



MAESTRIA EN FINANZAS PUBLICAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

TESIS FINAL

*Sujeta a aprobación, que completa los requerimientos para la obtención del Grado de Magíster en Finanzas
Públicas Provinciales y Municipales*

TEMA: CONVENIENCIA DE REGIONALIZAR AL PAIS

AUTOR: Angel Felipe ESCOBAR

DIRECTOR: Dr. Alberto PORTO

LECTOR: Dr. Atilio ELIZAGARAY

La Plata, Julio de 1.998.

3º Promoción

ÍNDICE

<u>Temario</u>	<u>Páginas</u>
Introducción	01

CAPÍTULO I

ARGUMENTOS DE NATURALEZA JURÍDICA

La Regionalización a la Luz de la Constitución Nacional	02
¿ Quién Crea las Regiones ?	04
¿ Cómo se Crea la Región ?	06
El Conocimiento del Congreso	07
Competencia de la Región	09

CAPÍTULO II

LA PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

La Propuesta de Regionalización para el Desarrollo Económico y Social	11
Finalidad del Anteproyecto	11
Contenido de la Propuesta	13
• Regionalización Económica	14
• Regionalización Social	14
La Organización Regional	15

CAPÍTULO III

ARGUMENTOS DE ÍNDOLE ECONÓMICA

Estado y Mercado	17
Funciones Básicas del Estado	18
Dos Interrogantes:	
Qué Forma de Gobierno Desempeña de Modo Eficiente las Funciones Atribuidas al Estado?	18
Cuál es el Grado Adecuado de Descentralización para un Determinado Sector Público?	21
Teorema de la Descentralización	21

INDICE

<i>Temario</i>	<i>Páginas</i>
Medición de las Ganancias de Bienestar derivadas de la Descentralización	24
Tamaño Optimo de la Jurisdicción	25
Efectos Derrame	26
Costos en la Toma de Decisiones	27
Movilidad y Costos de Congestión	28
Conclusión	30

CAPÍTULO IV

ANALISIS DE LA PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN – ASPECTOS CONCEPTUALES Y CUANTITATIVOS

El Ranking de los Servicios Públicos desde el Punto de Vista de la Descentralización	31
El Traspaso de Competencias según el Anteproyecto	
• Competencias Provinciales que pasarían a la Región	33
• Competencias Nacionales que pasarían a la Región	35
Análisis de los Indicadores	40
Comparación entre Indicadores Económicos y Sociales en las Provincias	40
Comparación entre Variables Fiscales de las distintas Provincias	43
Comparación entre Regiones de los Indicadores Económicos Sociales y Fiscales	46
Depósitos y Préstamos	48
Exportaciones	48
La Cuestión de la Coparticipación Federal	50
El Factor Distancia	51
Relación Costos-Beneficios	52

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

Conclusiones	54
--------------	----

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo consiste en analizar una propuesta de regionalización elaborada por el actual Presidente de la Nación en forma conjunta con José Roberto DROMI, que fuera remitida a la Honorable Asamblea Legislativa para su tratamiento.-

El estudio puede ser abordado tanto desde una perspectiva jurídica como económica.-

Desde la óptica jurídica surgen las siguientes cuestiones: quién y cómo se crea la región; qué significa el conocimiento del Congreso Nacional y cuál es la competencia de la región. Ellas son analizadas en el Capítulo I. En el Capítulo II se estudia el anteproyecto de regionalización.-

Desde la perspectiva económica aparece el interrogante vinculado a la conveniencia o no de regionalizar al país. Se acude a la teoría del federalismo. Ella estudia los argumentos para centralizar o descentralizar. En el caso argentino, los análisis hasta hoy han comprendido la estructura vertical del sector público, *id est* la existencia de diversos niveles de gobierno: Nación, Provincias y Municipios. Ahora se incorpora la región –no en el ámbito político-institucional- que puede emerger de funciones que la Nación o las Provincias les transfieran a aquella, para el desarrollo económico y social.-

El beneficio neto resultará de las mismas fuerzas que determinan la descentralización tanto de la Nación a las Provincias, como de éstas a los Municipios.-

En el Capítulo III se presenta el análisis económico desde el punto de vista teórico. En el Capítulo IV –Análisis de la Propuesta de Regionalización – Aspectos Conceptuales y Cuantitativos- se clasifican los servicios públicos según el potencial para descentralizar y el “grado de descentralizabilidad”. Se asigna un *ranking* a los mismos, de modo que el mayor valor indica un servicio descentralizado a nivel municipal y el menor a un servicio nacional. Se indaga sobre ¿cuál o cuáles de estos servicios se prestan hoy por las provincias?; ¿cuáles pasarían a las regiones según el proyecto?; ¿cuáles hoy pertenecen a la Nación o a los Municipios y pasarían a las regiones? y si puede esperarse alguna mejora –en términos de eficiencia y/o presupuestarios- de la regionalización. Si bien es difícil responder esta pregunta se efectuará el análisis siguiendo los lineamientos teóricos expuestos en el Capítulo III. Los valores intermedios corresponden a servicios provinciales o regionales. Una vez detectados estos grupos se analizan los probables beneficios y costos de la regionalización. Se emplean indicadores muy simples, *verbigracia* ¿cuán similares en gustos y demandas son las provincias integrantes de las regiones desde el punto de vista del PBG/Población, HNBI, densidad poblacional, etc., como incide el elemento espacial, etc..-

El trabajo se completa con las conclusiones que se incluyen en el Capítulo V.-

ARGUMENTOS DE NATURALEZA JURÍDICA**LA REGIONALIZACIÓN A LA LUZ DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL**

La reforma constitucional ha robustecido al federalismo a través de la inserción de distintas normas. Una buena reseña de los aspectos más salientes ha sido elaborada por Pedro J. FRÍAS¹ en los siguientes términos:

- “el carácter contractual más que estático del actual federalismo de concertación;
- una mayor participación de las provincias y de los órganos legislativos;
- la promoción del desarrollo humano con justicia social;
- una mayor solidaridad federal en coparticipación e igualdad de oportunidades;
- las bases de la educación con identidad y pluralidad cultural;
- los poderes de policía e imposición de las provincias en los establecimientos de utilidad nacional en tanto no interfieran en sus fines;
- iniciativa del Senado en leyes federales en reconocimiento de su naturaleza de Cámara de las autonomías;
- autonomía municipal a reglar por cada provincia;
- la creación de regiones;
- convenios internacionales que no afecten la política exterior ni el crédito público de la Nación con conocimiento del Congreso;
- transferencias con reasignación de recursos;
- el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales;
- su derecho a conservar organismos de seguridad social para sus empleados públicos y profesionales.”-

En cuanto a este trabajo concierne, *ab initio*, resulta oportuno expresar que el art. 124 de la Constitución de la Nación Argentina establece que: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso nacional. ...”-

La reforma ha institucionalizado a la región como una forma de descentralización de base territorial a fin de atender asuntos que, si bien, desbordan la órbita local, no abarcan el ámbito nacional.-

Ella constituye una estructura descentralizadora aplicable tanto al régimen unitario –para descentralizar el poder- como al sistema federal –para sanear “el decaimiento que plantea esta

¹ FRÍAS, Pedro J.; “Federalismo y Reforma Constitucional: Balance Provisorio” publicado en *Junisprudencia Argentina*, 1.996-III, pág. 582.-

forma”². *Ergo*, es dable afirmar que el regionalismo nace “como una posibilidad de rejuvenecer las formas federal y unitaria, que sufren deformaciones en el complejo y cambiante mundo moderno”³.

Existen diversos criterios para definir la región: geográfico, sociológico, económico y jurídico. En apretada síntesis⁴, puede sostenerse que la pauta geográfica hace referencia a la uniformidad geofísica (topografía, clima, etc.); la sociológica entiende a la región como expresión localizada de un particular conjunto de ideas, creencias y costumbres; la económica sostiene que la “afinidad económica del espacio regional puede derivar de: la similitud de estructuras de producción; la homogeneidad de los modelos de consumo; la preeminencia de un recurso natural, y/o la pareja especialización en la mano de obra”⁵ y la jurídica interpreta a la región como producto de la división territorial generada por un acto de poder estatal normativo.-

En función de ello, puede ser conceptualizada como “un espacio homogéneo geográfico, social, cultural o económico”⁶.

* La región, a pesar de haber adquirido jerarquía constitucional, no constituye un nuevo nivel político de gobierno⁷ —el poder continúa en manos de la nación y de las provincias—; de ello se sigue que estas últimas son las únicas interlocutoras políticas del gobierno federal. Esto es importante destacarlo porque marca una visible diferencia respecto de otros ordenamientos jurídicos —v.gr. europeos— en los cuales la región posee mayor importancia que las provincias, en tanto esfera de decisión, precisamente por estar dotada de autonomía. Así, las constituciones de España⁸ de 1.978 (Título VIII, Capítulo Tercero, arts. 143 a 158) e Italia⁹ de 1.947 (Parte Segunda, Título V, arts. 114 a 133) instituyen a la región como formas de descentralización política con plena autonomía.-

En el ámbito interno, el instituto está contemplado en los preámbulos¹⁰ de las constituciones de **Chubut** (vigente desde el 30.11.57); de **Río Negro** (B.O. 13.06.88); de **Salta**; de

² TANZI, Héctor José; “La Región en la Nueva Constitución”; en “Estudios sobre la reforma constitucional de 1.994”; G. J. BIDART CAMPOS y H. R. SANDLER (Coordinadores); edit. Depalma; edic. 1.995.-

³ Idem nota anterior.-

⁴ El tema fue desarrollado por Horacio Daniel ROSATTI -a quien se sigue en esta clasificación- en “Federalismo y Región” publicado en la Revista de Jurisprudencia Provincial - Buenos Aires; Mayo 1.994; año 4; N°: 4; pág. 321 et seq.-

⁵ Ibídem; autor y nota citada.-

⁶ FRÍAS, Pedro J.; artículo citado; pág. 582.-

⁷ Toda la doctrina está de acuerdo en ello.-

⁸ En el Reino de España coexisten cuatro niveles institucionales, a saber: Nación, Provincias, Comunidades Autónomas y Municipios. Las comunidades autónomas o administraciones regionales son 17. Los inconvenientes que plantea el reparto de competencia —varias veces superpuestas— entre las distintas esferas de gobierno y los problemas que suscita la descentralización financiera pueden verse en “El Proceso de Descentralización del Estado en España 1.978 - 1.990” de Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL, presentado en el Seminario sobre Descentralización Tributaria, organizado por el C.I.E.T./O.E.A., el I.C.I. y el I.E.F. de España; realizado en Buenos Aires del 12 al 14 de Diciembre de 1.990. Ver, también, LASHERAS MERINO, Miguel; “La financiación territorial en España”; en el Seminario Internacional: Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva; organizado por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.N.L.P. el 29 de Junio de 1.996.-

⁹ Un análisis concreto, aunque desde una perspectiva jurídica, puede observarse en Giuseppe VERGOTINI: “Derecho Constitucional Comparado”; edit. Madrid; edic. 1.985; pág. 276 et seq.-

¹⁰ Fuente: “Constituciones Provinciales”; edit. La Ley; edic. 1.993; salvo para las provincias de Buenos Aires, Santiago del Estero y Salta que fueron reformadas en 1.994, 1.997 y 1.998, respectivamente.-

San Luis (B.O. 08.04.87) y de **Santiago del Estero** (según la reforma de 1.997) y en los articulados, las de **Catamarca** (B.O. 05.09.88, art. 1); Chaco (B.O. 27.12.57 y 01.03.58 -*fe de erratas*-, art. 48); **Formosa** (B.O., 03.04.91, art. 39); **La Rioja** (B.O. 05.09.86 y Ley N°: 4.826: Enmienda del art. 85 -B.O. 06.01.87, art. 17); **Río Negro** (art. 10 - además en cláusula federal: tratados sobre intereses comunes: art.12 ap. 2; política económica: art. 86; política de planificación y regionalización a cargo del Consejo de Planificación: 104); **Salta** (en la cláusula federal: tratados intereses comunes: art. 3, ap. 2); de **Santiago del Estero** (art. 5) y **Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur** (B.O. 28.05.91 se declara perteneciente a la región Patagónica, art. 1 y en la cláusula federal: art. 5 inc. 1).-

¿ QUIÉN CREA LAS REGIONES ?

Las regiones únicamente podrían ser creadas por las provincias interesadas. La Ley Suprema es categórica en ese sentido: "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico social ...; con conocimiento del Congreso nacional." (art. 124). Se trata, pues, de una facultad exclusiva -no concurrente- de aquellas. Ello, con sustento en la letra de la norma; en la ubicación normativa: Título Segundo: "Gobierno de Provincias" de la Segunda Parte de la Constitución Nacional y, substancialmente, en que las provincias son las mejores conocedoras de sus propias realidades.-

Por el contrario, un sector de la doctrina¹¹ considera que esa potestad sería concurrente entre la nación y las provincias dada la competencia del Congreso Nacional para "Proveer al crecimiento armónico de la Nación ... ; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. ..." (art. 75 inc. 19, segundo apartado)¹².-

Sin embargo, a fin de despejar las dudas que pudieran engendrar las normas *sub discussio*, es dable señalar que las expresiones "crear regiones para el desarrollo económico y social" (art. 124) y "promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones" (art. 75 inc. 19) no son intercambiables. Ambas tienen significados disímiles.- *

Efectivamente, "crear regiones" comporta el poder de *hacerlas nacer* a la vida institucional para el desarrollo socio-económico, que se impone en cabeza de las provincias a tenor de las palabras del precepto constitucional; mientras que "promover políticas diferenciadas tendientes a equilibrar el desigual desarrollo de provincias y regiones" importa la adopción de medidas legislativas con una finalidad específica distinta, sobre la base de las regiones que, previamente, conformaren los estados locales.-

¹¹ El Presidente de la Nación y **José Roberto DROMI**; en el anteproyecto de regionalización remitido al Congreso, donde la regionalización sería impuesta por la nación a las provincias.-

¹² Otro autor, **Germán BIDART CAMPOS**, afirma que si bien "estamos ante una competencia nítidamente provincial" más adelante expresa que a su juicio deja una razonable "duda de si *les* es exclusiva". "*Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*"; T. VI - La Reforma Constitucional de 1.994; edit. Ediar; edic. 1.995; pág. 527; N°: 15, 16 y 17.-

Vale decir, el orden secuencial sería el siguiente: las provincias, en lo relativo a sus auténticas urgencias, crearán las regiones para el desarrollo económico-social y, a partir de allí, en la medida en que existan desiguales desarrollos regionales, el Congreso nacional dictará las normas jurídicas que considere necesarias y convenientes para compensar esas desemejanzas¹³.-

De allí que no pueda inferirse, al menos válidamente, que la posibilidad de crear las regiones estuviera abierta a la nación como a los estados locales. Esa alternativa no responde a la previsión constitucional¹⁴. Más aún, si el constituyente hubiese querido establecer como concurrente dicha facultad, lo habría declarado expresamente por haber tenido a su alcance esa posibilidad al momento de la reforma. De ello se sigue que si ha empleado tales voces —de contenidos diferentes— no fue por error u olvido¹⁵ sino porque deliberadamente quiso endilgarle la potestad creadora exclusivamente a las provincias. Aquí cobra plena vigencia el adagio latino *ubi lex non distinguit non distinguere debemus* (donde la ley no distingue no debemos distinguir).-

Sin perjuicio de lo expuesto y, si se quiere, en refuerzo de ello resulta oportuno agregar que al exigir la Carta Fundamental el conocimiento del Congreso nacional (art. 124) se pone en evidencia el propósito de otorgar a los estados locales una atribución extensa y, a la vez, libre de lo que pudiera considerar el Parlamento. Tal es la exégesis que cabe asignarle, pues —por un lado— la fuente primaria de interpretación es la letra de la norma y —por el otro— si así no fuera el constituyente habría dispuesto la aprobación, en lugar del conocimiento, como requisito indispensable¹⁶. Desde luego que esa hermenéutica no se encuentra en contradicción con las pautas interpretativas establecidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, antes bien es la inteligencia que guarda más armonía con la intención del constituyente de fortalecer el federalismo.-

Por lo tanto, las provincias por su propia voluntad —*affectio societatis* mediante— son las que podrían *dar vida* a las regiones, por cuanto poseen una mejor y más acabada conciencia de sus reales necesidades. La nación, en cambio, intervendría subsidiariamente mediante el dictado de leyes dirigidas a lograr el equilibrio ante un desigual desarrollo relativo de las regiones y provincias para, así, “proveer el crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio”.-

Lógicamente, las regiones que constituyan los estados locales podrían coordinarse o —como expresa Germán BIDART CAMPOS— concertarse “para que la regionalización guarde armonía y coherencia con las políticas federales diferenciadas, todo ello en virtud de que las competencias provinciales siempre se sitúan en el marco razonable de la relación de subordinación que impone la constitución federal.”¹⁷ Empero ello —es menester recordarlo— no permite sostener que la nación posea también competencia para instituir las regiones mediante una ley nacional.-

¹³ Según Germán BIDART CAMPOS la especie de regionalización a cargo del estado federal sería “Solamente una *demarcación territorializada* que, en los agrupamientos que surjan de ella, tendrá la exclusiva finalidad de lograr el ya aludido equilibrio en el desigual desarrollo entre provincias y regiones, para propender al crecimiento armónico y al poblamiento territorial. Estamos ante políticas federales sobre la base del “mapa” regional que ha de trazar el congreso.”. Op. cit. en la nota anterior.-

¹⁴ La fórmula constitucional no es ambigua y, consecuentemente, permite —mediante el método gramatical— tomar partido por esta interpretación.-

¹⁵ Ya que la inconsecuencia o la falta de previsión del legislador, y con mayor razón del constituyente, no se presumen.-

¹⁶ Sobre este punto se volverá más adelante al tratar específicamente el tema.-

¹⁷ Ibid. pág. 527; N°: 19.-

Finalmente, si bien no resulta factible la efectiva concreción de las regiones por parte de la nación, nada obsta a que —hay que repetirlo hasta el cansancio— una vez creadas por las provincias una ley del Congreso les transfiera determinadas competencias.—

En suma, la claridad de la norma constitucional en que se encuadra la potestad creadora de las provincias determina que caiga, sin remedio, la pretensión de la nación de ser co-creadora de las regiones.—

¿ CÓMO SE CREA LA REGIÓN ?

La competencia exclusiva para crear las regiones se materializaría mediante los tratados interprovinciales de derecho público interno¹⁸, que celebraren los titulares de los Poderes Ejecutivos de las provincias y, posteriormente, aprobasen las correspondientes Legislaturas; pero no por una ley nacional.—

Los acuerdos intergubernamentales constituyen una facultad *reservada* —o no delegada— de los estados locales. Por ende, resultaba innecesaria su inclusión en el art. 107 de la Constitución de 1.853-1.860, salvo en lo referente a las restricciones¹⁹. La reforma de 1.994 amplió dicho artículo y le otorgó otra numeración —125.—

Ese mecanismo está incorporado en todas las constituciones provinciales²⁰; así en la de la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, art. 104 inc. 3; en la de **Buenos Aires**, arts. 144 inc. 10 y 103 inc. 9; en la de **Catamarca**, arts. 149 incs. 15 y 110 inc. 11; en la de **Córdoba**, arts. 144 inc. 4 y 110 inc. 2; en la de **Corrientes**, arts. 125 inc. 7 y 83 inc. 1; en la de **Chaco**, arts. 137 inc. 10 y 115 inc. 7; en la de **Chubut**, arts. 149 inc. g) y 129 inc. a); en la de **Entre Ríos**, arts. 135 inc. 7 y 81 inc. 1; en la de **Formosa**, arts. 138 inc. 1 y 118 inc. 1; en la de **Jujuy**, arts. 137 inc. 7 y 123 inc. 34; en la de **La Pampa**, arts. 74 inc. 1 y 61 inc. 2 y en la de **La Rioja**, art. 102 inc. 12. También en la de **Mendoza**, arts. 128 inc. 6 y 99 inc. 1; en la de **Misiones**, arts. 116 inc. 8 y 101 inc. 1; en la de **Neuquén**, arts. 134 inc. 1 y 101 inc. 2; en la de **Río Negro**, art. 181 inc. 13; en la de **Salta**, arts. 144 inc. 13 y 127 inc. 7; en la de **San Juan**, arts. 189 inc. 9 y 150 inc. 2; en la de **San Luis**, arts. 168 inc. 15 y 144 inc. 2; en la de **Santa Cruz**, arts. 118 inc. 4 y 103 inc. 1; en la de **Santa Fe**, arts. 72 inc. 12 y 55 inc. 11; en la de **Santiago del Estero**, arts. 157 inc. 5 y 132 inc. 1; en la de **Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur**, arts. 135 inc. 1 y 105 inc. 7; en la de **Tucumán**, arts. 87 inc. 14 y 63 inc. 19.—

¹⁸ Es “todo acuerdo en que dos o más provincias regulan intereses comunes, de naturaleza no política, con conocimiento del Congreso federal”; ver FRÍAS, Pedro J.: “*Facultades de las Provincias en materia de Tratados Interjurisdiccionales*”, en Revista Notarial N°: 882 - año 91; La Plata - 1.985; pág. 818. Las diferencias entre los tratados provinciales, por un lado, y otras figuras convencionales y legales que no lo son pero que se asemejan, por el otro, pueden verse en el mismo texto; pág. 820.—

¹⁹ Ampliar en PIOMBO, Horacio Daniel; “*Teoría General y Derecho de los Tratados Interjurisdiccionales Internos*” Su desenvolvimiento en la estructura institucional argentina, edit. Depalma; edic. 1.994; pág. 137.—

²⁰ Fuente: “*Constituciones Provinciales*”, edit. La Ley; edic. 1.993; salvo para la Ciudad de Buenos Aires —cuya Constitución fue sancionada en 1.997— y para las provincias de Buenos Aires, Santiago del Estero y Salta que fueron modificadas en 1.994, 1.997 y 1.998 respectivamente.—

BIDART CAMPOS arguye que existiría una relación de género y especie entre las competencias atribuidas, respectivamente, por el art. 125 para concretar acuerdos y los convenios de regionalización del art. 124. La autoridad de este gran constitucionalista hace aconsejable transcribir *in extenso* su comentario al respecto: "Pese a que el art. 124 antecede al 125, y que es éste el que en su primer párrafo reconoce la competencia de las provincias para celebrar tratados parciales, hemos de dar por acertada la interpretación que otorga a los comprendidos en el art. 125 el carácter de "género", y a los de regionalización del 124 el de "especie". De ser así, hemos de efectuar el nexo entre género (art. 125) y especie (124). Siempre fue habitual considerar que el hoy art. 125 –ex art. 107– sólo habilitaba a concertar tratados interprovinciales en todas las materias propias de la competencia provincial, y que la alusión a determinadas cuestiones no era taxativa sino enunciativa. Como ahora es indudable que la competencia para crear regiones viene dada por el nuevo art. 124 a las *provincias*, la subsunción en el 125 de los tratados interprovinciales de regionalización queda reafirmada. ...".²¹.-

Más allá de ello, es forzoso aclarar que aún cuando la Constitución de 1.994 no hubiese incorporado a la región como instrumento para el desarrollo económico social, las provincias igualmente habrían estado habilitadas para conformarlas con análogos fines, en virtud de haberse reservado la facultad de celebrar tales acuerdos²².-

Otro mecanismo de conformación estaría plasmado en el art. 13 de la Constitución Argentina. El mismo reza: "Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso.".-

De allí que si varias provincias decidieran unirse y constituir una sola mediante el procedimiento previsto en esa norma, la región también quedará configurada. Ahora bien, en tal supuesto existiría coincidencia, dentro de los mismos límites territoriales, de la provincia y la región.-

EL CONOCIMIENTO DEL CONGRESO

El art. 124 dispone que: "Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; *con conocimiento del Congreso nacional*. ...".²³.-

El citado artículo deja a la vista dos cuestiones. La primera: si el conocimiento del Parlamento abarca tanto a los pactos internacionales como a los internos; la segunda: si el conocimiento implica aprobación.-

²¹ Op. cit.; pág. 529/530; N°: 22.-

²² FRÍAS, Pedro J.; "La regionalización del país", publicado en el diario LA NACION el 18.10.96.-

