



# DESEQUILIBRIOS DEL FEDERALISMO ARGENTINO

UNA APROXIMACIÓN FISCAL EN CLAVE HISTÓRICA



Nº 82

CUADERNOS DE  
**ECONOMÍA**

JULIO 2023

MINISTERIO DE  
HACIENDA Y FINANZAS



GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE  
**BUENOS AIRES**

# AUTORIDADES

## **Gobernador**

Axel Kicillof

## **Ministro de Hacienda y Finanzas**

Pablo J. López

## **Jefe de Gabinete**

Facundo Pablo Bocco Proietti

## **Subsecretario de Coordinación Económica y Estadística**

Nicolás Todesca

## **Subsecretaria de Hacienda**

Carla Domeniconi

## **Subsecretario de Finanzas**

Agustín Álvarez

## **Subsecretaria Técnica, Administrativa y Legal**

Analía Tello

## Gabinete de Asesores

Ministerio de Hacienda y Finanzas

---

**MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y FINANZAS**

---



**GOBIERNO DE LA  
PROVINCIA DE  
BUENOS  
AIRES**

## AUTORES

CARRERA, IRENE

CHAUMEIL, PILAR

PINTOR, BRUNO

SANTANA, MARIANO

SZULACKI, TOMÁS

Agradecemos los comentarios realizados por Pablo J. López, Facundo Bocco, Federico Franzese, Antonela Vitola y Rocío Hernández.

---

Las opiniones vertidas en el presente documento no necesariamente representan a las de las instituciones de pertenencia de sus respectivos autores y autoras.

---

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>PÁG. 5</b>
<b>APARTADO I - BRECHA FISCAL FEDERAL</b> .....	<b>PÁG. 7</b>
<b>1. RECURSOS Y GASTOS NACIONALES</b> .....	<b>PÁG. 11</b>
Recaudación de Impuestos Nacionales.....	PÁG. 11
Caracterización del Sistema Tributario Nacional.....	PÁG. 16
Participación de los recursos en término del PBI y su evolución.....	PÁG. 16
Apartado II - Cómo recaudan los países. Experiencia internacional.....	PÁG. 21
Gasto Público consolidado por nivel de gobierno.....	PÁG. 24
Apartado III - Gasto Público en el mundo.....	PÁG. 30
Conclusiones Capítulo I. Desempeño fiscal nacional.....	PÁG. 33
<b>2. RECURSOS Y GASTOS PROVINCIALES</b> .....	<b>PÁG. 34</b>
Recursos Provinciales.....	PÁG. 34
Composición de los recursos provinciales.....	PÁG. 36
Evolución de los recursos provinciales.....	PÁG. 41
Recursos e indicadores socioeconómicos.....	PÁG. 44
Apartado IV – Coparticipación: experiencia internacional e intraprovincial.....	PÁG. 48
Gasto Público Provincial.....	PÁG. 52
El impacto de la descentralización fiscal.....	PÁG. 55
Análisis del gasto por jurisdicción subnacional.....	PÁG. 57
Gasto provincial e indicadores socioeconómicos.....	PÁG. 60
Apartado V: Ajustando el gasto jurisdiccional por precios relativos.....	PÁG. 65
Conclusiones capítulo II. Finanzas provinciales.....	PÁG. 67
<b>3. REFLEXIONES FINALES</b> .....	<b>PÁG. 72</b>
<b>4. ANEXO: FICHAS PROVINCIALES</b> .....	<b>PÁG. 74</b>
<b>5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>PÁG. 82</b>



# INTRODUCCIÓN

Las discusiones teóricas en el campo de las finanzas públicas encuentran su columna vertebral en la configuración del sistema de recaudación y de gasto de los distintos niveles de gobierno. Nuestro país, históricamente, ha estado atravesado por conflictos en torno a esta cuestión. En este sentido, el presente documento se propone aportar al debate público un análisis crítico de la fisonomía fiscal argentina, además de herramientas conceptuales y estadísticas.

El gasto público se compone de las erogaciones realizadas por el Estado, en sus distintos niveles, en un período de tiempo determinado. El sistema tributario, en tanto, es el andamiaje institucional que nutre al sector público de los recursos<sup>1</sup> que componen su presupuesto. Consideradas en forma agregada, ambas dimensiones constituyen la política fiscal, instrumento fundamental para comprender el rol del Estado en la economía.

La forma de organización política de los países no es neutral a la hora de comprender la estructura fiscal de los estados. Este enunciado también es válido en el sentido inverso. Es decir, las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias de cada nivel de gobierno son resultado del modelo organizacional y, en simultáneo, factores constitutivos de este último. Esta retroali-

mentación, enmarcada en un contexto histórico dinámico, ha ido moldeando al federalismo fiscal argentino.

Como ocurre con muchos conceptos de las ciencias sociales, la palabra federalismo ha sido utilizada bajo múltiples acepciones (Cao, 2002). Más allá de esta dificultad, el rasgo distintivo de los países federales consiste en que la Constitución reconoce independencia y permanencia a los gobiernos subnacionales, los cuales cuentan con sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judicial (Britannica, 2014). En un estado unitario, en cambio, los gobiernos subnacionales no necesariamente tienen soberanía constitucional y el gobierno central determina las potestades de los niveles inferiores de gobierno (Fretes, 2018).

La dicotomía entre federalismo y unitarismo son extremos teóricos dentro de los cuales se despliega un abanico de casos intermedios, cuya principal delimitación clasificatoria es el grado de independencia reconocida a los gobiernos subnacionales en la Constitución. Siguiendo este criterio, la CEPAL identifica en Latinoamérica cuatro grupos de países: i) grandes federaciones -Argentina, Brasil y México-, ii) unitarios con alta descentralización -Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú-, iii) unitarios con baja descentralización

---

<sup>1</sup> Los tributos no constituyen la única fuente de recursos de los Estados, pero sí la de mayor incidencia. En Argentina, la recaudación tributaria (incluyendo los aportes y contribuciones de la seguridad social) explicaba en 2017 el 84,4% de los recursos totales del sector público consolidado de los niveles nacional, provincial y municipal (Fuente: Oficina Nacional de Presupuesto)

-Chile, Paraguay, Uruguay y varios países de Centroamérica- y iv) unitarios con descentralización incipiente -países del Caribe- (CEPAL, 2022).

El carácter federal de la República Argentina determina que la estructura vertical del sector público se componga de tres niveles de decisión: nacional, provincial y municipal. Además del grado de independencia, el texto constitucional también establece las responsabilidades fiscales entre niveles de gobierno. En este sentido, la Carta Magna determina que las provincias argentinas conservan todas las competencias no delegadas explícita o implícitamente al Gobierno Nacional. De esta manera, el gobierno central tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio y defensa. En cambio, existen potestades compartidas o concurrentes, en las cuales las jurisdicciones nacional y subnacionales funcionan de forma complementaria.

Existen funciones gubernamentales que suscitan poca discusión sobre qué nivel de gobierno debe proveerlas. El caso típico es defensa, la cual requiere de la unificación de las fronteras territoriales y está asociada de forma fundacional a los estados-nación. Sin embargo, existen importantes potestades del sector público que, aún hoy, son fuente de debate respecto de la asignación de competencias más adecuada. Los ejemplos más distintivos de estas últimas son la salud, la seguridad y la educación.

La disyuntiva entre la prestación de bienes y servicios públicos nacional y centralizada, en oposición a la competencia local y descentralizada, no sólo obedece a contrapuntos teóricos y prácticos respecto de las fortalezas y debilidades de cada nivel de gobierno. Los factores políticos y económicos han ejercido una influencia decisiva en la configuración estamental del Estado y moldeado procesos históricos a escala global.

Desde la década del 70', las potencias del mundo occidental emprendieron un giro copernicano en las competencias del sector público en la economía. Bajo la premisa de una supuesta ineficiencia intrínseca, la teoría neoliberal o monetarista atribuía al Estado la fuente de las principales

distorsiones económicas. De esta manera, esta escuela deducía linealmente que, mientras mayor fuera la intervención estatal en el mercado, mayor sería la obstrucción en el desarrollo de las fuerzas productivas del sector privado.

El nuevo paradigma nació como una corriente ideológica detractora del previamente establecido consenso keynesiano en ciertas usinas políticas y académicas. Al cabo de unos pocos años, se erigió como la doctrina oficial y puso fin a la denominada Edad de Oro del Capitalismo de posguerra. Con el patrocinio teórico del monetarismo, los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en el Reino Unido coronaron el cambio de época con la implementación a gran escala de un nuevo orden neoliberal, donde la reforma estructural del Estado fue uno de sus ejes prioritarios.

El Nuevo Federalismo de Reagan proponía la descentralización administrativa como el medio más eficaz de reducir el papel del Estado en la economía. La descentralización implicaba la transferencia de determinadas competencias públicas desde la administración central hacia los niveles inferiores de gobierno, pero no atendía en forma proporcional la necesidad de generar nuevas capacidades financieras en los estados subnacionales. De esta manera, el carácter economicista de la descentralización significó la imposición de nuevas restricciones presupuestarias a los gobiernos subnacionales. A pesar de ser promovido como una forma de democratización política, el poder estatal profundizó su centralismo (Uvalle Berrones, 1983).

Con su capacidad de influencia directa e indirecta a través de organismos multilaterales, las potencias diseminaron rápidamente la nueva doctrina en el mundo. Argentina, que históricamente se había caracterizado por contar con una estructura de gasto muy concentrada en el Gobierno Nacional, no estuvo exenta del influjo de la nueva hegemonía mundial en relación a los nuevos paradigmas en materia fiscal. La interpretación descentralista del gasto público comenzó a cobrar relevancia en nuestro país hacia fines de la década del 70', momento en el cual se dio inicio a un proceso de reasignación creciente

de las responsabilidades fiscales sobre los niveles provinciales y municipales.

La actual Ley de Coparticipación dictada en 1988, lejos de resolver la situación, perpetuó los desequilibrios y amplió brechas estructurales en el territorio nacional. A contramano de la evolución dispersiva de las responsabilidades del gasto, la captación de recursos consolidó la tendencia centralista ([Cuaderno de Economía N° 80](#)). A esta dinámica, se sumaron dos agravantes adicionales: la falta de criterios objetivos en el método de reparto entre las provincias de los recursos coparticipables y un nuevo ciclo de descentralización de los años 90'.

La superposición de tres factores hizo mella en el federalismo nacional: la descentralización de las responsabilidades de gasto, la centralización nacional de los recursos y la distribución inequitativa de estos últimos, consolidaron un nuevo status quo que resultó muy perjudicial para determinadas jurisdicciones subnacionales. No es de extrañar que, desde entonces, se hayan recrudecido los conflictos políticos y financieros entre las provincias y la Nación, y entre las jurisdicciones subnacionales entre sí.

La propuesta del presente documento radica en explorar la evolución de la estructura de ingresos y gastos del Estado argentino y de las veinticuatro jurisdicciones subnacionales, para entender su impacto en la organización de la economía nacional. Además, esgrimimos comparaciones internacionales que nos permiten bosquejar posibles resoluciones a los desafíos de nuestro federalismo. Para ello, partimos de la premisa de que la estructura tributaria y del gasto público constituyen una forma válida de aproximarse a los fundamentos subyacentes de un modelo de país.

No es la intención de este trabajo limitarse a una radiografía. Un análisis estático permitiría arribar a conclusiones o caracterizaciones aplicables únicamente a un momento del tiempo.

Se propone, en cambio, un enfoque dinámico a partir del análisis del período 1980 - 2021<sup>2</sup>, que nos permitirá divisar tendencias, incorporando al análisis las rigideces y flexibilidades de ciertos tributos y partidas de gasto, así como también comparar los desempeños relativos y absolutos del gobierno federal y las veinticuatro jurisdicciones subnacionales.

El documento se organiza de la siguiente manera: en el Capítulo I, se detalla la estructura de recaudación del gobierno nacional para luego analizar cuáles son las características del gasto de dichos recursos de la administración nacional. De la misma forma, en el Capítulo II se muestra la estructura de recaudación y el gasto para el caso de los gobiernos provinciales. Este análisis integral, sumado a tópicos especiales que se detallan en los diversos apartados dentro de las secciones, permite arribar a las conclusiones generales, que se especifican al final del documento.

## APARTADO I. BRECHA FISCAL FEDERAL

Previo a la década del 80', el gobierno central argentino recaudaba y gastaba en forma proporcional (Cetrángolo et al, 2004). Alcanzado el año 1993, el nivel nacional absorbía el 80% de los recursos, mientras que afrontaba la mitad de las erogaciones consolidadas. Inversamente, las provincias comenzaron a recaudar menos del 15% del total, mientras debían atender más del 35% del gasto agregado. Como se puede observar en el Gráfico N° 1, la tendencia fue atenuada a partir de la década de los 2000', aunque se estabilizó en valores que cristalizaron una estructura fiscal nueva.

Producto del desacople observado entre gastos y recursos, surge lo que la literatura de las finanzas públicas denomina *desbalance fiscal federal*, constituido por la brecha entre la capacidad

---

2 El período comprendido en cada análisis particular podría variar moderadamente dependiendo de la disponibilidad de los datos

**GRÁFICO 1. Estructura porcentual de recursos y gastos por nivel de gobierno – Argentina. Años seleccionados – Período 1961-2021**



Fuente: elaboración propia en base a AFISPOP (2022). \*Datos provisorios.

tributaria y las necesidades de gasto de los estados subnacionales<sup>3</sup>, siendo la capacidad tributaria la recaudación potencial que puede realizar cada jurisdicción y las necesidades de gasto el nivel de erogaciones necesarias que requiere cada jurisdicción para la provisión de cierto nivel de bienes y servicios comparables al resto del país.

En la práctica, esto significa que las jurisdicciones subnacionales recaudan considerablemente menos recursos que los necesarios para afrontar sus necesidades de gasto y que, para resolver estos desbalances estructurales, se requiere de mecanismos de coparticipación y transferencias desde el nivel superavitario al deficitario.

En el presente apartado se propone realizar la estimación de la brecha fiscal federal en los últimos 15 años. Siguiendo la metodología propuesta por Di Gresia (2017), la estimación del desba-

lance fiscal federal consiste técnicamente en no computar los flujos por coparticipación y otras transferencias (corrientes y de capital) desde la Nación hacia las Provincias y la CABA. La estimación se llevó a cabo utilizando información de la ejecución presupuestaria del Sector Público Nacional, así como información fiscal de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esta manera, podremos cuantificar el grado de dependencia de estas últimas respecto de los fondos de origen nacional. En la Tabla 1, se representan las estimaciones del desbalance fiscal federal argentino (con y sin transferencias) en el período 2005-2021.

Como resultado, en el Gráfico N° 2 se observa que el desbalance fiscal es, en promedio, del 7,8% del PIB por lo que se desprende que resulta necesario instrumentar mecanismos de coparticipación y transferencias por dicho volumen.

<sup>3</sup> La capacidad tributaria es el potencial de obtención de recursos propios, vinculado con el desarrollo socio-económico y la fortaleza institucional. Las necesidades de gasto se establecen en base a los costos de provisión de servicios, en función de características geográficas, demográficas y socioeconómicas, entre otras (CEPAL, 2022). Para una estimación de las necesidades de gasto de las provincias argentinas, véase el Cuaderno de Economía N° 73 del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires.

**TABLA 1. Desagregación de Ingresos y Gastos- Sector Público Nacional y Provincial - Período 2005-2021**

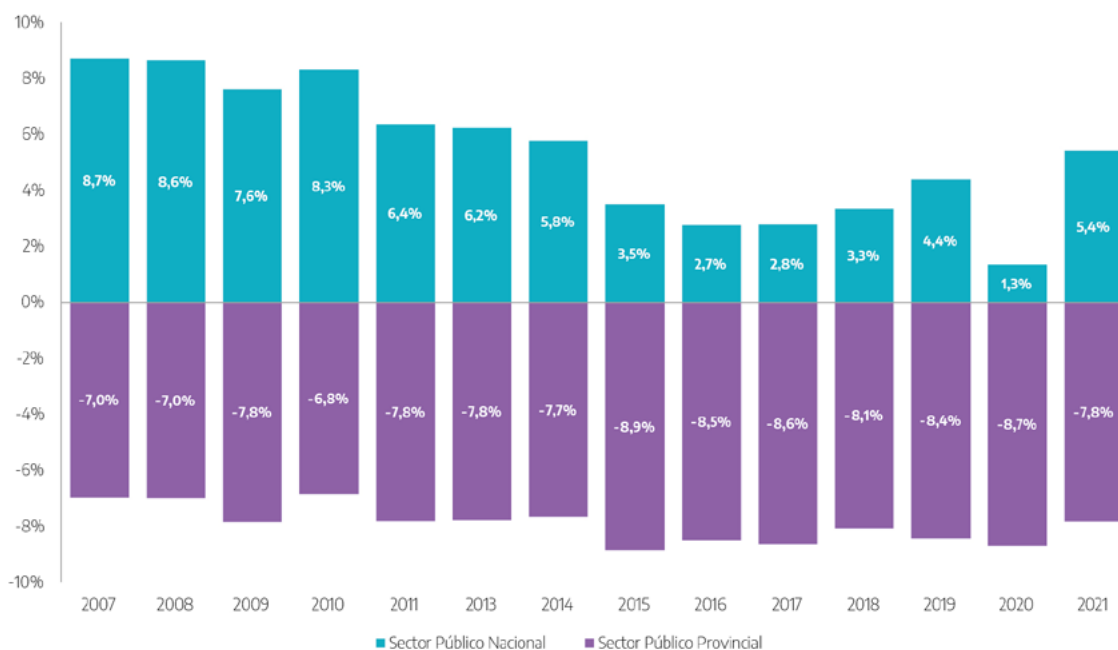
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Ingresos consolidados</b>	<b>201.211</b>	<b>250.831</b>	<b>281.424</b>	<b>372.306</b>	<b>436.656</b>	<b>587.798</b>	<b>739.333</b>	<b>935.043</b>	<b>1.229.521</b>	<b>1.734.313</b>	<b>2.151.978</b>	<b>2.953.709</b>	<b>3.778.799</b>	<b>5.015.715</b>	<b>7.423.444</b>	<b>9.541.095</b>	<b>16.358.400</b>
<b>Sector Público Nacional</b>	<b>161.022</b>	<b>200.833</b>	<b>219.300</b>	<b>288.402</b>	<b>335.877</b>	<b>451.924</b>	<b>568.976</b>	<b>720.637</b>	<b>939.535</b>	<b>1.327.170</b>	<b>1.618.818</b>	<b>2.192.448</b>	<b>2.752.707</b>	<b>3.677.308</b>	<b>5.567.589</b>	<b>7.082.104</b>	<b>12.435.882</b>
Recursos tributarios	155.149	192.144	209.314	272.521	302.955	408.646	531.818	674.176	855.972	1.168.256	1.543.643	2.097.890	2.599.491	3.393.278	5.064.261	6.641.864	11.066.557
Propios	120.628	149.832	154.087	203.253	227.292	307.211	397.685	503.941	634.351	864.305	1.128.220	1.534.750	1.844.866	2.316.529	3.433.746	4.401.215	7.510.816
Coparticipación	34.521	42.312	55.226	69.268	75.663	101.435	134.132	170.235	221.620	303.951	415.423	563.139	754.625	1.076.749	1.630.516	2.240.650	3.555.741
Otros recursos corrientes	5.670	8.384	9.714	15.208	32.753	43.085	37.102	46.249	83.504	158.489	74.718	94.116	150.446	271.828	383.686	344.730	1.355.145
Ingresos de capital	203	305	273	673	169	193	57	212	59	426	457	443	2.770	12.202	119.642	95.509	14.180
<b>Sector Público Provincial</b>	<b>40.189</b>	<b>49.998</b>	<b>62.124</b>	<b>83.904</b>	<b>100.779</b>	<b>135.874</b>	<b>170.358</b>	<b>214.406</b>	<b>289.986</b>	<b>407.143</b>	<b>533.160</b>	<b>761.261</b>	<b>1.026.091</b>	<b>1.338.406</b>	<b>1.855.855</b>	<b>2.458.991</b>	<b>3.922.519</b>
Recursos tributarios	21.931	27.289	34.292	45.472	52.950	68.724	92.902	121.219	175.563	241.370	314.906	425.473	580.722	767.762	1.042.447	1.368.519	2.321.953
Otros recursos corrientes	18.179	22.535	27.598	38.258	47.697	66.730	77.134	92.979	114.205	165.416	217.793	335.299	443.714	569.630	804.324	1.084.237	1.595.980
Ingresos de capital	80	173	234	174	132	420	321	209	218	357	461	489	1.655	1.014	9.083	6.235	4.585
<b>Gastos consolidados</b>	<b>150.323</b>	<b>187.773</b>	<b>265.783</b>	<b>353.551</b>	<b>439.585</b>	<b>563.543</b>	<b>771.327</b>	<b>988.478</b>	<b>1.281.881</b>	<b>1.820.833</b>	<b>2.470.870</b>	<b>3.426.465</b>	<b>4.403.728</b>	<b>5.714.104</b>	<b>8.296.250</b>	<b>11.539.798</b>	<b>17.475.166</b>
<b>Sector Público Nacional</b>	<b>74.338</b>	<b>90.995</b>	<b>141.155</b>	<b>189.189</b>	<b>240.920</b>	<b>313.949</b>	<b>430.517</b>	<b>569.038</b>	<b>731.295</b>	<b>1.062.682</b>	<b>1.410.362</b>	<b>1.966.248</b>	<b>2.457.682</b>	<b>3.186.515</b>	<b>4.622.845</b>	<b>6.718.619</b>	<b>9.929.900</b>
Gastos corrientes sin transferencias	69.352	81.973	128.205	173.367	220.546	289.358	400.039	531.837	677.040	983.338	1.318.654	1.848.460	2.336.538	3.038.925	4.437.458	6.490.930	9.474.728
Totales	75.849	88.629	134.875	180.903	231.350	301.781	411.999	544.181	691.645	1.001.671	1.346.269	1.922.049	2.419.198	3.118.191	4.520.119	6.854.659	9.893.565
Transferencias	6.497	6.655	6.670	7.536	10.804	12.423	11.961	12.344	14.605	18.333	27.614	73.589	82.660	79.266	82.660	363.729	418.836
Gastos de capital sin transferencias	4.986	9.022	12.950	15.822	20.374	24.591	30.478	37.201	54.256	79.345	91.708	117.789	121.144	147.590	185.386	227.690	455.172
Totales	8.958	15.394	19.903	23.576	35.996	45.640	53.507	61.784	90.747	131.268	160.887	182.045	207.934	210.296	236.362	279.626	651.058
Transferencias	3.972	6.372	6.953	7.754	15.621	21.049	23.028	24.583	36.491	51.923	69.180	64.257	86.790	62.706	50.976	51.937	195.885
<b>Sector Público Provincial</b>	<b>75.985</b>	<b>96.778</b>	<b>124.629</b>	<b>164.362</b>	<b>198.666</b>	<b>249.594</b>	<b>340.810</b>	<b>419.440</b>	<b>550.585</b>	<b>758.151</b>	<b>1.060.507</b>	<b>1.460.217</b>	<b>1.946.047</b>	<b>2.527.589</b>	<b>3.673.406</b>	<b>4.821.179</b>	<b>7.545.265</b>
Gastos corrientes sin transferencias	64.062	80.924	104.136	140.712	170.931	213.133	293.137	373.562	484.666	664.706	932.877	1.294.402	1.683.278	2.205.478	3.289.611	4.407.328	6.767.154
Gastos de capital	11.923	15.853	20.492	23.650	27.735	36.461	47.673	45.878	65.919	93.445	127.631	165.816	262.769	322.111	383.795	413.851	778.111
<b>Resultado Financiero Consolidado</b>																	
<b>Sin transf. (Deseq. Vertical)</b>	<b>50.888</b>	<b>63.058</b>	<b>15.641</b>	<b>18.756</b>	<b>-2.930</b>	<b>24.256</b>	<b>-31.993</b>	<b>-53.435</b>	<b>-52.360</b>	<b>-86.520</b>	<b>-318.892</b>	<b>-472.756</b>	<b>-624.930</b>	<b>-698.389</b>	<b>-872.806</b>	<b>-1.998.703</b>	<b>-1.116.765</b>
Sector Público Nacional	86.684	109.838	78.146	99.213	94.957	137.975	138.459	151.599	208.239	264.488	208.456	226.200	295.026	490.794	944.745	363.485	2.505.981
Sector Público Provincial	-35.796	-46.780	-62.505	-80.458	-97.887	-113.720	-170.452	-205.034	-260.599	-351.008	-527.347	-698.956	-919.956	-1.189.183	-1.817.551	-2.362.188	-3.622.747
<b>Transferencias</b>																	
Sector Público Nacional	-44.990	-55.339	-68.850	-84.558	-102.088	-134.907	-169.122	-207.162	-272.717	-374.208	-512.216	-700.985	-924.075	-1.218.721	-1.764.152	-2.656.315	-4.170.463
Sector Público Provincial	44.990	55.339	68.850	84.558	102.088	134.907	169.122	207.162	272.717	374.208	512.216	700.985	924.075	1.218.721	1.764.152	2.656.315	4.170.463
<b>Con transferencias</b>	<b>32.500</b>	<b>45.940</b>	<b>2.951</b>	<b>10.554</b>	<b>-11.332</b>	<b>-18.120</b>	<b>-29.332</b>	<b>-57.692</b>	<b>-76.595</b>	<b>-132.920</b>	<b>-288.630</b>	<b>-476.815</b>	<b>-633.169</b>	<b>-757.466</b>	<b>-766.008</b>	<b>-2.586.958</b>	<b>-2.212.198</b>
Sector Público Nacional	41.694	54.499	9.296	14.655	-7.131	3.068	-30.663	-55.563	-64.477	-109.720	-303.761	-474.786	-629.050	-727.927	-819.407	-2.292.831	-1.664.482
Sector Público Provincial	9.194	8.559	6.345	4.101	4.201	21.188	-1.331	2.128	12.117	23.200	-15.131	2.029	4.120	29.538	-53.399	294.127	547.716



En nuestro país existe un mecanismo para la co-participación de impuestos con estatus constitucional desde 1994 que tiene el objetivo de responder en buena parte a los recursos necesarios para atender el llamado desbalance fiscal federal. Sin embargo, se observa que, en los últimos años, el superávit del Sector Público Nacional no sólo no es suficiente para cubrir el déficit provincial en forma consolidada, sino que además ha ido decreciendo con el tiempo.

Tan importante como la presencia de transferencias desde la Nación a las Provincias es la existencia de un mecanismo regulador de dichas transferencias, que realice la distribución de fondos en base a criterios que permitan medir objetivamente las diferencias de necesidad de fondos adicionales de las provincias, en pos de garantizar equidad en la provisión de bienes y servicios en el territorio nacional.

**GRÁFICO 2. Desequilibrio Fiscal en % del PIB - Período 2007-2021**



Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

# 1. RECURSOS Y GASTOS NACIONALES

## RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS NACIONALES

La estructura tributaria no sólo constituye la principal fuente de recursos para la implementación de políticas públicas, sino que también es una herramienta directa para promover una redistribución progresiva del ingreso, la riqueza nacional y avanzar en mayores niveles de equidad y desarrollo armónico del territorio nacional. El diseño de la política tributaria está determinado por factores que dependen, en buena medida, de las características del país en cuestión: la estructura geográfica y poblacional, el marco institucional, los sectores productivos de relevancia, las capacidades estatales de fiscalización, entre otras.

En esta sección se realiza una breve descripción de las fuentes de recursos del Sector Público Nacional No Financiero (SPNF en adelante), compuesto por la Administración Nacional, que a su vez comprende a la Administración Central, los Organismos Descentralizados, las Instituciones de Seguridad Social; los Fondos Fiduciarios; las Empresas y Sociedades del Estado; los Entes Interestaduais; las Universidades Nacionales; las Obras Sociales Estatales y otros entes que, si bien pertenecen al SPNF, no revisten el carácter de empresa o sociedad del Estado y no consolidan en el presupuesto de la Administración Nacional.

El SPNF puede financiar su operatoria a través de diversas fuentes de recursos. Desde el punto de vista económico, los recursos se clasifican según sean ingresos corrientes, ingresos de capital y fuentes financieras. Los primeros incluyen entradas de dinero a las arcas públicas que no suponen contraprestación efectiva -como son los impuestos y las transferencias recibidas- y los recursos que tienen asociados algún tipo de contraprestación, es decir, la venta de bienes, cobro de tasas, derechos, contribuciones a la seguridad social y rentas que provienen de la propiedad. Los recursos de capital se originan en la venta de activos, la variación positiva de la depreciación y amortización, transferencias recibidas de otros agentes destinados a financiar gastos de capital, venta de participaciones accionarias y la recuperación de préstamos. Finalmente, las fuentes financieras son medios de financiamiento constituidos por la disminución de la inversión financiera y el endeudamiento público.



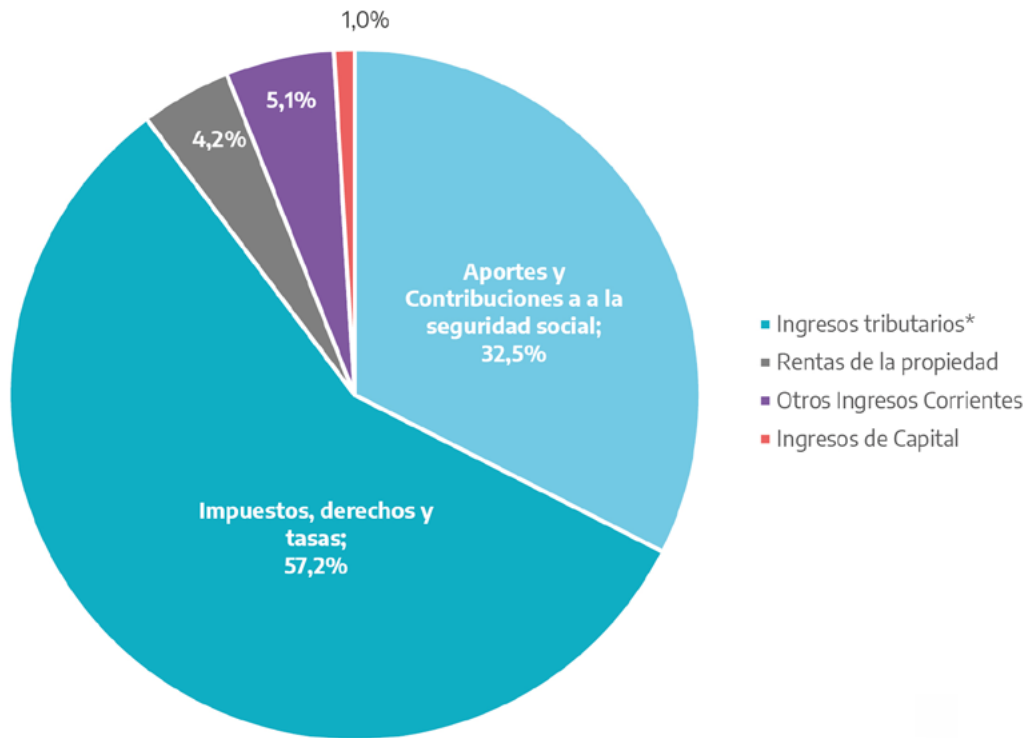
**TABLA 2. Clasificación de los Recursos Nacionales por su carácter económico**

<b>I) Ingresos Corrientes</b>	Ingresos Tributarios
	Aportes y Contribuciones
	Ingresos no Tributarios
	Ventas de Bienes y Servicios de las Admin. Públicas
	Ingresos de Operación
	Rentas de la Propiedad
	Transferencias Corrientes
	Otros Ingresos
	Ingresos Extrapresupuestarios
	Superávit operativo de Empresas Públicas
<b>II) Recursos de Capital</b>	Recursos Propios de Capital
	Transferencias de Capital
	Disminución de la Inversión Financiera
	Contribuciones Figurativas para Financiaciones de Capital
<b>III) Fuentes Financieras</b>	Disminución de la Inversión Financiera
	Endeudamiento Público e Incremento de otros Pasivos
	Incremento del Patrimonio
	Contribuciones Figurativas para Aplicaciones Financieras

*Fuente: elaboración propia en base al Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional.*

Dada su importancia relativa respecto al resto de las fuentes de financiamiento, el análisis se centrará en los ingresos corrientes y, en particular, en los ingresos tributarios. Como se observa en el Gráfico N° 3, si bien los recursos nacionales están conformados por una multiplicidad de conceptos, los ingresos tributarios y los aportes y contribuciones a la seguridad social son su principal componente en términos de volumen. Entre 2016-2021, ambos conceptos agregados representaron, en promedio, cerca del 90% de los recursos totales.

**GRÁFICO 3. Estructura de recursos del Sector Público Nacional  
Promedio 2016-2021**



*Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda de la Nación. \*Siguiendo la metodología IMIG 2017, los aportes y contribuciones de la seguridad social se incluyen dentro de los ingresos tributarios.*

Como se mencionó previamente, la Constitución Nacional delimita qué potestades tributarias le corresponden al gobierno nacional y a los gobiernos provinciales, estableciendo que los impuestos indirectos son concurrentes entre ambos niveles salvo en lo que respecta a los impuestos al comercio exterior (exclusivamente nacionales), mientras que la potestad sobre los impuestos directos ha sido asignada a las provincias. Sin embargo, a pesar de esta división de potestades tributarias, la mayoría de los impuestos en Argentina son recaudados por el gobierno nacional y luego coparticipados a las provincias, siguiendo dos objetivos principales: i) Lograr una mayor eficiencia en la recaudación; y ii) Garantizar a cada territorio subnacional los recursos suficientes para brindar un nivel de bienes y servicios públicos que sea homogéneo a lo largo y a lo ancho del territorio nacional.

