

DESREGULACIÓN GRANULAR EN ARGENTINA
GRANULAR DEREGULATION IN ARGENTINA

ÍNDICE

- 1. Resumen Ejecutivo**
- 2. Introducción**
 - 2.1. Contexto Político y Económico Actual en Argentina**
 - 2.2. Importancia de la Desregulación Subnacional**
 - 2.3. Objetivos del Proyecto**
- 3. Marco Conceptual de la Desregulación Granular**
 - 3.1. Definición y Alcances**
 - 3.2. Enfoque Adaptado a la Estructura Federal Argentina**
- 4. Diagnóstico del Entorno Regulatorio Subnacional**
 - 4.1. Análisis Fiscal y Tributario Provincial**
 - 4.1.1. Autonomía Fiscal y Dependencia de la Coparticipación**
 - 4.1.2. Estructura y Distorsiones de Ingresos Brutos: La Problemática de los Productores Agrícolas en Santa Fe**
 - 4.1.3. Gasto Provincial: Nación ya hizo el esfuerzo, ahora le toca a las Provincias**
 - 4.2. Barreras Legales y Administrativas**
 - 4.2.1. Competencias Provinciales y Municipales**
 - 4.2.2. Limitaciones Constitucionales y Oportunidades de Reforma**
 - 4.2.3. El Gasto de las Legislaturas Provinciales**
 - 4.3. Casos de Estudio Locales**
 - 4.3.1. El Paradigmático Ejemplo de la Provincia de Santa Fe**
 - 4.3.2. Comparación con Otras Provincias**
- 5. Propuestas de Reforma y Modelos de Implementación**
 - 5.1. Reforma Constitucional y Legislación Habilitante: El Caso Santafesino**
 - 5.2. La Maldición del SIRCREEB: Distorsiones del Régimen de Recaudación Bancaria**
- 6. Conclusiones y Recomendaciones Finales**

1. Resumen Ejecutivo

- Argentina se encuentra en un momento de redefinición política y económica, con un nuevo gobierno que busca estabilizar las cuentas públicas, reducir la inflación crónica y rediseñar el federalismo fiscal. A pesar de los avances iniciales, persisten desafíos estructurales que condicionan la competitividad y la inversión.
- La presión tributaria excesiva y la fragmentación normativa entre Nación, provincias y municipios han configurado un marco que desalienta la producción y genera incertidumbre jurídica, por lo que resulta necesario avanzar en un proceso de **desregulación granular** que actúe de manera diferenciada en cada jurisdicción.
- Este concepto propone un enfoque descentralizado y adaptativo que, en lugar de imponer reformas uniformes desde el nivel central, busca desmontar las regulaciones innecesarias de manera progresiva, atendiendo a las particularidades de cada provincia y municipio.
- La experiencia del Ministerio de Desregulación, liderado a nivel nacional por Federico Sturzenegger, demuestra que la simplificación normativa es posible y genera impactos positivos inmediatos, pero también que su sostenibilidad depende de trasladar el proceso a los niveles subnacionales.
- El diagnóstico fiscal revela una fuerte dependencia de las provincias respecto de la coparticipación federal, un uso distorsivo de impuestos como Ingresos Brutos —con particular impacto, por ejemplo, en productores agropecuarios de Santa Fe— y niveles de gasto provincial que contrastan con los esfuerzos de ajuste emprendidos por la Nación.
- A esto se suma un entramado legal y administrativo caracterizado por exceso normativo, superposición de competencias y regulaciones obsoletas, lo que incrementa los costos de cumplimiento, multiplica los trámites burocráticos y favorece la discrecionalidad.
- La fragmentación regulatoria impacta especialmente en las PyMEs, que deben adaptarse a marcos diferentes en cada provincia, mientras que la burocracia duplicada en áreas como exportaciones agropecuarias constituye una traba directa a la inserción internacional de la producción.
- La falta de claridad normativa ha derivado en una creciente judicialización de los conflictos regulatorios, debilitando la seguridad jurídica y consolidando la percepción de Argentina como un país riesgoso para la inversión.
- Frente a este panorama, el reporte propone un **marco legal de reforma** que incluye visiones críticas respecto a las reformas constitucionales, la eliminación de distorsiones del régimen de recaudación bancaria como el SIRCREEB, y proyectos como la Ley Antipercepciones y Retenciones, orientados a limitar abusos fiscales y proteger la propiedad privada.
- La estrategia de implementación se basa en la generación de mecanismos de coordinación interjurisdiccional y de incentivos fiscales para provincias que avancen en la simplificación normativa y programas piloto sectoriales. En este esquema, la Nación actúa como catalizador, pero el verdadero motor del cambio reside en la iniciativa local, transformando al federalismo argentino en un laboratorio de reformas que promueva la transparencia, la inversión y el desarrollo sostenible.

2. Introducción

Argentina atraviesa un momento decisivo. Tras años de crisis fiscal, presión tributaria excesiva y un marco regulatorio fragmentado entre Nación y provincias, la llegada del nuevo gobierno ha introducido señales de cambio orientadas a ordenar las cuentas públicas, reducir distorsiones y devolver previsibilidad a la economía. Si bien persisten desafíos estructurales de gran magnitud, **las primeras reformas han generado una expectativa renovada en amplios sectores sociales y productivos.** En este contexto, resulta imperioso repensar la arquitectura institucional y política que sostenga el futuro desarrollo, especialmente en lo que respecta a la distribución de competencias, recursos y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno.

Fundación Libertad ha asumido el compromiso de aportar evidencia, propuestas y un marco de reflexión para fortalecer la libertad económica y la gobernabilidad democrática. Este reporte surge como parte de un esfuerzo más amplio de incidencia en políticas públicas, en línea con iniciativas internacionales que promueven el respeto por la propiedad privada, la transparencia en la administración estatal y la necesidad de avanzar hacia un federalismo auténtico y eficiente.

El documento que sigue tiene un doble propósito. Por un lado, busca ofrecer un diagnóstico claro sobre los problemas estructurales que afectan a las provincias argentinas —en especial, su dependencia financiera del gobierno central y la ausencia de incentivos para una administración responsable—. Por otro, propone un conjunto de lineamientos orientados a recuperar la lógica de un federalismo competitivo, donde las jurisdicciones se conviertan en motores de crecimiento, innovación y desarrollo institucional.

La oportunidad de una reforma constitucional, como la que hoy se debate en la Provincia de Santa Fe, refuerza la urgencia de este debate. Allí se pone en juego la capacidad de cada provincia para definir sus propias reglas, a la vez que también la chance de establecer salvaguardas frente al avance del poder político sobre derechos individuales fundamentales, entre ellos la propiedad privada.

Con este reporte, Fundación Libertad procura contribuir a la discusión pública y a la generación de consensos que permitan avanzar hacia un país más libre, más próspero y más justo. El camino no será sencillo, pero creemos que la combinación de ideas sólidas, instituciones firmes y ciudadanos comprometidos es la base sobre la cual puede construirse una Argentina mejor.

2.1. Contexto Político y Económico Actual en Argentina

Tal como se mencionara anteriormente, **Argentina atraviesa un proceso de redefinición política y económica** marcado por tensiones estructurales de largo plazo y, al mismo tiempo, por la irrupción de un nuevo escenario institucional. El cambio de administración en diciembre de 2023 con **la presidencia de Javier Milei** inauguró un ciclo caracterizado por un fuerte énfasis en la corrección de los desequilibrios fiscales y monetarios, junto con la búsqueda de un rediseño profundo del rol del Estado en la vida económica y social.

El punto de partida es complejo. El país arrastra más de una década de estancamiento económico, con una inflación crónicamente elevada que en 2023 alcanzó niveles inéditos en el mundo, déficits persistentes financiados por emisión monetaria, un tipo de cambio múltiple con brechas significativas, y un esquema tributario de alta presión sobre la producción y el empleo. A ello se suma una infraestructura institucional debilitada por prácticas discrecionales y un marco regulatorio que ha desalentado la inversión y la competitividad.

El nuevo gobierno ha planteado un programa de estabilización que combina ajuste del gasto público, reformas estructurales orientadas a la liberalización de mercados y un redimensionamiento del federalismo fiscal. Estas iniciativas han abierto un debate intenso tanto en el Congreso como en la sociedad civil, donde coexisten apoyos firmes, resistencias corporativas y dudas sobre la viabilidad política de los cambios.

En este escenario, **el papel de las provincias y de los municipios adquiere una centralidad renovada.** La discusión sobre los recursos fiscales, la distribución de competencias y la necesidad de generar incentivos a la responsabilidad en el manejo de las cuentas públicas subnacionales se ha convertido en uno de los ejes de la agenda de debate. La presión ciudadana por mayor transparencia, eficiencia y resultados concretos amplifica la urgencia de respuestas institucionales y políticas a la altura del desafío.

En suma, **el contexto argentino actual se caracteriza por una doble dinámica:** por un lado, **la inercia de problemas estructurales que limitan el desarrollo;** por el otro, **la oportunidad que ofrece un ciclo de reformas** que, aunque complejo, abre la posibilidad de un cambio profundo en la lógica de gobernanza económica y política.

2.2. Importancia de la Desregulación Subnacional

La discusión sobre la desregulación en Argentina suele concentrarse en las reformas de alcance nacional, vinculadas a la política macroeconómica, el comercio exterior o la estructura tributaria federal. Sin embargo, existe una dimensión igualmente relevante y, en muchos casos, más cercana a la vida cotidiana de los ciudadanos y a la dinámica productiva: la desregulación en el plano subnacional. **Provincias y municipios son actores centrales en la definición de reglas de juego que inciden de manera directa en la competitividad,** en la inversión y en la generación de empleo. Su capacidad para promover entornos más flexibles, transparentes y abiertos a la iniciativa privada puede marcar la diferencia entre territorios estancados y territorios con potencial de desarrollo.

