presión tributaria efectiva y potencial: ¿Es sostenible en la Argentina?", *Documento de Trabajo*, CEFIP, IIE, FCE, UNLP, La Plata
- 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.
- Gómez Sabaini J.C. y J. Gaggero (2002): "Argentina. Cuestiones macrofiscales y reforma tributaria", *OSDE/CIEPP*.
- R. H. Gordon (1983): "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *The Quarterly Journal of Economics*, November.
- J. M. Hartwick (1980): "The Henry George rule, optimal population, and inter-regional equity", *Canadian Journal of Economics*, N° 4.
- Hettich W. and S.L. Winer (1984): "A positive model of tax structure", *Journal of Public Economics*, Vol. 24, pp. 67-87.
- Hettich W. and S.L. Winer (1999): *Democratic Choice and Taxation*, Cambridge University Press.
- Hinrichs, H.H. (1967): *Una teoría general del cambio en la estructura tributaria durante el Desarrollo económico*, CEMLA, México.
- IERAL- Fundación Mediterránea (1986): "Estadísticas de la evolución económica de Argentina", *Estudios*, N° 39.
- Institute of fiscal studies (2011): *Tax by design: The Mirrlees Review*, www.ifs.org.uk/mirrleesreview
- Izquierdo A., C. Pessino y G. Vuletin (2018): *Mejor Gasto para Mejor Vida*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Llach J.J. y M. Lagos (2014): *El país de las desmesuras*, El Ateneo, Buenos Aires.

- Maddison Proyecto database, varias versiones. www.rug.nl
- Mansoorian y G. M. Myers (1993): “Attachment to home and efficient purchases of population in a fiscal externality economy”, *Journal of Public Economics*, vol. 35.
- 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. (ed.). 1965. *Essays in fiscal federalism*. The Brooking Institution. Washington D.C.
- Musgrave (1969): *Fiscal Systems*, Yale University Press.
- Núñez Miñana, H. y A. Porto (1981): “Política Tributaria Provincial: El caso del Impuesto a los Ingresos Brutos”. *Serie Cuadernos N° 33*. Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.
- Núñez Miñana H. y A. Porto (1982a): *Coparticipación Federal de Impuestos y Tamaño del Sector Público Provincial*, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires.
- Núñez Miñana H. y A. Porto (1982b): “Evolución de Ingresos y Gastos Públicos de la provincia de Buenos Aires. 1885-1979”, *Económica*, N° 1-2, La Plata.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich. USA. Versión en español del Instituto de Estudios de Administración Pública, Madrid, 1977.
- Oates, W.E. (2005): “Toward a second-generation theory of fiscal federalism”, *International Tax and Public Finance*, vol. 12.
- Oates, W. E. (2008): “On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”. *National Tax Journal*, vol. LXI, N° 2.
- Oates, W. E. and R. M. Schwab (2004): “What should local governments tax: income or property?”, en A. M. Schwartz (ed, 2004), pp.7-29.
- Ortiz-Ospina E. and M. Roxer (2016): “Taxation”, Published on line at *OurWorldInData.org*; <https://ourworldindata.org/taxation>

- Peacock, A. and Wiseman, J. (1967): *The growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, George Allen and Unwin, London 1967.
- Piketty, T (2014): *Capital in the 21st Century*. Harvard University Press.
- 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.
- Pommerehe y Schneider (1983): “Does government in a representative democracy follow a majority voters' preferences?: an empirical examination, en H. Hanusch (ed. 1983): *Anatomy of government deficiencies*, Springer.
- Porto, A. (dir.2004): *Disparidades regionales y federalismo fiscal*, Edulp, La Plata, Argentina.
- Porto, A, M. Garriga y W. Rosales (2014): “Impuesto a los Ingresos Brutos: “Ave Fénix” de la estructura tributaria subnacional”, *Estudios Económicos*, vol, 31, N° 62, Universidad Nacional del Sur.
- 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. (2019): “Autonomía fiscal provincial” en Porto (2019): *Temas de políticas públicas*, CEFIP, FCE-UNLP, La Plata.
- Porto, A. (2020): “Evolución del sector público Argentino en el largo plazo”, *Documento de Trabajo N° 36*, CEFIP, IIE, FCE, UNLP, La Plata.
- Porto, A. (2018): “Argentina”, en Muñoz, Pineda y Radics (eds, 2018), Capítulo 6.
- Porto, A. y L.Di Gresia (2019): “Aporte tributario de la cadena agroindustrial”, estudio realizado para la Fundación Producir Conservando, Buenos Aires.
- Puviani, A. (1903): *Teoría della illusione finanziaria*, Ed. Remo Saldron, Italia. Traducción al español: 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
- P. A. Samuelson (1954): “A Pure Theory of Public Expenditure”, *Review of Economics and Statistics*, November.

- P. A. Samuelson (1955): “Diagrammatic 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 20th 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, pp.17-40
- Tavela, D. (2003): “La complejidad del sistema tributario nacional Argentino”, Tesis de Maestría en la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, FCE-UNLP
- Tiebout, Ch.M. 1956. “A pure theory of local expenditures.” *Journal of Political Economy*. Octubre.
- Trucchia, A. (2005): “Estudio del impuesto al Valor Agregado Argentino. 1974-2003”, Tesis de Maestría en la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, FCE-UNLP
- Wallis, J.J. (2000): “American government finance in the long run: 1790 to 1990”, *Journal of Economic Perspectives*, 14,1, pp. 61-82.
- 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.
- G. R. Zodrow y P. Mieszkowski (1984): “Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 19.





CEFIP
CENTRO DE ESTUDIOS
EN FINANZAS PÚBLICAS
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS I UNLP

FCE
FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

+54 221 423-6769/71/72 Int.139
www.econo.unlp.edu.ar
Calle 6 #777 | La Plata | Bs. As.

fceunlp
 economicas.unlp
 economicas_unlp