En lo atinente al primer punto, del texto de la norma constitucional se desprende que tanto en los casos de los acuerdos intergubernamentales internos como en los internacionales se requiere el conocimiento del Parlamento nacional, pues es más que obvio que en ambas hipótesis se deba anotar a la Legislatura Federal.-

En relación al segundo tema, queda claro que el conocimiento no significa aprobación, pese a lo que opina parte de la doctrina²³. No resulta razonable aducir que uno y otro término sean igualables. Conocimiento importa una información, un anoticiamiento; aprobación, en cambio, significa un consentimiento. Cuadra consignar aquí que tanto la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica²⁴, como el proyecto de Juan Bautista ALBERDI –ambos consultados por los redactores originarios de la Constitución Argentina y por sus posteriores reformadores- exigían como condición la “aprobación” –no el conocimiento-; sin embargo, tanto los redactores como los reformadores –cada uno a su turno- plasmaron el simple “conocimiento” (en el art. 107 –actual 125- de la Ley Suprema de 1.853/1.860 y en los arts. 124 y 125 de la Constitución de 1.994).-

A mayor abundamiento, parece necesario insistir en que si el constituyente ha utilizado el vocablo “conocimiento” –en lugar de aprobación- no fue por ligereza, ni por error o desconocimiento, sino en forma intencionada y premeditada, toda vez que –en primer lugar- su inconsecuencia o su falta de previsión no se suponen²⁵ y –en segundo orden- esa voz está empleada ahora dos veces en el texto constitucional (arts. 124 y 125).-

Lo expuesto precedentemente es un claro indicio de que el “ser” de los tratados no está condicionado a la existencia de pronunciamiento legislativo nacional alguno. La aceptación de la postura contraria importaría, pues, un penoso retroceso en el avance y fortalecimiento del federalismo –puesto de manifiesto por la reforma de 1.994- que estaría más acorde con los Estatutos Provisionales de noviembre de 1.811 y de mayo de 1.815, con la Constitución de las Provincias Unidas en Sudamérica de 1.819 y con la Constitución de la República Argentina de 1.826, además, por cierto del proyecto de Constitución elaborado por la Sociedad Patriótica en 1.813.-

Así las cosas, el conocimiento constituye, sencillamente, una comunicación, una información, un anoticiamiento al Congreso Federal y no una aprobación ni un consentimiento.-

Desde otra perspectiva, no escapa a este análisis que podrían presentarse supuestos en los cuales el Parlamento estuviese en desacuerdo con algún convenio. Aunque, en tales circunstancias, el órgano legisferante deberá requerir la declaración de inconstitucionalidad ante el máximo

²³ Entre otros, **Germán BIDART CAMPOS**; obra citada; pág. 532; **Héctor José TANZI**; *Ibidem*. En contra: **Antonio María HERNÁNDEZ** (h.); en “*Estudio sobre los aspectos jurídico-institucionales de la regionalización*” exposición realizada en el Seminario Internacional: Federalismo y Región, organizado por el Consejo Federal de Inversiones, los días 9 y 10 de Diciembre de 1.996; **Horacio Daniel ROSATTI**; en “*La Reforma de la Constitución*” - *Explicada por miembros de la Comisión de Redacción*; edit. Rubinzal-Culzoni; edic. 1.994; **Julio R. COMADIRA**; “*Derecho Administrativo*”; edit. Abeledo-Perrot; edic. 1.996; pág. 355.-

²⁴ Art. 1, Secc. 10, Cláusula 3.-

²⁵ *Mutatis mutandi*, CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION in re: “*Monges, Analía M. c. Universidad de Buenos Aires*”; publicado en La Ley 1.997-C-150. También en “*Gauna, Juan O.*”; Considerando 10 del voto del Ministro Antonio BOGGIANO; editado en JURISPRUDENCIA ARGENTINA, Revista N°: 6.058, del 08.10.97.-

Tribunal Federal o, en el caso extremo, disponer la intervención federal; pero no podría *per se* dejar sin efecto la convención²⁶.-

Si bien se afirma que el control del Congreso sería necesario por cuanto los acuerdos provinciales “podrían provocar desequilibrios en la planificación general del área cubierta e incluso del país”²⁷, ello no pasa de ser una mera afirmación dogmática, desde que resulta poco probable que las provincias, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, pudieran adoptar medidas que se muestren en abierta contradicción con la política exterior de la nación, con las facultades delegadas al Gobierno federal, o al crédito público de la nación (art. 124) y demás prohibiciones detalladas en el art. 126. De hecho, la interdicción contenida en la Ley de Leyes devino razonable al tiempo de su dictado ante los azarosos avatares de inestabilidad institucional en que se encontraba inmersa la incipiente Nación Argentina, pero no en el estado actual de las circunstancias históricas.-

Por lo demás, es evidente que los pactos intrafederales deberán sujetarse a las prohibiciones contempladas en las previsiones del art. 126 de la Carta Magna.-

COMPETENCIA DE LA REGIÓN

La unión territorial, importa la creación de una nueva jurisdicción —no en el ámbito político e institucional— para la provisión de un bien o servicio público a la cual se le transferirán competencias delegadas de la nación y reservadas de las provincias en materia económica y social, según el reparto constitucional de las mismas.-

Por cierto, que para ejecutar ese traspaso de las atribuciones a las regiones —creadas por las provincias— será menester la previa sanción de las leyes nacionales o provinciales pertinentes según ellas correspondan al gobierno central o a los gobiernos locales —siempre, claro está, que exista la *conveniencia* de crearlas-. Cabe añadir que una vez configuradas las regiones —con sus respectivas competencias— resultará difícil desistir de los compromisos asumidos, desde que los pactos —tanto en el ámbito interno como internacional— se hacen para ser cumplidos: *pacta sunt servanda*, en los términos del conocido aforismo latino. De allí que carezca de sentido postular, como regla, la posibilidad de su revocación unilateral. Con otras palabras, la delegación de facultades que se efectúe será por un plazo indefinido y ni la nación, ni las provincias podrán reasumir —dentro de ciertos límites— las potestades transferidas. De tal suerte se adquiere la estabilidad necesaria para afianzar la credibilidad del país hacia afuera y hacia adentro con miras a atraer fuertes inversiones y crear las condiciones necesarias para el crecimiento sostenido.-

Además, a los efectos de eliminar las competencias superpuestas, deberán suprimirse los organismos, nacionales y provinciales, que tengan a su cargo la prestación de los bienes o servicios públicos involucrados.-

²⁶ HERNANDEZ, Antonio María (h.); ob. cit.-

²⁷ TANZI, Héctor José; op. cit.-

En lo que respecta a las materias sujetas al traspaso, puede afirmarse sin ambages, que no habría obstáculo de índole constitucional ni legal, bien sea por parte de la nación o de las provincias. Existen, por el contrario, ciertos recaudos —de naturaleza económica— cuya presencia determina que la configuración de la región no resulte artificial o superflua, ellos son: las economías de escala²⁸ y la distancia. Ello es así, porque el desarrollo socio económico o la superación de las crisis económico-financieras por las que atraviesan la mayoría de las provincias argentinas, no se logra con la sola creación de las regiones.-

? Las economías de escala señalan que, para algunos servicios públicos, el ámbito geográfico de prestación del servicio debe ser bastante amplio a fin de explotar los costos decrecientes que podrían existir en la producción de algunos bienes públicos. Cuanto mayor sea ese territorio, más importante será el incentivo para una provisión centralizada²⁹. En tal hipótesis, entonces, se tornará necesaria la celebración de “acuerdos intergubernamentales” para proveer de forma conjunta el mismo bien social, mantener la responsabilidad local en la ejecución y beneficiarse al *máximum* con las economías de escala.-

Ahora bien, es cierto que el incremento poblacional permite reducir los costos unitarios en la mayoría de los servicios públicos, empero disminuye la calidad con la distancia desde el centro de producción. Por consiguiente, a medida que aumenta el tamaño del grupo, se hace necesario crear nuevos centros proveedores, lo cual genera nuevos costos que, evidentemente, no contribuyen a reducir los costos por unidad del servicio.-

Si esos elementos no entran en escena el resultado será la creación, innecesaria, de un órgano burocrático más dentro de la estructura del sector público que *a posteriori* no cumplirá con los objetivos preestablecidos.-

²⁸ Las economías de escala indican un aumento de la productividad o la caída de los costos medios de producción como consecuencia del aumento de todos los factores de la producción en la misma proporción y en ello juega un papel central el elemento espacial.-

²⁹ A la inversa, cuanto más pequeño sea el espacio territorial, mayor será el estímulo para la descentralización.-

LA PROPUESTA DE REGIONALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

El actual Presidente de la Nación ha remitido al Honorable Congreso de la Nación para su tratamiento parlamentario un anteproyecto de ley de “**Regionalización para el desarrollo económico y social**” –elaborado en forma conjunta con José Roberto DROMI³⁰-. Pues bien, dado que en el presente trabajo se analiza la conveniencia de regionalizar al país sobre la base de dicho proyecto, se impone efectuar una referencia sobre el contenido del mismo.-

FINALIDAD DEL ANTEPROYECTO

Según surge del mensaje de remisión el propósito perseguido³¹ está dada por:

1. Política de Desarrollo económico-social

- Programar una política de desarrollo socio económico equilibrado.-
- Lograr mayor eficiencia en las inversiones y erogaciones estatales y mejor uso y explotación de la infraestructura productiva y de servicios.-
- * • Simplificación de procedimientos y superposición de competencias entre organismos nacionales y provinciales.-
- Mejor utilización de los recursos presupuestarios de la Nación y de las Provincias.-

2. Distribución solidaria de los recursos

- Dar fiel cumplimiento al apartado 3, inc. 2 del art. 75 de la Ley Suprema, en cuanto expresa que la distribución de los recursos -entre la Nación y las Provincias y la ciudad de Buenos Aires- contemplará criterios objetivos, equitativos y solidarios de reparto, para el logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.-

3. Federalismo real

- “Realizar un federalismo posible y auténtico.” (sic).-
- Transferir los asuntos económico-sociales a la región y reservar las cuestiones políticas a las provincias.-
- “Simplificar los procedimientos de administración.” (sic).-
- Lograr mayor inmediatez social en el gobierno de los asuntos públicos.-

³⁰ El texto de la sugerencia con pretensión legislativa, las consideraciones y los fundamentos están expuestos en el libro publicado por los nombrados bajo el título: “*Argentina por Regiones*”, edit. Ediciones Ciudad Argentina; edic. 1.997.-

³¹ Capítulo III, apartados 1, 2, 3, 4, 5 y 6; texto citado, págs. 212 a 216.-

4. Descentralización eficaz

- “Obtener un progreso económico social armónico superador de las desigualdades relativas de las provincias, en cumplimiento de del art. 75 inc. 19 de la Carta Magna. ...” (sic).-

5. Economía de escala

- “Lograr una economía de escala que haga posible la utilización de materia prima regional, el empleo de mano de obra local y una producción competitiva, rentable y exportable, para evitar la emigración interna resultante de la frustración de desarrollo Provincial.” (sic).- **ESTO PUEDE NO SER EFICIENTE**
- “La regionalización que se propugna sólo puede prosperar en una organización política democrática, que procura la libertad participativa y la descentralización del poder, y donde existe Estado y mercado, competencia y control, libertad y solidaridad. Máxime en un mundo signado por la globalización de la economía, que impone un alto grado de competitividad y que no permite desdeñar las ventajas de la economía de escala, ya sea porque posibilita reducir los costos, ya porque nos pone en condiciones de ganar mercados en el exterior.” (sic).-
- “El “nuevo progreso” nos llama a la solidaridad regional, nos habla de crecer y desarrollarnos donde nacimos, de que nuestro pueblo no se vea en la necesidad de emigrar para buscar la “igualdad de oportunidades”, que finalmente no son tales porque dejamos atrás afectos, tradiciones, modos de vida, la tierra de nuestros padres, nuestra “patria chica”.” (sic).-

6. Programa único de desarrollo económico

- “Ejecutar un programa único de desarrollo económico que incluya las medidas de acción laboral, industrial, comercial e impositiva y que contemple la inversión social productiva, la inserción de trabajadores en la actividad económica competitiva, el apoyo a microemprendimientos y a las PyMEs, brindándoles asistencia financiera y tecnológica. ...” (sic).-

7. Programa único de desarrollo social

- “Implementar un programa único de desarrollo social que materialice la igualdad real de oportunidades y que comprenda las medidas operativas de asistencia e inversión social, vivienda, salud, deporte, protección a la niñez, a la familia, a la mujer, a la discapacidad, a la ancianidad y las acciones para el desarrollo de la educación, la cultura, el arte, la ciencia y la técnica.” (sic).-

CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La propuesta consta de siete (7) capítulos cuyos títulos se enuncian, respectivamente, a continuación: “De la creación de las regiones” (arts. 1 a 14), “De las materias regionalizadas” (arts. 15 a 17), “De la organización regional” (arts. 18 a 32), “De los acuerdos de concertación regional” (arts. 33 a 40), “Del régimen presupuestario y financiero regional” (arts. 41 a 46), “De la regionalización económica” (arts. 47 a 68), “De la regionalización social” (arts. 69 a 76).-

El anteproyecto crea la región como unidad de organización territorial y de administración económica y social sobre la base de la integración para el desarrollo de una provincia o del conjunto de provincias que la componen (art.1) y le atribuye la competencia –económico-social- de la administración general de la Nación (art. 2).-

La regionalización se efectuará como consecuencia de la transferencia de competencias, emanadas del propio anteproyecto (en los arts. 16 y 47 a 76) o que pudieran traspasársele con posterioridad, de parte la Nación –de modo imperativo- o de las Provincias –con carácter indicativo- sin perjuicio de los demás acuerdos parciales sobre intereses económicos y trabajos de utilidad común que pudieran celebrar las mismas (art. 3).-

Así, se conforman seis (6) regiones (art. 9, ver Mapa), a saber: **Norte**: integrada por las Provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Chaco, Tucumán, Santiago del Estero y Catamarca –con sede en la ciudad de San Miguel de Tucumán; **Litoral**: que abarca Misiones, Entre Ríos y Corrientes –con asiento en la ciudad de Corrientes-; **Del Centro**: que incluye a Córdoba y Santa Fe –con sede en la ciudad de Rosario-; **Bonaerense**: que encierra a la Provincia de Buenos Aires –con asiento en la ciudad de La Plata-; **Andina**: que comprende a las Provincias de La Rioja, San Juan, Mendoza y San Luis –con sede en Mendoza- y **Patagónica**: que engloba a La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur –con asiento en la ciudad de Santa Rosa.-

Se contempla, además, la creación –facultativa- del Area Metropolitana **Del Gran Buenos Aires** por los gobiernos de la ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires –integrada por la Ciudad de Buenos Aires y los municipios y/o partidos bonaerenses próximos a ella que conformaren una misma realidad urbana y socio-económica- mediante un tratado parcial de intereses económicos y utilidad común (art. 10, primera parte). La conformación del Area Metropolitana podrá efectuarse mediante acuerdos económicos-sociales sectoriales en las siguientes materias: agua potable, recolección de residuos, alumbrado público, transporte, cementerios, salud, educación, turismo, deportes, medio ambiente, monumentos y lugares históricos, obras públicas, registros públicos, policía de la economía, policía de la seguridad, policía del tránsito, ornato, urbanismo, vivienda recreación, etc. (art. 10, tercer apartado).

Las Autoridades de Aplicación y de Ejecución están contenidas en los arts. 11 y 12, respectivamente, las Relaciones institucionales están previstas en el art. 13 y la posibilidad de fusión y escisión de regiones en el art. 14.-

La competencia material –indicativa– de la región, como corolario de la descentralización y/o delegación de la Nación que se prevé, es la siguiente (art. 16)³²:

Regionalización Económica

1. participación regional en los programas económicos (art. 47).-
2. administración de los servicios públicos (art. 48).-
3. unificación regional de la banca oficial (art. 49).-
4. registros: uniformidad y plena fe (art. 50).-
5. ejercicio profesional (art. 51).-
6. unificación regional de los organismos de recaudación (art. 52).-
7. obras públicas por regiones (art. 53).-
8. asistencia especializada a las PyMEs (art. 54).-
9. regulación del transporte (art. 55).-
10. regulación de puertos y vías navegables (art. 56).-
11. institucionalización de vialidad regional (art. 57).-
12. participación de la región en asuntos de comunicaciones y servicios postales (art. 58).-
13. administración regional del medio ambiente y de parques nacionales (art. 59).-
14. participación regional en asuntos de comercio exterior, importación y exportación (art. 60).-
15. participación regional en los mercados comunes (Mercosur y otros) (art. 61).-
16. desregulación y defensa de la competencia (art. 62).-
17. controles zoo-fitosanitarios regionales (art. 63).-
18. administración regional de las tierras fiscales (art. 64).-
19. regionalización de la venta de bienes estatales innecesarios (art. 65).-
20. administración regional del turismo (art. 66).-
21. participación regional en asuntos de defensa (art. 67).-
22. hora oficial regional (art. 68).-

Regionalización Social

23. participación regional en los programas sociales (art. 69).-
24. administración regional de los servicios de salud (art. 70).-
25. documentos de identificación personal (art. 71).-
26. adecuación de la justicia en razón de competencia, organización y procedimientos (art. 72).-
27. acción conjunta y regionalizada de todas las fuerzas de seguridad (art. 73).-
28. coordinación regional del gobierno autónómico de las universidades nacionales (art. 74).-
29. administración regional de monumentos y lugares históricos (art. 75).-
30. administración regional del deporte (art. 76).-

³² La transcripción de los artículos se efectúa –como notas– al analizar el traspaso de competencias en el Capítulo IV.-

LA ORGANIZACIÓN REGIONAL

Se establecen como órganos de la región a la **Junta de Gobierno**, la **Junta de Administración** y la **Comisión Parlamentaria Regional** y como órganos auxiliares de la región a la Comisión Parlamentaria Nacional y a la Auditoría General de la Nación (art. 18).-

El art. 22 determina que cada **Junta de Gobierno** estará integrada por los gobernadores de las Provincias, por el Jefe de Gabinete de Ministros y por los Ministros de la Nación competentes en asuntos económicos y sociales y será presidida rotativamente por cada uno de los gobernadores; también se pronuncia sobre la elección, designación y duración de sus autoridades. Las funciones se detallan en el art. 23.-

La **Junta de Administración** estará conformada por los Ministros Provinciales competentes, por un delegado del Jefe de Gabinete de Ministros y por dos delegados del Poder Ejecutivo Nacional. Ella designará un Secretario General Ejecutivo que durará dos años con posibilidad de reelección. El estatuto regional regulará su funcionamiento (art. 24). Las funciones de la Junta de Administración están expresadas en el art. 25.-

La **Comisión Parlamentaria Regional** estará compuesta por cinco (5) legisladores designados por la legislatura de cada Provincia integrante de la región y cinco (5) legisladores por el Congreso de la Nación, quienes desempeñarán sus funciones con carácter honorario y como extensión de su representación política (art. 26). Las funciones también están previstas allí.-

Se crea en el ámbito del Congreso Federal la Comisión Parlamentaria Nacional (art. 27). La Auditoría General de la Nación será el órgano de control externo (art. 28). Se impone la aplicación de las normas del procedimiento administrativo de la Nación (art. 29) y la resolución de conflictos de competencia entre la región y el Estado Nacional y los conflictos entre regiones o una región y las Provincias integrantes de otras regiones por el Poder Ejecutivo Nacional. Los conflictos de competencia entre Provincias de una misma región será resuelto por la Junta de Gobierno, por mayoría absoluta (art. 30). Se admite la participación municipal (art. 32). Se prohíbe la existencia de entidades u organismos con competencias superpuestas (art. 20).-

Se otorga jerarquía normativa superior a las Constituciones Provinciales a los acuerdos de concertación regional celebrados con ajuste al anteproyecto (art. 34). Además, los mismos deberán observar los principios enunciados en el art. 35 (entre otros: a) la administración, prestación y organización regional se sustentará en los principios de eficiencia, austeridad, sencillez, racionalidad y proporcionalidad).-

El art. 40 dispone que los tratados de regionalización tendrán una duración indefinida y que las competencias económico-sociales transferidas son irrevocables, sin perjuicio de lo establecido en materia de fusión y escisión de regiones (art. 14).-

La integración presupuestaria, asignación presupuestaria, administración financiera, el régimen de bienes (desafectación de muebles e inmuebles de la Nación que traspasan a la región, afectados a: educación, salud, seguridad y justicia), venta de bienes innecesarios y planta de personal están previstos en los arts. 41, 42, 43, 44, 45 y 46, respectivamente.-

En nuestros días, se contempla un mayor papel protagónico de los gobiernos locales o, como dice Wallace OATES un "rol creciente de los gobiernos estatales-provinciales y locales"⁴² a fin de satisfacer las crecientes demandas en el sector público. Más aún, la experiencia internacional demuestra la creación de nuevas unidades de gobierno no sólo a niveles inferiores sino también superiores como es el caso de la Comunidad Económica Europea⁴³.

De todos modos, es dable señalar que el federalismo fiscal parece avanzar "hacia un conjunto más especializado de instituciones fiscales. En este caso, las responsabilidades e instrumentos fiscales son asignados de manera de hacer que el sector público tenga más respuestas para la variedad de demandas que pesan sobre él."⁴⁴

Cabe dejar sentado que el vocablo federalismo puede ser entendido desde distintos enfoques según cual sea la comunidad científica que haga uso de él. A partir de allí, puede expresarse que para los economistas el federalismo es fiscal y hace referencia a la "distribución de los recursos fiscales y de gastos públicos entre distintos niveles de gobierno"⁴⁵. En cambio, para los cientistas políticos el federalismo es político y guarda relación con el modo en que la Constitución dispone -en general- el reparto de competencias a cada uno de los tres órganos que ejercen el poder y -en particular- cómo, este último, se distribuye territorialmente; es decir -desde la perspectiva política- la adopción del federalismo comporta una descentralización territorial del poder de suerte tal que -por un lado- se ubica el gobierno federal con jurisdicción sobre todo el territorio de la nación y con competencia exclusiva en los intereses que atañen a ella y -por el otro- los gobiernos provinciales que ejercen sus potestades sólo sobre sus respectivas circunscripciones y se limitan a las cuestiones de interés netamente local,⁴⁶ a los "negocios interiores" como expresó oportunamente Juan Bautista ALBERDI en sus "Bases".-

La distinción apuntada autoriza a sostener que el concepto fiscal de federalismo es más amplio que el político, debido a que en todos los casos -países federales o unitarios y más allá de que la cuestión crucial esté situada en el grado de descentralización- las decisiones fiscales se toman en diferentes instancias gubernamentales. La Ley Suprema importa en tanto y en cuanto sienta las bases para el funcionamiento del sector público; es desde ella que las ciencias económicas elaboran sus análisis teóricos y aplicados y sus conclusiones.-

Wallace E. OATES⁴⁷ define al gobierno federal como un sector público con niveles centralizados y descentralizados de toma de decisiones, en el que las elecciones hechas a cada nivel respecto a la provisión de servicios públicos están determinadas en gran medida por la demanda de

⁴² OATES, Wallace E.; "Federalismo Fiscal: una mirada"; publicado en "Public Finance with Several Levels of Government"; ed. by Rémy PRUD'HOMME, Brussels, 1991 (Proceedings of the 46ta. Congress of the International Institute of Public Finance, 1990). Traducción de Melina PORTO, para uso exclusivo del Curso "Federalismo Fiscal" en la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.-

⁴³ Conf. OATES, Wallace E.; idem.-

⁴⁴ OATES, Wallace E.; idem.-

⁴⁵ PORTO, Alberto; "COMENTARIO al trabajo de Daniel ARTANA y Ricardo LOPEZ MURPHY: "Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina""; Instituto Di Tella - Universidad Nacional de La Plata.-

⁴⁶ Ampliar en EKMEKDJIAN, Miguel Angel; "Tratado de Derecho Constitucional"; Tomo I -arts. 1 a 14-; edit. Depalma; edic. 1.993; pág. 158 et seq.-

⁴⁷ OATES, Wallace E.; "Federalismo Fiscal"; edit. Instituto de Estudios de Administración Local; edic. Madrid, 1.977.-

esos servicios por los residentes en las respectivas jurisdicciones (y tal vez por otros que desempeñan actividades en ellas).-

Básicamente, sostiene el autor que, lo que importa para el federalismo económico es que las decisiones respecto a los niveles de provisión de bienes y servicios públicos para una determinada jurisdicción reflejen las preferencias y gustos de sus propios habitantes. -

Por tanto, puede decirse, que el federalismo fiscal es la forma de gobierno que desempeña con eficiencia cada una de las funciones económicas atribuidas al Estado.-

¿ CUÁL ES EL GRADO ADECUADO DE DESCENTRALIZACIÓN PARA UN DETERMINADO SECTOR PÚBLICO ?

