

# DESCENTRALIZACIÓN, DESIGUALDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL FEDERALISMO ARGENTINO.

Un análisis de la desigualdad interprovincial a  
través de la provisión de políticas sociales de  
salud, educación y vivienda \*

---

\* Este documento es el resultado de un proyecto de investigación titulado "Descentralización, desigualdad y políticas sociales. Un análisis de las Relaciones Intergubernamentales en Argentina (2003-2018)", Proyecto Categoría "Estimular", aprobado y financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica (SeCyT) de la Universidad Nacional de Córdoba, Convocatoria 2018, y radicado en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS), Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba.

Una parte importante del mismo se desarrolló en una estancia de investigación realizada en el *Weatherhead Center for International Affairs* de la Universidad de Harvard en 2019, bajo la supervisión del profesor Steven Levitsky. Una versión previa de este trabajo se presentó como una conferencia titulada "Descentralización, relaciones intergubernamentales y desigualdad regional en Argentina", celebrada en la Facultad de Derecho de Harvard, Universidad de Harvard, EE. UU., el 18 de abril de 2019.



Por *CRISTIAN ALTAVILLA* \*\*

---

\*\* Abogado, Doctor en Derecho y Cs Ss, Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y *PhD Visiting* en el Dottorato in Science Politiche de la Universidad de Bologna, Italia; Director de la Carrera de Abogacía, Universidad Siglo 21; Profesor de la materia Derecho Constitucional, de Derecho Público Provincial y Municipal y de Derecho Político, Facultad de Derecho – UNC y de la Universidad Siglo 21. Becario Postdoctoral de CONICET (2016-2019) y visiting researcher en las universidades Federal de Minas Gerais (Brasil), Aarhus Universitet, (Dinamarca), de Granada (España), Areandina (Colombia) y en la Universidad de Harvard (EEUU). Director del proyecto de investigación internacional “Relaciones intergubernamentales, descentralización fiscal y gobiernos multinivel. España y Argentina en perspectiva comparada (1970-2018)” radicado en la Universidad Siglo 21 (2018-2019) y del Proyecto de Investigación Estimular “Descentralización, desigualdad y políticas sociales. Un análisis de las Relaciones Intergubernamentales en Argentina (2003-2018)”, Proyecto Categoría “Estimular” radicado en Secretaría de Ciencia y Técnica, UNC. e-mail: cristianaltavilla@hotmail.com.

## 1. INTRODUCCIÓN

La descentralización de funciones y competencias desde los Estados nacionales hacia niveles de gobiernos subnacionales ha sido una tendencia mundial en las últimas décadas. La mayoría de los países de Europa y América Latina, independientemente de la forma de Estado, han operado una fuerte descentralización, sea hacia los estados miembros (provincias, estados, cantones, etc.), hacia los entes locales de gobierno (municipios) o bien hacia niveles de gobierno intermedios (regiones o comunidades).

Este proceso, sin embargo, no ha sido uniforme en todos los casos, adquiriendo distintas formas en diversos países y dentro de un mismo país a través del tiempo. Lo más significativo ha sido el hecho de que la descentralización ha operado en diversos diseños institucionales, comprendiendo no solo a países de estructura federal, sino también a países tradicionalmente

unitarios. Algunos países incluso cambiaron su estructura estatal, convirtiéndose en nuevas formas de Estados, sistemas mixtos o híbridos, tales como los denominados Estados quasi-federales, descentralizados o regionales, como lo evidencian los casos de Italia, España y Gran Bretaña.

Argentina no ha sido la excepción. La creciente participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público desde la década del '60 refleja un continuo proceso de descentralización. Las relaciones intergubernamentales (en adelante RIG) han adquirido diferentes características a lo largo de las últimas décadas (ver Altavilla 2018). Sin embargo, el conflicto – más que la cooperación – continúa siendo la principal característica de las relaciones Nación-provincias, en especial si se las estudia con relación al complejo sistema de transferencias federales y, dentro de éstas, del régimen de coparticipación (Altavilla 2016a).

La falta de mecanismos efectivos de coordinación y la ausencia de acuerdos a largo plazo son características recurrentes del federalismo fiscal argentino. Esta problemática cuestión pone al régimen de coparticipación y el federalismo fiscal en la agenda de cada nuevo gobierno.

Resultado de largos y complejos procesos de negociaciones entre ambos niveles de gobierno, el régimen de coparticipación vigente (Ley N° 23.548/1988) muestra un alto grado de redistribución (Altavilla 2014). Ello significa que las transferencias federales asignan mayores recursos a aquellas provincias más rezagadas y pobres de la federación; aquellas que, al mismo tiempo, proveen menos recursos al sistema.

De acuerdo a la literatura clásica del federalismo fiscal, el principal objetivo de la redistribución en los sistemas de transferencias fiscales es precisamente que los entes subnacionales menos desarrollados y más

pobres, puedan contar con recursos suficientes para lograr un adecuado desarrollo y puedan proveer servicios públicos en similares condiciones y cualidades que aquellas provincias más desarrolladas y ricas (Tiebout 1956; Oates 1972, 1999; Bartolini *et al.* 2016; González 2014).

Sin embargo, Argentina sigue siendo uno de los países con mayores niveles de desigualdad interregional tanto en América Latina (González 2014) como a nivel mundial (CFI 2014). Estos datos revelan el hecho de que, a pesar de aquella redistribución, la desigualdad entre provincias permanece alta, confirmando la tendencia histórica (Altavilla 2016a).

Una consecuencia importante de estos procesos de descentralización ha sido la redefinición del rol de cada nivel en la provisión de bienes públicos: el nivel federal se reserva la función de financiación de los servicios públicos (recentralización de recursos fiscales), mientras que las provincias, su implementación y

administración (descentralización de funciones), lo que predetermina el rol de “ahorrador” (“*expenditure guardians*”) del gobierno federal y las provincias como “gastadores” (“*expenditure advocates*”) en términos de Blom-Hansen (1999). Al mismo tiempo, la descentralización de competencias dotó a los gobernadores de provincias de importantes recursos políticos de acción (Jones y Hwang 2005, entre muchos otros).

Un claro ejemplo de ello lo constituye la provisión de tres políticas sociales clave: salud, educación y vivienda. Debido a que se trata de tres competencias sociales a cargo de las provincias, serán tomadas como indicadores en este trabajo para determinar el grado de igualdad provincial existente en el federalismo argentino.

Estas políticas, si bien fueron implementadas de manera paralela y simultánea por el gobierno federal y por las provincias prácticamente desde fines del s. XIX hasta fines del s. XX, a través de diferentes procesos de descentralización

(primero en la década de 1970 y luego en la década de 1990), las provincias fueron quedando a cargo de manera exclusiva de la implementación y administración de estas políticas.

A dos décadas de la descentralización de competencias sociales básicas como educación, salud y vivienda (ahora gestionadas e implementadas directamente por las provincias) resulta propicio determinar si la descentralización ha contribuido a achicar las brechas de desarrollo y las desigualdades entre provincias (que históricamente caracterizaron a las RIG argentinas, tanto verticales como horizontales – Cetrángolo y Jiménez 2004, entre muchos otros).

De acuerdo a estudios sobre la eficiencia del gasto público subnacional (Moskovits y Cao 2012, Garriga y Salinardi 2014, PNUD, 2011) puede observarse que, paradójicamente, las provincias más beneficiadas por criterios redistributivos, son las que menos invierten en una, algunas o las tres

áreas de políticas públicas sociales tomadas como indicadores, mientras que, en contraposición, las provincias más desarrolladas (y que reciben menos de lo que aportan) son las que más invierten, en porcentaje de sus presupuestos, en las tres áreas indicadas. Al mismo tiempo, se observa una gran dispersión en los indicadores socioeconómicos entre provincias (Tommasi 2002, Cetrángolo *et al.* 2011, Cetrángolo y Goldschmit 2012).

Ello incluso pone en duda la existencia de un sistema único en cada una de estas áreas, por lo que algunos autores han propuesto la idea de *fragmentación* (Tiramonti 2004). Queda de manifiesto así la ausencia de mecanismos de coordinación o el fracaso de éstos (como sucede con la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006 entre otros muchos ejemplos) y ponen en tela de juicio los *principios constitucionales* (avalados jurisprudencialmente) de solidaridad y cooperación como basamento de las relaciones entre niveles de gobierno.

En este nuevo contexto y con estos antecedentes en mente, surge como pregunta de investigación: los procesos de descentralización operados en décadas pasadas (del '70 y '90), ¿contribuyeron a disminuir las desigualdades interregionales?

## 2. FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

La literatura sobre federalismo fiscal se encuentra dividida respecto de si la descentralización ha tenido efectos positivos sobre la disminución de las desigualdades entre regiones. Algunos estudiosos argumentan que el federalismo y la descentralización pueden ser un inhibidor del Estado de bienestar (Peterson 1995); otros, por el contrario, rechazan esta hipótesis (Obinger, Leibfried e Castles 2005).

Estudios teóricos y empíricos arriban a conclusiones muy divergentes. Como Bertolini *et al.* ha hecho notar, algunos estudiosos “señalan que la descentralización proporciona a las jurisdicciones incentivos y la capacidad para implementar políticas orientadas al crecimiento, fomentando así la convergencia, otros señalan que la devolución podría exacerbar las diferencias en la competitividad regional” (2016:6).

De hecho, en algunos casos, la descentralización ha contribuido a mejorar las políticas sociales y a reducir las disparidades interregionales, como ha sucedido en España, Francia e Italia (Cetrángolo y Goldschmit 2013), y otros estudios han concluido que existe una relación positiva entre las transferencias federales y la convergencia económica, como en los casos de Australia, Brasil, Canadá y la propia Unión Europea (González 2014).

La centralización fiscal puede contribuir a mejorar el grado de equidad entre regiones. Si los

gobiernos federales concentran poderes fiscales, ello le permitiría definir o reorientar el gasto social, actuando de manera inductiva y redistributiva en la promoción de mayor igualdad territorial y social entre regiones: “las transferencias tienden a ecualizar la capacidad fiscal de las regiones, permitiendo en consecuencia estándares comunes de bienes públicos a lo largo y ancho del país, pero provee pocos incentivos para que las regiones más rezagadas alcancen esos estándares, especialmente si el gobierno central captura las ganancias en términos de aumento de la base impositiva” (Bertolini *et al.* 2916:6).

Otros, en cambio, ven la centralización como un peligro, desde que debilita a los gobiernos subnacionales y los hace más dependientes del nivel central (Falleti 2010; Prud’Homme 1995) y en otros casos – argumentan – la descentralización ni siquiera incrementó el poder de los gobiernos subnacionales (Falleti 2005).

En conclusión, la descentralización es un proceso que ha adquirido diferentes características y matices en distintos países e incluso a lo largo del tiempo (Altavilla *en prensa*). Cualquiera que fuere el caso, dado un determinado contexto de descentralización, ese proceso tiene que basarse en reglas aceptadas, fuertes y estables, con mecanismos de ejecución y con fuertes incentivos (positivos y negativos) para los actores involucrados. Lo primero hace referencia al *grado de cumplimiento*, lo segundo a la *estabilidad*. Tanto el cumplimiento como la estabilidad constituyen factores claves en los sistemas institucionalizados, en tanto (entre otros muchos efectos) evitan y desincentivan comportamientos oportunistas entre los actores (Brinks, Levitsky and Murillo 2019).

En países como Argentina, donde las disparidades regionales son muy altas y el sistema fiscal es muy centralizado, el sistema de transferencias adquiere un rol fundamental. Un desarrollo regional desigual determina la

concentración de bases impositivas en algunas regiones del país y eso constituye un obstáculo para alcanzar una equivalencia fiscal completa entre las jurisdicciones (Cetrángolo y Goldschmit 2013).

Por lo tanto, se necesitan mecanismos de coordinación intergubernamental en la decisión, diseño e implementación de políticas públicas para alcanzar cierto grado de equivalencia entre regiones y sentar así las bases de “un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”, tal como reza el art. 75, inc. 2º de la Constitución Nacional y “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” como establece el art. 75, inc. 19, denominada la *nueva cláusula* del progreso incorporada en la reforma de 1994.

En función de ello, se requiere, en primer lugar, establecer mecanismos de coordinación

intergubernamentales y, en segundo lugar, que esos mecanismos tengan en cuenta la existencia de tensiones entre las jurisdicciones y sus disparidades (Cetrángolo y Goldschmit 2013).

En Argentina se observa precisamente la ausencia de estos mecanismos o su mal desempeño, ya que los procesos de descentralización que se han llevado a cabo en los últimos 50 años no han contribuido a disminuir las desigualdades interregionales. La hipótesis de trabajo es que las características institucionales básicas del sistema político argentino facilitan comportamientos oportunistas y clientelares entre los actores involucrados, manifestado en la falta de coordinación entre los dos niveles de gobierno (Altavilla 2016a). Como resultado, la mayor descentralización ocurrida en décadas anteriores no ha contribuido a disminuir las desigualdades regionales entre provincias en la implementación de políticas sociales básicas como la salud pública, la educación y la vivienda.

Por el contrario, la presencia de sistemas redistributivos sin reglas fiscales y políticas claras que orienten el gasto (particularmente hacia las políticas más sensibles), terminan por generar desinterés y espacios clientelares. Por otro lado, esta ausencia de mecanismos o su deficiente aplicación, denota también que los principios constitucionales de *solidaridad* y *cooperación*, piedra angular sobre la que descansan las relaciones entre niveles de gobierno, no son cumplidos en la práctica.

En este sentido, la Corte ha dicho que los poderes deben ejercerse para ayudarse mutuamente, y no para destruirse: “de acuerdo a las especiales características con que la Constitución Nacional ha revestido la configuración político institucional de naturaleza federal, *la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas* entre la Nación y las Provincias, debiendo en consecuencia ser interpretadas las normas de aquella de modo que las autoridades de la una y

de las otras se desenvuelvan *armoniosamente*, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, y procurando que actúen *para ayudarse* y no para destruirse”<sup>1</sup>.

