



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA

CEFIP - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Documentos de Trabajo

Marco de la descentralización fiscal. Evolución y situación actual

Luciano Di Gresia, Alberto Porto y Jorge Puig

Documento de Trabajo Nro. 38

Noviembre 2020

ISSN 2618-4400

www.mfp.econo.unlp.edu.ar

Serie Documentos de Trabajo del CEFIP

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

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

MARCO DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL. EVOLUCION Y SITUACION ACTUAL.¹

Luciano Di Gresia

FCE-UNLP

Alberto Porto

CEFIP-IIIE-FCE-UNLP -
ANCE

Jorge Puig

CEFIP-IIIE-FCE-UNLP

Noviembre 2020

Resumen

El trabajo provee un marco para el estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina. Se documentan la evolución de gastos e ingresos y se concluye que: (i) los recursos y los gastos están concentrados en el nivel nacional en tanto que el empleo lo está en el nivel subnacional; y (ii) el sector público está constituido por dos sectores especializados: la Nación en el pago de transferencias, con baja intensidad de uso de trabajo, y las provincias en la producción de bienes, con alta intensidad de uso de trabajo. Estas características generan pujas por la distribución de los recursos, presentes en la política fiscal argentina desde hace casi medio siglo. Se presenta un modelo teórico de pujas entre niveles de gobierno y se derivan conclusiones de relevancia para el diseño de la política fiscal.

Palabras claves: descentralización, bienes públicos, transferencias, pujas

Clasificación JEL: H4, H5, H7

¹ Se agradecen los comentarios de los participantes del seminario mensual de la Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL) y del XXIII seminario de Federalismo Fiscal. Los errores u omisiones son exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a UNLP ni ANCE. Contacto: porto.alb@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

La descentralización fiscal es un tema complejo que se refiere a las relaciones entre unidades políticas con poderes que, en muchos casos, como el argentino, están fijados en las Constituciones. La problemática comprende tanto la asignación de funciones y poderes tributarios como la coordinación de sus actividades. Influyen en esta distribución, entre otras, las características institucionales, la distribución regional del poder político, la historia, y las diferencias demográficas y socioeconómicas entre las regiones.² Cada nivel de gobierno realiza sus actividades sujeto a las restricciones de las funciones de producción que junto con la demanda de los bienes determinan el gasto y la ocupación de factores. Cambios en las funciones de producción y en las demandas modifican la descentralización a lo largo del tiempo. Esta evolución determina a su vez la asignación de poderes tributarios propios y las transferencias intergubernamentales, así como las posibilidades de endeudamiento.

En este trabajo se estudian algunos rasgos de la descentralización fiscal entre la Nación y las provincias en Argentina. En particular su evolución en el tiempo y la situación actual.

La **Tabla 1** muestra por qué Argentina es un caso de estudio interesante. En 1980 la Nación realizaba 65,9% del gasto consolidado. Esta participación que se reduce al 56,1% en 2015, revelando una importante descentralización. La descentralización no fue homogénea para todas las funciones. Por ejemplo, en el gasto en Servicios Sociales (el gasto más importante cuantitativamente y el de mayor crecimiento que pasó del 14,5% del PIB al 30,85) la participación nacional disminuyó del 62,7% al 54,4%. Más notable es la descentralización de la educación básica en la que la Nación disminuyó su participación del 34,9% al 3,8%. Otra función en la que se verifica una descentralización significativa es en Defensa y Seguridad en la que la Nación pasó de participar del 70,5% al 38,8%. La descentralización fue asimétrica entre gastos e impuestos ya que la participación subnacional en la recaudación total se mantuvo en el orden del 15%-18% cubriéndose la diferencia con transferencias del régimen de coparticipación federal de impuestos y otras de distinto tipo en general menos transparentes. Esta asimetría, por su magnitud, permite caracterizar a los gobiernos subnacionales como “transferencia dependientes”.

Dado ese contexto la evolución en el tiempo ha estado marcada por pujas y las tensiones entre los dos niveles por el reparto de los recursos fiscales. Un resultado de esas pujas es que, cuando un nivel logra volcar a su favor los recursos incurre en gastos que son difíciles de revertir y marcan el sendero futuro de la provisión de bienes.

² Hay una abundante literatura empírica que indaga los determinantes de la descentralización fiscal en diferentes países, periodos y métodos econométricos. Entre muchos otros el trabajo inicial de Oates (1972), Panizza (1999), Arzaghi y Henderson (2005).

El trabajo está organizado en la forma siguiente. En la Sección II se calcula la intensidad de uso de trabajo por instituciones y funciones de gasto. En la Sección III se clasifican los gastos en destinados a la producción de bienes y al pago de transferencias y se calcula la intensidad de uso de esos dos tipos de gastos. El dato tecnológico (intensidad de uso de trabajo) y la evolución en el tiempo originan una redistribución del empleo público por niveles de gobierno, tema que se presenta en la Sección IV. La Sección V desarrolla un modelo aplicable al sector público con dos sectores especializados en la producción de distintos bienes, que representan el caso argentino. En la Sección VI se derivan conclusiones de relevancia para el diseño de la política fiscal. Una es avanzar en la descentralización impositiva de modo de conectar más próximamente las decisiones de gasto y de financiamiento (la “conexión Wickselliana”). Otra es sancionar una Ley de Coparticipación como lo manda la Constitución Nacional de 1994, con reglas claras, no negociables y no manipulables para la distribución entre la Nación y el conjunto de provincias debiendo los dos niveles cumplir con el “principio de solidaridad institucional” que significa que ninguno de ellos genere externalidades fiscales que perjudiquen al otro nivel. En los dos frentes los avances deben ser graduales logrando mejoras marginales teniendo en cuenta que la distribución de fuerzas marca diferencias entre “lo que debería hacerse” y “lo que puede hacerse”.