El nivel subnacional, además, concentra una parte significativa de las cargas burocráticas que enfrentan las empresas y emprendedores: habilitaciones comerciales, regulaciones urbanísticas, tributos locales, inspecciones, registros, y procedimientos administrativos que muchas veces se superponen con los de la Nación. Esta maraña normativa constituye un freno para la actividad económica, ya que multiplica costos de cumplimiento, genera inseguridad jurídica y desincentiva la innovación. Desregular en este nivel no implica desatender el rol del Estado, sino reorientarlo: simplificar trámites, eliminar requisitos redundantes, transparentar procesos y, en última instancia, devolver libertad y responsabilidad a los ciudadanos y a los actores económicos.

A su vez, **la desregulación subnacional adquiere especial relevancia en un país federal como la Argentina**, donde las provincias gozan de autonomía amparada constitucionalmente y donde los municipios, amparados por las constituciones y normativas locales, ejercen competencias cada vez más amplias. El federalismo no puede convertirse en un pretexto para la proliferación de trabas, sino que debe erigirse en una oportunidad para la competencia virtuosa entre jurisdicciones. Aquellas provincias y ciudades que se animen a abrir sus mercados, a flexibilizar normativas y a ofrecer entornos más amigables para la inversión, estarán en mejores condiciones de atraer capital humano y financiero, generando círculos virtuosos de desarrollo.

Por otra parte, **la agenda de desregulación subnacional también responde a una necesidad de justicia territorial**. En un país marcado por fuertes asimetrías entre regiones, reducir barreras internas y facilitar la movilidad de recursos y personas es un paso imprescindible para democratizar las oportunidades de progreso. No se trata únicamente de favorecer a los grandes polos urbanos o a los sectores más dinámicos de la economía, sino de dar oxígeno a las pequeñas y medianas empresas, al emprendedor local y a la producción regional, que son la columna vertebral de la economía argentina.

La desregulación subnacional constituye un componente indispensable de cualquier estrategia de modernización institucional y económica. No habrá desarrollo sostenible ni recuperación plena de la confianza social si la simplificación normativa y la apertura a la iniciativa privada no alcanzan también a provincias y municipios. El desafío radica en articular políticas que, respetando la autonomía federal, promuevan la convergencia hacia un marco común de mayor libertad económica, menos trabas y más oportunidades para todos los argentinos.

2.3. Objetivos del Proyecto

El presente proyecto se propone sentar las bases de una agenda de desregulación subnacional que, partiendo de un diagnóstico riguroso y sustentado en evidencia comparada, permita generar propuestas concretas para el debate público y la acción política en Argentina. La iniciativa busca mostrar cómo la reducción de barreras normativas, fiscales y burocráticas en los distintos niveles de gobierno no solamente es posible, sino también indispensable para dinamizar la economía, favorecer la inversión privada y ampliar los márgenes de libertad de los ciudadanos.

Entre los objetivos centrales se destacan:

1. **Identificar los principales nudos regulatorios** que, en provincias y municipios, frenan la actividad productiva, encarecen el costo de vida y desalientan la formalización laboral y empresarial.
2. **Analizar experiencias internacionales y locales exitosas**, a fin de demostrar que la desregulación es una herramienta viable y eficaz cuando se la aplica con coherencia institucional y visión de largo plazo.
3. **Proponer lineamientos de reforma normativa y administrativa** que los distintos niveles de gobierno puedan implementar, con un criterio de gradualidad y realismo político, pero sin perder de vista la meta de una Argentina más competitiva y abierta.
4. **Promover un cambio cultural e institucional**, que permita superar la lógica del intervencionismo excesivo y avanzar hacia un esquema en el que la autonomía

provincial y municipal se traduzca en más libertad y responsabilidad para gobernantes y ciudadanos.

Este proyecto busca convertirse en un insumo estratégico tanto para decisores públicos como para actores sociales y económicos comprometidos con el futuro del país. Desde Fundación Libertad entendemos que la discusión sobre la desregulación no debe limitarse al plano nacional: es en el entramado subnacional donde se juegan buena parte de las oportunidades y obstáculos que condicionan el desarrollo argentino. Con esta convicción, la iniciativa se plantea como un aporte a la construcción de consensos reformistas que trasciendan coyunturas y que fortalezcan la senda de crecimiento y libertad que el país necesita.

3. Marco Conceptual de la Desregulación Granular

La discusión sobre la desregulación en Argentina no puede agotarse en un plano meramente macroeconómico o en la eliminación de grandes barreras regulatorias a nivel nacional. Si bien estas reformas son imprescindibles para dinamizar la economía y generar un clima más competitivo, existe un plano igualmente crucial: la regulación que emana de los niveles subnacionales de gobierno. Municipios y provincias, en su diversidad de competencias, capacidades y realidades productivas, configuran un entramado normativo que, en muchos casos, condiciona la inversión, limita la innovación y fragmenta la integración de mercados.

En este marco, el concepto de “**desregulación granular**” alude a un enfoque que reconoce la complejidad y diversidad de realidades económicas, sociales e institucionales dentro de un mismo país. A diferencia de los procesos de liberalización general que suelen aplicarse de manera homogénea y centralizada, la desregulación granular implica diseñar marcos normativos flexibles, ajustados a las necesidades y particularidades de cada sector, región o nivel de gobierno. Se trata de un método que no elimina indiscriminadamente reglas, sino que las revisa con precisión quirúrgica, identificando cuáles generan distorsiones innecesarias, trabas al desarrollo o incentivos contraproducentes, y las sustituye por esquemas más simples, previsibles y compatibles con la lógica de mercado.

El valor de este enfoque reside en que invita a observar la arquitectura regulatoria como un mosaico, donde cada pieza importa y donde las distorsiones locales pueden neutralizar o incluso revertir los beneficios de las reformas nacionales. De allí que sea necesario dotar de un marco conceptual sólido a la idea de desregulación granular: una perspectiva que no se limite a “menos reglas” en abstracto, sino que piense en **qué tipo de regulaciones deben eliminarse, cuáles deben mantenerse y cuáles adaptarse** según las características propias de cada jurisdicción.

En las siguientes secciones se avanzará, en primer lugar, en una **definición y delimitación de los alcances** de este concepto (3.1.), para luego examinar cómo puede articularse de manera práctica con la **estructura federal argentina**, marcada por tensiones históricas entre centralismo y autonomía provincial (3.2.). Este recorrido permitirá comprender tanto el contenido teórico como la aplicabilidad institucional del enfoque, ofreciendo un marco que oriente reformas concretas y sostenibles en el tiempo.

3.1. Definición y Alcances

El concepto de **desregulación granular**, previamente introducido, hace referencia a un proceso de revisión y simplificación normativa que no se concibe como un acto aislado ni como una política uniforme de alcance general, sino como una estrategia precisa, sistemática y adaptada a sectores, jurisdicciones y realidades concretas. En lugar de derogar regulaciones de manera indiscriminada, se propone una metodología de identificación y análisis detallado de aquellas normas que generan costos desproporcionados, trabas burocráticas innecesarias o distorsiones en la competencia, al mismo tiempo que se conserva y fortalece el marco normativo indispensable para garantizar la seguridad jurídica y la protección de derechos fundamentales. En otras palabras, la desregulación granular no supone la ausencia absoluta de reglas, sino la presencia de reglas más simples, claras y funcionales al desarrollo económico.

Los **alcances de este enfoque** son amplios y multidimensionales. En lo económico, busca reducir barreras a la entrada de nuevos actores, abaratar costos de transacción y facilitar la innovación en sectores productivos que suelen quedar atrapados por marcos regulatorios obsoletos o excesivos. En lo político, implica devolver autonomía a los niveles subnacionales y a las comunidades locales para que adapten su normativa a las particularidades de su territorio, superando la lógica de “una misma regla para todos” que tantas veces ha demostrado inefficiencia en un país federal como Argentina. En lo social, la desregulación granular persigue empoderar a los ciudadanos, al disminuir los márgenes de discrecionalidad estatal que alimentan la corrupción y la arbitrariedad en la aplicación de permisos, licencias o habilitaciones.

La **exitsa experiencia reciente en el ámbito nacional**, bajo la conducción de Federico Sturzenegger en el Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado, constituye un antecedente relevante para comprender los alcances de este concepto. Sturzenegger impulsó un programa que, lejos de limitarse a un recorte superficial de trámites, buscó diseñar un nuevo paradigma institucional donde la regulación estatal se justificara únicamente cuando resultara indispensable. Su enfoque de “desregulación inteligente”—basado en un análisis exhaustivo de costos y beneficios, la eliminación de requisitos redundantes y la digitalización de procesos— permitió visibilizar la magnitud del entramado normativo que asfixiaba la actividad privada en Argentina y sentó las bases de un cambio cultural hacia un Estado menos intervencionista y más orientado a la eficiencia. La lógica de la desregulación granular retoma esa experiencia, pero la traslada al nivel provincial y municipal, donde muchas veces se reproducen los mismos vicios regulatorios que a nivel central, afectando de manera directa la vida cotidiana de los emprendedores, los productores, los consumidores, los usuarios y los ciudadanos.

En virtud de todo lo anterior, la desregulación granular es un concepto que combina rigor analítico con sensibilidad territorial. Se trata de un proceso que no busca imponer un vacío normativo, sino generar un marco regulatorio más liviano, racional y previsible, capaz de promover la iniciativa privada, la competitividad y la confianza en las instituciones. Sus alcances no se limitan a la eficiencia económica, sino que también involucran la calidad democrática y la recuperación del principio de libertad en el ámbito productivo y social.