Ello implica que ambos niveles de gobierno deben colaborar mutuamente: “Las facultades provinciales no pueden amparar una conducta que interfiera en la satisfacción de un interés público nacional, ni justifican la prescindencia de la solidaridad requerida por el destino común de la Nación toda. El sistema federal importa asignación de competencia a las jurisdicciones federal y provincial; ello no implica, por cierto, subordinación de los estados particulares al gobierno central, pero sí coordinación de esfuerzos y funciones dirigidos al bien común general, tarea en la que ambos han de colaborar, para la consecución eficaz de aquel fin; no debe

---

<sup>1</sup> CSJN, “Provincia de Buenos Aires v. Empresa Nacional de Telecomunicaciones”, Fallos 304-1186, fallo del 24 de agosto de 1982.

verse aquí enfrentamiento de poderes, sino unión de ellos en vista de metas comunes”<sup>2</sup>.

### 3. LA FEDERACIÓN ARGENTINA Y LOS NIVELES SUBNACIONALES DE GOBIERNO

La Federación argentina comprende el gobierno federal, 23 provincias, una ciudad autónoma (la Ciudad de Buenos Aires, que es al mismo tiempo, capital de la república) y alrededor de 3.000 gobiernos locales. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es, a grandes rasgos, muy similar a las provincias, pero tiene diferencias sustanciales<sup>3</sup>. Las provincias, los municipios y la

---

<sup>2</sup> CSJN, “Provincia de Buenos Aires v. Empresa Nacional de Telecomunicaciones”, Fallos 304-1186, fallo del 24 de agosto de 1982.

<sup>3</sup> Para un análisis pormenorizado, puede verse Hernández 2011 y Barrera Buteler 2011. En los aspectos más cruciales, se encuentra equiparada a las provincias y así lo ha querido el constituyente, al mencionar expresamente a la CABA en sus disposiciones: en materia política, cuando determina la composición del Congreso (art. 44), donde la CABA tiene representación tanto en la Cámara de Diputados (art. 45) como en la de Senadores (art. 54), o la posibilidad de ser intervenida (art. 75, inc. 31 y 99, inc. 20); en materia fiscal, cuando determina la distribución de los

CABA tienen autonomía constitucionalmente reconocida (artículos 5, 123 y 129, respectivamente). Este trabajo se centra solo en relación entre el gobierno federal y las provincias y la CABA.

Con el objetivo de simplificar el análisis, las 24 entidades subnacionales fueron divididas en 3 grupos, de acuerdo con su población, crecimiento económico y su desempeño en una serie de indicadores socioeconómicos: la *región central* (o región de pampeana), el *interior* y la región patagónica. Estos tres grupos de provincias también coinciden en su ubicación geográfica.

La Región Central comprende cinco entes subnacionales: cuatro provincias (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe) y a la CABA. El Interior engloba 14 provincias: Córdoba, San Luis,

---

fondos coparticipables (art. 75, inc. 2º, 3º párr.), la transferencia de competencias, servicios o funciones (art. 75, inc. 2º, 5º párr.), y la representación en el organismo fiscal federal (art. 75, inc. 2º, 6º párr.). La mención expresa de la CABA en estas disposiciones denota tanto la diversa naturaleza de la CABA respecto de las provincias como, al mismo tiempo, una equiparación a aquellas en estos puntos que el constituyente creó fundamentales para equiparar ambos tipos de sujetos federados.

San Juan, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes y Entre Ríos. La Región Patagónica abarca a cinco provincias: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Argentina es un país históricamente caracterizado por el alto nivel de asimetrías y disparidades entre sus partes constituyentes. Esta tendencia histórica ha demostrado que existe una brecha cada vez mayor entre provincias y regiones; hasta la fecha, esa situación no ha cambiado demasiado y no se observan cambios sustanciales en los últimos años (Cetrángolo y Goldschmit 2013).

Estas asimetrías se reflejan en cuatro variables: (a) Población; (b) Producto Bruto Geográfico; (c) Recaudación impositiva; y (d) indicadores socio-económicos.

**(a) Población:**

De acuerdo al último censo del INDE (2010), la República Argentina tiene 40.117.096 habitantes.

La región central concentra el mayor porcentaje de la población del país: juntas, estas cinco provincias representan el 66,7% de la población de todo el país, mientras que el Interior el 28,3% y la Región Patagónica el 5,2%. Estas cifras se han mantenido estables desde el censo nacional de 1914 (Altavilla 2016a).

La mayoría de la población se concentra en la región central, la llamada región pampeana, una de las tierras más fértiles del mundo. Aquí encontramos también las ciudades más pobladas del país (Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza). Las diecinueve (19) provincias restantes, juntas, representan el 31,9 % de la población total. Fácil es observar que existe una gran brecha entre estos dos grupos. Por ejemplo, solo el distrito de La Matanza (Provincia de Buenos Aires), con 1.772.130 habitantes tiene más población que las restantes 19 provincias juntas.

### **(b) Producto Bruto Geográfico (PBG):**

La brecha entre las provincias más desarrolladas y las menos desarrolladas es impresionante: las provincias centrales concentran el 83,9% del GGP de todo el país, el Interior el 12,6 y la Patagonia el 3,5% (tomados como promedio entre 1993 y 2006). Esto significa que solo cinco (de 24) jurisdicciones concentran el 84% del PBG, mientras que las 19 provincias restantes solo representan el 16%.

Este indicador es una clara muestra de la falta de políticas de Estado que han caracterizado la historia del federalismo argentino. La ausencia de desarrollo económico en el interior del país se debe principalmente a la elección de un modelo económico que solo benefició a las provincias de la región pampeana.

Desde 1850, el gobierno nacional implementó un modelo económico basado (casi exclusivamente) en la actividad agrícola y

ganadera fuertemente vinculada al comercio exterior – a la que Ferrer (1980) denomina una *economía primaria exportadora* – en desmedro de otro tipo de actividades, como la industrial.

Además de las ventajas del suelo pampeano y su ubicación geográfica (la cercanía con el puerto), será también en estas mismas provincias donde se radicarán la mayor cantidad de industrias y comercios, donde se asentará la enorme masa inmigratoria proveniente de todo el mundo (principalmente de Europa) y de capitales extranjeros; los medios de comunicación (rutas y principalmente el ferrocarril) ayudaron a esta concentración de la riqueza, cuyo desarrollo se correspondió con el modelo económico implementado, favoreciendo principalmente las provincias de la región pampeana. Una comparación de la construcción (y el estado) de las rutas y autopistas en el interior y en la región central, puede ser un claro indicador de la ausencia de políticas de integración y de desarrollo equilibrado del país.

### (c) La recaudación impositiva provincial:

Estas asimetrías se reflejan también en las diferencias en la recaudación de impuestos provinciales. Por supuesto, menos población significa menos actividades económicas y, en consecuencia, menos ingresos por impuestos. En este punto hay que considerar dos tipos de asimetrías: *asimetrías verticales*, que son aquellas que se dan entre el gobierno federal y las provincias, y *asimetrías horizontales*, las diferencias que se presentan entre provincias. Argentina evidencia una alta asimetría en ambos aspectos, tanto horizontal y como vertical.

En primer lugar, la *asimetría vertical* significa una alta centralización de competencias fiscales en manos del gobierno federal. De hecho, el nivel central recauda alrededor del 90% de los impuestos vigentes en el país (casi 30 impuestos), mientras que las provincias solo recaudan cuatro impuestos. Su impacto en el PBI es muy bajo en

relación con los impuestos federales. La carga tributaria provincial representó solo el 5,63% del PIB en 2012, mientras que los impuestos federales representaron el 31,7%, es decir, cinco veces más que la carga tributaria provincial consolidada (ver Gráfico #3).

En segundo lugar, la *asimetría horizontal* significa que el grado de autonomía fiscal es diferente varía entre provincias y, en consecuencia, la menor o mayor dependencia provincial hacia las transferencias federales. Como se analizará con mayor detalle más adelante, las provincias centrales cubren el 50% de sus presupuestos con recursos propios (impuestos locales), los patagónicos el 30% y el Interior solo el 15%.

#### **(d) Indicadores socioeconómicos:**

Los indicadores socioeconómicos también varían entre estos tres grupos de provincias. Las provincias centrales evidencian las tasas más

altas en cada uno de los seis indicadores socioeconómicos seleccionados, seguidas por las provincias patagónicas. Finalmente, el Interior muestra el peor desempeño en este campo, mostrando las tasas más bajas.

No es casual tampoco que este grupo de provincias (la del Interior) esté asociado también con la presencia de políticas clientelares. Su régimen político es algo intermedio entre una democracia formal y un autoritarismo en la práctica, un fenómeno que podría caer en la categoría de regímenes “híbridos” propuesto por Levitsky y Way (2002, 2010). Esto también está relacionado con su condición de provincias “rentísticas” dentro de la federación (Gervasoni 2010, 2011, 2018).

Sobre estas cuestiones la ciencia política local ha prestado bastante atención en los últimos años, no así la literatura constitucionalista. Estos aspectos presentan espacios para mejorar desde la perspectiva de las ciencias jurídicas. Desde el

punto de vista constitucional, las provincias del interior presentan también diseños institucionales que otorgan mucho poder a los gobernadores, convirtiéndolos en la figura central del sistema político local y en los actores centrales en la toma de decisiones locales – por ejemplo, las posibilidades de reelección (Altavilla 2017, Almaraz 2010, Cardarello 2012) o bien mayores poderes de legislación que les permiten sobrepasar más fácilmente legislaturas opositoras o reacias a las políticas propuestas por el ejecutivo (Altavilla 2019a).

Las provincias argentinas están a cargo de una gran variedad de políticas y funciones. Según el artículo 121, “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Esta cláusula se basa en la décima enmienda de la Constitución de los EE. UU., que en términos similares establece que “los poderes no delegados a los Estados Unidos por la

Constitución, ni prohibidos por ella a los estados, están reservados a los estados respectivamente, o al pueblo”.

La convención nacional constituyente de 1853 y Juan Bautista Alberdi – el padre de la Constitución argentina – se inspiraron en los Padres Fundadores de los Estados Unidos y en la Constitución de 1891<sup>4</sup>. Siguiendo el sistema estadounidense, la lógica de la distribución de competencias es que caen dentro de la autoridad de las provincias todas aquellas competencias que “conciernen a las vidas, libertades y propiedades de las personas; y el orden interno, la mejora y la prosperidad del estado”, en palabras de James Madison; y las competencias delegadas al gobierno federal son las relacionadas con “objetos externos, como guerra, paz, negociación y comercio exterior” (2001: 241).

---

<sup>4</sup> El art. Art. 99 del Proyecto Alberdi establece “*Las Provincias conservan todo el poder que no delegan expresamente a la Confederación*”; el Art. 101 del texto constitucional de 1853 finalmente quedó redactado de la siguiente manera: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal”.

En consecuencia, los poderes delegados por la constitución al gobierno federal, “son pocos y definidos” y los que quedan en los estados, “son numerosos e indefinidos”. Tanto la teoría clásica del federalismo fiscal (Musgrave 1959, Oates 1972) como la teoría constitucionalista clásica (Estrada 1895) coincide en esta misma lógica de distribución. Así, por ejemplo, José Manuel Estrada sostuvo que “todas aquellas cuyo ejercicio ha menester en cualquier ocasión, en virtud de ulteriores necesidades sociales no previstas por el pueblo y sus representantes, al tiempo de sancionar la ley fundamental de la República, pertenecen a las provincias” (1895: 326-327).

Como muestra la Tabla # 1, el gobierno federal está a cargo de las competencias relacionadas con los “objetos externos”: Relaciones internacionales, incluida la declaración de guerra, declarar la paz, garantizar la defensa nacional, etc., las fuerzas armadas, la ciudadanía y aquellos asuntos que son de

naturaleza interjurisdiccional, es decir, que involucran a dos o más provincias, emisión de moneda, medidas y pesos, telecomunicaciones, navegación aérea y aeroespacial, comercio y comunicaciones extranjeras e interestatales, entre otros.

Con respecto a las *competencias de naturaleza social*, las políticas públicas sociales, se observa que la mayoría de ellas son concurrentes entre ambos niveles de gobierno (o incluso los tres niveles, ya que los municipios están dotados de poderes similares – ver Altavilla 2015). Según la constitución, tanto las provincias (art. 125) como el gobierno federal (art. 75, inc. 18) tienen competencia sobre las políticas sociales más importantes: salud, cultura, educación (incluyendo primaria, educación secundaria y superior, y universidades), ciencia, medio ambiente y vivienda.

Según esto, el federalismo argentino se ajusta más al modelo de *federalismo cooperativo*

(Corwin 1950) o *de coordinación*, en términos de Pedro J. Frías (1980), en lugar de un *federalismo dual*, ya que la mayoría de las competencias se comparten entre los distintos niveles de gobierno.

El *federalismo dual* significa una distribución clara de autoridades con límites claros y bien definidos entre jurisdicciones. En consecuencia, no hay espacio para las relaciones intergubernamentales o se reducen al mínimo. Este es, históricamente, el primer modelo de federalismo. El federalismo estadounidense se ajusta a este modelo desde 1790 hasta 1933, cuando el *New Deal* cambió el modelo, pasando a un *federalismo cooperativo*.

En este modelo, ambos niveles comparten una gran cantidad de competencias y funciones. Fritz Scharpf llama a este modelo “federalismo conjunto”, al que define como una federación en la que “el gobierno central coordina, ayuda, subsidia y utiliza las capacidades de los gobiernos subnacionales para fines que son definidos a nivel

nacional, pero con la participación de estos gobiernos subnacionales” (citado por Thorlakson 2003:16).

En consecuencia, no solo hay espacio para las relaciones intergubernamentales, sino que este relacionamiento se hace necesario, ya que se requiere un alto grado de cooperación para la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas.