En Argentina, existen un total de veintiocho tributos nacionales que pueden agruparse en cinco categorías: impuestos sobre bienes y servicios; impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales; impuestos sobre los ingresos, beneficios y ganancias de capital; impuestos sobre la propiedad; y finalmente, aportes y contribuciones a la seguridad social. Conocer la composición de estos tributos es esencial para entender cómo se financia el Estado y cómo se distribuyen los recursos en el país. Una vez hechas estas consideraciones, se entiende a la "Recaudación Bruta Nacional" como la suma

**TABLA 3. Clasificaciones de recursos tributarios nacionales**

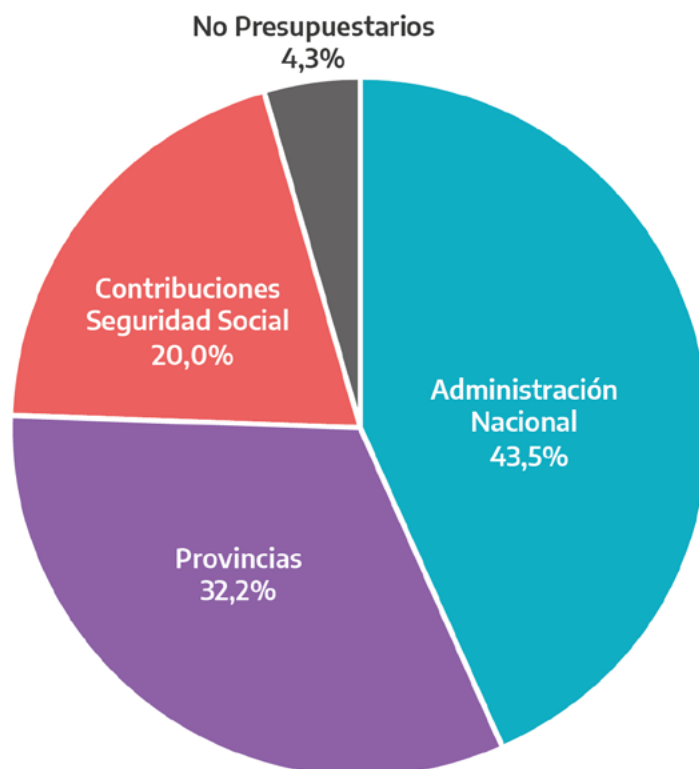
Impuestos sobre bienes y servicios	Al valor agregado (IVA)
	Internos sobre bienes y servicios
	Combustibles líquidos y al dióxido de carbono
	Energía eléctrica
	Adicional de emergencia sobre cigarrillos
	Fondo especial del tabaco
	Sobre entradas de espectáculos cinematográficos
	Sobre videogramas grabados
	Sobre los servicios de comunicación audiovisual
	Recargo al gas natural
	Específico sobre la realización de apuestas
	Indirecto sobre apuestas on-line
	Argentina inclusiva y solidaria (país)
Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	Derechos de importación
	Derechos de exportación
	Tasa de estadística
	Sobre los pasajes al exterior
Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	Impuesto a las ganancias de personas físicas y jurídicas
	Gravamen de emergencia a los premios de determinados juegos de sorteos y concursos deportivos
Impuestos sobre la Propiedad	Bienes personales
	A la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas
	Créditos y débitos en cuentas bancarias y otras operatorias
Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social	

*Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Economía de la Nación.*

de tres componentes: i) los ingresos tributarios del Gobierno Nacional, ii) los recursos del Sistema de Seguridad Social y iii) los recursos de origen nacional que se coparticipan a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). En 2021, el 43% de la recaudación bruta permaneció en la órbita nacional, el 32% estuvo constituido por recursos de origen nacional con destino a las Provincias y el 20% restante, aportes y contribuciones a la Seguridad Social.

El Gráfico N° 4 ofrece información valiosa acerca de la distribución de los recursos nacionales una vez

#### GRÁFICO 4. Destino de recursos tributarios nacionales - Año 2021



Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Economía de la Nación.

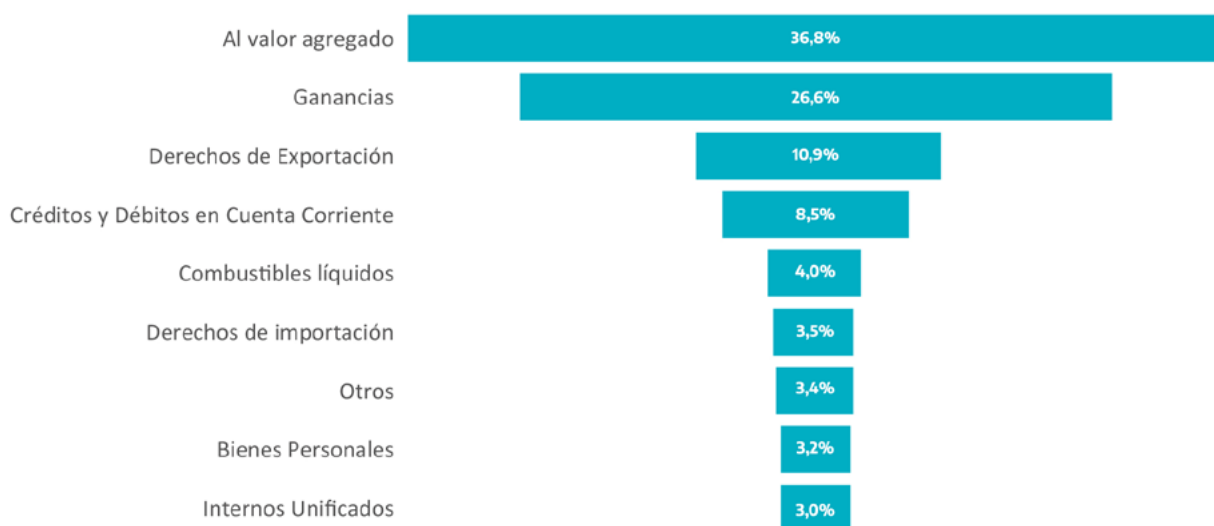
que han sido recaudados. Adicionalmente, existen otros trabajos que se enfocan en analizar la contribución que cada jurisdicción realiza a la recaudación nacional. En el [Cuaderno de Economía N° 81](#), por ejemplo, se cuantifica la contribución fiscal de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al sistema nacional de impuestos. Según los resultados presentados en este documento, la provincia de Buenos Aires es la mayor aportante, contribuyendo con el 37,3% de la recaudación nacional. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires la sigue a considerable distancia, con un aporte del 18,6%, seguida de Santa Fe (9,4%) y Córdoba (8,2%).

Sin embargo, si se toman en cuenta únicamente los recursos que se coparticipan entre la Nación y las distintas jurisdicciones, la provincia de Buenos Aires aumenta su participación en la recaudación nacional hasta un 39,7%. En este caso, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contribuye con un 18,3% y Santa Fe con el 7,7% del total.

## CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL

Al considerar la recaudación bruta en el año 2021, el principal componente de los recursos viene dado por la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) (28,9%), seguido por ingresos a la Seguridad Social (21,4%) y, en tercer lugar, los recursos provenientes del Impuesto a las Ganancias (20,9%). Al considerar la recaudación neta de aportes y contribuciones (Gráfico N° 5), la participación del IVA crece 7,9 puntos porcentuales llegando al 36,8%; seguido del impuesto a las Ganancias con el 26,6% y de los Derechos de Exportación (también conocido como retenciones), con el 10,9%. En el cuarto lugar, se encuentra el impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, que explica el 8,5% de la recaudación, mientras que el impuesto a los Combustibles líquidos representa el 4%. Finalmente, un grupo de impuestos de menor poder recaudatorio individual, como es el caso de Bienes Personales, aporta el 13,1% restante.

**GRÁFICO 5. Recaudación Nacional neta de Seguridad Social - Año 2021**



Fuente: elaboración propia en base a DNIAF.

## PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS EN TÉRMINOS DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB) Y SU EVOLUCIÓN.

Cuando se discute acerca del sistema tributario hay un punto en particular que suele ser motivo de contrapuntos: el tamaño de la recaudación, es decir, la suma monetaria que el sector privado tiene que aportar para financiar los gastos de la Administración Pública.

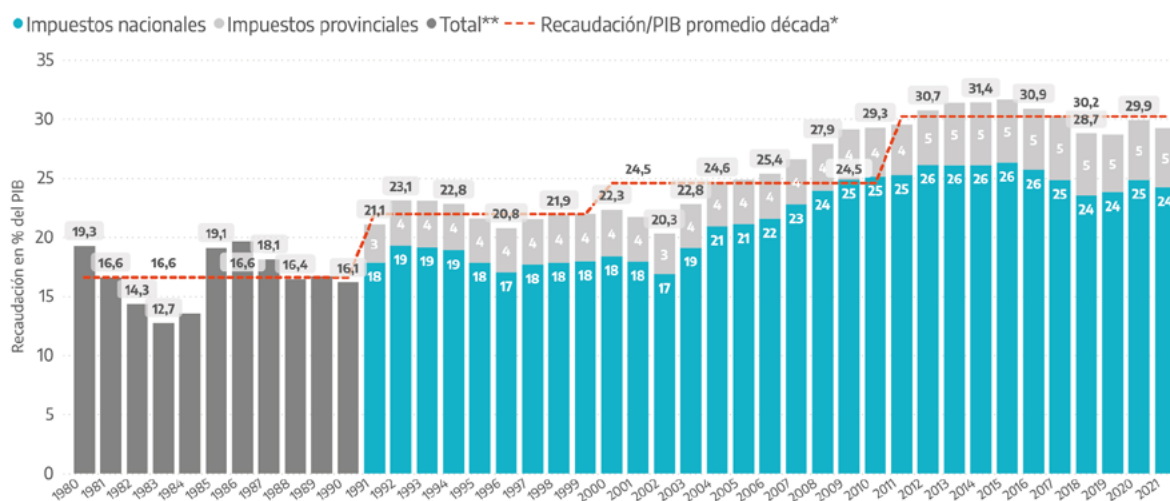
A pesar de las limitaciones metodológicas existentes en la medición del ratio entre recursos tributarios y PIB que señalan algunos autores<sup>4</sup>, el mismo resulta un indicador de utilidad para mostrar la incidencia impositiva respecto del nivel de actividad ya que es de fácil cálculo y posibilita la comparación entre países o regiones. A continuación, para el cálculo del indicador se utilizará el Producto Interno Bruto (PIB) a precios básicos.

En el gráfico N° 6 se presenta la evolución del ratio recaudación bruta sobre PIB desagregada por el

4 Alberto Porto, 2020. "Evolución del sector público argentino en el largo plazo" CEFIP, Working Papers 36, CEFIP, Universidad Nacional de La Plata.

componente de impuestos nacionales e impuestos provinciales para el período 1991-2021. Durante la década del 90', su máximo se encuentra en 1992 con el 23,1%, valor en el que se mantendrá relativamente constante hasta la salida de la Convertibilidad en 2002, año en el que la recaudación descendió hasta el 20,3% del PIB. A partir de este año se inicia un período de incremento sustancial de la masa recaudada, con un aumento cercano al 56% (equivalente a un aumento de 11,3 puntos porcentuales del PIB) entre 2002 y 2015. Finalmente, en el año 2016 se inicia un nuevo período de estabilización y posterior descenso, en particular luego de 2017, hasta estancarse en torno a los 29 puntos del PIB.

**GRÁFICO 6. Recaudación Bruta en % del PIB Nacional - Período 1980-2020**



\*Las estimaciones del ratio recursos tributarios sobre producto antes de 1991 se realizan a partir de la utilización de series corrientes de producto interno bruto publicadas por consultoras privadas (Orlando Ferreres y Asociados) y series de recaudación tributaria nominal publicadas por la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación desde 1980. Las diferencias metodológicas con las series publicadas por INDEC (PIB base 1993 y base 2004) hacen que su comparabilidad no sea posible, pero si podemos analizar su evolución dentro del periodo 1980-1990.

\*\*No se presenta desagregación Nación/Provincias por falta de datos.

Fuente: elaboración propia en base a Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Nación, INDEC y consultoras privadas.

A partir de la evolución de esta variable, se pueden distinguir cuatro etapas históricas con trayectorias distintas en la recaudación producto de las distintas medidas adoptadas en materia impositiva.

La primera de ellas va desde 1980 hasta fines del año 1989<sup>5</sup>. Esta década se inicia con la reforma tributaria ejecutada a partir de la Ley N° 22.294, que generalizó el IVA (sancionado en 1975), eliminó exenciones y elevó su alícuota al 20%<sup>6</sup>. Parte del objetivo era compensar la eliminación de los aportes patronales que recaían sobre los salarios, los cuales fueron sustraídos en búsqueda de mejorar la competitividad de las exportaciones. A estas medidas también se sumó la eliminación de impuestos menores de asignación específica (Benegas Lynch, A. y Dania, R., 2000).

5 Los datos se muestran a partir de 1980 por dificultades para la estimación del PIB, y considerando las diferencias metodológicas y de fuente de datos utilizadas para su estimación, el período 1980-1990 no resulta comparable con el resto de la serie, sino que debe utilizarse estrictamente para la descripción de la evolución de esta variable en el mismo período.

6 La alícuota pasa del 13% al 16% en 1976, cambio que es acompañado con la remisión de la alícuota diferencial de los productos gravados con el 21% a la ley de impuestos internos. A pesar de su aumento al 20% en 1980, a partir de 1986 la Ley 23.349 redujo la tasa general del impuesto al valor agregado al 18%, estableciendo tratamientos especiales para determinadas actividades económicas y situaciones e introduciendo modificaciones de orden técnico.

La segunda etapa toma lugar durante la década de los 90', en la cual la recaudación nacional promedió un valor de 22% del PIB, y fue un período de estabilidad relativa en el que se produjeron importantes cambios en la estructura impositiva a pesar de no haber cambios sustanciales en el total recaudado, como muestra el *Gráfico N° 6*.

Entre los principales cambios tributarios aplicados durante los 90' se destaca la ampliación de la base del IVA y el aumento de su alícuota general hasta el 21%; la eliminación de gravámenes sobre las exportaciones; la modificación del impuesto a los combustibles acompañando la desregulación del sector; y la eliminación de impuestos menores. El resultado fue un proceso de concentración de la recaudación en los tres principales instrumentos del sistema tributario argentino: IVA, Impuesto a las Ganancias y los Aportes y Contribuciones al sistema de seguridad social. Para 1993 los mismos representaban más del 75% del total de los recursos tributarios (en particular, el IVA constituía el 40% del total de recursos y en conjunto con los otros impuestos a los bienes y servicios el 49,3%).

La tercera etapa se caracteriza por una expansión de la recaudación a partir de 2003 y hasta 2015, lo que trajo aparejado un incremento de casi 9 p.p. de la incidencia total (en términos del PIB, ver *Gráfico N° 6*). El 38,2% del aumento de la recaudación del mismo período estuvo explicada por el fuerte crecimiento de la recaudación de IVA, derechos de exportación y la generalización y aumento de la tasa del impuesto a los débitos y créditos bancarios. Otra importante proporción del aumento de la recaudación estuvo explicada por lo sucedido con los Aportes y Contribuciones a la Seguridad social y la ampliación del Impuesto a las Ganancias. En palabras de *lñiguez (2015)*: *"el 31,5% del aumento (3,8 p.p. del PIB) lo sostienen los aportes y contribuciones a la Seguridad Social y el 30,3% del crecimiento (3,6 p.p. del PIB) se origina en la recaudación por el impuesto a las ganancias"*<sup>7</sup>.

A la ampliación de recursos del sistema de seguridad social se le pueden atribuir tres orígenes: i) la eliminación del tope máximo para las contribuciones patronales (Decreto N° 491/04), ii) la recuperación de los aportes que se desviaban a las AFJP (eliminación del régimen privado mediante la Ley N° 26.425) y iii) el aumento de la masa salarial.

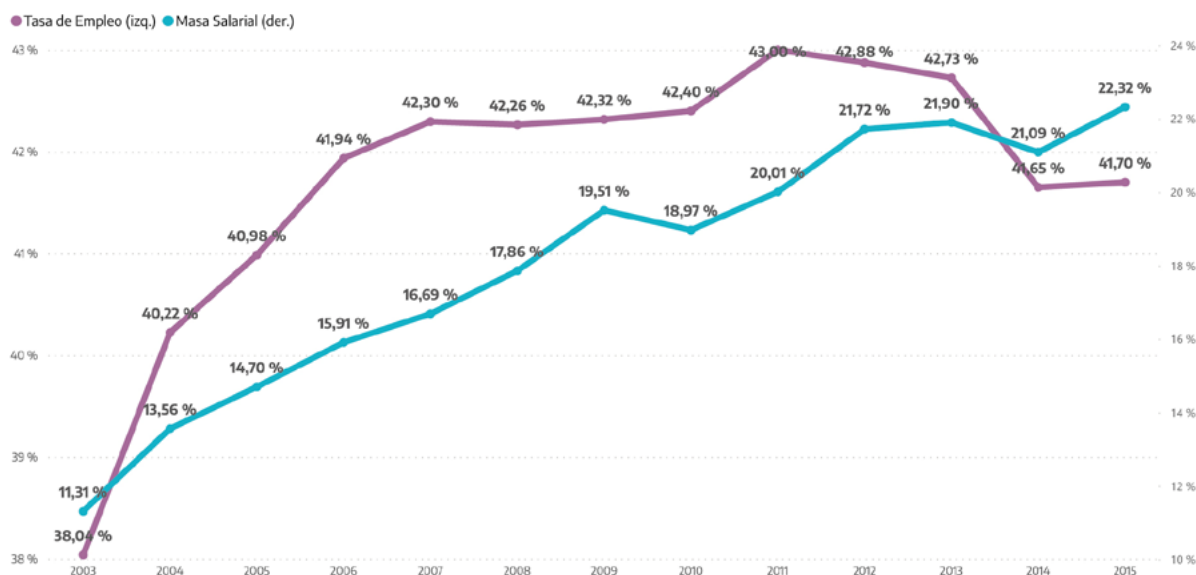
En relación al último aspecto mencionado, es importante destacar dos factores principales que explican el incremento de la masa salarial en Argentina. En primer lugar, se destaca la reducción de la informalidad y el aumento del empleo, mientras que, en segundo lugar, se encuentra el crecimiento del salario real. Como señala *lñiguez (2015)*, durante el período analizado, la proporción de trabajadores asalariados informales disminuyó significativamente, pasando del 49,5% en el tercer trimestre de 2003 al 33,1% en el mismo trimestre de 2015. Esta disminución en la informalidad permitió que el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones registrara un crecimiento de 3 millones de aportantes adicionales en 2015 respecto de 2002, lo que fue acompañado de un aumento de la tasa de empleo de 3,7 p.p. (38% en 2003 versus 41,7% en 2015). Por otra parte, la remuneración promedio sujeta a aportes (RIPTE) aumentó 66,8% en términos reales en el mismo período, siendo un factor de segundo orden en el aumento de la masa salarial.

---

7 Se compara el promedio 2014-2015 respecto de la presión tributaria 1997-1998.



## GRÁFICO 7. Tasa de Empleo del total de aglomerados urbanos y Masa salarial del Trabajo Registrado en % del PIB - Período 2003-2015



Fuente: MTEySS y Encuesta Permanente de Hogares, INDEC. La tasa de empleo se encuentra calculada como % de la población total.

En relación a la expansión de la recaudación por medio del Impuesto a las Ganancias, el principal componente que explicó la suba respecto de los años 90 fue el componente que grava a personas físicas, que pasó de aportar el 0,8% del PIB promedio en 1997-1998 a 3% en 2014-2015 (el componente de sociedades creció 1,5 p.p., aportando también el 3% del Producto).

Finalmente, el inicio de la cuarta etapa coincide con el estancamiento y posterior disminución de la recaudación en términos de PIB, pasando de un pico de 31,6% en 2015 al 29,2% en 2021 (incluso alcanzando un mínimo de 28,6% en 2019). Los principales cambios del período comenzaron con la eliminación de los derechos de exportación para el trigo, maíz y girasol, y la reducción para la soja y sus derivados (en estos últimos casos, las alícuotas bajaron del 35% al 30% en 2016 y a partir de 2018 se redujeron 0,5% por mes hasta alcanzar el 26% en agosto de ese año). Estas medidas continuaron con la firma del Consenso Fiscal en 2017, que se propuso, en palabras del entonces gobierno nacional<sup>8</sup>, “lograr una economía más integrada, equitativa y solidaria.” Con ese objetivo, las partes firmantes (Nación, Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) acordaron lineamientos para armonizar las estructuras tributarias de las distintas jurisdicciones, adoptar medidas de saneamiento de las cuentas públicas, coordinar potestades tributarias y eliminar distorsiones, principalmente en el Impuesto provincial a los Ingresos Brutos (IIBB).

En términos resumidos, las principales medidas de política tributaria llevadas a cabo a partir del Consenso Fiscal del 2017 fueron el revalúo impositivo -es decir, lograr que las valuaciones fiscales de los inmuebles tiendan a reflejar la realidad del mercado inmobiliario y la dinámica territorial-, la prórroga del impuesto sobre créditos y débitos bancarios -con asignación del 100% a la ANSES-; y la reformulación de impuestos provinciales como ingresos brutos y a los sellos (principalmente eliminado tratamientos diferenciales por ubicación geográfica así como las alícuotas aplicadas a los ingresos provenientes de actividades de exportación y el establecimiento de techos de alícuota por actividad).

Complementariamente, en 2017 el entonces gobierno nacional impulsó una reforma tributaria, siendo

8 El 10 de diciembre de 2015, Mauricio Macri asumió como presidente de la República Argentina en representación de la fuerza electoral “Juntos por el Cambio”. El mandato concluyó el 10 de diciembre de 2019.

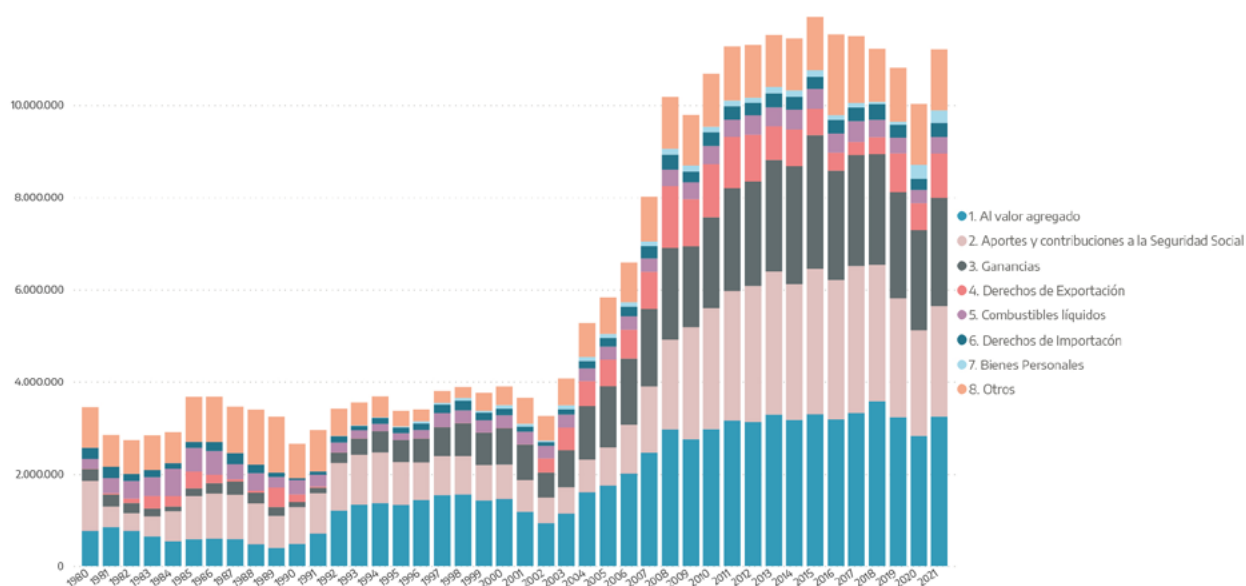
uno de sus puntos salientes la reducción de las contribuciones patronales. La medida planteaba la reunificación de las contribuciones patronales entre empresas productoras de bienes y de servicios, lo que implicaba la reducción de la alícuota que pagan las primeras y una baja en los recursos que percibía la seguridad social. Este tipo de políticas ya habían sido aplicadas en Argentina durante los años 90' y la literatura es concluyente respecto a que *“han tenido magros o directamente nulos impactos sobre la generación de empleo”, su principal objetivo, y “[...] el principal efecto [...] fue el desfinanciamiento del sistema de seguridad social y la simultánea transferencia de una masa importante de recursos del fisco hacia las empresas”* (Salvia [2000], citado en CETyD-UNSAM, 2018)

Con la asunción de un nuevo gobierno a finales de 2019, se firmó un nuevo Consenso Fiscal (2019) que suspendió las exenciones y reducciones impositivas pactadas en el acuerdo de 2017, decisión que fue nuevamente ratificada en el Consenso Fiscal 2020. Otra de las causas que explican la disminución de la recaudación (como % del producto) a partir de 2015 fue el desempeño del Impuesto a las Ganancias: en 2016 se reglamentaron modificaciones sobre el mínimo no imponible así como también sobre las escalas de alícuotas que, sumado a la crisis laboral, social y económica en que derivó un nuevo ciclo de endeudamiento y políticas de ajuste neoliberal, la recaudación del impuesto a las ganancias cayó un 28% en términos reales entre 2015 y 2019 (Universidad Nacional de Avellaneda, Observatorio de Políticas Públicas, 2021).

Más allá de las medidas tomadas en materia impositiva, no debe separarse la evolución de la recaudación del desempeño macroeconómico del país. Como se observa en el gráfico N° 8, desde el año 2016, la recaudación bruta nacional evidencia disminuciones consecutivas. La tasa de crecimiento de la recaudación promedia -0,84% en los últimos 6 años (excluyendo 2021, la tasa promedio de crecimiento real fue de -3,35%), al tiempo que la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto promedia el -0,32% para el mismo período (nuevamente, al excluir 2021, el crecimiento promedio de los últimos 5 años es de -2,76%).

En términos absolutos, se observa cómo los impuestos sobre bienes y servicios han progresivamente

**GRÁFICO 8. Recaudación Bruta Nacional en términos reales -**  
En millones de pesos constantes de 2021



Fuente: elaboración propia en base al Ministerio de Economía de la Nación.

ganado importancia a partir de los 2000, principalmente el IVA y el Impuesto a las Ganancias. Al considerar en conjunto, entre 2003 y la actualidad (2021), la tasa de crecimiento de su recaudación fue, en promedio, del 7% anual -destacándose el impuesto a las ganancias (9%).

Se destaca en el período analizado un fuerte crecimiento de los aportes y contribuciones a la seguridad social que, con la recuperación de los niveles de actividad luego del 2001 y con la mejora en los indicadores de empleo, creció a un ritmo promedio de 6,3% anual entre 2003 y 2021. A pesar de que estas tasas son elevadas en relación a la estabilidad que se observa durante los 90', el crecimiento del total recaudado de los distintos instrumentos tributarios analizados, se explican en gran medida por lo sucedido entre 2003 y 2015.

Desde el año 2016, tanto el IVA, como ganancias y Aportes y Contribuciones muestran tasas de crecimiento mayormente negativas. En el caso del IVA, desde 2016 su recaudación se estancó (a pesar de mostrar una recuperación del 15% en 2021), mientras que Ganancias solo incrementó su recaudación en 2017 y 2021 (2% y 8%, respectivamente), y las contribuciones únicamente en 2021 (11,7%).

## **APARTADO II: CÓMO RECAUDAN LOS PAÍSES. ANALIZANDO LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

Tal como se mencionó previamente, la comparación con diversas experiencias en materia tributaria es de utilidad para conocer cómo otras estructuras se relacionan con los factores que pueden tener correlaciones típicas con la recaudación: crecimiento económico, PIB per cápita, estructura productiva, desempeño del comercio exterior, entre otros. A partir de este análisis se pueden ensayar conclusiones derivadas del lugar que ocupa el Estado Argentino dentro del panorama internacional.

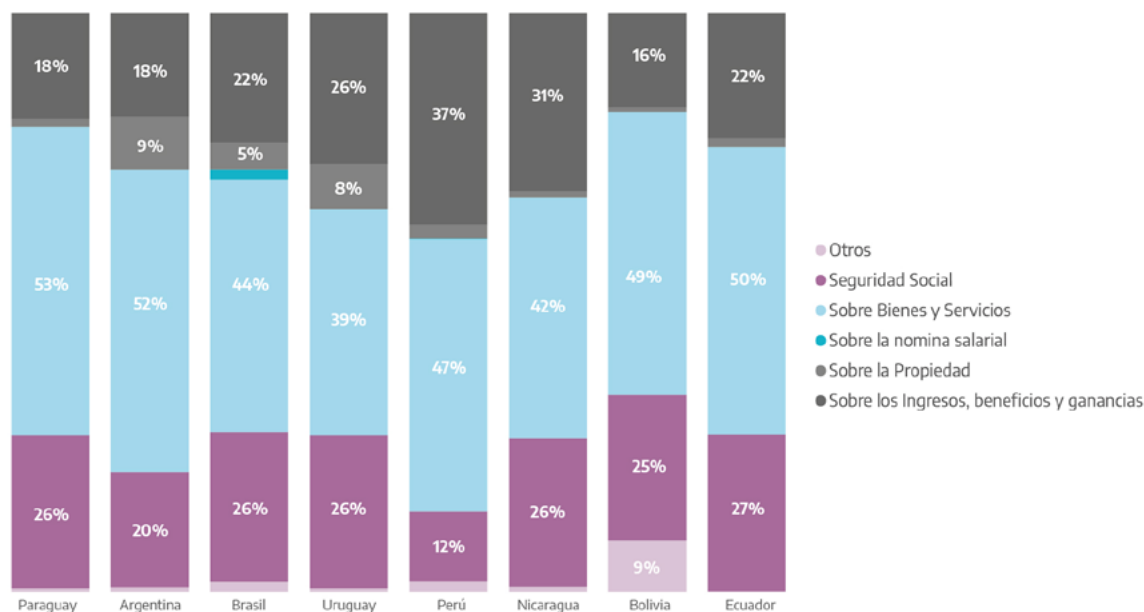
En una primera inspección sobre la estructura de recaudación de los países de la región, se encuentran ciertas similitudes. La principal coincidencia se observa en el componente central del sistema tributario: los impuestos sobre los bienes y servicios. Como podemos ver en el Gráfico N° 9, en Argentina en particular y en América Latina en general, los recursos provenientes de esta clase de impuestos representaron cerca de la mitad de la recaudación impositiva en 2019. En los países con sistemas previsionales de reparto<sup>9</sup>, el segundo tributo de mayor incidencia son los aportes y contribuciones a la seguridad social. Entre aquellos países que no tienen regímenes de este tipo, los impuestos a los ingresos de distinto tipo constituyen el segundo componente en orden de recaudación (se destaca en este caso Perú, con participaciones que rondan el 40% de la recaudación total).

En el Gráfico N° 10 se ve la estructura de la recaudación para el promedio de 4 regiones: América Latina

---

<sup>9</sup> En donde las jubilaciones de hoy se pagan en base a aportes y contribuciones que realizan las y los trabajadores presentes.

## GRÁFICO 9. Estructura de la recaudación en países de América Latina y el Caribe – Año 2019



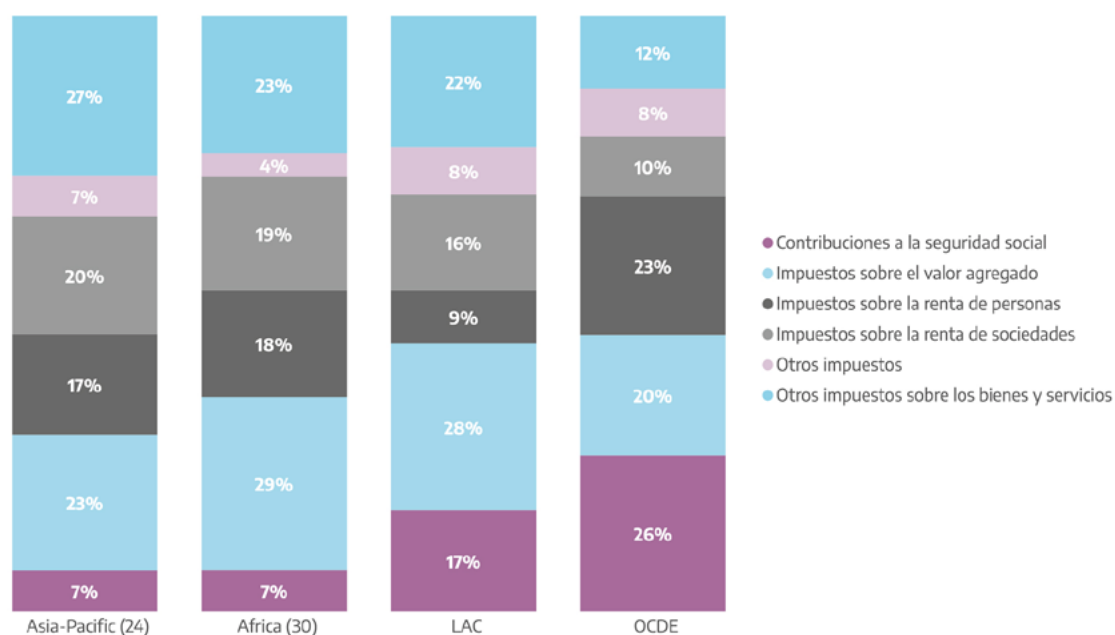
Fuente: elaboración propia en base a OCDE

y el Caribe (ALC), países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>10</sup>, África y Asia-Pacífico. Al observar la forma en que recaudan los países que pertenecen a la OCDE y a Asia-Pacífico, podemos notar un punto en común: en ambos casos, la estructura impositiva tiene como principal componente los impuestos a los ingresos (sumando el gravamen a personas y sociedades, la participación en el total recaudado alcanza el 37% en el caso de Asia-Pacífico y el 33% en la OCDE). A diferencia de esto, en ALC y África la estructura impositiva está concentrada mayormente sobre impuestos al consumo de bienes y servicios (considerando Impuesto al Valor Agregado y otros impuestos sobre bienes y servicios), que explican el 50% y 52% del total recaudado, respectivamente. Esta característica diferencial que hace heterogéneos a los dos grupos en términos impositivos está determinada por lo que usualmente se llama progresividad del sistema tributario: en un esquema progresivo, la recaudación se concentra en impuestos sobre los ingresos, ganancias y beneficios, a partir de los cuales aportan más que proporcionalmente los contribuyentes de mayores ingresos. A diferencia de esto, en un esquema regresivo<sup>11</sup>, la alícuota se aplica independientemente del nivel de ingreso, como es el caso del IVA.

10 Los países miembros de esta organización se caracterizan por contar con un nivel de desarrollo y PIB per cápita mayor en relación con el promedio global.

11 Un impuesto regresivo afecta más a las personas con menores ingresos que a las personas con mayores ingresos, ya que aplica tasas uniformes independientemente de las características individuales del ingreso contribuyente. Su regresividad proviene de que, imponiendo la misma tasa, el impuesto representa una porción del ingreso de los más pobres que será mayor que en el caso de una persona de mayores ingresos. Pensemos en el siguiente ejemplo: tenemos dos contribuyentes, A y B, siendo el ingreso de A de 100 y el de B de 1000. Si A y B compran un auto por \$50 antes de impuestos, y pagan el 21% de IVA (10,5), ambos pagarían un total, después de impuestos, de 60,5. En el caso de A, el ratio entre ingresos y pago después de impuestos sería de 60,5%, mientras que en el caso de B tan solo de 6,05%. De esta manera podemos notar que la regresividad de un impuesto viene de aplicar la misma tasa a todos los contribuyentes sin considerar sus características individuales y, como consecuencia, el monto recaudado del impuesto como % del ingreso del individuo será siempre mayor para la persona de menor ingreso.