Tabla 1. Gasto público en Argentina. Por niveles de gobierno. En porcentaje del PIB y porcentaje del gasto total. Comparación 1980-2015

	1980							
	En % del PIB				En % del Total de Gasto			
	Consolidado	Nación	Provincia	Municipios	Consolidado	Nación	Provincia	Municipios
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	1.8	0.4	0.8	0.6	100.0	24.2	43.5	32.3
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	3.5	2.5	1.0	0.0	100.0	70.5	29.5	0.0
SERVICIOS SOCIALES	14.5	9.1	4.6	0.8	100.0	62.7	31.7	5.6
Educación y Cultura	3.0	1.4	1.5	0.1	100.0	48.3	49.6	2.0
Educación básica	2.0	0.7	1.3	0.1	100.0	34.9	62.1	3.0
Previsión social	5.2	4.2	1.0	0.0	100.0	81.4	18.6	0.0
SERVICIOS ECONOMICOS	6.9	4.9	1.8	0.1	100.0	71.4	26.5	2.0
DEUDA PUBLICA	2.3	2.2	0.1	0.0	100.0	95.7	2.9	1.4
TOTAL GASTOS	29.0	19.1	8.3	1.6	100.0	65.9	28.7	5.5
RECAUDACIÓN	17.7	14.5	3.2					
	2015							
	En % del PIB				En % del Total de Gasto			
	Consolidado	Nación	Provincia	Municipios	Consolidado	Nación	Provincia	Municipios
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	3.1	1.1	1.2	0.8	100.0	34.5	40.4	25.0
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	4.4	1.7	2.5	0.2	100.0	38.8	57.4	3.8
SERVICIOS SOCIALES	30.8	16.8	11.7	2.4	100.0	54.4	37.9	7.7
Educación y Cultura	6.9	1.7	5.0	0.2	100.0	24.7	72.4	3.0
Educación básica	4.3	0.2	4.0	0.1	100.0	3.8	92.9	3.3
Previsión social	11.3	9.1	2.2	0.0	100.0	80.4	19.3	0.2
SERVICIOS ECONOMICOS	6.7	5.0	1.3	0.3	100.0	75.1	20.2	4.7
DEUDA PUBLICA	2.1	1.9	0.2	0.0	100.0	87.9	11.6	0.5
TOTAL GASTOS	47.1	26.4	17.1	3.6	100.0	56.1	36.2	7.7
RECAUDACIÓN	37.5	31.8	5.6					

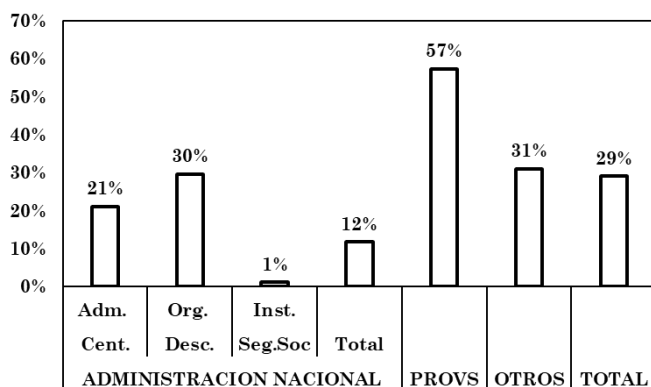
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía.

II. CARACTERÍSTICAS DE LAS FUNCIONES DE PRODUCCIÓN DE LOS BIENES NACIONALES Y PROVINCIALES

El gobierno provee distintos tipos de bienes. Lleva a cabo esas actividades utilizando factores productivos según las especificaciones de las funciones de producción. Una de las características de estas funciones es la intensidad de uso trabajo (**IL**) que se define como la relación entre los gastos en personal y el gasto corriente total para cada bien. Al no contarse con la información del stock de capital que se utiliza para cada bien no puede calcularse el uso de capital. No se consideran los gastos de capital pues no son estables a lo largo del tiempo.

El cálculo de **IL** para los gastos según la clasificación institucional se presenta en la **Figura 1**. Hay una notable diferencia en los valores de **IL** que se ubican en el 12% para el gobierno nacional y en el 57% para las provincias. Los cálculos a nivel de las principales funciones pueden observarse en la **Tabla 2**. Para las funciones seleccionadas los valores de **IL** son 10,6% para la Nación, 49,3% para las provincias y 25,8% para el consolidado. Una diferencia notable se verifica para Servicios Sociales ya que para la Nación es 4,66% (debido al bajo valor en previsión social que es del 1%) y 44,7% para las provincias. Es importante la intensidad de uso de trabajo en Educación y Cultura que es del 12,9% en Nación y del 90,6% en provincias.³ En los gastos de Defensa y Seguridad los valores son similares en Nación y provincias, en Administración Gubernamental es mayor en Nación y en Servicios Económicos es mayor en provincias.

Figura 1. Intensidad de uso de trabajo. Gasto en personal como porcentaje del gasto corriente. Según clasificación institucional. Año 2018



Fuente: elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto.

³ En la Tabla A.3 del Anexo de desagrega el gasto en educación y se calcula el grado de descentralización de cada componente.

Tabla 2. Gasto en personal como porcentaje del gasto corriente. Según funciones. Año 2018

	Nación	Provincias	Consolidado
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	62.74	31.07	44.11
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	85.63	88.78	87.33
SERVICIOS SOCIALES	4.66	44.67	21.10
Educación y Cultura	12.94	90.58	70.83
SERVICIOS ECONOMICOS	7.64	17.05	9.64
DEUDA PUBLICA	0.00	0.00	0.00
TOTAL GASTOS	10.64	49.30	25.81

Fuente: elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto, Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires y Gobierno Abierto de la Provincia de Córdoba. Nota: Los porcentajes correspondientes a provincias corresponden a los de Buenos Aires y Córdoba. La ponderación para consolidar se obtuvo de Subsecretaría de Programación Macroeconómica - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo en base a Secretaría de Hacienda, Cuentas de Inversión y presupuestos. No se consideran municipios.

III. GASTOS DESTINADOS A LA PRODUCCIÓN DE BIENES Y GASTOS PARA EL PAGO DE TRANSFERENCIAS

El gasto público puede clasificarse en el destinado a la producción de bienes (PB) y el destinado al pago de transferencias (T). Los datos se vuelcan en la **Tabla 3** y en la **Figura 2**. En 2019 el gasto primario total se divide prácticamente en partes iguales entre esos dos tipos (17,7% y 17,3% del PIB, respectivamente). En el último medio siglo ha aumentado la participación de T versus PB. En 1961 por cada peso gastado en T se gastaban 2,74 pesos en PB; en 2019 por cada peso en T se gasta uno en PB.⁴

La **Tabla 4** revela al sector público argentino constituido por dos niveles especializados en la provisión de T, la Nación, y en PB las provincias y municipalidades, con la especialización es creciente a lo largo del tiempo. En 2019 la Nación tiene a su cargo el 78% del gasto en T; los gobiernos subnacionales el 75,7% del gasto en PB; en 1980 esos porcentajes eran 79,3% y 49,6%, respectivamente; en 1960 eran 78,7% y 21,7%, respectivamente.

⁴ En la Tabla A.1 del Anexo se desagregan los distintos tipos de gastos incluidos en PB y T para 1980-2017.