La constitución, sin embargo, no diferencia *cómo* deben implementarse estas políticas - ni siquiera por *quién*. A lo largo de todo el siglo XX, los gobiernos provinciales y federales implementaron la mayoría de estas políticas de manera paralela. No fue hasta la década de los 90 cuando el gobierno nacional transfirió algunas de sus competencias a las provincias, y volvió a centralizar otras, cuando comienza a darse un sistema conjunto, más que paralelo. Por lo tanto, si bien la constitución dotó a ambos niveles de competencias en políticas sociales, en la práctica

la implementación de estas políticas se *distribuyó* entre los niveles, coexistiendo diversos sistemas, uno nacional y otro provincial, de modo paralelo, simultáneo.

**TABLA #1. Distribución de competencias entre niveles de gobierno**

<b>Competencias</b>		<b>Nivel</b>
1.	Relaciones internacionales	Federal
2.	Ejército/ Fuerzas armadas	Federal
3.	Ciudadanía	Federal
4.	Emisión de moneda; pesos y medidas	Federal
5.	Telecomunicaciones	Federal
6.	Navegación aérea y aeroespacial	Federal
7.	Trabajo / poder de policía laboral	Concurrente
8.	Salud	Concurrente
9.	Cultura, educación y ciencia	Concurrente
10.	Educación primaria	<u>Provincial</u>

11.	Educación secundaria	Concurrente
12.	Universidades	Federal
13.	Medioambiente	Concurrente
14.	Vivienda	Concurrente
15.	Formación de nuevas unidades subnacionales	Concurrente
16.	Inmigración	Concurrente
17.	Comercio y comunicación exterior e interestatal	Federal
18.	Vialidad	Concurrente
19.	Policía y servicios de seguridad	Concurrente

Fuente: Elaboración propia.

El proceso por el cual las provincias comenzaron a implementar políticas sociales comenzó en los años '60. Como se muestra en el Gráfico #1, la participación del gasto provincial comenzó a aumentar sistemáticamente desde entonces. Inversamente, los recursos

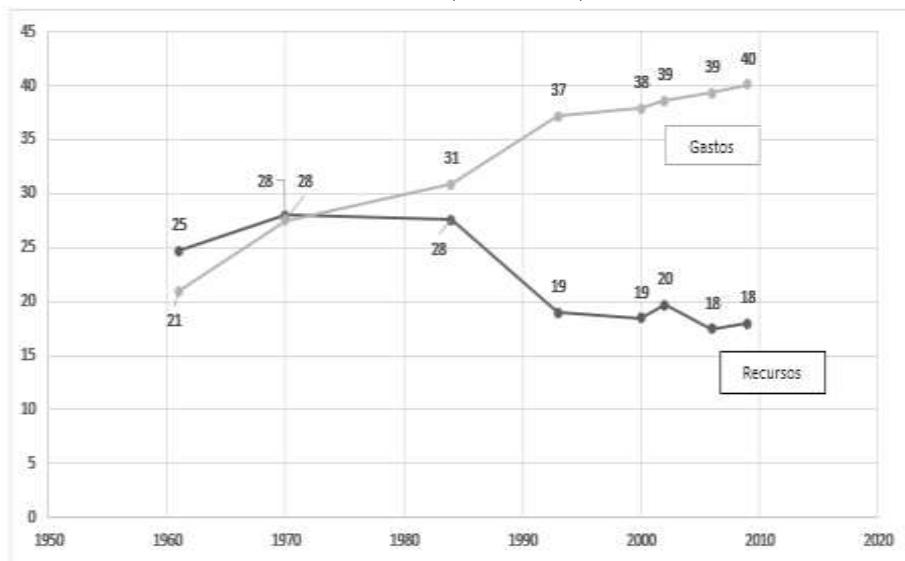
provinciales comenzaron a disminuir. Se observa un claro proceso de *recentralización fiscal* en contraposición a una marcada *descentralización política*.

En la década del '70, tuvo lugar un primer proceso significativo de descentralización. El gobierno federal (bajo un gobierno militar *de facto*) descentralizó unilateralmente los servicios de salud y educación a las provincias, transfiriendo algunos hospitales y escuelas secundarias bajo la administración federal en ese momento (Cetrángolo y Gatto 2003: 19, Tommasi 2002: 69, Falletti 2001: 229). Más tarde, en 1992, ahora bajo un régimen democrático, el gobierno federal transfirió a las provincias los hospitales y escuelas secundarias que no habían sido transferidos en los años 70, completando así el proceso.

Desde entonces, las provincias quedaron a cargo, de manera exclusiva, de la gestión, la implementación y la toma de decisiones en los

servicios de salud y educación. El gobierno federal, por su parte, se comprometió a financiar estas políticas. Estos procesos de descentralización explican el aumento de la participación provincial en el gasto total. Para esa misma época, el gobierno federal también había centralizado el sistema de seguridad social (pensiones, jubilaciones, etc.).

GRÁFICO #1. Participación provincial en los recursos y gastos consolidados (1960-2010)



Fuente: Cetrángolo and Goldschmit 2013:40.

#### 4. EL SISTEMA FISCAL: ASIGNACIÓN DE RECURSOS TRIBUTARIOS Y TRANSFERENCIAS FEDERALES

##### 4.1. Competencias tributarias por niveles de gobierno

La constitución nacional distribuye las competencias fiscales entre el gobierno federal y las provincias de una manera muy sucinta. Por un lado, el gobierno federal puede imponer derechos de importación y exportación (arts. 4, 9 a 10 y 75, inc. 1º), recaudar impuestos indirectos como competencia permanente (y concurrente con las provincias) e impuestos directos solo excepcionalmente (art. 75, inc. 2º). Las provincias, por otro lado, están autorizadas a recaudar impuestos directos e indirectos como una competencia permanente, y se les prohíbe expresamente establecer derechos de importación y exportación (arts. 10 a 12) y establecer cualquier tipo de aduana interna o externa (art. 126). La prohibición de establecer

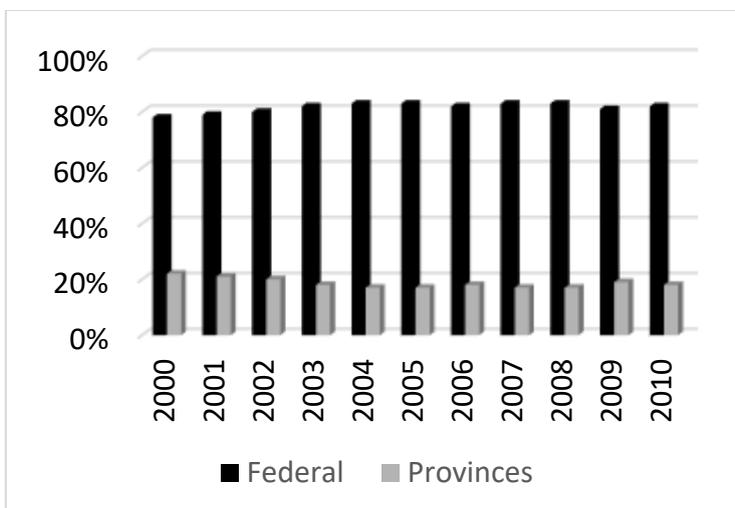
aduanas interiores pesa tanto para las provincias como para el gobierno federal (art. 10 a 12).

La reforma constitucional de 1994 especificó algunos puntos en el asunto. En primer lugar, estableció que los *impuestos internos* son competencias concurrentes entre los dos niveles (algo que el texto constitucional de 1853 no decía); en segundo lugar, estableció que los impuestos directos e indirectos se coparticiparían entre ambos niveles (algo que en realidad se venía dando en la práctica desde 1935).

Como resultado de diferentes pactos y acuerdos entre ambos niveles de gobierno, actualmente, las provincias solo imponen cuatro impuestos: el Impuesto a los Ingresos Brutos, el impuesto de Sellos, el impuesto inmobiliario y el impuesto automotor. En la actualidad, cerca del 90% de los impuestos vigentes en Argentina son recaudados por el gobierno federal, lo que significa que el 82% del total de la recaudación nacional corresponde al gobierno federal, mientras el 18% restante es lo que las provincias

recaudan – tal como lo muestra la Gráfico #3 a continuación.

GRÁFICO #2. Recaudación de impuestos federales y provinciales como porcentaje del total (2000-2010)



Fuente: DNIAF

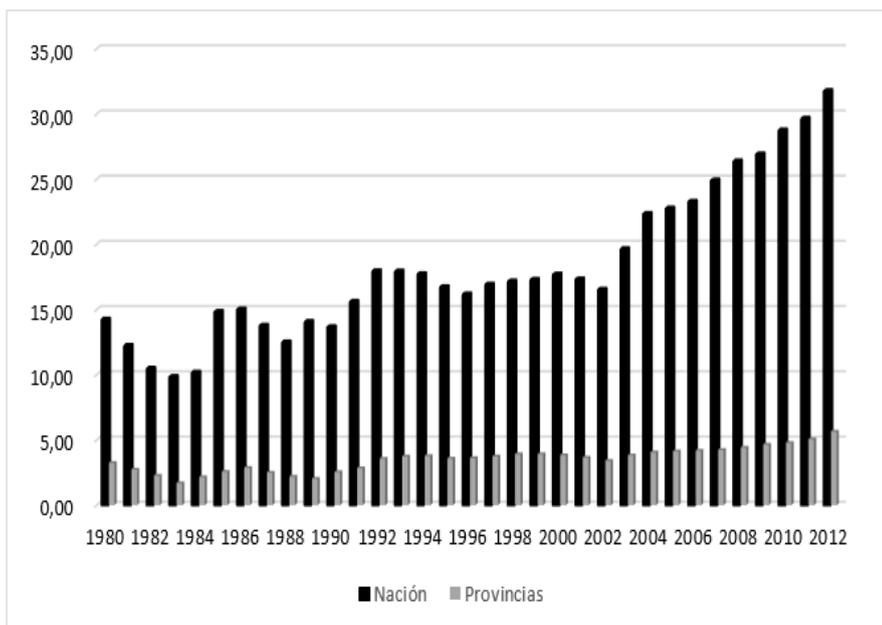
(<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/ingresospublicos/dniaf>).

En 2003 se produce un importante cambio económico en el país. La economía nacional (favorecida por un nuevo contexto económico

internacional y por el auge de mercados emergentes, como China) comenzó a recuperarse tras la crisis de 2001 y se expandió rápidamente de una manera sin precedentes. En esta evolución, sin embargo, los impuestos federales aumentaron más que los impuestos provinciales.

El Gráfico # 2 muestra dos cosas: **(a)** en primer lugar, el aumento de la carga fiscal, alcanzando un porcentaje similar al de los países de la OCDE, y **(b)** en segundo lugar, la *asimetría vertical* en la recaudación de impuestos, ya que la variación de la carga fiscal provincial sobre el PIB entre 1980 y 2012 fue de 2,4, mientras que la carga tributaria federal fue de 17,5. La carga tributaria provincial representaba el 3,22% del PIB en 1980 y creció hasta 5,63% en 2012. En el mismo período, los impuestos federales aumentaron del 14,2% al 31,7%.

**GRÁFICO #3. Carga Tributaria federal y provincial como porcentaje del PBI (1980-2012)**



Fuente: DNIAF (<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/ingresospublicos/dniaf>).

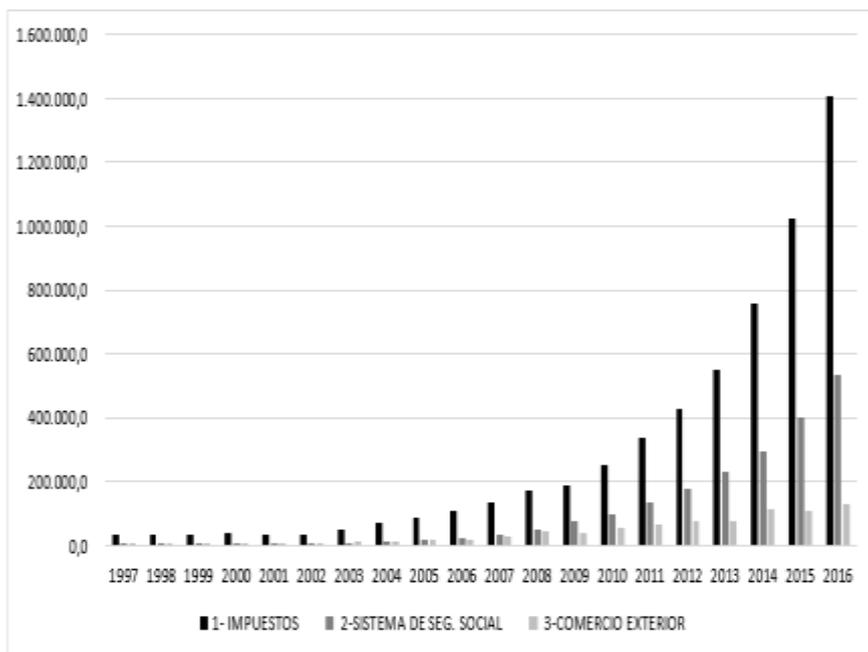
El Gráfico anterior muestra la tendencia histórica del desequilibrio vertical argentino. Esta brecha ha crecido y se ha profundizado desde el comienzo del nuevo milenio. Desde 2002, el gobierno federal comenzó a imponer derechos de

importación y exportación, un recurso fiscal que no se coparticipa con las provincias. El momento fue propicio debido al contexto económico internacional y la aparición de nuevos mercados, como China, que exigían la importación de materias primas, tales como la soja y otros productos agrícolas. En 2003 y 2008, los derechos de exportación alcanzaron el 16 y el 17 por ciento, respectivamente, de todos los ingresos fiscales federales.