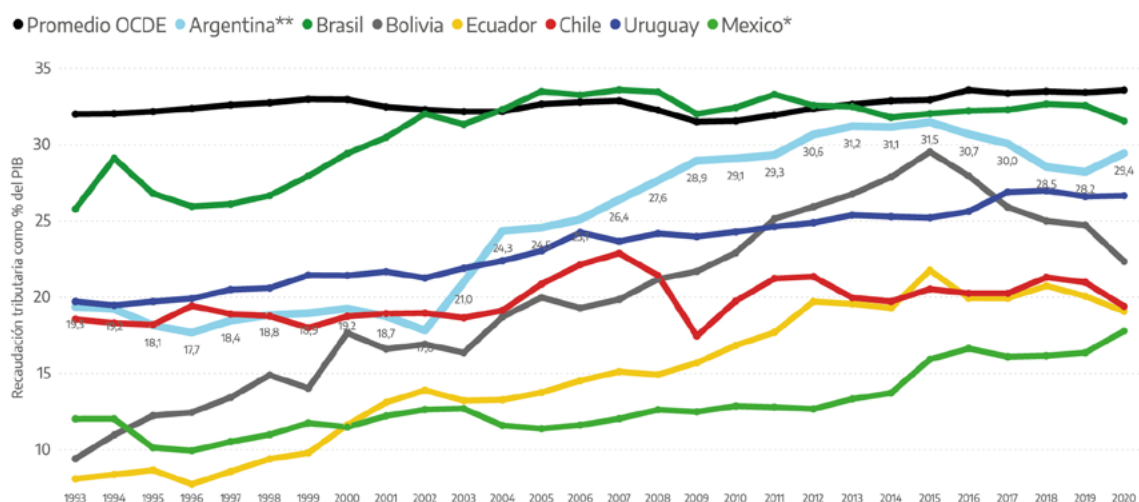
## GRÁFICO 10. Estructura de la Recaudación en el mundo Promedios regionales, año 2019



Fuente: elaboración propia en base a OCDE

Considerando el año 2020 y analizando la recaudación tributaria como porcentaje del producto, Argentina (29,4%) se encuentra por detrás de Brasil (31,5%) dentro de la región, pero supera al promedio de los países de América Latina (21,9%). El ratio para Argentina se ubica cerca del promedio registrado por los países desarrollados que integran la OCDE (33,6% en 2020), lo que deja a nuestro país con una estructura tributaria que presenta características que se asemejan más a los países de la región (en las que, como ya mencionamos, predominan impuestos al consumo), pero que en términos cuantitativos (nivel de la recaudación) se aproxima a la de países más desarrollados (Agosto W., 2017).

## GRÁFICO 11. Recaudación tributaria en % del PIB - Países seleccionados + OCDE - Período 1993-2020



\*Si bien la carga tributaria en términos de PIB es baja en el caso de México, la dependencia de los ingresos provenientes del petróleo es muy significativa. Se estima que en 2013 los ingresos provenientes del petróleo (tributarios y no tributarios) representaron en torno al 34% del total de ingresos del sector público (Carlos Tello, M. (2015). Sobre la baja y estable carga fiscal en México).

\*\*Las discrepancias entre las series argentinas mostradas en los gráficos precedentes y este son atribuibles a diferencias metodológicas en la estimación del Producto Interno Bruto. La utilización de una serie metodológicamente consistente con la del resto de los países primo en este caso, siendo la fuente común de todas ellas la Global Revenue Statistics Database, OCDE.

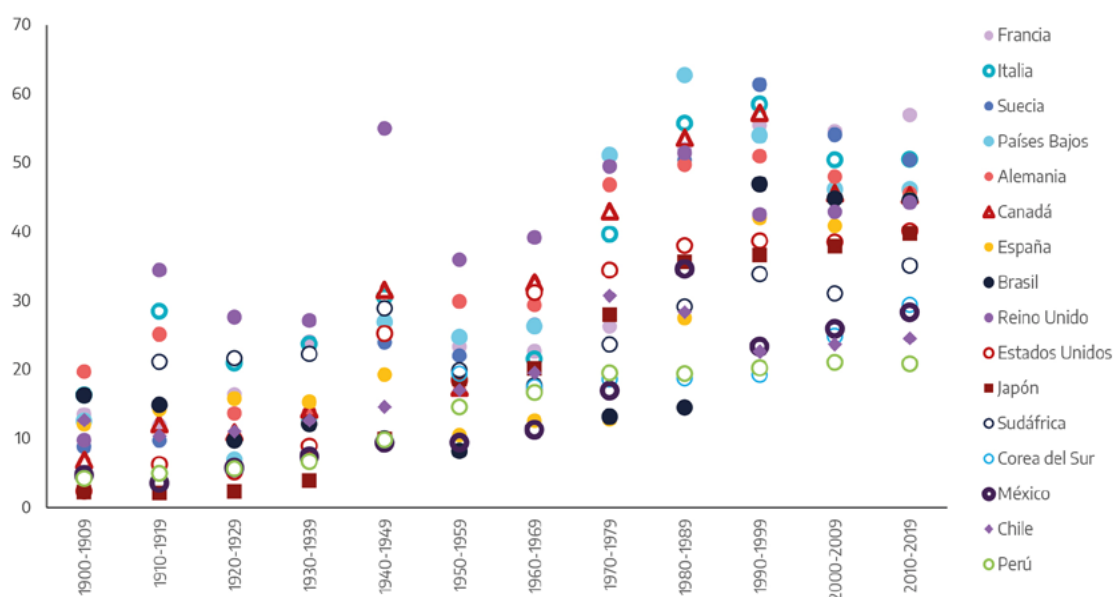
Fuente: elaboración propia en base a OCDE

## GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO POR NIVEL DE GOBIERNO

Conocer en mayor profundidad la configuración del gasto público es una tarea ineludible para ganar niveles de comprensión acerca de la naturaleza del Estado. El presente apartado se basa en la premisa de que explorar la estructura y el volumen del gasto público nacional permite aproximarnos hacia los fundamentos de un modelo de país subyacente.

El análisis de las cuentas nacionales permite dilucidar que el gasto público constituye una de las principales fuentes de la demanda agregada de todos los países del mundo. El consenso keynesiano emergente de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, que otorgó al Estado un rol indiscutible en el crecimiento y desarrollo económicos, también trajo aparejada una nueva concepción de la medición de las variables relativas a la dimensión estatal de la demanda agregada: ya no se trataba únicamente de llevar un control contable de la hoja de balance del Estado, sino también de entender las fluctuaciones en el nivel de empleo, la producción e influir en la direccionalidad de los ciclos económicos.

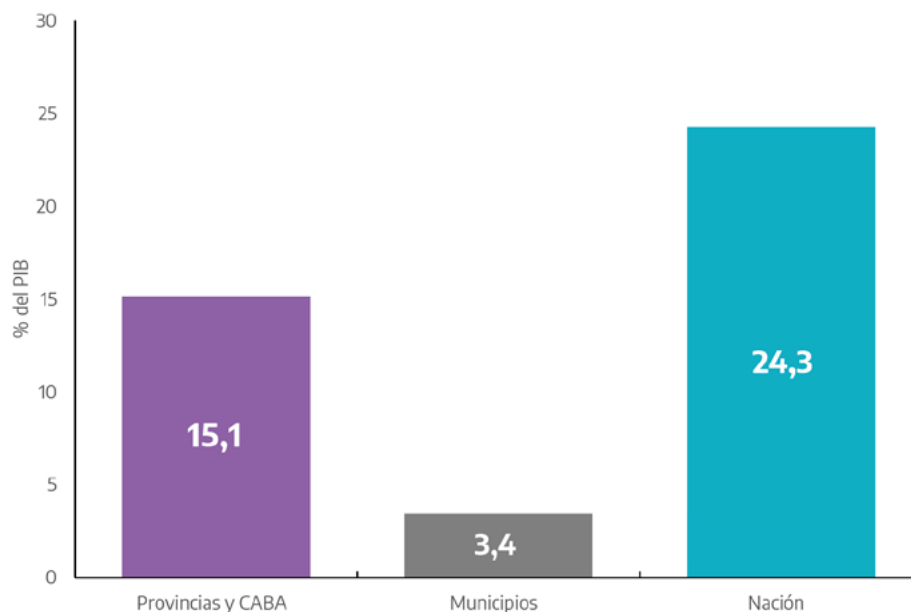
**GRÁFICO 12. Gasto público en % del PIB - Promedios por década - Países seleccionados**  
Período 1900-2019



Fuente: elaboración propia en base a OCDE

El Sector Público Nacional es el nivel estatal de mayor preponderancia económica y política. Esta circunstancia, que en el caso argentino es resultado de largos conflictos y disputas en torno a la forma de organización jurisdiccional del país, tiene correlato directo en la incidencia del Estado Nacional no sólo en la provisión de bienes y servicios públicos, sino también en la redistribución del ingreso, la programación macroeconómica, la participación directa en la producción en sectores considerados estratégicos y en la planificación del desarrollo de mediano y largo plazo.

**GRÁFICO 13. Gasto público por nivel de gobierno – Base devengado - En % del PIB – Año 2021**



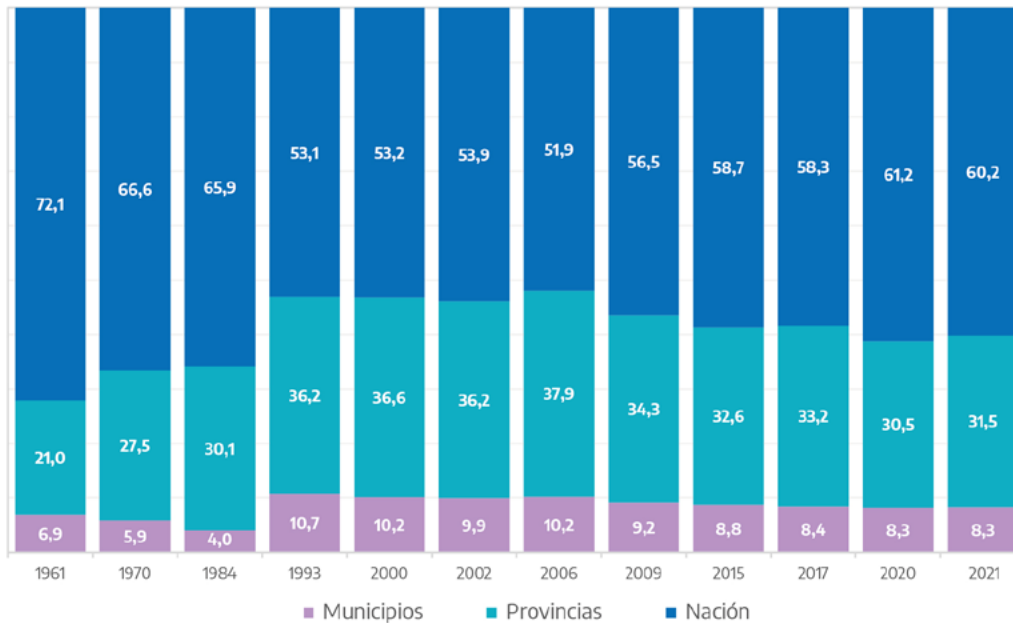
*Fuente: elaboración propia en base a DNIAF y Secretaría de Hacienda de la Nación.*

Cabe esperarse que los cambios en el nivel como en la composición del gasto sean reflejos estadísticos de las orientaciones políticas que han llevado adelante distintas administraciones nacionales, pero también de la repercusión local de los eventos de índole internacional y de las estructuras socioeconómicas en las que esas políticas fiscales fueron emplazadas. La propuesta consiste en analizar la dinámica del gasto público nacional como un proxy válido y cuantitativamente fundamentado de la concepción del rol prevaleciente del Estado en la economía.

La estructura de ejecución del gasto por nivel de gobierno evidencia que el Gobierno Nacional es el principal ejecutor del gasto: representó, en promedio, el 59% del gasto consolidado desde 1980 a la actualidad. Sin embargo, como se ha mencionado en la introducción del presente documento, el porcentaje de gasto concentrado en la Nación ha ido disminuyendo desde 1970, ya que en esa década se inició un proceso de asignación creciente de las responsabilidades fiscales sobre los niveles de gobierno provinciales y municipales (ver [El impacto de la descentralización fiscal](#)).



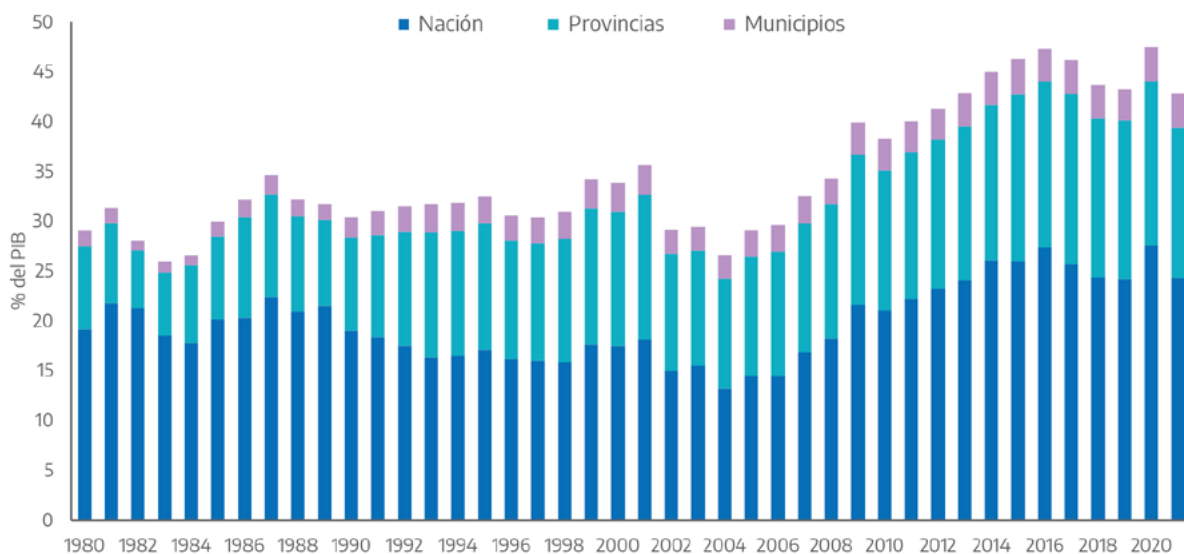
**GRÁFICO 14. Estructura porcentual del gasto por nivel de gobierno**  
Años seleccionados - Período 1961-2021



Fuente: AFISPOP (2022).

Si se considera el período 1980-2021, el Gasto Público Consolidado (GPC) - que incluye el Gasto Público Nacional (GPN), Provincial y Municipal- a nivel del Sector Público No Financiero- mostró estabilidad hasta el año 2001, para desplomarse en 2002 en el marco de la crisis y la pesificación de la economía. A partir de allí, se inicia un camino ascendente del GPC con un pico de 44,3 puntos en 2016, revertido en parte durante 2018 y 2019. Esta última retracción del GPC se explica, fundamentalmente, por el descenso del gasto en Servicios Sociales y, en menor medida, en Servicios Económicos y en Funcionamiento del Estado<sup>12</sup>.

**GRÁFICO 15. Gasto Público consolidado en % del PIB por nivel de gobierno**  
Período 1980-2021



Fuente: elaboración propia en base a DNIAF y Secretaría de Hacienda de la Nación.

12 Gasto Público Consolidado 2009-2020 por Finalidad y por Función.

Para alcanzar un mejor análisis de la estructura del gasto público, resulta de utilidad recurrir al Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional<sup>13</sup>, el cual ofrece distintos enfoques para categorizar las transacciones públicas en virtud de la fuente y el destino del gasto<sup>14</sup>. Uno de los criterios para evaluar el gasto público nacional es el análisis por finalidad presupuestaria; es decir, evaluar el nivel y la composición de las erogaciones del sector público nacional según los propósitos que persiguen las partidas presupuestarias. El enfoque del gasto por finalidad particiona el gasto en cinco grandes categorías:

1. Administración gubernamental: Legislativa, Judicial, Dirección superior ejecutiva, Relaciones exteriores, Relaciones interiores, Administración fiscal, Control de la gestión pública e Información y estadística básicas.
2. Servicios de defensa y seguridad: Defensa, Seguridad interior, Sistema penal e Inteligencia.
3. Servicios sociales: Salud, Promoción y asistencia social, Seguridad social, Educación y cultura, Ciencia y técnica, Trabajo, Vivienda y urbanismo, Agua potable y alcantarillado y Otros servicios urbanos.
4. Servicios económicos: Energía, combustibles y minería, Comunicaciones, Transporte, Ecología y medio ambiente, Agricultura, Industria, Comercio, turismo y otros servicios y Seguros y finanzas.
5. Deuda pública: comprende los intereses y gastos de la deuda pública interna y externa.

Considerando los datos con mayor desagregación temporal, analizando promedios por década desde 1980 (Tabla 4), se puede observar que durante los primeros 10 años analizados, el gobierno nacional ejecutó el 65% del gasto consolidado. Esta participación se reduce al 56,2% en el promedio para 2010-2020, revelando una importante descentralización.

La descentralización no fue homogénea para todas las funciones presupuestarias que están incluidas en las clasificaciones presupuestarias del gasto. Se puede observar que el proceso de descentralización implicó una fuerte reducción de la participación de la Nación en el gasto en la finalidad Servicios Sociales y, más recientemente, en los Servicios de Seguridad y Defensa. Como mencionan Di Gresia, Porto y Puig (2020), en el caso de Servicios Sociales, que se constituye como el gasto más importante cuantitativamente y el de mayor crecimiento desde 1980 hasta 2015, la participación nacional disminuyó del 58,3% al 54,4%. La participación nacional en el gasto en servicios sociales se consolidó en ese nivel a partir de la década de los 90', siendo el principal factor explicativo la descentralización del gasto en Educación, donde Nación disminuyó su participación del 24,5% al 5% entre 1980 y 1990; y Promoción y Asistencia Social, en donde pasó del 64% del total del gasto al 32% en el mismo período.

La consecuencia más directa de la retirada nacional en la década de los 90' fue un incremento de la participación de las provincias en el gasto de casi 10 puntos porcentuales (p.p.) y de los municipios de los 3 p.p. Respecto del gasto en servicios sociales, la participación de la Nación se redujo 31 p.p respecto de la década previa, mientras que las provincias compensaron la caída aumentando su gasto en este concepto 23,5 p.p, y los municipios 7,5 p.p.

---

13 Sexta Edición Actualizada. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía. 2016

14 La clasificación presupuestaria también ofrece una clasificación similar de los recursos, buscando abarcar integralmente los distintos aspectos del proceder económico del sector público nacional.

**TABLA 4. Gasto público en Argentina. Por niveles de gobierno. Porcentaje de cada jurisdicción en el gasto total - Período 1980-2019.**

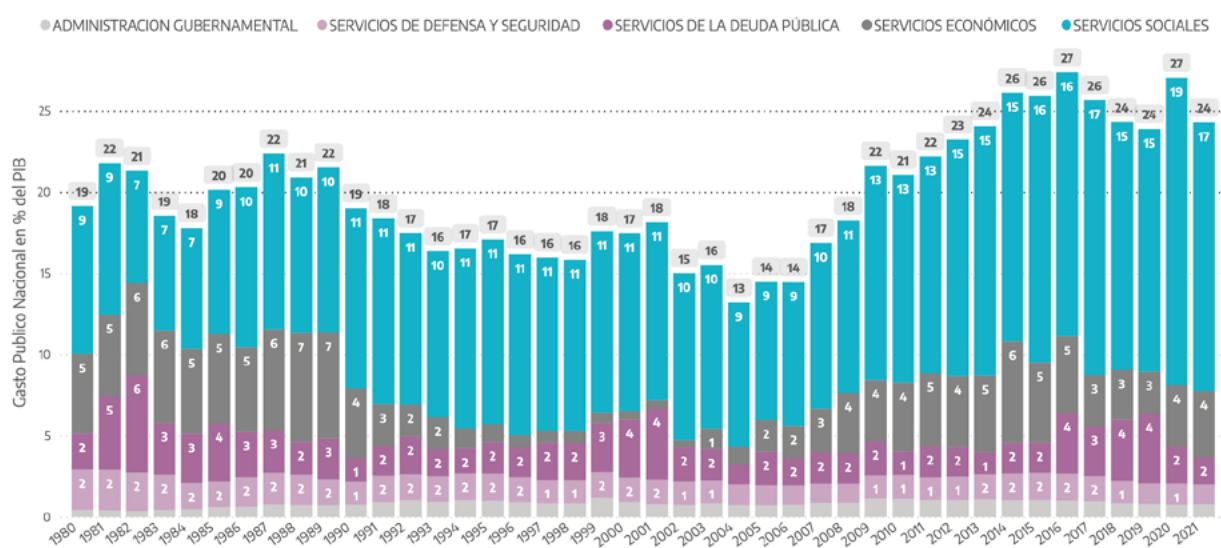
Porcentaje de cada jurisdicción en el gasto	Nación				Provincia				Municipios			
	1980-89	1990-99	2000-09	2010-19	1980-89	1990-99	2000-09	2010-19	1980-89	1990-99	2000-09	2010-19
<b>Gasto Público total</b>	<b>65%</b>	<b>53%</b>	<b>52%</b>	<b>56%</b>	<b>30%</b>	<b>39%</b>	<b>40%</b>	<b>36%</b>	<b>5%</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>	<b>7%</b>
I. Funcionamiento del Estado	49%	42%	39%	35%	38%	43%	49%	53%	12%	15%	12%	12%
II. Gasto Público Social	58%	53%	49%	54%	36%	39%	42%	38%	6%	7%	9%	8%
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	38%	24%	21%	23%	60%	73%	76%	74%	2%	3%	3%	3%
II.1.1. Educación básica	25%	5%	3%	3%	73%	91%	94%	94%	2%	4%	3%	3%
II.1.2. Educación superior y universitaria	80%	77%	73%	76%	20%	23%	27%	24%	0%	0%	0%	0%
II.1.3. Ciencia y técnica	97%	95%	95%	95%	3%	5%	5%	5%	0%	0%	0%	0%
II.2. Salud	58%	52%	49%	52%	38%	42%	44%	42%	5%	6%	7%	6%
II.2.1. Atención pública de la salud	15%	13%	16%	17%	72%	72%	68%	67%	13%	15%	16%	16%
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	76%	67%	65%	68%	24%	33%	35%	32%	0%	0%	0%	0%
II.5. Promoción y asistencia social	64%	33%	34%	41%	26%	50%	50%	45%	10%	17%	16%	15%
II.6. Previsión social	78%	79%	78%	80%	22%	21%	22%	20%	0%	0%	0%	0%
II.7. Trabajo	100%	96%	89%	92%	0%	4%	7%	4%	0%	0%	4%	4%
III. Gasto Público en Servicios Económicos	78%	47%	65%	70%	20%	44%	30%	24%	2%	9%	5%	5%
IV. Servicios de la Deuda Pública	97%	86%	89%	88%	3%	13%	11%	12%	0%	1%	1%	0%

A contramano de la retirada nacional en la década de los 90', desde la segunda década del siglo XXI la participación de la Nación en el gasto total se recupera, sobre todo a partir de la recomposición del gasto público en promoción y asistencia social y en servicios económicos, donde el Gobierno Nacional se consolidó como el principal ejecutor, llevando adelante más del 70% del total del gasto en la función en la actualidad (2019).

Al centrarse en el gasto del Gobierno Nacional (GPN), la finalidad de mayor importancia es Servicios Sociales, que en promedio alcanza el 11,5% del producto. Su máximo histórico se alcanzó en el año 2020, siendo el mismo año aquel en el que esta finalidad tuvo mayor participación en el gasto total nacional. La finalidad que le sigue en importancia, tomando promedios como porcentaje del PIB, es el Gasto Nacional en Servicios Económicos, luego en Servicios de la Deuda y, finalmente, en Funcionamiento del Estado.

En 2020, el fuerte crecimiento observado del GPN, se debió al gasto adicional en Servicios Sociales, destinado a mitigar los efectos de la pandemia por COVID-19, que aumentó a 19 puntos del producto. La misma explicación se encuentra para el aumento significativo durante 2009, período en el que respondió fundamentalmente a la política contracíclica ejecutada por el gobierno nacional frente a la crisis internacional del 2008. La expansión del gasto en ambos períodos se dio como contracara de la evolución que tuvo el nivel de actividad: en 2009, el PIB disminuyó en términos reales un 6% interanual, mientras que el GPN tuvo una variación positiva de 4 puntos porcentuales (p.p.) en la participación del PIB, mientras que en 2020 la caída de la actividad fue del 9,9% y la expansión del gasto social de 3 p.p.

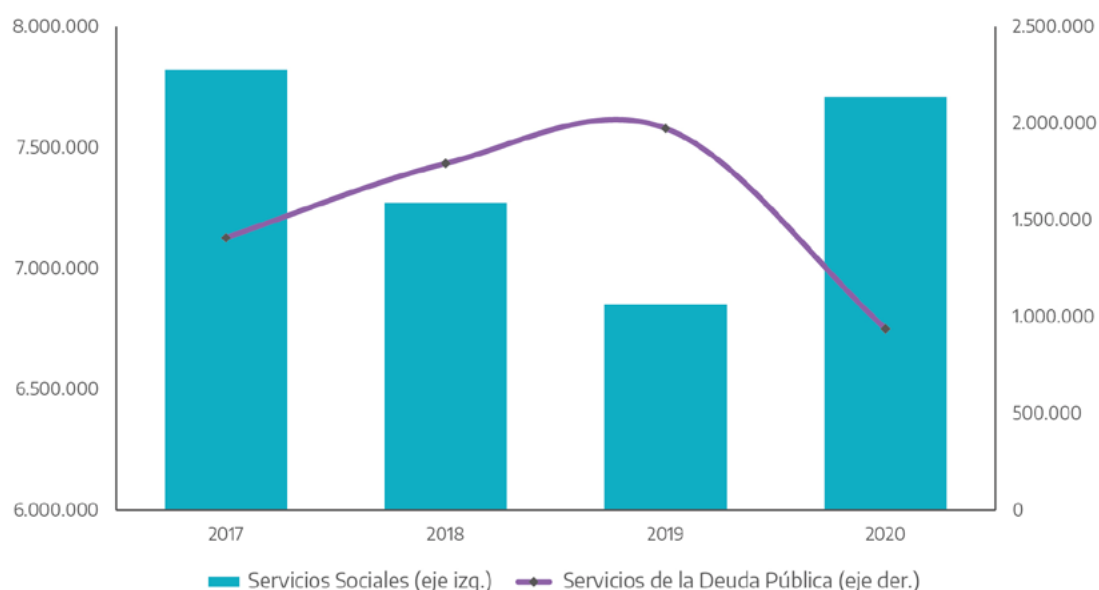
**GRÁFICO 16. Gasto Público Nacional por finalidad en % del PIB**  
Período 1980-2021



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación

Los cambios en el nivel y en la composición del gasto son útiles para comprender las decisiones de política económica adoptadas por cada administración. En las crisis globales del 2008-2009 y 2020, gobiernos de carácter progresista determinaron que el Estado debía aumentar su protagonismo con fin de mitigar los efectos de la crisis y alcanzar una recuperación económica justa e inclusiva. Por el contrario, en la crisis de 2018-2019, el entonces Gobierno Nacional decidió emprender una política procíclica de recorte del gasto público fundamentalmente concentrada en la finalidad servicios sociales, que acumuló una contracción de 12,4% (Gráfico 17). Dentro de esta última, se destacaron los recortes en Previsión Social (-10,4%) y en Educación y Cultura (-25,9%). Las erogaciones por servicios de la deuda pública representaron uno de los pocos conceptos del gasto que continuaron su ritmo ascendente durante la crisis, principalmente por el abultado ciclo de endeudamiento externo que había tenido su apogeo durante el ciclo 2016-2017. De forma complementaria, la devaluación de la moneda que se precipitó a partir de 2018 generó que los vencimientos en moneda extranjera se encarecieran aún más.

**GRÁFICO 17. Gasto Público Nacional en finalidades Servicios Sociales y Deuda Pública en términos reales - Período 2015-2020, en millones de pesos constantes de 2021.**



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación

La situación previamente mencionada se contrapone con el subperíodo anterior, comprendido entre 2008 y 2015, donde el gasto social atravesó un proceso de fuerte expansión, destinado a la ampliación del sistema de seguridad social y asignaciones familiares, poniendo el foco en la inclusión de las poblaciones más vulneradas hasta ese momento. Entre las principales medidas que encontramos en esta etapa para explicar este aumento del gasto social se encuentran:

- Los planes de inclusión previsional:
- Moratoria jubilatoria - 2014;
- Fórmula de movilidad jubilatoria;
- Los Servicios de salud, turismo y asistencia social de las obras sociales y el INSSJP-PAMI;
- La Asignación Universal por Hijo y por Embarazo para Protección Social;
- La Asignación por Ayuda Escolar;
- El programa Argentina Trabaja (en 2009) y el Salario Social Complementario, que forman actualmente del programa Potenciar Trabajo;
- El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR);
- El Programa de Crédito Argentino para la Vivienda Única Familiar (PROCREAR).

### APARTADO III: GASTO PÚBLICO EN EL MUNDO

Para analizar el gasto público argentino en relación a países de la región y otros países del mundo, se debe introducir una metodología de estimación que sea homogénea y habilite la comparación. En este sentido, el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de 1993 establece un sistema de clasificación de las funciones del gobierno (CFG) similar al método de finalidades y funciones, pero no exactamente igual.

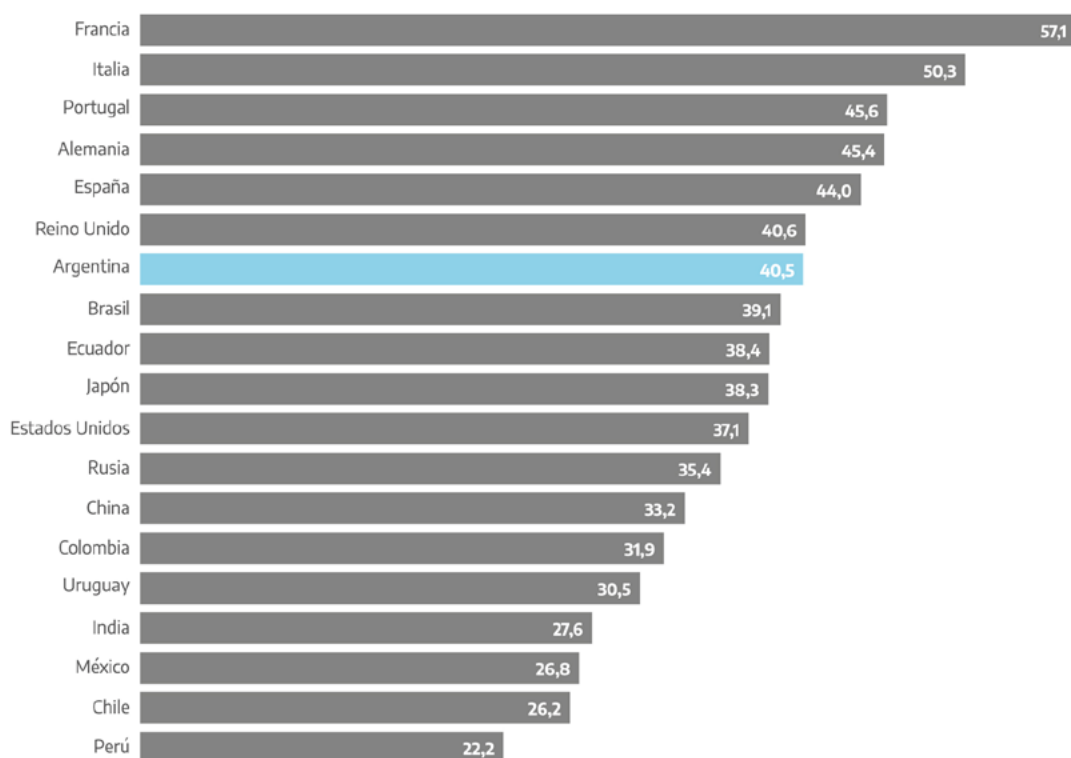
Según el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (FMI, 2014b), la CFG es una clasificación detalla-

da de las funciones u objetivos socioeconómicos que persiguen las unidades del gobierno general. Las funciones se clasifican en diez divisiones: i) Servicios públicos generales; ii) Defensa; iii) Orden público y seguridad; iv) Asuntos Económicos; v) Protección del medio ambiente; vi) Vivienda y servicios comunitarios; vii) Salud; viii) Actividades recreativas, cultura y religión; ix) Educación y x) Protección social.

Los datos disponibles bajo esta clasificación se obtuvieron del World Economic Outlook (FMI) y de la OCDE. Según la metodología del FMI, el sector gobierno general comprende las unidades institucionales residentes cuya actividad primaria es cumplir las funciones de gobierno. En esta línea, el gobierno general comprende a todas las unidades de gobierno de los gobiernos central, estatales, provinciales, regionales y locales, y los fondos de seguridad social impuestos y controlados por dichas unidades y todas las organizaciones sin fines de lucro no de mercado controladas por unidades de gobierno. En esta línea, a fin de hacer comparable el gasto público en Argentina, se utilizó el gasto público consolidado.

Al comparar la participación del Gasto del Gobierno General en el PIB para el promedio de los años 2015-2020, Argentina se ubicó en el 40,5%, un valor similar al de economías avanzadas. Esto significa niveles de gasto por encima a los registrados para otros países de la región, donde el gasto promedio alcanza los 32,5 puntos porcentuales del Producto.

**GRÁFICO 18. Gasto total del gobierno general como porcentaje del PIB - Experiencia Internacional - Promedio período 2015-2020**



Fuente: elaboración propia en base a FMI.

Tal como se mencionó previamente, al analizar cómo se distribuye y cuánto se gasta en el presupuesto público de cada país, se puede comprender mejor las valoraciones prioritarias que sostiene cada sociedad. Esto se debe tener en cuenta a la hora de comparar los niveles de gasto público entre países. Por ejemplo, un rasgo distintivo de Argentina y Brasil en relación a otros países de desarrollo similar, es la administración de sistemas de jubilaciones y pensiones de carácter público. Esto permite garantizar altos niveles de cobertura: entre un 92,5% y 86,9% del total de las personas mayores reciben un ingreso previsional mientras que para el promedio de América Latina la cobertura alcanza el 76,2%. La contracara es

que, mientras el gasto público en jubilaciones y pensiones representa en promedio para América Latina el 5,8% del PIB, en los casos de Argentina y Brasil la participación alcanza al 8,5% y 10% respectivamente (valores más cercanos a los países de la OCDE que gastan desde el sector público en pensiones y jubilaciones, en promedio, cerca del 8% del PIB, CIPPEC 2021).

Para analizar de forma completa la estructura del gasto público, en el Gráfico N° 19 se presenta la composición del gasto del gobierno general según la clasificación de las funciones del gobierno. Se observa que la gran mayoría de los países pertenecientes a la OCDE, así como también Argentina, presentan como elemento preponderante el gasto social, que se compone principalmente de programas de Protección Social, Salud y Educación. En un segundo lugar, se ubican los gastos correspondientes a Asuntos Económicos, que en promedio representan un 5% del producto, y que abarcan diversos rubros relacionados con la economía, el comercio y el empleo, tales como programas vinculados al sector de los combustibles (carbón, petróleo, gas natural, combustibles nucleares, entre otros) y la energía, y otras iniciativas relacionadas con cuestiones económicas, comerciales y laborales en general (Podestá, 2020).

**GRÁFICO 19. Composición del Gasto del gobierno general - Experiencia Internacional**  
Promedio período 2015-2020



Fuente: elaboración propia en base a FMI y OCDE.<sup>15</sup>

15 En el caso Argentino, Asuntos económicos lo constituye la finalidad servicios económicos; Cultura, recreación y religión la finalidad cultura; a Defensa la función defensa e inteligencia; Educación las finalidades educación básica, superior y universitaria, ciencia y técnica y educación y cultura sin discriminación; Protección del medio ambiente la finalidad agua potable y alcantarillado, Promoción social la finalidad Promoción y asistencia social junto con previsión social y trabajo; Seguridad y Orden Público surge de la diferencia entre el gasto total la función defensa y seguridad y defensa y finalmente Servicios Públicos Generales incluye la función administración gubernamental y Deuda Pública.



## CONCLUSIONES CAPÍTULO I. DESEMPEÑO FISCAL NACIONAL

Argentina ha experimentado, desde la década de los 80', un proceso de centralización de la recaudación tributaria en la administración nacional, que ha sido acompañado por un aumento progresivo de la recaudación en términos reales. Entre los años 2003 y 2015, se produjo un importante incremento en la recaudación, que se asoció con el aumento de la masa salarial y la tasa de empleo, lo cual mejoró la base impositiva y permitió un mayor volumen de recaudación de los principales instrumentos tributarios.