En lo atinente a esta incógnita se torna necesario situar a las funciones públicas económicas en los niveles adecuados de toma de decisiones. En otras palabras, se trata de determinar la estructura óptima del sector público en términos de la adscripción de responsabilidades en la toma de decisión sobre unas funciones específicas a representaciones de subconjuntos geográficos adecuados de la sociedad⁴⁸.-

Lo expuesto precedentemente permite sostener la conveniencia de que el gobierno central tenga a su cargo, de manera exclusiva y permanente, las tareas de estabilización de la economía y distribución de la renta y, de modo excepcional, las de asignación de ciertos bienes públicos, en la medida en que tengan alcance nacional. Por cierto, los gobiernos locales jamás proveerían niveles óptimos de bienes públicos si asumieran los roles enunciados en primer lugar, ante la imposibilidad de apropiarse de los beneficios sociales de sus programas que se desparraman hacia las jurisdicciones vecinas. Estas, a su vez, se encontrarían proclives a adoptar comportamientos oportunistas (*free rider*). Ello es incontrastable puesto que la jurisdicción que provee el servicio que se esparce sobre las localidades vecinas resulta un sustituto para la provisión de bienes y servicios por parte de éstas.-

TEOREMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Desde hace tiempo los gobiernos -al tener como norte la búsqueda de eficiencia⁴⁹- han instrumentado políticas descentralizadoras de la gestión pública, lo cual implica otorgar mayor autonomía a los niveles inferiores de gobierno. "Así en muchos países se han delegado funciones de gasto público a los niveles territoriales llámense estados, provincias, departamentos y

⁴⁸ OATES, Wallace E.; idem; citado en la nota 47.-

⁴⁹ La moderna teoría normativa de la hacienda pública está referida al "sistema fiscal descentralizado, o de niveles decisorios múltiples, en la búsqueda de optimalidad en la oferta de servicios públicos". Dentro de la descentralización fiscal los primeros estudios fincaron su atención en la *división eficiente de fines* entre los diferentes niveles de gobierno, mientras que la nueva literatura apunta a la *provisión eficiente* de servicios públicos. Ver BULUTOGLU, Kenan; en "La Descentralización Fiscal Óptima"; publicado en *Trimestre Fiscal*; Año 17; N°: 53; Enero-Marzo de 1996; edit. Indetec, México.-

municipios, como también una mayor injerencia en la recolección de sus ingresos”⁵⁰. Ello se advierte en la mayoría de los países de América Hispana⁵¹, aunque con diferentes grados de avance en materia de descentralización⁵².

Lo esencial es que el federalismo fiscal permite ajustar las cantidades ofrecidas de *output* públicos locales a los gustos de una población definida lo cual acarrea ciertas ventajas tales como la efectividad del gobierno, una mayor responsabilidad local y una mejora en la participación de los individuos en el sistema democrático⁵³.

El componente cardinal en la definición del federalismo fiscal radica en la necesidad de que “las cantidades provistas de bienes públicos locales reflejen las preferencias de los habitantes en esa jurisdicción”⁵⁴. En otras palabras, los gustos y preferencias de los residentes —los “intereses locales” en sentido lato— son los que determinan el *quantum* de bienes públicos a proveer por una unidad de gobierno.

Si los gustos y preferencias son diferentes en cada comunidad aparece el fundamento para la existencia de distintos niveles de gobierno. En efecto, supóngase que:

- existen dos comunidades —p. ej.: (L) y (S);
- cada una con análoga restricción presupuestaria entre un bien público local —*q*— y los bienes privados —*y*—⁵⁵;
- ambas poseen igual ingreso y riqueza;
- no aparecen los efectos derrame;
- no hay economías de escala en la producción ni en el consumo, ni costos en la toma de decisiones;
- todos los territorios son idénticos, al igual que la población y,
- finalmente, está ausente el rasgo de la movilidad de los sujetos entre las dos jurisdicciones.

⁵⁰ Ver AGHON, Gabriel; “Descentralización Fiscal en América Latina: Alternativas y Experiencias”, publicado en *Trimestre Fiscal*; Año 17, N°: 56, Octubre-Diciembre de 1.996; pág. 137.-

⁵¹ Tales como Chile, Ecuador, Perú y Colombia que son países centralistas en vías de descentralización. Ver autor y texto citados en la nota precedente.-

⁵² Este último autor, señala que la descentralización puede ser **política** si se pretende: “mejorar la responsabilidad de las autoridades para con los ciudadanos, nuevos sistemas de representación popular y aumentar la participación de las comunidades en la toma de decisiones”; **administrativa** si se busca “una reorganización administrativa que reduzca la sobrecarga de las actividades del nivel central y traslade mayores atribuciones y competencias a los niveles subnacionales, y así mismo mejore la coordinación institucional entre los distintos niveles de gobierno con miras a lograr un manejo más ágil y oportuno de las competencias y recurso que han sido asignado a cada nivel de gobierno” y **económica** si “el objetivo es exclusivamente hacer más eficiente la asignación de recursos y la producción de los bienes y servicios locales, junto con el mejoramiento de la distribución del ingreso y el logro de un manejo estable de las variables económicas”. Op. cit. en nota anterior.-

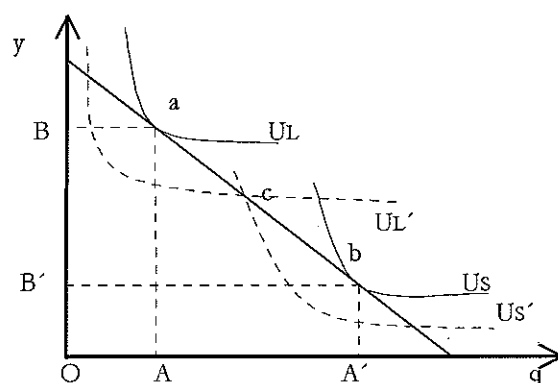
⁵³ Conf. BIRD, Richard; “Descentralización Fiscal: una mirada”, publicado en el Seminario Internacional — Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva; organizado por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata; realizado el 29 de Junio de 1.996.-

⁵⁴ PORTO, Alberto; idem nota 13; la cursiva no pertenece al texto.-

⁵⁵ Conf. PORTO, Alberto; cit. en nota 45.-

UL es la utilidad de los libertarios y el punto de máximo bienestar se ubica en "a" (donde OA es el consumo de bienes públicos y OB indica el consumo de bienes privados); US es la utilidad de los socialistas que se maximiza en "b" (aquí, OA' señala el consumo de bienes públicos y OB' muestra el consumo de bienes privados). Si el estado nacional decidiera una provisión uniforme, elegiría el nivel de q que minimiza la pérdida de bienestar y se ubicará en el promedio⁵⁶ entre "a" y "b", esto es en "c". La provisión uniforme origina pérdidas de bienestar iguales a la diferencia entre UL y UL' y entre US y US'.

* Es fácil advertir que cuanto más diferentes sean las preferencias entre las comunidades mayores serán las ganancias en el bienestar originadas por la descentralización.-



Nótese que la pérdida en el bienestar por la centralización aparece para los individuos L por un tamaño excesivo de sector público y para los sujetos S, por un tamaño insuficiente.-

Pues bien ese resultado se mantiene en el modelo puro, pero al levantar los supuestos aparecen varios problemas que deben ser objeto de análisis —las economías de escala, las economías o deseconomías externas, la movilidad de las personas y los costos en la toma de decisiones públicas, etc.-.

Sin perjuicio de ser reiterativo, es oportuno recordar que la provisión de algún bien social será más eficiente cuando esté a cargo de los gobiernos locales, siempre que los costos de suministro sean idénticos para el gobierno central y los subcentrales y que el consumo esté ceñido a subconjuntos geográficos del total de la población.-

De tal suerte, el bienestar se maximiza cuando los gobiernos locales proveen niveles Pareto-eficientes de bienes públicos a los individuos de su comunidad. En caso contrario, produciría una disminución del nivel de satisfacción de alguna persona de la localidad.-

El teorema supone dos proposiciones. La primera señala que los costos de producción han de ser iguales tanto para el gobierno central como para los correspondientes gobiernos locales. Si existiera ahorro de costos mediante un suministro a nivel central, la centralización deviene óptima. En cambio, si no existieran economías de escala derivadas de la producción a nivel central, la descentralización resulta eficiente. La segunda —como se dijo— indica que existe un mayor estímulo

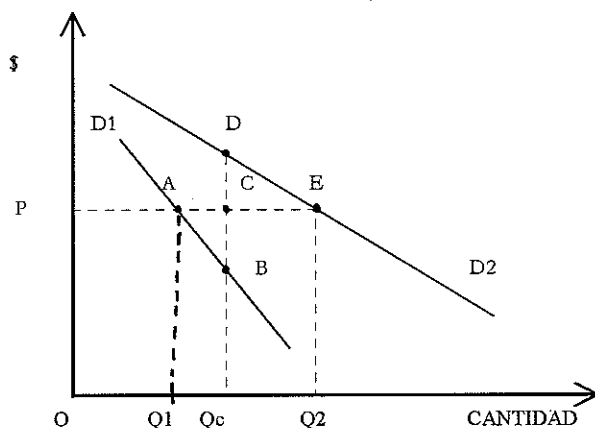
⁵⁶ Conf. PORTO, Alberto; cit. en nota 35.-

para la descentralización cuanto más grande sea la diversidad de niveles eficientes de *output* públicos entre las distintas jurisdicciones.-

Es por ello que una estructura federal en la que coexistan varios niveles de gobierno, cada uno de ellos será responsable de una provisión Pareto-óptima de bienes públicos consumidos por todos los sujetos que están en su jurisdicción y ello, obviamente, conducirá a un óptimo de bienestar.-

MEDICIÓN DE LAS GANACIAS DE BIENESTAR DERIVADAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Si la descentralización brinda una provisión eficiente de recursos mediante la diversificación de los bienes públicos según las necesidades locales, parece lógico indagar acerca de la medida de los beneficios económicos que emergen de la provisión diferenciada.-



Esa medida está constituida por el aumento del excedente de los consumidores debido a los distintos niveles de bienes públicos locales.-

Supóngase que se divide la población en dos grupos en los que la demanda de un bien público es igual para todos los sujetos. Así cada persona del grupo 1 tiene una demanda D_1 y un nivel deseado de consumo Q_1 y cada individuo del grupo 2 tiene una demanda D_2 , con un nivel de consumo deseado Q_2 . El precio del bien público es constante por habitante.-

La centralización proveería un nivel estándar uniforme de bienes promedio entre D_1 y D_2 igual a Q_c .-

La pérdida del bienestar para cada individuo del conjunto 1 está dada por el triángulo ABC que simboliza, individualmente, el exceso de costos sobre la valuación de las unidades "excesivas" de consumo. A su vez, la disminución del bienestar personal para la comunidad 2 está representada por el triángulo CDE, que significa el exceso de valuación marginal sobre el costo por unidades de consumo perdidas.-

Ahora bien, Wallace OATES destaca que existen dos aspectos importantes a considerar. En primer término, llegado el caso de una provisión centralizada, la disminución del bienestar depende de la variación de las demandas individuales. Naturalmente, si Q_1 y Q_2 estuvieran más próximas,

Qc, probablemente se identificaría con los *output* deseados por todos los sujetos y con una exigua pérdida en el superávit de los consumidores. “En segundo lugar, la pérdida en el excedente del consumidor varía inversamente con la elasticidad precio de la demanda. Cuanto más verticales sean las curvas de demanda ..., más grande será el área de triángulos sombreados. Esto refleja un descenso rápido en la valuación marginal de las unidades adicionales de consumo por los individuos del grupo 1 o un aumento de la valuación marginal de las unidades perdidas por los individuos del grupo 2. La pérdida del bienestar que resulta de imponer un nivel uniforme de consumo de un bien público en todas las jurisdicciones dependerá de la variación en la cantidad deseada entre los municipio y de las elasticidades precio de las demandas individuales.”⁵⁷.-

TAMAÑO ÓPTIMO DE LA JURISDICCIÓN

Imagínese que se mantienen los supuestos considerados en el modelo ideal, salvo en lo que se refiere a la naturaleza del bien público. Se trata, ahora, de un bien público impuro —un bien de consumo conjunto donde el nivel de utilidad del agente representativo depende de la cantidad total del bien y del tamaño del grupo, debido al fenómeno de la congestión— cuyo consumo no está limitado a un subconjunto geográfico rígido del total de la población. En otras palabras, el número de consumidores es una variable en sí misma.-

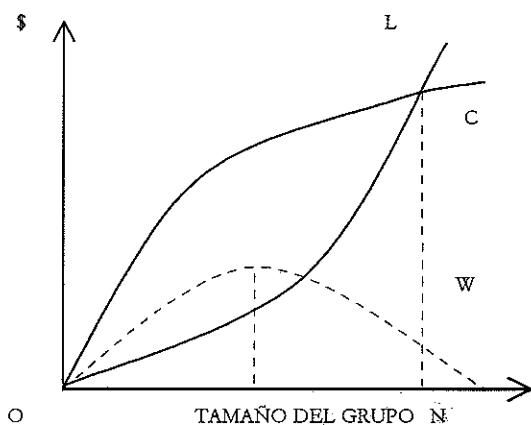
La cuestión, entonces, consiste en precisar ¿cuál es el tamaño óptimo del grupo para consumir conjuntamente un bien público? Para ello, debe considerarse, por una parte, que como consecuencia del consumo en común probablemente existan economías de escala en el consumo —es decir, el precio del bien se hace más barato cuando se incorporan más individuos— y, por la otra, que aparezcan costos de bienestar que implican la reducción del superávit del consumidor que el sujeto sufre como resultado de lo que puede ser para él un nivel de consumo, distinto del deseado —esta pérdida agregada de bienestar tiende a aumentar con la magnitud del tamaño del grupo—.-

Se evidencia, así, un *trade-off* entre los ahorros de costos —crecientes— derivados del consumo colectivo en grupos más grandes y el mayor bienestar proveniente de niveles de consumo en grupos más pequeños.

Gráficamente:



⁵⁷ OATES, Wallace E.; “La Perspectiva de un Economista sobre el Federalismo Fiscal”; Cap. I del libro “The Political Economy of Fiscal Federalism”; de. Lexington Books; edic. 1.977; Massachusetts. Traducción de Melina PORTO para uso exclusivo del Curso “Federalismo Fiscal” en la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.-



La curva OC mide el ahorro agregado de costos derivados del aumento de individuos en el grupo. Es decir, cuantifica verticalmente el aumento presunto del bienestar que quedaría a disposición de los sujetos como resultado de poder adquirir unidades del bien al precio más bajo que es posible para el consumo colectivo.-

El eje horizontal indica el tamaño del grupo, que se incrementa a medida que nos desplazamos hacia la derecha.-

El gráfico permite advertir que la curva OC crece rápidamente al comienzo, dado que la incorporación de un miembro más coadyuvará al ahorro de costos, pero luego comienza a decaer a medida que el grupo se agranda, lo que trae aparejado una caída del ahorro de tales costos.-

El punto N señala que allí todos los individuos de la jurisdicción consumen la misma unidad de *output* públicos.-

Cabe mencionar que existe un costo en el bienestar, expresado en la reducción del excedente del consumidor que el individuo sufre como resultado de un nivel de consumo distinto del deseado. Esa pérdida del bienestar aumenta cuando aumenta n . Si se agranda el tamaño del grupo, disminuye la influencia de cualquier persona en su propio nivel de consumo del bien. Entonces, a mayor tamaño del grupo, mayor será la pérdida agregada del bienestar. La curva OL representa tales pérdidas.-

La curva OW surge de la resta vertical de OL de OC y muestra el incremento neto en el bienestar, dado el consumo colectivo para cada tamaño.-

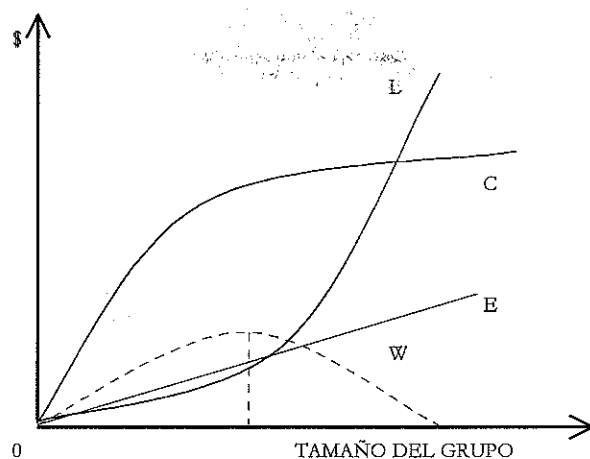
EFFECTOS DERRAME

El modelo teórico simple, descripto líneas arriba, contempló la inexistencia de externalidades⁵⁸. Es decir, los beneficios y los costos que genera la provisión de un bien social eran absorbidos exclusiva y excluyentemente por los residentes de una determinada unidad de gobierno o jurisdicción.-

⁵⁸ Las externalidades son actividades ejecutadas por una persona física o jurídica que generan costos o beneficios a otro individuo o empresa, sin la correspondiente compensación o retribución. Las primeras se conocen como efectos externos negativos y las segundas como externalidades positivas. Ver STIGLITZ, Joseph. E.; "La Economía del Sector Público", 2ª edic. 1.995; Antoni Bosch editor; Cap. 8.-

Sin embargo, en el orden existencial ello no sucede. Las ganancias y los costes se extienden a otras jurisdicciones. En materia de salud, por ejemplo, la vacunación obligatoria tiene efectos significativos sobre el bienestar de los individuos de las localidades vecinas. Luego, resulta necesario internalizar tales costos y beneficios. Si los beneficios y costos por la provisión no están ceñidos a los residentes de la jurisdicción, el nivel del bien provisto será distinto del óptimo (subóptimo).-

Ahora bien, la internalización se hace más difícil cuanto menor es el tamaño del grupo y, por ende, la reducción del bienestar derivado de los efectos derrame variará en sentido inverso al tamaño de la jurisdicción⁵⁹. Asimismo, como se anticipó *ut-supra*, en presencia de efectos externos se genera un estímulo para las conductas *free rider* por parte de las localidades vecinas, pues se beneficiarán de la provisión del bien sin la contribución respectiva.-



Ello autoriza a inferir que el aumento del tamaño de la jurisdicción permite internalizar las ganancias y los costes y, por ende, será eficiente la provisión del bien social, esto es, no se darán pérdidas en el bienestar.-

La curva OE mide la ganancia esperada en el bienestar derivada de la internalización de los efectos derrame. La pendiente es positiva porque muestra el incremento en el bienestar cuando la jurisdicción que provee el bien aumenta y hay mayor internalización.-

COSTO EN LA TOMA DE DECISIONES

Instaurar una unidad de gobierno importa la ejecución de actos que implican gastos. En efecto, aparecen los costos administrativos (remuneraciones de funcionarios y empleados públicos, instalaciones, etc.) que son esencialmente fijos y los costes "para el electorado en forma de tiempo y esfuerzo empleado en la elección de los mandatarios públicos."⁶⁰-

De allí que el incremento de los niveles de gobierno traiga aparejado un crecimiento de los costos. Entonces, en la medida en que entran en escena los costos en la toma de decisiones públicas se advierte un incentivo para reducir el número de los niveles de gobierno.-

⁵⁹ OATES, Wallace E.; ob. cit. en nota 47.-

⁶⁰ OATES, Wallace E.; op. cit. en nota 47.-

Por consiguiente, los beneficios provenientes de un nuevo nivel de gobierno deben compararse con los mayores costes derivados del mayor número de organizaciones públicas.-

MOVILIDAD Y COSTOS DE CONGESTIÓN

En el modelo sencillo la población se mantuvo fija. Si ahora se levanta ese supuesto y se contempla, además, que los individuos eligen –tal como expresa Charles TIEBOUT⁶¹– su localización en función del nivel de provisión de bienes y servicios públicos que brindan las distintas jurisdicciones, se observa un incentivo a la descentralización, debido a que las personas con similares preferencias van a tender a localizarse en la misma jurisdicción que suministre un idéntico conjunto de bienes públicos con el consecuente ahorro de costos (ganancias en el bienestar) que genera el consumo general, por lo menos hasta el nivel de congestión.-

Por otra parte, la movilidad encierra costos (pérdidas en el bienestar) que aparecen cuando el nivel de consumo del bien o servicio social está atado al número de individuos que lo consumen colectivamente. Tal es el caso de los costos de congestión⁶² –aquellos en que el costo marginal de incorporar un beneficiario más al grupo es positivo (>0)–, que aparecen ante la ausencia de restricciones a la movilidad de los agentes en las distintas jurisdicciones.-

La congestión hace su aparición porque los sujetos al elegir su lugar de residencia toman en cuenta el costo medio –el nivel de congestión existente– y no el costo marginal –el impacto de su decisión sobre el resto–, lo cual produce ineficiencias (externalidades multidireccionales). Empero ello se remedia mediante la imposición de un precio a los nuevos consumidores.-

El mecanismo de exclusión, si bien permite controlar el tamaño del grupo y deviene útil y fácilmente aplicable en situaciones como las esbozadas por James BUCHANAN⁶³, no resulta un instrumento apto cuando se trata de bienes públicos impuros⁶⁴ porque se torna de difícil y a veces imposible aplicación.-

Puestas las cosas en este quicio, resulta claro que ante la falta de un control adecuado, el tamaño del grupo provoca serias ineficiencias. Ergo, los beneficios que acarrea la movilidad son relativos. “Por una parte, debería tenderse a promover la formación de grupos con gustos más

⁶¹ TIEBOUT, Charles M.; “A pure theory of local expenditures”, Octubre de 1956.-

⁶² Wallace OATES, brinda el ejemplo del “sistema educativo con un conjunto dado de inputs y un número variable de alumnos. Si suponemos fijos el número de aulas, profesores, etc., la cantidad y cualidad de la educación proporcionada a los alumnos variará con el tamaño del grupo al que las escuelas atienden. Un número mayor de alumnos significa una relación profesor/alumno más elevada, instalaciones más masificadas y, generalmente, un nivel de consumo de educación más reducido para cada estudiante.”; op. cit. en nota 47.-

⁶³ El ejemplo característico es el de la teoría de los clubs expuesto en “An Economic Theory of Clubs”, Economic, vol. 32 (Febrero de 1965). Puede verse también en MUSGRAVE, Richard & MUSGRAVE, Peggy; citado en nota 37.-

⁶⁴ Aquellos “que todos consumen en común pero donde el nivel de utilidad del individuo depende no sólo de la cantidad total del bien, sino también del tamaño del grupo, debido al fenómeno de la congestión”. Ver ALBERTO PORTO; “Tamaño del sector público, descentralización y forma de financiamiento. Algunas relaciones. Teoría y aplicaciones”, en Estudios – Julio/Septiembre de 1993.-

homogéneos, para que pudieran aprovecharse completamente de la provisión descentralizada de los bienes públicos de acuerdo con la demanda local. Sin embargo, por otra, una movilidad completamente obstruida es probable que lleve consigo un coste en términos de tamaño eficiente de la comunidad."⁶⁵.-

⁶⁵ Idem, nota 47.-

CONCLUSIÓN

En este capítulo se han examinado las causas económicas que justifican la "razón de ser" de los distintos niveles de gobierno o multiplicidad de jurisdicciones. A la luz de todo lo expuesto, resulta claro, entonces, que la unión de múltiples unidades de gobierno es posible y eficiente, siempre y cuando los beneficios generados por: 1) el aprovechamiento de economías de escala 2) la internalización de externalidades, y 3) la reducción en los costos en la toma de decisión sean superiores a: 1) la pérdida de bienestar proveniente de la provisión centralizada y uniforme de bienes públicos a comunidades con distintas preferencias y 2) la aparición de los costos de congestión por la incorporación de nuevos beneficiarios a la comunidad.-