Sin embargo, en 2009 los aranceles de importación y exportación comenzaron a disminuir debido principalmente a las restricciones impuestas por el contexto económico internacional, que afectó significativamente a la región de latinoamericana (especialmente a Argentina y Brasil). La nueva estrategia económica del gobierno federal fue la *renacionalización* del Sistema de Seguridad Social, que había sido privatizado a principios de los '90. Estos ingresos tampoco se comparten con las provincias, y rápidamente se convirtió en una fuente importante de financiación del gobierno

federal, llegando a representar el 25% de los recursos federales en 2009, el 27% en 2013 y el 26% en 2016.

**GRÁFICO #4. Sistema tributario federal: impuestos internos, seguridad social y comercio exterior (1997-2016)**



Fuente: DNIAF (<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/ingresospublicos/dniaf>).

Hacia 1997, el rubro impuestos internos representó el 72,4% del total recursos tributarios federal, el sistema de seguridad social el 21,7% y comercio exterior el 5,8%. En 2016, impuestos internos disminuyó al 67,9%, mientras que seguridad social aumentó al 25,9% y comercio exterior al 6,2%.

Estos dos cambios principales en el sistema tributario federal explican el importante salto cuantitativo que puede observarse desde 2003. Desde entonces, el gobierno federal disfrutó de mayores recursos financieros que, al mismo tiempo, no se coparticipaban con las provincias.

En consecuencia, el desequilibrio fiscal vertical aumentó en el país. En promedio, para el período 2000-2010, el desequilibrio fiscal vertical fue de 0,37 puntos. Cuando la proporción obtenida es inferior a 1.0, significa que las unidades subnacionales no cubren sus gastos con sus propios recursos (es decir, con recursos tributarios propios). Por el contrario, si la proporción excede 1.0 significa que los gobiernos

subnacionales reciben más dinero del que gastan (Swenden 2006: 112). Una relación de 1.0 indica un equilibrio vertical perfecto.

**TABLA #2. Desequilibrio Fiscal Vertical (promedio 2000-2010)**

---

Gasto ( <i>después</i> de transferencias)	<b>49</b>
Recursos ( <i>antes</i> de transferencias)	<b>18</b>
DFV	<b>0.37</b>

---

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por Ministerio de Economía y OCDE.

Una proporción de 0,37 significa que los gobiernos subnacionales argentinos no cubren sus gastos con sus propios recursos; por el contrario, dependen fuertemente de

transferencias federales para poder cumplir con sus obligaciones y competencias constitucionales.

Las diferencias entre provincias en la recaudación de impuestos también son sorprendentes. Al analizar los datos del cuarto semestre de 2015, con respecto a la recaudación de impuestos por jurisdicción, de ambos niveles de gobierno (nacional y provincial), se observa que en las cinco jurisdicciones más ricas se recauda el 88,9% de todos los impuestos, mientras que en las restantes 19 provincias se recauda solo el 10,8%.

En el grupo de las provincias centrales, Buenos Aires representaba el 62,7%, CABA el 13,8%, Santa Fe el 6,2%, Córdoba el 4,5% y Mendoza el 1,6%. El grupo de provincias del Interior representó el 7,4% del total de la recaudación impositiva nacional, con valores que oscilan entre el 1,1% en el caso de la provincia de Tucumán y el 0,2 en el caso de Formosa. Finalmente, en las jurisdicciones de las provincias patagónicas, se recaudó el 3,4% de los impuestos, con porcentajes

que van desde el 0,3% como en el caso de la Provincia de Santa Cruz, hasta el 0,9% en Chubut. Esta es una consecuencia directa de la concentración del PIB en las provincias más desarrolladas y del volumen de actividades que tienen.

En general, se puede sostener que la dependencia de las provincias hacia los recursos federales es grande, pero es mucho mayor en estos últimos dos grupos de provincias, llegando a observarse casos muy extremos, como se verá a continuación.

#### 4.2. Transferencias Federales

El texto constitucional tampoco prevé un sistema de transferencias federales hacia las provincias, como otros países sí lo prevén (tal el caso de la federación brasilera, por ejemplo – Altavilla 2019b).

Encontramos, sin embargo, tres disposiciones que hacen referencia a transferencias de recursos federales hacia las provincias: el art. 75, inc. 2º, que trata sobre la distribución de recursos coparticipables, fijando pautas para distribución de recursos hacia las provincias; el inc. 8º del mismo artículo que se refiere al presupuesto nacional, remitiéndose a aquellas mismas pautas que establece el inc. 2º, tercer párr., y el inc. 9º que establece como competencia del Congreso de la Nación: “Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. Los dos primeros incisos citados (el 2º y el 8º) fueron incorporados en la reforma de 1994, mientras que el tercero, el inc. 9º, viene del texto originario 1853/1860.

La transferencia federal más importante es el llamado Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos (en adelante RCFI). El régimen actual de coparticipación fue creado por la Ley N° 23.548,

de 1988 y, básicamente, establece que todos los impuestos (directos e indirectos) recaudados por el gobierno federal se compartirán con las provincias.

Todos los impuestos recaudados por la administración federal forman una *masa coparticipable* que será distribuida en dos instancias: primero, una *distribución primaria* que se realiza entre el gobierno federal y el conjunto de las provincias, tomadas como una unidad. El Art. 3° de la ley determina los porcentajes correspondientes a cada nivel: 42,34% para el gobierno federal y 54,66% para las provincias; del 3% restante, el 2% se utiliza para formar un fondo especial destinado a compensar a algunas provincias<sup>5</sup> y un 1% que forma un fondo especial denominado Aportes del Tesoro Nacional (A.T.N.).

Luego, tiene lugar una segunda distribución, denominada *distribución secundaria*, y consiste en

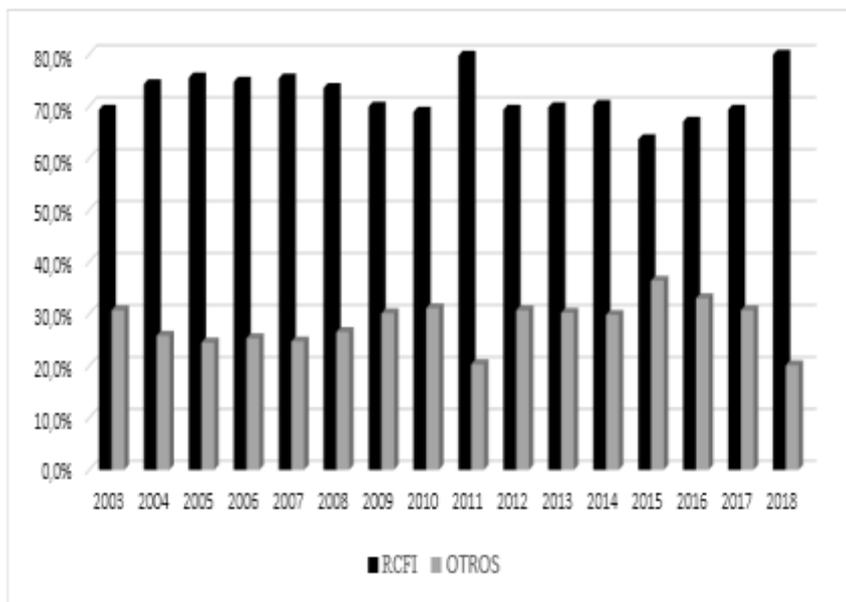
---

<sup>5</sup> Específicamente a Buenos Aires (1,5701%), Chubut (0,1433%), Neuquén (0,1433%) y Santa Cruz (0,1433%).

la distribución del 54,66% correspondiente al conjunto de las provincias, entre las 23 jurisdicciones provincial y la CABA. En el art. 4º se fijan los porcentajes correspondientes a cada una de las provincias. Estos porcentajes están fijados por ley y no se han modificado desde entonces. Después de tres décadas, desde que esta ley de coparticipación entró en vigencia, aquellos porcentajes no representan la situación actual de la federación y, por lo tanto, se encuentran completamente desactualizados, lo que constituye un problema importante en el federalismo fiscal argentino.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, el régimen de coparticipación representa una proporción muy significativa de los recursos provinciales. Entre 2003 y 2018, los ingresos de coparticipación representaron el 71,9% de las transferencias federales totales, mientras que los restantes fondos federales representaron el 28,1%.

**GRÁFICO #5. Evolución del Régimen de Coparticipación y otras transferencias federales como porcentaje del total de transferencias federales (2003-2018)**

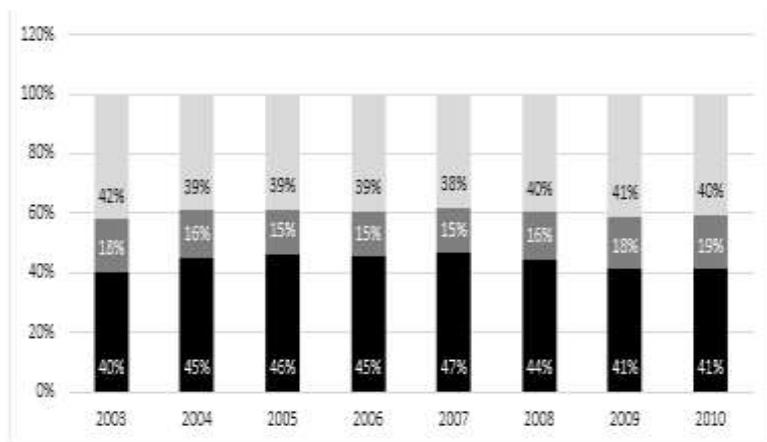


Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

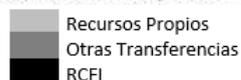
La importancia de los ingresos por coparticipación dentro de los presupuestos provinciales también es considerable. En

promedio, entre 2003 y 2010, los ingresos por este régimen representaron el 43,7% de los presupuestos provinciales totales, mientras que otras transferencias federales representaron el 16,4%. Las provincias cubren el 39,9% restante de su presupuesto con recursos propios.

**GRÁFICO #6. Régimen de coparticipación, transferencias federales y recursos propios provinciales (2003-2010) como porcentaje de los ingresos provinciales**



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

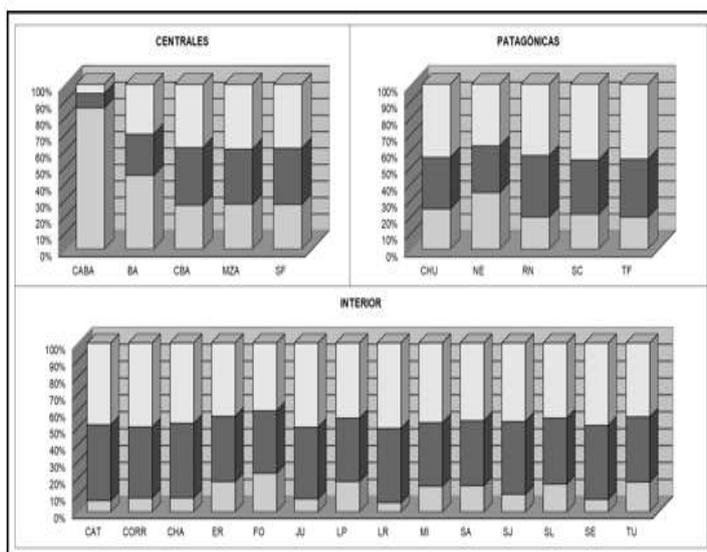


Estos porcentajes toman a todas las provincias, es decir, al conjunto de las provincias como una única unidad de análisis. No consideran, en consecuencia, las diferencias entre provincias, es decir, las asimetrías horizontales. Cada grupo muestra una conformación muy diferente de su propio presupuesto (Gráficos # 6 y 7). Por ejemplo, el grupo de provincias centrales cubre sus presupuestos con el 49,9% de los recursos propios; Las provincias patagónicas en cambio con el 30,6% y el Interior con el 15,0%. Como consecuencia, las transferencias federales juegan un papel fundamental en el sistema de financiamiento provincial.

Sin embargo, es en el grupo del Interior donde las transferencias federales constituyen una variable mucho más significativa y crucial. En promedio (entre 2003 y 2010), las provincias del grupo del Interior cubrieron el 85% de sus presupuestos con transferencias federales (61% del régimen de Coparticipación y 24% de otros fondos), y dentro de este grupo encontramos

casos extremos como Formosa, que cubre el 94,5% de su presupuesto con transferencias federales, La Rioja el 92,1%, Catamarca el 90,2%, Santiago del Estero el 89,7%, Jujuy el 89,0%, Corrientes el 88,6%, Chaco el 88,1% y San Juan el 85,4%.

**GRÁFICO #7. Estructura del sistema de financiación de las provincias por grupo en promedio 2003-2010**



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Por un lado, el Gráfico #7 muestra una fuerte centralización fiscal, es decir, una fuerte dependencia de las provincias hacia los fondos federales, los cuales representan, cuantitativamente, un porcentaje muy elevado de los recursos provinciales disponibles; pero, por el otro lado, solo un porcentaje muy bajo de esos recursos federales están condicionados a un fin o gasto específico, lo que se traduce en una mayor autonomía provincial en el gasto – en otras palabras, mayor independencia para decidir *cómo* y *en qué* utilizar esos recursos.

Si bien es cierto que las transferencias centrales han aumentado a lo largo de los años, tanto en números de fondos como en las cantidades de dinero que cada uno de ellos representa, es necesario considerar la naturaleza y el tipo de estas transferencias. Según las transferencias sean condicionadas o no condicionadas, marcan una diferencia sustancial en el grado de autonomía del gasto subnacional (ver Altavilla 2016b).

Actualmente existen 22 fondos federales, de los cuales 18 son condicionados y están destinados a un propósito específico; tres son incondicionales; y solo uno es discrecional y no condicionado. A pesar de la gran cantidad de transferencias federales obligatorias y condicionadas, en realidad todas ellas representan solo el 11% del total de recursos disponibles para las provincias (en promedio entre 2000 y 2010), mientras que las transferencias no condicionadas representan el 48% del presupuesto provincial.