3.2. Enfoque Adaptado a la Estructura Federal Argentina

El diseño de una estrategia de desregulación granular en Argentina no puede abstraerse de la realidad institucional que define al país: un federalismo complejo, atravesado por tensiones entre Nación, provincias y municipios. A diferencia de los procesos de desregulación centralizados, donde una autoridad nacional concentra las decisiones y despliega medidas uniformes para todo el territorio, **el enfoque aquí propuesto reconoce que las regulaciones en Argentina no solamente emanen del poder central, sino que se multiplican en una maraña normativa** que incluye leyes provinciales, ordenanzas municipales y disposiciones administrativas locales. En este sentido, cualquier proyecto de desregulación que pretenda ser eficaz y sostenible debe articularse con la arquitectura federal, evitando imponer soluciones uniformes que desconozcan las particularidades regionales y, a la vez, ofrezca herramientas que incentiven a los gobiernos subnacionales a revisar críticamente sus propios marcos regulatorios.

La experiencia comparada demuestra que la desregulación centralizada, aunque efectiva en el corto plazo, suele generar resistencias locales, tanto políticas como sociales, al percibirse como una imposición externa. En Argentina, esto se ve reforzado por la tradición de autonomía provincial consagrada en la Constitución Nacional, donde cada jurisdicción conserva competencias esenciales en materia económica, tributaria y administrativa. Es por ello que la desregulación granular, entendida como un proceso escalonado, adaptativo y diferenciado, resulta especialmente pertinente. Este enfoque busca eliminar regulaciones innecesarias, a la par que alinea incentivos entre los distintos niveles de gobierno, promoviendo que las provincias y municipios internalicen los beneficios de reducir trabas burocráticas y normativas.

En términos prácticos, **un enfoque federal adaptado implica diseñar mecanismos que combinen lineamientos generales de la Nación con la flexibilidad necesaria para que cada jurisdicción adapte su implementación** según sus condiciones económicas, institucionales y sociales. Así, mientras el gobierno nacional puede establecer criterios rectores —como simplificación administrativa, reducción de costos de transacción o eliminación de licencias redundantes—, corresponde a las provincias y municipios definir cómo traducir esos principios en reformas concretas en sectores productivos clave. Este proceso se vería fortalecido con instrumentos de coordinación interjurisdiccional, tales como consejos federales, mesas de diálogo público-privadas y sistemas de evaluación comparativa (*benchmarking*) que permitan identificar y difundir buenas prácticas regulatorias en todo el país.

De esta forma, **la desregulación granular se concibe como un proceso dinámico y descentralizado**, donde el éxito no depende únicamente de la voluntad del gobierno central, sino de la capacidad de cada provincia y municipio para asumir un rol activo en la modernización de su propio entramado normativo. La estructura federal argentina, lejos de ser un obstáculo, puede transformarse en una ventaja si se la entiende como un laboratorio de políticas, en el que las reformas regulatorias no se aplican de manera uniforme: se experimentan, ajustan y replican de acuerdo con las experiencias exitosas de cada jurisdicción. En este marco, la Nación cumple un papel clave como catalizador y garante de coherencia mínima, pero el motor del cambio reside en la diversidad y la iniciativa local.

4. Diagnóstico del Entorno Regulatorio Subnacional

La lógica de mercado en la Argentina, como se ha mencionado anteriormente, no puede analizarse únicamente desde la órbita nacional. Si bien los lineamientos macroeconómicos que dicta la Nación tienen un peso decisivo en la estabilidad general, las dinámicas provinciales y municipales representan un entramado regulatorio que condiciona de manera directa la vida cotidiana de los ciudadanos y la competitividad de los sectores productivos. En un país federal, donde las provincias conservan amplias competencias en materia fiscal, administrativa y legislativa, el diagnóstico del entorno subnacional es indispensable para comprender por qué las reformas estructurales, aún cuando se diseñan con racionalidad económica a nivel central, suelen encontrar obstáculos en su implementación práctica.

En efecto, la descentralización política que la Constitución Nacional consagra se combina con una centralización económica de hecho, producto del esquema de coparticipación y de la persistente dependencia financiera de las provincias respecto de la Nación. Este doble movimiento genera tensiones permanentes: por un lado, provincias que reclaman autonomía decisoria; por el otro, jurisdicciones que, al no recaudar lo suficiente para sostener sus presupuestos, recurren a mecanismos distorsivos de financiamiento que afectan la producción, el comercio y la inversión. El resultado es un mosaico regulatorio donde conviven normas, tributos y restricciones de enorme heterogeneidad, que fragmentan el mercado interno, al mismo tiempo que también incrementan los costos de transacción y reducen la previsibilidad.

De allí que el presente diagnóstico se estructure en torno a tres ejes fundamentales. El primero se refiere a **la arquitectura fiscal subnacional**: la relación entre autonomía y dependencia financiera, el impacto de tributos como Ingresos Brutos –con efectos particularmente nocivos en provincias agrícolas como Santa Fe– y la cuestión del gasto público provincial, que aparece como el próximo frente de ajuste luego del esfuerzo ya realizado por la Nación. El segundo eje se centra en **las barreras legales y administrativas**, donde se examinan tanto las competencias provinciales y municipales, como las limitaciones y oportunidades que ofrece el propio texto constitucional, junto con la pesada carga que implica el funcionamiento de legislaturas provinciales sobredimensionadas. Finalmente, el tercer eje recoge **casos de estudio locales**, con especial atención al ejemplo paradigmático de Santa Fe y su comparación con otras provincias, a fin de mostrar en detalle cómo las lógicas regulatorias heterogéneas impactan en la productividad y en la calidad institucional.

Este recorrido busca poner en evidencia que el debate sobre el mercado en la Argentina no puede agotarse en las discusiones sobre el Banco Central, la política monetaria o las reglas de comercio exterior. El verdadero desafío es reconocer que la vitalidad de la economía depende también de remover los obstáculos que surgen en el nivel subnacional. Si la Nación ya ha iniciado un proceso de corrección y disciplina macroeconómica, el federalismo exige ahora que las provincias asuman la responsabilidad de revisar sus propias estructuras de gasto e ingreso, y de adaptar sus marcos regulatorios para que dejen de ser un freno y se conviertan en motores de desarrollo.

4.1. Análisis Fiscal y Tributario Provincial

El análisis de la situación fiscal y tributaria en el ámbito subnacional constituye un punto de partida indispensable para comprender las tensiones estructurales que atraviesan las

finanzas públicas argentinas. Las provincias, al tiempo que gozan de un grado significativo de autonomía política y administrativa, muestran una marcada debilidad en materia fiscal, tanto por su dependencia de los recursos transferidos desde la Nación como por la configuración de sus propios regímenes impositivos. Este entramado genera, de manera simultánea, incentivos perversos y limitaciones estructurales que condicionan la sostenibilidad del sistema y comprometen la capacidad de los gobiernos provinciales para asumir responsabilidades fiscales plenas.

En términos generales, el cuadro que se observa combina tres fenómenos interrelacionados: en primer lugar, la baja autonomía tributaria de las provincias y su correlativa dependencia del esquema de coparticipación federal, que lejos de constituir una herramienta de coordinación, se ha transformado en un mecanismo de sometimiento financiero y de desincentivo a la generación de ingresos genuinos. En segundo lugar, la estructura de impuestos provinciales —con especial énfasis en Ingresos Brutos— reproduce distorsiones económicas severas, particularmente en sectores productivos estratégicos como el agro, al encarecer la cadena de valor y erosionar la competitividad. Finalmente, el gasto público provincial permanece, en la mayoría de los casos, desalineado con los esfuerzos de consolidación fiscal ya emprendidos por la Nación, lo que plantea la necesidad de trasladar el ajuste hacia niveles subnacionales si se busca un reequilibrio integral de las cuentas públicas.

El estudio de estas dimensiones no puede reducirse a un mero inventario contable. Se trata, más bien, de identificar las causas estructurales que explican la incapacidad de muchas jurisdicciones para equilibrar ingresos y gastos sin recurrir a transferencias discrecionales o a la profundización de la presión fiscal sobre los contribuyentes locales. De allí que este apartado se organice en torno a tres ejes fundamentales:

- **4.1.1. Autonomía Fiscal y Dependencia de la Coparticipación**, donde se examinará la fragilidad de la recaudación propia y las tensiones derivadas del esquema de transferencias intergubernamentales.
- **4.1.2. Estructura y Distorsiones de Ingresos Brutos: La Problemática de los Productores Agrícolas en Santa Fe**, que pondrá de relieve los efectos económicos de la principal fuente tributaria provincial sobre un sector clave para el desarrollo regional.
- **4.1.3. Gasto Provincial: Nación ya hizo el esfuerzo, ahora le toca a las Provincias**, en el que se analizará el desbalance entre el ajuste fiscal nacional y la inercia de las erogaciones subnacionales, con particular atención al peso de las burocracias locales.

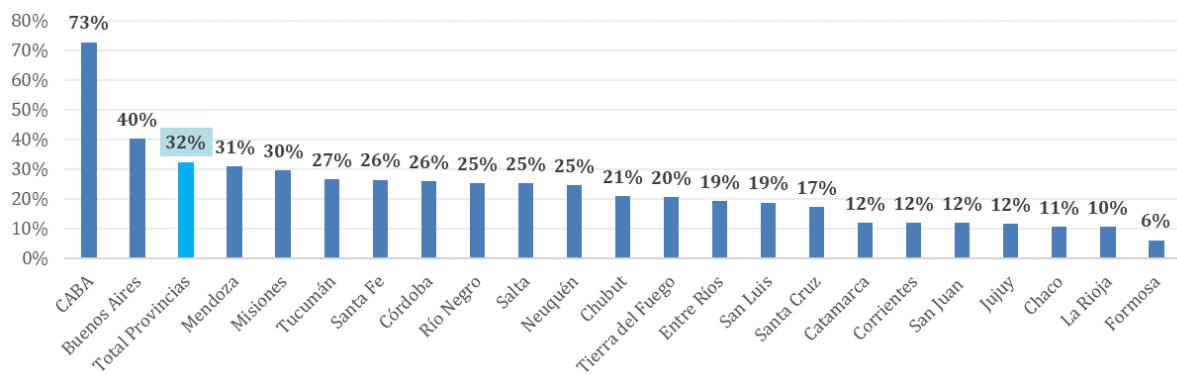
En conjunto, estas subsecciones buscan ofrecer un diagnóstico integral de la arquitectura fiscal provincial y de los desafíos que enfrentan las jurisdicciones en el marco de una economía que demanda mayor disciplina presupuestaria, reducción de distorsiones y responsabilidad compartida en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

4.1.1. Autonomía Fiscal y Dependencia de la Coparticipación

En promedio, solo el 32% de los recursos provinciales corresponde a recaudación propia, el resto proviene de recursos de origen nacional. Ingresos Brutos concentra el 82% de la recaudación de las jurisdicciones.