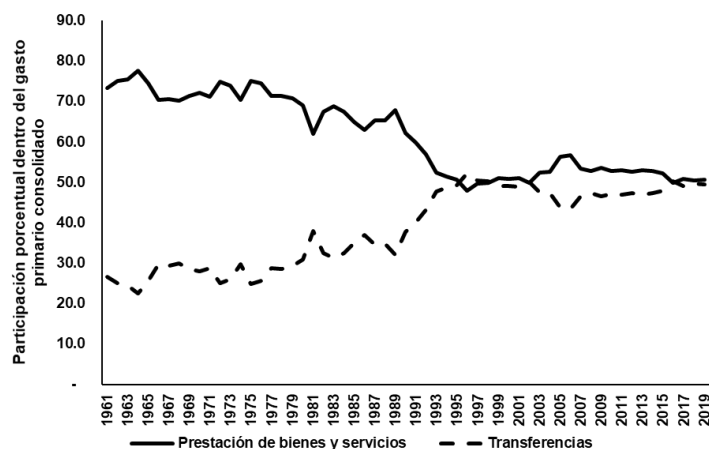
Tabla 3. Estructura del gasto público primario consolidado. En porcentaje del PIB (Panel A) y del gasto total primario (Panel B). Período 1961-2019

Panel A						
Desagregación de gastos	Gasto en porcentaje del PIB					
	1961	1970	1980	1990	2000	2019
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	18.4	17.6	17.7	13.0	12.3	17.7
Transferencias (en %, rama de distribución)	6.7	6.8	7.9	7.9	11.9	17.3
Gasto consolidado primario	25.1	24.4	25.6	20.9	24.2	35.0
Intereses de la deuda	0.9	0.8	2.8	1.7	4.1	4.0

Panel B						
Desagregación de gastos	Estructura del gasto primario					
	1961	1970	1980	1990	2000	2019
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	73.3	72.1	69.1	62.2	50.9	50.6
Transferencias (en %, rama de distribución)	26.7	27.9	30.9	37.8	49.1	49.4
Gasto consolidado primario	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de MECON y de la Oficina Nacional del Presupuesto.

Figura 2. Evolución de la estructura del gasto público primario consolidado. Prestación de bienes y servicios versus transferencias. Período 1961-2019



Fuente: Elaboración propia en base a MECON y Oficina Nacional del Presupuesto. Los datos se presentan en las Tablas A.1 y A.2 del Anexo.

Tabla 4. Asignación de bienes y servicios versus transferencias, por cada nivel de gobierno. Años seleccionados. Período 1961-2019

Panel A. Año 1960

Desagregación de gastos	Estructura del gasto primario por cada rama			
	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	100.0	72.3	27.7	S/D
Transferencias (en %, rama de distribución)	100.0	78.7	21.3	S/D
Gasto primario	100.0	72.3	27.7	S/D

Panel B. Año 1970

Desagregación de gastos	Estructura del gasto primario por cada rama			
	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	100.0	60.6	39.4	S/D
Transferencias (en %, rama de distribución)	100.0	76.3	23.7	S/D
Gasto primario	100.0	65.0	35.0	S/D

Panel C. Año 1980

Desagregación de gastos	Estructura del gasto primario por cada rama			
	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	100.0	50.4	40.3	9.3
Transferencias (en %, rama de distribución)	100.0	79.3	19.3	1.4
Gasto primario	100.0	63.3	30.9	5.8

Panel D. Año 1990

Desagregación de gastos	Estructura del gasto primario por cada rama			
	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	100.0	47.7	41.8	10.5
Transferencias (en %, rama de distribución)	100.0	78.8	19.1	2.0
Gasto primario	100.0	60.9	32.2	6.9

Panel E. Año 2000

Desagregación de gastos	Estructura del gasto primario por cada rama			
	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	100.0	32.7	54.1	13.2
Transferencias (en %, rama de distribución)	100.0	70.6	26.2	3.3
Gasto primario	100.0	46.9	43.6	9.5

Panel F. Año 2010

Desagregación de gastos	Estructura del gasto primario por cada rama			
	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	100.0	30.0	53.4	16.6
Transferencias (en %, rama de distribución)	100.0	77.9	20.5	1.7
Gasto primario	100.0	52.6	38.5	9.0

Panel G. Año 2019

Desagregación de gastos	Estructura del gasto primario por cada rama			
	Consolidado	Nación	Provincias	Municipios
Producción de bienes y servicios públicos (en %, rama de servicios)	100.0	24.3	59.5	16.2
Transferencias (en %, rama de distribución)	100.0	78.0	20.8	1.3
Gasto primario	100.0	50.8	40.3	8.8

Fuente: Elaboración propia en base a MECON, Secretaría de Política Económica, Oficina Nacional del Presupuesto y Horacio Nuñez Miñana y Alberto Porto: Coparticipación federal y tamaño del sector público provincial; CFI, Bs As, 1982.

IV. EMPLEO DE TRABAJO

El dato tecnológico (intensidad de uso de trabajo en PB y T) y la evolución en el tiempo de esas dos producciones dan como resultado que la participación de los gobiernos subnacionales en el empleo público total sea mayor que la de Nación y creciente en el tiempo, más allá de ineficiencias, empleo redundante, etc. Los distintos tipos de bienes y la distinta intensidad de uso se reflejan en dos desigualdades: i) en 2015 la participación de los gobiernos subnacionales en el empleo total ($L_S/L_T = 0,798$) es mayor que la del gobierno nacional ($L_N/L_T = 0,202$); y ii) la participación del gasto nacional en el gasto total ($G_N/G_T = 0,561$) mayor que la de los gobiernos subnacionales ($G_S/G_T = 0,439$).

La participación del empleo total nacional disminuye del 62,7% del total en 1950 al 20,2% en 2015; la participación provincial crece del 25,7% al 66,9% entre esos años (**Tabla 5**). Esas participaciones relativas en el empleo son similares a las participaciones relativas en la producción de bienes (para la Nación fue del 30% en 2010 y 24% en 2019). La participación nacional en el gasto consolidado pasa del 65,9% en 1980 al 56,1% en 2015.

Tabla 5. Empleados en el sector público de Argentina. Por nivel de gobierno. Evolución 1950-2015

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

Fuente: elaboración propia en base a Banco Central de la República Argentina (BCRA), Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP) y Lopez y Zeller (2017).

La especialización lleva a pujas por el reparto de los recursos fiscales. Una de las dimensiones se relaciona con la política salarial. Como en el nivel nacional la intensidad de uso de trabajo es baja, puede otorgar beneficios especiales a su personal sin alto impacto presupuestario (es “importante no ser importante”). Los gobiernos subnacionales proveen bienes intensivos en trabajo y deben enfrentar, al diseñar la política salarial, mayores conflictos con la parte gremial -un caso claro es el de los conflictos con el sector docente.