EL RANKING DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Resulta oportuno aquí seguir el razonamiento y la metodología empleada por Rémy PRUD'HOMME⁶⁶ —con las reservas expresas acerca de su postura centralista y de la finalidad perseguida en su artículo⁶⁷— a los efectos de determinar cuáles servicios o sectores presentan un mayor grado de descentrabilidad en atención a las características propias que exhiben determinados bienes públicos.-

El autor⁶⁸ puntualiza: “A partir de este aspecto, tres características resultan particularmente relevantes: las externalidades generadas por el servicio, su cobrabilidad y su complejidad técnica.”.-

“Las externalidades asociadas a la provisión de un servicio tienen que ver con la cantidad y los tipos de efectos externos y efectos derrame asociados con el servicio en cuestión. Algunos servicios de infraestructura, tales como autopistas, generación de electricidad y transporte, son muy importantes aún fuera de área en la cual la infraestructura está ubicada o donde el servicio es provisto. Este es el caso de la mayoría de las inversiones de infraestructura de “sistemas”, a diferencia de los sitios de infraestructura “puntual”, aunque un pequeño sistema (como por ejemplo: un sistema de distribución de agua), se asemeja mucho a una infraestructura “puntual”. Cuanto más insignificantes son las externalidades generadas por un servicio, más fácil es su descentralización; servicios con importantes efectos externos o efectos derrame son más difícil de descentralizar.”.-

“La cobrabilidad de un servicio tiene que ver con la facilidad con la cual el servicio puede ser financiado mediante tasas en lugar de impuestos. Algunos servicios deberían ser vendidos al usuario (es decir, financiado vía tasas o tarifas), en vez de ser provistos en forma gratuita (esto es, financiado mediante impuestos). El agua o la electricidad pueden ser fácilmente cobrados a los consumidores; el transporte urbano público es un poco más difícil de ser financiado mediante tasas o tarifas; y es extremadamente complicado hacer que los usuarios paguen de esta manera servicios como recolección de basura o el uso de ciertas calles. Sin embargo, el progreso tecnológico amplía constantemente la capacidad de cobro de los servicios. Cuarenta años atrás era difícil cobrar por estacionamiento; hoy en día varios tipos de medidores han convertido el cobro en algo sencillo. Cobrar por el uso de carreteras parece difícil hoy por hoy, pero el avance en mecanismos electrónicos está cerca de hacerlo posible. La capacidad de cobrar a los usuarios tiene también una dimensión social. Algunos servicios, como en el caso de la educación, aunque podrían técnicamente ser cobrados mediante el uso de cargos al usuario, son a menudo financiados por impuestos, al menos en parte, ya sea porque son considerados bienes públicos o porque existen beneficios tanto sociales como privados asociados con la provisión del servicio. Cuanto mayor sea la posibilidad de cobrar un servicio más fácil resultará su descentralización.”.-

⁶⁶ En “The Dangers of Decentralization” publicado en The World Bank Research Observer Volúmen 10 N°: 2, August 1.995; pg. 215/216.-

⁶⁷ Que consiste en sostener que la descentralización es, *per se*, perversa. Ver en MC LURE Jr.; Charles: “Comment on the Dangers of Decentralization”, publicado en The World Bank Research Observer Volúmen 10 N°: 2, August 1.995; pg. 221.-

⁶⁸ Idem nota 66. La traducción es propia; lo que está subrayado no pertenece al texto.-

“La complejidad técnica de un servicio se refiere al grado de manejo técnico o de *management* necesario para asegurar la correcta provisión del servicio. Por ejemplo, la recolección de basura es técnicamente mucho más fácil que la provisión de agua potable. Cuanto menor sea la complejidad técnica de un servicio, más fácil será su descentralización, debido a las economías de escala y de alcance asociados con su provisión, las cuales son difíciles de obtener en el caso de múltiples proveedores. De verificarse esto último, las potenciales pérdidas de eficiencia en la producción vinculadas a la descentralización del servicio en cuestión serían mínimas.”-

En función de ello cabe asignar valores, en una escala de 1 a 5, a esas características para distintos servicios públicos; donde 1 equivale a la mayor centralización y 5 representa el puntaje favorable a la máxima descentralización. La suma de ellas arroja un indicador bruto sobre la posibilidad de descentralización de los servicios.-

La tabla permite advertir con absoluta nitidez –en primer orden- la conveniencia de descentralizar al extremo la oferta de ciertos servicios públicos y –en segundo lugar- el beneficio de centralizar la provisión para algunos otros. En el medio se ubican aquellos casos en que esas propuestas no aparecen apropiadas.-

La máxima descentralización se da a nivel municipal para los servicios a los que la columna de posibilidades de descentralización les atribuye un mayor valor; ellos son: limpieza de calles, vivienda, alumbrado público, recolección y eliminación de residuos, distribución de agua, energía y gas, transporte urbano y puertos. Por el contrario, los que cuentan con menor valor corresponden a funciones que se asignan a la nación –máxima centralización- , tales como defensa nacional, relaciones exteriores, política monetaria y cambiaria, correos, autopistas y saneamiento (*sanitation*).-

En la zona intermedia se encuentran los bienes cuyo suministro debe estar en cabeza de las provincias o regiones por resultar más eficiente: aeropuertos, producción y almacenamiento de agua, control de contaminación, control de incendios, planificación y control del uso de la tierra, teléfonos, policía, caminos rurales, caminos regionales y locales, educación superior, ferrocarriles, generación y transporte de energía y gas y enseñanza preescolar, primaria y secundaria.-

En la realidad existencial el reparto de competencias –o asignación de funciones a las distintas estructuras gubernamentales- podría decirse que guarda correspondencia con lo que propone la economía normativa. En efecto, la experiencia indica que las provincias tienen a su cargo la provisión de los algunos bienes públicos –sin pretender agotar el listado-: aeropuertos, producción y almacenamiento de agua, control de contaminación, control de incendios, planificación y control del uso de la tierra, ferrocarriles, generación, transporte y distribución de energía y gas, enseñanza preescolar, primaria y secundaria, educación superior, medicina preventiva, caminos regionales, locales y rurales, policía, transporte de pasajeros, puertos y construcción de viviendas y escuelas.-

**CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS
SEGÚN LA POTENCIALIDAD PARA DESCENTRALIZAR
Y EL GRADO DE DESCENTRABILIDAD**

		CARACTERÍSTICAS DE LAS FUNCIONES			
RANKING	SERVICIOS	Externalidades (a)	Tecnología (a)	Posibilidad de Cargar un Precio (a)	Posibilidad de Descentralización (b)
1	Limpieza de Calles	5	5	4	14
2	Vivienda	5	4	5	14
3	Alumbrado Público	5	5	4	14
4	Recolección y Eliminación de Residuos	5	5	4	14
5	Distribución de Agua	4	4	5	13
6	Distribución de Energía y Gas	4	3	5	12
7	Transporte Urbano	4	4	4	12
8	Puertos	4	3	4	11
9	Aeropuertos	3	2	4	9
10	Producción y Almacenamiento de Agua	2	2	5	9
11	Control de Contaminación	5	3	1	9
12	Control de Incendios	5	3	1	9
13	Planificación y Control del Uso de la Tierra	5	3	1	9
14	Teléfonos	1	2	5	8
15	Policía	5	2	1	8
16	Caminos Regionales y Locales	2	4	2	8
17	Caminos Rurales	2	5	1	8
18	Ferrocarriles	1	2	4	7
19	Generación y Transporte de Energía y Gas	1	1	5	7
20	Enseñanza Preescolar, Primaria y Secundaria	3	2	2	7
21	Educación Superior	1	2	4	7
22	Saneamiento	2	2	2	6
23	Autopistas	1	2	1	4
24	Defensa Nacional	1	1	1	3
25	Relaciones Exteriores	1	1	1	3
26	Política Monetaria y Cambiaria	1	1	1	3
27	Correo	1	1	1	3

(a) el rango va desde el máximo de 1 al mínimo de 5.-

(b) el rango va desde el máximo de 15 al mínimo de 3.-

EL TRASPASO DE COMPETENCIAS SEGÚN EL ANTEPROYECTO

COMPETENCIAS PROVINCIALES QUE PASARÍAN A LA REGIÓN

Como primera medida, se impone examinar las competencias provinciales⁶⁹ que la propuesta de regionalización persigue transferir a la región:

En lo que se refiere al contenido económico, se busca centralizar en la región:

- **Administración de los servicios públicos**⁷⁰ (48).
- **Registros: uniformidad y plena fe**⁷¹ (50).
- **Ejercicio profesional**⁷² (51).
- **Obras públicas por regiones**⁷³ (53).
- **Regulación del transporte**⁷⁴ (55).
- **Regulación de puertos y vías navegables**⁷⁵ (56).
- **Administración regional del turismo**⁷⁶ (66).

⁶⁹ En cada caso se indica entre paréntesis el número de artículo del anteproyecto.-

⁷⁰ La región asegurará en su ámbito que la prestación de los servicios públicos sea continua, regular, uniforme, general, obligatoria y eficaz. Se procederá a unificar la administración de los servicios públicos en lo atinente a la medición, facturación, distribución y cobro, por medio de una única factura con desagregación de los servicios comprendidos. Conforme a ello, la propuesta establece que dispondrá la reducción pertinente y en forma proporcional de las tarifas públicas derivadas del menor costo operativo de administración.-

⁷¹ Se busca unificar u homogeneizar los requisitos exigidos en los distintos registros existentes, así como los exámenes, inspecciones, habilitaciones o verificaciones. Las inscripciones en cualquier registro nacional, provincial, regional, municipal, de personas físicas o jurídicas, entes, empresas y sociedades estatales, público o privado con competencia al efecto, hará plena fe en cuanto a las circunstancias allí acreditadas y será suficiente requisito para el desempeño de la actividad en todo el territorio del país.-

⁷² Se establece que la inscripción de profesionales –universitarios o no- en cualquier registro nacional, provincial o regional, estatal o no estatal con competencia legal al efecto y el acto de otorgamiento de la matrícula habilitante y su credencial hacen plena fe en todo el país y serán suficiente requisito para el ejercicio de la profesión en todo su territorio.-

⁷³ Se coloca en cabeza de la región el diseño de las políticas de obras públicas prioritarias para el desenvolvimiento regional, según sus características. Se promoverá la construcción de obras públicas directamente a través de la Junta de Gobierno de la región, o a través de las provincias, municipios, entes públicos no estatales, consorcios o cooperativas, planes de ayuda mutua, que satisfagan las necesidades comunitarias más urgentes en materia de vivienda, agua potable, servicios sanitarios, caminos rurales, escuelas, centros de salud y destacamentos policiales.-

⁷⁴ Prevé la formalización de un acuerdo federal de transporte en materia de regulación, habilitación, fiscalización, derechos, tarifas y seguridad, con vigencia en todo el territorio nacional. En el ámbito intrarregional la competencia en la materia será de la Junta de Administración de la región de que se trate. En el ámbito interregional e internacional la competencia será de la nación.-

⁷⁵ Se dispone que los puertos existentes en el ámbito regional, cualquiera fuere su titular, estarán sujetos a la competencia reguladora y fiscalizadora de la región en la que se encuentren, a cuyo efecto se le deberán transferir a la Junta de Administración regional que corresponda las competencias que tenga la Autoridad Nacional en materia de puertos y vías navegables.-

⁷⁶ Se establece un ente regional de turismo para cada región con el propósito explícito de propender al crecimiento de la industria del turismo en su territorio y coordinar la diagramación y ejecución de planes de turismo de interés para la región, así como también los correspondientes a inversiones para el desarrollo de la infraestructura turística. Tales entes se conformarán por transformación y fusión de los que cumplan dichos cometidos en las provincias, que aportarán el personal respectivo.-

En materia social se propone centralizar:

- Administración regional de los servicios de salud⁷⁷ (70).
- Adecuación de la Justicia en razón de competencia, organización y procedimientos⁷⁸ (72).
- Acción conjunta y regionalizada de todas las fuerzas de seguridad⁷⁹ (73).

Estas son —brevemente reseñadas— las competencias provinciales que se pretende atribuir a las regiones.-

En general, las críticas más fuertes que pueden efectuarse están dadas por la innecesariedad de regionalizar al país para cumplir los fines que se propone el anteproyecto. Esos objetivos se alcanzarían, igualmente, mediante la simple celebración de acuerdos interjurisdiccionales —en algunos casos entre nación y provincias (regulación de puertos y vías navegables, regulación de transporte) o exclusivamente entre provincias (obras públicas, deportes y turismo)-.-

En particular, el reproche de mayor entidad apunta a la administración de los servicios públicos (48), toda vez que la propuesta omite individualizar a aquellos que —según su criterio— pueden ser objeto de regionalización. Va de suyo que no todos resultarán alcanzados. Esto es intuitivo, primero, porque resulta más eficiente que determinados servicios sean prestados en el máximo nivel de descentralización, *id est* el municipal —como la recolección de residuos, suministro de agua, etc.-; segundo porque la mayoría de los servicios públicos están privatizados y, tercero, por las restricciones que imponen las grandes distancias existentes entre los diversos centros urbanos más importantes —como puede apreciarse en el cuadro pertinente— diluyen los efectos externos que genera la provisión de ciertos servicios públicos con el consecuente comportamiento oportunista (*free rider*) de los residentes de localidades aledañas.-

COMPETENCIAS NACIONALES QUE PASARÍAN A LA REGIÓN

En segundo término, cabe detenerse en los servicios que la Nación endilgaría a la región.-

Las facultades de substrato económico que se intentan descentralizar son:

⁷⁷ Cada Junta de Administración fijará la reorganización de los establecimientos asistenciales, a los efectos de obtener una mejor atención sanitaria de la población en todo su ámbito territorial. Igualmente establecerá campañas y acciones sanitarias y vigilancias epidemiológicas para la prevención y atención sanitaria regional.-

⁷⁸ En cuanto aquí concierne, se impulsa la unificación u homogeneización de la legislación procesal en todas las materias en el ámbito regional. Las provincias ajustarán sus estructuras judiciales conforme a la organización regional de la que forman parte.-

⁷⁹ Las fuerzas federales de seguridad —policía federal argentina, gendarmería nacional y prefectura naval— y las fuerzas provinciales de seguridad propondrán en conjunto planes, programas y proyectos concretos con medidas de acción pertinentes para garantizar la seguridad de los habitantes de la región, y ser eficaz auxilio de la policía económica en lo laboral, impositivo, financiero, comercial, industrial.-

- **Participación regional en los programas económicos**⁸⁰ (47).
- **Administración de los servicios públicos**⁸¹ (48).
- **Unificación regional de la banca oficial**⁸² (49).
- **Registros: uniformidad y plena fe**⁸³ (50).
- **Ejercicio profesional**⁸⁴ (51).
- **Unificación regional de los organismos de recaudación**⁸⁵ (52).
- **Obras públicas por regiones**⁸⁶ (53).
- **Asistencia especializada a las Pequeñas y Medianas Empresas**⁸⁷ (54).
- **Regulación del transporte**⁸⁸ (55).
- **Regulación de puertos y vías navegables**⁸⁹ (56).
- **Institucionalización de Vialidad Regional**⁹⁰ (57).

⁸⁰ El programa económico incluirá todas las medidas de acción en materia laboral, industrial, impositiva, aduanera, de servicios y de comercio interior y exterior, entre otras y será preparado por la autoridad nacional competente con la debida intervención y participación de los organismos regionales.-

⁸¹ Es similar al expuesto con anterioridad. Cabe añadir que la Junta de Gobierno de cada región designará un representante en cada uno de los entes nacionales reguladores de los servicios públicos que afecten a la región. Estos representantes regionales sustituyen a los representantes provinciales que puedan haber en los citados entes. Además, por el proyecto se modifica la composición de los entes nacionales reguladores, facultándose al Poder Ejecutivo Nacional a homologar el nuevo régimen de gobierno y administración de dichos órganos con las incorporaciones de los representantes regionales.-

⁸² Se crea el Banco de las Provincias Unidas —en adelante B.P.U.— por cada una de las regiones, sobre la base de la fusión del Banco de la Nación Argentina y del Banco Hipotecario Nacional. Cada B.P.U. será independiente de los de las demás regiones, administrándose en forma autónoma, bajo la dependencia directa del B.C.R.A.. El B.P.U. de cada región tendrá su casa matriz en la ciudad sede de cada región, sin que ello implique aumento numérico o presupuestario de la estructura actual de los Bancos fusionados.

Asimismo, los B.P.U. contarán con gerencias o departamentos sectoriales encargados de la prestación de los servicios financieros que sean requeridos para la promoción de actividades económicas, que impliquen: radicación de industrias; utilización de materias primas regionales; empleo de mano de obra calificada; colocación de sus productos, bienes o servicios en el mercado externo; desarrollo tecnológico de actividades agropecuarias; creación de fuentes de trabajo; construcción de viviendas; otorgamiento de préstamos para el equipamiento técnico para el ejercicio económico de artes, oficios o profesiones. El B.P.U. de cada región será el único agente de los fondos públicos de la región, provincias y municipios. No podrá otorgar préstamos a los gobiernos provinciales, ni a organismos públicos.-

⁸³ Ver *ut-supra* en lo referente a las competencias provinciales sujetas a traspaso.-

⁸⁴ Idem anterior.-

⁸⁵ Se instituye la gerencia regional unificada en la sede de cada región de la D.G.I., A.N.A. y A.N.Se.S., sin que ello signifique un aumento numérico o presupuestario de su estructura actual, a cuyo fin procederán las correspondientes reubicaciones.-

Las delegaciones de la D.G.I., A.N.A. y A.N.Se.S. podrán crear subsedes en las ciudades de las provincias pertenecientes a la región, que crean convenientes para el mejor cumplimiento de sus funciones.-

⁸⁶ Ver *ut-supra* en lo referente a las competencias provinciales sujetas a traspaso.-

⁸⁷ La Junta de Gobierno de cada región instituirá un organismo técnico especializado con representantes del B.P.U. y de las Universidades Nacionales y sus respectivos Institutos de Investigación, Ciencia y Técnica de la región, para fijar las políticas de los proyectos de Inversión, producción y comercialización en la región.-

En base a tales políticas el B.P.U. de la región evaluará la idoneidad de la empresa y el cumplimiento de los requisitos de inversión, producción y comercialización, previamente fijados para otorgar a ese proyecto la asistencia financiera requerida. Por su parte las Universidades Nacionales y sus Institutos de Investigación, Ciencia y Técnica verificarán la viabilidad del proyecto en las materias de su competencia para acordarle asistencia técnica.-

Si el proyecto es viable en todos sus componentes, la Junta de Administración de la región le dará un tratamiento prioritario e impulsión, garantizando la asistencia financiera y técnica, fiscalizando su ejecución.-

⁸⁸ Ver *ut-supra* en lo referente a las competencias provinciales sujetas a traspaso.-

⁸⁹ Ver *ut-supra* en lo referente a las competencias provinciales sujetas a traspaso.-

⁹⁰ Se dispone la escisión de la Dirección Nacional de Vialidad en tantos entes como regiones es establecen en el anteproyecto, en las ciudades sede de cada región. Ello no dará lugar a aumento numérico o presupuestario de su estructura actual.-

- Participación de la región en asuntos de comunicaciones y servicios postales⁹¹ (58).
- Administración regional del medio ambiente y de parques nacionales⁹² (59).
- Participación regional en asuntos de comercio exterior, importación y exportación⁹³ (60).
- Participación regional en los mercados comunes. El caso del Mercado Común del Sur (Mercosur) y otros⁹⁴ (61).
- Desregulación y defensa regional de la competencia⁹⁵ (62).
- Controles zoo-fitosanitarios regionales⁹⁶ (63).
- Administración regional de las tierras fiscales⁹⁷ (64).
- Regionalización de la venta de bienes estatales innecesarios⁹⁸ (65).
- Administración regional del turismo⁹⁹ (66).

La región, por vía de la Junta de Administración, asesorará a la autoridad nacional sobre las obras que resulten prioritarias para el desenvolvimiento y progreso regional y colaborará con la inspección de obras y concesiones en su ámbito territorial. Tendrá directa intervención en aquellas obras que resulten de interés para su región.-

⁹¹ Establécense delegaciones regionales de la autoridad nacional en materia de correos, radiodifusión, televisión y telecomunicaciones, sin que ello implique aumento numérico o presupuestario de su estructura actual, a cuyo fin se procederá a las pertinentes reubicaciones.-

La región, a través de la Junta de Administración, asesorará a la autoridad nacional sobre la distribución de medios de comunicación, radiodifusión y televisión que mejor convenga, a efectos de satisfacer adecuadamente las necesidades de todo el territorio nacional. Asimismo, colaborará con la autoridad nacional en el contralor de desempeño de concesionarios, licenciatarios y permisionarios.-

⁹² La región, mediante al Junta de Gobierno reglamentará las medidas de protección al medio ambiente, que habilita el art. 41 de la Ley Suprema, sin perjuicio de las normas de complementación que en dicha materia dicten las provincias en su ámbito.-

La normativa a dictarse en las regiones deberá guardar los principios de homogeneidad y compatibilidad, respecto de las que las provincias dicten como titulares de los recursos naturales existentes en su territorio, en virtud de lo dispuesto por el art. 124 de la C.N.. Dispone, además, la disolución y liquidación de la Administración de Parques y Reservas Nacionales y transfiere a las regiones la administración de los parques y reservas nacionales existentes en sus territorios.-

⁹³ La Junta de Gobierno de la región deberá definir conjuntamente con el Gobierno Nacional los sectores productivos regionales con ventajas competitivas para acceder al comercio internacional, y recomendar las medidas y posturas susceptibles de ser adoptadas por la Nación en los foros multilaterales internacionales, a fin de remover políticas proteccionistas de terceros países que impidan total o parcialmente el ingreso de los productos industriales o agropecuarios regionales a dichos mercados.-

En el mismo sentido podrá solicitar la aplicación de medidas que contrarresten la aplicación de subsidios o *dumping* a productos que ingresen al mercado local o que compitan en los mercados internacionales y que configuren competencia desleal con la producción regional. En su caso, la Junta de Gobierno podrá destacar un representante *ad hoc* para que asesore a los representantes nacionales ante tales organismos.-

⁹⁴ La Junta de Gobierno de cada región designará un representante regional para integrar la delegación nacional que concurra a las reuniones de los organismos que componen la estructura institucional del Mercado Común del Sur.-

⁹⁵ La Junta de Administración asesorará a la Junta de Gobierno acerca de las normas que sean necesarias o convenientes derogar o reemplazar, con el fin de permitir un más eficaz desenvolvimiento de las actividades productivas. Se autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a crear una delegación de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia en la ciudad sede de cada región.-

⁹⁶ Se transfiere a las regiones el ejercicio de la policía de control zoo y fitosanitario, disponiéndose la disolución de los organismos administrativos nacionales en la materia, pasando su persona, patrimonio y recursos presupuestarios a los entes regionales.-

La normativa regional en materia de control zoo y fitosanitario deberá compatibilizarse y homologarse con la existente en el orden provincial y/o municipal.-

⁹⁷ Se faculta al P.E.N. a transferir a las regiones la competencia para proceder a la inmediata venta de las tierras del dominio privado del Estado nacional que existan en su ámbito territorial, sin perjuicio de los denominados "Planes de Arraigo" en curso de ejecución.-

⁹⁸ Cada Junta de Gobierno adoptará un plan de venta de los bienes muebles o inmuebles que no resulten necesarios para el cumplimiento de las funciones encomendadas a la región.-

- Participación regional en asuntos de defensa¹⁰⁰ (67).
- Hora oficial regional¹⁰¹ (68).

Con relación a los asuntos de naturaleza social, se busca descentralizar:

- Participación regional en los programas sociales¹⁰² (69).
- Administración regional de los servicios de salud¹⁰³ (70).
- Documentos de identificación personal¹⁰⁴ (71).
- Adecuación de la Justicia en razón de competencia, organización y procedimientos¹⁰⁵ (72).
- Acción conjunta y regionalizada de todas las fuerzas de seguridad¹⁰⁶ (73).
- Coordinación regional del gobierno autonómico de las Universidades Nacionales¹⁰⁷ (74).