- Del conjunto de los recursos que utilizan las provincias sólo un 32% proviene de recaudación propia (es decir, impuestos propiamente provinciales), el resto se cubre con Recursos de Origen Nacional (RON), siendo la mayor parte de ellos productos de la Coparticipación Federal de Impuestos, aunque en años anteriores han sido bastante relevantes las transferencias no automáticas (discretionales) que el gobierno central envía a las provincias para compensar la falta de recursos de algunas de ellas.
- La diferencia entre provincias es sustancial. Por ejemplo, en Formosa sólo el 6% de sus recursos se explican por recaudación propia, y en otras 6 provincias es menor al 15% (Corrientes, Catamarca, San Juan, Jujuy, Chaco y La Rioja). Por otro lado, Buenos Aires recauda por su cuenta alrededor del 40% de los recursos con los que financia sus gastos y la Ciudad de Buenos Aires lo hace en un 73%. Esto se debe a que son las dos jurisdicciones más perjudicadas en términos per cápita en la Coparticipación Federal, teniendo que hacerse de recursos por otras fuentes.

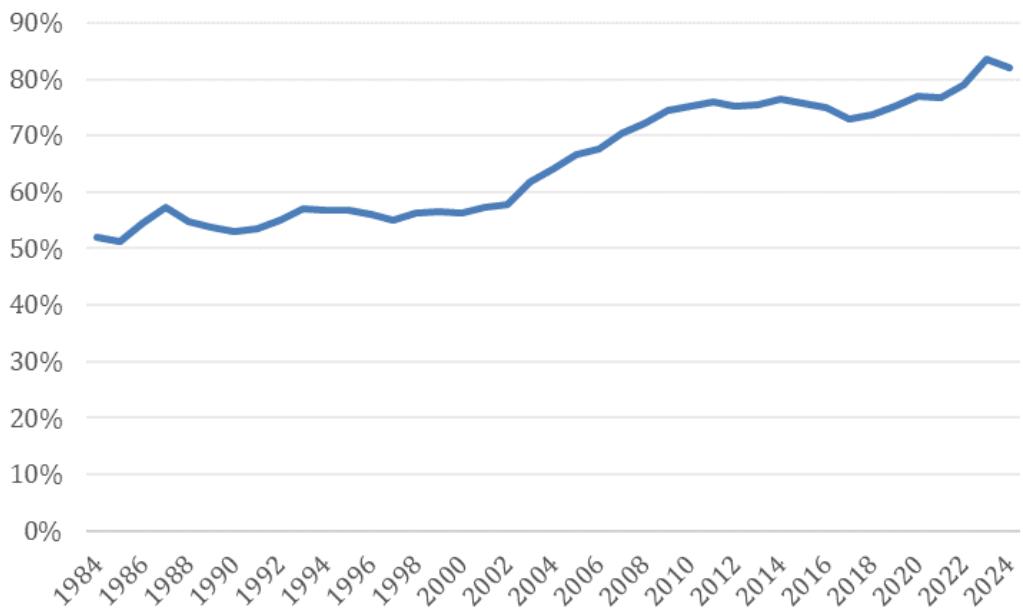
Participación de la Recaudación Tributaria Provincial en el Total de Recursos Año 2024



Fuente: Fundación Libertad en base a información de DNAP-MECON.

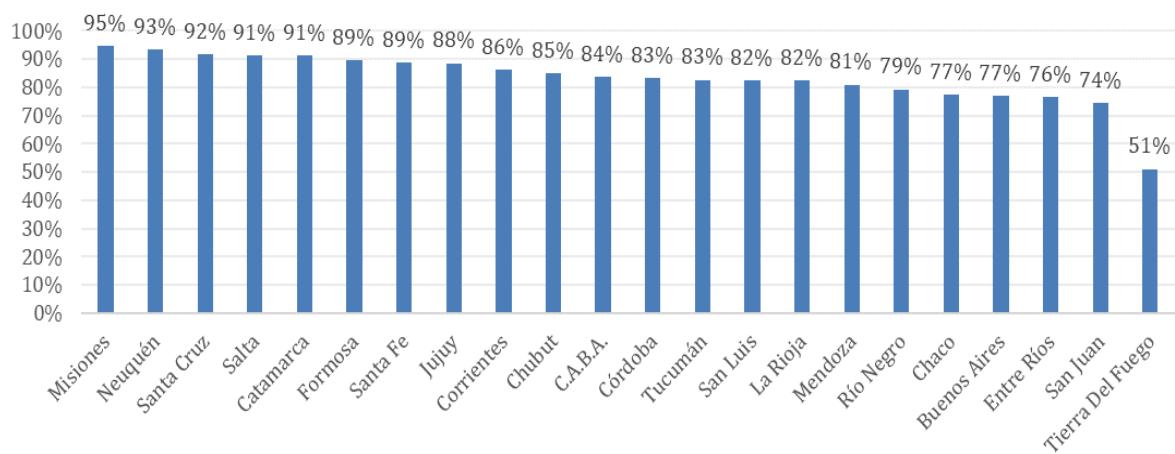
- Otro aspecto negativo es que la recaudación provincial además de ser escasa está fuertemente concentrada en un impuesto, los Ingresos Brutos (IIBB). Específicamente concentra el 82% de la recaudación de las provincias. Cifra que no ha parado de incrementarse de forma tendencial en los últimos 40 años.
- Hay provincias en las que IIBB llega a representar más del 90% de su recaudación como es el caso de Misiones (95%), Neuquén (93%), Santa Cruz (92%), Salta y Catamarca (91%).

Participación de Ingresos Brutos (IIBB) en la Recaudación Tributaria del Conjunto de Provincias (1984-2024)



Fuente: Fundación Libertad en base a información de DNAP-MECON.

Participación de Ingresos Brutos (IIBB) en el total de la Recaudación Provincial Año 2024

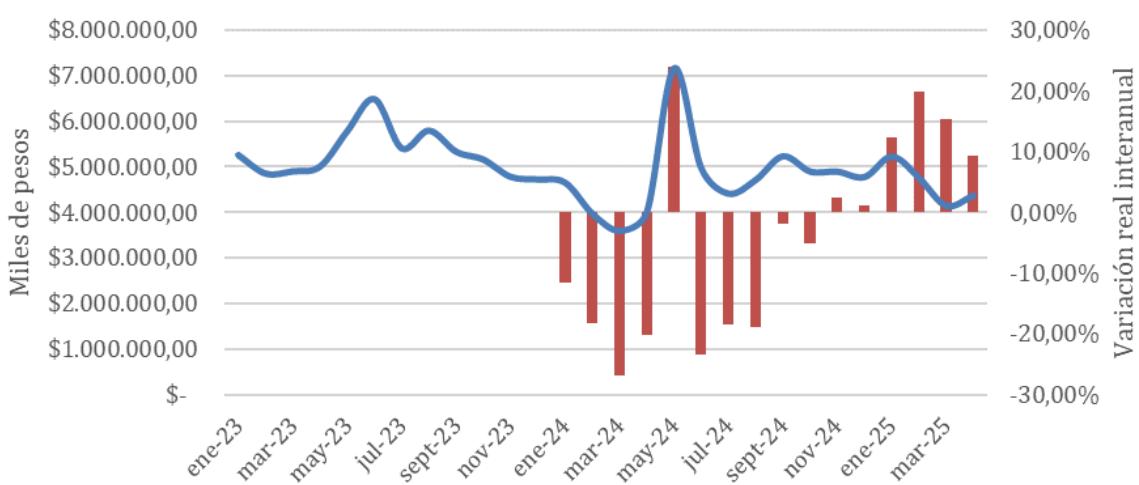


Fuente: Fundación Libertad en base a información de DNAP-MECON, INDEC y estimaciones propias. Datos de empleados públicos al 2021 (últimos disponibles).

- Este tributo (IIBB) es sumamente distorsivo por el efecto “cascada” o acumulación que tiene, debido a que grava cada fase sucesiva. Es un factor central del denominado “costo argentino”. Una propuesta que recientemente contempló el gobierno nacional es modificar el IVA, de forma tal que tenga un componente o alícuota nacional y dejar abierta la posibilidad a que cada provincia fije una alícuota adicional para cubrir su recaudación.
- Por el tipo de tributo tiene sentido que esto se enmarque en una conjunta eliminación de Ingresos Brutos. Al respecto debe considerarse que hoy aproximadamente el 89% de lo recaudado por IVA se coparticipa entre Nación y Provincias, quedándose el tesoro central con aproximadamente un 40%.

- Suponiendo un alícuota promedio actual cercana al 20%, implicaría, en caso de que saliera del régimen de coparticipación y se introdujeran los cambios planteados por el gobierno, un efecto neutro para el Estado Nacional si fija una alícuota base en torno al 8%, dejando luego que las provincias compitan por el tramo adicional que debería cubrir la recaudación que necesiten.
- Más allá de este planteo, sobre el cuál no hay precisiones técnicas aún, los últimos meses los recursos enviados en concepto de transferencias automáticas vienen subiendo en términos reales, aunque aún se compara contra meses de baja recaudación producto de la recesión del año anterior. Esto debería ser un catalizador para que las provincias continúen con el acomodamiento de sus cuentas fiscales.