La tendencia se revierte a partir de 2016 cuando se produce un estancamiento y posterior disminución de la recaudación nacional, producto de reformas en materia impositiva, así como también del desempeño macroeconómico del país. Desde entonces hasta la actualidad, la tasa de crecimiento de la recaudación promedia -0,84% en los últimos 6 años (excluyendo 2021, la tasa promedio de crecimiento real fue de -3,35%), al tiempo que la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto promedia el -0,32% para el mismo período (nuevamente, al excluir 2021, el crecimiento promedio de los últimos 5 años es de -2,76%).

Complementariamente, a partir de 1978 y consolidándose durante la década de 1990, el Gobierno Nacional emprendió un camino de retirada a través de la descentralización del gasto educativo y de salud en las provincias y municipios. Para finales de la década de los 90, la Nación redujo su participación en el gasto social desde del 58% al 53%, acentuándose en Educación (24,5% al 5%) y en Promoción y Asistencia Social (64% del total del gasto al 33%). Otra función que registró una descentralización significativa es Defensa y Seguridad, donde la Nación pasó de participar del 70,5% al 38,8%.

La consecuencia más directa de la retirada nacional en la década de los 90' fue el incremento de la participación de las provincias en el gasto consolidado en casi 10 p.p. y de los municipios en 3 p.p. adicionales. Nuevamente, en relación al gasto en servicios sociales, la participación de la Nación se redujo 31 p.p. respecto de la década previa, mientras que las provincias y los municipios compensaron esta caída aumentando su participación 23,5 y 7,5 p.p., respectivamente.

En las siguientes secciones se profundizará en el hecho de que el proceso descentralizador no estuvo acompañado por la transferencia de competencias tributarias y el resultado fue la consolidación del papel del Gobierno Nacional como principal proveedor del financiamiento de las provincias (Ver en el siguiente capítulo, [Gráfico 23](#)).

## 2. RECURSOS Y GASTOS PROVINCIALES

### RECURSOS PROVINCIALES

El objetivo de esta sección es analizar y caracterizar los recursos de las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, recursos provinciales), así como las procedencias y la evolución de los mismos a lo largo de las últimas cuatro décadas.

Como ha sido mencionado previamente, las relaciones fiscales entre las provincias y la Nación se enmarcan en la Constitución Nacional, regladas por el Artículo N° 75<sup>16</sup>, que delimita las potestades tributarias entre niveles de Gobierno. Por otro lado, en el marco de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (N° 23.548), las provincias acuerdan no aplicar gravámenes locales análogos a los nacionales, mientras que la CABA combina facultades recaudatorias provinciales y municipales. En este sentido, se establece una responsabilidad de la Nación hacia las provincias en cuanto a que la primera debe devolver parte de la recaudación tributaria a las segundas, entendiendo que son ellas las que ceden una parte importante de sus bases tributarias a la Nación.

Dado este esquema de distribución de los recursos, la estructura de financiamiento de los gobiernos subnacionales es altamente dependiente de las transferencias nacionales: en los últimos 10 años, en promedio, el 58% de los ingresos totales de las provincias provino de recursos de origen nacional. Sin embargo, cabe destacar que la relación de dependencia de las provincias para con la Nación no es excluyente de nuestro país, sino que es una característica generalizada de los estados latinoamericanos (CEPAL, 2022).

A diferencia de las provincias, la CABA se caracteriza por un alto grado de financiamiento propio. Esta situación se debe principalmente a su posición privilegiada de capital económica y administrativa del país, lo cual la convierte en un centro de negocios y comercio y que, junto con la influencia política, el turismo

---

16 Ver artículo N°75 de la Constitución Nacional. Como aspectos salientes, el Artículo 75 establece las facultades del Congreso de la Nación, y entre ellas se incluyen la facultad de imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias; delimita la existencia de una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, que instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos; determina que la distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

y el puerto, le permite contar con mayores recursos en relación a otras ciudades del país. Es importante destacar que la mayor disponibilidad de recursos propios de la Ciudad no es expresión lineal del esfuerzo recaudatorio sino de una base imponible mayor, ser la capital del país permite que muchas empresas estén radicadas allí y que, a pesar de que lleven adelante sus actividades productivas en otras provincias, tributen buena parte de sus impuestos a la ciudad capital, sin guardar relación con el territorio que brinda los bienes y servicios públicos necesarios para su funcionamiento.

A pesar de la fuerte dependencia de los recursos nacionales, las provincias argentinas conservan potestades tributarias que, en comparación con otros estados subnacionales de América Latina, las posiciona en un lugar intermedio entre aquellos gobiernos subnacionales de mayor y menor independencia. El principal componente de los recursos tributarios de origen provincial es, en promedio, el Impuesto a los Ingresos Brutos, siendo un impuesto fuertemente atado a la actividad económica, al nivel de desarrollo y a la estructura productiva de la jurisdicción.

Tal como se presenta a continuación, es posible identificar ciertos componentes adicionales en los ingresos de las jurisdicciones que generan importantes diferencias en la capacidad de financiamiento del gasto. Uno de estos elementos se refiere a los ingresos no tributarios, que provienen en su mayoría de las regalías generadas por la explotación de recursos naturales, como la minería y los hidrocarburos. Este factor resulta relevante en nuestro país ya que son sólo unas pocas provincias las que disponen de ingresos provenientes de estas actividades y les permite dotarse de recursos adicionales.

En base a lo expuesto previamente, el diseño de los sistemas de coparticipación (o transferencias) de recursos entre los gobiernos nacionales y los subnacionales resulta central a la hora de equilibrar las capacidades tributarias de las jurisdicciones. Sin embargo, el actual diseño del esquema de coparticipación de impuestos en nuestro país sólo exacerba las diferencias de capacidades tributarias, al no tenerlas en cuenta en la determinación de los coeficientes de distribución. La consecuencia de este proceso es la existencia de provincias con altas demandas sociales (necesidades de gasto) que no cuentan con el nivel de recursos suficiente para responder a ellas.

La divergencia entre las necesidades de gasto y los ingresos provinciales es de larga data, pero su origen puede encontrarse en el proceso de descentralización del gasto educativo y de salud que se inició a finales de la década de la década del 70'. Desde ese entonces, el neoliberalismo impulsó en toda Latinoamérica programas de reformas promovidos sistemáticamente por organismos financieros internacionales (específicamente el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo) que fueron consolidadas bajo el marco del denominado Consenso de Washington a fines de la década del 80'.

El proceso de descentralización evidenció la falta de recursos compensatorios y la ausencia de criterios de política educativa o sanitaria para la provisión descentralizada de servicios, de esta manera se puso en evidencia que el proceso respondió a factores financieros y macrofiscales de las distintas etapas en que fue implementado (ver con mayor detalle en el Apartado IV).

En las siguientes secciones, se llevará a cabo un análisis exhaustivo de los recursos y los gastos de las 24 jurisdicciones argentinas con el propósito de esclarecer sobre la actual asignación de potestades fiscales, sus ineficiencias e inequidades. Un caso paradigmático es el de la provincia de Buenos Aires que, siendo la provincia que concentra más del 35% de la población total y la que más aporta en términos de recursos a la recaudación nacional<sup>17</sup>, asumió una fuerte expansión de los gastos tras el proceso de descentralización fiscal, sin la correspondiente expansión de los recursos. Asimismo, la entrada en vigencia de la actual Ley

de Coparticipación en 1988 significó la pérdida de criterios objetivos para la distribución de los recursos de origen nacional, siendo así perjudicada por el lado de los gastos e ingresos.

## COMPOSICIÓN DE LOS RECURSOS PROVINCIALES

Los ingresos provinciales pueden ser agrupados en cinco grandes categorías<sup>18</sup> “generales”, y dentro de cada una de ellas, subcategorías denominadas “recursos específicos”.

1) Recursos de Origen Provincial (ROP): se dividen en Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB), Impuesto de sellos, Impuesto Inmobiliario, Impuesto Automotor y otros impuestos menores.

**TABLA 5. Clasificación de los Recursos Provinciales**

General	Específico
Recursos de Origen Provincial (ROP)	Automotor
	Ingresos Brutos
	Inmobiliario
	Sellos
	Otros ROP
Recursos de Origen Nacional (RON)	Coparticipación
	Otros RON
Recursos No Tributarios	Regalías
	Venta de bienes y servicios
	Renta Propiedad
	Otros No tributario
Ingresos de capital	Ingresos de capital
Transferencias corrientes	Transferencias corrientes

Fuente: Elaboración propia en base a Manual de Clasificaciones Presupuestarias.

- El *Impuesto a los Ingresos Brutos* es un tributo indirecto que se determina sobre la base de los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada. La recaudación y evolución del mismo está fuertemente ligada al nivel de actividad económica.
- El *impuesto de sellos* es un tributo indirecto y auto declarativo, grava los actos, contratos y operaciones de carácter oneroso. Al igual que el impuesto a los IIBB, depende del nivel de actividad económica.
- Tanto el *Impuesto Inmobiliario* como el *Impuesto Automotor*, son tributos directos y la base imponible se determina en base a la valuación fiscal de las propiedades, en el primer caso, y de los rodados en el segundo.
- La composición de la categoría ‘Otros’, es diferente para cada una de las 24 jurisdicciones: si bien el promedio de las 24 jurisdicciones para esta categoría en la participación en el total de instrumentos es de 3,8%, en la provincia de Tierra del Fuego llega a representar el 28,8%, en Chaco 15,3% y en San Juan, 12,9%.

17 [Cuaderno de Economía N°81](#): Recaudación Nacional. ¿Cuánto aportan y cuánto reciben las Provincias?

18 Se utiliza como fuente para la confección de la base de datos a los esquemas AIF de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP). Debido a que en los mismos no se detalla el tributo específico de los ROP, se calcula la participación de cada tributo utilizando la serie detallada de ROP, también en la DNAP.

Es relevante señalar que en algunas jurisdicciones se ha optado por delegar la recaudación de determinados tributos provinciales a sus respectivos municipios. Un ejemplo de ello se observa en las provincias de Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Neuquén, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego, donde la recaudación del Impuesto Automotor se lleva a cabo a nivel municipal. Aunque el monto de la recaudación generada por estos tributos es relativamente bajo, es preciso destacar que existen diferencias en las potestades tributarias interprovinciales que deben tenerse en cuenta a la hora de hacer comparaciones entre jurisdicciones.

Dentro de los Recursos de Origen Provincial (ROP), se destaca la recaudación del impuesto a los ingresos brutos: su participación promedio en los ROP de las 24 jurisdicciones ronda el 79% del total e incluso hay casos -como Misiones, Santa Cruz y Neuquén- en donde su participación llega a superar el 90%.

**TABLA 6. Potestades tributarias delegadas por jurisdicción**

Jurisdicción	Ingresos Brutos		Inmobiliario		Automotores	Sellos
	Directos	Conv. Mult.	Urbano	Rural		
Buenos Aires	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Catamarca	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Córdoba	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Municipal	Provincial
Corrientes	Provincial	Provincial	Municipal	Provincial	Municipal	Provincial
Chaco	Provincial	Provincial	Municipal	Provincial	Municipal	Provincial
Chubut	Municipal (*)	Provincial	Municipal	Municipal	Municipal	Provincial
Entre Ríos	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Formosa	Provincial	Provincial	Municipal	Provincial	Municipal	Provincial
Jujuy	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Municipal (**)	Provincial
La Pampa	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
La Rioja	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Mendoza	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Misiones	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Neuquén	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Municipal	Provincial
Río Negro	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Salta	Provincial	Provincial	Municipal	Provincial	Municipal	Provincial
San Juan	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
San Luis	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Santa Cruz	Provincial	Provincial	Municipal	Provincial	Municipal	Provincial
Santa Fe	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Santiago del Estero	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Tucumán	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial	Provincial
Tierra del Fuego	Provincial	Provincial	Municipal	Provincial	Municipal	Provincial

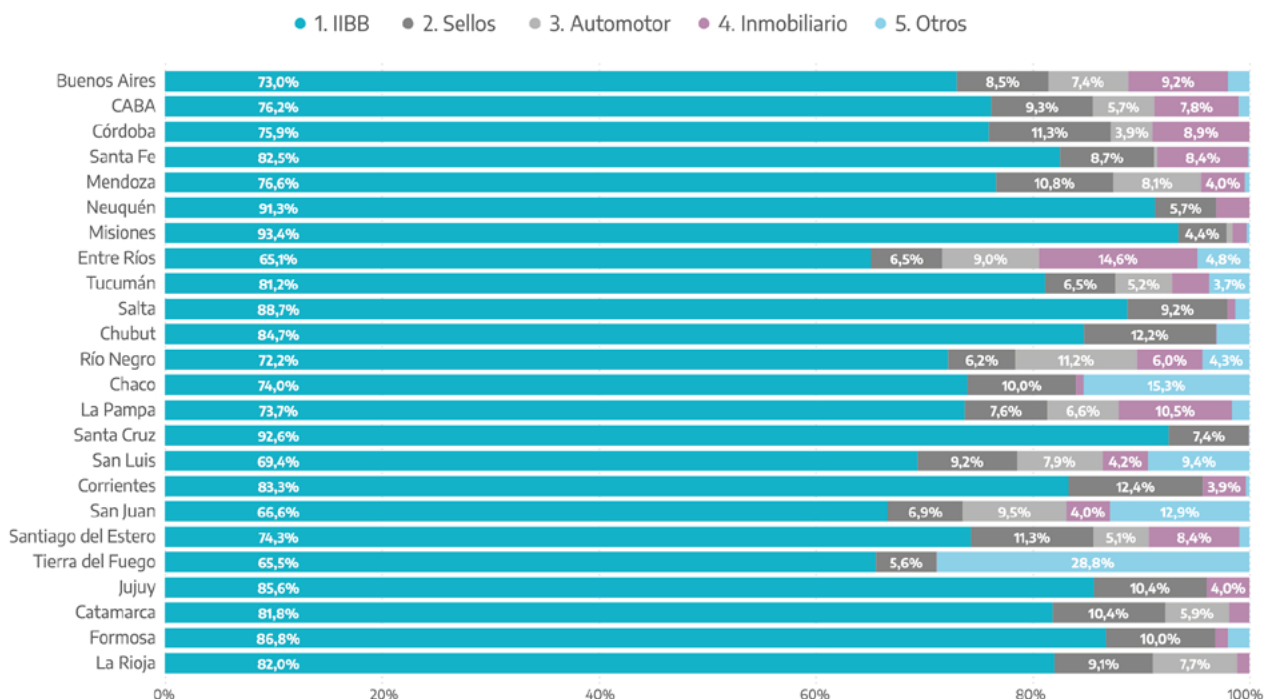
\*La recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos a nivel provincial incluye la derivada del Convenio Multilateral y contribuyentes directos fuera de ejido municipal, en razón que la originada por contribuyentes directos dentro del ejido municipal se encuentra delegada a los gobiernos municipales.

\*\*De acuerdo a la Constitución Provincial el impuesto es de potestad municipal, aunque en la práctica la estructura del impuesto la define la Provincia y la gestión del cobro está descentralizada.

Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

2) Recursos de Origen Nacional (RON): son las transferencias correspondientes a la Distribución Secundaria de la Coparticipación Federal, determinada por la Ley N° 23.548, y otros tipos de transferencias por leyes especiales desde la Nación hacia las Provincias.

**GRÁFICO 20. Composición Recursos de Origen Provincial por provincia<sup>19</sup>**  
Año 2021



Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

Existen estudios que se enfocan en analizar la contribución que cada jurisdicción realiza a los RON. En el [Cuaderno de Economía N° 81](#), por ejemplo, se cuantifica la contribución fiscal de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los fondos que componen la Coparticipación entre la Nación y las distintas jurisdicciones. Sus resultados señalan que la provincia de Buenos Aires es la jurisdicción que más aporta a esta masa de recursos, con una participación del 39,7% del total. Le siguen la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un 18,3% y Santa Fe con el 7,7% del total.

3) Recursos no tributarios: compuesto por Regalías (recibidas por aquellas provincias que tienen explotación de recursos naturales en suelo propio), Rentas de la propiedad, Venta de Bienes y Servicios de administración pública y otros.

4) Recursos de capital: compuesto por recursos propios de capital, transferencias de capital y disminución de la inversión financiera

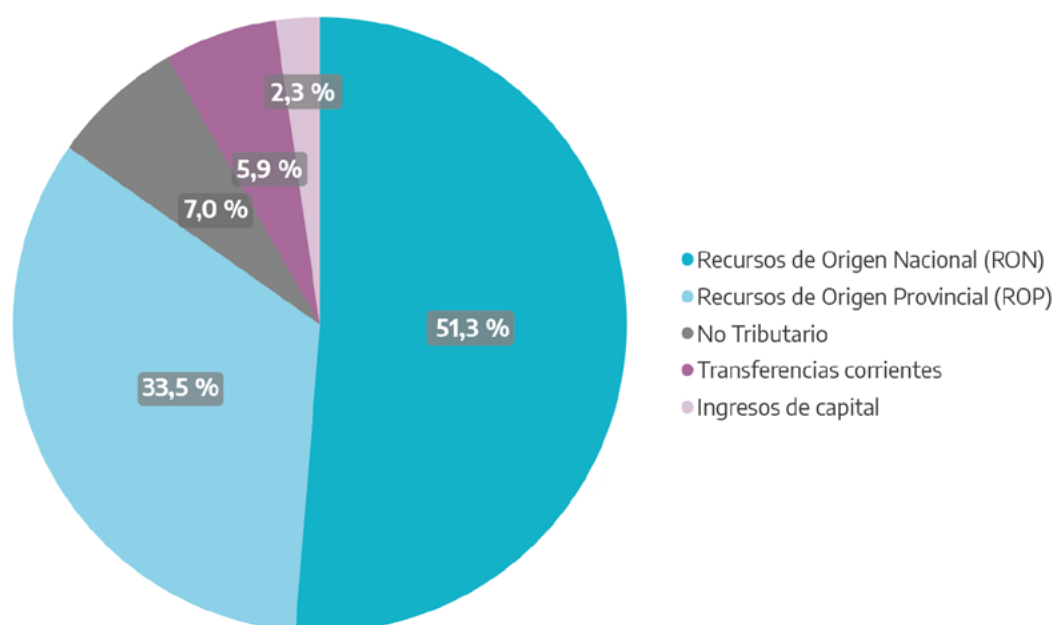
19 No se contabiliza dentro de los recursos provinciales a la partida detallada en los esquemas de Ahorro, Inversión y Financiamiento provinciales como "Contribuciones a la seguridad Social", debido a que es una partida que ya tiene una asignación específica. Cabe destacar que algunas provincias han cedido a la Nación sus cajas previsionales, mientras otras continuaron con regímenes previsionales propios para los empleados públicos.

5) Otras transferencias corrientes:

Analizando los recursos a nivel agregado de las 24 jurisdicciones para el año 2021 (Gráfico N° 21), los Recursos de Origen Nacional representaron el 51,3% de los recursos totales provinciales, seguido por los Recursos de Origen Provincial que representaron el 33,5%. Le siguen, en orden de importancia, los recursos no tributarios, con aproximadamente el 7%, Transferencias Corrientes con el 5,9% y, por último, los Ingresos de capital, que representaron el 2,3%.

Esta estructura de financiamiento, altamente dependiente de los RON para la mayor parte de las jurisdicciones, es un desafío estructural en nuestra región. Como menciona la CEPAL<sup>20</sup>, la relevancia de las transferencias del gobierno nacional es una característica común de los federalismos latinoamericanos, en donde estos recursos representan, en promedio, el 56% de los ingresos de gobiernos subnacionales. Sin embargo, las incidencias que se observan en el Gráfico N° 21 varían fuertemente, tanto en niveles como en relevancia entre las provincias del país. Esta heterogeneidad en la composición de los ingresos totales de las provincias y la CABA son propias de las particularidades de cada jurisdicción, como puede

**GRÁFICO 21. Recursos Provinciales - Consolidado 24 Jurisdicciones - Año 2021**



Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

20 CEPAL (2022), Panorama de las Relaciones Fiscales entre niveles de gobierno en Latinoamérica y el Caribe.



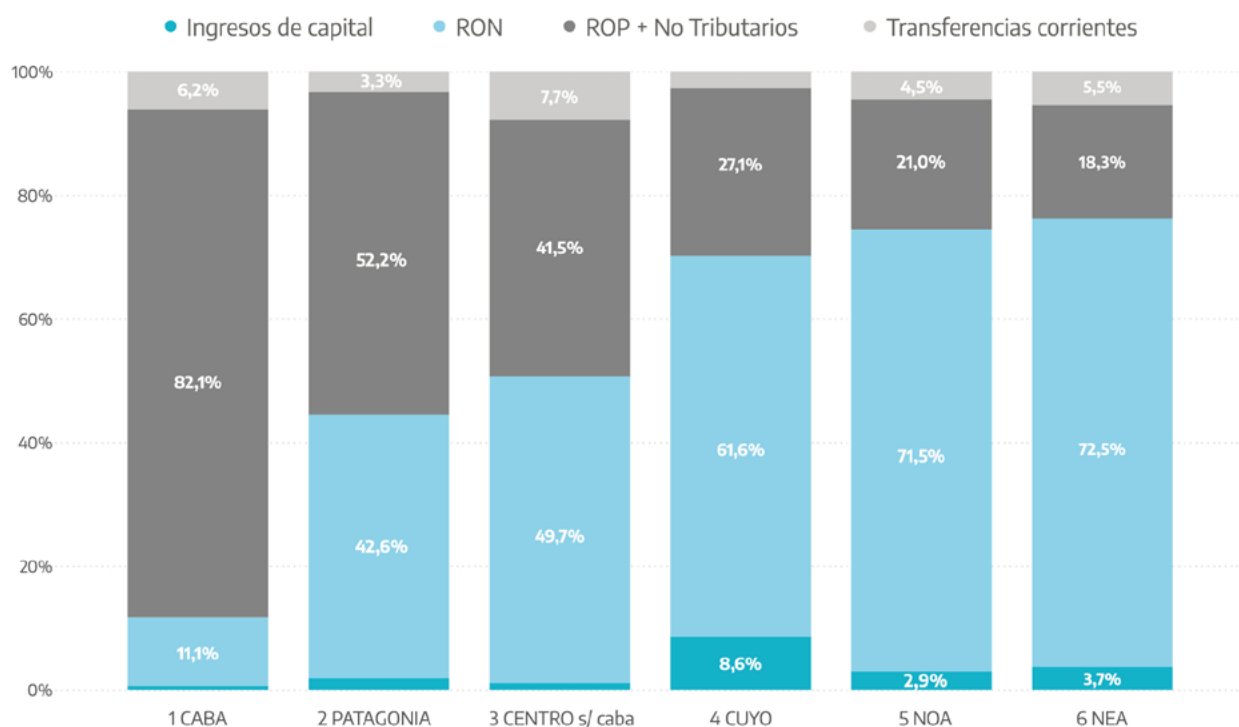
ser su nivel de desarrollo económico, factores demográficos, dotación de recursos naturales, condiciones productivas y capacidad fiscal.

El nivel de autonomía fiscal de las distintas jurisdicciones está representado por el peso de los ingresos propios<sup>21</sup> en el total de recursos disponibles. La autonomía es inversamente proporcional al nivel de dependencia de transferencias nacionales. La CABA es la jurisdicción con mayor capacidad de financiamiento propio, mientras que las provincias patagónicas conforman la región con mayor autonomía relativa. Sin embargo, la CABA constituye un caso extremo: se autofinancia en más de 80%, mientras que las provincias del sur lo hacen, en conjunto, en un 52%. La explicación se encuentra en su condición de capital administrativa y económica del país que, tal como se explicó previamente, genera que muchas empresas que no realizan actividades en su territorio se radiquen administrativamente allí generando una mayor base imponible en relación al resto de las provincias.

Por otra parte, las provincias de la región Centro se encuentran en una situación intermedia entre las provincias con mayor y menor autonomía, siendo una región donde el principal ingreso proviene de los RON (49%), seguidos por recursos propios (ROP + No tributarios, 41,5%). En el caso de las provincias cuyanas y del norte (NEA y NOA), los niveles de autonomía bajan drásticamente. La participación de los RON en el total trepa hasta el 60% en el caso de Cuyo, y supera el 70% en el NEA y NOA. Como contracara, los recursos propios explican tan solo el 27, 21 y 18%, respectivamente.

En definitiva, podemos identificar tres claros grupos: i) CABA y las provincias del sur con una capacidad de financiamiento propio relativamente elevada, ii) las provincias del Centro -Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe y Córdoba- con capacidad propia intermedia y iii) Cuyo, NEA y NOA con baja autonomía y mayor

**GRÁFICO 22. Composición de Recursos Provinciales por región-Año 2021**



Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

21 A fines de simplificar el análisis, denominamos ingresos propios a los ROP e ingresos no tributarios. Estos últimos están compuestos por ingresos que las provincias y la Ciudad obtienen independientemente de la Nación y que provienen de regalías, tasas, derechos, alquileres, multas y otros ingresos similares.

necesidad financiera de la Nación.

Queda en evidencia que tener en cuenta estas diferencias en capacidad fiscal debería ser un factor central en el diseño del esquema de Coparticipación si se busca que nuestro federalismo asegure un desarrollo territorial equitativo, integral y sostenible. Si bien la mayoría de los países federales cuenta con sistemas de coparticipación de impuestos que incorporan criterios redistributivos, ningún país de la región (incluido el nuestro) cuenta con transferencias de igualación<sup>22</sup>, que se utilizan para cerrar la brecha estimada entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal. Como mencionan Muñoz, Pineda y Radics (BID, 2017) un sistema de transferencias de igualación podría acarrear una serie de beneficios, entre los que resaltamos i) aporte de criterios objetivos al cálculo de las transferencias, ii) promover una agenda de desarrollo más equilibrada de las regiones y iii) generar mejores incentivos para la administración de los gastos y rendición de cuentas a la población por parte de las jurisdicciones.

## EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS PROVINCIALES

Tal como se observa en el Gráfico N° 23, la evolución de los ingresos de las provincias y de la CABA han tenido una trayectoria muy similar a la de los ingresos tributarios nacionales, detallada en el capítulo I.

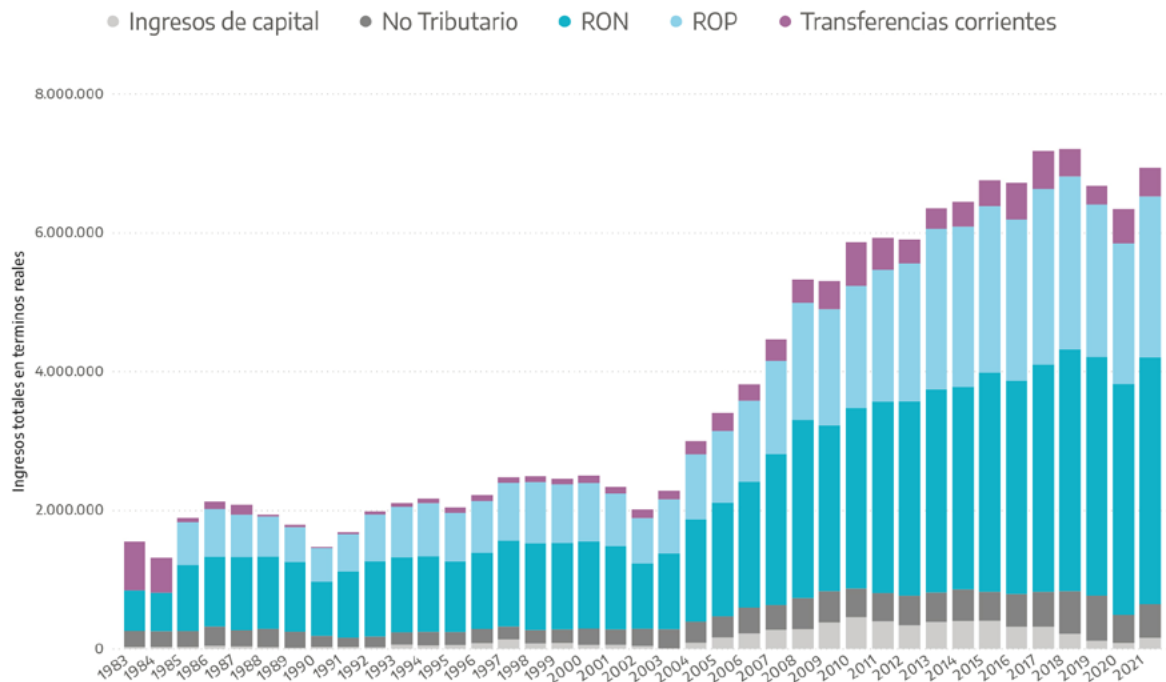
Hacia fines de los años 80', la disminución de los RON y ROP es inseparable de la desaceleración del nivel de actividad y la crisis hiperinflacionaria de fines de década. Durante los 90', el leve crecimiento se relaciona con la evolución expansiva del nivel de actividad hasta 1995. A partir de mediados de década hasta el 2002, el estancamiento y posterior contracción de los recursos provinciales es reflejo del agotamiento de la Convertibilidad y el estallido de la crisis económica y social en 2001.

En 2003, comenzó un fuerte ciclo alcista en la captación de recursos que permitió alcanzar niveles ampliamente superiores a los de las décadas de los 80' y 90'. De esta manera, hacia 2011, el consolidado de las 24 jurisdicciones subnacionales habían multiplicado por 2,4 veces en términos reales su disponibilidad de ingresos. Este notable desempeño está fuertemente atado al crecimiento de la actividad económica, el empleo y la reducción de la informalidad en todo el país, lo que repercute a través de mayores recursos de origen nacional, pero también a partir de mayor recaudación propia (ROP) y mayores ingresos no tributarios en aquellas provincias con dotación de recursos naturales. En el Gráfico N° 24 se observa que la composición de los ingresos totales de las provincias a lo largo del tiempo no dista fuertemente de la situación que mostramos para 2021 (sección previa). Sin embargo, existen fuentes de ingreso que duplicaron su participación en el total a pesar de su baja incidencia con-

---

22 CEPAL (2022), Panorama de las Relaciones Fiscales entre niveles de gobierno en Latinoamérica y el Caribe.

### GRÁFICO 23. Evolución de los ingresos totales subnacionales en términos reales Consolidado 24 jurisdicciones. Período 1983 – 2021



Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

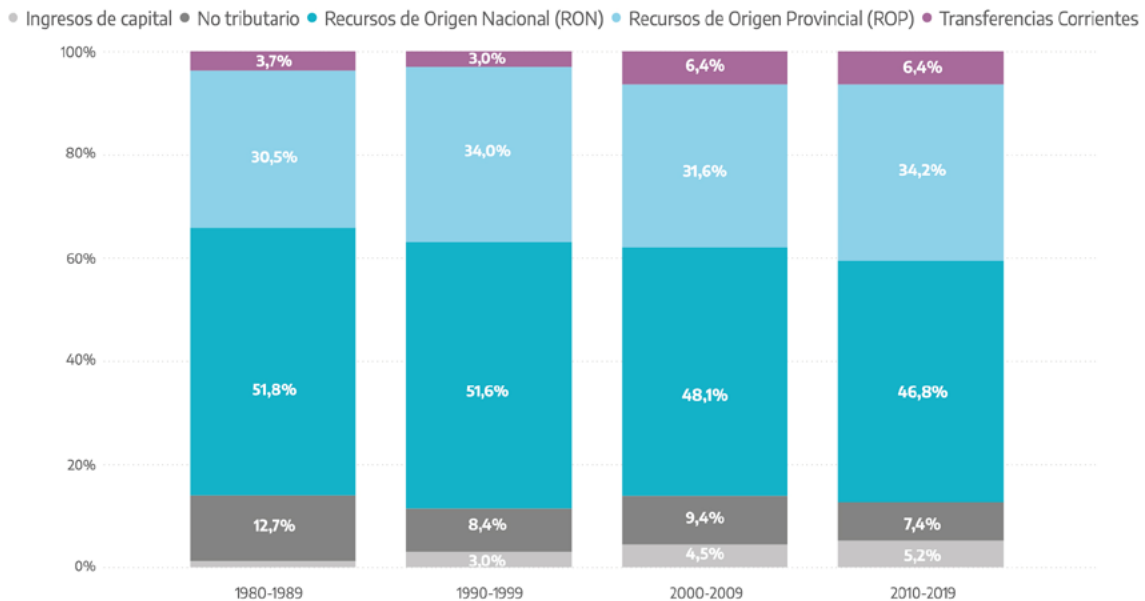
solidada, como es el caso de:

- I. las transferencias corrientes, que pasaron del 3% en los 90' al 6,4% en las décadas del 2000 y 2010;
- II. y los ingresos de capital, que pasaron de una participación del 1,3% en los 80' al 5,2% en la década del 2010.

Los recursos de origen provincial también expanden su participación en todos los períodos, pero a menor ritmo que las transferencias corrientes y los ingresos de capital.

Al realizar un análisis de los recursos por provincia en términos per cápita, así como se llevó a cabo en la evaluación de la composición de los ingresos por región, se evidencia una marcada heterogeneidad tanto en los niveles como en la composición de los mismos. En el año 2021, se observó que Tierra del

## GRÁFICO 24. Evolución en la composición de los recursos provinciales - Participación sobre recursos totales - Período 1980-2020 (promedio en décadas)

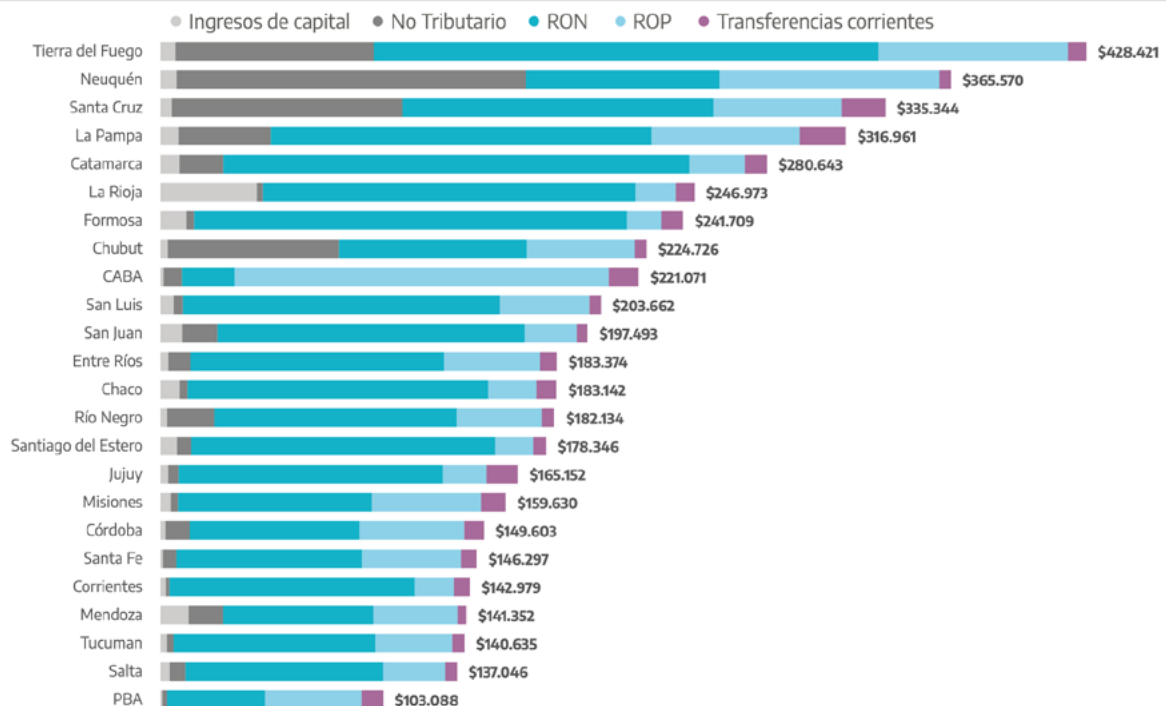


Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

Fuego, la provincia con mayores recursos por habitante, contó con una disponibilidad de recursos que fue un 315% superior a la que tuvo la provincia de Buenos Aires. Esta última provincia, paradójicamente, es la que mayor recaudación en ROP registra en términos agregados, pero al mismo tiempo presenta la menor disponibilidad de recursos totales per cápita.