V. MODELO DE CONFLICTO DE INTERESES Y DECISIONES FISCALES

Otra de las dimensiones de la puja por el reparto de los recursos fiscales se relaciona con el tipo de bienes. El gobierno nacional provee subsidios que en su mayoría son recibidos por votantes y puede obtener un alto beneficio político de ese gasto. Los gobiernos subnacionales proveen bienes que en muchos casos no van dirigidos a votantes directos con lo que el beneficio político puede ser menor. Estas pujas pueden llevar a grandes redistribuciones entre beneficiarios de PB y los de T. Esas redistribuciones pueden originar costos de eficiencia según el diseño. En esta sección, se presenta un modelo simple que ejemplifica estos dos casos.

V.1. Modelo simple⁵

En una comunidad hay dos tipos de agentes: N y P . La función de utilidad de un individuo i dentro de cada grupo viene dada por:

$$U(c_i, g_k) = c_i + \gamma_i^k g_k \quad i = N, P \quad (1)$$

con $\gamma_i^k > 1$, y donde c_i es un bien de consumo privado y g_k son bienes públicos. Hay dos tipos de gasto público para proveer estos bienes públicos:

$$g_k = (g_1, g_2) \quad (2)$$

Se supone que los grupos N y P son del mismo del mismo tamaño de modo que la cantidad de individuos dentro de cada grupo se normaliza a uno. Los individuos pueden diferir tanto en la intensidad de sus preferencias por bienes públicos como en su composición.

El caso que se estudia en esta sección es el de igual intensidad de las preferencias, pero diferente composición, que se representa del modo siguiente:

$$\begin{array}{ll} \gamma_N^1 = \gamma & \gamma_N^2 = 0 \\ \gamma_P^1 = 0 & \gamma_P^2 = \gamma \end{array}$$

Los individuos N demandan el bien público g_1 y los individuos P el g_2 . El parámetro de intensidad de las preferencias por el bien público (γ) es igual en los dos grupos.

⁵ En base a Bolton y Roland (1996), Persson y Tabellini (2000) y Porto (2002).

El tamaño del gasto público ($g_1 + g_2$) resulta de igualarlo con el costo directo e indirecto de la recaudación que viene dado por:

$$g_1 + g_2 = \left[t - \left(\frac{t^2}{2} \right) \right] 2y \quad (3)$$

El impuesto se aplica sobre el consumo con alícuota t ; $\left[\left(\frac{t^2}{2} \right) \cdot y \right]$ es la carga excedente o costo indirecto; y es el ingreso per cápita, que se supone igual en los dos grupos; el ingreso total es $2y$.

V.2. Decisiones separadas para cada grupo

Si los individuos N (que demandan sólo g_1) y P (que demandan sólo g_2) estuvieran separados en dos comunidades homogéneas en cuanto a preferencias, las funciones de utilidad indirecta en cada comunidad vendrían dadas por

$$U_N(t, y) = (1 - t)y + \gamma_N \left[t - \left(\frac{t^2}{2} \right) \right] y \quad (4)$$

$$U_P(t, y) = (1 - t)y + \gamma_P \left[t - \left(\frac{t^2}{2} \right) \right] y \quad (5)$$

y si la intensidad de las preferencias es igual, resulta $\gamma_N = \gamma_P = \gamma$. Maximizando con respecto a t en cada comunidad, se obtiene

$$t = 1 - \frac{1}{\gamma} \quad (6)$$

La alícuota que maximiza la utilidad es la misma para los dos grupos ya que las funciones de utilidad son iguales (excepto en cuanto al tipo de gasto público) y también son iguales los ingresos. Esa alícuota es igual a la que elegiría un gobierno central benevolente para maximizar una función de bienestar social en la que los dos grupos estuvieran perfectamente identificados y tuvieran la misma ponderación ($W = U_N + U_P$).

V.3. Un grupo explota fiscalmente al otro

Redistribución sin pérdida de eficiencia

Supóngase ahora que los individuos N y P viven en la misma comunidad. Las circunstancias e intereses de cada grupo difieren y cada uno de ellos observa cómo las decisiones fiscales afectan el gasto público que los beneficia y los impuestos que deben pagar. La composición del gasto público dependerá del balance de las fuerzas políticas que representan a esos dos grupos en un momento dado. Y ese balance estará

influenciado por un conjunto de factores, entre otros, la forma de elección del gobierno, la situación general del país y la distribución del poder político en las instituciones del gobierno.

Si el poder político está distribuido de modo tal que la decisión sobre la composición del gasto está en manos de los individuos N , el gasto público será sólo g_1 . Si el gobierno sólo provee g_1 , pero evalúa la pérdida de ingresos de los individuos P por tener que pagar impuestos, la función a maximizar es $W = U_N + (1 + t)y$, con $g_1 = (t - t^2/2)2y$. La alícuota resultante es

$$t = 1 - 1/\gamma \quad (7)$$

que es igual a (6). Como sólo se provee g_1 , pero todos pagan impuestos, la cantidad del bien público que consume el grupo N aumenta. Las utilidades son

$$U_N^* = (1 - t)y + \gamma_N^1 \left[t - \left(t^2/2 \right) \right] 2y \quad (8)$$

$$U_P^* = (1 - t)y \quad (9)$$

Los individuos P tienen una pérdida de utilidad -(9) versus (5)- en tanto que los individuos N tienen una ganancia de utilidad -(8) versus (4)-. Como $\gamma_N = \gamma_P = \gamma$, la transferencia de ingresos vía el control del aparato fiscal no origina pérdidas de eficiencia.

En este modelo hay un conflicto de intereses. El grupo que consigue el dominio del aparato fiscal (p.ej. N) se apropia de todo el beneficio del gasto público, en tanto que el costo se reparte entre toda la comunidad.