⁹⁹ Ver *ut-supra* en lo referente a las competencias provinciales sujetas a traspaso.-

¹⁰⁰ Las Juntas de Gobierno regionales asesorarán al Poder Ejecutivo Nacional acerca de las dependencias militares que sean convenientes reestructurar, reubicar, suprimir, trasladar o crear, para una mayor eficiencia en materia de defensa.-

¹⁰¹ La región, a través de la Junta de Administración, asesorará al P.EN. acerca de la fijación de la hora oficial que más convenga a los intereses regionales.-

¹⁰² El programa social comprenderá todas las medidas operativas de asistencia e inversión social tales como vivienda, deportes, protección a la niñez, a la familia, a la mujer, a la discapacidad, a la ancianidad y las medidas o acciones en las áreas de educación, cultura, arte, ciencia y técnica. El programa social será preparado por la autoridad nacional competente con la debida intervención y participación de los organismos regionales.-

¹⁰³ Ver *ut-supra* en lo referente a las competencias provinciales sujetas a traspaso.-

¹⁰⁴ El Registro Nacional de las Personas habilitará una delegación regional en la sede de cada región con competencia suficiente para expedir en forma directa el documento nacional de identidad. El Ministerio del Interior por intermedio de la Policía Federal Argentina habilitará, en las sedes de cada región, centros regionales de emisión directa de pasaportes y cédulas de identidad.-

¹⁰⁵ Las Juntas de Gobierno impulsarán la unificación y/u homogeneización de la legislación procesal en todas las materias en el ámbito regional y en especial las leyes procesales para asignar el conocimiento de los asuntos económicos y sociales regionales a la competencia de la justicia federal, según la materia. La competencia federal en estos casos tendrá el carácter de ordinaria.-

¹⁰⁶ Ver *ut-supra* en lo referente a las competencias provinciales sujetas a traspaso.-

¹⁰⁷ Las Universidades Nacionales de cada región en el marco de su autonomía y autarquía acordarán una política educativa compatible con las necesidades de la región en las que están insertas, con los fines y objetivos enunciados en el artículo 6°. Fijarán en esa orientación estudios de grado y de postgrado ordinarios, técnicos y politécnicos compatibles y homogeneizados dentro de la región y con las demás regiones. Implementarán programas de educación para el trabajo, aplicados al marco económico-social regional e interregional circundante. Implementarán programas de contenido cultural y de educación a distancia a través de la frecuencia de Argentina Televisora Color-LS 82 TV Canal 7- que a esos efectos pasará a depender directamente del Ministerio de Educación de la Nación. Implementarán programas concretos de investigación, ciencia y tecnología para ser aplicados a los requerimientos de la región y de la Nación en su conjunto, apuntando al mejor cumplimiento de los fines y objetivos del artículo 6° de la presente ley. A este último efecto se dispone la disolución de todos los Institutos Nacionales de Investigación, Ciencia y Técnica. Se transfiere a las Universidades Nacionales todo su personal, patrimonio y recursos presupuestarios, teniendo en cuenta el presupuesto universitario del año en curso juntamente con la mejor satisfacción de las necesidades económico-sociales de cada región, en mérito a su especificidad. Institúyese una Academia de las Ciencias en cada región en el ámbito de las Universidades Nacionales. Cada Academia Nacional de las Ciencias dependerá administrativamente del Consejo Nacional de Rectores de las Universidades Nacionales. En el entendimiento de que la Universidad es la inteligencia como institución para la universalidad del saber, se implementarán programas concretos de investigación y difusión de estudios superiores orientados al desarrollo humano integral y al conocimiento científico, tecnológico, cultural y artístico. Se instruye y autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a efectivizar la instalación y/o reubicación de las Academias, y a realizar las transferencias de recursos humanos y presupuestarios a tales fines. Las ciudades de Buenos Aires, La Plata, Córdoba, Mendoza, Tucumán, Corrientes y Comodoro Rivadavia serán sede de las Academias Nacionales de las Ciencias.-

- **Administración regional de monumentos y lugares históricos**¹⁰⁸ (75).
- **Administración regional del deporte**¹⁰⁹ (76).

En función de lo expuesto es dable inferir que las transferencias de competencias nacionales a la región evidencian nuevamente la inutilidad de regionalizar al país, por cuanto los propósitos intentados pueden lograrse con simples acuerdos interjurisdiccionales.-

* // En general, puede decirse que con el traspaso de competencias se busca una descentralización administrativa, que lógicamente resulta ineficiente, puesto que la descentralización, para ser eficiente debe incluir, no sólo su faz administrativa, sino también la política y económica.-

¹⁰⁸ La Junta de Administración asesorará al Congreso Nacional acerca de la declaración de monumentos o lugares históricos ubicados en el ámbito de cada región y su preservación. Asimismo tendrán intervención en las tareas que fuesen necesarias para su mantenimiento o acondicionamiento.-

¹⁰⁹ Las Juntas de Administración regionales promoverán la práctica *amateur* de las distintas disciplinas deportivas, a cuyos efectos deberán disponer de planes de desarrollo de actividades deportivas y de la infraestructura necesaria a tal fin.-

La Secretaría de Deportes de la Nación asignará a las regiones en forma equitativa los recursos de que dispone a tales fines con el objeto de promover la práctica social de los deportes.-

ESTADO Y MERCADO

En casi todas las economías occidentales la producción y distribución de bienes está en manos del sector privado, esencialmente. Ello es así, por cuanto el mercado —bajo ciertas condiciones— permite una asignación eficiente de los recursos³³.

La economía de mercado considera que la competencia y el afán de lucro estimulan al sujeto a promover, indirectamente, el interés público. En efecto, “Todo individuo trata de emplear su capital de tal forma que su producto tenga el mayor valor posible. Generalmente, ni pretende promover el interés público ni sabe cuándo lo está promoviendo. Lo único que busca es su propia seguridad, sólo su propio provecho. Y al hacerlo, una *mano invisible* le lleva a promover un fin que no estaba en sus intenciones. Al buscar su propio interés a menudo promueve el de la sociedad más eficazmente que si realmente pretendiera promoverlo. ...”³⁴.

Sin embargo, debido a ciertas limitaciones o fallas, no todos los bienes, ni todas las necesidades sociales esenciales —educación, salud pública, vivienda, seguridad, entre otros— pueden proveerse por el sistema de mercado —mediante transacciones comerciales entre consumidores y productores—; entonces, se torna forzosa la intervención de la *mano visible* del Estado.

La economía capitalista admite la convivencia del sector público con el sector privado, pero “la línea divisoria ... no es algo que se pueda determinar con precisión”³⁵. Asimismo, esa frontera no se mantiene fija para todo tiempo y espacio. La historia demuestra que en algunos países el mercado ha desplazado hacia un rincón al sector público; mientras que en otros ocurre, justamente, lo contrario. El nudo de la cuestión está en atribuir a cada sector las tareas para las cuales resulta más eficiente.

En la actualidad, el fracaso del experimento socialista ha colocado en un primer plano a la economía de libre mercado como casi única alternativa de organización económico-social, sin que ello signifique la desatención por parte del Estado de ciertas funciones primarias. Así, pues, el mercado se encarga del suministro de bienes privados y el sector público, por el contrario, se hace cargo de la provisión de bienes públicos³⁶ o colectivos. A este último le corresponde además —en

³³ Las condiciones de eficiencia son: a) igualdad de las tasas marginales de sustitución entre factores en la producción de dos bienes; b) igualdad de las tasas marginales de sustitución entre bienes para dos personas y c) igualdad entre la tasa marginal de sustitución entre bienes en el consumo y la tasa marginal de transformación. La demostración puede verse en **ALBERTO PORTO**: “Economía del Bienestar: Teoría y Política Económica”, Separata de *ECONOMICA*; La Plata; edic. 1.989; Año XXXV; N°: 1-2. También en **JOSEPH E. STIGLITZ**, “La Economía del Sector Público”, 2ª edic. 1.995; Antoni Bosch editor; Cap. 3.

³⁴ **SMITH, Adam**; “La Riqueza de las Naciones”, edit. Fondo de Cultura Económica, México, edic. 1.958.

³⁵ **PORTO, Alberto**; “El Federalismo Fiscal en la Argentina” en “El Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional”; Director General: Dr. Félix Juan Borgonovo; Coordinador Técnico: Dr. Ernesto Cabanillas; pág. 350.

³⁶ Bienes privados son aquellos en los cuales el consumo es individual, poseen la propiedad de exclusión y los beneficios son divisibles entre los sujetos que los consumen. Los bienes públicos son de consumo conjunto, no rige el principio de exclusión y los beneficios que generan son indivisibles entre los integrantes de la sociedad. Para profundizar la clasificación sobre bienes públicos y privados, véase **NÚÑEZ MINANA, Horacio**; “Finanzas Públicas”, edit. Macchi, edic. 1.994, Cap. II; también en **BROWN, C. & JACKSON, P.M.**; “Public Sector Economics”, edic. 1.983; edit. M. Robertson & Co., Cap. II. Cabe señalar —siguiendo a **Robert J. BENNET** y **John SELLGREN**— que “A pure public

aquellos casos en los que no se cumplen las condiciones de mercados competitivos- la regulación de actividades económicas.-

FUNCIONES BÁSICAS DEL ESTADO

Desde una perspectiva económica³⁷, el Estado tiene a su cargo tres funciones básicas: asignación –o uso eficiente de los recursos-, distribución equitativa de la renta y estabilización –o rol macroeconómico–.

La tarea de asignación encuentra sustento frente a los fracasos o ineficiencias del mercado³⁸ (*markets failure*), que obligan y justifican la intervención del sector público en la provisión Pareto-óptima de bienes sociales que son financiados a través del presupuesto.-

La función de distribución surge toda vez que al no existir razón alguna para suponer que la distribución de la renta que genera la economía de mercado sea socialmente equitativa –aunque sea eficiente en cuanto a la asignación de recursos-, es dable admitir la mediación del Estado en la distribución del ingreso y bienestar. El gobierno redistribuye ingreso y bienestar mediante impuestos progresivos para financiar subsidios y proveer bienes y servicios por el presupuesto –vivienda, educación pública, salud, bienestar social, etc.–.

El rol de estabilización macroeconómica contracíclica aparece porque las economías sufren inflación, desempleo, falta de crecimiento, etc.. El papel del Estado, entonces, implica la injerencia en la economía mediante el empleo de la política presupuestaria, monetaria y fiscal, con miras a “mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico que considere los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos.”³⁹.-

DOS INTERROGANTES

¿ QUÉ FORMA DE GOBIERNO DESEMPEÑA DE MODO EFICIENTE LAS FUNCIONES ATRIBUIDAS AL ESTADO ?

En orden a ello, se impone analizar dos estructuras opuestas: una totalmente centralizada y otra altamente descentralizada. Cuadra señalar que ambos sistemas no tienen presencia real en un modo puro, no obstante ello se hace necesario efectuar un análisis sintético de los mismos, en aras a abordar el estudio del federalismo fiscal.-

good possesses all three of these characteristics. Most public goods do not, but satisfy enough of each of these conditions to justify public action”. Ver en “*Business Collective Action and the Role of Local Government in Economic Development*” publicado en “*Local Government Economics in Theory and Practice*”; edited by David King; pág. 160.-

³⁷ MUSGRAVE, Richard & MUSGRAVE, Peggy “*Hacienda Pública Teórica y Aplicada*”; 5ª edic.; edit. Mc Graw Hill; pág. 7.-

³⁸ Fallo de la competencia (monopolios), externalidades, existencia de bienes públicos, información incompleta, etc.. Ver STIGLITZ, Joseph. E.; “*La economía del Sector Público*”; 2ª edic. 1.995; Antoni Bosch editor; Cap. 3.-

³⁹ MUSGRAVE, Richard & MUSGRAVE, Peggy; op. cit.-

En el primer caso, el gobierno central asume las tres funciones mencionadas *ut-supra*. En el segundo, los gobiernos locales tienen a su cargo las tareas económicas, mientras que el nivel central está exento de ellas.-

La ventaja del sistema unitario estriba en que el nivel central de gobierno puede resolver mejor los problemas de estabilización y distribución de la renta. Pero, acarrearía pérdidas en el bienestar si asumiera, también, la rama asignativa, desde que impondría niveles uniformes de bienes públicos para todo el territorio de la nación, sin considerar las distintas preferencias de los integrantes de las diversas jurisdicciones.-

La bondad de la forma descentralizada radica en que proporciona un conjunto diversificado de *output* de ciertos bienes sociales que guarda relación directa e inmediata con los diferentes gustos de los consumidores de cada jurisdicción.-

En la diagonal, que separa a ambas estructuras, se encuentra el "federalismo fiscal", en el cual coexisten —de un lado— un gobierno central y —del otro— diversos gobiernos subcentrales.- *

Así las cosas, al gobierno central le asiste la responsabilidad por las funciones de estabilización, distribución equitativa de la renta y la provisión de algunos bienes públicos que repercuten directamente sobre el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional y "... para los que existen fuertes economías de escala (defensa nacional, relaciones exteriores)."⁴⁰. A nivel macroeconómico ello es obvio porque los gobiernos locales no tienen facultades para crear o emitir dinero. En lo que respecta a la distribución de la renta, la movilidad de los sujetos entre las diversas jurisdicciones restringe la capacidad de redistribución a nivel local. Luego, si un gobierno inferior instrumentara una política redistributiva inducirá a la emigración de los ricos hacia otras jurisdicciones y la inmigración de los no-ricos (carenciados) hacia ella, con lo que se obtendría una comunidad homogénea de no-ricos.-

Por su parte, a los gobiernos locales, les corresponde la provisión de los bienes y servicios que son de interés para los integrantes de las respectivas jurisdicciones, la que, además, resulta eficiente pues "permite obtener las ganancias de bienestar que surgen del respeto a las preferencias locales"⁴¹.-

Ahora bien —pese a ello— no puede establecerse con exactitud hacia dónde está orientada la marcha del sector público. Una mirada retrospectiva corrobora un movimiento pendular desde la centralización hacia la descentralización y viceversa.-

⁴⁰ PORTO, Alberto; ob. cit. en nota 35.-

⁴¹ PORTO, Alberto; ib idem, nota 35.-

ANALISIS DE LOS INDICADORES

En el capítulo III ha quedado demostrado que lo esencial del federalismo fiscal está dado por la necesidad de que las cantidades provistas de bienes públicos locales *reflejen las preferencias de los habitantes* de una jurisdicción determinada. De allí que, si esos gustos o preferencias son diferentes para cada comunidad aparece el fundamento que justifica la existencia de distintos niveles de gobierno. *A contrario sensu*, si ellos son similares entre distintas jurisdicciones no existirían pérdidas de bienestar por una provisión centralizada.-

Pues bien, se vuelve necesario —entonces— determinar cuán similares son los gustos o preferencias dentro de cada región. A modo de una primera aproximación, se utilizan indicadores económicos y sociales muy simples: densidad, urbanización, producto bruto geográfico —en adelante P.B.G.- *per cápita*, porcentaje de población en hogares con necesidades básicas insatisfechas —en adelante N.B.I.-. También se estudiarán las similitudes o diferencias en las variables fiscales: recursos propios por habitante, gastos *per cápita*, coparticipación por habitante, la relación recursos propios sobre gastos totales y los recursos tributarios provinciales. El supuesto es que comunidades con análoga densidad, grado de urbanización, P.B.G. *per cápita*, etc. “demandarían” canastas de bienes más semejantes que otras con grandes diferencias en esas variables socioeconómicas. Esas similitudes tendrán a su vez impacto sobre los indicadores o variables fiscales.-

En primer término, se examinarán los indicadores económicos-sociales y fiscales las provincias integrantes de las diversas regiones. En segundo lugar, las regiones entre sí.-

COMPARACIÓN ENTRE INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LAS PROVINCIAS

La información básica para las comparaciones se presenta en los cuadros 1, 2 y 4 del Texto. Se incluye asimismo un Anexo Estadístico al que corresponde remitir: cuadros 1, 2, 4, 5 y 6 del Anexo.-

1. En la región Norte se verifica un rango de densidad poblacional cuyo extremo superior se encuentra en Tucumán —que está cinco veces por encima de las restantes provincias que integran la región— con aproximadamente 55 habitantes por Km², y el extremo inferior en Catamarca con 3 habitantes por Km². Las demás provincias están por debajo de los 11 habitantes por Km². El total de la región es de 8 habitantes por Km². Ello evidencia una amplia dispersión interprovincial en la concentración poblacional.-

El porcentaje de urbanización es bastante similar entre las distintas provincias.-

El P.B.G. por habitante indica que Santiago del Estero y Formosa son las más rezagadas. Ambas representan casi el 52% del de Catamarca —que se ubica en primer lugar—. La media

regional es de \$ 3.065,7. Todas las jurisdicciones están bastante más abajo del total nacional (\$ 7.557,42). En suma, se observa que se trata de una región relativamente pobre dentro del país (el P.B.G. promedio regional es casi 60% inferior al promedio nacional) pero con una distribución heterogénea del P.B.G. *per cápita* hacia el interior de la región.-

En relación al porcentaje de población en hogares con N.B.I. (cuadros 4 y 5 del Anexo) se observa que las provincias de Santiago del Estero, Chaco, Formosa, Salta y Jujuy son las que tienen mayor porcentaje de N.B.I. -39,5% a 35,5%- . Luego se ubican Catamarca y Tucumán -28,20% y 27,70% respectivamente-. Esta región -con valores fuertemente superiores a la media nacional (19,93%)- es la más perjudicada. Podría sostenerse que este indicador presenta una distribución similar entre las jurisdicciones comprendidas.-

En materia de viviendas urbanas (cuadro 6 del Anexo) los porcentajes varían entre 61% - Santiago del Estero- y 76% -Salta y Jujuy-. Es la región con más presencia de viviendas rurales.-

2. En la zona del **Litoral** la provincia más densamente poblada es Misiones (30 habitantes por Km²) que representa casi el doble de Entre Ríos y el triple de Corrientes. La densidad regional es de 14 habitantes por Km².-

Misiones muestra menor porcentaje de urbanización (63%) con respecto a las restantes jurisdicciones.-

Corrientes es la que posee menor P.B.G. per cápita en relación a Misiones y Entre Ríos (alrededor de un 30% menos). Entre Ríos y Misiones están por encima de la media regional (\$ 4.313,4). La media nacional es de \$ 7.557,42. La media regional es un 43% inferior a la media país. Nuevamente se advierte no sólo que existen diferencias, entre las provincias, sino también que la región es pobre en valores relativos.-

La provincia que presenta el menor porcentaje de población en hogares con N.B.I. (cuadros 4 y 5 del Anexo) es Entre Ríos, con 20,60%. Corrientes y Misiones están parejas.-

En cuanto al porcentaje de viviendas urbanas (cuadro 6 del Anexo), Misiones presenta un 64%.-

3. En la franja **Del Centro** no resulta significativa la diferencia de densidad poblacional entre las provincias que integran la región. Poseen, además, el mismo grado de urbanización y porcentaje de viviendas urbanas.-

Tampoco existe gran diferencia con relación al P.B.G. por habitante, los que se encuentran apenas un 7% por debajo de la media nacional.-

Córdoba presenta el 15,10% de población en hogares con N.B.I. (cuadros 4 y 5 del Anexo), mientras que Santa Fe el 17,60%.-

4. La región **Bonaerense** presenta una densidad poblacional de 44 habitantes por Km². El grado de urbanización es elevado (0,95%) y posee un 93% de viviendas urbanas. El P.B.G. *per cápita* es de \$ 7.089,6. El porcentaje de población en hogares con N.B.I. es de 17,20%. En términos relativos se trata de una zona relativamente rica.-

5. En la agrupación **Andina** la provincia que se destaca es Mendoza con 10 habitantes por Km²; sigue San Juan (6) y San Luis (4) que representan aproximadamente el 50% de Mendoza. La Rioja representa 1/3 de Mendoza. La densidad regional es de 7 habitantes por Km².-

No existen mayores diferencias entre las provincias, en relación al porcentaje de urbanización.-

San Luis, con \$ 13.102, muestra el mayor P.B.G. por habitante de la región; sigue La Rioja con \$ 7.854. Mendoza y San Juan están bastante por debajo de La Rioja (casi 40%). La media regional -\$ 5.943,1- es inferior en un 21% con respecto a la media nacional -\$ 7.557,42- lo que evidencia que se está en presencia de una franja relativamente pobre, aunque no tanto como las anteriores.-

La provincia de mayor porcentaje de población en hogares con N.B.I. es La Rioja. Siguen San Luis, San Juan y Mendoza. Cabe destacar que entre La Rioja y San Juan sólo existen 9 puntos de diferencia (cuadros 4 y 5 del Anexo).-

La Rioja es la que menor porcentaje de viviendas urbanas (cuadro 6 del Anexo), mientras que la de mayor porcentaje es San Juan con un 80%.-

6. En la circunscripción **Patagónica**, Neuquén (5 habitantes por Km²) tiene casi el doble de concentración poblacional que Río Negro (3)-que se ubica en segundo lugar-. Luego están Chubut (2) y La Pampa (2). Santa Cruz está más alejada (0,76) y Tierra del Fuego (0,1). La concentración regional de población es de 1 habitante por Km².-

La provincia que presenta un mayor porcentaje de urbanización es de Santa Cruz y el menor en La Pampa. Entre ambas existe casi un 20% de diferencia. No se tienen datos de Tierra del Fuego.-

El mayor P.B.G. per cápita corresponde Santa Cruz (\$ 14.371,1), seguida de Tierra del Fuego (\$ 12.015,2). La jurisdicción de menor P.B.G. *per cápita* -la más pobre- es Río Negro (\$ 6.905,5) que posee menos del 50% de Santa Cruz. El total regional es de \$ 9.080,2 y constituye el agrupamiento más rico, en valores relativos.-

La Pampa y Santa Cruz muestran los menores porcentajes de población en hogares con N.B.I. Río Negro es la de mayor porcentaje. La diferencia entre aquellas y ésta es de 10 puntos (cuadros 4 y 5 del Anexo).-

En relación al porcentaje de viviendas urbanas (cuadro 6 del Anexo), cabe destacar que la pampa presenta el menor porcentaje -70%- y Tierra del Fuego el mayor porcentaje -96%.-

La conclusión a que se arriba, a partir de los indicadores económicos y sociales, es que existen fuertes desigualdades entre las distintas provincias que conforman cada región -con excepción de las provincias de Córdoba y Santa Fe-. Esto puede constituir un indicador de las diferentes demandas de bienes públicos provinciales, que confirma el fundamento para la existencia de los distintos niveles de gobierno.-

Una síntesis de las diferencias intraregionales puede encontrarse en el cuadro 5 del Texto en el que se presenta el ordenamiento de las regiones para cada una de las variables. El mismo ordenamiento dentro de cada región se presenta en el cuadro 4 del Texto.-

COMPARACIÓN ENTRE VARIABLES FISCALES DE LAS DISTINTAS PROVINCIAS

Los datos estadísticos para efectuar los cotejos se encuentran en los cuadros 1, 2 y 4 del Texto y cuadros 1 y 2 del Anexo.-

1. En la franja **Norte** la provincia de Jujuy es la que más recursos propios per cápita posee (\$ 209,7). Inmediatamente se ubica Salta (\$ 196,1). Tucumán está un 25% por debajo de aquellas y casi coincide con la media regional que es de \$ 145,9. La jurisdicción de menor recursos propios por habitantes es Formosa (\$ 67).-

En cuanto a los gastos por habitante la provincia que más tiene es Catamarca, siguen Formosa y Jujuy. Las tres se encuentran por encima de la media regional (\$ 928,6). Las provincias restantes, poseen alrededor de un 50% menos que Catamarca. La de menor gasto es Tucumán. Se observa una fuerte dispersión.-

Catamarca es la que más recibe en concepto de coparticipación por habitante (\$ 925,6) -un 75% por encima de la media regional (\$ 529,7)-. Luego se ubica Formosa. Tucumán y Salta están bastante más abajo -menos del 50% de las dos primeras-. Salta es la que menos percibe (\$384,4). Cabe señalar que esta es la región más beneficiada del país.-

El mayor esfuerzo tributario se refleja en Salta. Después se colocan, Tucumán y Jujuy. Las de menor son Formosa y Catamarca. Entre estas dos últimas y Salta existen cerca de 20 puntos de

diferencia. El enfoque inverso del análisis de coparticipación se reflejan en los menores valores del esfuerzo tributario.-

2. El agrupamiento del **Litoral** se ubica en primer término la provincia de Entre Ríos m(\$ 293,1) en concepto de recursos propios por habitante. Le siguen Misiones con menos del 50% (\$ 134,5) y Corrientes (\$ 83,3) que representa menos del 30% de Entre Ríos. Las diferencias están muy marcadas.-