En 2010, el régimen de coparticipación representó el 68,4% de las transferencias federales totales, seguido de otros fondos específicos condicionados: el Fondo de Financiamiento Educativo (10,46%), el llamado Fondo del Excedente del Conurbano (6,85%), Fondo de infraestructura social básica (3,64%), el FONAVI - Fondo Federal de la Vivienda - (2,08%) y las restantes transferencias federales un 8,57%.

Como consecuencia, las provincias argentinas disfrutaron de una alta autonomía de gasto, ya que las transferencias no condicionadas representan en promedio el 48% del total de los recursos subnacionales (65% del total de las transferencias federales). Si a ello se suma el 41% que representan los recursos propios, podemos concluir que el 89% de los recursos provinciales totales son de libre disponibilidad para las provincias. Esta autonomía finalmente se traduce en un mayor poder en la toma de decisiones con respecto a sus recursos disponibles (Altavilla 2016b).

TABLA #3. Recursos propios de las provincias y transferencias por tipo, como porcentaje del total de recursos subnacionales (2000-2010).

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	AVG
Rec. Propios	n/d	26%	41%	38%	35%	35%	35%	34%	35%	36%	35%	41%
<u>Transf. Cond.</u>	n/d	36%	10%	11%	8%	7%	8%	8%	8%	12%	14%	11%
<u>Transf. no-cond.</u>	n/d	38%	49%	51%	57%	58%	58%	58%	56%	52%	51%	48%

Fuente: Altavilla 2016b.

La evolución de las relaciones fiscales intergubernamentales muestra un aumento significativo en las transferencias federales acompañadas de una disminución en los montos totales del régimen de coparticipación. Mientras que a principios del '80, dos tercios de las transferencias federales provenían del régimen de Coparticipación (Schwartz y Liuksila 1997: 401), en la última década, más específicamente en 2010, las cantidades de estos fondos representaron el 68% del total de las transferencias federales. El 32% restante de los recursos provienen de otros fondos federales específicos.

Amén de ello, el régimen de coparticipación no deja de ser la transferencia federal más importante. Pero lo más significativo es el hecho de que estas transferencias no pueden tener una asignación de gastos específica previamente determinada por el gobierno federal. Por lo tanto, es una transferencia no discrecional y no condicionada.

Como conclusión, se puede sostener que: **(a)** el federalismo argentino está fiscalmente centralizado, ya que casi el 90 por ciento de los impuestos actuales son federales, y la administración federal recolecta el 82% de los impuestos totales del país. En promedio, entre 2000 y 2010, la participación provincial (incluidas las municipalidades) en los ingresos totales del país fue del 18% (ver Altavilla 2016b); **(b)** como consecuencia de esta centralización, la mayoría de las provincias dependen de las transferencias federales: las provincias centrales muestran cierto grado de autonomía de sus propios recursos, que alcanzan casi el 50% del presupuesto provincial, pero las 19 provincias restantes cubren su presupuesto con fondos federales en un rango que va del 75 hasta el 95%; **(c)** a pesar de esta centralización, una cantidad importante de fondos federales no está condicionada (especialmente aquellos que provienen del régimen de Coparticipación, que representan casi un 68% de las transferencias federales totales); en total, las transferencias

federales no condicionadas representan el 48% del total de recursos subnacionales. Sumando a estos recursos, el 41% que representan los recursos propios, es posible concluir que el 89% de los recursos provinciales da como resultado que las provincias podemos concluir que el son de libre disponibilidad para las provincias.

## 5. LA DESCENTRALIZACIÓN DE SERVICIOS Y COMPETENCIAS SOCIALES

A inicios de la década del 90, con un nuevo gobierno y dentro de un esquema más amplio de reforma del Estado bajo los parámetros y principios del llamado *Consenso de Washington* (privatizaciones, concesiones, ajuste, control de la emisión de la moneda, entre otras tantas medidas), el Estado nacional proyectó dos importantes transferencias de competencias nacionales hacia las provincias: el sistema educativo y el sistema de salud pública.

En 1992, mediante Ley N° 24.049 (sancionada el 6 de diciembre de 1991 pero con vigencia a partir del 2 de enero de 1992), el gobierno nacional decide prácticamente de manera unilateral y reactiva, transferir las escuelas secundarias que por entonces continuaban en manos del Estado Nacional.

Cabe recordar que, aunque originariamente fue previsto como una competencia exclusiva de las provincias (al menos la educación primaria, según el art. 5°, CN), desde principios del s. XX se desarrolló un sistema educativo nacional y provincial en forma paralela (Falleti 2001:214). La descentralización de la década del '90 reconoce como antecedentes intentos fallidos de transferencias de 1956 primero y luego de 1976. En 1978 se producirá una descentralización mucho más generalizada e importante al conjunto de las provincias a través de las leyes N° 21.809 y 21.810, transfiriéndose las escuelas primarias y preprimarias (un total de 6.564 establecimientos primarios y 64.619 cargos docentes y auxiliares no

sin resistencias de las provincias (Falleti 2001:215/6, Tommasi 2002:68/9).

La reacción de los gobiernos provinciales obligó al gobierno nacional a demorar la transferencia y a iniciar (a través de sus ministros de economía y educación) una serie de negociaciones para que las provincias aceptaran dicha transferencia. Esta descentralización implicaba la transferencia de 1.905 escuelas, 112.000 maestros, 14.200 empleados no docentes y cerca de un millón de estudiantes (Tommasi 2002:69, Cao et al., 2007).

El principal argumento del gobierno nacional había sido el extraordinario incremento de la recaudación, lo que equivalía a un incremento en los montos transferidos a las provincias vía coparticipación, con lo cual las provincias podían afrontar dichos gastos sin mayores inconvenientes. Además de ello, el ministro de economía se había comprometido a incrementar el flujo de recursos para el financiamiento del

sistema, atento a que los cálculos y previsiones de las recaudaciones para los próximos años mostraban un incremento aún mayor.

En estas primeras negociaciones, los gobernadores aceptaron en términos generales la transferencia del servicio educativo, y se sanciona la Ley N° 24.049. De acuerdo a su texto, la Nación no transferiría los montos necesarios para hacer frente a estos gastos, sino que las provincias debían costearlo de la parte que les correspondía según la distribución de la Ley N° 23.548<sup>6</sup> y, al separar ese monto de la distribución primaria, el gobierno nacional se reservaba su manejo y condicionaba dichos porcentajes a un fin

---

<sup>6</sup> En su art. 14, establecía que la Secretaría de Hacienda de la Nación "a partir del 1° de enero de 1992 y *hasta tanto se modifique la Ley N° 23.548* [...] retendrá de la participación correspondiente a las provincias en el Régimen de la citada ley, previamente a la distribución secundaria, un importe equivalente al monto total con destino al financiamiento de los servicios educativos que se transfieren por la presente ley y los correspondientes al costo de servicios de Hospitales e Institutos Nacionales, Políticas Sociales Comunitarias y Programa Social Nutricional *a transferir a las provincias según se convenga oportunamente*. Dicha retención será operativa en la medida que el incremento de la recaudación de los gravámenes a que se refiere la Ley N. 23.548 para 1992 respecto del promedio mensual anualizado del período abril-diciembre de 1991 sea superior al monto mencionado en el párrafo anterior", lo que en montos reales equivalía a \$ 964 millones (Bulit Goñi 1993:05).

específico - lo cual no se condice con la naturaleza del régimen de coparticipación, ya que se trata de la distribución de impuestos que son competencias concurrentes, es decir, que pertenecen constitucionalmente a ambos niveles de gobierno.

Además, esta norma estaba previendo anticipadamente el mismo mecanismo para cuando, en el futuro cercano, se transfirieran los servicios de salud, que finalmente se hizo a través de la Ley N° 24.061 (del 19/12/1991, es decir, pocos días después de la sanción de la Ley N° 24.049) y por el Decreto N° 964/92.

Posteriormente, a través de la Ley Federal de Educación (Ley N° 24.195, del 14/04/1993) se establecía un cierto monto para las provincias condicionado al gasto educativo (Porto 2003:54) financiado con impuestos directos, es decir, concurrentes a ambos niveles<sup>7</sup> y con la creación

---

<sup>7</sup> Según el art. 60 de la ley, "La inversión en el sistema educativo por parte del Estado [...] se atenderá con los recursos que determinen los presupuestos nacional, provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, según

del Fondo Nacional de Incentivo Docente (Ley N° 25.053, del 18/11/1998) se intentó mejorar el salario docente a través del impuesto automotor, un tributo propiamente provincial.

Pero la sanción de la Ley N° 24.049 representó “sólo el comienzo de una larga serie de negociaciones [bilaterales] entre el gobierno nacional y [cada uno de] los gobiernos provinciales<sup>8</sup> que concluirían recién dos años más tarde, en diciembre de 1993 [...] 13 provincias firmaron antes de noviembre de 1992 (a un año de la sanción de la ley), y 11 lo hicieron después” (Falleti 2001:220 y 221).

---

corresponda” y por el art. 62 se dispone que el sistema educativo “se financiará con impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva”, es decir, el gobierno nacional utiliza recursos coparticipables y concurrentes como asignaciones específicas.

<sup>8</sup> Según lo establecía el art. 2° de dicha ley, “los requisitos específicos de las transferencias se establecerán mediante convenios a celebrarse entre el Poder Ejecutivo Nacional y cada una de las jurisdicciones, en los que se acordará toda otra cuestión no prevista en la presente ley de acuerdo con las particularidades de cada jurisdicción. Dichos convenios serán refrendados según la normativa vigente en cada una de las jurisdicciones, por medio de las legislaturas provinciales”.

Casi en simultáneo con el proceso de descentralización de los servicios educativos nacionales, se operó un proceso igualmente significativo de descentralización del servicio de salud, a través de la Ley N° 24.061 (del 30/12/1991)<sup>9</sup>.

Esta ley preveía la transferencia de un total de 20 hospitales con 9.200 empleados y 22 institutos de familia y menores con 1.700 empleados (Tommasi 2002:69), lo que representaba un gasto de \$110,7 millones, equivalente al 17% del presupuesto de la Administración Nacional en salud (Cetrágolo y Gatto 2003:19).

El gobierno nacional utilizó el mismo argumento esgrimido en el proceso de descentralización del sector educativo: la “mayor dotación de recursos financieros que se originan como efecto de la ley 23 548, por la que se dio un nuevo régimen de coparticipación federal y que

---

<sup>9</sup> Si bien la transferencia se materializa a través de esta ley, ya en el apéndice de la Ley N° 24.049 se preveía la transferencia de hospitales y otros servicios sociales.

significó un sacrificio en la participación del Gobierno Nacional” (mensaje del Poder Ejecutivo que acompañó al proyecto de ley de presupuesto de 1992, citado por Cetrángolo y Gatto 2003:19).

Al igual que lo sucedido con la transferencia de escuelas, la descentralización en materia de salud tenía importantes antecedentes en la década del '70, con la diferencia que en materia de salud se operó una descentralización más basta, al punto que para inicios de 1990 la mayoría de los hospitales otrora nacionales ya estaban en manos de las provincias.

En términos fiscales, la descentralización del sistema educativo representó un “proceso de descentralización del gasto que se impuso desde arriba (en dos etapas, en 1978 y 1992) para balancear las cuentas nacionales” (Falleti 2001:229). En el período 1961-1965, las provincias afrontaban el 42,2% del gasto público destinado a educación, mientras que Nación el 57,8%. Ya para el período 1992-1994 la relación se invierte: las

provincias representan el 80,3% del gasto y Nación el 19,7% (Tommasi 2002:69).

La necesidad de realizar la transferencia, y el apuro con el que se hizo, respondió, en última instancia, a compromisos previos del gobierno nacional con el Fondo Monetario Internacional de reducir el gasto público nacional, como varios diputados nacionales lo denunciaron en el recinto legislativo (Repetto *et al.* 2001a y 2001b, Tommasi 2002). En este sentido, “el proceso de transferencia constituyó meramente un desplazamiento de responsabilidades financieras y administrativas desde el nivel nacional a las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

Solamente implicó una mayor carga presupuestaria para las administraciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires (y una descarga fiscal para el nivel nacional), pero no conllevó cambios sustantivos en la calidad de las prestaciones” (Repetto *et al.* 2001a:5).

Más aún, este proceso de descentralización profundizó e incrementó las asimetrías tradicionales en la cualidad de la educación pública entre las provincias (Tommasi 2002) y, en relación con el gobierno nacional, profundizó (dado el sistema de financiamiento que finalmente predominó) la dependencia financiera de las provincias, particularmente de aquellas más rezagadas cuyas dificultades económicas condujeron a importantes conflictos sociales post-descentralización.

Las negociaciones que precedieron a la transferencia parecieron enmarcarse, al igual que la firma de los Pactos fiscales, en una negociación *bajo la sombra de la jerarquía*, caracterizado por la imposición y la actitud avasallante del gobierno nacional.

La contracara del aspecto fiscal de este proceso de descentralización fue el político: si bien el “proceso de descentralización del gasto que se impuso desde arriba para balancear las

cuentas nacionales [...] los poderes subnacionales supieron aprovechar para capitalizar poder político” (Falleti 2001:229).