Con costos en términos de bienestar

El modelo de la sección anterior se desarrolló suponiendo que el gobierno tenía en cuenta la pérdida para el grupo P por tener que pagar el impuesto pese a no ser beneficiario del gasto. Si esa pérdida no es tenida en cuenta, los individuos N que capturaron el sistema fiscal maximizan la utilidad -(1)- con la restricción de presupuesto público,

$$g_1 = 2 \left(t - t^2/2 \right) y \quad (10)$$

El grupo N desea ahora una alícuota mayor ya que el costo se reparte entre los dos grupos, el beneficio está concentrado en N y la pérdida de utilidad de P (por pagar impuestos) tiene ponderación cero. La alícuota resultante es

$$t = 1 - 1/(2\gamma_N) \quad (11)$$

En este caso no sólo hay redistribución vía el aparato fiscal, sino también costo en términos de bienestar ya que la utilidad que gana el grupo N es menor que la pérdida del grupo P,

$$\Delta U_N = \frac{\gamma y}{2} - \frac{y}{4\gamma} \quad (12)$$

$$\Delta U_P = -\frac{\gamma y}{2} \quad (13)$$

$$\Delta U_N - \Delta U_P = -\frac{y}{4\gamma} \quad (14)$$

V.4. Discusiones adicionales al modelo

El modelo simple ilustra no sólo los efectos de la captura del aparato fiscal⁶ sino también que, dependiendo del poder de ese grupo, se instrumentan distintas políticas fiscales. Si el poder del grupo *N* es tal que tiene en cuenta la pérdida de utilidad de *P* por pagar impuestos, la alícuota es igual a la que maximiza la utilidad de los dos grupos y la captura del aparato fiscal sólo redistribuye ingresos. Si el poder de *N* es tal que no tiene en cuenta la pérdida del otro grupo, la alícuota resultante es mayor. El equilibrio implica redistribución vía el aparato fiscal -como en el caso anterior- pero ahora con costos en términos de bienestar. La resistencia a la política fiscal por el grupo *P* será mayor en este segundo caso. La resistencia o rechazo es función del tamaño de la alícuota ya que el gasto dirigido a ese grupo es en los dos casos igual a cero. Qué política instrumente el grupo *N* va a depender de su poder político relativo.

El modelo es útil para analizar algunas de las pujas recientes en el sector público argentino. Los grupos *N* y *P* pueden interpretarse como el Gobierno Nacional y las Provincias, respectivamente, tratando de cambiar la composición del gasto público entre el gasto previsional ($g_1 = T$) y la parte provincial en la coparticipación federal de impuestos (para financiar el gasto $g_2 (=PB)$ en educación, hospitales, policía, etc.).

En algunos momentos la Nación disminuyó las alícuotas de los impuestos que financiaban la previsión social e incrementó el gasto (comienzos de los ochenta y de los noventa); en otros momentos las provincias revirtieron la situación (por ejemplo, aumentando el porcentaje provincial en la Ley 23.548/88). La situación no resuelta de la coparticipación federal de impuestos desde el vencimiento del plazo fijado por la Ley 23.548 (31/12/89) y el mandato incumplido de la Constitución Nacional de 1994 (sancionar un nuevo régimen de coparticipación de impuestos antes del 31/12/96) son ejemplos del conflicto de intereses que ilustra el modelo.

⁶ Gana el grupo que lo capturó a expensas del otro grupo.

El caso más reciente se inicia en 1992 cuando se firmó el Pacto Fiscal I, ratificado por Ley 24.130, por el que se afectaban recursos coparticipables para financiar la privatización de las jubilaciones (AFJP). Los aportes patronales y personales de los trabajadores activos pasaron a las AFJP de modo de crear un régimen privado y la formación del mercado de capitales. Como el gobierno nacional quedó a cargo de los jubilados y pensionados se previó para la transición la afectación de recursos antes mencionada. Estas disposiciones sufrieron modificaciones, pero siempre se cumplió con el requisito previsto en las Leyes de Coparticipación Federal de requerir la adhesión de las provincias.

En la ley de Presupuesto de 2006 (Ley 26078), se estableció la prórroga de las afectaciones y pese a que estaba en vigencia la Constitución Nacional de 1994, que fijaba la necesidad de “aprobación de las provincias” para la Ley Convenio (antes establecida solo por las Leyes de coparticipación), no se cumplió con ese requisito. El gobierno nacional contó desde ese momento no solo con los aportes de los trabajadores activos sino también con los fondos deducidos de la coparticipación que estaban destinados a financiar la transición y que ahora habían perdido justificación. A partir de 2008 el gobierno nacional contó con otro financiamiento pues el stock de aportes a las AFJP se transfirió a la ANSES lo que incrementó los recursos disponibles. Esta implicó más gasto *N* y menos gasto *P*.

Varias provincias reclamaron por la afectación de la coparticipación (San Luis, Córdoba y Santa Fe). La Corte Suprema de Justicia falló con sólido fundamento jurídico, pero con una oportunidad objetable: lo hizo en noviembre 2015 a un mes de la asunción del nuevo gobierno al que le ordenó cesar con la retención y devolver las sumas en forma a acordar.

En el camino el gobierno nacional había expandido el número de beneficiarios de 3,3 millones en 2006 a 6,3 millones en 2015. A esta explosiva expansión en un sistema financieramente quebrado se le agregó la ley de movilidad previsional en 2008 (Ley 26.417) y el agregado de otras prestaciones sociales.

La enseñanza principal es que el gobierno nacional, cada vez que necesita y enfrenta pasividad del Congreso y de las Provincias, avanza sobre los recursos provinciales que son necesarios para financiar bienes tales como educación básica, salud, justicia, seguridad y servicios urbanos. Una valla para contener estos avances es sancionar una Ley de Coparticipación como lo manda la Constitución Nacional de 1994, con reglas claras, no negociables y no manipulables para la distribución entre la Nación y el conjunto de provincias y entre provincias. Los dos niveles deben cumplir con el principio de solidaridad institucional que significa que ninguno de ellos genere externalidades fiscales (sin compensación) que perjudiquen al otro nivel.

VI. CONCLUSIONES

El trabajo provee un marco para el estudio de las características, la evolución, la situación actual y los conflictos que surgen de las relaciones fiscales intergubernamentales. Se documenta que ha habido una importante descentralización de gastos entre 1980 y 2015 y que la misma no ha sido en la misma proporción en todas las funciones de gasto. A su vez, la descentralización ha sido asimétrica entre gastos e impuestos: la Nación disminuyó significativamente la participación en el gasto consolidado (del 66% en 1980 al 56% en 2015) pero mantuvo la participación del 80% en los impuestos. Como consecuencia de esa asimetría los gobiernos subnacionales son “transferencia dependientes” y esa dependencia origina pujas por los recursos fiscales. La intensidad de uso de trabajo (característica de la función de producción) varía entre los bienes provistos por los dos niveles de gobierno: para el agregado es del 11% en la Nación y del 57% en las provincias. La diferencia es muy superior al considerar bienes en particular: en previsión social es del 1% (siendo el gasto igual al 8,6% del PIB⁷) y en educación del 91% (siendo el gasto igual al 6,5% del PIB⁸).

A lo largo del tiempo ha aumentado la participación de las provincias en bienes con mayor intensidad de uso de trabajo lo que implicó una reversión de la participación de cada nivel en el empleo público total: la Nación pasó de representar el 63% en 1980 al 20,2% en 2015. El sector público argentino está constituido por dos sectores especializados: la Nación en el pago de transferencias, con baja intensidad de uso de trabajo, y las provincias en la producción de bienes, con alta intensidad de uso de trabajo.