Así como los niveles son ampliamente heterogéneos, lo mismo ocurre con la composición. En primer lugar, se observa una fuerte incidencia de los RON en todas las provincias, a excepción de la Ciudad de Buenos Aires, donde predominan los Recursos de origen propio (ROP). Nuevamente, aquellas provincias

## GRÁFICO 25. Recursos Totales Provinciales per cápita - clasificación por categorías Año 2021



Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

con dotación de recursos naturales (minerales, gasíferos y petroleros) tienen una alta incidencia del componente No tributario, como es el caso de las provincias de Neuquén, Chubut, Santa Cruz, Mendoza, Catamarca y Jujuy.

## RECURSOS E INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

A pesar de que la Constitución Nacional señala que “La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.” (CN 1994. Art 75, inc. 2), la realidad actual dista mucho de este principio.

A continuación, se propone realizar un análisis de los recursos mediante la inclusión de cuatro variables: i) dos indicadores de vulnerabilidad socioeconómica, en vista de que las jurisdicciones con mayores necesidades sociales deberían recibir una compensación en la distribución de los recursos; ii) autonomía fiscal, debido a que las jurisdicciones con mayor capacidad de financiamiento propio necesitarán menos fondos nacionales; y iii) superficie, ya que proveer bienes y servicios en un territorio mayor implica costos mayores y, por tanto, la necesidad de contar con ingresos mayores. Los resultados obtenidos se presentan en los Gráficos N° 26, 27 y 28.

Como indicador de vulnerabilidad social y económica se presentan el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>23</sup> y la tasa de pobreza. La utilización de estos dos indicadores de vulnerabilidad nos permite captar dimensiones de la pobreza monetarias y no monetarias. La tasa de pobreza identifica la pobreza únicamente como una insuficiencia de ingresos mientras que el indicador NBI permite la delimitación de grupos de pobreza estructural ya que identifica la pobreza como el resultado de un cúmulo de privaciones materiales esenciales como son las condiciones de hacinamiento, sanitarias, indicadores educativos, entre otros. En este sentido, las jurisdicciones pueden presentar diferentes ordenamientos en función de cuál es la dimensión que se esté analizando.

En primer lugar, al examinar el Gráfico N° 26, se observa a simple vista que existe una relación levemente inversa entre los recursos per cápita y la tasa de pobreza. Cabe destacar que al analizar dos variables conjuntamente se pueden identificar correlaciones, es decir, movimientos acompasados. Sin embargo, no se puede afirmar terminantemente que exista relación de causalidad entre las variables.

Es importante destacar que, sobre todo en el caso de las NBI, esta relación no es homogénea entre todas las provincias: existen casos en los que jurisdicciones con niveles de NBI similares presentan diferentes niveles de disponibilidad de recursos (como Entre Ríos y Chaco); o bien situaciones en las que provincias con niveles relativamente altos de recursos per cápita poseen tasas de NBI por encima del promedio.

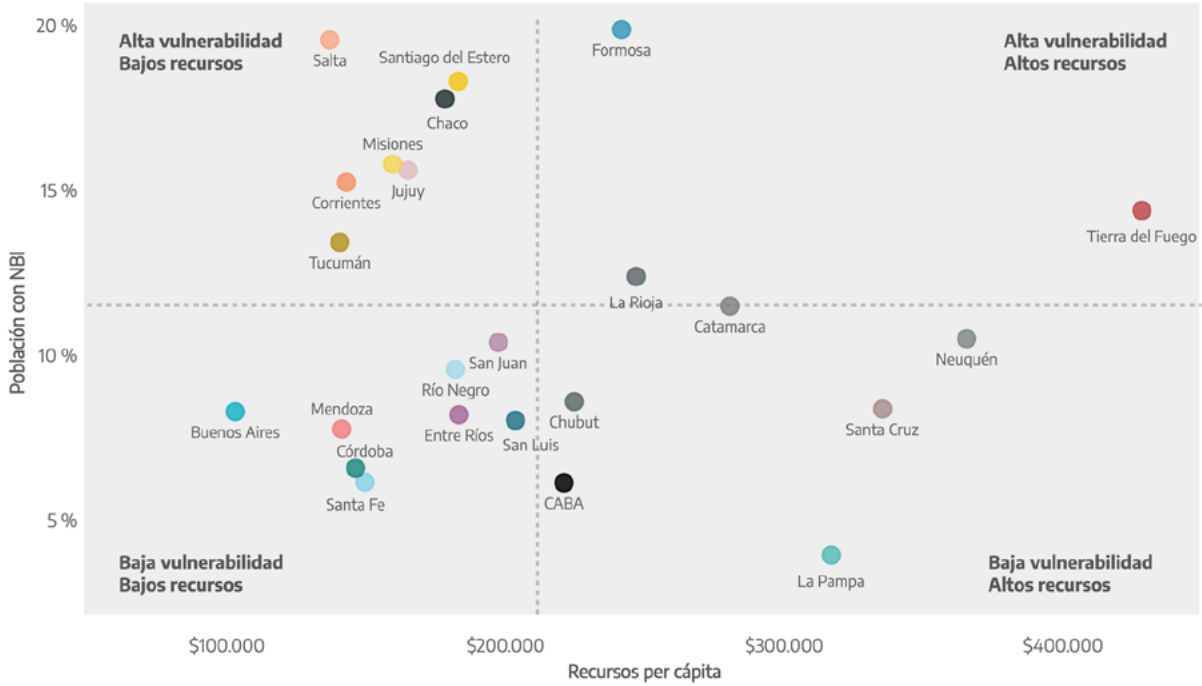
En una segunda instancia, en el Gráfico N° 27, se examina el grado de autonomía fiscal que tienen las distintas jurisdicciones provinciales. Se entiende por autonomía fiscal la capacidad que posee una provincia para generar sus propios recursos, lo cual se obtiene mediante la suma de los recursos provinciales junto con las regalías que percibe. Este índice se compara con los recursos totales disponibles

---

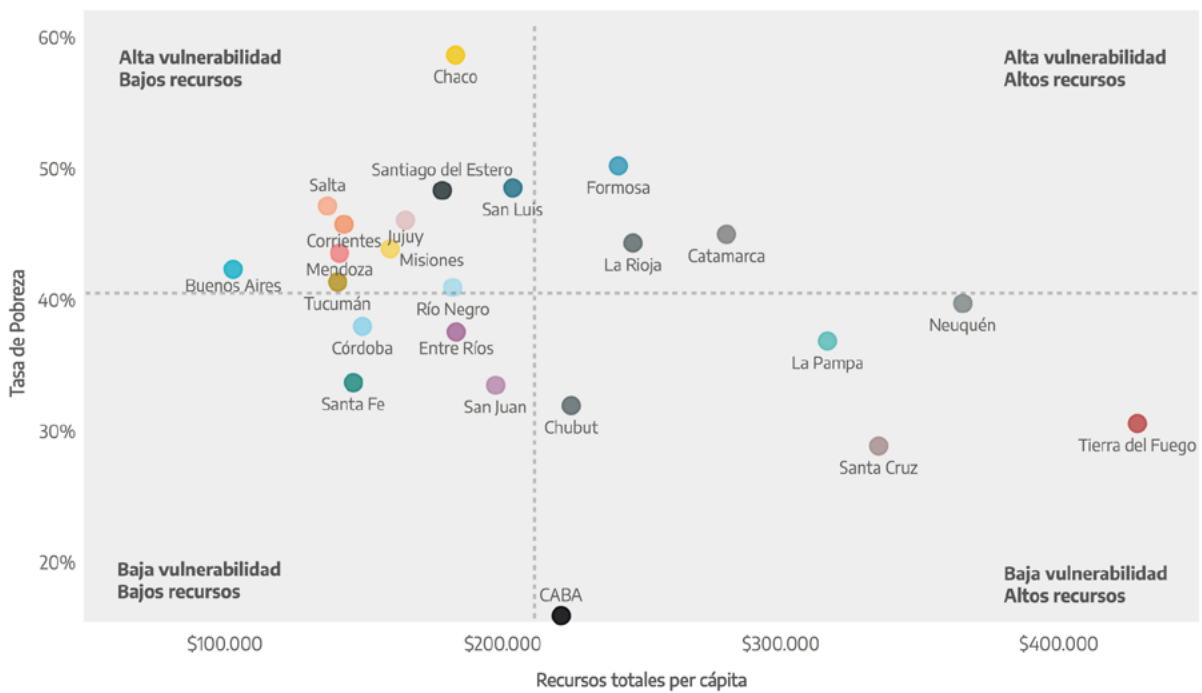
23 Datos obtenidos del CENSO 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC).

**GRÁFICO 26. Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (2010) + Pobreza y Recursos Totales per cápita (2021)**

**Población con NBI**



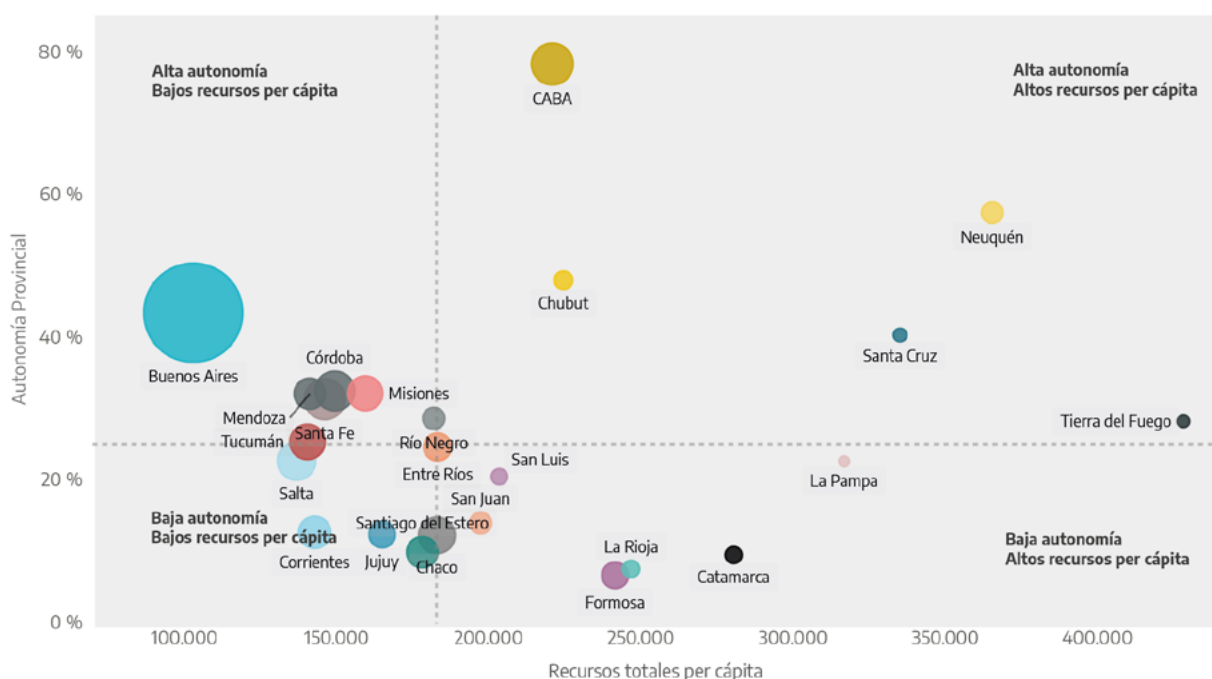
**Pobreza**



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y DNAP. Tasa de pobreza 3° Trimestre de 2022, Dirección Provincial de Estadística en base a EAHU, INDEC.

para la provincia, de manera que se pueda analizar la capacidad de generación de recursos de cada jurisdicción. En función de esto, se observa que hay provincias como Catamarca, Formosa o La Rioja que presentan una baja autonomía fiscal, pero que al mismo tiempo cuentan con una elevada dotación de recursos per cápita. Por otro lado, existen provincias como Buenos Aires, Mendoza o Córdoba, que tienen un alto nivel de recaudación propia pero una escasa dotación relativa de recursos por habitante. Adicionalmente, en el tamaño de los puntos se muestra la proporción de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (Censo 2010). Se destaca el caso de la Provincia de Buenos Aires la cual alberga el 35% del total de hogares NBI, al tiempo que tiene niveles de autonomía del orden del 43% (lo cual se ubica 17 p.p. por encima del promedio) pero es la jurisdicción con menores recursos totales por habitante. Como se discutirá en la próxima sección, el nivel de recursos per cápita es un factor determinante en el

**GRÁFICO 27. Autonomía Provincial, Recursos Totales per cápita (2021) y proporción de hogares con NBI en tamaño (CENSO 2010)**



Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

nivel de gasto per cápita que pueden asumir las jurisdicciones. Por lo tanto, resulta un desafío para las provincias de escasos recursos poder reducir los altos niveles de vulnerabilidad.

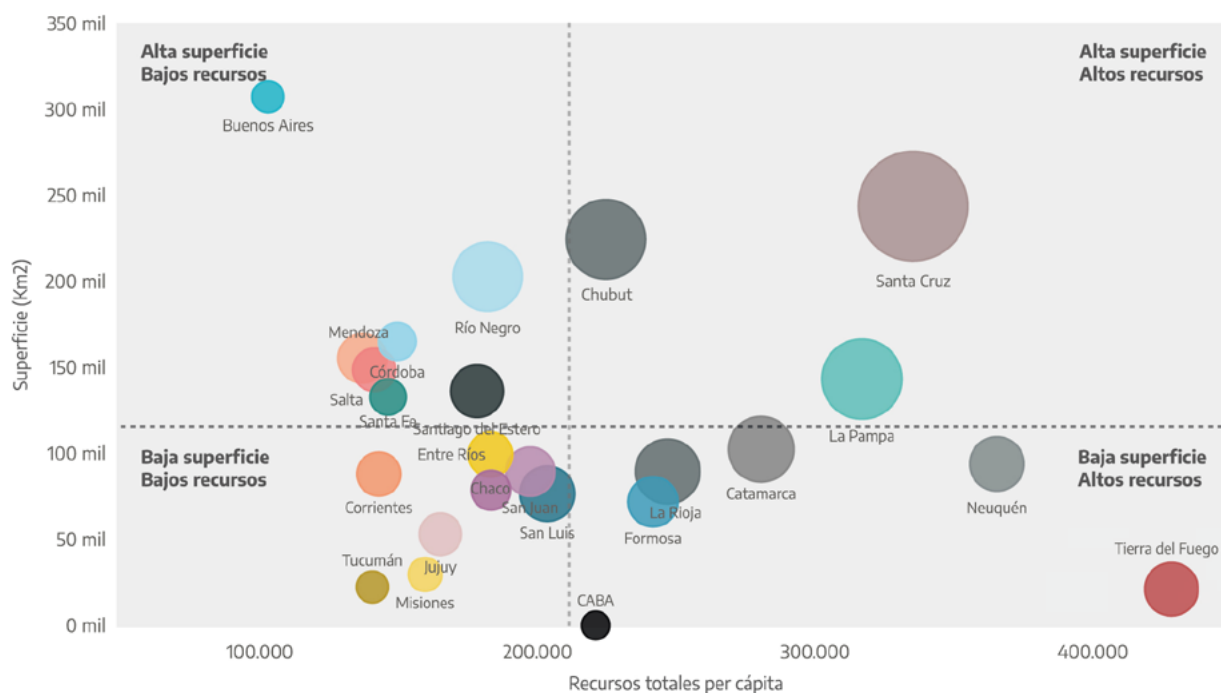
Por último, en el Gráfico N° 28 se puede apreciar la relación entre la superficie en kilómetros cuadrados de cada provincia y los recursos totales por habitante. La extensión geográfica está representada en el eje vertical, mientras que la magnitud de cada punto en el gráfico expresa la dispersión poblacional de cada provincia, entendida como el cociente entre la densidad poblacional nacional y la densidad poblacional de la jurisdicción en cuestión; cuanto más grande es el punto, mayor es la dispersión poblacional. En el gráfico se observa una clara correlación positiva entre la superficie y la dotación de recursos, aunque sobresale la anomalía relativa de la provincia de Buenos Aires respecto del resto de las jurisdicciones. Esto indica que existe una proporcionalidad entre recursos y superficie que excluye a esta provincia de la alineación, como así también a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que cuenta con un territorio de 203 km<sup>2</sup> al tiempo que posee recursos totales per cápita por encima de la media. Una vez más se observan desequilibrios en la asignación de recursos entre jurisdicciones: la provincia de Buenos Aires tiene una superficie 1.500 veces mayor que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, sin embargo, cuenta con menos de la mitad de recursos por habitante (\$103.088 y \$221.071 respectivamente).



Al considerar el tamaño de los puntos en el gráfico, se puede apreciar que la dispersión poblacional también guarda cierta relación en la distribución de los recursos totales, aunque su vínculo es menos claro que en el caso de la superficie en valores absolutos.

En conclusión, al asociar la disponibilidad de recursos por habitante con variables poblacionales, de superficie, vulnerabilidad social y autonomía fiscal, es posible identificar heterogeneidades entre jurisdicciones que no reflejan los criterios constitucionales de equidad y solidaridad. Por ejemplo, las provincias patagónicas como Tierra del Fuego y Neuquén tienen una baja vulnerabilidad, una alta autonomía y una superficie por debajo del promedio nacional, al mismo tiempo que poseen recursos per cápita elevados.

**GRÁFICO 28. Superficie + dispersión provincial y Recursos Totales per cápita**  
Año 2021



Fuente: elaboración propia en base a DNAP e IGN.

Por otro lado, las provincias del centro del país, como Buenos Aires y Córdoba, que son grandes en términos poblacionales y de superficie, presentan altos índices de vulnerabilidad en términos relativos, pero con recursos per cápita por debajo del promedio. Finalmente, algunas provincias del norte de Argentina, como Corrientes, Tucumán y Salta, tienen recursos per cápita por debajo del promedio, se encuentran por debajo de la media en términos de superficie y por encima en términos de vulnerabilidad social.

Este panorama, que incluye nociones de geografía provincial, necesidades de gasto y autonomía, evidencia la dispersión multidimensional existente en nuestro país y la ausencia de criterios de armonización y convergencia en la distribución actual de los recursos. En general, los recursos nacionales no se distribuyen siguiendo un criterio claro de reparto, por lo que sería importante reconsiderar la metodología de una distribución más equitativa y justa de los mismos.

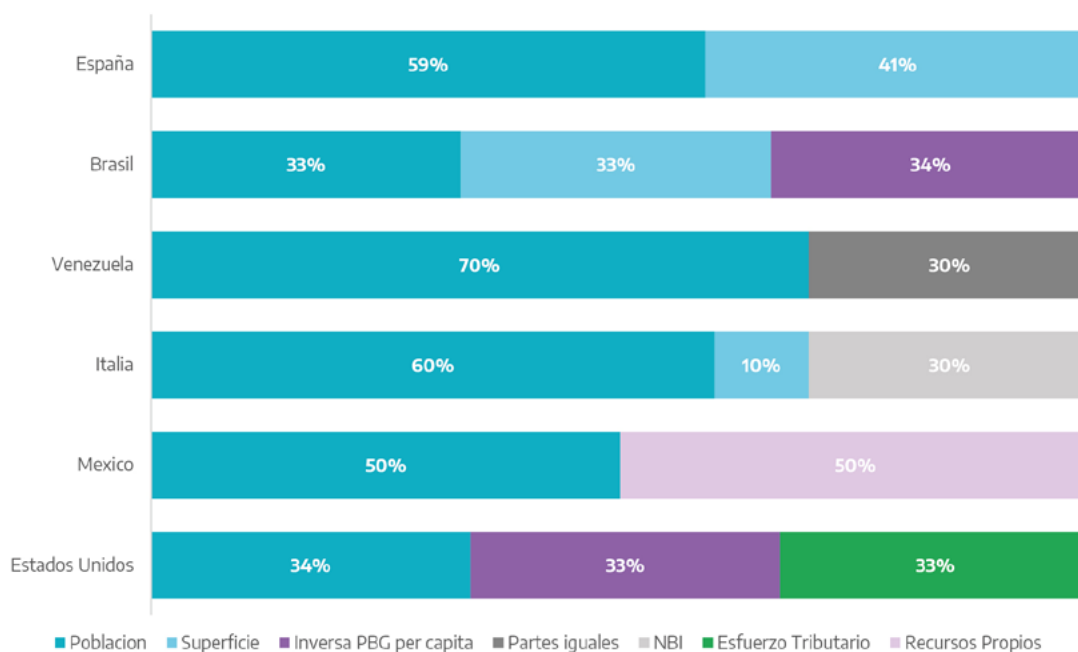
## APARTADO IV: COPARTICIPACIÓN: EXPERIENCIA INTERNACIONAL E INTRAPROVINCIAL

Es posible introducir al análisis una perspectiva de qué rol deben jugar las transferencias de nación para los recursos provinciales y bajo qué criterios objetivos debe ser establecida la ley de coparticipación. Observando la experiencia internacional (Otero, 2004), algunos países se inclinan por la utilización de criterios redistributivos, mientras que otros utilizan criterios devolutivos o incluso variables que los combinen; pero el denominador común resulta en la indispensable utilización de criterios objetivos de reparto.

Al observar el plano local, incluso las provincias argentinas utilizan criterios objetivos al realizar su propia distribución secundaria a los respectivos municipios:

A partir de dichas experiencias, se realizó el ejercicio de estimar qué porcentaje de la masa coparticipable bruta (23 provincias) recibiría cada una de las provincias si se utilizaran los criterios objetivos utilizados tanto por los diferentes países (Tabla 8) como las provincias argentinas (Tabla 9).

**GRÁFICO 29. Participación de criterios de reparto en el mundo. Países seleccionados: Estados Unidos, México, Italia, Venezuela, Brasil y España**



Fuente: Otero 2004.

Al comparar la coparticipación bruta recibida por las provincias y el resultado del mencionado ejercicio teórico, se observa que la provincia de Buenos Aires es por amplia diferencia la más perjudicada por la

**TABLA 7. Participación de criterios de reparto municipales  
Número de jurisdicciones nacionales por criterio**

Criterio	Cantidad de Provincias
Población Directa	19
Partes iguales	15
Recursos Propios	13
NBI	5
Respecto a la capital (dist. Población, desarrollo)	5
Índices fijos	5
Inversa a la población	3
Empleados necesarios para los servicios públicos que le son propios	2
Superficie	2
Equilibrio Desarrollo regional	1
Dispersión poblacional	1
Gasto corriente	1
Desempleo	1
Inversa al costo Salarial por habitante	1
Establecimientos hospitalarios	1
Camas disponibles	1
Inversa capacidad contributiva	1

■ Criterios devolutivos
 ■ Criterios redistributivos

*Fuente: elaboración propia en base a DNAP.*

Ley de coparticipación actual, recibiendo, en promedio 14,1 p.p. menos de los que recibiría con la utilización de criterios objetivos.

## **GASTO PÚBLICO PROVINCIAL**

**TABLA 8. Ejercicio de comparación entre coparticipación actual y criterios provinciales**

Jurisdicción	Distribución Secundaria bajo Criterios objetivos según experiencia internacional						Promedio (I)	Coparticipación Vigente (II)
	Italia	España	Venezuela	México	Brasil	Estados Unidos		
Buenos Aires	37,52%	29,30%	30,69%	46,21%	29,60%	41,87%	<b>35,86%</b>	<b>21,68%</b>
Catamarca	1,27%	2,10%	2,00%	0,80%	1,86%	0,86%	<b>1,48%</b>	<b>2,72%</b>
Chaco	3,57%	3,14%	3,29%	2,10%	3,76%	3,42%	<b>3,21%</b>	<b>4,93%</b>
Chubut	2,01%	4,12%	2,26%	1,52%	3,33%	0,95%	<b>2,37%</b>	<b>1,56%</b>
Córdoba	7,71%	7,68%	7,53%	9,41%	7,18%	8,04%	<b>7,93%</b>	<b>8,77%</b>
Corrientes	3,08%	2,87%	3,17%	1,84%	3,72%	3,39%	<b>3,01%</b>	<b>3,67%</b>
Entre Ríos	3,14%	3,12%	3,63%	2,98%	3,10%	3,09%	<b>3,18%</b>	<b>4,82%</b>
Formosa	1,91%	1,90%	2,30%	0,94%	2,40%	1,89%	<b>1,89%</b>	<b>3,59%</b>
Jujuy	2,05%	1,85%	2,57%	1,25%	2,24%	2,02%	<b>2,00%</b>	<b>2,81%</b>
La Pampa	1,15%	2,62%	1,90%	0,96%	2,20%	0,78%	<b>1,60%</b>	<b>1,89%</b>
La Rioja	1,18%	1,85%	1,93%	0,60%	1,65%	0,69%	<b>1,32%</b>	<b>2,04%</b>
Mendoza	4,42%	4,95%	4,57%	4,22%	4,62%	4,01%	<b>4,47%</b>	<b>4,12%</b>
Misiones	3,25%	2,19%	3,38%	2,35%	3,15%	3,95%	<b>3,04%</b>	<b>3,26%</b>
Neuquén	1,73%	2,26%	2,34%	2,06%	1,80%	1,07%	<b>1,88%</b>	<b>1,71%</b>
Río Negro	2,30%	4,01%	2,51%	1,67%	3,55%	1,74%	<b>2,63%</b>	<b>2,49%</b>
Salta	4,19%	4,22%	3,59%	2,58%	4,51%	3,66%	<b>3,79%</b>	<b>3,78%</b>
San Juan	1,94%	2,40%	2,58%	1,51%	2,48%	1,99%	<b>2,15%</b>	<b>3,34%</b>
San Luis	1,26%	1,82%	2,12%	1,20%	1,52%	0,88%	<b>1,47%</b>	<b>2,25%</b>
Santa Cruz	1,51%	4,03%	1,82%	1,03%	3,23%	0,52%	<b>2,02%</b>	<b>1,56%</b>
Santa Fe	7,52%	7,02%	7,31%	9,05%	6,22%	6,87%	<b>7,33%</b>	<b>9,00%</b>
Santiago del Estero	3,01%	3,40%	2,95%	1,61%	3,71%	2,61%	<b>2,88%</b>	<b>4,08%</b>
Tucumán	3,82%	2,63%	4,03%	3,56%	3,75%	5,44%	<b>3,87%</b>	<b>4,70%</b>
Tierra del Fuego	0,44%	0,52%	1,54%	0,55%	0,40%	0,23%	<b>0,61%</b>	<b>1,22%</b>

Fuente: elaboración propia en base a DNAP y Otero (2004).

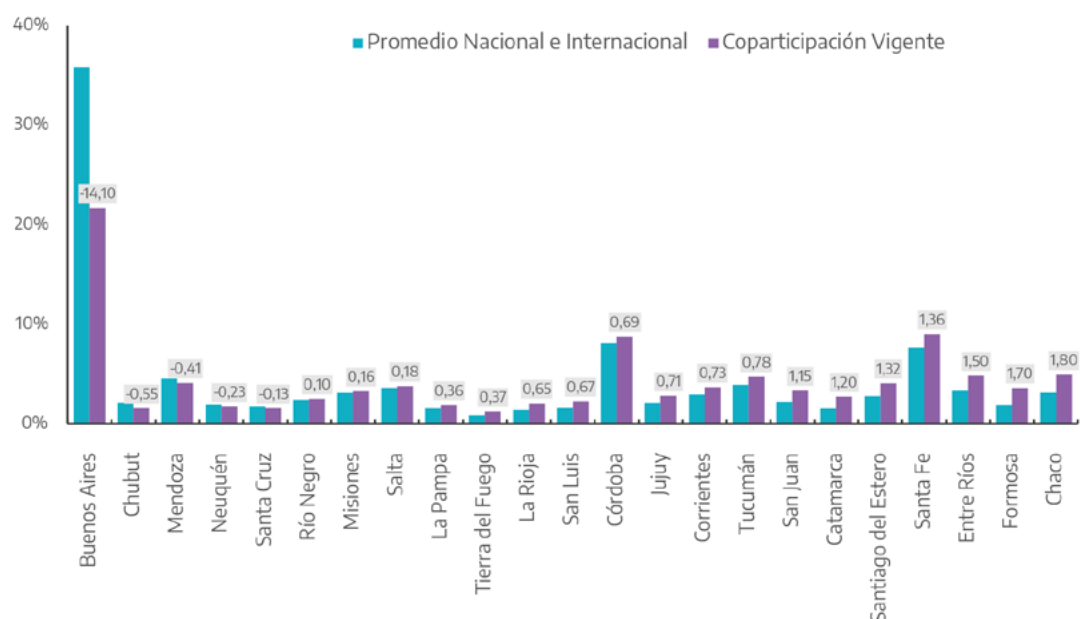
**TABLA 9. Ejercicio de comparación entre coparticipación actual y criterios provinciales**

Jurisdicción	Distribución Secundaria bajo criterios objetivos según experiencia subnacional						Promedio (I)	Coparticipación Vigente (II)
	Córdoba	Corrientes	Formosa	San Luis	Santa Cruz	Neuquén		
Buenos Aires	34,07%	41,14%	33,23%	35,17%	35,38%	35,23%	<b>35,70%</b>	<b>21,68%</b>
Catamarca	1,69%	1,10%	1,88%	1,58%	1,40%	1,64%	<b>1,55%</b>	<b>2,72%</b>
Chaco	3,15%	2,82%	2,85%	3,16%	3,12%	3,11%	<b>3,04%</b>	<b>4,93%</b>
Chubut	1,99%	1,44%	2,36%	1,95%	1,75%	1,70%	<b>1,86%</b>	<b>1,56%</b>
Córdoba	7,93%	8,73%	7,84%	7,98%	8,77%	8,09%	<b>8,22%</b>	<b>8,77%</b>
Corrientes	3,02%	2,66%	2,68%	2,95%	2,96%	2,96%	<b>2,87%</b>	<b>3,67%</b>
Entre Ríos	3,54%	3,29%	3,42%	3,41%	3,57%	3,55%	<b>3,46%</b>	<b>4,82%</b>
Formosa	2,04%	1,49%	2,01%	1,96%	1,81%	2,03%	<b>1,89%</b>	<b>3,59%</b>
Jujuy	2,34%	1,85%	2,24%	2,31%	2,16%	2,29%	<b>2,20%</b>	<b>2,81%</b>
La Pampa	1,59%	0,99%	1,97%	1,39%	1,28%	1,59%	<b>1,47%</b>	<b>1,89%</b>
La Rioja	1,62%	1,03%	1,76%	1,51%	1,31%	1,63%	<b>1,48%</b>	<b>2,04%</b>
Mendoza	4,60%	4,61%	4,30%	4,58%	4,83%	4,58%	<b>4,58%</b>	<b>4,12%</b>
Misiones	3,25%	2,94%	3,01%	3,24%	3,24%	3,27%	<b>3,16%</b>	<b>3,26%</b>
Neuquén	2,08%	1,54%	2,69%	1,99%	1,86%	1,87%	<b>2,01%</b>	<b>1,71%</b>
Río Negro	2,27%	1,76%	2,48%	2,17%	2,08%	2,18%	<b>2,16%</b>	<b>2,49%</b>
Salta	3,49%	3,24%	3,18%	3,55%	3,52%	3,48%	<b>3,41%</b>	<b>3,78%</b>
San Juan	2,36%	1,87%	2,39%	2,27%	2,18%	2,30%	<b>2,23%</b>	<b>3,34%</b>
San Luis	1,83%	1,25%	2,14%	1,68%	1,56%	1,79%	<b>1,71%</b>	<b>2,25%</b>
Santa Cruz	1,49%	0,90%	1,99%	1,48%	1,16%	1,17%	<b>1,37%</b>	<b>1,56%</b>
Santa Fe	7,69%	8,43%	7,59%	7,72%	8,48%	7,80%	<b>7,95%</b>	<b>9,00%</b>
Santiago del Estero	2,77%	2,36%	2,50%	2,73%	2,67%	2,79%	<b>2,63%</b>	<b>4,08%</b>
Tucumán	3,99%	3,85%	3,83%	4,00%	4,11%	4,07%	<b>3,97%</b>	<b>4,70%</b>
Tierra del Fuego	1,18%	0,72%	1,67%	1,23%	0,80%	0,88%	<b>1,08%</b>	<b>1,22%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a DNAP.

En los últimos cuarenta años, se registró un crecimiento sustancial del gasto público provincial consolidado (Gráfico 31). Dicho incremento fue impulsado principalmente por el dinamismo de los servicios sociales, en sintonía con la descentralización fiscal que se implementó en nuestro país desde fines de

### GRÁFICO 30. Diferencia entre la coparticipación bruta efectiva y el promedio simple según criterios internacionales y provinciales

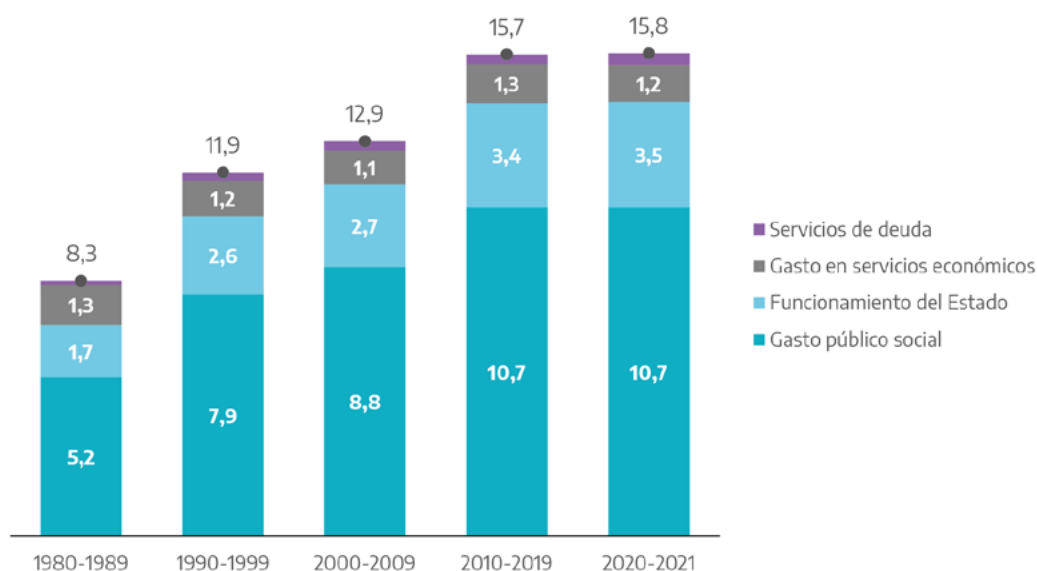


Fuente: Elaboración propia en base a DNAP y experiencia internacional.

los años 70' y que se profundizó sistemáticamente durante las dos décadas siguientes. De esta manera, el gasto provincial en esta finalidad presupuestaria pasó de representar el 5,2% del PIB en la década de los 80', a un promedio del 10,7% entre 2020 y 2021.