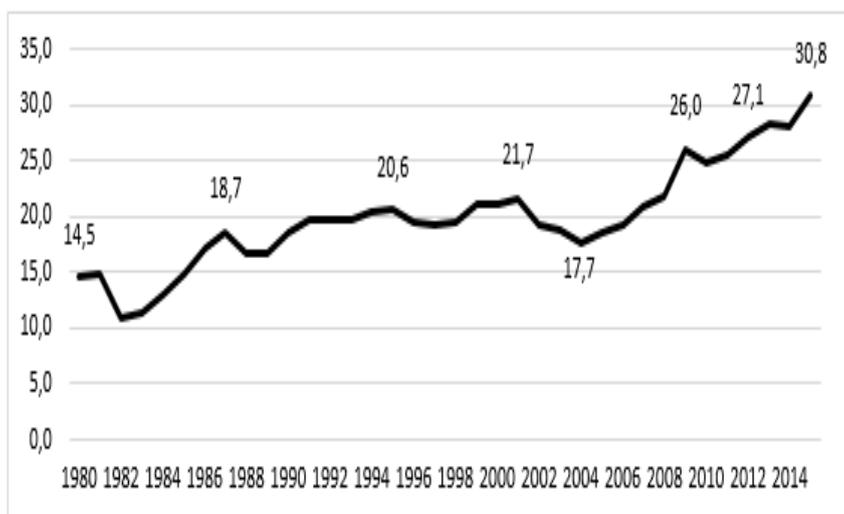
## 6. GASTO PÚBLICO SOCIAL

El Estado argentino, como la mayoría de los Estados latinoamericanos, posee las características del modelo de un *Estado de bienestar*. El Estado está a cargo de una gran cantidad de políticas sociales, y el número de programas y fondos sociales ha aumentado significativamente en las últimas décadas. El proceso de descentralización de los años 70 y 90 determinó la implementación y la toma de decisiones de la mayoría de esas políticas sociales en las jurisdicciones provinciales, las que a su vez reconocieron en sus municipios muchas competencias en el campo social.

Desde el regreso de la democracia en diciembre de 1983, el gasto público social ha

aumentado continuamente, desde un 14.5% del PIB en 1980 hasta duplicarlo en 2015, alcanzando un 30% del PIB.

GRÁFICO #8. Gasto Público Social (1980-2015)



Fuente: elaboración propia a partir de información disponible en la base de datos del Ministerio de Economía de la Nación, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

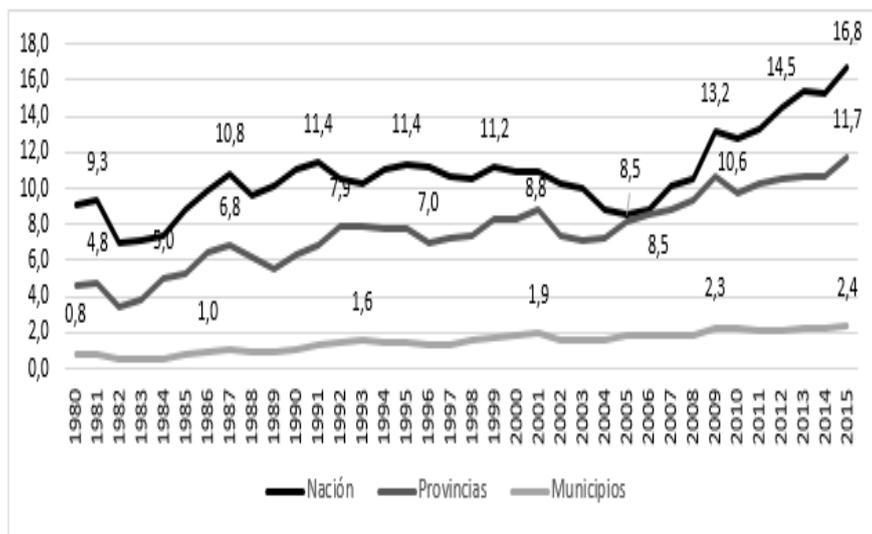
Discriminando el gasto público social según el nivel de gobierno y de acuerdo a las funciones, se puede observar: **(a)** primero, los tres niveles de gobierno han aumentado su participación en el gasto público total. Los niveles nacionales y provinciales muestran una variación similar en el período (7.7 y 7.1 respectivamente); **(b)** segundo, en cada nivel de gobierno prevalece una función específica. A nivel nacional, el principal gasto social es el sistema de seguridad social, que pasó del 4,2% en 1980 al 9,1% en 2015. A nivel provincial, las dos funciones sociales más importantes, en términos de gasto, son salud (que pasó del 1,1% en 1980 al 2,8% en 2015) y educación (de 1,5% a 5,0% en el mismo período).

El gasto social representa la mayor parte del gasto público total provincial. En promedio, entre 1980 a 2015, el gasto social representó el 66,5% del gasto provincial total, y dentro de esta categoría, educación representó el 26,3% y salud pública el 16%.

En números consolidados (tomando los tres niveles de gobierno), educación y salud fueron los servicios que más aumentaron: del 3% del PIB en 1980 al 6,9% en 2015, el primero, y del 3,2% al 7.1% el segundo en los mismos años.

El gasto social más importante a nivel federal ha sido el sistema de seguridad social. Este ítem aumentó de 1,2% en 1980 a 2,1 en 2015, una competencia que se centralizó a principios de los 90 pero que se privatizó rápidamente. En 2008, el gobierno federal lo renacionalizó y desde entonces ha sido una fuente importante de ingresos para el tesoro federal.

**GRÁFICO #9. Evolución del gasto público social por nivel de gobierno. Como porcentaje del PIB (1980-2015)**



Fuente: DNCFP y DAFI.

El gasto público social representó una gran proporción del gasto público provincial total en estas últimas cuatro décadas. En promedio, de 1980 a 2015, el gasto social cubrió el 65,9 % del presupuesto provincial, y dentro de él, educación el 25,6%, salud el 16% y vivienda el 4,5%.

En el análisis del gasto público provincial, debemos agregar otras funciones que caen bajo la jurisdicción provincial, las cuales representan competencias importantes y constituyen servicios socialmente sensibles, tales como la seguridad pública (policía) y la administración de justicia. Las provincias están a cargo de las fuerzas públicas locales, la policía, que representaron el 8,1% de los gastos provinciales totales en el mismo período de análisis (1980 a 2015).

Otra función importante es la *administración de justicia*. De acuerdo con la constitución nacional, las provincias están dotadas de autoridad jurisdiccional, cuyos tribunales y jueces son competentes en todos los asuntos relacionados con el derecho civil, laboral, penal y, en términos generales, todos los asuntos relacionados con el derecho común: la jurisdicción federal se limita a unos pocos casos relacionados principalmente a la administración federal y los asuntos exteriores.

El sistema de justicia provincial representa 3,8% del presupuesto provincial. Finalmente, el ítem administración general, relacionado con el funcionamiento normal de la administración estatal provincial, representa el 9,1 % del presupuesto provincial. Esta es una función provincial muy importante, ya que la mayor parte de su gasto se destina a empleados públicos y salarios.

A pesar de este aumento exponencial y continuo del gasto público social y su descentralización hacia las provincias, el financiamiento de estas políticas sociales, especialmente educación y salud pública, aún carece de una reforma fiscal capaz de aumentar y mejorar el equilibrio de ingresos y gastos, por un lado, y alcanzar un desarrollo equivalente entre provincias, por el lado.

Hasta aquí se ha visto que el gasto social ha estado creciendo tanto a nivel provincial y federal. Sin embargo, ¿qué tan diferente es el gasto social

entre provincias? Hasta ahora, el análisis se ha centrado en el gasto público provincial general, tomando las 23 provincias y la CABA como una unidad de análisis. Pero cuando el análisis segrega y separa el gasto provincial de cada provincia, surge una asimetría sorprendentemente alta entre provincias y regiones, lo que devela una fuerte desigualdad interregional.

## 7. DESIGUALDAD INTERREGIONAL

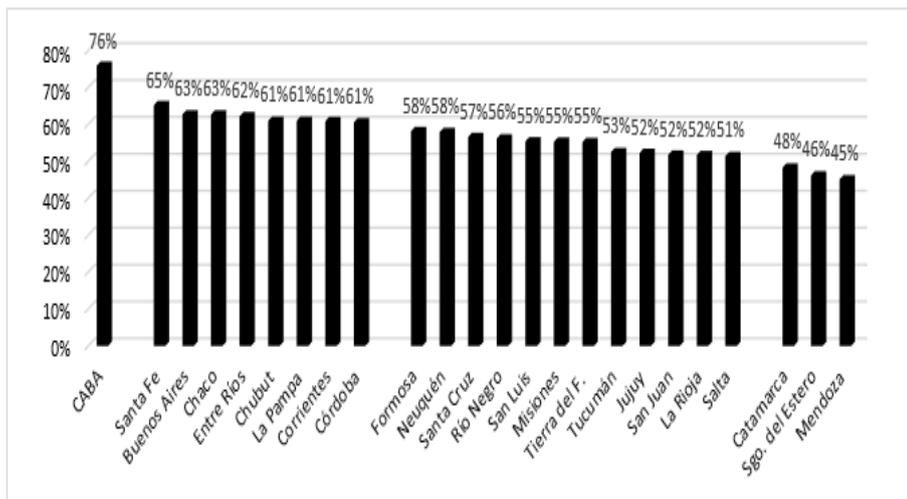
Como se mencionó anteriormente, Argentina se caracteriza por su alto grado de desigualdad interregional, siendo uno de los más altos en la región de América Latina (González 2014) e incluso a nivel mundial (CFI 2014, Cao *et al.* 2007).

Los procesos de descentralización de décadas pasadas, puso a las provincias a cargo de las políticas más importantes y socialmente más sensibles; están a cargo de la implementación, la decisión y el financiamiento de políticas como

educación (primaria y primaria), salud pública y vivienda – solo por mencionar las más importantes. Sin embargo, este proceso de descentralización no estableció cómo, cuándo y cuánto deberían gastar las provincias en cada uno de estos servicios. Por lo tanto, una primera pregunta que surge es: ¿cuánto invierten las provincias en cada una de estas políticas? Y, en segundo lugar, ¿son similares las inversiones en todas las provincias? ¿Cuán diferente es la inversión entre provincias?

En esta sección, se comparará el gasto público social de cada uno de los 24 gobiernos subnacionales argentinos en las tres políticas seleccionadas: educación, salud y vivienda (políticas que están actualmente bajo jurisdicción provincial), con el objetivo de determinar qué tan diferente es la inversión entre provincias y, por ende, cuán desiguales son.

**GRÁFICO #10. Inversión Provincial en Políticas Sociales. Promedio 2005-2015**



Fuente: Elaboración propia en base a DNEC y DAFI.

Tal como puede observarse en el gráfico anterior (Gráfico #10), la variación entre el máximo y el mínimo es muy grande: del 75.9 % de CABA a un 45.1 % de Mendoza. Además, la variación en la inversión en cada una de las tres políticas seleccionadas también es muy diferente.

Según la hipótesis de este trabajo, debería existir una correlación entre el menor gasto en la

*política social X* y la alta tasa del *indicador socioeconómico Y*. Como se muestra en la Tabla #3, las provincias del Interior son aquellas que invierten el menor porcentaje de su presupuesto en cada una de las tres políticas (vivienda, salud y educación) y, al mismo tiempo, tienen la tasa más alta en cada uno de los seis indicadores socioeconómicos. Hay una proporción inversa: cuanto menos gastan, más suben los indicadores.

Primero, se analizó la proporción de cada provincia en cada uno de los indicadores socioeconómicos previamente seleccionados, de acuerdo con las estadísticas oficiales y la base de datos (principalmente, INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República). Estos indicadores son: (1) viviendas deficiencias; (2) Población sin cobertura social; (3) Mortalidad infantil; (4) analfabetismo; (5) abandono escolar; (6) Hogares con NBI. Un primer resultado que se observa, es que el grupo de provincias del Interior es el que muestra las tasas más altas en cada uno de estos indicadores.

En segundo lugar, se analizó cada uno de los presupuestos de los 24 gobiernos subnacionales con el objetivo de determinar cuánto gasta cada provincia en las tres políticas seleccionadas: salud, educación y vivienda. El resultado es que el grupo de provincias del Interior es el grupo de provincias menos invierte en cada una de las políticas públicas seleccionadas, como porcentaje de su presupuesto. Existen, por supuesto, diferencias importantes entre las provincias del mismo grupo, especialmente dentro del grupo “interior”.

Por su parte, las provincias centrales, las más desarrolladas y ricas, son las que más gastan, en porcentaje de sus presupuestos, en cada una de estas tres políticas sociales y son las que, al mismo tiempo, presentan mejores indicadores sociales.

**TABLA #4. Indicadores Socio-Económicos y Gasto Social**

	% viviendas deficitarias (2010)	Hogares con NBI (2010)	Gasto en vivienda %	Pobl. s/ cobertura social	Mortalidad infantil (2014)	Gasto en salud %	Analfab. (2010)	Abandono escolar (2013)	Gasto en Educación %
Central	10,4	6,8	11,4	20,3	9,6	10,9	1,5	0,7	29,2
Interior	29,1	14,2	10,7	29,9	11,9	10,4	3,1	1,9	25,7
Patagonia	11,2	9,1	11,3	18,4	8,5	11,0	1,8	-0,3	25,6

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y DNECOP.

## 8. ESTADO DE BIENESTAR, GOBIERNO MULTINIVEL E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL CONSTITUCIONALISMO ARGENTINO

La Constitución ya en su texto originario de 1853/60 había diseñado un Estado como el “impulsor del progreso y el adelanto de la sociedad argentina, el organizador de la vida social” (García Delgado, 1994:27). En este diseño

institucional, es el Estado quien debe proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, tal como lo establece la propia Constitución Nacional (art. 75, inc. 18).

La llamada *cláusula del progreso* de la Constitución Argentina (art. 75, inc. 18) concede al Estado una herramienta extraordinaria para instrumentar el bienestar general y abre un espacio para la implementación de un modelo de Estado de bienestar e intervencionista sin recurrir a trabajosas interpretaciones – como la Corte Suprema de EEUU tuvo que hacer sobre el texto constitucional estadounidense para permitir la intervención estatal en el ámbito privado.