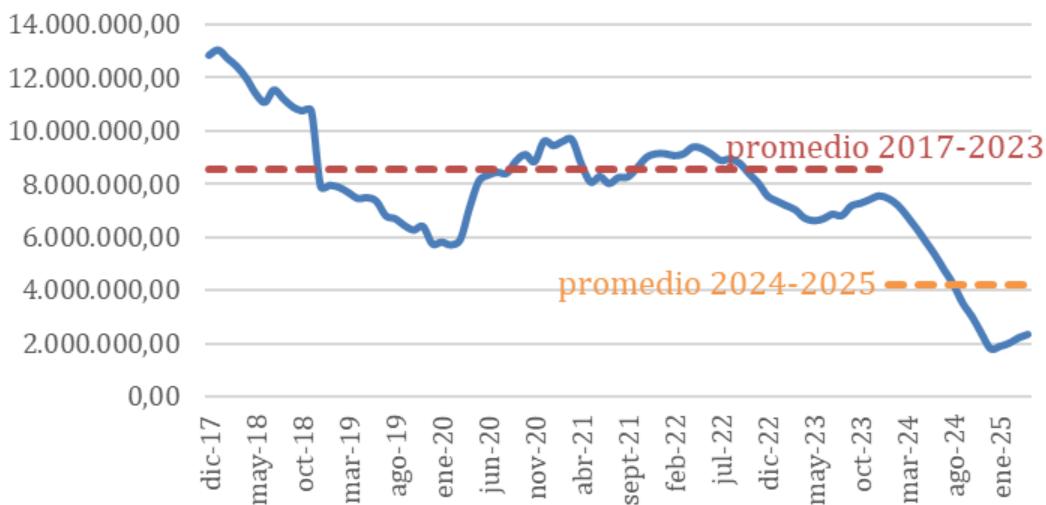
**Transferencias automáticas por Coparticipación Federal al conjunto de las provincias.
Enero 2023 – Abril 2025. A precios de abril 2025.**



Fuente: Fundación Libertad en base a información de DNAP-MECON, INDEC y estimaciones propias. En el eje derecho se mide la variación real interanual mensual.

- Por último, ha sido fuerte la reducción en las transferencias discretionariales desde el cambio de gobierno. En concreto, si tomamos un promedio móvil de 12 meses (para aminorar los efectos de la estacionalidad) entre 2017 y 2023 se enviaban un promedio de 8,53 billones de pesos al año (a precios de abril de 2025) en concepto de estas transferencias, mientras que entre el año anterior y lo que va de este la cifra se reduce a 4,21 billones (51% menos).

Transferencias no automáticas (discretoriales) a provincias. Promedio móvil de 12 meses. A precios de abril de 2025.



Fuente: Fundación Libertad en base a información de MECON, INDEC y estimaciones propias.

- **Además, si tomamos los últimos 12 meses se enviaron a pesos de hoy unos 3,29 billones, es decir un 61% menos que en el período 2017-2023.** Así en promedio se recortaron en un 75% en términos reales si consideramos lo que va del nuevo gobierno comparado a los 16 meses anteriores.
- Hubo diferencias entre provincias, con algunas sufriendo recortes mayores al 90% (que eran las más beneficiadas durante el gobierno anterior) y CABA recibiendo una suba real (probablemente explicada por la devolución de recursos de coparticipación quitados por el gobierno anterior a la Ciudad que llevó posteriormente a un fallo judicial a favor de esta última).

El desafío federal del próximo ciclo fiscal

A la luz de los datos, el diagnóstico es claro: El modelo actual de alta dependencia financiera, baja autonomía tributaria y elevada rigidez del gasto no es compatible con un sendero de equilibrio sostenido. Las provincias deben encarar reformas estructurales que le permitan mayor autonomía y solvencia fiscal.

4.1.2. Estructura y Distorsiones de Ingresos Brutos: La Problemática de los Productores Agrícolas en Santa Fe

El sector agropecuario constituye uno de los pilares económicos de la provincia de Santa Fe. Si bien la producción primaria está exenta del Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB), el tributo sí alcanza a numerosos proveedores de bienes y servicios que integran la cadena agropecuaria.

Marco normativo y alícuotas relevantes

El Impuesto a los Ingresos Brutos (IIBB) es el principal tributo provincial en Argentina, representando más del 70% de la recaudación propia en muchas jurisdicciones. En el caso de Santa Fe, su estructura mantiene las características generales del sistema: es un impuesto plurifásico en cascada, lo que significa que grava la

facturación de cada etapa de la cadena productiva, sin permitir la deducción de pagos previos.

Este diseño genera efectos acumulativos que se trasladan a los precios finales, distorsionando la competitividad. Si bien la producción primaria agropecuaria goza de exención, los eslabones vinculados a la provisión de bienes y servicios —fletes, contratistas, insumos, seguros, servicios financieros— sí tributan IIBB, generando un impacto indirecto sobre el productor.

En términos de alícuotas, Santa Fe aplica una alícuota básica del 4,5%, con excepciones diferenciales como: 1,5% para transporte automotor de cargas; 2% para comercio mayorista/minorista de agroquímicos, semillas y fertilizantes; y entre 6% y 7% para servicios financieros y seguros. El caso del acopio de granos no tiene un tratamiento específico, por lo que se aplica la alícuota general del 4,5%. La literatura especializada y los reclamos del sector productivo suelen señalar que esta estructura impositiva es regresiva y poco neutral, ya que no discrimina entre actores grandes o pequeños y genera un efecto cascada que termina recayendo sobre quienes tienen menor poder de negociación: los productores primarios.

Datos de mercado

Se incorporan precios de referencia de labores agrícolas (FACMA¹, junio 2025), tarifas de fletes (mesas de negociación FADEEAC²/Bolsa de Comercio Rosario, marzo 2025) y primas de seguros agrícolas (Superintendencia de Seguros de la Nación y sector, 2024/2025). Estos valores se utilizarán como base para los ejemplos numéricos.

Ejemplos numéricos de incidencia del IIBB

Soja (3 t/ha, distancia 400 km)

- Flete: $3 \text{ t} \times \$51.169 = \$153.507/\text{ha} \rightarrow \text{IIBB } 1,5\% = \$2.303/\text{ha}$
- Siembra directa + fertilización simple: $\$94.358 \rightarrow \text{IIBB } 4,5\% = \$4.246/\text{ha}$
- 2 aplicaciones fitosanitarias: $\$27.819 \rightarrow \text{IIBB } 4,5\% = \$1.252/\text{ha}$
- Fertilización (voleo + incorporada): $\$58.618 \rightarrow \text{IIBB } 4,5\% = \$2.638/\text{ha}$
- Seguro agrícola (prima \$10.000/ha): $\text{IIBB } 4,5\% = \$450/\text{ha}$

Subtotal IIBB indirecto (soja, sin insumos comerciales): $\$10.889/\text{ha}$

Si se agregan insumos comerciales por \$250.000/ha $\rightarrow \text{IIBB } 2\% = \$5.000/\text{ha}$

→ **Total IIBB soja (ejemplo con insumos): \$15.889/ha**

Maíz (7 t/ha, distancia 400 km)

- Flete: $7 \text{ t} \times \$51.169 = \$358.183/\text{ha} \rightarrow \text{IIBB } 1,5\% = \$5.373/\text{ha}$
- Paquete de labores (estimado): $\$180.795/\text{ha} \rightarrow \text{IIBB } 4,5\% = \$8.136/\text{ha}$

¹ Federación Argentina de Contratistas de Máquinas Agrícolas (FACMA).

² Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas (FADEEAC).

- Seguro agrícola (prima \$10.000/ha): IIBB 4,5% = \$450/ha

Subtotal IIBB indirecto (maíz, sin insumos comerciales): \$13.959/ha

Si se agregan insumos comerciales por \$250.000/ha → IIBB 2% = \$5.000/ha

→ **Total IIBB maíz (ejemplo con insumos): \$18.959/ha**

Conclusiones

El análisis evidencia que el IIBB, aun cuando no grava directamente a la producción agropecuaria en Santa Fe, sí constituye un costo indirecto significativo. **En los ejemplos presentados, para soja el impacto puede superar los \$15.000 por hectárea y para maíz rondar los \$19.000 por hectárea. Esto representa entre el 4% y el 6% de los costos directos de producción**, dependiendo del cultivo, la distancia a puerto y la intensidad en el uso de insumos.

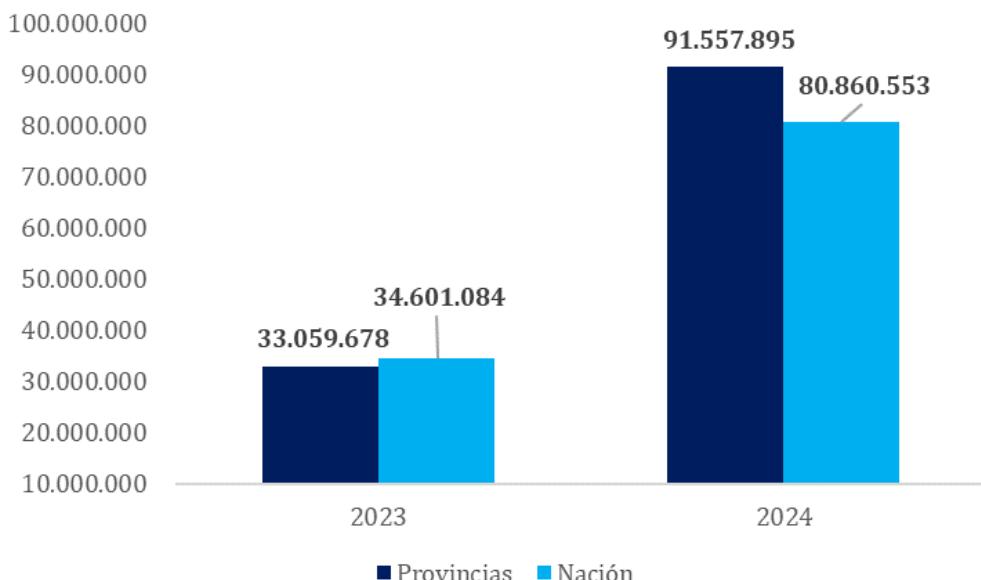
4.1.3. Gasto Provincial: Nación ya hizo el esfuerzo, ahora le toca a las Provincias

Durante 2024 el Gobierno nacional efectuó un recorte del gasto equivalente a 4,2 puntos del PBI. Por su parte, el conjunto de las 24 provincias hizo lo propio en 1,9 puntos del producto. Así, por primera vez en muchos años, las provincias concentran un gasto superior al de la Nación tanto en términos absolutos como en proporción del PBI.