Si analizamos el gasto público provincial por finalidad y función presupuestarias, en el año 2021 la finalidad Servicios Sociales alcanzó a representar el 52,7% del gasto consolidado de las 24 jurisdicciones. Le siguió en orden de importancia el gasto en Administración Gubernamental (25,1%), Servicios de Seguridad (10,6%), Servicios Económicos (8,9%) y finalmente un 2,6% fue lo que se destinó al pago de intereses y gastos de la deuda pública provincial.

### GRÁFICO 31. Gasto consolidado de las Provincias por finalidad presupuestaria – Promedio por década - En % del PIB

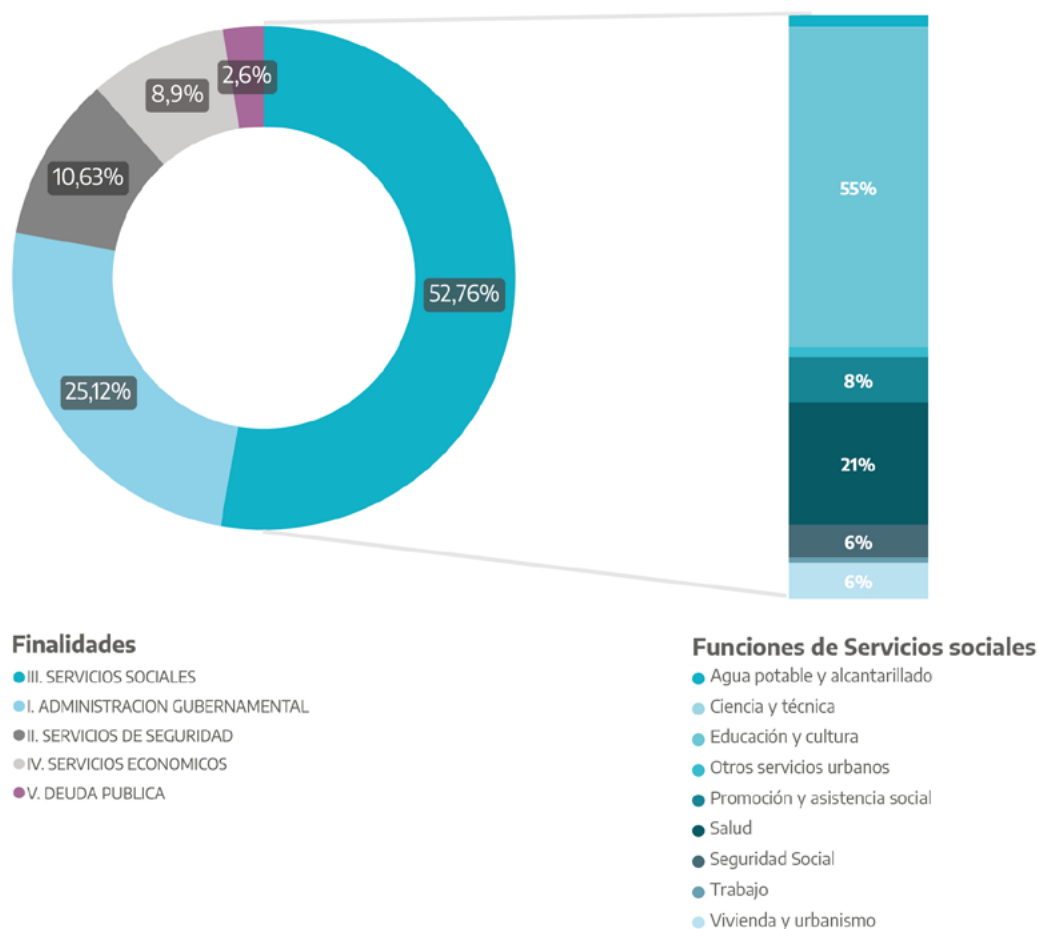


Fuente: elaboración propia en base a DNIAF y Secretaría de Hacienda.

La finalidad Servicios Sociales se compone en un 55% en Educación y Cultura, seguido por un 21% destinado a la función Salud y un 8% a la Promoción y Asistencia Social. La alta participación de educación y salud responden principalmente a la transferencia de responsabilidades de gasto a las Provincias y la CABA en el marco de la descentralización fiscal iniciada a fines de los años 70', proceso del que nos ocuparemos en el siguiente apartado.

Como se mencionó previamente, la finalidad Servicios Sociales resulta intensiva en mano de obra. Esta situación se acentúa en educación: como muestra CIPPEC (2018), para 2015, el 79% del gasto consolidado en educación de las provincias era destinado a personal del sistema educativo público, participación que aumentaba hasta el 90% si se incorporan las transferencias al sistema de educación privada. Aproximadamente la mitad del gasto subnacional se corresponde con el pago al personal estatal. En línea con lo descrito previamente, las provincias tienen bajo su órbita la provisión de servicios públicos intensivos en mano de obra como son la educación, la salud, la cultura y la promoción y asistencia social. Le siguen, en orden de relevancia, las transferencias corrientes, que oscilan entre 20-24% del total del gasto provincial entre 1993 y 2019. Posteriormente, las transferencias corrientes ganan en participación en aproximadamente 3 p.p. producto de la sanción del Consen-

**GRÁFICO 32. Composición del gasto Provincias y CABA por finalidad y función Año 2021**



Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

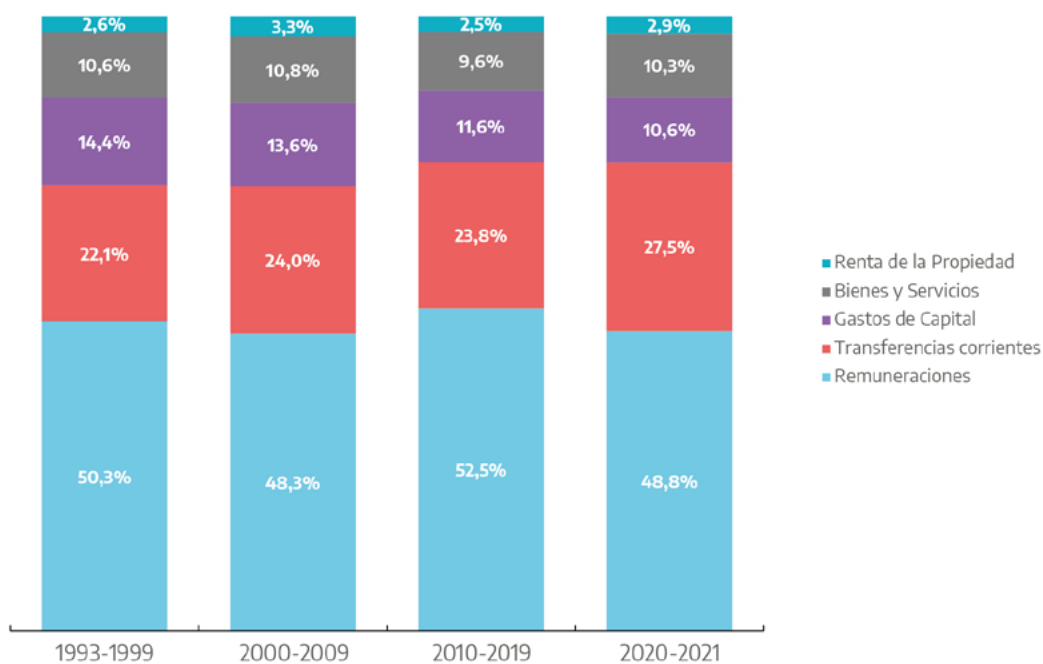


so Fiscal 2018, el cual determinó el traspaso desde la Nación a las provincias del costo de los subsidios al transporte, así como también de la tarifa social eléctrica. Finalmente, en tercer lugar, se ubica el gasto de capital, que muestra una continua retracción desde el 14,4% de la década del 90' hasta el 10,6% de la actualidad<sup>24</sup>.

## EL IMPACTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La descentralización fiscal no fue homogénea para todas las funciones presupuestarias, sino que principalmente se concentró en los servicios educativos y de salud. En 1978, se produce el primer hito de la descentralización fiscal en la historia argentina. Por ese entonces, el gobierno de facto emitió los Decre-

**GRÁFICO 33. Estructura del gasto provincial según clasificación del esquema AIF - SPNF- Período 1990-2021 - Promedio décadas**



Fuente: elaboración propia en base a DNIAF y Secretaría de Hacienda.

24 Las remuneraciones involucran los gastos del personal en relación de dependencia, sea de planta permanente o transitoria. El gasto de capital contempla la inversión que realiza el sector público y su contribución al incremento de la capacidad instalada de producción. Las transferencias corrientes constituyen erogaciones destinadas a financiar subsidios otorgados a otros entes (sector público) y al sector privado destinados a financiar erogaciones corrientes cuyos importes no serán reintegrados por los entes receptores de los mismos y cuya percepción no implica una contraprestación efectiva de bienes y/o servicio. Las Rentas de la Propiedad comprende Intereses y Otras rentas que incluye los pagos por el uso de las tierras y terrenos, los que corresponden a los derechos por concesiones y utilización de patentes, marcas, y otros derechos.

to-Ley N° 21.809 y 21.810, los cuales le concedieron a la Administración Central la facultad de transferir los establecimientos de enseñanza pre-primaria y primaria que estaban en manos de la Nación. En el caso de la educación primaria, las escuelas transferidas ocupaban alrededor del 35% del personal docente. Ese mismo año, el Poder Ejecutivo nacional trasladó la responsabilidad financiera y administrativa de 65 hospitales nacionales a 7 provincias y la CABA.

Una década después del primer episodio implementado por el gobierno militar, se profundizaron las tendencias descentralistas en materia educativa y sanitaria. A fines de 1991, se dispuso la transferencia a las provincias de la administración y financiamiento de la educación técnica y secundaria. En 1992, por su parte, se dispuso la transferencia de otros 20 establecimientos hospitalarios que el Estado Nacional conservaba bajo su órbita.

Según Cetrángolo y Gatto (2002), la política de descentralización instrumentada en Argentina ha derivado en serios costos de cohesión social y consolidado las brechas de desarrollo preexistentes en nuestro país. Asimismo, las motivaciones detrás de la transferencia de responsabilidades de gasto hacia las provincias no habrían descansado en criterios de política educativa o sanitaria, sino en objetivos financieros y la coyuntura macro-fiscal de cada período. Evidencia de este último punto es la inexistencia de la asignación de recursos compensatorios y la insuficiencia de instancias de coordinación en la implementación institucional de los traspasos.

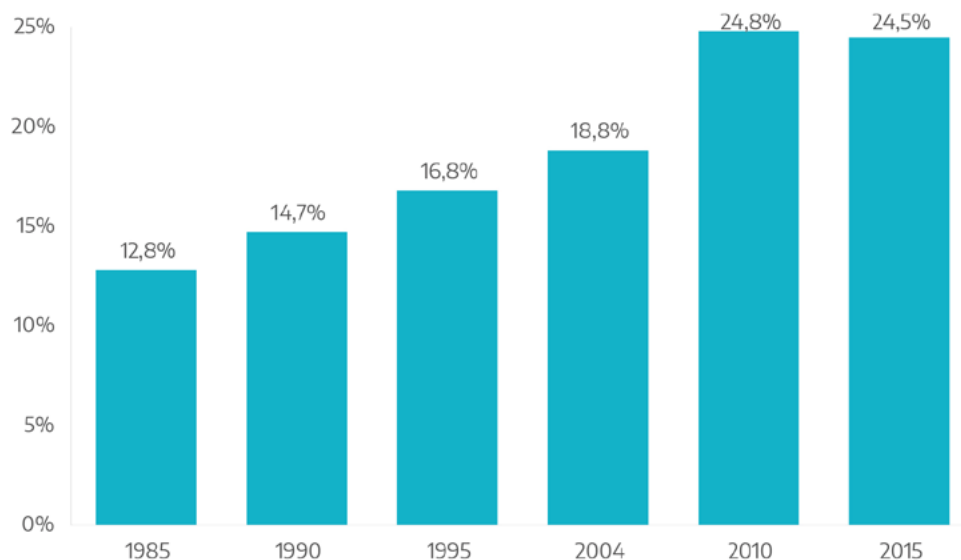
La descentralización del gasto público no es un proceso estrictamente argentino sino global, característico de las reformas estructurales de los estados de los últimos 40 años. La tendencia ha alcanzado sin distinción a países en vías de desarrollo, desarrollo intermedio e industrializados. De hecho, el principal antecedente en la materia son las políticas del Nuevo Federalismo estadounidense durante el gobierno de Ronald Reagan, que redefinió las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales, incluyendo un menor financiamiento desde el gobierno central, un mayor énfasis en la autosuficiencia de recursos y un número creciente de servicios privatizados (Orlansky, 1998; Derlien, 1992; Pouder, 1996).

Luego, la importancia adquirida por la descentralización de las políticas públicas estuvo directamente asociada a un conjunto de recomendaciones y condicionalidades impuestas en el marco del llamado "Consenso de Washington". Aún sin figurar explícitamente en el decálogo de recomendaciones del Consenso, el énfasis de este en los equilibrios macroeconómicos, en el ajuste fiscal y en la circunscripción de la gestión estatal a un reducido núcleo de bienes públicos, hizo de la descentralización una consecuencia lógica, y una herramienta importante de los programas de reforma institucional y ajuste macroeconómico (Vilas, 2003).

En la lógica del Consenso, la descentralización aparece como un instrumento de reordenamiento de las cuentas públicas que permite alcanzar el equilibrio fiscal vía descentralización de gastos sin la contrapartida de recursos.

El impacto del fenómeno de la descentralización ha sido sumamente heterogéneo entre países, dependiendo de los detalles de implementación, el alcance y la velocidad de las reformas (Fretes, 2018). La mayoría de países desarrollados acompañaron la desconcentración del gasto con el financiamiento propio de los gobiernos subnacionales, producto del traspaso hacia estos últimos de nuevas potestades tributarias (Gardenne y Singhal, 2014; Glaeser, 2013). La experiencia latinoamericana señala que la descentralización ha sido muy profunda en lo atinente al gasto, pero no así en las facultades tributarias, lo cual vuelve a los entes

### GRÁFICO 34. Gasto público subnacional en Latinoamérica como porcentaje del gasto público total - Período 1985 - 2015



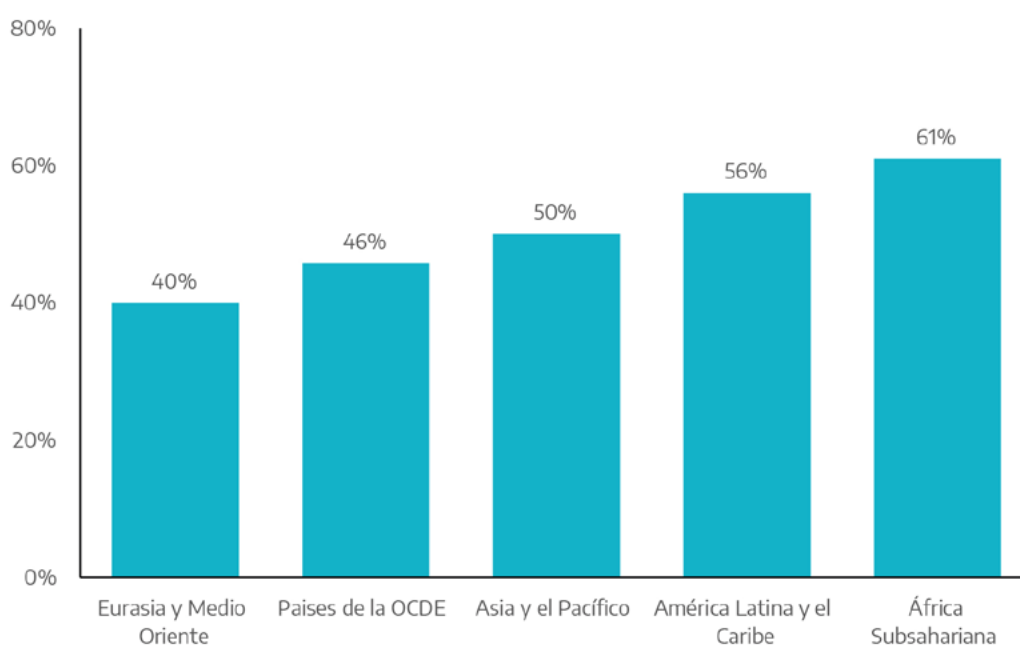
Fuente: elaboración propia en base a BID (1997), Daughters y Harper (2007), encuesta a especialistas de IFD/FMM, GFS-IMF y Plataforma de Información fiscal de GSN del BID.

subnacionales altamente dependientes de transferencias nacionales (ver gráfico 35).

La evidencia estadística señala que el proceso de descentralización en Argentina ha sido llamativamente profundo en comparación con el resto de Latinoamérica. De hecho, considerando el conjunto de países de la región, la incidencia del gasto público subnacional consolidado era en 2019 el más alto de la región.

## ANÁLISIS DEL GASTO POR JURISDICCIÓN SUBNACIONAL

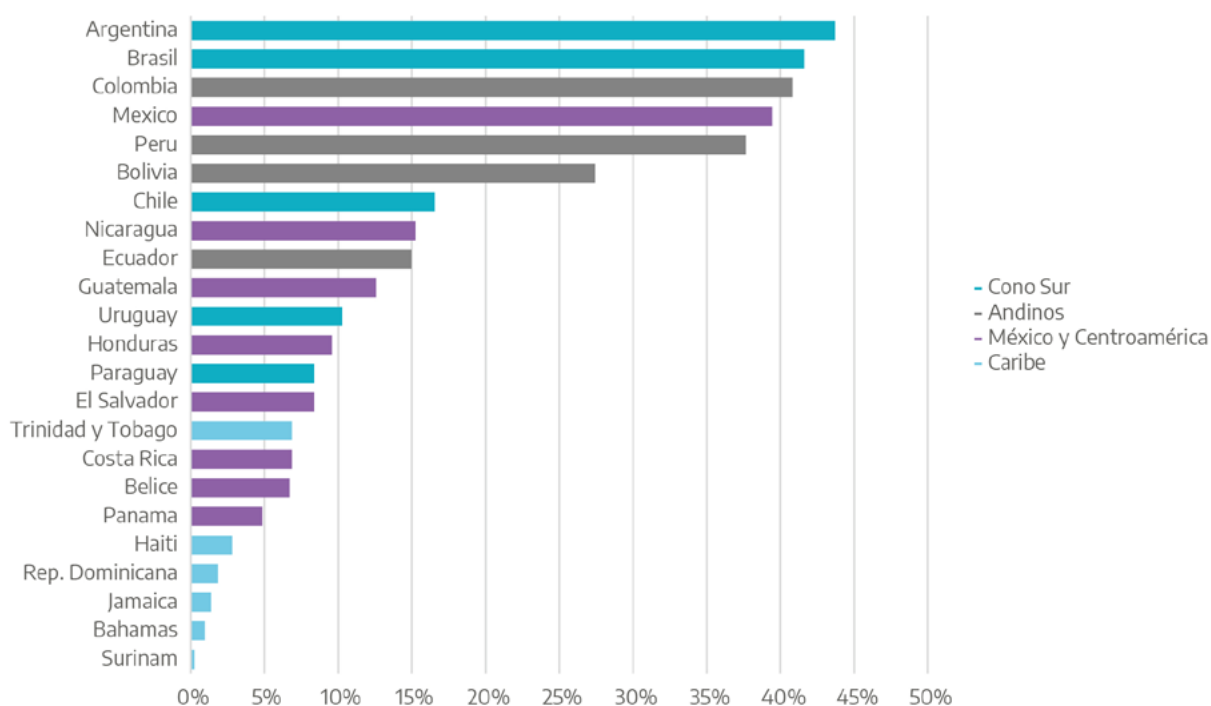
### GRÁFICO 35. Transferencias a los gobiernos subnacionales, como porcentaje del financiamiento del gasto subnacional



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De igual manera que se trabajó la composición de los recursos provinciales por regiones, a continuación, se realiza un análisis del gasto público caracterizado por finalidades y funciones para las distintas regiones argentinas. En contraposición a lo observado en la composición de los recursos, en el caso del gasto

**GRÁFICO 36. Gasto público de los gobiernos subnacionales, como porcentaje del gasto agregado (Año 2019 o más reciente)**



Fuente: CEPAL

se evidencia una mayor similitud entre regiones, a excepción del desempeño de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Asimismo, se observan divergencias en el gasto en Seguridad Social debido a la ya mencionada reestructuración general del sistema previsional, que comenzó en el año 1994 con el traspaso de once cajas previsionales<sup>25</sup> con el objetivo de consolidar un sistema previsional federal.

Las razones por las cuales la estructura de gasto de la CABA difiere de aquella que se observa en el resto de provincias, son diversas y complejas. En primer lugar, la Ciudad tiene un régimen político-administrativo propio y combina competencias de provincia y municipio a la vez, la contracara de ello es la importancia que tiene la finalidad “Otros servicios urbanos” que sólo allí tiene una relativa importancia. En dicha categoría se incluyen servicios como cementerios, mercados, parques, alumbrado y limpieza urbana, entre otros, gastos que el resto de las jurisdicciones descentralizan a sus municipios.

Asimismo, al ser la capital económica y administrativa del país concentra gran parte de la actividad financiera y comercial del país, al tiempo que es sede de los poderes del Estado Nacional. Además, el traspaso de funciones no ha sido completado en su totalidad: al día de hoy, la CABA comparte parte de

25 Fueron incorporándose al régimen nacional, a partir de 1994, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santiago del Estero y Catamarca; luego, durante 1996, se transfieren las siete cajas de Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja, Río Negro, Jujuy y Tucumán. En 1997, finalmente, se transfirió a San Luis.

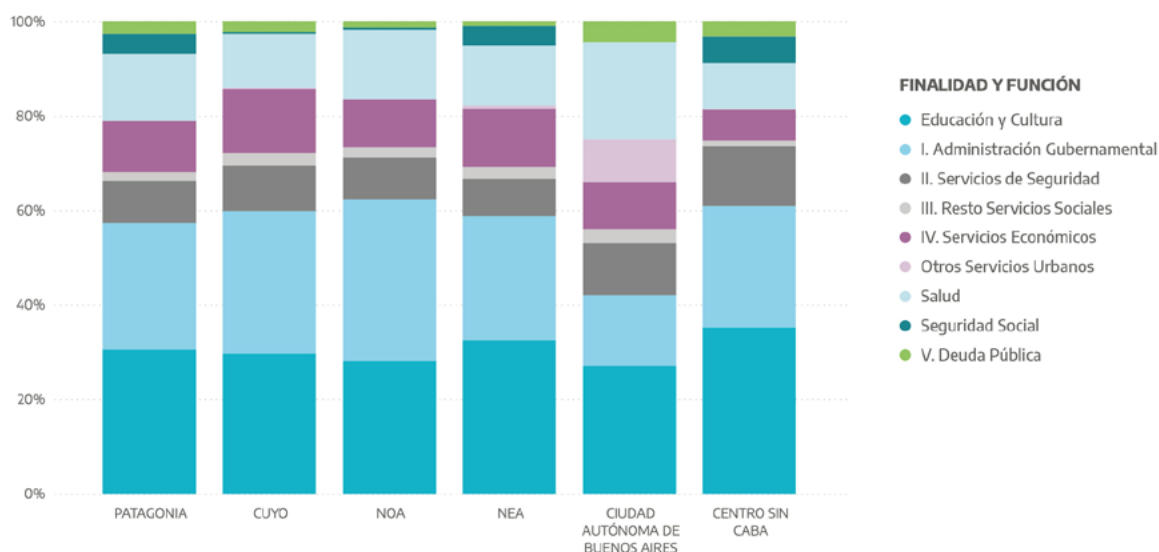
la función judicial con el gobierno nacional.

Otra característica distintiva radica en que la CABA tiene una superficie de 203 Km<sup>2</sup> que dista mucho de la superficie de una provincia. Para tomar dimensión: la siguiente provincia de menor superficie es Tierra de Fuego con 20.768 Km<sup>2</sup> y la de mayor superficie es la Provincia de Buenos Aires con 305.649 Km<sup>2</sup>. Por consiguiente, puede carecer de sentido comparar las estructuras de gasto de jurisdicciones con tamañas diferencias.

Por otra parte, cabe destacar que la importancia del gasto en salud para la CABA radica en que en ella se encuentran muchos servicios de salud que pertenecían originalmente a la Nación. Adicionalmente, muchas provincias han descentralizado el gasto en salud a sus municipios, pero la CABA no cuenta con niveles inferiores de gobierno.

En cuanto al Gasto Público desagregado por jurisdicción subnacional (23 provincias y CABA), se observa una gran heterogeneidad en el nivel de gasto público provincial per cápita. En 2021 la lista la encabezó la provincia de Tierra del Fuego, mientras que la provincia de Buenos Aires se encuentra en el último lugar. Para graficar las brechas, basta decir que otras jurisdicciones de la zona centro como La Pampa o la CABA tuvieron gastos per cápita que superan a los de Buenos Aires en 187% y 114%, respectivamente.

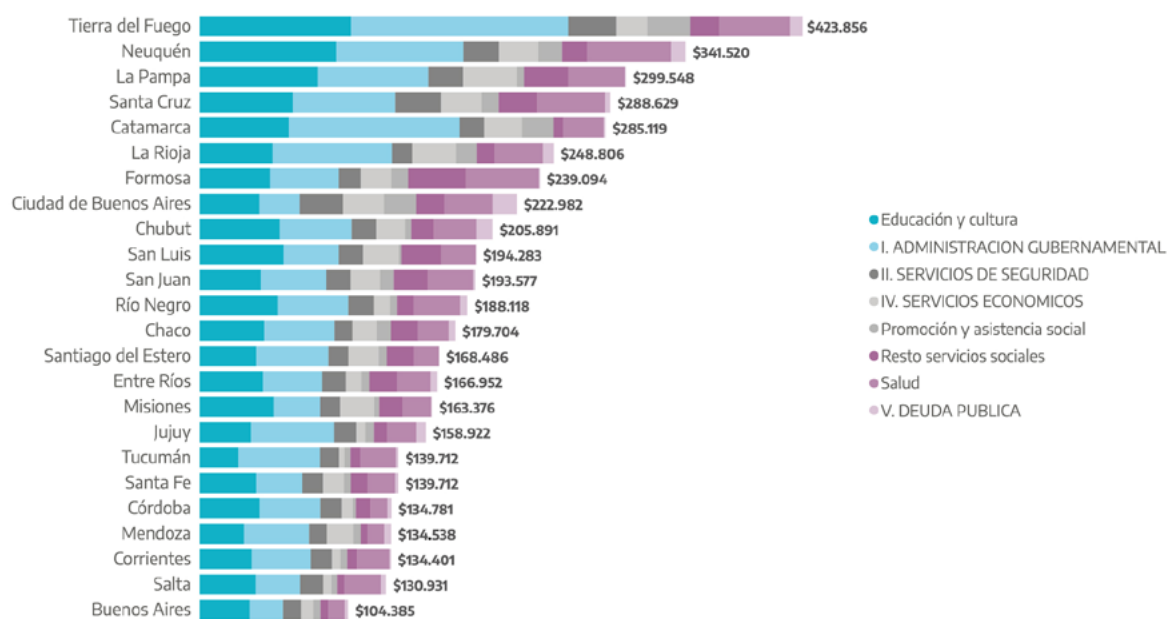
**GRÁFICO 37. Composición del Gasto Total provincial por región- Promedio años 2010-2021**



Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

Si bien para todas las provincias el gasto en personal es la partida con mayor participación, existe dispersión entre provincias ya que este tipo de gasto está relacionado a las características trabajo intensivas que tengan las actividades a las cuales los gobiernos provinciales deben retribuir (CEPAL, 2002). En segundo orden de incidencia, aparecen las Transferencias Corrientes, que promedian en torno al 22% del total del gasto. En cuanto a las diferencias de gasto en la partida de seguridad social, se corresponde con una profunda reestructuración general del sistema previsional que comienza en

## GRÁFICO 38. Gasto total por jurisdicción per cápita - Año 2021



Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

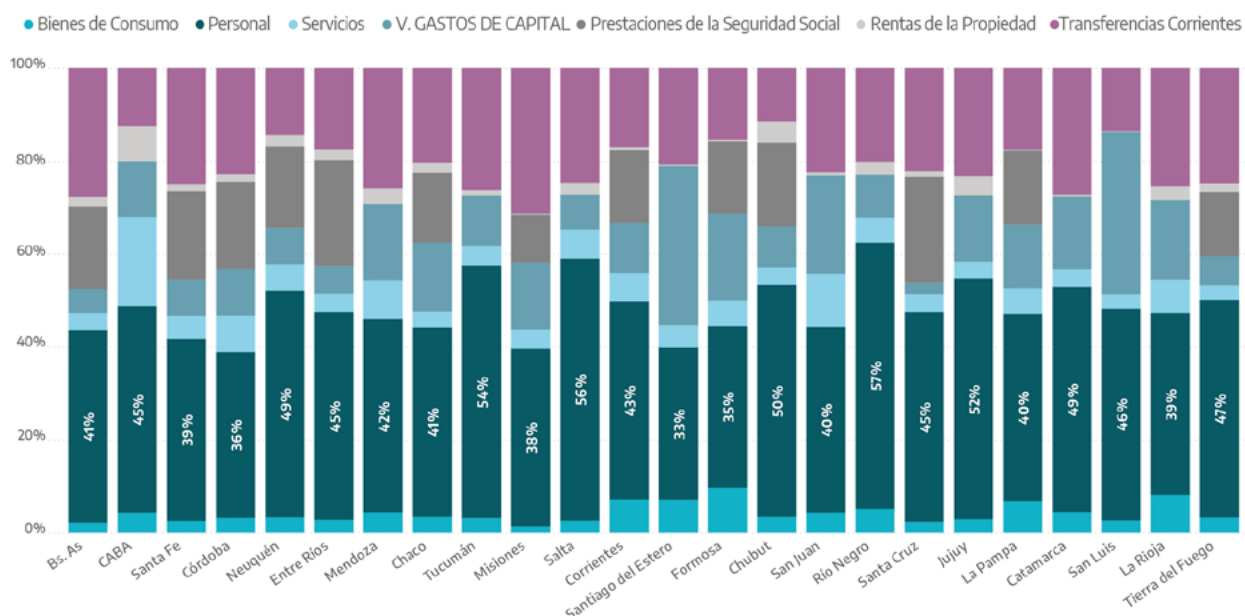
1994, cuando se concreta la transferencia a las potestades nacionales de las cajas previsionales de once provincias<sup>26</sup> para consolidar un sistema previsional federal.

## GASTO PROVINCIAL E INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

Como se menciona al inicio de este documento, una de las razones para la descentralización del gasto a nivel subnacional está motivada por la ventaja relativa que tienen los gobiernos locales para la implementación de políticas que contribuyan a la reducción de los niveles de pobreza y las desigualdades

26 Fueron incorporándose al régimen nacional, a partir de 1994, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santiago del Estero y Catamarca; luego, durante 1996, se transfieren las siete cajas de Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja, Río Negro, Jujuy y Tucumán. En 1997, finalmente, se transfirió a San Luis.

## GRÁFICO 39. Composición de Gasto por jurisdicción subnacional - Año 2021



Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

respecto del gobierno nacional, ventajas que derivan de una información más completa acerca de las preferencias y circunstancias particulares sobre quiénes se benefician de dichos recursos. De esta manera, resultaría teóricamente más eficiente que no sea la administración central quien se encargue de la asignación de los gastos sociales.

Sin embargo, para que el proceso de descentralización sea compatible con la reducción de las brechas regionales, el gasto en las provincias que se posicionan como las más vulnerables o con mayores necesidades de gasto debería ser más alto que aquellas que gozan de un mejor desempeño en sus indicadores socioeconómicos o menores demandas en determinadas funciones, ya que este gasto se traduce en inversiones en los sistemas de salud, educación e infraestructura básica.

En este sentido, en la presente sección se busca incorporar al análisis del gasto la comparación con variables representativas de las necesidades de gasto, al igual que se hizo en la sección de recursos provinciales. En el Gráfico N° 40 se muestra una comparación del gasto total por habitante respecto de dos indicadores de vulnerabilidad para el año 2021: la tasa de incidencia de la pobreza<sup>27</sup> para personas y la cantidad de Tarjetas Alimentar<sup>28</sup> en cada jurisdicción respecto de la población total.

La observación permite dilucidar que las provincias con menores niveles de erogaciones per cápita son aquellas que al mismo tiempo tienen mayores niveles de vulnerabilidad, lo cual contradice el principio enunciado anteriormente: a mayor necesidad, correspondería un mayor nivel gasto. El esquema, en cambio, presenta un escenario que refuerza las inequidades y se sitúa a contramano del mandato constitucional, que brega por la convergencia de las condiciones de vida entre las jurisdicciones.

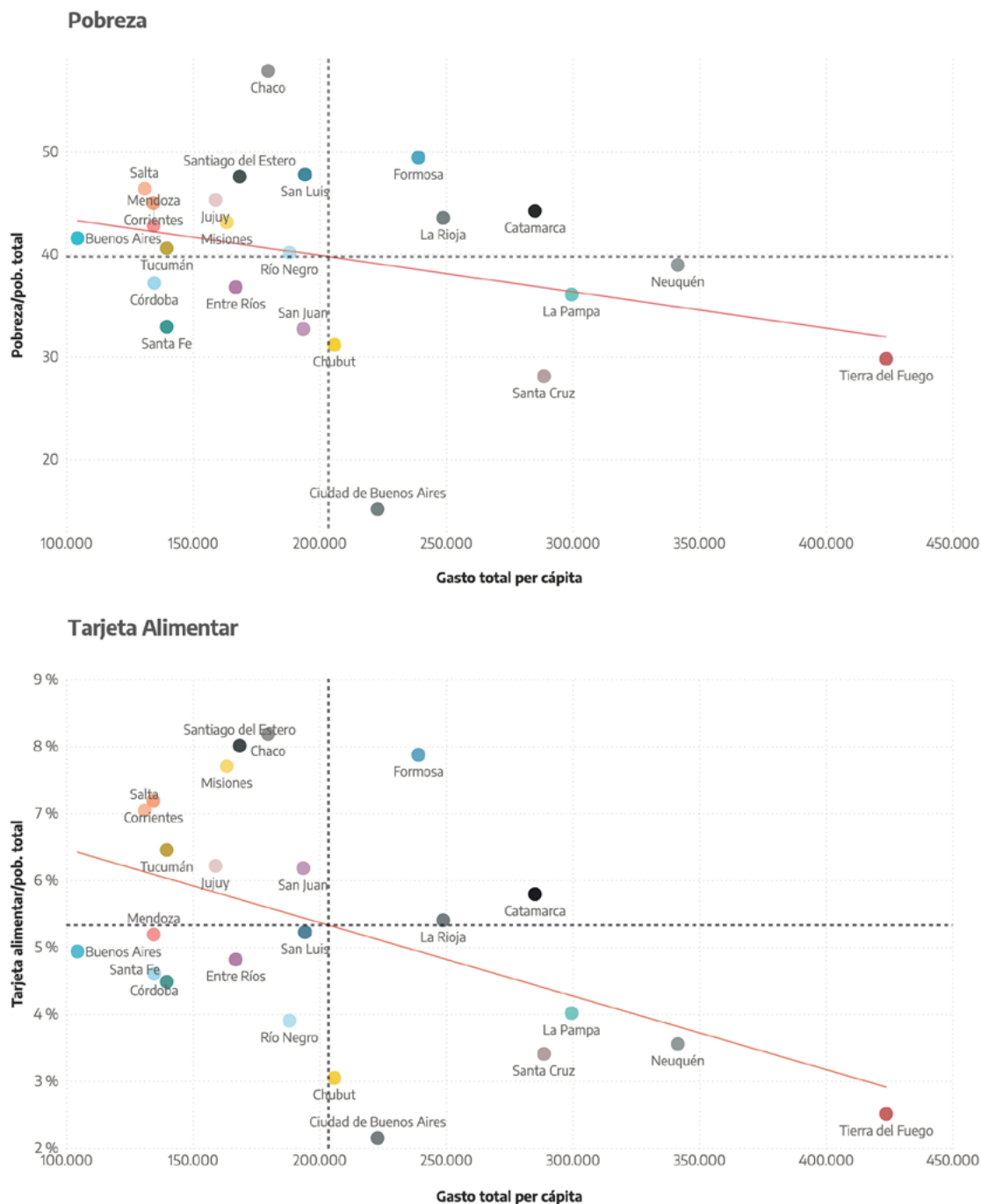
27 Tasa Incidencia de la pobreza de personas, DPE en base a EAHU, INDEC. Tercer trimestre de 2022.