Entre Ríos es la provincia que posee mayor gasto total per cápita. Corrientes y Misiones tienen un gasto per cápita parejo, aproximadamente un 18% por debajo de la primera.-

Entre Ríos es la que mayor coparticipación por habitante recibe de la nación. Corrientes percibe un 10% menos y Misiones un 24% menos.-

La de mayor esfuerzo tributario es Entre Ríos. Un 40% por debajo se ubica Misiones y un 63% por debajo se coloca Corrientes. Misiones es la que más se acerca a la media regional.-

3. En la franja **Del Centro**, Córdoba recauda per cápita cerca de un 14% más que Santa Fe. A la inversa, el mayor gasto por habitante está en Santa Fe, un 10% sobre Córdoba. Ambas provincias perciben igual importe en concepto de coparticipación per cápita.-

Córdoba tiene un mayor esfuerzo tributario, aproximadamente un 24% sobre Santa Fe.-

4. La región **Bonaerense** recauda por habitante \$ 310,2. El gasto per cápita es de \$ 591,8. La coparticipación per cápita es de \$ 178,5. El esfuerzo tributario representa el 52%.-

5. En la zona **Andina**, la provincia de San Luis es la que mayor recaudación por habitante posee. En segundo lugar se encuentra Mendoza. La de menor recaudación es La Rioja (que representa un 33% de la de San Luis).-

Con respecto a los gastos per cápita, La Rioja es la de mayor gasto per cápita. Un 50% debajo de ella se ubican San Juan y San Luis. Mendoza es la que menos gasta por habitante: un 70% de La Rioja. Se advierten notorias diferencias entre las provincias de la región.-

La Rioja es la provincia que mayor coparticipación per cápita percibe de la Nación. Siguen San Luis y San Juan. Mendoza es la que menor coparticipación por habitante recibe y se encuentra un 64% por debajo de La Rioja.-

La provincia de mayor esfuerzo tributario es Mendoza. Un 32% por abajo se ubica San Luis y con un 57% por debajo San Juan. La menor es La Rioja (representa un 11% de Mendoza).-

6. La región **Patagónica** las provincias que mayor recursos propios por habitante recaudan son Tierra del Fuego y Santa Cruz, seguidas por Neuquén y La Pampa. Chubut y Río Negro recaudan alrededor de un 50% de las primeras.-

El mayor gasto por habitante se concentra en las provincias de Tierra del Fuego y Santa Cruz. Cerca de un 50% por debajo se encuentran Neuquén y La Pampa, seguidas por Chubut y Río Negro.-

La provincia que mayor coparticipación por habitante recibe es Santa Cruz, seguida por La Pampa y Tierra del Fuego. La de menor coparticipación *per cápita* es Neuquén, cuyo importe está por debajo del 50% del de Santa Cruz.-

Con respecto a la relación recursos propios sobre gastos totales el mayor porcentaje está en la provincia de La Pampa, seguida por Neuquén. Las restantes están un poco más abajo y bastantes parejas entre sí.-

Para practicar un análisis de la recaudación tributaria provincial puede recurrirse al cuadro 3 del Anexo.-

1. Puede expresarse que en la circunscripción **Norte** la provincia de mayor recaudación es Tucumán. Alrededor de un 30% por debajo se encuentran Salta y Chaco. Con menos del 50% se ubica Santiago del Estero y Jujuy. Las de menor recaudación son Catamarca y Formosa que representan el 17% de Tucumán.-

2. En la franja del **Litoral** la provincia que más recauda es Entre Ríos. Corrientes y Misiones recaudan alrededor de un 28% de Entre Ríos.-

3. El agrupamiento **Del Centro** no presenta variación entre las provincias componentes.-

4. En la región **Andina**, Mendoza es la de mayor recaudación. San Luis recauda un 19% y San Juan un 15% con respecto a Mendoza. La de menor recaudación es La Rioja que representa un 5%.-

5. En la zona **Patagónica** las de mejor recaudación son —en ese orden— Neuquén y Río Negro. Las demás recaudan entre el 40% y el 60% de Neuquén.-

Corolario obligado del estudio de los indicadores fiscales es, también, la disparidad entre las estructuras fiscales de las provincias que componen cada región.-

COMPARACIÓN ENTRE REGIONES DE LOS INDICADORES ECONÓMICOS- SOCIALES Y FISCALES

La reseña visual para el cotejo de los datos regionales —que por cierto reflejan igualmente la dicotomía entre las diversas agrupaciones— se expresa en los cuadros 3, 5, 6, 7 y 8 del Texto, sin perjuicio de la remisión las referencias contenidas en el anexo estadístico.-

1. La región de mayor densidad poblacional es la **Bonaerense** (43 habitantes por Km²). Cerca de un 50% por debajo se encuentra la zona del **Litoral**. La de menor densidad es la **Patagónica** con 1 habitante por Km².-
2. El grado de urbanización en todas las jurisdicciones es superior al 63%. En un extremo se sitúa la franja **Norte** que presenta el menor índice de urbanización (0,7262%). En el otro, se ubica la región **Bonaerense** con el mayor grado de urbanización (casi el 95%).-
3. La circunscripción que presenta el mayor poderío económico por habitantes es la **Patagónica** —aunque está casi un 50% por debajo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (\$ 21.970,3) que no se la considera región, salvo la posible fusión con partidos de la provincia de Buenos Aires— con \$ 9.080,2. Todavía más, se encuentra por encima de la media nacional (\$ 7.557,4). Las demás regiones varían entre \$ 3.065,7 (Norte) y \$ 7.089,6 (Bonaerense) y se ubican por debajo de la media argentina.-
4. La franja de mayor población en hogares con N.B.I. (cuadro 7 del Texto) es la **Norte** con un 35%. La zona del **Litoral** con 28%. En último lugar se ubica la región **Del Centro** con un 16%.-
5. El porcentaje de viviendas urbanas (cuadro 8 del Texto) más alto se refleja en la circunscripción **Bonaerense** (93%). Mas abajo se ubican las regiones **Norte** (71%) y **Litoral** (72%).-
6. La región de mayor recaudación per cápita (cuadros 3 y 6 del Texto) es la Ciudad Autónoma —que como se dijo no se considera región—. Siguen, en orden de importancia, la **Patagónica**, **Del Centro** y **Bonaerense** —todas con un importe que representan alrededor del 40% de la Ciudad Autónoma—. La de menor recursos propios por habitantes es la **Norte** que importa un 17% de la Ciudad Autónoma.-

7. En cuanto a los gastos por habitante, (cuadros 3 y 6 del Texto) se destaca en primer lugar la franja **Patagónica**. Luego se colocan las regiones **Andina**, Ciudad Autónoma, **Norte** y **Litoral**, cuyos importes rondan el 55% de la Patagónica. La de menor gastos *per cápita* es la **Bonaerense**.-

8. Las zonas **Norte** y **Patagónica** reciben la mayor coparticipación per cápita —\$ 529,7 y \$ 523,4 respectivamente-. Inmediatamente se ubican las regiones **Andina** y **Litoral**. En última posición se encuentra la Ciudad Autónoma que representa el 10% de la zona Norte (cuadros 3 y 6 del Texto).-

9. La Ciudad Autónoma presenta un mayor esfuerzo tributario (cuadros 3 y 6 del Texto). Le siguen los agrupamientos **Bonaerense** y **Del Centro** —que representan el 60% y el 50% con relación a la Ciudad Autónoma. La que menor esfuerzo tributario realiza es la franja **Norte**, cuyo porcentaje representa el 18% de la Ciudad Autónoma.-

El resultado es más que evidente. Existen marcadas distancias entre las regiones, tanto en las variables socio-económicas como en las fiscales. Existen regiones relativamente ricas en términos del P.B.G. *per cápita* como la Patagónica y la Bonaerense; en un sector intermedio se ubican las zonas Del Centro y Andina y las más rezagadas son las del Litoral y Norte. Esto da un sustento empírico al postulado teórico de la existencia de diversos niveles de gobiernos. Por consiguiente, bajo estas condiciones el propósito de anexar jurisdicciones resulta en principio inconveniente.-

DEPÓSITOS Y PRÉSTAMOS¹¹⁰

Los cuadros 8, 9, 10 y 11 del Anexo permiten dar una idea de la estructura del sector financiero, tanto para cada una de las jurisdicciones como entre regiones.-

Para el año 1.993, los depósitos –en moneda nacional y extranjera- en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires representan el 53% con relación al total país. Es la mayor concentración de depósitos. Se observa una marcada diferencia entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el resto de las regiones. Con un 20% y 12% del total nacional se ubican las zonas Bonaerense y Del Centro, respectivamente. Las demás rondan alrededor del 3%.-

Esas desigualdades se mantienen más o menos constantes para el año 1.995 (cuadro 9 del Anexo (d)), donde la zona Norte descendió un punto, mientras que la franja Bonaerense creció en igual cantidad. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires capta el 51%.-

En lo atinente a la captación de créditos –en moneda nacional y extranjera-, para 1.993, la situación es bastante similar. La mayor recepción aparece en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un 59% del total país.-

Sin embargo, en el período 1.995 (cuadro 9 del Anexo (d)) se advierte una muy buena evolución para todas las regiones. Ciertamente, se duplicaron para las agrupaciones Norte, Andina y Patagónica (del 3% al 6%). En las franjas Litoral y Del Centro el crecimiento es más leve, en tanto que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires descendió del 59% al 48%.-

Un análisis más completo puede verse en el informe que se cita como fuente.-

EXPORTACIONES¹¹¹

El análisis de las exportaciones permite distinguir los sectores en que cada jurisdicción presenta ventajas comparativas con miras a una producción eficiente a través de políticas públicas, así como también la identificación de los productos regionales y el potencial desarrollo de las jurisdicciones.-

¹¹⁰ Fuente: “Préstamos y Depósitos Bancarios – Distribución Geográfica por Provincias”. Informe preparado por Mariela BALBO y Elías SALAMA en el Marco del Convenio: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Serie Estudios Fiscales N°: 54, Junio 1.997.-

¹¹¹ Fuente: “Distribución Regional de las Exportaciones” –versión preliminar-. Informe preparado por Josefina POSADAS, en el Marco del Convenio: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, Convenio 97/98. Numeración Provisoria N°: 3, Diciembre 1.997.-

En 1.988 el total de las exportaciones ascendía a los 8.292 millones de dólares, distribuida del siguiente modo: 44% manufacturas de origen agropecuario, 27,06% productos primarios, 27,16% manufacturas de origen industrial y 1,87% combustibles y energía. En 1.995 ese importe aumentó un 130%. Se destacan por estar por encima del total nacional y por su fuerte crecimiento el combustible y energía que creció un 1.215% y las M.O.I. aumentaron un 160%. El resto de los rubros si bien aumentaron en forma sustancial, se encuentran por debajo del total país.-

EXPORTACIONES ARGENTINAS 1.988			EXPORTACIONES ARGENTINAS 1.995		1.988-1.995
RUBROS	MILLONES de U\$S	%	MILLONES de U\$S	%	%
TOTAL	8.292.61	100.00	19.046.5	100.00	129.68
Productos Primarios	2.244.21	27.06	4.312.3	22.64	92.15
M.O.A.	3.640.92	43.91	6.815.5	35.78	87.19
M.O.I.	2.252.29	27.16	5.876.6	30.85	160.92
Combustible y Energía	155.20	1.87	2.042.1	10.72	1.215.80

En el marco regional, puede señalarse que para 1.995 la concentración de las exportaciones se presenta en la zona Bonaerense y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un 43% —que a 8.279,40 millones de dólares- del total nacional (cuadro 14 del Anexo). Es la máxima concentración con respecto a otros indicadores.-

En segundo lugar se coloca el agrupamiento Del Centro con casi el 26% del total argentino. La franja Patagónica está en tercer lugar, cerca del 16% del total país. La región del Litoral es la de menor incidencia: 3,70% que importan 704,3 millones de dólares.-

El cuadro 13 del Anexo permite detectar la participación relativa de cada provincia a la región respectiva, en los distintos rubros: productos primarios, M.O.A., M.O.I. y combustible y energía. Para mayor detalle y por razones de brevedad, cabe remitir al informe que se cita como fuente.-

LA CUESTION DE LA COPARTICIPACIÓN FEDERAL

La experiencia enseña que los gobiernos locales jamás logran autofinanciarse. Ese déficit fiscal obliga al gobierno central a asistir financieramente a las jurisdicciones bien sea mediante el mecanismo de la coparticipación federal, o a través de subsidios o transferencias incondicionadas o condicionadas según exista o no libre disponibilidad en el gasto de las mismas.-

La coparticipación federal constituye un sistema de recaudación tributaria centralizada cuyo producido se distribuye entre las provincias según pautas preestablecidas –incumplidas hasta ahora a tenor de lo dispuesto por la cláusula transitoria sexta de la Constitución de la Nación-.-

El tema de la coparticipación reviste especial trascendencia, puesto que según el art. 6 del anteproyecto, “Las regiones gestionarán las competencias nacionales y provinciales de carácter económico-social que se les transfieren por esta ley o pudieran transferírseles, con la finalidad de: h) Distribuir los recursos en el ámbito territorial de cada región contemplando criterios objetivos, equitativos y solidarios de reparto, dando prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades, en cumplimiento del art. 75, incisos 2 y 8, de la Constitución Nacional.” (art. 6, el subrayado no pertenece al texto).-

El art. 75 inc. 2 –apartados 2º y 3º- establece el régimen de coparticipación sobre la base de una ley convenio entre la nación y las provincias¹¹². Por su parte, el art. 75 inc. 8 hace referencia al presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional.-

A tenor de las palabras del proyecto, podría inferirse que la distribución de los fondos provenientes de la coparticipación estaría en cabeza de las regiones. Ello encierra dos interrogantes. El primero, si la distribución de la coparticipación federal por parte de la región eliminaría o atenuaría algunos de los efectos no deseados¹¹³ que dicho régimen genera –la irresponsabilidad fiscal que atenta contra el esfuerzo recaudatorio en cada unidad de gobierno y el *flypaper-effect*¹¹⁴ que indica que el dinero se adhiere donde golpea (*money sticks where it hits*)-. El segundo, si mejora los criterios distributivos de los recursos?.-

La respuesta intuitiva inmediata, para ambos, es que nada habría que autorice a concluir en una mejora de la distribución que establezca criterios más equitativos y promueva la eficiencia, puesto que, por este mecanismo, no se aplaca el federalismo coercitivo vigente –impuesto verticalmente-, ni se propicia el federalismo competitivo, de suerte tal de descentralizar al máximo la política fiscal –gasto y financiamiento- y reducir la necesidad de transferencias verticales.-

¹¹² La distribución se efectuará sobre 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. Confr. art. 75 inc. 2 de la Ley Fundamental.-

¹¹³ Pueden verse en OATES, Wallace E.; “Federalismo Fiscal: una mirada”, publicado en “Public Finance with Several Levels of Government”; ed. by Rémy PRUD'HOMME, Brussels, 1991 (Proceedings of the 46ta. Congress of the International Institute of Public Finance, 1990). Traducción de Melina PORTO, para uso exclusivo del Curso “Federalismo Fiscal” en la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.-

¹¹⁴ El *flypaper-effect* sugiere que un peso recibido por transferencias incrementa en mayor proporción el gasto local que si ese peso proviniera de recursos propios.-

EL FACTOR DISTANCIA

El tema de la distancia ofrece serios reparos en un territorio tan extenso como el argentino, cuya superficie es de 3.761.274 km². Los intervalos extremadamente largos y despoblados entre distintos núcleos urbanos atentan contra la posibilidad de una provisión centralizada de bienes públicos.-

Del mismo modo, cuanto menor distancia exista entre los centros poblacionales, menores serán los costos para gobernar (costos por la toma de decisiones) y aparecerán mayores incentivos para una oferta centralizada.-

En el cuadro 9 del Texto se exponen las distancias que separan las principales localidades. En la región **Norte**¹¹⁵ el promedio de distancia entre las ciudades, desde la sede -San Miguel de Tucumán- es de 499,8 km.. En la zona del **Litoral**¹¹⁶, cuyo centro está en Corrientes, la media es de 462 Km.. En la agrupación **Del Centro**¹¹⁷, Córdoba está separada de Rosario -cabeza de la región- por 401 Km.. En la franja **Andina**¹¹⁸ -con base en Mendoza- el promedio es de 346 Km.. En la zona **Patagónica**¹¹⁹ -con asiento en La Pampa- la media es de 1.454 Km..-

Si bien es cierto que, las facilidades de transporte "acortan" las distancias, no lo es menos que la magnitud de ellas -por cierto, casi despobladas- aporta alguna idea sobre la inconveniencia de anexas jurisdicciones -*id est* centralizar- para la satisfacción de necesidades públicas, pues acarrearía serias pérdidas en el bienestar. En síntesis -en el caso *sub examine*- el elemento espacial opera contra de la centralización.-

En el mejor de los casos, resultaría conveniente que cada unidad de gobierno -provincias o municipios- en función de sus reales necesidades y de las características propias de cada servicio público, celebren acuerdos con las jurisdicciones vecinas a fin de prestar mancomunadamente aquellos que resulten beneficiosos para el conjunto de ellas.-

¹¹⁵ Comprende las provincias de Catamarca, Chaco, Formosa, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán.-

¹¹⁶ Se integra con las provincias de Corrientes, Entre Ríos y Misiones.-

¹¹⁷ Formada por las provincias de Córdoba y Santa Fe.-

¹¹⁸ Abarca las provincias de La Rioja, Mendoza, San Juan y San Luis.-

¹¹⁹ Agrupa las provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.-

RELACIÓN COSTOS-BENEFICIOS

Un análisis de suma importancia que cabría realizar aquí es el de la relación costos y beneficios sobre la propuesta de regionalización. Sin embargo, ello se torna casi imposible en atención a la naturaleza de las competencias cuyo traspaso se propicia.-

En efecto, en materia de administración de los servicios públicos se propone la unificación de su administración en lo atinente a la medición, facturación, distribución y cobro, por medio de una única factura con desagregación de los servicios comprendidos. Conforme a ello, la propuesta establece que dispondrá la reducción pertinente y en forma proporcional de las tarifas públicas derivadas del menor costo operativo de administración. Pero, como quedó explicado en el capítulo III no todos los servicios públicos pueden ser objeto de prestación centralizada dadas las particulares características que cada uno encierra. Es por ello que la unificación de la administración de los servicios públicos –art. 48 del proyecto- no resulta eficiente.-

Lo mismo cabe decir respecto de la participación regional en los programas económicos – art. 47-; fusión del Banco de la Nación Argentina y del Banco Hipotecario Nacional –sin que ello implique aumento numérico o presupuestario, art. 49-; uniformidad de los registros –art. 50- y de la matrícula profesional –art. 51-; unificación regional de los organismos de recaudación –sin que ello implique aumento numérico o presupuestario, art. 52-; el diseño de las políticas de obras públicas – art. 53-; asistencia especializada a las PyMES –art. 54-; regulación del transporte, puertos y vías navegables –arts. 55 y 56-; institucionalización de la vialidad regional (escisión de la Dirección Nacional de Vialidad) –art. 57-; participación de la región en asuntos de comunicaciones y servicios postales –art. 58-; administración regional del medioambiente y parques nacionales –art. 59-; participación regional en asuntos de comercio exterior, importación y exportación –art. 60-; participación en los Mercados comunes –Mercosur, etc.; art. 61-; asesoramiento a la Junta de Gobierno sobre las normas que sean necesarias o convenientes derogar o reemplazar con el fin de permitir un más eficaz desenvolvimiento de las actividades productivas –art. 62-; el ejercicio del poder de policía de control zoo-fitosanitario –art. 63-; venta de las tierras fiscales del dominio privado de la Nación –art. 64-; regionalización de la venta de bienes estatales innecesarios –art. 65-; administración regional del turismo –art. 66-; participación regional en asuntos de defensa –art. 67-; hora oficial regional –art. 68-; participación regional en los programas sociales –art. 69-; administración regional de los servicios de salud –art. 70-; habilitación de una delegación regional en la sede de cada región para expedir en forma directa el documento nacional de identidad, pasaportes y cédulas de identidad –art. 71-; adecuación de la Justicia en razón de competencia, organización y procedimientos –art. 72-; acción conjunta y regionalizada de todas las fuerzas de seguridad –art. 73-; coordinación regional del gobierno autónomico de las Universidades Nacionales –art. 74-; administración regional de monumentos y lugares históricos –art. 75- y administración regional del deporte –art. 76-.-

La lectura de cada uno de los artículos del anteproyecto, lleva a concluir en que la regionalización propuesta no aporta ningún ahorro significativo de costos, desde que no se suprimen organismos de modo tal de reducir sensiblemente el gasto público. Vale decir no tendría incidencia presupuestaria.-

De otro lado, debe destacarse que tanto en materia de planificación de las obras públicas regionales, administración de los servicios de salud, fuerzas de seguridad, del turismo y deporte, resulta conveniente coordinar la actuación entre las jurisdicciones a los fines de evitar la duplicidad de gastos; empero para ello -cabe reiterarlo- no se necesita regionalizar al país. Lo mismo cabe decir para los supuestos de regulación del transporte, puertos y vías navegables.-

CAPITULO 5

CONCLUSIONES

El análisis efectuado a lo largo de estos capítulos no apunta a conocer las razones políticas de la propuesta de regionalización denominada MENEM-DROMI. Menos aún pretende ofrecer una alternativa que supla —de algún modo— las falencias que pudiera contener el anteproyecto. Simplemente intenta indagar acerca de la conveniencia o inconveniencia de regionalizar al país, tanto desde una perspectiva jurídica como económica.-

Desde el ángulo de mira jurídico se torna necesario aclarar —contrariamente a lo que expresa el anteproyecto— que sólo las provincias —a tenor de las palabras del texto constitucional— podrían crear las regiones para el desarrollo económico social (art. 124, C.N.) mediante los tratados interjurisdiccionales de derecho público interno y en función de sus reales y concretas necesidades. Por cierto, que tales acuerdos deberán ser comunicados al Congreso Nacional. No se necesitaría la aprobación del Parlamento.-

Desde la óptica económica, aparece la inconveniencia de crear la región con sustento en la teoría del federalismo fiscal expuesta en el Capítulo III.-

Ha quedado a la vista —en términos de la economía normativa— la conveniencia de descentralizar la oferta de ciertos bienes públicos: limpieza de calles, vivienda, alumbrado público, recolección y eliminación de residuos, distribución de agua, energía y gas, transporte urbano y puertos. En un nivel intermedio se encuentran aquellos servicios que deben estar en cabeza de las provincias —o regiones— por resultar más eficiente: aeropuertos, producción y almacenamiento de agua, control de contaminación e incendios, planificación y control del uso de la tierra, teléfonos, policía, caminos rurales, regionales y locales, educación superior, ferrocarriles, generación y transporte de energía y gas y enseñanza preescolar, primaria y secundaria. En cambio, corresponde a la nación —máxima centralización— la prestación de los servicios de defensa nacional, relaciones exteriores, política monetaria y cambiaria, correos, autopistas y saneamiento (*sanitation*).-

Solamente aquellos bienes públicos que corresponde asignar a las provincias podrían estar sujetos al traspaso a la región.-

Sin embargo, la propuesta persigue transferir competencias que no coinciden con lo que resultaría de la teoría económica. En general, las críticas más fuertes que podrían efectuarse estarían dadas por la innecesariedad de regionalizar al país para cumplir los fines que se propone el anteproyecto. Esos objetivos se alcanzarían, igualmente, mediante la simple celebración de acuerdos interjurisdiccionales —en algunos casos entre nación y provincias (regulación de puertos y vías navegables, regulación de transporte) o exclusivamente entre provincias (obras públicas, servicios de salud, accionar conjunto de las fuerzas de seguridad, deportes y turismo)-. Resulta obvio que, en estos casos, la coordinación de actividades eliminaría la duplicidad de gastos innecesarios.-