Estas características descriptas generan pujas por la distribución de los recursos, que es un rasgo de la política fiscal argentina desde hace casi medio siglo. Se presenta un modelo teórico que representan el caso argentino y se derivan conclusiones de relevancia para el diseño de la política fiscal. Por un lado, avanzar en la descentralización impositiva de modo de aproximar las decisiones de gasto y de financiamiento. Por otro, sancionar una Ley de Coparticipación como lo manda la Constitución Nacional de 1994, con reglas claras, no negociables y no manipulables. En los dos frentes los avances deben ser graduales logrando mejoras marginales teniendo en cuenta que la distribución de fuerzas marca diferencias entre “lo que debería hacerse” y “lo que puede hacerse”.

⁷ Según gasto nacional del año 2019.

⁸ Estimación para el año 2019.

REFERENCIAS

- Arzaghi M. y V. Henderson (2005): “Why countries are fiscally decentralizing”. *Journal of Public Economics*, Vol.89 (7).
- Bolton P. y G. Roland (1996): “Distributional conflicts. Factor mobility and political integration”. *American Economic Review*, Vol. 86, No 2.
- Nuñez Miñana, H. y A. Porto: “Coparticipación federal y tamaño del sector público provincial”. *CFI*, Bs As, 1982.
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace Jovanovich, New York.
- Panizza U. (1999): “On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence”. *Journal of Public Economics*, Vol. 74 (1).
- Persson T. y G. Tabellini (2000): *Political Economics. Explaining economic policy*, The MIT Press.
- Porto, A. (2002): *Microeconomía y Federalismo Fiscal*, EDULP, La Plata
- Porto, A. (2020): “Evolución del sector público argentino en el último siglo y medio”, mimeo.

ANEXO

Tabla A.1.– Grado de descentración del gasto consolidado hacia gobiernos subnacionales (provincias y municipios)

Año	Prestación de bienes y servicios públicos												Transferencias								TOTAL
	Funcionamiento del estado			Gasto público social					Gasto público en servicios económicos				Gasto público social			Gasto público en servicios económicos			Servicios de la deuda pública	TOTAL	
	Administración general	Justicia	Defensa y seguridad	Educación, cultura y ciencia y técnica	Salud	Agua potable y alcantarillado	Vivienda y urbanismo	Otros servicios urbanos	Producción primaria	Industria	Otros gastos en servicios económicos	TOTAL	Promoción y asistencia social	Previsión social	Trabajo	Energía y combustible	Transporte	Comunicaciones			
1980	0.76	0.61	0.26	0.52	0.40	0.34	0.95	1.00	0.76	0.09	0.35	0.50	0.28	0.19	-	0.17	0.38	0.04	0.04	0.18	0.34
1981	0.78	0.64	0.23	0.54	0.37	0.65	0.84	1.00	0.73	0.06	0.38	0.48	0.25	0.22	-	0.08	0.37	0.05	0.04	0.15	0.31
1982	0.72	0.63	0.18	0.53	0.35	0.60	0.75	1.00	0.70	0.03	0.24	0.42	0.24	0.20	-	0.05	0.29	0.03	0.02	0.11	0.24
1983	0.69	0.62	0.20	0.52	0.36	0.63	0.81	1.00	0.67	0.03	0.26	0.44	0.30	0.20	-	0.05	0.35	0.05	0.03	0.14	0.28
1984	0.67	0.60	0.28	0.60	0.42	0.62	0.89	1.00	0.72	0.05	0.25	0.50	0.27	0.23	-	0.09	0.34	0.06	0.01	0.16	0.33
1985	0.68	0.63	0.31	0.59	0.43	0.65	0.82	1.00	0.74	0.05	0.15	0.49	0.28	0.22	-	0.10	0.38	0.08	0.02	0.17	0.33
1986	0.71	0.66	0.31	0.63	0.43	0.77	0.86	1.00	0.76	0.07	0.30	0.54	0.40	0.23	-	0.11	0.34	0.05	0.02	0.18	0.37
1987	0.69	0.65	0.31	0.62	0.41	0.74	0.92	1.00	0.65	0.07	0.19	0.52	0.40	0.21	-	0.08	0.34	0.03	0.03	0.17	0.35