La cláusula (originaria) del progreso contenida en el inc. 18 del art. 75 es, como se dijo, la herramienta para instrumentar el *bienestar general*, finalidad que es mencionada en el Preámbulo como uno de los seis objetivos generales del Estado argentino. Interpretando este objetivo del Preámbulo, la Corte Suprema sostuvo que significa declarar el bien común como fin del Estado, y que ese bienestar general es el “*bien común* de la filosofía jurídica clásica” y se constituye como el valor síntesis de todos los demás fines del Estado, ya que es comprensivo de todos ellos<sup>10</sup> y constituye el fin último de la Constitución Nacional<sup>11</sup>.

La reforma constitucional de 1994 introducirá una *Nueva Cláusula del Progreso* (art. 75, inc. 19), a través de la cual se ampliarán aún más las facultades del Congreso en materia de bienestar,

---

<sup>10</sup> CSJN, “Quinteros c/ Cía. de Tranvías Anglo Argentina”, Fallos: 179:113 (1937).

<sup>11</sup> CSJN, “Ponzetti de Balbín, Indalia c/ Editorial Atlántida S.A.”, Fallos: 306:1892 (1984).

imprimiéndoles además una *marcada tendencia social*. Este nuevo y extenso inciso se divide en cuatro párrafos que se refieren a: (1) desarrollo humano; (2) crecimiento igualitario de las provincias y regiones; (3) educación y (4) cultura (Gelli 2003:579).

Interesan particularmente de esta amplia disposición, por un lado, aquella parte que se refiere a “*Proveer al crecimiento armónico de la Nación*” y a “*promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones*”; y por el otro, aquella referida al “*desarrollo humano, al progreso económico con justicia social*” y la “*igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna*”, ya que engloba, en un mismo párrafo, la justicia y la igualdad.

Dable es reconocer que estas competencias que se otorgan al gobierno federal, también lo son de las provincias. Son competencias *compartidas* con los niveles subnacionales, a través del art.

125, CN, que reproduce en términos casi idénticos los del inc. 18 y aun cuando el constituyente no ha establecido expresamente la concurrencia de estas competencias, ha sido ésta su intención. Las materias concurrentes entre nación y provincias pueden serlo aun cuando no estén formalmente previstas en el texto constitucional, ni estén expresamente prohibidas (por ejemplo, las mencionadas en el art. 126). La CSJN ha sostenido que “la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias”<sup>12</sup>.

El convencional constituyente de 1994 quiso reforzar no solo la idea del Estado de bienestar, sino que el mismo debía ser impulsado tanto por el gobierno federal como por las provincias. La participación de las provincias se prevé, ahora, de manera directa y expresa, sea que la realicen ellas directamente (art. 125 y 121), o bien en

---

<sup>12</sup> CSJN, “Provincia de Buenos Aires v. Empresa Nacional de Telecomunicaciones”, Fallos 304-1186; “Provincia de Buenos Aires v. Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires”, 305-1847; y “Disco S. A. c/ Provincia de Mendoza”, Fallos 312-1437, citados en Bidegain 1995:78)

conjunto con el gobierno federal, a través de su participación en la Cámara de Senadores, ya que ésta es cámara de origen de todas aquellas iniciativas legislativas tendientes a “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio” y a “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones” (art. 75, inc. 19).

Partiendo de las enseñanzas que dejaron los procesos históricos, el constituyente del '94 ha reforzado también la idea de un *crecimiento armónico* entre las provincias. Esta disposición del art. 75, inc. 19 se ve reforzada con las disposiciones del inc. 2º, 3º párr. del mismo artículo, cuando dispone: *“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”.*

Asimismo, el inc. 8º da lineamientos precisos al Congreso cuando lo faculta para “fijar anualmente [...] el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional”, lo que debe hacer “conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo”.

Lo importante de rescatar aquí es que, por un lado, el Estado federal debe garantizar la *igualdad de oportunidades* en todo el territorio nacional, es decir, que debe procurar al mismo tiempo, el desarrollo armónico de todas las provincias y regiones, y por el otro lado, la participación (directa e indirecta) de las provincias en este cometido: “En la misma dirección que sigue el art. 75, inc. 2º, al fijar criterios para la distribución de la coparticipación federal, el inc. 19 exige políticas equilibradas de desarrollo y la participación de las provincias – a través de la iniciativa senatorial –

para la sanción de leyes que lo propicien” (Gelli, 2003:580).

Se observa en estas nuevas disposiciones también un rol claramente de coordinación dado al gobierno federal, pues se encuentran en estas otras cláusulas disposiciones similares que apuntan precisamente a lograr la armonía en el desarrollo de provincias y regiones.

Un Estado de bienestar es definido como aquel que garantiza “estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, habitación, educación a todo ciudadano como derecho político y no como beneficencia” (Bobbio *et al.* 1993:846). Se parte de la idea de que la “sociedad es un sistema equitativo de cooperación entre ciudadanos libres e iguales” (Rawls 2012:186). Esto requiere de un cierto tipo de instituciones de trasfondo necesarias que den contenido institucional a los dos principios de justicia que el filósofo del derecho describe en su obra “La

justicia como equidad” (Rawls 2012). Estos dos principios son:

*“a) cada persona tiene el mismo derecho irrevocable a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos; y*

*b) las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: en primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y, en segundo lugar, las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (el principio de diferencia)” (2012:72-73).*

Estos dos principios de justicia son propios de una sociedad democrática basada en la cooperación de ciudadanos *libres e iguales*. Esta idea está basada en la noción de lo que llamó “*veil of ignorance*” (el velo de la ignorancia), es decir,

esa sociedad “justa” es la sociedad que cualquiera quisiera tener si no se estuviera seguro de la posición que ocupará en ella. En esencia, se trata de un sistema que busca garantizar las mismas oportunidades para todos, independientemente de su condición, que prevea una real igualdad de oportunidades.

Estos principios van claramente en línea con las nuevas disposiciones de la Constitución Nacional. La cuestión que surge es si el diseño institucional previsto realiza estos principios. Existen ciertos rasgos principales que los regímenes democráticos “bien ordenados” deben tener en sus instituciones básicas para que los principios de justicia sean realizados adecuadamente. Se trata aquí, en definitiva, de una cuestión de *justificación moral*. Las instituciones políticas y jurídicas que pretendan instaurar un *estado social de derecho*, deben orientarse y fundarse en principios morales suprapositivos de justicia, y que al mismo tiempo hagan a las instituciones equitativas, eficientes y productivas:

se trata de buscar “instituciones básicas justas y eficazmente diseñadas, que estimulen eficazmente los objetivos y los intereses necesarios para sostenerlas” (Rawls 2012:186-7).

La recepción normativa de estos derechos en el constitucionalismo (no solo argentino, sino también latinoamericano) “como principios reguladores de toda actividad social, constituyen hechos históricos que por un lado, validan las principales ideas de la justicia como equidad expuestas por Rawls; por otro, la necesidad de legitimar la gobernabilidad a partir de proyectos que permitan las desigualdades de riqueza e ingreso; pero de modo tal que redunden en beneficio de los sectores sociales menos favorecidos” (Cuchumbé Holguín, 2003:226).

La incorporación de estos nuevos derechos con un claro sentido social propios del constitucional social y del estado social de derecho buscan, precisamente, amenizar la tensión inherente entre los principios de *libertad*

y de *igualdad*, y como una posición intermedia entre el *liberalismo clásico* que resalta la libertad por encima de la igualdad (principio que queda relegado a un mero reconocimiento formal) y los *socialismos y comunismos* donde prevalece el principio de igualdad por sobre el de libertad.

La pregunta que surge es ¿qué tipo de régimen y de estructura básica serían correctos y justos? Una primera respuesta sería aquellos sistemas que contienen disposiciones institucionales diseñadas para satisfacer los dos principios de justicia, *al menos en sus descripciones ideales*.

Sin embargo, si las instituciones previstas no logran efectivizar estos principios de justicia y no logran una real igualdad de oportunidades, si un sistema rechaza, por ejemplo, el valor equitativo de las libertades políticas, permitirá “muy amplias desigualdades en la posesión de la propiedad real (bienes productivos y recursos naturales) de tal

modo que el control de la economía y gran parte de la vida política cae en pocas manos” (2012:188).

No basta entonces con asegurar que “nadie caiga por debajo de un mínimo decente de vida, un nivel en el que queden satisfechas sus necesidades básicas, y que todos reciban determinadas protecciones contra el accidente y la desgracia” (2012:190), sino que deberá al mismo tiempo proveer los medios para alcanzar un nivel de vida digno, y determinar las condiciones para que sus ciudadanos puedan participar y cooperar activamente. De lo contrario, en este sistema, la justicia distributiva se reduciría a la asistencia de los que están peor, ya que corrige las desigualdades *ex post facto*.

Al ser un sistema que no otorga igualdades en el plano político – afectando así el primer principio de justicia – y “dada la falta de justicia de trasfondo y las desigualdades de ingresos, puede desarrollarse una *subclase desmoralizada y deprimida*, muchos de cuyos miembros sean

*crónicamente dependientes* de las ayudas asistenciales”, subclase que “se siente excluida y no participa de la cultura política pública” (2012:190). Este resultado se produce, precisamente, por el desconocimiento del principio de justicia como equidad, más específicamente, del primero de los dos principios que componen esta teoría, el de las libertades políticas.

El Estado debe limitarse a asegurar las condiciones necesarias para que todos los miembros de la sociedad tengan oportunidades iguales y reales: educación, acceso a un sistema de salud, oportunidades de trabajo, libertad de elegir una profesión o trabajo y de poder decidir sobre sus propias vidas. En definitiva, estas condiciones permitirían que todos los miembros de la sociedad puedan poseer activos productivos, en vez de concentrar las riquezas en manos de unos pocos – como en el liberalismo del *laissez-faire* e incluso en el capitalismo del Estado de bienestar – o concentrarlas directamente en

manos del Estado (como sucede en el comunismo).

En este sentido, la incorporación de determinados dispositivos que desde el punto de vista ideal garantizan la justicia, significó un gran avance, al menos en el plano normativo. Pero ello no es suficiente, es necesario contar con instituciones básicas que pongan en manos de los ciudadanos en general (y no sólo de unos pocos) los suficientes medios productivos como para que puedan ser *miembros plenamente cooperativos* de la sociedad en pie de igualdad (Rawls 2012:190).

De una lectura rápida se puede concluir que las previsiones del constituyente apuntan precisamente en esta misma dirección. Sin embargo, es dable advertir que aun cuando estas instituciones estén idealmente descritas (por ejemplo, en la Constitución) y estén explícitamente diseñadas para realizar ciertos valores, puede ocurrir que no consiga su objetivo.

Ello puede suceder de varias maneras o por la interferencia de varios factores, por ejemplo, puede suceder que la estructura básica genere “intereses sociales diversos que lo hagan funcionar de un modo muy diferente de su descripción ideal”; se puede idear una estructura básica expresamente diseñada para realizar la equitativa igualdad de oportunidades, pero puede ocurrir que genere intereses sociales diversos que terminan por hacer imposible esa realización (2012:187).

Este es el típico ejemplo de las constituciones latinoamericanas actuales. A través de la corriente del neoconstitucionalismo latinoamericano se buscó profundizar la idea del Estado interventor o benefactor, con soluciones más acordes con la realidad local.

Pero a pesar del reconocimiento expreso de una larga lista de derechos y garantías para los ciudadanos, las condiciones de desigualdad en el continente siguen siendo abrumadoras y muy por

encima de la media mundial. América Latina es una de las regiones del mundo con mayor desigualdad, a pesar de tener textos constitucionales sumamente progresistas. Estos derechos y garantías se insertan en diseños institucionales que no propician las condiciones para lograr una real igualdad de oportunidades.

## 9. ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES

Los números que se han analizado sobre la inversión provincial en políticas sociales, contrastados con los indicadores socio-económicos, confirman la hipótesis planteada: La descentralización no ha contribuido a mejorar el desempeño de las provincias en la provisión de políticas sociales y la desigualdad en su provisión sigue siendo alta entre las provincias. Bartolini *et al.*, en su estudio sobre 30 países de la OCDE para el período 1995-2011, alcanzaron hallazgos similares: “El desequilibrio fiscal vertical, un indicador de la proporción del gasto no financiado

con recursos propios, está asociado con mayores disparidades regionales” (2016: 7).

El hecho de que las provincias que recibieron más dinero del centro sean las que gastan menos en políticas sociales es un fuerte indicador de la falta de coordinación entre los niveles de gobierno.

Sin embargo, la descentralización de las competencias fiscales en un contexto de altas disparidades regionales puede no ser la solución más adecuada a considerar, ya que las regiones pobres perderán competitividad con respecto a las provincias mejor dotadas, aumentando así aún más las disparidades regionales ya existentes (Bartolini *et al.*, 2016). La solución, en cambio, consistiría en mantener estos sistemas de transferencias, pero agregando reglas fiscales para orientar el gasto provincial. La reforma constitucional de 1994 introdujo cambios importantes en la distribución de competencias y estableció algunas reglas al respecto; sin

embargo, estas reglas no son obligatorias, son más bien meras recomendaciones y pautas que los responsables políticos deben tener en cuenta.

El gran problema en el federalismo fiscal argentino es que no existe un conjunto integral de reglas fiscales que orienten el gasto público de manera tal que la provisión de estos bienes públicos alcance cualidades y estándares similares en todo el país. Los resultados de la investigación muestran cuán diferentes son los indicadores socioeconómicos entre provincias.

Hay algunas reglas aisladas, que en la mayoría de los casos no son seguidas por las provincias. El sistema se caracteriza así por el *incumplimiento* de las normas y la *falta de mecanismos* de ejecución.

Desde los años 90, tanto el gobierno federal como los provinciales han firmado varios acuerdos en materia fiscal. Esos pactos, sin embargo, no contienen sanciones ni incentivos

positivos para que los actores cumplan los objetivos fijados. No hay restricciones en el comportamiento de los actores. Por otro lado, la mayoría de estos pactos fueron firmados en beneficio del gobierno federal: cada acuerdo recentralizó aún más el ya concentrado sistema fiscal.