En particular, el reproche de mayor entidad apunta a la administración de los servicios públicos, desde que la propuesta omite individualizar a aquellos que –según su criterio– pueden ser objeto de regionalización. Va de suyo que no todos resultarán alcanzados. Esto es intuitivo, primero, porque resulta más eficiente que determinados servicios sean prestados en el máximo nivel de descentralización, esto es el municipal –como la recolección de residuos, suministro de agua, entre otros–; segundo porque la mayoría de los servicios públicos están privatizados y, tercero, por las restricciones que imponen las grandes distancias existentes entre los diversos centros urbanos más importantes –como puede apreciarse en el cuadro pertinente– que diluyen los efectos externos que genera la provisión de ciertos servicios públicos con el consecuente comportamiento oportunista (*free rider*) de los residentes de localidades aledañas.-

Puede decirse que con el traspaso de competencias se buscaría una descentralización administrativa que, lógicamente, resultaría ineficiente dado que la descentralización para ser eficiente debe incluir no sólo su faz administrativa sino, también, la política y económica.-

Un tema que reviste particular interés es el de la coparticipación federal que a tenor de las palabras del proyecto, podría inferirse que la distribución de los fondos provenientes de la coparticipación estaría en cabeza de las regiones. Ello encierra dos incógnitas. La primera, si la distribución de la coparticipación federal por parte de la región eliminaría o atenuaría algunos de los efectos no deseados que dicho régimen genera –la irresponsabilidad fiscal que atenta contra el esfuerzo recaudatorio en cada unidad de gobierno y el *flypaper-effect* que indica que el dinero se adhiere donde golpea?-. La segunda, si mejora los criterios distributivos de los recursos?.-

La respuesta intuitiva inmediata, para ambos, es que nada habría que autorice a concluir en una mejora de la distribución que establezca criterios más equitativos y promueva la eficiencia puesto que, por este mecanismo, no se aplaca el federalismo coercitivo vigente –impuesto verticalmente–, ni se propicia el federalismo competitivo, de suerte tal de descentralizar al máximo la política fiscal –gasto y financiamiento– y reducir la necesidad de transferencias verticales.-

Por otra parte, queda evidenciada la necesaria existencia de los distintos niveles de gobiernos, a poco que se adviertan cuán fuertes son las desigualdades de los gustos o preferencias de cada una de las jurisdicciones que conforman cada región. Al ser ello así, cada jurisdicción “demandará” canastas de bienes públicos provinciales diferentes (cuadros 1 a 9 del Texto).-

En función de ello se puede conformar tres grupos de regiones con comportamientos bastante diferenciados –excluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que merecerá un párrafo aparte.-

El **primer grupo** estaría integrado por las regiones Bonaerense y Del Centro. Ambas poseen el mayor P.B.G. *per cápita* –con prescindencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– aunque individualmente se encuentran por debajo del promedio país (cuadros 3 y 5 del Texto).-

En lo concerniente a las exportaciones conforman el bloque de mayor relevancia. La franja Bonaerense exporta el 43,47% (juntamente con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y la Del Centro el 25,77%.-

En materia de indicadores fiscales los recursos propios son elevados. A la vez son las de menor gasto público por habitantes (cuadros 3 y 5 del Texto). La región Del Centro es la que tiene menor necesidad de financiamiento, mientras que la Bonaerense tiene mayor necesidad de financiamiento (cuadros 5 y 6 del Texto) y comparada con el conjunto de regiones se ubica en segundo lugar.-

Los indicadores sociales muestran que ambos agrupamientos presentan los menores porcentajes de población en hogares con N.B.I. (cuadro 7 del Texto), aunque son altos con relación a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; poseen los mayores índices de viviendas urbanas (cuadro 8 del Texto).-

El **segundo grupo** comprende las zonas Norte y Litoral que constituyen las regiones relativamente más pobres en términos económicos y sociales.-

El P.B.G. *per cápita* alcanza valores extremadamente bajos (\$ 3.065,7 y \$ 4.313,4 respectivamente; cuadros 1 y 3 del Texto) y la incidencia conjunta de las exportaciones es del 10% (cuadro 14 del Anexo).-

La situación fiscal guarda relación directa a su escaso desarrollo económico. Aquí se detecta una pequeña brecha entre las dos regiones. En efecto, el agrupamiento Norte cuenta con mayores recursos propios que la del Litoral que se ubica en último lugar respecto del conjunto de las regiones y, por ello, es la que mayor necesidad de financiamiento requiere (cuadros 3, 5 y 6 del Texto).-

En lo atinente a los gastos *per cápita* la situación es bastante pareja. Sin embargo, el gasto total, del Litoral es menor que el del Norte (cuadros 3 y 5 del Texto).-

La necesidad de financiamiento es bastante menor en la zona Norte que en el Litoral (cuadros 3, 5 y 6 del Texto).-

La situación social es alarmante. Este bloque regional presenta los mayores porcentajes de población en hogares con N.B.I. (35% para la región del Norte y 28% para el Litoral, cuadro 7 del Texto); son las que cuentan con menor porcentaje de viviendas urbanas (cuadro 8 del Texto). Están por debajo del total país.-

Un **tercer grupo** que abarca las regiones Andina y Patagónica se sitúa entre los dos grupos anteriores. Este bloque presenta características un tanto confusas, propias en algunos aspectos de los otros conjuntos que tornan más difícil agruparlos.-

El P.B.G. *per cápita* muestra un buen distanciamiento entre ambos agrupamientos. La más poderosa es la región Patagónica -del conjunto de regiones, salvo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- mientras que la franja Andina se ubica en cuarto lugar en orden de importancia respecto del resto (cuadros 3 y 5 del Texto).-

Pese a ello, en relación con los demás indicadores fiscales las zonas Andina y Patagónica están bastante parejas.-

La incidencia conjunta en materia de exportaciones es del 20% (cuadro 14 del Anexo).-

Este bloque regional presenta un porcentaje de población en hogares con N.B.I. cercano al promedio país. El porcentaje de viviendas urbanas está por debajo del promedio nacional aunque no tanto como las regiones que integran el segundo grupo.-

Cuadra, ahora, hacer referencia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que no se considera región salvo la, eventual, unión con los partidos o municipios aledaños a ella. Ella presenta el P.B.G. *per cápita* más alto del país (\$ 21.970,3, cuadro 3 del Texto). Los indicadores financieros -para el año 1.993- la erigen como la de mayor importancia nacional; capta la mayor cantidad de depósitos y concede la mayor cantidad de préstamos tanto cuando se toma como parámetro al P.B.G. como a la población (cuadro 9 del Anexo).-

Es la jurisdicción con menor porcentaje de población en hogares con N.B.I. (8,10%); y con menor tasa de natalidad (13,2%) y posee el 100% de viviendas urbanas.-

[En suma, la propuesta de regionalización no aparecería como un instrumento para procurar el desarrollo económico social.-

Las condiciones necesarias para la creación de la región exigen que se logren economías de escala, se internalicen los efectos derrame y que el bien público no sea congestionable. Cabe tener presente el elemento espacial, dado que la distancia opera contra la regionalización.-

Por otra parte, la regionalización genera problemas vinculados al control de la eficiencia del servicio y presenta inconvenientes en la administración del mismo.-

Así las cosas, la región creará un nuevo organismo burocrático que en nada contribuiría al desarrollo económico social, aunque serviría como instrumento político para ejercer mayor presión

a nivel nacional encaminada a conseguir un incremento en las transferencias compensadoras, en desmedro del esfuerzo en la recaudación tributaria provincial.-

Frente a ello, es conveniente que las provincias, en función de sus reales necesidades, celebren convenios para la atención de problemas que les son comunes.-

Lo expuesto con anterioridad, entonces, permite concluir sobre la inconveniencia de regionalizar el país según los propósitos enunciados en el proyecto.-

CUADRO N°: 3-ANEXO

RECAUDACIÓN TRIBUTARIA PROVINCIAL 1.995

-en miles de pesos-

<i>Jurisdicciones</i>	<i>Impuestos a los Ingresos Brutos</i>	<i>Impuestos a los Sellos</i>	<i>Impuestos a los Automotores</i>	<i>Impuestos Inmobiliarios</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
<i>Buenos Aires</i>	1.561.933	385.700	427.060	558.703	269.663	3.203.029
<i>Catamarca</i>	14.634	3.241	2.347	2.349	0	22.572
<i>Ciudad Autónoma</i>	1.347.469	0	284.557	400.982	135.404	2.168.412
<i>Córdoba</i>	484.089	77.010	42.010	253.675	28	856.812
<i>Corrientes</i>	49.413	10.756	0	9.998	1.004	71.171
<i>Chaco</i>	70.899	9.386	0	2.982	14.500	97.767
<i>Chubut</i>	39.689	11.982	0	648	375	52.695
<i>Entre Ríos</i>	128.033	25.805	27.155	56.093	24.457	261.543
<i>Formosa</i>	14.442	2.589	0	567	2.370	19.968
<i>Jujuy</i>	29.507	4.027	0	7.735	4.517	45.786
<i>La Pampa</i>	35.674	13.959	12.300	13.874	3.329	79.136
<i>La Rioja</i>	10.765	2.531	1.845	1.659	71	16.871
<i>Mendoza</i>	197.577	41.712	47.947	36.665	28.639	352.541
<i>Misiones</i>	52.221	8.310	1.155	11.011	690	73.387
<i>Neuquén</i>	93.326	24.335	0	11.453	1.772	130.886
<i>Río Negro</i>	57.522	17.693	10.911	13.605	505	100.236
<i>Salta</i>	75.679	13.000	0	4.057	6.393	99.128
<i>San Juan</i>	26.749	6.409	5.182	5.923	9.436	53.699
<i>San Luis</i>	38.266	9.621	1.314	16.036	1.223	66.460
<i>Santa Cruz</i>	54.143	14.213	0	0	0	68.356
<i>Santa Fe</i>	427.825	125.118	71.702	171.235	62.437	858.317
<i>Santiago del Estero</i>	34.425	5.622	5.977	6.768	4.774	57.566
<i>Tierra del Fuego</i>	43.332	878	0	73	6.201	50.484
<i>Tucumán</i>	73.606	26.262	10.215	11.625	12.247	133.955
<i>Total</i>	4.961.219	840.159	951.676	8.350.769	590.006	8.940.775

Fuente: Elaboración C.E.C.E. en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.-

CUADRO N°: 4-ANEXO

TOTAL DE HOGARES PARTICULARES Y HOGARES CON N.B.I. – TOTAL DE POBLACION EN HOGARES PARTICULARES Y POBLACION EN HOGARES CON N.B.I..

Jurisdicciones	AÑO 1.991					
	Total de Hogares	Hogares con N.B.I.	%	Población Total	Población en Hogares con N.B.I.	%
BUENOS AIRES	3.409.089	500.176	1,47	12.482.016	2.128.736	17,2
CATAMARCA	57.133	14.032	24,6	261.783	73.944	28,2
CIUDAD AUTONOMA	993.223	69.784	7,0	2.871.519	232.203	8,1
CORDOBA	737.149	94.701	12,8	2.734.630	413.573	15,1
CORRIENTES	179.041	48.159	26,9	790.786	248.144	31,4
CHACO	189.588	62.918	33,2	834.128	329.139	39,5
CHUBUT	91.984	17.865	19,4	350.158	76.608	21,9
ENTRE RIOS	259.730	44.698	17,2	1.009.940	207.794	20,6
FORMOSA	88.687	30.388	34,3	396.428	155.072	39,1
JUJUY	106.800	35.888	33,6	507.096	180.025	35,5
LA PAMPA	74.138	8.931	12,0	256.315	34.705	13,5
LA RIOJA	47.788	11.295	23,6	219.322	59.311	27,0
MENDOZA	338.405	51.755	15,3	1.400.118	246.789	17,6
MISIONES	181.552	54.473	30,0	782.131	262.812	33,6
NEUQUEN	93.207	17.849	19,1	380.300	81.391	21,4
RIO NEGRO	130.086	26.873	20,7	500.774	116.323	23,2
SALTA	178.069	60.421	33,9	858.251	318.532	37,1
SAN JUAN	115.066	19.768	17,2	525.488	103.865	19,8
SAN LUIS	69.852	13.084	18,7	283.550	61.057	21,5
SANTA CRUZ	40.645	6.163	15,2	155.791	22.860	14,7
SANTA FE	776.997	108.959	14,0	2.776.388	489.854	17,6
SANTIAGO DEL ESTERO	143.654	48.261	33,6	666.857	254.830	38,2
TIERRA DEL FUEGO	18.674	4.758	25,5	66.314	14.862	22,4
TUCUMAN	242.318	59.677	24,6	1.135.384	314.828	27,7
TOTAL DEL PAIS	8.562.875	1.410.876	16,5	32.245.467	6.427.257	19,93

Fuente: INDEC – Anuario Estadístico de la República Argentina 1.996.-

CUADRO N°: 5-ANEXO

**RANKING TOTAL DE POBLACION EN HOGARES PARTICULARES Y POBLACION
EN HOGARES CON N.B.I.**

RANKING	Jurisdicciones	Población Total	Población en Hogares con N.B.I.	%
1	CHACO	834.128	329.139	39,50
2	FORMOSA	396.428	155.072	39,10
3	SANTIAGO DEL ESTERO	666.857	254.830	38,20
4	SALTA	858.251	318.532	37,10
5	JUJUY	507.096	180.025	35,50
6	MISIONES	782.131	262.812	33,60
7	CORRIENTES	790.786	248.144	31,40
8	CATAMARCA	261.783	73.944	28,20
9	TUCUMAN	1.135.384	314.828	27,70
10	LA RIOJA	219.322	59.311	27,00
11	RIO NEGRO	500.774	116.323	23,20
12	TIERRA DEL FUEGO	66.314	14.862	22,40
13	CHUBUT	350.158	76.608	21,90
14	SAN LUIS	283.550	61.057	21,50
15	NEUQUEN	380.300	81.391	21,40
16	ENTRE RIOS	1.009.940	207.794	20,60
17	SAN JUAN	525.488	103.865	19,80
18	MENDOZA	1.400.118	246.789	17,60
19	SANTA FE	2.776.388	489.854	17,60
20	BUENOS AIRES	12.482.016	2.128.736	17,20
21	CORDOBA	2.734.630	413.573	15,10
22	SANTA CRUZ	155.791	22.860	14,70
23	LA PAMPA	256.315	34.705	13,50
24	CIUDAD AUTONOMA	2.871.519	232.203	8,10
	TOTAL DEL PAIS	32.245.467	6.427.257	19,93

Fuente: INDEC – Anuario Estadístico de la República Argentina 1.996.-

CUADRO N°: 5-TEXTO

RANKING DE INDICADORES POR REGIONES

	REGIONES					
	NORTE	LITORAL	DEL CENTRO	BONAERENSE	ANDINA	PATAGONICA
<i>Superficie</i>	2	6	5	4	3	1
<i>Habitantes</i>	3	4	2	1	5	6
<i>Densidad</i>	4	3	2	1	5	6
<i>P.B.G.</i>	5	6	2	1	5	6
<i>P.B.G. / Población</i>	6	5	3	2	4	3
<i>Recursos Propios</i>	3	6	2	1	5	4
<i>Recursos Propios / Habitantes</i>	6	5	2	3	4	1
<i>Gasto Total</i>	2	5	3	1	4	6
<i>Erogación Total / Habitantes</i>	3	4	5	6	2	1
<i>Recursos Propios / Gasto Total Provincia</i>	6	5	2	1	3	4
<i>Coparticipación Total</i>	1	5	3	2	4	6
<i>Coparticipación / Habitantes</i>	1	4	5	6	3	2
<i>Necesidad de Financiamiento</i>	3	5	6	2	4	1

CUADRO N°: 6-ANEXO

JURISDICCIONES	VIVIENDAS			
	RURALES	URBANAS	TOTAL	% TOTAL URBANAS
SANTIAGO del ESTERO	64.614	100.947	165.561	0,61
MISIONES	72.926	130.384	203.310	0,64
CATAMARCA	25.165	46.015	71.180	0,65
FORMOSA	31.585	67.644	99.229	0,68
CHACO	63.197	148.206	211.403	0,70
LA PAMPA	27.433	62.566	89.999	0,70
LA RIOJA	15.422	40.867	56.289	0,73
CORRIENTES	51.455	149.365	200.820	0,74
TUCUMAN	67.520	206.239	273.759	0,75
ENTRE RIOS	72.132	224.053	296.185	0,76
JUJUY	30.729	96.315	127.044	0,76
SALTA	49.509	152.672	202.181	0,76
SAN LUIS	19.813	62.651	82.464	0,76
MENDOZA	86.053	295.653	381.706	0,77
RIO NEGRO	36.431	119.202	155.633	0,77
SAN JUAN	26.805	103.969	130.774	0,80
CORDOBA	139.835	731.493	871.328	0,84
CHUBUT	17.522	92.663	110.185	0,84
NEUQUEN	16.533	93.456	109.989	0,85
SANTA FE	127.612	764.924	892.536	0,86
SANTA CRUZ	5.202	42.524	47.726	0,89
BUENOS AIRES	271.184	3.807.934	4.079.118	0,93
TIERRA del FUEGO	922	22.717	23.639	0,96
CIUDAD AUTONOMA	0	1.197.788	1.197.788	1,00
TOTAL DEL PAIS	1.319.599	8.760.247	10.079.846	0,87

Fuente: ANUARIO ESTADISTICO DE LA REPUBLICA ARGENTINA 1996.-

CUADRO N°: 6-TEXTO

EROGACIONES TOTALES

<u>RANKING</u>	<u>REGION</u>	<u>TOTAL</u>
1	BONAERENSE	7.979.948.968,20
2	NORTE	4.750.635.516,30
	<i>Media Aritmética</i>	4.209.051.924,00
3	DEL CENTRO	4.172.377.198,10
	<i>Mediana</i>	3.760.072.511,00
4	PATAGONICA	3.347.767.822,90
5	ANDINA	2.590.730.648,00
6	LITORAL	2.412.851.392,20

RECURSOS PROVINCIALES

<u>RANKING</u>	<u>REGION</u>	<u>TOTAL</u>
1	BONAERENSE	4.182.798.529,80
2	DEL CENTRO	1.870.086.987,10
	<i>Media Aritmética</i>	1.441.426.446,00
	<i>Mediana</i>	741.701.443,60
3	NORTE	746.531.156,30
4	PATAGONICA	736.871.730,80
5	ANDINA	605.415.393,90
6	LITORAL	506.854.877,90

COPARTICIPACION FEDERAL

<u>RANKING</u>	<u>REGION</u>	<u>TOTAL</u>
1	NORTE	2.645.960.356,20
2	BONAERENSE	2.417.394.371,00
3	DEL CENTRO	1.807.004.039,20
	<i>Media Aritmética</i>	1.758.668.920,00
	<i>Mediana</i>	1.568.634.332,00
4	ANDINA	1.204.960.634,60
5	LITORAL	1.195.916.074,90
6	PATAGONICA	988.985.772,40

NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO

<u>RANKING</u>	<u>REGION</u>	<u>TOTAL</u>
1	PATAGONICA	1.549.866.756,30
2	BONAERENSE	1.390.220.916,90
3	NORTE	1.294.133.710,20
	<i>Mediana</i>	1.014.744.408,00
	<i>Media Aritmética</i>	1.008.956.559,00
4	ANDINA	735.355.105,00
5	LITORAL	669.181.168,60
6	DEL CENTRO	414.981.695,20

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de los Cuadros 1 y 2 del Texto.-

CUADRO N°: 7-ANEXO

JURISDICCIONES	TASA DE NATALIDAD o/oo	TASA BRUTA DE MORTALIDAD o/oo	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL por o/oo nacidos vivos
BUENOS AIRES	17	7,7	21,8
CATAMARCA	25,9	5,9	29,8
CIUDAD AUTONOMA	13,2	11,6	14,3
CORDOBA	19,2	7,5	20
CORRIENTES	24,9	6,3	26,1
CHACO	26,4	6,1	31,4
CHUBUT	22,8	5	18,4
ENTRE RIOS	21,5	7,7	20,4
FORMOSA	29,4	5,6	30,7
JUJUY	25,2	5,4	25,2
LA PAMPA	20,5	7,1	15
LA RIOJA	27,2	5,9	22,8
MENDOZA	20,7	6,4	18,8
MISIONES	28,9	5,2	23,1
NEUQUEN	24	3,8	15,3
RIO NEGRO	21,2	4,8	19,6
SALTA	24,5	5,2	29,8
SAN JUAN	24,7	6,6	21,3
SAN LUIS	21	6,6	27,6
SANTA CRUZ	24,1	4,6	15,9
SANTA FE	18,3	8,1	17,8
SANTIAGO del ESTERO	24,8	6	29
TIERRA del FUEGO	28	3,1	13,6
TUCUMAN	23,3	6,3	23,9
TOTAL DEL PAIS	0,02	0,004	0,02

Fuente: ANUARIO ESTADISTICO DE LA REPUBLICA ARGENTINA 1996.-

Población: proyección para 1.995 en base a la tasa media anual de crecimiento por Provincia según el CENSO 1991, INDEC.-

CUADRO N°: 7-TEXTO

TOTAL DE HOGARES PARTICULARES Y HOGARES CON N.B.I. – TOTAL DE POBLACION EN HOGARES PARTICULARES Y POBLACION EN HOGARES CON N.B.I. EN LAS REGIONES

REGIONES (1)	AÑO 1.991					
	Total de Hogares	Hogares con N.B.I.	%	Población Total	Población en Hogares con N.B.I.	%
BONAERENSE	3.409.089	500.176	15%	12.482.016	2.128.736	17%
DEL CENTRO	1.514.146	203.660	13%	5.511.018	903.427	16%
NORTE	1.006.249	311.585	31%	4.659.927	1.626.370	35%
PATAGONICA	448.734	82.439	18%	1.709.652	346.749	20%
ANDINA	571.111	95.902	17%	2.428.478	471.022	19%
LITORAL	620.323	147.330	24%	2.582.857	718.750	28%
TOTAL DEL PAIS	7.569.652	1.341.092	18%	29.373.948	6.195.054	21%

Fuente: Elaboración propia en base a: INDEC – Anuario Estadístico de la República Argentina 1.996.-

(1) Dado que la Región del Gran Buenos Aires –es de creación eventual entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires- no se computa a los efectos de no duplicar los datos, puesto que esta última ya está contemplada como Región Bonaerense. Los datos para la Ciudad Autónoma –respectivamente- son: 993.223, 69.784, 7,0, 2.871.519, 232.203 y 8,1.-

CUADRO N°: 8-TEXTO

REGIONES	VIVIENDAS			
	RURALES	URBANAS	TOTAL	% TOTAL URBANAS
NORTE	332.319	818.038	1.150.357	71%
LITORAL	196.513	503.802	700.315	72%
ANDINA	148.093	503.140	651.233	77%
PATAGONICA	104.043	433.128	537.171	81%
DEL CENTRO	267.447	1.496.417	1.763.864	85%
BONAERENSE	271.184	3.807.934	4.079.118	93%
CIUDAD AUTONOMA	-	1.197.788	1.197.788	100%
TOTAL DEL PAIS	1.319.599	8.760.247	10.079.846	87%

Fuente: ANUARIO ESTADISTICO DE LA REPUBLICA ARGENTINA 1996. No se computa la eventual creación de la Región del Gran Buenos Aires —conformada entre la Ciudad Autónoma y los partidos o municipios —de la Provincia de Buenos Aires- aledaños a ella.—