28 La Tarjeta Alimentar comenzó a implementarse en enero de 2020 y consiste en un instrumento que entrega el Estado nacional para que todos accedan a la canasta básica alimentaria. Está dirigida a madres o padres con hijos e hijas de hasta 14 años (inclusive) que reciben la AUH. También a embarazadas a partir de los 3 meses que cobran la asignación por embarazo, personas con discapacidad que reciben la AUH. Madres con 7 hijos o más que perciben Pensiones No Contributivas.



Los menores niveles de inversión pública relativa de ciertas provincias también tienen su correlato en menores niveles de inversión en funciones esenciales como es la Salud y la Educación. A partir del análisis de los datos del Gasto Educativo que publica el Ministerio de Educación de la Nación<sup>29</sup>, se evidencia que, nuevamente, Neuquén y Tierra del Fuego encabezan la lista de las provincias argentinas con mayor gasto por alumno en educación, mientras que Buenos Aires se encuentra en el último lugar. Asimismo, si

### GRÁFICO 40. Gasto per cápita e indicadores de vulnerabilidad



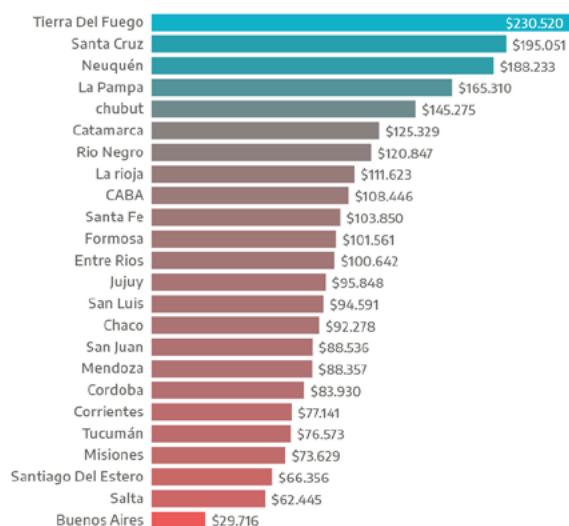
Fuente: elaboración propia en base a DNAP, INDEC y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Tasa de pobreza 3° Trimestre de 2022, Dirección Provincial de Estadística en base a EAHU, INDEC.

bien se dieron algunas reorganizaciones en los rangos medios, el ordenamiento entre las provincias que más y menos gastan se mantiene en el tiempo.

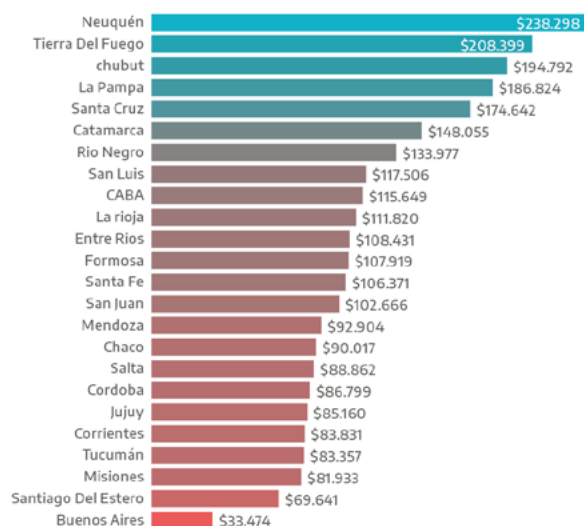
Para complementar el análisis, en el Gráfico N° 42 se muestra la relación entre el gasto educativo y el esfuerzo presupuestario que realiza cada jurisdicción en dicha partida<sup>30</sup>. El caso más interesante es el de la Provincia de Buenos Aires que, a pesar de ser sistemáticamente la provincia con menor gasto educativo por alumno, es aquella que mayor esfuerzo presupuestario realiza, lo que se cristaliza al ver que para el

### GRÁFICO 41. Gasto educativo por alumno – En pesos constantes de 2021

Gasto educativo por alumno - Promedio 2001-2020



Gasto educativo por alumno - 2020



Fuente: elaboración propia en base a DNAP y Ministerio de Educación de la Nación.

año 2019 el 31,8% de su gasto total estaba destinado a la educación. Caso contrario es el de Tierra del Fuego: siendo la segunda provincia que mayor gasto en educación por alumno realiza, la incidencia del gasto educativo sólo representa el 18,2% del total.

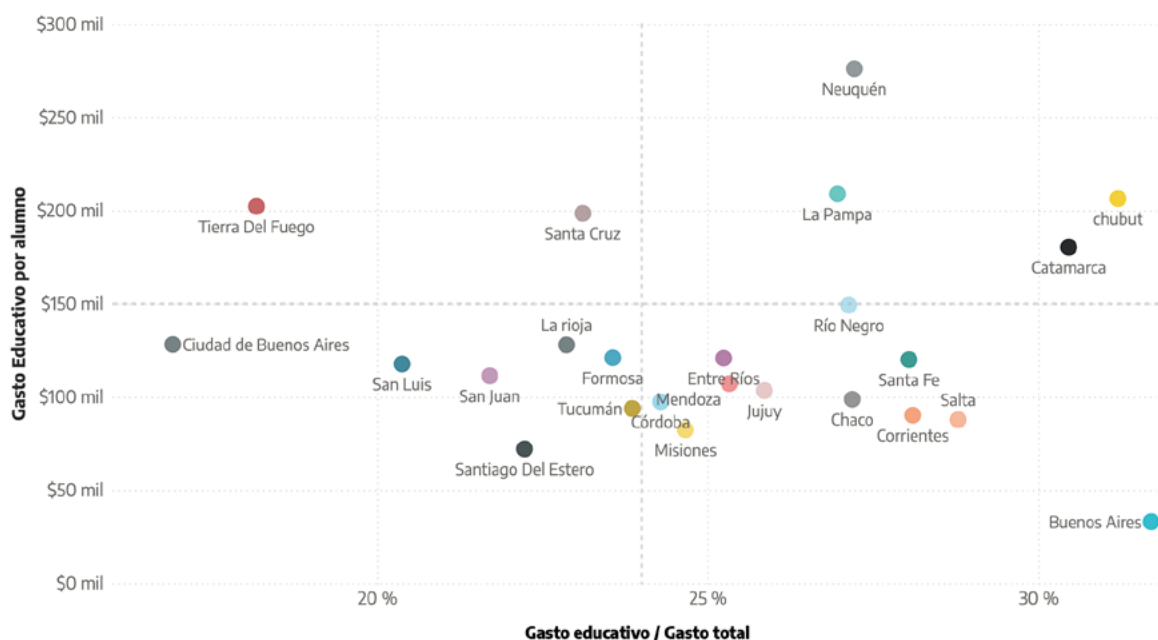
Finalmente, y con el objetivo de continuar aportando medidas de gasto público relativo entre jurisdicciones, se presentan los resultados del gasto provincial en la función salud ajustado por la cantidad de establecimientos sanitarios en la jurisdicción, según informa el Registro Federal de Establecimientos de Salud (REFES, 2018).

Si bien el año 2021 fue sin dudas un año signado por la pandemia global del COVID-19 y el gasto en salud

29 Datos extraídos de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo (CGECSE), Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación.

30 El esfuerzo presupuestario se calcula como el gasto en educación sobre el gasto total de cada jurisdicción neta del gasto en la función seguridad social debido a la diferencia en potestades de gasto en dicho concepto entre jurisdicciones.

## GRÁFICO 42. Gasto educativo por alumno y esfuerzo presupuestario - Año 2019



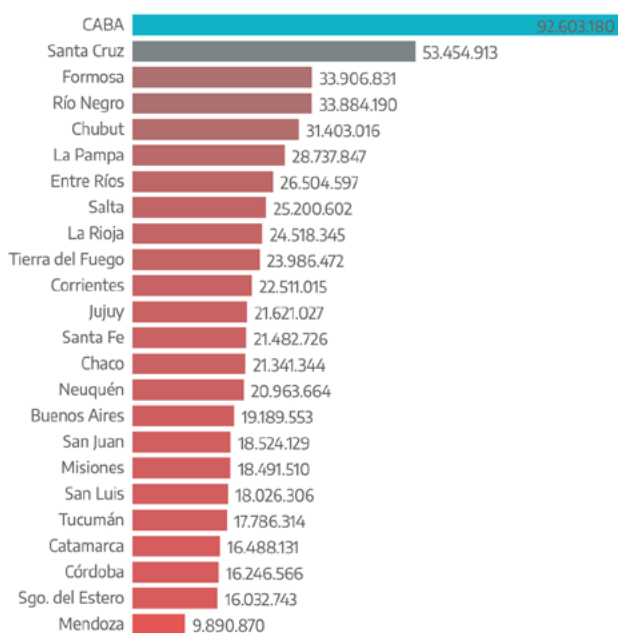
Fuente: elaboración propia en base a DNAP e INDEC.

fue imprescindible para la protección de la población, se observa que las provincias gastaron por establecimiento en un ordenamiento similar al promedio de sus últimos veinte años.

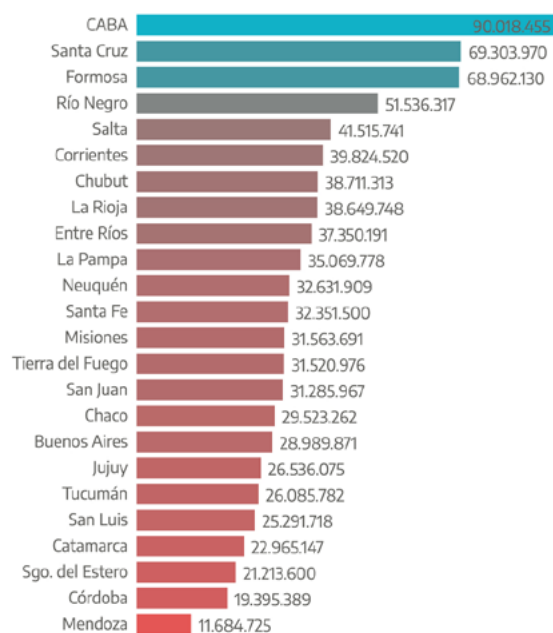
A continuación, se muestra la relación entre el gasto en salud por establecimiento sanitario y el esfuerzo

## GRÁFICO 43. Gasto en la Función Salud por establecimiento sanitario En pesos constantes de 2021

Gasto Funcion salud por establecimiento sanitario - Promedio 2000 - 2021



Gasto en la función salud por establecimiento sanitario - 2021

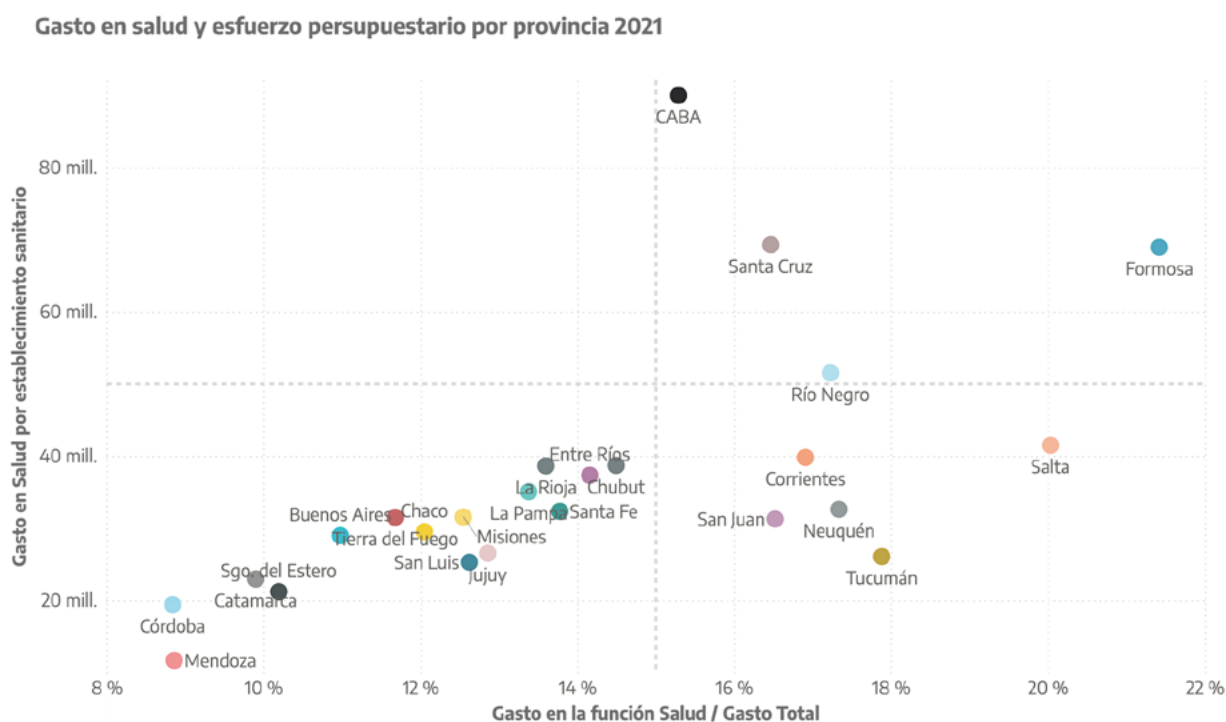


Fuente: elaboración propia en base a DNAP y REFES.

presupuestario de cada provincia representado como el gasto en salud sobre el gasto total de la jurisdicción en el año. El dato saliente es la CABA, que gasta por establecimiento tres veces más que el promedio del resto de las jurisdicciones, aun cuando sólo representa el 15,2% de su gasto total. Asimismo, se destacan las provincias como Formosa y Salta, las cuales tienen un gasto por establecimiento superior al promedio que se condice con el esfuerzo presupuestario que realizan siendo que el gasto en la función salud llega a representar el 22,9% y 20,0% de su gasto total respectivamente.

Finalmente, en el Gráfico N° 45, se presenta un breve resumen del gasto jurisdiccional en materia de seguridad. Se observa que el esfuerzo presupuestario que se realiza (en proporción del gasto total) para la finalidad seguridad es muy heterogéneo: el gasto mínimo se encuentra en la provincia de Formosa (5,77% del total) mientras que la jurisdicción con el guarismo más elevado es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (13,62%). Si consideramos el gasto por efectivo, la CABA, Tierra del Fue-

### GRÁFICO 44. Gasto en la Función Salud por establecimiento sanitario y esfuerzo presupuestario - Año 2021

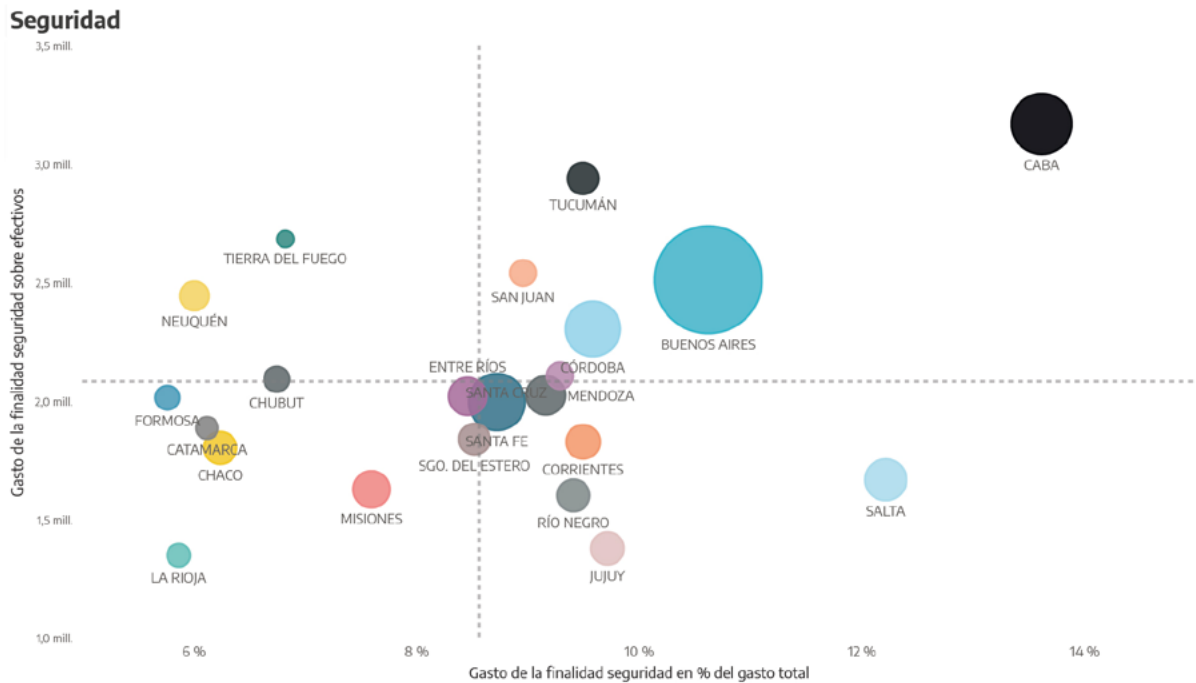


Fuente: elaboración propia en base a DNAP y REFES.

go, Buenos Aires y Tucumán se consolidan como las 5 jurisdicciones con mayor gasto por efectivo policial.

A modo de conclusión, se puede identificar una situación en la que hay jurisdicciones para las que obtener un nivel de gasto por unidad (alumnos en el caso de educación, establecimientos de salud en Salud y efectivos en seguridad) superior al promedio no implica un esfuerzo presupuestario de igual magnitud. Por ejemplo, al observar la provincia de Tierra del Fuego, sistemáticamente se posiciona como una jurisdicción con un gasto por unidad en cada finalidad por encima del promedio, al mismo tiempo que se

## GRÁFICO 45. Gasto en la Finalidad Seguridad por efectivo, esfuerzo presupuestario y cantidad de efectivos (en tamaño) - Año 2021.



Fuente: elaboración propia en base a DNAP y Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

encuentra por debajo del esfuerzo presupuestario promedio (gasto en la finalidad analizada en relación al gasto total de la jurisdicción). Este es un caso que contrasta con el de la provincia de Buenos Aires que, a excepción de la función Salud (donde su esfuerzo/resultado es similar), realiza un esfuerzo fiscal considerablemente superior para obtener el mismo gasto sobre alumnos/efectivos.

La relevancia de analizar estas variables recae en que, como se explicitó en la sección de recursos provinciales, tampoco existen criterios en la distribución de recursos que tengan en cuenta las necesidades de gasto ni la capacidad de recaudación propia de cada jurisdicción. El resultado es claro: las provincias determinan su nivel de gasto a la disponibilidad de recursos, en vez de hacerlo en función de sus necesidades y el resultado es la persistencia en las brechas de desarrollo entre las jurisdicciones.

## APARTADO V: AJUSTANDO EL GASTO JURISDICCIONAL POR PRECIOS RELATIVOS

Dada la diferencia que existe en los niveles de precios entre las regiones y provincias argentinas, comparar niveles de gastos sin considerar el costo de vida efectivo en cada región puede llevar a interpretaciones erróneas en las diferencias de gasto: en el caso de la Patagonia, donde los precios son en promedio 3,18% superiores a los del Gran Buenos Aires, las diferencias de gasto per cápita podrían llevarnos a interpretaciones sobredimensionadas del esfuerzo fiscal que realiza el Estado para satisfacer las necesidades de la población. Lo inverso podría suceder en el resto de las regiones respecto del Gran Buenos Aires, que tienen niveles de precios que, en promedio, son inferiores.

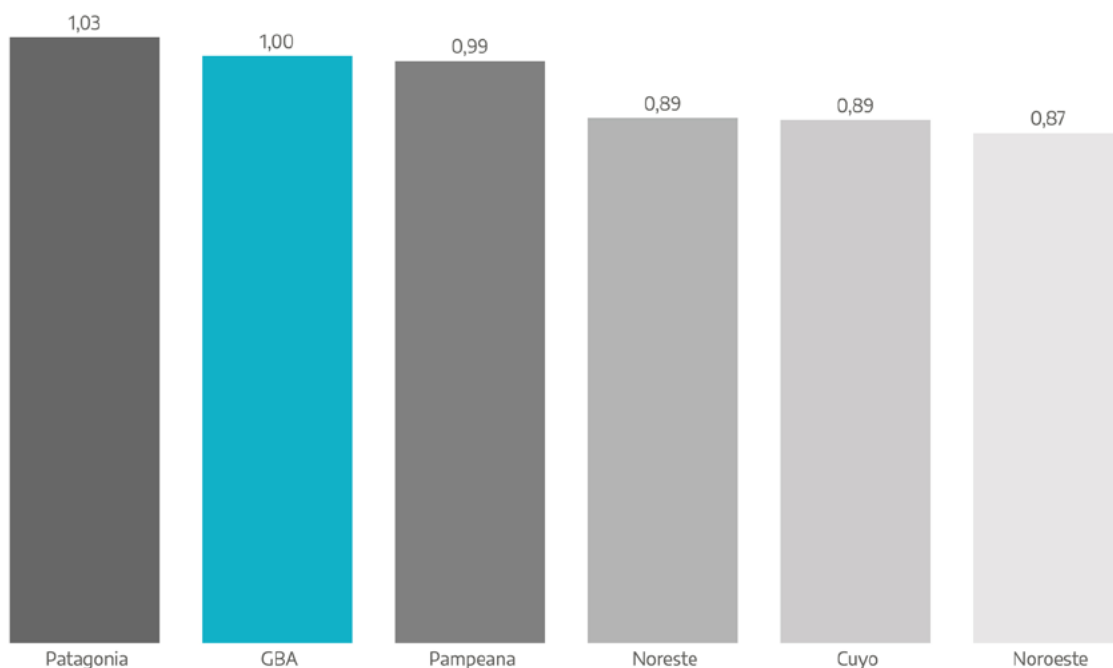
A continuación, se realiza una breve estimación del gasto total per cápita de cada jurisdicción ajustado por niveles de precios relativos. La corrección de precios relativos se hace en base a los valores que

publica el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de la Canasta Básica Alimentaria para 6 regiones del país: el Gran Buenos Aires (GBA), Pampeana, Noreste (NEA), Noroeste (NOA), Cuyo y Patagonia. Los datos para la valorización de la canasta están disponibles a partir de diciembre de 2016.

En el presente análisis se seleccionó al Gran Buenos Aires como base y sobre ella se calculó el cociente entre la canasta básica de cada región y la del GBA para cada período.

Sin corregir por precios relativos, parecería ser, como se muestra en esta sección, que las provincias del sur del país tienen niveles de gasto per cápita que superan ampliamente a las provincias del centro (región pampeana). Una vez corregido por precios relativos, si bien se acortan las brechas entre los dos grupos, el ranking de gasto per cápita no cambia significativamente, a pesar de que sí se suceden reor-

**GRÁFICO 46. Cociente de precios relativos en las canastas básicas regionales**  
**Diferencias promedio 2016-2021**

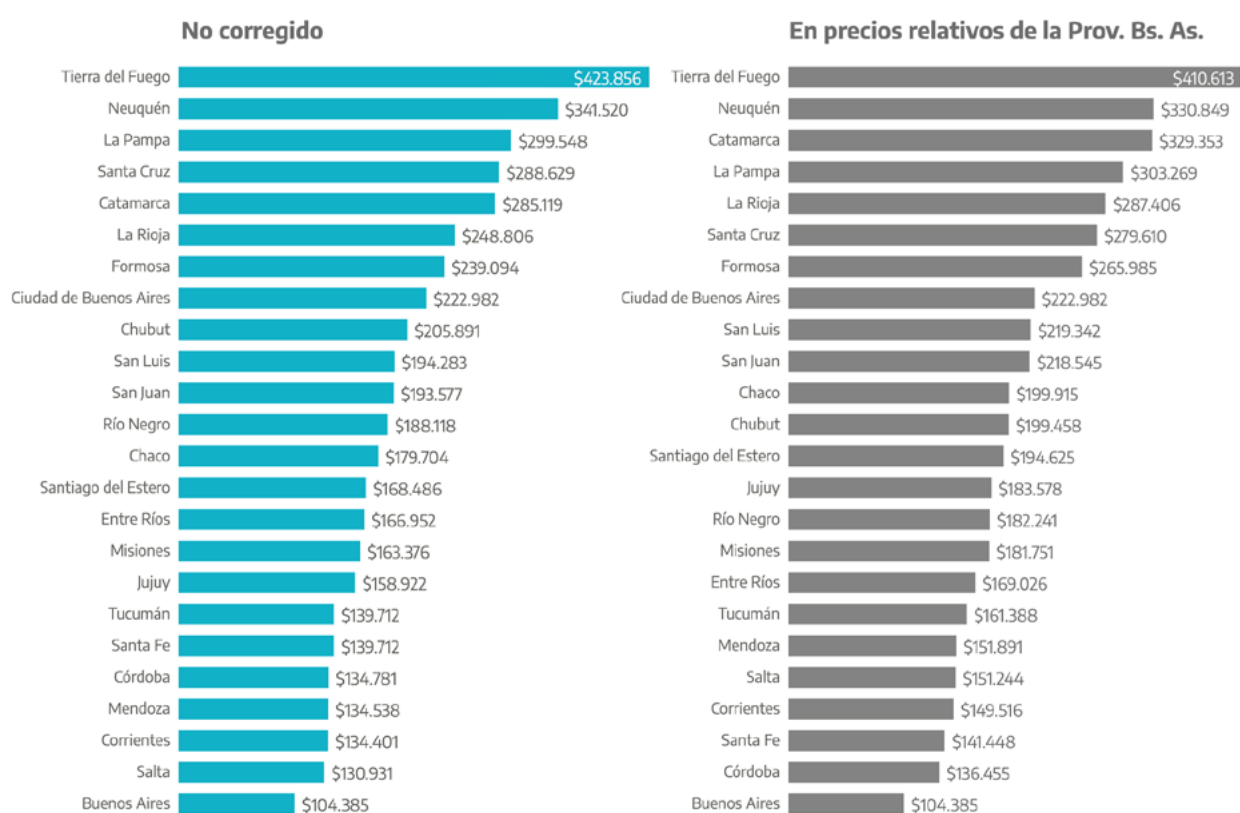


*Fuente: elaboración propia en base a INDEC.*

denamientos entre provincias que estaban cercanas entre sí. Los casos en los que se producen mayores ajustes son para las provincias del Noroeste (NOA): provincias que tienen en promedio precios 13,1% inferiores a los del Gran Buenos Aires.

La provincia de Buenos Aires continúa siendo la de menor gasto per cápita, por lo que esto no parecería corresponderse mayormente con diferencias atribuibles a niveles de precios distintos sino a erogaciones efectivamente diferentes.

## GRÁFICO 47. Comparaciones del gasto total per cápita – En pesos constantes de 2021



Fuente: elaboración propia en base a DNAP e INDEC.

## CONCLUSIONES CAPÍTULO II. FINANZAS PROVINCIALES

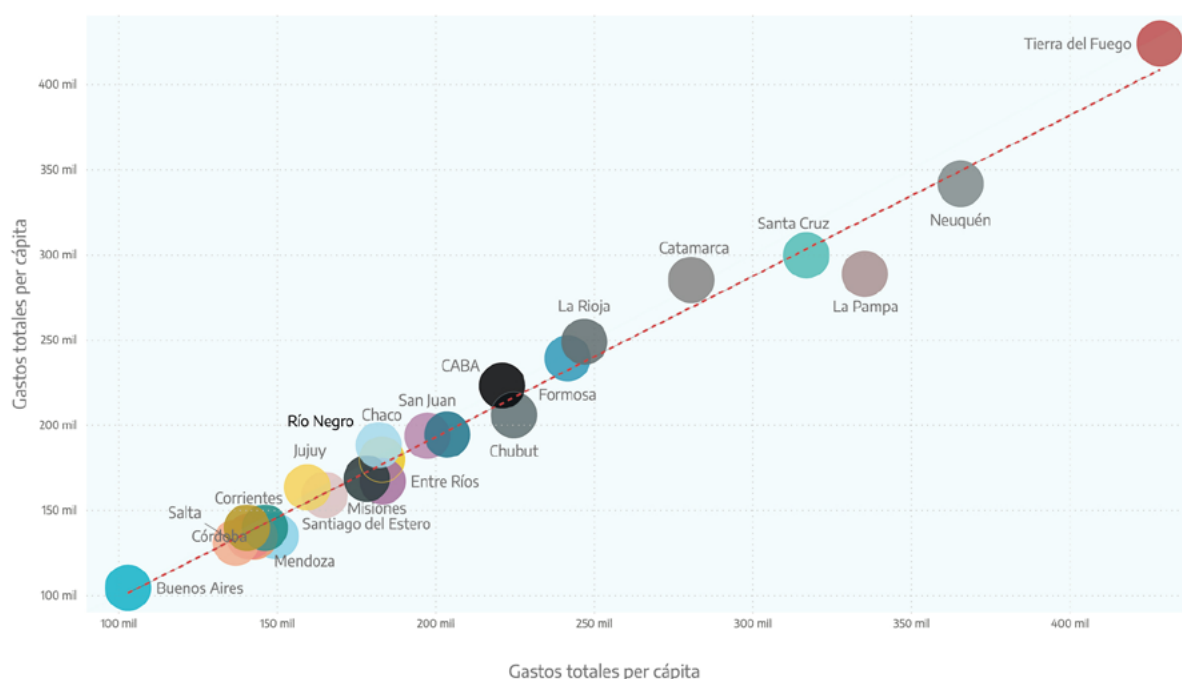
Luego de realizar un análisis detallado sobre la evolución de la estructura de ingresos y gastos de las veinticuatro jurisdicciones subnacionales, se encontró la presencia de un desequilibrio persistente entre las necesidades de gastos y disponibilidad de ingresos entre las mismas. Este desequilibrio coexiste con aquel que detallamos entre los niveles de gobierno (ver [Apartado I. Brecha fiscal federal](#)), por lo que estaríamos en presencia de desbalances verticales (nación-provincias) y horizontales (provincias-provincias).

De la conjunción de los resultados alcanzados en las secciones de Recursos y Gastos provinciales se observa que existe una relación lineal entre gastos y recursos per cápita. En otras palabras, las provincias argentinas tienen gastos condicionados directamente por la disponibilidad de recursos, los cuales no guardan una relación clara con las necesidades de la población.

Argentina es un territorio diverso en cuanto a población, extensión territorial, actividad económica y desarrollo regional, por lo cual resulta comprensible que el nivel de recursos provinciales presente asimetrías. Sin embargo, el principal componente de los ingresos de las provincias, en promedio, viene dado por los Recursos de Origen Nacional (RON): en la actualidad, entre el 45% y 70% del total de recursos de cada jurisdicción está explicado por este tipo de transferencias (Ver Gráfico 25).



## GRÁFICO 48. Recursos y gastos totales por habitante - 2021



Fuente: elaboración propia en base a DNAP.

La razón de lo mencionado anteriormente, es la centralidad de la Nación en la captación y distribución de los recursos, planteada con el objetivo de dotar de equidad al sistema de distribución; pero la falta de criterios objetivos para el reparto de los recursos en la actual Ley de Coparticipación Federal ha generado situaciones inequitativas y arbitrarias. La brecha de recursos, entendida como la dispersión entre los extremos, alcanzaba el 315% en 2021<sup>31</sup>.

Los criterios de reparto fijados por las provincias para su propia redistribución secundaria y la experiencia internacional en países federales muestran que, de aplicarse ponderaciones similares, Argentina debería establecer coeficientes de distribución muy diferentes al esquema actual. Esto último es particularmente relevante en el caso de la provincia de Buenos Aires, que es la principal perjudicada en los sistemas de reparto actuales respecto a estos escenarios alternativos.

En la Tabla 10 A y B se condensan las principales variables utilizadas a lo largo del Capítulo 2. Queda en evidencia que la actual disponibilidad de recursos, y consecuentemente el volumen del gasto, poca relación guarda con las necesidades de gasto de las jurisdicciones subnacionales (representadas a través de la población, superficie, personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, entre otras) ni tampoco con las capacidades tributarias de cada jurisdicción.

31 Los extremos están compuestos por las jurisdicciones de mayor y menor disponibilidad de recursos totales por habitante: Tierra del Fuego y provincia de Buenos Aires, respectivamente.

**TABLA 10.A. Resumen de resultados sobre variables del capítulo 2. Recursos y Gastos de las provincias argentinas.**

Jurisdicción	Recursos per cápita (1)		Gasto total per cápita (2)		Autonomía (3)	Población	Superficie	Tarjeta Alimentar (4)	NBI (5)	Establecimientos de salud (6)	Matrícula educación común (7)
	En \$	Ranking	En \$	Ranking							
Buenos Aires	103.088	24	104.385	24	51%	39%	11%	37%	35%	25%	37%
CABA	221.071	9	222.982	8	81%	7%	0%	3%	6%	5%	6%
Catamarca	280.643	5	285.119	5	18%	1%	4%	1%	1%	2%	1%
Chaco	183.142	13	179.704	13	13%	3%	4%	4%	5%	3%	3%
Chubut	224.726	8	205.891	9	57%	1%	8%	1%	1%	2%	1%
Córdoba	149.6 03	18	134.781	20	40%	8%	6%	7%	6%	10%	8%
Corrientes	142.979	20	134.401	22	15%	2%	3%	3%	4%	2%	3%
Entre Ríos	183.374	12	166.952	15	27%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Formosa	241.709	7	239.094	7	9%	1%	3%	2%	2%	1%	2%
Jujuy	165.152	16	158.922	17	12%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
La Pampa	316.961	4	299.548	3	37%	1%	5%	1%	0%	2%	1%
La Rioja	246.973	6	248.806	6	10%	1%	3%	1%	1%	1%	1%
Mendoza	141.352	21	134.538	21	45%	4%	5%	4%	3%	7%	4%
Misiones	159.630	17	163.376	16	26%	3%	1%	4%	4%	3%	3%
Neuquén	365.570	2	341.520	2	67%	1%	3%	1%	2%	4%	2%
Río Negro	182.134	14	188.118	12	36%	2%	7%	1%	2%	2%	2%
Salta	137.046	23	130.931	23	23%	3%	6%	4%	5%	3%	4%
San Juan	197.493	11	193.577	11	24%	2%	3%	2%	2%	3%	2%
San Luis	203.662	10	194.283	10	23%	1%	3%	1%	1%	2%	1%
Santa Cruz	335.344	3	288.629	4	50%	1%	9%	1%	1%	1%	1%
Santa Fe	146.297	19	139.712	19	34%	8%	5%	7%	6%	7%	7%
Santiago del Estero	178.346	15	168.486	14	12%	2%	5%	3%	3%	3%	3%
Tierra del Fuego	428.421	1	423.856	1	42%	0%	1%	0%	0%	1%	0%
Tucumán	140.635	22	139.712	18	27%	4%	1%	5%	4%	6%	4%

(1) (2) Año 2021 en millones de pesos constantes de 2021.