- En plena campaña de elecciones legislativas provinciales, el Gobierno nacional ha centrado el mensaje en la importancia de cada distrito para consolidar el rumbo económico iniciado el 10 de diciembre de 2023.
- **Durante 2024, el Gobierno nacional logró un recorte significativo del gasto, equivalente a 4,2 puntos porcentuales del PBI, mientras que el conjunto de las 24 provincias redujo su gasto en 1,9 puntos del producto.** Esta diferencia en el esfuerzo marca un punto de inflexión: por primera vez en muchos años, las provincias concentran un gasto superior al de la Nación, tanto en valores absolutos como en proporción al producto.
- La meta de reducción del gasto consolidado al 25 % del PBI —acordada entre Nación y provincias en el pacto de mayo— está aún lejos, considerando que en 2023 el gasto total (excluyendo gobiernos municipales) superaba el 35% del producto. Si bien la Nación fue quien más ajustó en este primer tramo, es evidente que ha agotado buena parte de su margen de maniobra: el grueso de su presupuesto está hoy destinado a prestaciones sociales, jubilaciones, transferencias y subsidios, todos componentes difíciles de recortar sin provocar tensiones sociales o legales.
- Las provincias, en cambio, cuentan todavía con herramientas más ágiles para consolidar: estructuras administrativas sobredimensionadas, regímenes de empleo público con disparidad de criterios, sistemas de compras descentralizados y, en muchos casos, gastos de capital que pueden priorizarse sin afectar derechos adquiridos. Todo esto sugiere que el ajuste por venir deberá recaer, en buena medida, sobre los gobiernos subnacionales.

- En términos nominales, en 2023 la Nación ejecutó \$34,6 billones y las provincias \$33,1 billones. Un año después, el gasto nacional trepó a \$80,9 billones, mientras que las jurisdicciones provinciales alcanzaron los \$91,6 billones. Este salto —aunque ambas variaciones quedaron por debajo de la inflación— revela un traslado efectivo del peso del Estado hacia las provincias.

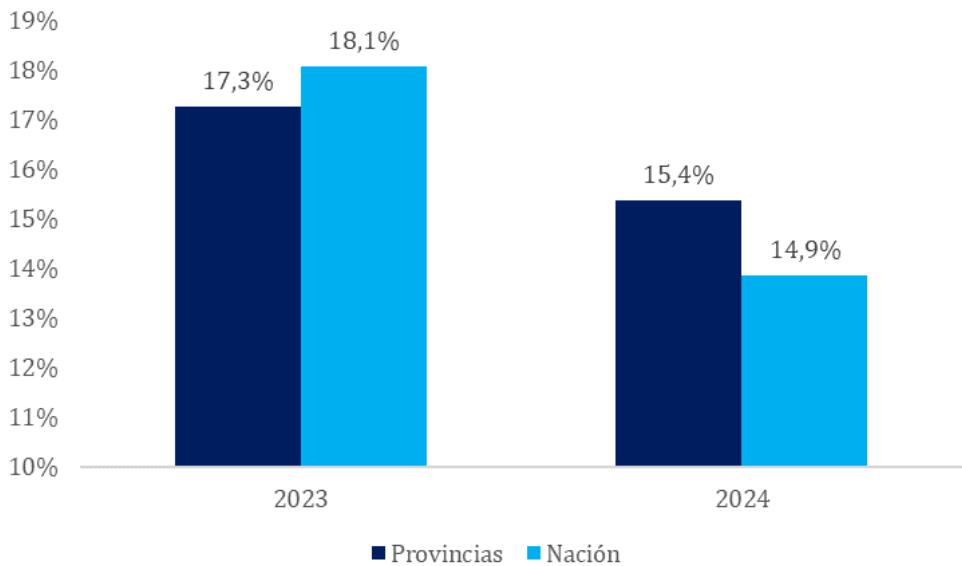
Ejecución Presupuestaria Nación vs. Provincias – valores nominales



Fuente: Fundación Libertad en base a información de MECON. Gasto ejecutado (base devengado). La Pampa y Santiago del Estero imputadas por promedio provincial.

- Si se mira el gasto como porcentaje del producto, el cambio es claro. **La Nación pasó de representar el 18,1% del PBI al 13,9 %, mientras que las provincias bajaron del 17,3% al 15,4%**. En términos relativos, el ajuste nacional fue más drástico, y en términos estructurales, las provincias ya lideran el gasto público total.

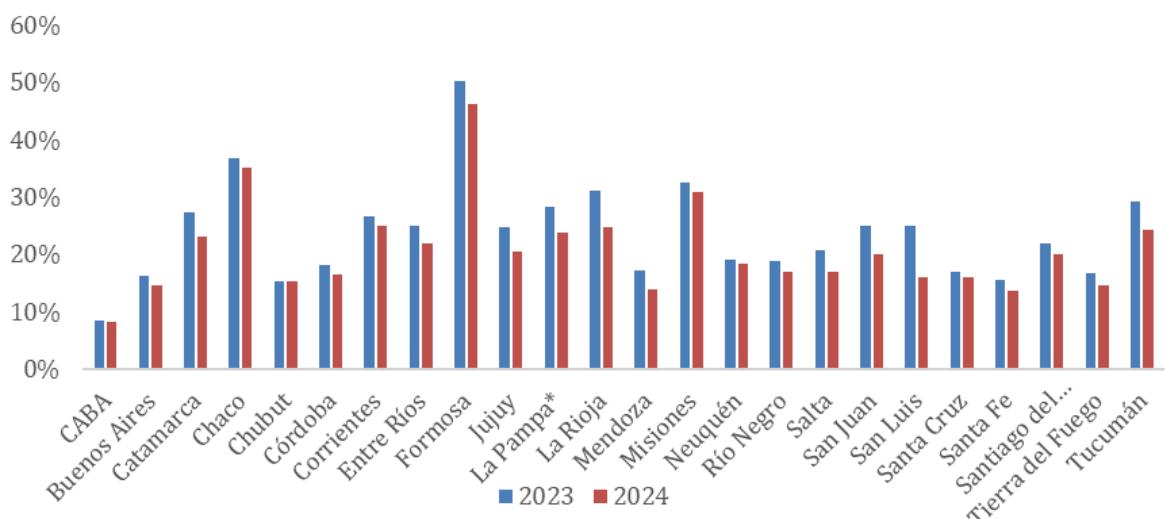
Gasto / PBI – Nación vs. Provincias 2023-2024



Fuente: Fundación Libertad en base a información de MECON. Gasto ejecutado (base devengado). La Pampa y Santiago del Estero imputadas por promedio provincial.

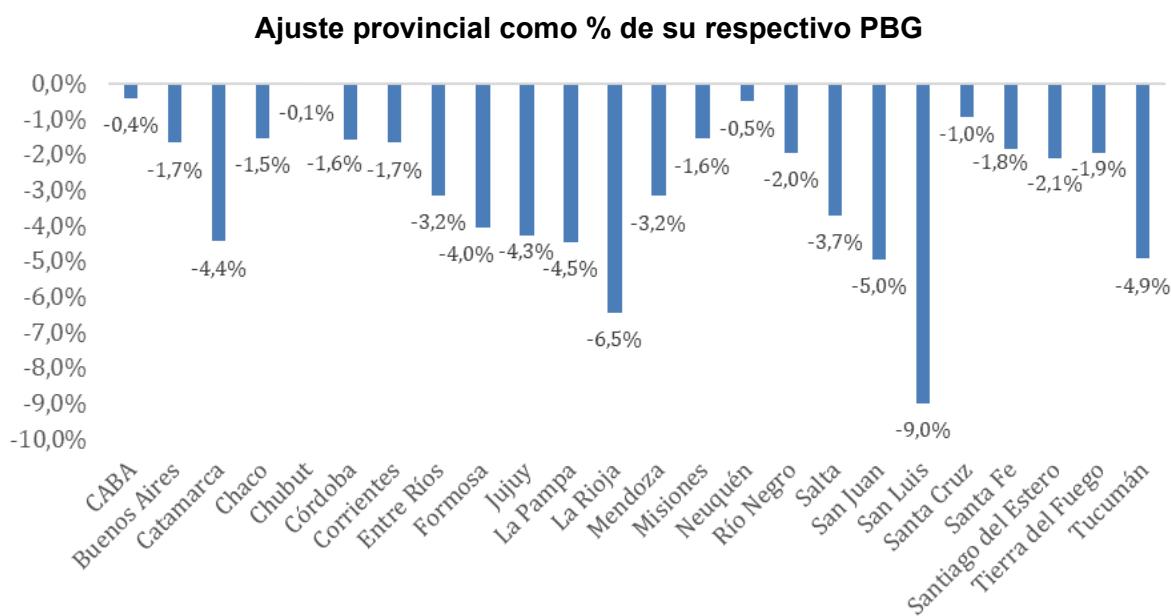
- Ahora bien, el esfuerzo fiscal no puede medirse solo por su impacto sobre el PBI. También, debe considerarse cuánto significa ese ajuste para cada provincia en relación con su propia economía. Por eso, analizar el ajuste del gasto sobre el Producto Geográfico Bruto (PBG) resulta clave.
- Asimismo, debe tenerse en cuenta el punto de partida, esto es, el nivel de gasto en relación al producto de cada jurisdicción. **Hay provincias en que esta relación se ubica en torno al 50% en tanto que en otras no llega al 10%.**

Participación del Gasto Total de las Provincias en su respectivo PBG 2023 - 2024



Fuente: Fundación Libertad en base a información de MECON. Gasto ejecutado (base devengado). La Pampa y Santiago del Estero imputadas por promedio provincial.