JURISDICCIONES		Superficie	% Superficie	Habitantes	% Población	Densidad	PBG/Población	Rec. Propios	Rec. Propios/Habitantes	Gasto Total Provincias	Gasto Total/Habitantes	Recursos Propios/Gasto Total Prov. en %	Coparticipación Total Provincias	Copart./Habitantes	Necesidad de Financiamiento	P.B.G.
		en Km²					en peso		en peso		en peso			en peso		en millones
BUENOS AIRES		307.571	0,082	13.484.199	39%	43,84	7.089,6	4.182.798.529,80	310,2	7.979.948.968,20	591,8	0,52	2.406.929.521,30	178,5	1.390.220.916,90	95.597,6
CATAMARCA		102.602	0,027	292.880	1%	2,85	3.824,1	36.902.880,00	126	440.403.656,00	1.503,70	0,08	271.089.728,00	925,6	132.411.048,00	1.120,0
CIUDAD AUTONOMA		200	0,000	2.986.751	9%	14.933,76	21.970,3	2.499.910.587,00	837	2.870.865.061,20	961,2	0,87	157.103.102,60	52,6	213.851.371,60	65.619,8
CORDOBA		165.321	0,044	2.944.336	8%	17,81	6.826,9	1.002.840.841,60	340,6	1.968.583.049,60	668,6	0,51	941.598.652,80	319,8	24.143.555,20	20.100,7
CORRIENTES		88.199	0,023	864.596	2%	9,80	3.232,8	72.020.846,80	83,3	685.019.410,80	792,3	0,11	381.978.512,80	441,8	231.020.051,20	2.795,1
CHACO		99.633	0,026	900.901	3%	9,04	2.930,3	117.027.039,90	129,9	809.459.548,50	898,5	0,14	493.964.018,30	548,3	198.468.490,30	2.639,9
CHUBUT		224.686	0,060	405.941	1%	1,81	1.995,7	30.480.645,00	67	601.924.498,50	1.323,10	0,19	201.306.141,90	495,9	253.997.283,70	4.140,3
ENTRE RIOS		78.781	0,021	1.071.361	3%	13,60	10.199,3	107.411.988,60	264,6	562.715.414,20	1.386	0,30	521.217.126,50	486,5	205.058.495,40	5.217,8
FORMOSA		72.066	0,019	454.935	1%	6,31	2.801,6	117.581.935,50	209,7	623.178.651,00	1.111,40	0,05	379.188.322,50	833,5	192.255.531,00	907,9
JUJUY		53.219	0,014	560.715	2%	10,54	8.245,5	125.071.534,80	438,3	424.352.907,60	1.487,10	0,29	290.786.799,00	518,6	214.809.916,50	1.570,9
LA PAMPA		143.440	0,038	285.356	1%	1,99	7.854,2	314.015.909,10	293,1	1.040.291.531,00	971	0,30	212.704.362,40	745,4	86.577.010,40	2.352,9
LA RIOJA		89.680	0,024	252.145	1%	2,81	4.456,1	25.290.143,50	100,3	574.411.524,50	2.278,10	0,04	208.296.984,50	826,1	340.824.396,50	1.980,4
MENDOZA		148.827	0,040	1.518.956	4%	10,21	4.689,3	385.511.032,80	253,8	1.040.332.964,40	684,9	0,37	455.534.904,40	299,9	199.287.027,20	6.771,7
MISIONES		29.801	0,008	898.276	3%	30,14	8.518,7	120.818.122,00	134,5	687.540.450,40	765,4	0,18	333.619.706,40	371,4	233.102.622,00	4.212,3
NEUQUEN		94.078	0,025	478.240	1%	5,08	6.903,5	219.177.392,00	458,3	831.515.888,00	1.738,70	0,26	174.796.720,00	365,5	497.541.776,00	4.074,0
RIO NEGRO		203.013	0,054	567.666	2%	2,80	3.771,1	190.637.242,30	196,1	756.813.325,50	778,5	0,25	373.691.762,20	384,4	192.484.314,00	3.666,0
SALTA		155.488	0,041	972.143	3%	6,25	4.909,5	95.019.767,40	171,3	584.984.510,80	1.054,60	0,16	342.026.786,80	616,6	147.937.956,60	2.723,3
SAN JUAN		89.651	0,024	554.698	2%	6,19	13.102,3	99.594.450,20	303,8	391.001.648,30	1.192,70	0,25	244.101.473,40	744,6	47.305.724,70	4.295,3
SAN LUIS		76.748	0,020	327.829	1%	4,27	14.371,1	96.003.510,30	519,3	540.895.571,80	2.925,80	0,18	151.908.500,70	821,7	292.983.560,80	2.656,8
SANTA CRUZ		243.943	0,065	184.871	1%	0,76	7.146,0	867.246.145,50	292,9	2.203.794.148,50	744,3	0,39	945.709.863,00	319,4	390.838.140,00	21.158,6
SANTA FE		133.007	0,035	2.960.895	8%	22,26	1.977,6	74.893.284,80	106,9	608.394.092,80	868,4	0,12	414.189.990,40	591,2	119.310.817,60	1.385,5
SANTIAGO DEL ESTERO		136.351	0,036	700.592	2%	5,14	12.015,2	56.600.527,50	537,9	316.001.197,50	3.003,10	0,18	76.898.430,00	730,8	182.502.240,00	1.264,3
TIERRA DEL FUEGO		1.002.445	0,267	105.225	0%	0,10	3.561,0	179.008.128,80	145,1	910.461.744,00	738	0,20	487.060.022,40	394,8	244.398.592,80	4.393,2
TUCUMAN		22.524	0,006	1.233.688	4%	54,77										
TOTAL		3.761.274	1,000	35.007.195	100%	9,31	7.557,42	11.148.469.262,80	318,5	28.125.176.606,90	803,4	0,40	10.709.116.620,30	305,9	6.267.590.723,80	264.564,24

Fuente: "Situación de las Provincias Argentinas - Enero/Marzo 1997", MINISTERIO DEL INTERIOR - Subsecretaría de Asistencia a las Provincias. En base a proyección 1.996. CUADRO N° 1-ANEXO

REGION NORTE	Superficie	% Superficie	Habitantes	% Población	Densidad	PBG/Población	Recursos Propios	Rec. Propios/ Habitantes en pesos	Gasto Total Provincias	Gasto Total/ Habitantes en pesos	Recursos Propios / Gasto Total Prov. en %	Coparticipación Total Provincias	Copart. Habitantes en pesos	Necesidad de Financiamiento	P.B.G. en millones
	en Km²					en pesos									
CATAMARCA	102.602	0,160	292.880	0,057	2,85	3.824,1	36.902.880,00	126	440.403.656,00	1.503,70	0,08	271.080.728,00	925,6	132.411.048,00	1.120,0
CHACO	99.633	0,155	900.901	0,176	9,04	2.930,3	117.027.039,90	129,9	809.459.548,50	898,5	0,14	493.564.018,30	548,3	198.468.490,30	2.639,9
FORMOSA	72.066	0,112	454.935	0,089	6,31	1.995,7	30.480.645,00	67	601.924.498,50	1.323,10	0,05	379.188.322,50	839,5	192.553.531,00	907,9
JUJUY	53.219	0,083	560.715	0,110	10,54	2.801,6	117.581.935,50	209,7	623.178.651,00	1.111,40	0,19	290.786.799,00	518,6	214.809.916,50	1.570,9
SALTA	155.488	0,242	972.143	0,190	6,25	3.771,1	190.637.242,30	196,1	756.813.325,50	778,5	0,25	373.691.769,20	384,4	192.484.314,00	3.666,9
SANTIAGO DEL ESTERO	136.351	0,212	700.592	0,137	5,14	1.977,6	74.893.284,80	106,9	608.394.092,80	868,4	0,12	414.189.990,40	591,2	119.310.817,60	1.385,5
TUCUMAN	22.524	0,035	1.233.688	0,241	54,77	3.561,0	179.008.128,80	145,1	910.461.744,00	738	0,20	487.060.022,40	394,8	244.393.592,80	4.393,2
TOTAL	641.883	1,000	5.115.854	1,000	7,97	3.065,7	746.531.156,30	145,9	4.750.635.516,30	928,6	0,16	2.709.970.649,80	529,7	1.294.133.710,20	15.683,43
REGION LITORAL	Superficie	% Superficie	Habitantes	% Población	Densidad	PBG/Población	Recursos Propios	Rec. Propios/ Habitantes en pesos	Gasto Total Provincias	Gasto Total/ Habitantes en pesos	Recursos Propios / Gasto Total Prov. en %	Coparticipación Total Provincias	Copart. Habitantes en pesos	Necesidad de Financiamiento	P.B.G. en millones
	en Km²					en pesos									
CORRIENTES	88.199	0,448	864.596	0,305	9,80	3.232,8	72.020.846,80	83,3	685.019.410,80	792,3	0,11	381.978.512,80	441,8	231.020.051,20	2.795,1
ENTRE RIOS	78.781	0,400	1.071.361	0,378	13,60	4.870,3	314.015.909,10	293,1	1.040.291.531,00	971	0,30	521.217.126,50	486,5	205.058.495,40	5.217,8
MISIONES	29.801	0,151	898.276	0,317	30,14	4.689,3	120.818.122,00	134,5	687.540.450,40	765,4	0,18	333.619.706,40	371,4	233.102.622,00	4.212,3
TOTAL	196.781	1,000	2.834.233	1,000	14,40	4.313,4	506.854.877,90	178,8	2.412.851.392,20	851,3	0,21	1.236.815.345,70	436,4	669.181.168,60	12.225,2
REGION DEL CENTRO	Superficie	% Superficie	Habitantes	% Población	Densidad	PBG/Población	Recursos Propios	Rec. Propios/ Habitantes en pesos	Gasto Total Provincias	Gasto Total/ Habitantes en pesos	Recursos Propios / Gasto Total Prov. en %	Coparticipación Total Provincias	Copart. Habitantes en pesos	Necesidad de Financiamiento	P.B.G. en millones
	en Km²					en pesos									
CORDOBA	165.321	0,554	2.944.336	0,499	17,81	6.826,9	1.002.840.841,60	340,6	1.968.583.049,60	668,6	0,51	941.598.652,80	319,8	24.143.555,20	20.100,7
SANTA FE	133.007	0,446	2.960.895	0,501	22,26	7.146,9	867.246.145,50	292,9	2.203.794.148,50	744,3	0,39	945.709.863,00	319,4	390.838.140,00	21.158,6
TOTAL	298.328	1,000	5.905.231	1,000	19,79	6.986,9	1.870.086.987,10	316,7	4.172.377.198,10	706,6	0,45	1.887.308.515,80	319,6	414.981.695,20	41.259,2

CUADRO N° 1-TEX10

Fuente: Idem Cuadro N° 1-ANEXO -

BONAERENSE	Superficie	% Superficie	Habitantes	% Población	Densidad	PBG/Población	Recursos Propios	Rec. Propios/ Habitantes	Gasto Total Provincias	Gasto Total/ Habitantes	Recursos Propios / Gasto Total Prov.	Coparticipación Total Provincias	Copart. Habitantes	Necesidad de Financiamiento	P.B.G.
	en Km ²					en pesos		en pesos		en pesos	en %		en pesos		en millones
IRE	307.571	1,000	13.484.199	4,000	43,84	7.089,6	4.182.798.529,80	310,2	7.979.948.968,20	591,8	0,52	2.406.929.521,50	178,5	1.390.220.916,90	95.597,6
	307.571	1,000	13.484.199	1,000	43,84	7.089,6	4.182.798.529,80	310,2	7.979.948.968,20	591,8	0,52	2.406.929.521,50	178,5	1.390.220.916,90	95.597,6
SAN ANDINA	Superficie	% Superficie	Habitantes	% Población	Densidad	PBG/Población	Recursos Propios	Rec. Propios/ Habitantes	Gasto Total Provincias	Gasto Total/ Habitantes	Recursos Propios / Gasto Total Prov.	Coparticipación Total Provincias	Copart. Habitantes	Necesidad de Financiamiento	P.B.G.
	en Km ²					en pesos		en pesos		en pesos	en %		en pesos		en millones
	89.680	0,221	252.145	0,095	2,81	7.854,2	25.290.143,50	100,3	574.411.524,50	2.278,10	0,04	208.296.984,50	826,1	340.824.396,50	1.980,4
	148.827	0,368	1.518.956	0,572	10,21	4.458,1	385.511.032,80	253,8	1.040.332.964,40	684,9	0,37	455.534.904,40	299,9	199.287.027,20	6.771,7
	89.651	0,221	554.698	0,209	6,19	4.909,5	95.019.767,40	171,3	584.984.510,80	1.054,60	0,16	342.026.786,80	616,6	147.937.956,60	2.723,3
	76.748	0,190	327.829	0,124	4,27	13.102,3	99.594.450,20	303,8	391.001.648,30	1.192,70	0,25	244.101.473,40	744,6	47.305.724,70	4.295,3
	404.906	1,000	2.653.628	1,000	6,55	5.943,1	605.415.393,90	228,1	2.590.730.648,00	976,3	0,23	1.249.960.149,10	471,0	735.355.105,00	15.770,7
PATAGONICA	Superficie	% Superficie	Habitantes	% Población	Densidad	PBG/Población	Recursos Propios	Rec. Propios/ Habitantes	Gasto Total Provincias	Gasto Total/ Habitantes	Recursos Propios / Gasto Total Prov.	Coparticipación Total Provincias	Copart. Habitantes	Necesidad de Financiamiento	P.B.G.
	en Km ²					en pesos		en pesos		en pesos	en %		en pesos		en millones
	224.686	0,118	405.941	0,200	1,81	10.199,3	107.411.988,60	264,6	562.715.414,20	1.386,20	0,19	201.306.141,90	495,9	253.997.283,70	4.140,3
	143.440	0,075	285.356	0,141	1,99	8.245,5	125.071.534,80	438,3	424.352.907,60	1.487,10	0,29	212.704.362,40	745,4	86.577.010,40	2.352,9
	94.078	0,049	478.240	0,236	5,08	8.518,7	219.177.392,00	458,3	831.515.888,00	1.738,70	0,26	174.796.720,00	365,5	437.541.776,00	4.074,0
Z	203.013	0,106	567.666	0,280	2,80	6.905,5	132.606.777,60	233,6	672.286.843,80	1.184,30	0,20	243.415.180,80	428,8	296.264.885,40	3.920,0
	243.943	0,128	184.871	0,091	0,76	14.371,1	96.003.510,30	519,3	540.895.571,80	2.925,80	0,18	151.908.500,70	821,7	292.983.560,80	2.656,8
FUEGO	1.002.445	0,524	105.225	0,052	0,10	12.015,2	56.600.527,50	537,9	316.001.197,50	3.003,10	0,18	76.898.430,00	730,8	182.502.240,00	1.264,3
	1.911.605	1,000	2.027.299	1,000	1,06	9.080,2	756.871.730,80	363,5	3.347.767.822,90	1.651,3	0,22	1.061.029.335,80	523,4	1.549.866.756,30	18.408,3

CUADRO Nº: 2.-TEXTO

Anexo N°: 1.-ANEXO.-

REGIONES	Superficie	% Superficie	Habitantes	% Población	Densidad	PBG / Población	Recursos Propios	Rec. Propios / Habitantes	Gasto Total Provincias	Gasto Total/ Habitantes	Reservas Propias / Gasto Total Prov. en %	Coprocesación Total Provincias	Coproces. / Habitantes	Necesidad de Financiamiento	P. B. G.
	en Km ²					en pesos		en pesos		en pesos			en pesos		en millones
NORTE	641.883	17%	5.115.854	15%	7,97	3.065,7	746.531.156,30	145,9	4.750.635.516,30	928,60	16%	2.709.970.649,80	529,7	1.294.133.710,20	15.683,43
LITORAL	196.781	5%	2.834.233	8%	14,40	4.313,4	506.854.877,90	178,8	2.412.851.392,20	851,30	21%	1.236.815.345,70	436,4	669.181.168,60	12.225,20
DEL CENTRO	298.328	8%	5.905.231	17%	19,79	6.986,9	1.870.086.987,10	316,7	4.172.377.198,10	706,60	45%	1.887.308.515,80	319,6	414.981.695,20	41.259,20
BONAERENSE	307.571	8%	13.484.199	39%	43,84	7.089,6	4.182.798.529,80	310,2	7.979.948.968,20	591,80	52%	2.406.929.521,50	178,5	1.390.220.916,90	95.597,60
ANDINA	404.906	11%	2.653.628	8%	6,55	5.943,1	605.415.393,90	228,1	2.590.730.648,00	976,30	23%	1.249.960.149,10	471,0	735.355.105,00	15.770,70
PATAGONICA	1.911.605	51%	2.027.299	6%	1,06	9.080,2	736.871.730,80	363,5	3.347.767.822,90	1.651,30	22%	1.061.029.335,80	523,4	1.549.866.756,30	18.408,30
CIUDAD AUTONOMA	200	0%	2.986.751	9%	14.933,76	21.970,3	2.499.910.587,00	837	2.870.865.061,20	961,20	87%	157.103.102,60	52,6	213.851.371,60	65.619,82
TOTALES	3.761.074	100%	35.007.195	91%	9,31	7.557,4	11.148.469.262,80	318,5	28.125.176.606,90	803,41	40%	10.709.116.620,30	305,9	6.267.590.723,80	264.564,25

CUADRO N° 3-TEXTO

Fuente: Idem Cuadro N° 1-ANEXO.

BIBLIOGRAFÍA

- “*Constituciones Provinciales*”; edit. La Ley; edic. 1.993; Constituciones Provinciales de Buenos Aires, Santiago del Estero y Salta.-
- **AGHON, Gabriel**; “*Descentralización Fiscal en América Latina: Alternativas y Experiencias*”, publicado en Trimestre Fiscal; Año 17, N°: 56, Octubre-Diciembre de 1.996.-
- **BALBO, Mariela y SALAMA, Elías**; “*Préstamos y Depósitos Bancarios – Distribución Geográfica por Provincias*”. Informe preparado en el Marco del Convenio: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Serie Estudios Fiscales N°: 54, Junio 1.997.-
- **BENNET, Robert J. y SELLGREN John**; “*Business Collective Action and the Role of Local Government in Economic Development*” publicado en “Local Government Economics in Theory and Practice”; edited by David King.-
- **BIDART CAMPOS, Germán**; “*Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*”, T. VI - La Reforma Constitucional de 1.994; edit. Ediar; edic. 1.995.-
- **BIRD, Richard**; “*Descentralización Fiscal: una mirada*”, publicado en el Seminario Internacional – Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva; organizado por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata; realizado el 29 de Junio de 1.996.-
- **BROWN, C. & JACKSON, P.M.**; “*Public Sector Economics*”; edic. 1.983; edit. M. Robertson & Co.-
- **BULUTOGLU, Kenan**; en “*La Descentralización Fiscal Óptima*”; publicado en Trimestre Fiscal; Año 17; N°: 53; Enero-Marzo de 1.996; edit. Indetec, México.-
- **COMADIRA, Julio R.**; “*Derecho Administrativo*”; edit. Abeledo-Perrot; edic. 1.996.-
- **EKMEKDJIAN, Miguel Angel**; “*Tratado de Derecho Constitucional*”; Tomo I –arts. 1 a 14-; edit. Depalma; edic. 1.993.-
- **FRÍAS, Pedro J.**; “*Facultades de las Provincias en materia de Tratados Interjurisdiccionales*”, en Revista Notarial N°: 882 - año 91; La Plata - 1.985.-
- **FRÍAS, Pedro J.**; “*Federalismo y Reforma Constitucional: Balance Provisorio*” publicado en Jurisprudencia Argentina, 1.996-III.-
- **FRÍAS, Pedro J.**; “*La regionalización del país*”; publicado en el diario LA NACION el 18.10.96.-

- **HERNÁNDEZ (h.); Antonio María;** en "Estudio sobre los aspectos jurídico-institucionales de la regionalización" exposición realizada en el Seminario Internacional: Federalismo y Región, organizado por el Consejo Federal de Inversiones, los días 9 y 10 de Diciembre de 1.996.-
- **LASHERAS MERINO, Miguel;** "La financiación territorial en España"; en el Seminario Internacional: Descentralización Fiscal y Regímenes de Coparticipación Impositiva; organizado por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.N.L.P. el 29 de Junio de 1.996.-
- **MC LURE Jr.; Charles:** "Comment on the Dangers of Decentralization"; publicado en The World Bank Research Observer Volúmen 10 N°: 2, August 1.995; pg. 221.-
- **MENEM-DROMI;** "Argentina por Regiones"; edit. Ediciones Ciudad Argentina; edic. 1.997.-
- ⊙ **MUSGRAVE, Richard & MUSGRAVE, Peggy** "Hacienda Pública Teórica y Aplicada"; 5ª edic.; edit. Mc Graw Hill.-
- ⊙ **NUÑEZ MIÑANA, Horacio;** "Finanzas Públicas"; edit. Macchi, edic. 1.994.-
- **OATES, Wallace E.;** "Federalismo Fiscal: una mirada"; publicado en "Public Finance with Several Levels of Government"; ed. by Rémy PRUD'HOMME, Brussels, 1.991 (Proceedings of the 46ta. Congress of the International Institute of Public Finance, 1.990). Traducción de Melina PORTO, para uso exclusivo del Curso "Federalismo Fiscal" en la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.-
- **OATES, Wallace E.;** "Federalismo Fiscal"; edit. Instituto de Estudios de Administración Local; edic. Madrid, 1.977.-
- **OATES, Wallace E.;** "La Perspectiva de un Economista sobre el Federalismo Fiscal"; Cap. I del libro "The Political Economy of Fiscal Federalism"; de. Lexington Books; edic. 1.977; Massachusetts. Traducción de Melina PORTO para uso exclusivo del Curso "Federalismo Fiscal" en la Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales.-
- **PIOMBO, Horacio Daniel;** "Teoría General y Derecho de los Tratados Interjurisdiccionales Internos" Su desenvolvimiento en la estructura institucional argentina; edit. Depalma; edic. 1.994.-
- **PORTO, Alberto;** "COMENTARIO al trabajo de Daniel ARTANA y Ricardo LOPEZ MURPHY: "Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina""; Instituto Di Tella - Universidad Nacional de La Plata.-
- **PORTO, Alberto;** "Economía del Bienestar: Teoría y Política Económica"; Separata de ECONOMICA; La Plata; edic. 1.989; Año XXXV; N°: 1-2.-

- **PORTO, Alberto;** *"El Federalismo Fiscal en la Argentina"* en "El Federalismo Fiscal a partir de la Reforma Constitucional"; Director General: Dr. Félix Juan BORGONOVO; Coordinador Técnico: Dr. Ernesto CABANILLAS.-
- **PORTO, Alberto;** *"Tamaño del sector público, descentralización y forma de financiamiento. Algunas relaciones. Teoría y aplicaciones"*; en Estudios -- Julio/Septiembre de 1.993.-
- **POSADAS, Josefina;** *"Distribución Regional de las Exportaciones"* --versión preliminar-. Informe preparado en el Marco del Convenio: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires -- Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, Convenio 97/98. Numeración Provisoria N°: 3, Diciembre 1.997.-
- **PRUD'HOMME, Remy;** *"The Dangers of Decentralization"* publicado en The World Bank Research Observer Volúmen 10 N°: 2, August 1.995.-
- **ROSATTI, Horacio Daniel;** *"Federalismo y Región"* publicado en la Revista de Jurisprudencia Provincial - Buenos Aires; Mayo 1.994; año 4; N°: 4.-
- **ROSATTI, Horacio Daniel;** en *"La Reforma de la Constitución" - Explicada por miembros de la Comisión de Redacción*; edit. Rubinzal-Culzoni; edic. 1.994.-
- **RUIZ-HUERTA CARBONELL,** *"El Proceso de Descentralización del Estado en España 1.978 - 1.990"* de Jesús presentado en el Seminario sobre Descentralización Tributaria, organizado por el C.I.E.T./O.E.A., el I.C.I. y el I.E.F. de España; realizado en Buenos Aires del 12 al 14 de Diciembre de 1.990.-
- **SMITH, Adam;** *"La Riqueza de las Naciones"*; edit. Fondo de Cultura Económica, México, edic. 1.958.-
- **STIGLITZ, Joseph E.;** *"La Economía del Sector Público"*; 2ª edic. 1.995; Antoni Bosch editor.-
- **TANZI, Héctor José;** *"La Región en la Nueva Constitución"*; en "Estudios sobre la reforma constitucional de 1.994"; G. J. BIDART CAMPOS y H. R. SANDLER (Coordinadores); edit. Depalma; edic. 1.995.-
- **TIEBOUT, Charles M.;** *"A pure theory of local expenditures"*; Octubre de 1.956.-
- **VERGOTINI, Giuseppe;** *"Derecho Constitucional Comparado"*; edit. Madrid; edic. 1.985.-

Propiedad intelectual

Jean O. Lanjouw Josh Lerner "The Enforcement of Intellectual Property Rights: A Survey of the Empirical Literature" W6296

Poupurri

James D. Adams Zvi Griliches "Research Productivity in a System of Universities" W5833

Robert C. Feenstra "New Goods and Index Numbers: U.S. Import Prices" W3610

Bronwyn H. Hall "The Manufacturing Sector Master File: 1959-1987" W3366

Catherine J. Morrison "Productivity Measurement with Nonstatic Expectations and Varying Capacity Utilization: An Integrated Approach" W1561