1988	0.68	0.65	0.30	0.61	0.39	0.77	0.92	1.00	0.65	0.08	0.22	0.50	0.43	0.23	-	0.06	0.26	0.02	0.11	0.18	0.35
1989	0.66	0.67	0.31	0.64	0.41	0.85	0.93	1.00	0.71	0.06	0.11	0.48	0.39	0.18	-	0.07	0.28	0.03	0.11	0.16	0.32
1990	0.69	0.70	0.37	0.63	0.39	0.86	0.94	1.00	0.84	0.07	0.14	0.52	0.55	0.20	-	0.11	0.32	0.10	0.06	0.19	0.37
1991	0.69	0.69	0.37	0.64	0.44	0.86	0.92	1.00	0.77	0.07	0.39	0.57	0.63	0.22	-	0.13	0.38	0.48	0.08	0.21	0.41
1992	0.67	0.68	0.39	0.78	0.49	0.88	0.95	1.00	0.66	0.23	0.60	0.63	0.68	0.24	-	0.18	0.46	0.42	0.07	0.24	0.45
1993	0.71	0.70	0.40	0.77	0.50	0.97	0.96	1.00	0.68	0.12	0.88	0.66	0.67	0.26	0.05	0.17	0.51	0.23	0.12	0.27	0.48
1994	0.68	0.66	0.39	0.77	0.48	0.97	0.93	1.00	0.70	0.33	0.84	0.64	0.64	0.23	0.06	0.31	0.56	0.32	0.13	0.27	0.48
1995	0.68	0.66	0.41	0.77	0.47	0.95	0.99	1.00	0.70	0.33	0.91	0.64	0.60	0.23	0.01	0.37	0.58	0.28	0.13	0.26	0.47
1996	0.69	0.66	0.40	0.75	0.48	0.92	0.99	1.00	0.69	0.46	0.91	0.65	0.66	0.19	0.02	0.57	0.62	0.32	0.18	0.25	0.47
1997	0.70	0.66	0.43	0.76	0.48	0.89	0.99	1.00	0.72	0.55	0.85	0.65	0.70	0.18	0.05	0.67	0.65	0.27	0.15	0.26	0.47
1998	0.71	0.67	0.45	0.76	0.49	0.86	1.00	1.00	0.72	0.50	0.88	0.66	0.71	0.19	0.10	0.74	0.63	0.29	0.16	0.27	0.49
1999	0.66	0.68	0.45	0.79	0.50	0.90	1.00	1.00	0.78	0.51	0.84	0.66	0.73	0.20	0.08	0.70	0.67	0.43	0.15	0.26	0.49
2000	0.67	0.69	0.48	0.80	0.52	0.93	1.00	1.00	0.80	0.53	0.85	0.67	0.73	0.20	0.11	0.68	0.65	0.57	0.16	0.26	0.48
2001	0.72	0.70	0.49	0.81	0.53	0.94	1.00	1.00	0.72	0.58	0.86	0.69	0.73	0.22	0.17	0.66	0.72	0.53	0.18	0.27	0.49
2002	0.68	0.68	0.46	0.80	0.52	0.96	1.00	1.00	0.70	0.48	0.83	0.66	0.72	0.22	0.08	0.54	0.72	0.41	0.19	0.27	0.48
2003	0.64	0.69	0.45	0.78	0.53	0.95	1.00	1.00	0.75	0.52	0.17	0.63	0.71	0.21	0.08	0.57	0.71	0.41	0.21	0.28	0.47
2004	0.68	0.68	0.48	0.80	0.53	0.92	0.99	1.00	0.75	0.58	0.68	0.67	0.68	0.22	0.11	0.18	0.59	0.50	0.23	0.28	0.50
2005	0.70	0.68	0.51	0.80	0.54	0.93	0.99	1.00	0.75	0.34	0.31	0.67	0.69	0.24	0.12	0.22	0.49	0.41	0.06	0.27	0.50
2006	0.70	0.68	0.51	0.79	0.54	0.72	0.99	1.00	0.71	0.51	0.49	0.69	0.68	0.24	0.13	0.24	0.44	0.38	0.09	0.28	0.51
2007	0.68	0.69	0.52	0.79	0.54	0.77	0.99	1.00	0.48	0.34	0.82	0.69	0.65	0.20	0.13	0.15	0.37	0.34	0.08	0.24	0.48
2008	0.67	0.69	0.54	0.79	0.51	0.68	0.99	1.00	0.35	0.57	0.85	0.67	0.62	0.22	0.12	0.11	0.31	0.40	0.06	0.23	0.47
2009	0.64	0.69	0.51	0.78	0.47	0.63	1.00	1.00	0.42	0.56	0.82	0.65	0.62	0.22	0.11	0.09	0.30	0.31	0.07	0.23	0.46
2010	0.63	0.68	0.49	0.77	0.47	0.62	0.99	1.00	0.43	0.61	0.73	0.64	0.63	0.21	0.09	0.08	0.30	0.14	0.10	0.23	0.45
2011	0.64	0.68	0.54	0.76	0.47	0.60	0.99	1.00	0.52	0.59	0.83	0.64	0.62	0.21	0.09	0.07	0.29	0.11	0.09	0.22	0.45
2012	0.64	0.68	0.54	0.77	0.46	0.55	0.99	1.00	0.55	0.50	0.81	0.64	0.57	0.21	0.10	0.08	0.30	0.12	0.11	0.22	0.44
2013	0.65	0.67	0.53	0.75	0.47	0.52	0.82	1.00	0.58	0.46	0.81	0.63	0.57	0.20	0.11	0.07	0.36	0.12	0.14	0.22	0.44
2014	0.66	0.68	0.54	0.74	0.46	0.58	0.80	1.00	0.61	0.44	0.81	0.63	0.62	0.20	0.10	0.04	0.35	0.11	0.12	0.20	0.42
2015	0.67	0.68	0.57	0.75	0.47	0.59	0.86	1.00	0.64	0.37	0.71	0.64	0.63	0.20	0.09	0.08	0.36	0.14	0.13	0.21	0.44
2016	0.67	0.68	0.60	0.76	0.48	0.60	0.87	1.00	0.65	0.35	0.84	0.65	0.59	0.21	0.07	0.06	0.35	0.15	0.08	0.20	0.42
2017	0.68	0.68	0.62	0.76	0.48	0.59	0.89	1.00	0.67	0.40	0.88	0.66	0.59	0.19	0.07	0.12	0.41	0.22	0.11	0.22	0.44