- Cuando se observa el desglose del ajuste por provincia, queda en evidencia que algunas jurisdicciones como San Luis (-9,0 p.p. de su PBG), La Rioja (-6,5), San Juan (-5,0), y Tucumán (-4,9) realizaron podas importantes. En cambio, otras como Neuquén, CABA o Santa Cruz hicieron ajustes más marginales. Aunque, en cada caso se debe considerar el margen que hay para hacer recortes sin costo social o restricciones legales.



Fuente: Fundación Libertad en base a información de MECON. Gasto ejecutado (base devengado).
La Pampa y Santiago del Estero imputadas por promedio provincial.

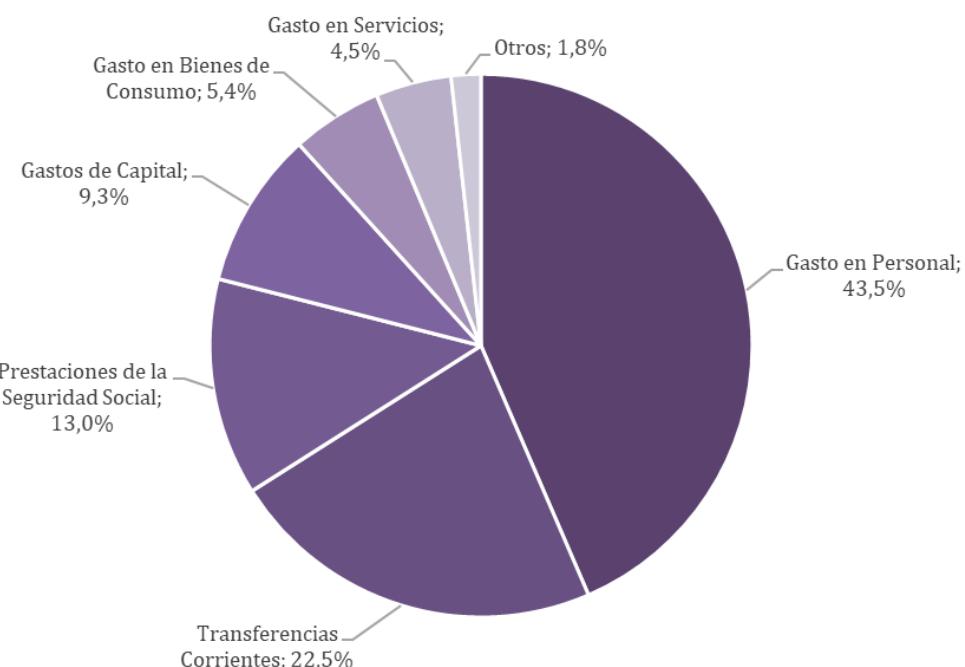
- En este contexto, debe tenerse en cuenta que no todos los recortes pesan igual en el PBI nacional. Por ejemplo, CABA, que concentra el segundo mayor PBG del país, redujo su gasto de 8,5 % a 8,1% sobre su producto, apenas 0,4 puntos porcentuales. Ese esfuerzo, medido sobre el total del PBI nacional, representa sólo -0,03 p.p. En cambio, Formosa bajó su nivel de gasto de 50,2% a 46,2% del PBG —es decir, 4 puntos porcentuales— aunque su impacto sobre el PBI nacional fue de apenas -0,06 p.p.
- Este contraste ilustra dos cosas: por un lado, el esfuerzo relativo de algunas provincias ha sido mayor y, por otro, el peso de ese esfuerzo en el equilibrio macroeconómico nacional es dispar.

¿Por dónde podrían empezar la tarea las provincias? Del análisis de la composición del gasto se desprende claramente que hay que discutir el empleo público a nivel provincial.

- Para poder concretar en un futuro próximo lo que se acordó en el “Pacto de Mayo” antes mencionado será necesario que las provincias encaren cambios profundos. Hemos analizado la evolución del gasto nacional y de las provincias, y si bien ambas tienen una posición fiscal sólida, es claro que el ajuste en Nación fue muy superior y que el margen de reducción de gastos es cada vez más reducido. Por tanto, si se pretende continuar la baja del peso del Estado sobre la economía, son las provincias las responsables.

- La primera pregunta que surge en este sentido es: ¿En qué gastan las provincias? Tal como se observa en el gráfico siguiente la mayor parte se destina a pagar personal, es decir sueldos de empleados públicos. Otra parte sustancial (22,5%) paga transferencias corrientes (como es el caso de ciertos subsidios) y un 13% cubre Prestaciones de la Seguridad Social (fundamentalmente jubilaciones provinciales).

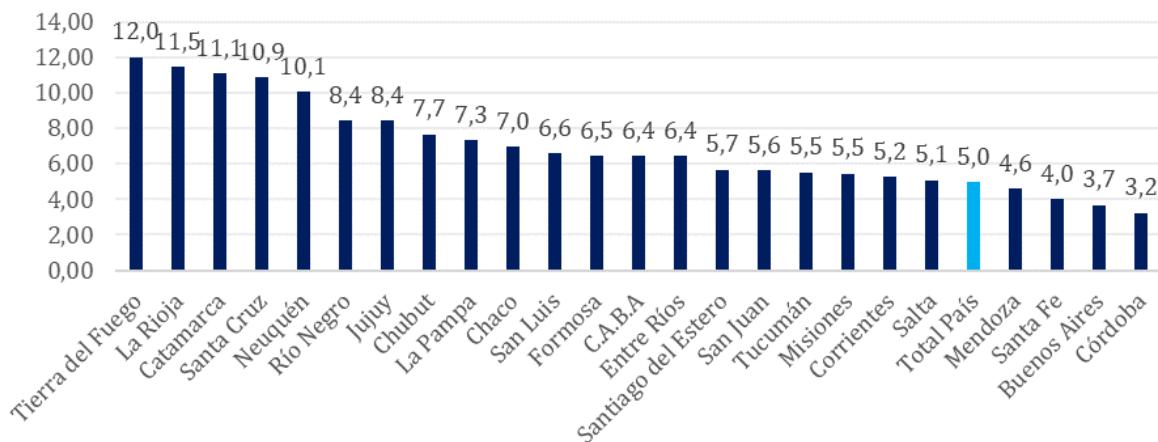
Gasto de las Provincias por partida durante 2024



Fuente: Fundación Libertad en base a información de DNAP-MECON.

- Sin embargo, hay diferencias sustanciales entre ellas. En algunas provincias el gasto en personal representa más del 50% como es el caso de Río Negro (65.6%); Salta (57%) o San Juan (53.6%), y otras cuatro provincias que esta partida se ubica en el orden del 50%.
- Estos guarismos se deben a la importancia que tiene el empleo público en muchas provincias. **Aproximadamente el 30% del empleo promedio en las provincias está concentrado en el sector público, pero en algunas provincias llega a ser superior al 60%, como es el caso de Formosa, La Rioja y Catamarca.** Mientras que en otras jurisdicciones la participación del empleo público en el total es menor al 25%, como en CABA (12,5%), Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba.
- Tan relevante es esta porción del gasto que si las provincias que tienen una cifra de empleados públicos cada 100 habitantes mayor al promedio nacional (5 cada 100) actualmente lo redujeran hasta el nivel promedio, las provincias en su conjunto podrían realizar un ajuste de hasta el 26,5% de su gasto consolidado (4% del PIB). Obviamente no es una cifra alcanzable en el muy corto plazo, pero es un pilar central y ningún ajuste será suficiente si no se discute el rol del empleo público a nivel provincial.

Cantidad de empleados públicos cada 100 habitantes por provincia



Fuente: Fundación Libertad en base a información de DNAP-MECON, INDEC y estimaciones propias.

- En síntesis, el grueso del ajuste de 2024 fue absorbido por el Gobierno nacional, pero el escenario fiscal actual exige que las provincias pasen al frente. Con menor peso del gasto social y más margen de maniobra institucional, muchas jurisdicciones tienen capacidad para racionalizar sin desfinanciar funciones críticas.
- El momento fiscal de la Nación parece haber tocado su techo de ajuste "rápido". El de las provincias, en cambio, recién comienza. Si el país quiere consolidar un equilibrio fiscal genuino, con reglas sostenibles y sin depender de shocks excepcionales, el protagonismo del ajuste deberá trasladarse —de forma inevitable— a los gobiernos provinciales.
- En definitiva, es difícil tanto desde un punto de vista político como económico que las provincias mejoren sus cuentas fiscales, pero creemos que estos guarismos presentados deberían ser un punto inicial para comenzar la búsqueda de soluciones sobre las que serán de ahora en más las protagonistas de este cambio de paradigma en Argentina: las provincias.

4.2. Barreras Legales y Administrativas

La desregulación en Argentina no puede analizarse únicamente como un problema económico o político. En gran medida, su complejidad se debe a la **densa trama de barreras legales y administrativas** que impiden el desarrollo armónico de la actividad privada. Estas barreras actúan como una red que **entorpece la inversión, sofoca la innovación y refuerza lógicas corporativas** más que dinámicas de competencia.

- **Exceso Normativo y Superposición Competencial**

Uno de los problemas más notorios en el entramado regulatorio argentino es el **exceso de normas y regulaciones**. Lejos de aportar certeza y previsibilidad al ciudadano o al empresario, esta **hipertrofia normativa** genera un escenario de **incertidumbre jurídica**, donde nadie sabe con claridad cuál es la regla aplicable, ni qué organismo tiene la última palabra.