El gobierno federal ha jugado su propio juego, en lugar de ser un tercero independiente que coordine y conjugue la diversidad de intereses y condiciones en todo el país. Una falta clara de esa coordinación se observa en la ausencia de parámetros objetivos de igualación de los patrones de gasto en las diferentes políticas públicas.

El problema, sin embargo, no es el sistema de transferencias. En países como Argentina, donde las disparidades regionales son altas y el sistema fiscal está centralizado, el sistema de transferencia adquiere un papel fundamental. Un desarrollo regional desigual determina la

concentración de bases impositivas en algunas regiones del país y eso constituye un obstáculo para alcanzar un pleno equilibrio fiscal entre todas las jurisdicciones (Cetrángolo y Goldschmit 2013).

Por lo tanto, se necesitan mecanismos de coordinación intergubernamentales de políticas públicas para alcanzar cierto grado de equilibrio e igualdad. Primero, existe la necesidad de establecer mecanismos de coordinación intergubernamentales y en segundo lugar, esos mecanismos deben tener en cuenta la existencia de tensiones entre las jurisdicciones y sus disparidades (Cetrángolo y Goldschmit 2013).

La descentralización es pensada como un mecanismo que permitiría a las unidades subnacionales proporcionar bienes públicos de acuerdo con las necesidades y preferencias de sus ciudadanos, considerando sus propias particularidades. Sin embargo, en Argentina el resultado de la descentralización fue una

fragmentación de estas tres políticas sociales, ya que su provisión, calidad y necesidades son bastante diferentes entre las provincias.

Si a través del RCFI se distribuye más recursos a las provincias con menos recursos, resulta necesario prever un sistema de cumplimiento de objetivos, a los efectos de que tales provincias puedan efectivamente desarrollarse. A su vez, resulta necesario también la previsión de incentivos positivos y negativos (sanciones en casos de incumplimientos después de determinado período de tiempos – por ejemplo, no disminuyen las NBI). Así, si un indicador tuviera como variable el grado de NBI, resulta esencial fijar obtenidos para disminuirlas. Si no se hiciese, podría producirse un incentivo muy perverso: a esas provincias les convendría mantener el elevado nivel de NBI, ya que ello le garantizaría mayores recursos.

También resulta esencial prever un sistema de autofinanciamiento. A aquellas provincias con

indicadores socioeconómicos por debajo de la media nacional y que por ello reciben más recursos de los que recaudan ellas mismas, será esencial prever un sistema donde, a medida que bajan las NBI, aumente la capacidad de recaudación propia. De lo contrario, se vuelve al incentivo mencionado en el punto anterior, ya que se produciría un resultado paradójico: a medida que la provincia disminuye las NBI, va a contar con menos recursos.

Un sistema posible para permitir el autofinanciamiento de las provincias, sería descentralizar impuestos que gravan el consumo (por ejemplo, el IVA).

Lo anterior, sin embargo, no garantiza que la provincia desee realizar todos los esfuerzos que significa bajar las NBI, como así también los esfuerzos que implicarían, después de hacer esto, los de recaudar impuestos propios. En tal situación, un actor racional podría pensar que es más cómodo quedarse en la situación actual, sin

cumplir los objetivos (no bajar las NBI) y seguir recibiendo la misma cantidad de dinero que venía recibiendo. Sería la hipótesis de la provincia rentística (hipótesis de la situación actual).

Por ello, resulta fundamental un sistema de premios y castigos, es decir, de instituciones que generen incentivos en orden al crecimiento y el mejoramiento de las condiciones de vida. Entonces, la discusión sobre un nuevo RCFI no estaría tanto en la distribución, sino en el cumplimiento de objetivos y que ello afecte o comprometa la distribución futura.

La ausencia de reglas fiscales claras socava cualquier política redistributiva, ya que este “plus” que reciben las provincias para mejorar su situación, termina por desaparecer, sea porque se redirigen a otros fines o bien por causa de una gestión desordenada e indisciplinada de los recursos públicos.

La federación argentina tiene todavía por delante muchos desafíos que superar, uno de ellos es el grado de igualdad entre las provincias y lograr un crecimiento armónico entre las unidades federadas. Para ello, se requiere pensar en un sistema institucionalizado, que trascienda los intereses particularistas de los actores involucrados.



## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Almaraz, María Gabriela (2010) “Ambición política por la reelección en las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, vol. 4, N° 2, nov., pp. 191-226.

Altavilla, Cristian (2014) “Variables Políticas en la [Re]Distribución de Recursos Fiscales entre distintos niveles de Gobiernos”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Año 4, N° 7, pp. 13-41.

Altavilla, Cristian (2016a) “Conflicto y Coordinación política en las Relaciones Intergubernamentales en Argentina. Un análisis neoinstitucional a través del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Córdoba – Mención Especial del Premio Tesis Sobresaliente Dalmacio Vélez Sarsfield Edición 2016 de la Academia Nacional de Derecho y Cs. Ss. de Córdoba.

Altavilla, Cristian (2016b) “*Fiscal (De)Centralization and Multilevel Governments in Different Institutional Settings. Argentina and Denmark in comparative perspective (2000-2015)*”, ponencia presentada en el *2016 Public Management Research Conference (PMRC)*, organizado por *Public Management Research Association (PMRA)* y el Institute for

Statskundskab (Department of Political Science), Aarhus Universitet, Aarhus, Dinamarca, Junio, 22-24.

Altavilla, Cristian (2017) “La reelección en el Derecho Público Provincial”, *Revista de la Facultad*, Vol. VIII, N° 1 – Nueva serie II (2017), pp. 123-150.

Altavilla, Cristian (2018) “Un análisis de las relaciones intergubernamentales en el federalismo argentino a 200 años de su independencia (1816-2016)”, *Studia Politicæ*, N° 45, pp. 117-153.

Altavilla, Cristian (2019a) “*Los poderes de legislación de los poderes ejecutivos subnacionales en la Federación Argentina. Un análisis comparativo de las constituciones provinciales*”, *IDES Desarrollo Económico*, Vol. 59, N° 227, mayo-agosto, pp. 83-111.

Altavilla, Cristian (2019b) “Federalismo y descentralización en América Latina. Un análisis comparativo sobre las políticas de salud y educación en Argentina y Brasil”, *Istituzioni del Federalismo, Rivista di studi giuridici e politici*, N° 2, ANNO XL, pp. 439-461.

Altavilla, Cristian (*en prensa*) “Comparing Fiscal (De)Centralization and Multilevel Governments in Different Institutional Settings: A comparative study of Argentina and

Denmark (2000-2010)", *European Autonomy and Diversity Papers* (EDAP).

Bartolini, David, Sibylle Stossberg y Hansjörg Blöchliger (2016): "Fiscal decentralization and regional disparities", *OECD Economic Department*, Working Paper No 1330.

Bidart Campos, Germán (1998) *Manual de la Constitución Reformada*, Tomo I, Buenos Aires: Ediar.

Bidegain, Carlos M. (1995), *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo III, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Bidegain, Carlos M. (1995), *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo III, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1993) *Diccionario de Política*, México: Siglo Veintiuno Editores.

Bonvecchi, Alejandro (2013) "Federalismo Fiscal y Supervivencia Presidencial" in Gervasoni, Carlos and Alberto Porto, eds., *Consecuencias económicas y políticas del federalismo fiscal argentino*, La plata: Económica, pp. 35-72.

Brinks, Daniel, Steven Lecitsky y María Victoria Murillo (2019) *Understanding Institutional Weakness*, Cambridge Elements, Cambridge: Cambridge University Press.

Cardarello, Antonio (2012) “El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)”, *Revista SAAP*, vol. 6, Nº 1, mayo, pp. 153-194.

Cao, Horacio (2007), coord., *Introducción a la administración pública argentina. Nación, provincias y municipios*, Buenos Aires: Biblos.

Cao, Horacio (2008) “La Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios”, *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Nov. 4-7.

Cao, Horacio y Roxana Rubins (2001) “Administración Nacional y Administraciones Provinciales: similitudes y diferencias” en Calvo E. y Abal Medina, J. M. (h), eds., *El Federalismo Electoral Argentino*, pp. 231-244. Buenos Aires: INAP – Eudeba.

Cetrángolo, Oscar y Ariela Goldschmit (2013) “La Descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas”, in *Serie*

*Macroeconomía del Desarrollo*, N° 144, Santiago de Chile: ONU-CEPAL and Cooperación Alemana.

Cetrángolo, Oscar y Francisco Gatto (2003) “Dinámica productiva provincial a fines de los noventa”, Serie Estudios y Perspectivas N° 14 (marzo), Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.

CFI (Consejo Federal de Inversiones) (2014) “Luces y sombras del federalismo fiscal. Argentina y el mundo”, Informe Final, Mayo.

Corwin, Edward (1950) “The passing of Dual Federalism”, *Virginia Law Review*, Vol. 36, No 1, Feb, pp. 1-24.

Cuchumbé Holguín, Nelson (2003) “John Rawls: La justicia como equidad” en *Criterio Jurídico* N° 3, pp. 225-235.

Estrada, José Manuel (1895) *Curso de Derecho Constitucional, Federal y Administrativo*, Buenos Aires: Compañía Sud - Americana de Billetes de Banco.

Falleti, Tulia (2001) “Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal”, en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina, eds., *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma*

*política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 205-230.

Falleti, Tulia (2005) “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3, August, pp. 327-346.

Falleti, Tulia (2010) *Decentralization and subnational politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Frías, Pedro J. (1980) *El Federalismo Posible: Introducción al Derecho Público Provincial*, Buenos Aires: Depalma,

García Delgado, Daniel (1994) *Estado y Mercado. La nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires: Tesis.

Garriga, Pablo y Leonardo Salinardi (2014) “Gasto público en educación en la Argentina: ¿Qué tan (in)eficientes son las provincias”, ponencia presentada en las *47 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba, 17-19 de septiembre.

Gelli, María Angélica (2004) *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, Buenos Aires: La Ley.

Gervasoni, Carlos (2010), "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces" *World Politics*, Vol. 62, Issue 2, pp. 302-340.

Gervasoni, Carlos (2011) "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3, pp. 75-93.

Gervasoni, Carlos (2018) *Hybrid Regimes within Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.

González, Lucas (2014) "Transferencias federales, desigualdad interregional y redistribución en América Latina", *América Latina Hoy*, N° 67, pp. 167-190.

Jones, Mark and Wonjae Hwang (2005) "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress" in Levitsky, Steven y María Victoria Murillo, eds., (2005) *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, pp. 115-38.

Jones, Mark y Wonjae Hwang (2005) "Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress" en Levitsky, Steven y María Victoria Murillo, eds., *Argentine Democracy:*

*The Politics of Institutional Weakness.* University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, pp. 115-38.

Kessler, Gabriel (2014) *Controversias sobre la Desigualdad. Argentina, 2003-2013*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Levitsky, Steven and Lucan A. Way (2002) "The Rise of Competitive Authoritarianism", *Journal of Democracy* Vol. 13, No. 2, pp. 51-65.

Levitsky, Steven and Lucan A. Way (2010) *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War.* Cambridge: Cambridge University Press.

Lodola, Germán (2012) "Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista" in Malamud, Andrés y Miguel De Luca, coord., *La Política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires: EUDEBA, pp. 105-114.

Madison, James (2001) "A further discussion of the supposed danger from the powers of the union, to the state governments", en Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *The Federalist Papers*, Indianapolis: Liberty Fund, Article No 45, pp. 237-242.

Moskovits, Cynthia y Javier Cao (2012) "Eficiencia del gasto público en las provincias argentinas. Explorando sus determinantes", Documento de Trabajo N° 119, Buenos Aires: FIEL.

Obinger, H., S. Leibfried and F. G. Castles (eds) (2005), *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge.

Olmeda, Juan (2013) "De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino" in Falletti, Tulia, Lucas González and Martín Lardone, eds., *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, Buenos Aires: EDUCA - EDUCC, pp. 159-198.

Piketty, Thomas (2015) *La Economía de las desigualdades*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Prud'homme, Rémy (1995) "The Dangers of Decentralization" *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, No. 2, pp. 201-220.

Rawls, John (2006) *Teoría de la justicia*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Rawls, John (2012) *La justicia como equidad. Una reformulación*, Buenos Aires: Paidós.

Repetto, Fabián *et al.* (2001a) *Transferencia Educativa hacia las provincias en los años 90: Un estudio Comparado*, Fundación Gobierno y Sociedad, y Grupo Sophia, Buenos Aires.

Repetto, Fabián *et al.* (2001b) "Descentralización de la Salud Pública en los noventa: una reforma a mitad de camino", Documento de trabajo N° 55, Fundación Gobierno y Sociedad, Centro para el Desarrollo Institucional.

Scharpf, Fritz (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press.

Schwartz, G. and Liuksila, C. (1997) "Argentina" in Ter-Minassian, Teresa, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington: International Monetary Fund, pp. 387-422.

Swenden, Wilfred (2006) *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*, Basingstoke: Palgrave.

Thorlakson, Lori (2003) "Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations", *West European Politics*, Vol. 26, N° 2, pp. 1-22.

Tiramonti, Guillermina, ed., (2004) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes en la escuela media*, Buenos Aires: Manantial.

Tommasi, Mariano (2002), "Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s", Working Paper No. 147, August. Center for Research on Economic Development and Policy Reform. Stanford: Stanford University.

UNDP (2011) Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos. Available on:  
<https://www.undp.org/content/undp/es/home.html>.

### Fuentes Oficiales consultadas

DAFI (Dirección de Análisis Fiscal y de Ingresos),  
<https://www.mpf.gob.ar/dafi/>.

DNAP (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales),  
<http://www2.mecon.gob.ar/hacienda/ssrp/>

DNCFP (Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas),  
<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>.

DNCFP

(<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php>)

Ministerio de Economía,

<https://www.economia.gob.ar/peconomica>,