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía - Secretaría de Política Económica

Tabla A.2. Clasificación de los gastos en PB y T por niveles de gobierno

Concepto	Estructura del gasto primario en cada nivel de gobierno			Estructura del gasto primario por cada rama			Concepto	Estructura del gasto primario en cada nivel de gobierno			Estructura del gasto primario por cada rama		
	Producción de bienes públicos	Transferencias	CONSOLIDADO	Producción de bienes públicos	Transferencias	CONSOLIDADO		Producción de bienes públicos	Transferencias	CONSOLIDADO	Producción de bienes públicos	Transferencias	CONSOLIDADO
Año 2004	100.0%	100.0%	100.0%	52.6%	47.4%	100.0%	Año 2012	100.0%	100.0%	100.0%	52.6%	47.4%	100.0%
Nación	24.5%	73.3%	47.6%	27.1%	72.9%	100.0%	Nación	32.4%	78.6%	54.3%	31.4%	68.6%	100.0%
Provincias	58.1%	24.9%	42.3%	72.2%	27.8%	100.0%	Provincias	52.9%	20.0%	37.3%	74.6%	25.4%	100.0%
Municipios	17.5%	1.8%	10.1%	91.4%	8.6%	100.0%	Municipios	14.8%	1.4%	8.4%	92.0%	8.0%	100.0%
Año 2005	100.0%	100.0%	100.0%	56.3%	43.7%	100.0%	Año 2013	100.0%	100.0%	100.0%	53.0%	47.0%	100.0%
Nación	23.9%	71.5%	44.8%	30.1%	69.9%	100.0%	Nación	32.9%	79.1%	54.6%	32.0%	68.0%	100.0%
Provincias	59.0%	26.2%	44.7%	74.3%	25.7%	100.0%	Provincias	51.6%	19.5%	36.5%	75.0%	25.0%	100.0%
Municipios	17.0%	2.2%	10.6%	90.8%	9.2%	100.0%	Municipios	15.4%	1.4%	8.8%	92.5%	7.5%	100.0%
Año 2006	100.0%	100.0%	100.0%	56.7%	43.3%	100.0%	Año 2014	100.0%	100.0%	100.0%	52.8%	47.2%	100.0%
Nación	24.1%	72.4%	45.0%	30.1%	69.7%	100.0%	Nación	34.0%	80.2%	55.8%	32.2%	67.8%	100.0%
Provincias	59.1%	25.2%	44.4%	75.4%	24.6%	100.0%	Provincias	51.0%	18.4%	35.6%	75.6%	24.4%	100.0%
Municipios	16.8%	2.4%	10.5%	90.3%	9.7%	100.0%	Municipios	15.0%	1.4%	8.6%	92.4%	7.6%	100.0%
Año 2007	100.0%	100.0%	100.0%	53.4%	46.6%	100.0%	Año 2015	100.0%	100.0%	100.0%	52.2%	47.8%	100.0%
Nación	24.9%	76.1%	48.8%	27.3%	72.7%	100.0%	Nación	30.9%	80.2%	54.5%	29.6%	70.4%	100.0%
Provincias	58.9%	22.1%	41.8%	75.3%	24.7%	100.0%	Provincias	53.8%	18.4%	36.8%	76.1%	23.9%	100.0%
Municipios	16.2%	1.8%	9.5%	91.1%	8.9%	100.0%	Municipios	15.4%	1.4%	8.7%	92.5%	7.5%	100.0%
Año 2008	100.0%	100.0%	100.0%	52.7%	47.3%	100.0%	Año 2016	100.0%	100.0%	100.0%	49.8%	50.2%	100.0%
Nación	26.3%	76.6%	50.1%	27.7%	72.3%	100.0%	Nación	29.6%	81.0%	55.4%	26.6%	73.4%	100.0%
Provincias	58.3%	22.0%	41.1%	74.7%	25.3%	100.0%	Provincias	55.1%	17.9%	36.4%	75.4%	24.6%	100.0%
Municipios	15.4%	1.4%	8.8%	92.2%	7.8%	100.0%	Municipios	15.3%	1.1%	8.2%	93.0%	7.0%	100.0%
Año 2009	100.0%	100.0%	100.0%	53.6%	46.4%	100.0%	Año 2017	100.0%	100.0%	100.0%	50.9%	49.1%	100.0%
Nación	28.4%	76.4%	50.7%	30.0%	70.0%	100.0%	Nación	27.2%	79.5%	52.8%	26.2%	73.8%	100.0%
Provincias	55.7%	21.9%	40.0%	74.5%	25.5%	100.0%	Provincias	57.2%	19.3%	38.6%	75.5%	24.5%	100.0%
Municipios	15.9%	1.7%	9.3%	91.5%	8.5%	100.0%	Municipios	15.6%	1.3%	8.6%	92.7%	7.3%	100.0%
Año 2010	100.0%	100.0%	100.0%	52.8%	47.2%	100.0%	Año 2018	100.0%	100.0%	100.0%	50.4%	49.6%	100.0%
Nación	30.0%	77.9%	52.6%	30.2%	69.8%	100.0%	Nación	26.5%	78.9%	52.5%	25.5%	74.5%	100.0%
Provincias	53.4%	20.5%	37.9%	74.5%	25.5%	100.0%	Provincias	57.2%	19.8%	38.7%	74.6%	25.4%	100.0%
Municipios	16.6%	1.7%	9.6%	91.8%	8.2%	100.0%	Municipios	16.2%	1.3%	8.8%	92.7%	7.3%	100.0%
Año 2011	100.0%	100.0%	100.0%	53.0%	47.0%	100.0%	Año 2019	100.0%	100.0%	100.0%	50.6%	49.4%	100.0%
Nación	30.1%	77.9%	52.6%	30.3%	69.7%	100.0%	Nación	24.3%	78.0%	50.8%	24.2%	75.8%	100.0%
Provincias	54.5%	20.4%	38.5%	75.1%	24.9%	100.0%	Provincias	59.5%	20.8%	40.3%	74.6%	25.4%	100.0%
Municipios	15.4%	1.7%	9.0%	91.0%	9.0%	100.0%	Municipios	16.2%	1.3%	8.8%	93.0%	7.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto (Ministerio de Economía - Secretaría de Hacienda)

Tabla A.3 – Desagregación del gasto en educación y cultura. Participación de los gobiernos subnacionales (provincias y municipios) en el gasto total (%)

Año	Educación, cultura, ciencia y técnica					TOTAL
	Educación básica	Educación superior y universitaria	Ciencia y técnica	Cultura	Educación y cultura sin discriminar	
1980	0.65	0.12	0.03	0.67	0.63	0.52
1981	0.66	0.20	0.04	0.77	0.76	0.54
1982	0.66	0.19	0.02	0.71	0.79	0.53
1983	0.65	0.10	0.03	0.70	0.68	0.52
1984	0.70	0.19	0.01	0.74	0.81	0.60
1985	0.72	0.19	0.00	0.69	0.78	0.59
1986	0.77	0.21	0.05	0.55	0.79	0.63
1987	0.77	0.19	0.02	0.67	0.81	0.62
1988	0.76	0.18	0.03	0.57	0.81	0.61
1989	0.79	0.20	0.03	0.62	0.84	0.64
1990	0.77	0.19	0.03	0.66	0.85	0.63
1991	0.78	0.16	0.04	0.70	0.87	0.64
1992	0.98	0.21	0.05	0.52	0.86	0.78
1993	0.98	0.18	0.06	0.64	0.84	0.77
1994	0.97	0.20	0.05	0.58	0.86	0.77
1995	0.97	0.24	0.06	0.58	0.94	0.77
1996	0.96	0.22	0.07	0.57	0.93	0.75
1997	0.95	0.25	0.04	0.53	0.95	0.76
1998	0.95	0.25	0.05	0.66	0.96	0.76
1999	0.97	0.27	0.04	0.72	0.95	0.79
2000	0.98	0.26	0.05	0.76	0.97	0.80
2001	0.99	0.27	0.06	0.76	0.97	0.81
2002	0.97	0.27	0.11	0.75	0.97	0.80
2003	0.98	0.24	0.07	0.74	0.97	0.78
2004	0.97	0.28	0.06	0.76	0.97	0.80
2005	0.97	0.28	0.05	0.78	0.98	0.80
2006	0.96	0.27	0.06	0.78	0.98	0.79
2007	0.97	0.27	0.05	0.79	0.97	0.79
2008	0.97	0.27	0.04	0.76	0.98	0.79
2009	0.97	0.25	0.05	0.74	0.98	0.78
2010	0.97	0.24	0.06	0.71	0.97	0.77
2011	0.94	0.25	0.04	0.72	0.98	0.76
2012	0.97	0.24	0.04	0.68	0.97	0.77
2013	0.95	0.24	0.04	0.66	0.97	0.75
2014	0.95	0.22	0.04	0.64	0.90	0.74
2015	0.96	0.24	0.05	0.61	0.81	0.75
2016	0.97	0.24	0.04	0.69	0.82	0.76
2017	0.97	0.23	0.05	0.72	0.86	0.76

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía - Secretaría de Política Económica