(3) Recursos de Origen Provincial + Recursos No tributarios sobre recursos totales promedio últimos 10 años.

(4) Personas beneficiarias.

(5) Personas con NBI, Censo 2010.

(6) Registro Federal de Establecimientos de Salud (REFES, 2018)

(7) Matrícula de educación común incluye jardín maternal, jardín de infantes, primario, secundario y SNU.

**TABLA 10.B. Resumen de resultados sobre variables del capítulo 2. Recursos y Gastos de las provincias argentinas.**

	Variables fiscales			Variables de necesidades							
	Recursos per cápita (1)	Gasto total per cápita (2)	Autonomía (3)	Pobreza (4)	NBI (5)	Tarjeta Alimentar (6)	Establecimientos de Salud cada 1000 habitantes (7)	Matrícula Educación Común (8)	Población	Dispersión	Superficie [km²]
Buenos Aires	Baja	Baja	Alta	Alta	Baja	Media	Alta	Alta	Alta	Baja	Alta
CABA	Media	Media	Alta	Baja	Baja	Baja	Media	Baja	Alta	Baja	Baja
Catamarca	Alta	Alta	Baja	Alta	Media	Media	Baja	Media	Baja	Media	Media
Chaco	Baja	Media	Baja	Alta	Alta	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja	Media
Chubut	Media	Media	Alta	Media	Baja	Baja	Baja	Alta	Baja	Alta	Alta
Córdoba	Baja	Baja	Media	Media	Baja	Media	Alta	Alta	Alta	Baja	Alta
Corrientes	Baja	Baja	Baja	Alta	Alta	Alta	Baja	Media	Baja	Baja	Media
Entre Ríos	Baja	Baja	Media	Media	Media	Media	Baja	Media	Media	Baja	Media
Formosa	Media	Media	Baja	Alta	Alta	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
Jujuy	Baja	Baja	Baja	Alta	Alta	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
La Pampa	Alta	Alta	Media	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	Alta	Media
La Rioja	Media	Alta	Baja	Alta	Media	Media	Baja	Baja	Baja	Media	Media
Mendoza	Baja	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	Media	Media	Baja	Media
Misiones	Baja	Baja	Media	Alta	Alta	Alta	Baja	Media	Baja	Baja	Baja
Neuquén	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Baja	Media	Baja	Baja	Media	Media
Río Negro	Baja	Media	Media	Alta	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Alta	Alta
Salta	Baja	Baja	Media	Alta	Alta	Alta	Baja	Media	Media	Baja	Alta
San Juan	Media	Media	Baja	Media	Media	Alta	Baja	Baja	Baja	Baja	Media
San Luis	Media	Media	Baja	Alta	Baja	Media	Baja	Baja	Baja	Media	Baja
Santa Cruz	Alta	Alta	Alta	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	Alta	Alta
Santa Fe	Baja	Baja	Media	Media	Baja	Media	Alta	Alta	Alta	Baja	Media
Santiago del Estero	Baja	Baja	Baja	Alta	Alta	Alta	Baja	Baja	Baja	Media	Media
Tierra del Fuego	Alta	Alta	Media	Media	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Media	Baja
Tucumán	Baja	Baja	Media	Alta	Media	Alta	Media	Media	Media	Baja	Baja

(1) (2) Año 2021 en millones de pesos constantes de 2021.

(3) Recursos de Origen Provincial + Recursos No tributarios sobre recursos totales promedio últimos 10 años.

(4) Tasa de Pobreza personas, DPE en base a EAHU, INDEC. Tercer trimestre de 2022.

(5) Personas con NBI, Censo 2010.

(7) Registro Federal de Establecimientos de Salud (RFFES, 2018)

(8) Matrícula de educación común incluye jardín maternal, jardín de infantes, primario, secundario y SNU.

El caso paradigmático y de particular interés en este documento es el de la provincia de Buenos Aires. La Provincia se constituye como la jurisdicción de menores recursos y gastos por habitante aun cuando concentra al 39% de la población, en su territorio habitan el 35% de las personas con necesidades básicas insatisfechas, el 25% de los establecimientos de salud, el 37% de la matrícula escolar y realiza un aporte del 39,7% a los recursos coparticipables nacionales. En contraste, provincias como Tierra del Fuego, Neuquén y La Pampa gastan más del doble por habitante que Buenos Aires y cuentan con un mejor desempeño en los indicadores socioeconómicos analizados (que, como se puede observar en la tabla, se encuentran referenciados con el color verde).

Esta situación, como se mencionó previamente, se consolidó a partir de un proceso de descentralización fiscal, que llevó las potestades de gasto de salud y educación desde el gobierno nacional a las provincias, iniciado a fines de la década de 1970. Sin embargo, este cambio estructural en la distribución de funciones no fue acompañado por los recursos compensatorios necesarios para hacer frente a los traspasos de obligaciones, lo que creó una situación heterogénea entre las 24 jurisdicciones y profundizó las brechas preexistentes.

### 3. REFLEXIONES FINALES

La historia nacional está marcada por intereses cruzados respecto a la idea de federalismo. En el presente documento, nos hemos enfocado en las aristas fiscales de este debate y en los eventos decisivos de la experiencia reciente. Si bien la incidencia de factores idiosincráticos ligados a nuestra historia política es fundamental para la comprensión del fenómeno, un análisis más profundo permite contextualizar el caso argentino en el marco del despliegue del consenso neoliberal.

Los tres sucesos más controversiales del federalismo argentino en las últimas cinco décadas han sido la descentralización fiscal; la dinámica centralista de la recaudación tributaria; y la inequidad en el reparto de recursos coparticipables entre las provincias. Mientras el primero se implementó en dos grandes etapas (fines de los años 70' y principio de los 90'), los dos últimos fueron cristalizados en la Ley de Coparticipación Federal de 1988. Estos eventos paradigmáticos siguen vigentes en la actualidad y han recrudecido las disputas financieras entre los niveles de gobierno, conflictos que fueron parcialmente saldados por sucesivos esquemas de emergencia (Cetrángolo, 2002).

El proceso descentralizador configuró un federalismo fiscal en el cual el sector público nacional orienta la mayor parte de su presupuesto de gastos hacia la previsión social, salud para la tercera edad y servicios de deuda; el sector público provincial en las funciones de educación, salud y seguridad; y por último, el sector público municipal focaliza su competencia fiscal en servicios urbanos, como la mejora del espacio público, recolección de residuos, mantenimiento y mejora de la red vial y de alumbrado público.

La inclinación a promover la competencia nacional sobre determinadas funciones del sector público se apoya en las atribuciones distintivas del gobierno central: la capacidad de planificación y coordinación general de las políticas públicas y la búsqueda de armonía, equidad y homogeneidad territorial en el ejercicio de la ciudadanía. Es decir, la conveniencia social de la potestad nacional en ciertos aspectos considerados estratégicos responde a una interpretación sistémica del entramado socioeconómico, el cual exige visión global y acción unificada.

Por otro lado, las posturas que promueven la descentralización en la provisión de bienes y servicios públicos se apoyan en las ventajas de la cercanía, la cual no sólo considera aspectos logísticos o geográficos sino también culturales, sociales y políticos. De esta manera, la competencia local permitiría incorporar la dimensión espacial de los bienes públicos, adaptar la acción estatal a las características autóctonas de las poblaciones y las particularidades del territorio, al tiempo que representaría un avance en niveles de federalización y democratización en la toma de decisiones.

Independientemente de la forma de organización de los estados, existe consenso teórico y fundamento empírico internacional de que las responsabilidades de gasto deben estar claramente definidas entre los distintos niveles de gobierno (Fedelino y Ter-Minassian, 2010). Concretamente, esto implica la definición

de tres aspectos: qué nivel de gobierno formula el presupuesto de gastos, cómo y quién lo financia, y quién lo ejecuta (Ahmad, Hewitt y Ruggiero, 1997). Un segundo principio es que los gobiernos subnacionales deben estar provistos de bases de ingreso propio adecuadas, conmensurables con las responsabilidades de gasto asignadas (Bird, 2011).

La buena práctica también supone el principio de que el financiamiento sigue a la función, es decir, que las transferencias cubren la estimación de la denominada brecha fiscal, definida como la diferencia entre las necesidades de gasto y el potencial de recaudación propia de los gobiernos subnacionales (CEPAL, 2022). Es importante resaltar que ninguno de los principios se ha cumplido en grado suficiente en el caso argentino.

La asignación creciente de las responsabilidades fiscales sobre los niveles subnacionales y locales y la centralización de las facultades de recaudación impositiva en la órbita del Gobierno Nacional descansan en justificaciones conceptuales válidas, pero en la práctica, resultaron ser tendencias contradictorias entre sí y muy perjudiciales para determinadas jurisdicciones subnacionales, profundizando desigualdades preexistentes en nuestro país.

El cambio estructural en la distribución de funciones entre niveles no estuvo acompañado de una asignación compensatoria de los recursos necesarios para hacer frente a los traspasos de obligaciones. Esto se debe a la sencilla razón de que la distribución de los recursos recaudados nacionalmente no está establecida en base a criterios objetivos, generando arbitrariedades y asimetrías notorias. En este sentido, un organismo internacional de renombre como la CEPAL ha afirmado recientemente que los coeficientes de distribución secundaria de la vigente Ley de Coparticipación Federal han quedado obsoletos (ibíd., 2022).

La evidencia demuestra que el esquema resultante del actual sistema de coparticipación federal, ha cristalizado un estado de situación en el cual las jurisdicciones ejecutan las partidas de gasto público en relación directa con sus respectivas disponibilidades presupuestarias, profundamente inequitativas entre sí, en vez de hacerlo en función de las necesidades de la población. Este último criterio sería congruente con el principio de solidaridad que demanda la Constitución, pero dista mucho de observarse en los hechos.

Un reflejo emblemático de las inequidades generadas por la coparticipación actual es la divergencia histórica entre los recursos y las necesidades de gasto de la provincia de Buenos Aires. Durante el transcurso de las últimas cuatro décadas, la Provincia se consolidó como la provincia con menor dotación de recursos fiscales per cápita, situándose un 43% por debajo del promedio del resto de las jurisdicciones. La escasez relativa de recursos no responde a una mala disciplina fiscal: en el mismo periodo, la Provincia captó un 38% más de recursos propios per cápita respecto del resto de las jurisdicciones. La brecha entre recursos y necesidades, que condiciona la capacidad de atender déficits de su entramado socio-económico, se debe íntegramente al desempeño de la distribución de los recursos de origen nacional.

El andar errático de la estructura fiscal argentina ejemplifica de forma contundente los desequilibrios estructurales y la falta de cohesión en el territorio nacional. Nuestro sistema federal y democrático debe reparar estas inequidades, promoviendo el debate necesario para rediseñar el esquema de distribución de los recursos nacionales y de asignación de responsabilidades fiscales en base a indicadores justos, objetivos y que reflejen la realidad de nuestro país y de sus habitantes.

## **4. ANEXO.**

# **Fichas Provinciales: una radiografía de las características jurisdiccionales**



**TABLA ANEXA 1. Indicadores Demográficos**

Provincia	Población (1)			Población 0 a 17 años (2)			Superficie (3)			Densidad	
	Nivel	% del total	Ranking	Nivel	% del total	Ranking	Nivel	% del total	Ranking	Nivel	Ranking
CABA	3.120.612	6,8%	4	560.134	4,6%	4	200	0,0%	24	15.603	1
Buenos Aires	17.569.053	38,2%	1	4.644.300	37,8%	1	307.571	11,1%	1	57	3
Catamarca	429.556	0,9%	20	130.038	1,1%	20	102.602	3,7%	11	4	20
Chaco	1.142.963	2,5%	11	388.918	3,2%	10	99.633	3,6%	12	11	11
Chubut	603.120	1,3%	18	161.470	1,3%	18	224.686	8,1%	3	3	22
Córdoba	3.978.984	8,6%	2	963.480	7,8%	2	165.321	5,9%	5	24	6
Corrientes	1.197.553	2,6%	10	353.133	2,9%	11	88.199	3,2%	16	14	9
Entre Ríos	1.426.426	3,1%	8	391.036	3,2%	9	78.781	2,8%	17	18	7
Formosa	606.041	1,3%	17	203.543	1,7%	15	72.066	2,6%	19	8	15
Jujuy	797.955	1,7%	14	238.709	1,9%	13	53.219	1,9%	20	15	8
La Pampa	366.022	0,8%	22	95.342	0,8%	22	143.440	5,2%	8	3	23
La Rioja	384.607	0,8%	21	114.295	0,9%	21	89.680	3,2%	14	4	19
Mendoza	2.014.533	4,4%	5	537.999	4,4%	5	148.827	5,4%	7	14	10
Misiones	1.280.960	2,8%	9	430.547	3,5%	8	29.801	1,1%	21	43	4
Neuquén	726.590	1,6%	16	176.135	1,4%	17	94.078	3,4%	13	8	17
Río Negro	762.067	1,7%	15	198.872	1,6%	16	203.013	7,3%	4	4	21
Salta	1.440.672	3,1%	7	456.621	3,7%	7	155.488	5,6%	6	9	12
San Juan	818.234	1,8%	13	233.020	1,9%	14	89.651	3,2%	15	9	13
San Luis	540.905	1,2%	19	144.664	1,2%	19	76.748	2,8%	18	7	18
Santa Cruz	333.473	0,7%	23	91.450	0,7%	23	243.943	8,8%	2	1	24
Santa Fe	3.556.522	7,7%	3	902.663	7,3%	3	133.007	4,8%	10	27	5
Santiago del Estero	1.054.028	2,3%	12	331.487	2,7%	12	136.351	4,9%	9	8	16
Tucumán	190.641	0,4%	24	491.240	4,0%	6	22.524	0,8%	22	8	14
Tierra del Fuego	1.703.186	3,7%	6	42.047	0,3%	24	21.263	0,8%	23	80	2
<b>Total</b>	<b>46.044.703</b>	<b>100%</b>		<b>12.281.143</b>	<b>100%</b>		<b>2.780.092</b>	<b>100%</b>		<b>17</b>	

(1) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022

(2) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

(3) IGN.

## TABLA ANEXA 2. Indicadores Educativos

Provincia	Matrícula Educación Común (1)			Gasto Educativo por Alumno (2)	
	Nivel	% del total	Ranking	Nivel	Ranking
CABA	721.867	6,3%	4	179.652	11
Buenos Aires	4.227.781	37,1%	1	147.240	17
Catamarca	119.779	1,1%	20	220.135	7
Chaco	382.612	3,4%	8	144.231	18
Chubut	156.806	1,4%	18	225.924	6
Córdoba	903.829	7,9%	2	177.592	13
Corrientes	320.818	2,8%	11	130.458	21
Entre Ríos	345.736	3,0%	10	179.639	12
Formosa	174.634	1,5%	17	173.567	15
Jujuy	219.161	1,9%	13	127.978	23
La Pampa	86.996	0,8%	23	346.262	3
La Rioja	106.319	0,9%	21	193.243	9
Mendoza	489.750	4,3%	5	128.235	22
Misiones	370.215	3,2%	9	180.051	10
Neuquén	175.311	1,5%	16	368.799	2
Río Negro	193.065	1,7%	15	215.786	8
Salta	410.618	3,6%	7	139.443	19
San Juan	210.037	1,8%	14	161.984	16
San Luis	126.915	1,1%	19	238.393	5
Santa Cruz	90.174	0,8%	22	273.265	4
Santa Fe	812.241	7,1%	3	175.158	14
Santiago del Estero	292.304	2,6%	12	135.555	20
Tucumán	420.241	3,7%	6	111.586	24
Tierra del Fuego	46.808	0,4%	24	404.534	1
<b>Total</b>	<b>11.404.017</b>	<b>100%</b>		<b>4.778.710</b>	

(1) Matrícula de educación común incluye jardín maternal, jardín de infantes, primario, secundario y SNU.

(2) Gasto educativo es Gasto en Finalidad Cultural y Educación, DNAP 2021.

**TABLA ANEXA 3. Indicadores de Empleo y Producción - Resumen 2021**

Provincia	Salarios (1)		Empleo (2)			Establecimientos productivos (3)			Valor Agregado Bruto (4)		
	Nivel	Ranking	Nivel	% del total	Ranking	Nivel	% del total	Ranking	Nivel	% del total	Ranking
CABA	151.808	1	17.611	23,7%	2	157.563	22,3%	2	7.387.936	19,7%	2
Buenos Aires	133.238	3	23.026	31,0%	1	220.261	31,2%	1	12.198.107	32,5%	1
Catamarca	80.927	18	389	0,5%	23	3.609	0,5%	21	223.327	0,6%	23
Chaco	79.817	20	944	1,3%	15	10.654	1,5%	13	595.876	1,6%	12
Chubut	125.041	5	1.183	1,6%	12	10.265	1,5%	14	740.915	2,0%	9
Córdoba	94.484	10	6.046	8,1%	4	65.736	9,3%	3	3.254.793	8,7%	3
Corrientes	73.791	21	971	1,3%	14	10.718	1,5%	12	492.823	1,3%	16
Entre Ríos	80.331	19	1.746	2,4%	7	20.460	2,9%	6	1.039.296	2,8%	7
Formosa	69.828	24	343	0,5%	24	3.342	0,5%	22	232.178	0,6%	22
Jujuy	84.104	16	766	1,0%	17	6.224	0,9%	19	383.186	1,0%	19
La Pampa	85.171	14	478	0,6%	20	7.726	1,1%	16	382.551	1,0%	20
La Rioja	73.086	23	407	0,5%	22	3.085	0,4%	24	209.180	0,6%	24
Mendoza	100.566	9	2.832	3,8%	5	28.817	4,1%	5	1.252.147	3,3%	5
Misiones	82.514	17	1.294	1,7%	11	12.092	1,7%	10	506.265	1,4%	15
Neuquén	117.348	6	1.374	1,9%	9	11.693	1,7%	11	1.116.861	3,0%	6
Río Negro	104.696	8	1.335	1,8%	10	12.935	1,8%	8	534.850	1,4%	14
Salta	88.263	13	1.432	1,9%	8	12.243	1,7%	9	701.670	1,9%	10
San Juan	84.847	15	1.041	1,4%	13	8.863	1,3%	15	478.154	1,3%	17
San Luis	90.844	11	683	0,9%	18	6.255	0,9%	18	389.005	1,0%	18
Santa Cruz	132.957	4	798	1,1%	16	4.867	0,7%	20	537.177	1,4%	13
Santa Fe	105.135	7	6.169	8,3%	3	64.205	9,1%	4	3.037.160	8,1%	4
Santiago del Estero	73.748	22	649	0,9%	19	6.748	1,0%	17	662.848	1,8%	11
Tucumán	90.456	12	2.228	3,0%	6	14.922	2,1%	7	773.748	2,1%	8
Tierra del Fuego	142.692	2	449	0,6%	21	3.215	0,5%	23	353.533	0,9%	21
<b>Total</b>	<b>98.192</b>		<b>74.193</b>	<b>100%</b>		<b>706.498</b>	<b>100%</b>		<b>37.483.588</b>	<b>100%</b>	

(1) Salarios brutos promedio en el sector privado real en \$ de 2021

(2) Puestos de trabajo asalariados registrados (1) en miles de personas. Ministerio de Desarrollo Productivo.

Unidad Gabinete de Asesores. Dirección Nacional de Estudios para la Producción.

(3) Ministerio de Desarrollo Productivo. Unidad Gabinete de Asesores. Dirección Nacional de Estudios para la Producción.

(4) Equipo de trabajo de la CEPAL y el Ministerio de Economía de la Argentina, "Desagregación provincial del valor agregado bruto de la Argentina, base 2004", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/196; LC/BUE/TS.2022/9), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

## TABLA ANEXA 4. Exportaciones

Provincia	Exportaciones (1)			Exportaciones de Manufacturas de Origen Industrial (2)		
	Nivel	% del total	Ranking	Nivel	% del total	Ranking
CABA	305	0,4%	20	266	1,3%	8
Buenos Aires	28.026	36,0%	1	10.074	50,6%	1
Catamarca	159	0,2%	23	113	0,6%	15
Chaco	419	0,5%	18	4	0,0%	20
Chubut	2.338	3,0%	4	562	2,8%	6
Córdoba	11.757	15,1%	3	1.785	9,0%	3
Corrientes	298	0,4%	21	41	0,2%	18
Entre Ríos	1.681	2,2%	6	146	0,7%	13
Formosa	37	0,0%	24	1	0,0%	23
Jujuy	530	0,7%	15	133	0,7%	14
La Pampa	838	1,1%	13	3	0,0%	21
La Rioja	165	0,2%	22	68	0,3%	16
Mendoza	1.613	2,1%	7	246	1,2%	9
Misiones	465	0,6%	16	163	0,8%	11
Neuquén	784	1,0%	14	38	0,2%	19
Río Negro	434	0,6%	17	3	0,0%	22
Salta	1.263	1,6%	9	234	1,2%	10
San Juan	1.206	1,5%	10	984	4,9%	5
San Luis	850	1,1%	12	153	0,8%	12
Santa Cruz	2.126	2,7%	5	1.477	7,4%	4
Santa Fe	17.920	23,0%	2	2.338	11,7%	2
Santiago del Estero	1.388	1,8%	8	0	0,0%	24
Tucumán	914	1,2%	11	335	1,7%	7
Tierra del Fuego	352	0,5%	19	44	0,2%	17
<b>Total</b>	<b>77.934</b>	<b>100%</b>		<b>19.913</b>	<b>100%</b>	

(1) (2) Origen provincial de las Exportaciones. Millones de dólares, año 2021. INDEC

**TABLA ANEXA 5. Indicadores de Salud**

Provincia	Establecimientos de Salud (1)			Cantidad de Médicos (2)		
	Cada 100 km <sup>2</sup>	% del total	Ranking	Cada 100.000 hab	% del total	Ranking
CABA	2,7	5,2%	1	164	28,0%	2
Buenos Aires	857,5	25,4%	4	28	27,2%	15
Catamarca	0,5	1,6%	20	25	0,6%	17
Chaco	1,0	2,9%	12	24	1,5%	18
Chubut	0,3	2,1%	22	30	1,0%	11
Córdoba	2,0	10,2%	5	41	8,9%	4
Corrientes	0,8	2,1%	14	30	2,0%	12
Entre Ríos	1,4	3,3%	9	29	2,3%	13
Formosa	0,6	1,4%	17	19	0,6%	21
Jujuy	1,2	2,0%	11	22	1,0%	19
La Pampa	0,5	2,3%	19	31	0,6%	9
La Rioja	0,4	1,2%	21	39	0,8%	5
Mendoza	1,5	6,7%	8	34	3,8%	8
Misiones	3,1	2,8%	3	18	1,2%	22
Neuquén	1,4	3,9%	10	36	1,4%	7
Río Negro	0,3	1,8%	23	37	1,6%	6
Salta	0,7	3,3%	16	21	1,7%	20
San Juan	1,0	2,6%	13	29	1,3%	14
San Luis	0,7	1,7%	15	27	0,8%	16
Santa Cruz	0,1	1,1%	24	30	0,6%	10
Santa Fe	1,8	7,2%	7	45	8,8%	3
Santiago del Estero	0,6	2,6%	18	16	0,9%	23
Tierra del Fuego	1,8	1,2%	6	5	0,4%	24
Tucumán	8,5	5,8%	2	290	3,0%	1
<b>Total</b>	<b>1,2</b>	<b>100%</b>		<b>45</b>	<b>100%</b>	

(1) Ministerio de Salud. Secretaría de Regulación y Gestión Sanitaria. Dirección Nacional de Calidad de Servicios de Salud y Regulación Sanitaria.

(2) Ministerio de Salud de la Nación y Organización Panamericana de la Salud

## TABLA ANEXA 6. Indicadores de Vulnerabilidad

Provincia	Población con NBI (1)			Analfabetismo (2)			Pobreza (3)		Indigencia (4)	
	2001	2010	Ranking 2010	Tasa	% del total del país	Ranking Tasa	Promedio 2016-2022	Ranking	Promedio 2016-2022	Ranking
CABA	7,8%	7,0%	23	0,5%	1,9%	24	13,6%	24	3,3%	23
Buenos Aires	15,8%	11,2%	16	1,4%	27,9%	21	36,3%	11	9,3%	4
Catamarca	21,5%	14,6%	10	2,0%	0,9%	14	37,3%	10	7,2%	7
Córdoba	13,0%	8,7%	22	5,5%	7,3%	1	36,2%	12	7,0%	8
Corrientes	28,5%	19,7%	5	2,0%	1,3%	15	41,8%	5	11,0%	2
Chaco	33,0%	23,1%	3	1,5%	6,4%	20	52,2%	1	14,8%	1
Chubut	15,5%	10,7%	18	4,3%	5,4%	2	29,6%	21	4,6%	20
Entre Ríos	17,6%	11,6%	15	2,1%	3,4%	12	32,9%	19	6,0%	15
Formosa	33,6%	25,2%	1	4,1%	2,7%	4	42,5%	4	9,9%	3
Jujuy	28,8%	18,1%	7	3,1%	2,7%	7	39,6%	6	6,2%	14
La Pampa	10,3%	5,7%	24	1,9%	0,8%	16	33,9%	17	6,7%	9
La Rioja	20,4%	15,5%	9	1,8%	0,8%	18	33,0%	18	4,3%	22
Mendoza	15,4%	10,3%	19	2,2%	4,9%	11	38,1%	8	5,8%	18
Misiones	27,1%	19,1%	6	4,1%	5,6%	3	38,9%	7	5,8%	17
Neuquén	17,0%	12,4%	13	2,3%	1,6%	10	34,8%	16	6,4%	11
Río Negro	17,9%	11,7%	14	2,5%	2,0%	9	37,6%	9	6,7%	10
Salta	31,6%	23,7%	2	3,1%	4,7%	6	43,5%	3	8,9%	5
San Juan	17,4%	14,0%	12	2,1%	1,8%	13	35,8%	15	4,4%	21
San Luis	15,6%	10,7%	17	1,8%	1,0%	17	36,1%	14	5,0%	19
Santa Cruz	10,4%	9,7%	20	1,1%	0,4%	22	27,7%	22	6,3%	17
Santa Fe	14,8%	9,5%	21	1,8%	7,5%	19	29,6%	20	6,2%	13
Santiago del Estero	31,3%	22,7%	4	4,0%	4,3%	5	46,3%	2	7,7%	6
Tucumán	23,9%	16,4%	8	2,5%	4,5%	8	36,2%	13	5,9%	16
Tierra del Fuego	14,1%	14,5%	11	0,7%	0,1%	23	20,7%	23	3,2%	24
<b>Total</b>	<b>17,7%</b>	<b>12,5%</b>		<b>1,9%</b>	<b>100%</b>		<b>36%</b>		<b>7%</b>	

(1) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010

(2) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010

(3) (4) Tasa de pobreza e indigencia de personas, DPE en base a EAHU, INDEC. Tercer trimestre de 2022.



TABLA ANEXA 7 Indicadores fiscales

Provincia	Resultado Primario (1)		Ingresos totales per cápita (2)	Gasto total per cápita (3)		Autonomía (4)		Aporte a la Recaudación (5)	
	Nivel	en % de los ingresos totales		Nivel	Ranking	en % del ingreso total	Ranking	% del total de impuestos coparticipables	Ranking
CABA	-8.884	-1,5%	215.613	232.179	9	81,2%	1	18,3%	2
Buenos Aires	-20.684	-1,3%	97.404	109.330	24	51,3%	4	39,7%	1
Catamarca	1.699	1,4%	261.132	277.295	5	17,9%	18	0,5%	22
Córdoba	12.430	2,3%	133.556	149.925	19	40,1%	8	7,3%	4
Corrientes	-888	-0,7%	128.516	144.388	22	15,0%	19	1,4%	11
Chaco	-1.594	-0,6%	192.092	199.734	12	13,0%	20	0,9%	17
Chubut	-6.084	-5,0%	222.628	257.437	6	57,0%	3	1,8%	9
Entre Ríos	-5.305	-2,4%	167.648	188.590	14	26,8%	12	1,9%	8
Formosa	1.357	0,9%	239.828	250.484	7	8,6%	24	0,5%	22
Jujuy	-8.905	-6,7%	162.446	192.310	13	11,9%	22	1,3%	12
La Pampa	3.977	3,8%	281.754	294.478	4	37,0%	9	1,0%	15
La Rioja	75	0,1%	234.324	246.619	8	9,7%	23	0,4%	24
Mendoza	-2.057	-0,9%	137.654	151.951	18	45,2%	6	3,9%	5
Misiones	-8.713	-4,7%	141.932	160.844	17	25,7%	14	1,3%	12
Neuquén	-6.164	-3,3%	291.419	357.986	3	67,3%	2	2,6%	6
Río Negro	-3.759	-2,9%	178.698	202.850	11	36,1%	10	1,2%	14
Salta	2.905	1,6%	127.031	136.454	23	23,5%	16	1,7%	10
San Juan	15.202	10,1%	188.898	188.182	15	24,5%	15	1,0%	15
San Luis	-457	-0,5%	183.778	206.681	10	22,6%	17	0,9%	17
Santa Cruz	-9.608	-7,4%	379.555	428.072	2	49,5%	5	0,9%	17
Santa Fe	-11.005	-2,4%	137.044	147.175	21	34,3%	11	7,7%	3
Santiago del Estero	12.548	7,5%	160.122	167.327	16	12,0%	21	0,9%	17
Tucumán	-931	-0,5%	1.241.227	148.290	20	26,7%	13	2,2%	7
Tierra del Fuego	-3.118	-4,2%	44.258	510.930	1	42,2%	7	0,7%	21
Promedio	-1.999	-0,7%	231.190	222.896		32,5%		100,0%	

(1) (2) (3) Fuente AIF, DNAP e INDEC. En millones de pesos constantes de 2021. Promedio últimos 10 años.

(4) Recursos de Origen Provincial y No Tributarios sobre Ingresos Totales. Promedio últimos 10 años.  
 (5) Cuaderno de Economía N° 81. Recaudación Nacional. ¿Cuánto aportan y cuánto reciben las Provincias?



# 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosto, W., El ABC del sistema tributario argentino, Documento de Políticas Públicas/Análisis N°188, CIPPEC, Buenos Aires: 2017.
- Ahmad, E., Hewitt D. y Ruggiero. E. Assigning Expenditure Responsibilities. En Teresa Ter-Minassian (ed.) Fiscal Federalism in Theory and Practice, Washington: International Monetary Fund, 1997.
- Arenas de Mesa, A. Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina. CEPAL, 2019.
- Benegas Lynch, Alberto; Dania, Roberto, Sistemas Tributarios: un análisis en torno al caso argentino, ESEADE, 2000.
- Bird, R., Subnational taxation in developing countries: a review of the literature. J. Int. Commerce Econ. Policy, 2011.
- Britannica, Constitutional Law, Unitary and federal systems, Encyclopedia Britannica, online edition, 2014.
- Cao, Horacio, La especificidad del Estado y la administración pública en las provincias del área periférica de la República Argentina, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, 2002.
- Centro de Estudios del Trabajo y el Desarrollo (CETyD), Reducción de las contribuciones patronales: un error reiterado, Universidad Nacional de San Martín, 2018. Disponible en: <https://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/05/Reducciondecontribucionespatronales.pdf>
- Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco, Descentralización fiscal en argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado, Quito, ILPES, 2002.
- Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan P., Revista de la CEPAL N° 84, Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina, Buenos Aires, 2004.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe, 2022.
- Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), Las Finanzas Públicas Provinciales: situación actual y perspectivas, Buenos Aires, Naciones Unidas Sede Buenos Aires, 2002.
- Derlien, Hans-Ulrich, Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe

– Rather Comparable than Comparative, en Governance Vol.5 N° 3, 1992.

- Di Gresia, Luciano, Desbalance fiscal federal: Una historia que se profundiza, Observatorio Fiscal Federal, 2017. Disponible en: [http://www.observatoriofiscal.com.ar/pdf/Desbalances\\_Informe.pdf](http://www.observatoriofiscal.com.ar/pdf/Desbalances_Informe.pdf)
- Di Gresia, Luciano; Porto, Alberto y Puig, Jorge, Marco de la descentralización fiscal. Evolución y situación actual. Argentina, 2020.
- Fedelino, A. y T. Ter-Minassian, Making fiscal decentralization work: cross-country experiences, IMF Occasional Paper 271, 2010.
- FMI, Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, 2014.
- Folgar, J. y Rofman, R. “El sistema previsional y su rol en el ciclo económico y fiscal”. CIPPEC, 2021.
- Fretes Cibils, Vicente, Documento de marco sectorial de descentralización y gobiernos subnacionales, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018.
- Gadenne, Lucie y Singhal, Monica, Decentralization in Developing Economies, Annual Review of Economics, 2014.
- Glaeser, E. Urban public finance. En “Handbook of public economics”. Feldstein, M., A. Auerbach, R. Chetty and E. Saez, Eds, vol. 5, Elsevier, 2013.
- Iñiguez, Alfredo, La tributación en América Latina y en la Argentina, 2015.
- Ministerio de Economía de la Nación, Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional 6° Edición Actualizada, Buenos Aires, 2016.
- Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, Otero, Gerardo (coord.), Cuaderno de Economía N° 73, Estimación de las necesidades de gasto de las provincias argentinas, La Plata, 2006.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas de la provincia de Buenos Aires, Beyrne, G (coord.), Cuaderno de Economía n° 80: Coparticipación Federal de Impuestos. Revisión histórica y situación actual, La Plata, 2020.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas de la provincia de Buenos Aires, Cuaderno de Economía n° 81: Recaudación Nacional ¿Cuánto aportan y cuánto reciben las provincias?, La Plata, 2023.
- OECD, Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, OECD Publishing, Paris, 2022.
- Orlansky, Dora, Políticas de descentralización y desintervención estatal, Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1998.
- Otero, Gerardo; Cerimedo, Federico y Salim, León, Inequidades del Sistema Fiscal Federal Argentino, Ministro de Hacienda y Finanzas de la provincia de Buenos Aires, 2004.
- Podestá A., Gasto público para impulsar el desarrollo económico e inclusivo y lograr los Objetivos

de Desarrollo Sostenible, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 214 (LC/TS.2020/123), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

- Porto, Alberto, Evolución del sector público argentino en el largo plazo, CEFIP, Universidad Nacional de La Plata, 2020.
- Poudier, Richard W., Privatizing services in local government: an empirical assessment of efficiency and institutional explanations, Pennsylvania, Public Administration Quarterly, 1996.
- Rivas, A. y Dborkin, D., ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? Documento de Trabajo N° 162. Buenos Aires, CIPPEC, 2018.
- Salvia, A. "Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000)". Equipo Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2000.
- Vilas, C. M. Descentralización de políticas públicas: Argentina en la década de 1990. INAP, 2003.

---

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y FINANZAS

---



GOBIERNO DE LA  
PROVINCIA DE  
**BUENOS  
AIRES**