En muchos sectores, una misma actividad se encuentra regulada en **tres niveles distintos** —nacional, provincial y municipal—, lo que deriva en una **superposición competencial** difícil de desentrañar. Cada jurisdicción pretende imponer su propia normativa, con **requisitos, formularios, tasas e inspecciones** que, en la práctica, no solamente se acumulan, sino que en ocasiones **se contradicen entre sí**. El resultado es un verdadero **laberinto burocrático** que desalienta la inversión, frena la innovación y termina castigando, sobre todo, al pequeño emprendedor que carece de recursos para enfrentar tal complejidad.

Un ejemplo particularmente ilustrativo se da en la **habilitación de comercios** en ciudades como Rosario o Córdoba. Allí, los trámites municipales se suman a las exigencias nacionales —como la inscripción en **AFIP** o los registros ante **ANMAT** para determinados rubros— y muchas veces **replican controles que ya han sido realizados por otras agencias**. Así, lo que debería ser un procedimiento ágil para iniciar una actividad comercial se transforma en una carrera de obstáculos que puede demorar **meses** y multiplicar los costos.

A esta situación se suma la existencia de **reglamentos técnicos contradictorios**. Por ejemplo, un mismo producto puede requerir una autorización de la autoridad sanitaria nacional, otra de la provincia donde se comercializa, y además cumplir con ordenanzas municipales que, lejos de armonizarse, imponen exigencias adicionales. El caso de la **industria alimenticia** es paradigmático: un emprendimiento gastronómico debe cumplir con el Código Alimentario Nacional, y también con normas locales sobre manipulación de alimentos, habilitaciones edilicias, requisitos de bromatología, y hasta ordenanzas sobre cartelería y publicidad.

Lo mismo ocurre en sectores regulados como el **transporte** o la **construcción**, donde las competencias se entrelazan y los permisos dependen de una multiplicidad de ventanillas, cada una con su lógica propia. En la práctica, esto fomenta la **arbitrariedad administrativa**, pues el éxito o fracaso de un trámite muchas veces depende más de la discrecionalidad de un inspector que de la claridad de la norma.

El exceso normativo incrementa los **tiempos y costos de cumplimiento**, e incentiva la **informalidad**. Muchos optan por iniciar su actividad sin cumplir todas las exigencias, confiando en que la maraña burocrática hará imposible para el Estado controlar todo. De este modo, la inflación normativa termina minando la legitimidad de las instituciones, ya que las normas dejan de ser vistas como un marco de orden, y pasan a percibirse como un **obstáculo arbitrario al desarrollo**.

La **superposición competencial** y el **exceso regulatorio** constituyen una de las principales barreras legales y administrativas que enfrenta hoy la economía argentina. Resolver este problema implica avanzar hacia una **simplificación y armonización normativa**, que reduzca la discrecionalidad y devuelva a las reglas su verdadero propósito: ofrecer seguridad jurídica y facilitar la vida de los ciudadanos y empresas.

- **Regulaciones Obsoletas**

Otra traba frecuente en el desarrollo económico argentino es la permanencia de **normas y regulaciones que fueron concebidas para contextos históricos muy distintos al actual**. Se trata de disposiciones que, en lugar de actualizarse de acuerdo con

las transformaciones tecnológicas, productivas y sociales, permanecen vigentes como resabios de una lógica económica que ya no existe. Estas normas funcionan como **barreras artificiales**, impidiendo la entrada de nuevos actores al mercado y encareciendo innecesariamente los costos de quienes ya operan.

Un ejemplo paradigmático se observa en el **sector del transporte**, donde todavía subsisten **cupos y licencias rígidas heredadas de los años noventa**. En aquel entonces, estas regulaciones respondían a una lógica de control administrativo del mercado y a un contexto de menor competencia. Sin embargo, en la actualidad se han convertido en un obstáculo que **limita la flexibilidad y frena la innovación**.

En el **transporte de cargas interjurisdiccional**, por ejemplo, **los requisitos de licencias y cupos para operar dificultan el ingreso de nuevos jugadores**. El resultado es un mercado con **baja competencia, costos más altos y un servicio menos eficiente**, en un momento en que la logística constituye un factor clave para la competitividad de la producción nacional.

El problema no se reduce al transporte. **Existen regulaciones similares en otros sectores:**

- En la **industria farmacéutica**, persisten trámites de homologación y certificación basados en procedimientos que datan de hace más de veinte años, que no contemplan los avances tecnológicos en digitalización o bioequivalencia.
- En el **sector energético**, muchos marcos regulatorios continúan respondiendo a la lógica de empresas estatales monopólicas de los años ochenta y noventa, dificultando la incorporación de nuevas energías o diversos esquemas de generación y distribución.
- En el **comercio minorista**, ciertos requisitos de habilitación replican criterios de seguridad y estructura edilicia pensados para una época anterior, generando incompatibilidades con nuevos formatos de negocio como el e-commerce o los depósitos de última milla.

En todos estos casos, el efecto es el mismo: **el Estado, en lugar de facilitar el desarrollo, conserva reglas que se han vuelto anacrónicas**, con lo cual **penaliza la innovación y desalienta la competencia**. Estas regulaciones desfasadas prolongan la vida de un modelo que ya no refleja las necesidades del presente y condenan a las empresas y consumidores a pagar el costo de un *statu quo* ineficiente.

La conclusión es clara: **sin una revisión sistemática y periódica de la normativa**, las reglas de juego se convierten en lastres. **La persistencia de barreras artificiales creadas en otros contextos históricos es uno de los principales frenos a la modernización de la economía argentina**.

- **Fragmentación y Rigidicenes Federales**

El **carácter federal de la Argentina** constituye, en muchos casos, un agravante de las dificultades regulatorias. Aunque la autonomía provincial y municipal es un principio constitucional valioso, en la práctica se traduce en una **fragmentación normativa** que desalienta la expansión empresarial y encarece innecesariamente los costos de operación.

Un ejemplo ilustrativo: **una PyME radicada en Santa Fe** que desee extender sus actividades hacia Entre Ríos o la Provincia de Buenos Aires no solamente debe cumplir con los requerimientos nacionales, sino también adaptarse a **tres sistemas regulatorios diferentes**, cada uno con sus propios **formularios, tasas y requisitos administrativos**. Lo que en principio podría ser un trámite sencillo —register la empresa o habilitar un depósito— se convierte en una **odisea burocrática** que consume tiempo, recursos y energía.

Esta situación se repite en múltiples sectores. En el **comercio minorista**, las habilitaciones municipales pueden diferir incluso en localidades limítrofes: requisitos de metros cuadrados, exigencias edilicias específicas, normas de seguridad o pautas de exhibición de mercadería varían de un municipio a otro. Lo mismo ocurre con el **transporte interjurisdiccional**, donde cada provincia puede imponer sus propias condiciones para la circulación, generando solapamientos con las exigencias federales.

Las consecuencias son claras:

- **Altos costos de cumplimiento**, especialmente para PyMEs que no cuentan con departamentos legales o de *compliance* robustos.
- **Desigualdad competitiva**, ya que las grandes empresas logran absorber estos costos mientras que los emprendedores locales quedan relegados.
- **Discrecionalidad burocrática**, en tanto la maraña normativa otorga margen a la interpretación subjetiva y, en algunos casos, a la arbitrariedad de funcionarios locales.

El efecto acumulado es la consolidación de un **entorno empresarial hostil a la inversión**. El empresario argentino termina destinando horas-hombre y recursos a resolver trámites redundantes en lugar de enfocarse en **innovar, contratar y crecer**.

En este sentido, la falta de **armonización regulatoria entre jurisdicciones** se convierte en un obstáculo económico y en un freno al desarrollo del **mercado interno** y a la integración productiva del país.

- **Cargas Administrativas y Costos Ocultos**

El **entramado legal argentino se traduce en una burocracia excesiva**, que condiciona la actividad económica a un esquema de trámites permanentes y, muchas veces, innecesarios. Para operar, una empresa debe enfrentarse a **múltiples formularios, declaraciones juradas y trámites presenciales**, muchos de los cuales podrían simplificarse o incluso eliminarse mediante la adopción de **procesos digitales unificados**. La falta de modernización en la gestión pública se convierte así en un obstáculo directo para la productividad.

Esta complejidad provoca **demoras significativas en las operaciones**, y además abre la puerta a dos problemas recurrentes en la realidad argentina: la **arbitrariedad administrativa** y la **corrupción burocrática**. Allí donde los procedimientos no están claros o se superponen, surge un espacio en el que la discrecionalidad del funcionario de turno puede ralentizar, condicionar o incluso bloquear la autorización de una operación económica legítima.

Un ejemplo ilustrativo se observa en los **permisos de exportación agropecuaria**. Los productores deben cumplir, en primer lugar, con los requisitos establecidos por el gobierno nacional, como los **Registros de Operaciones de Exportación (ROEs)** o las **declaraciones juradas de exportación**, que ya de por sí implican controles exhaustivos y plazos prolongados. Sin embargo, a estos requisitos se suman **trámites provinciales vinculados a controles fitosanitarios** o de calidad, que en muchas ocasiones se **duplican** respecto de las exigencias nacionales. Este **doble control** no agrega valor real al proceso, pero sí introduce **demoras innecesarias** que pueden dejar un cargamento varado durante días en puerto, con costos logísticos crecientes y pérdida de competitividad en mercados internacionales.

La situación se agrava cuando el exceso de trámites se combina con la falta de **coordinación interjurisdiccional**. En provincias limítrofes, por ejemplo, no son infrecuentes los casos en que un camión cargado con granos debe atravesar **controles sucesivos en cada frontera provincial**, aun cuando ya ha sido inspeccionado en origen. Lo mismo ocurre con certificados ambientales, guías de tránsito o autorizaciones de transporte: la empresa debe gestionar un mosaico de permisos fragmentados que, en la práctica, actúan como una **traba al comercio interior y exterior**.

En este contexto, la burocracia deja de cumplir su supuesta función de garantizar seguridad jurídica y calidad de los productos, para transformarse en un **laberinto normativo** que erosiona la competitividad y desalienta la expansión empresarial. La pregunta que surge es inevitable: ¿cuánto de este entramado responde a una verdadera necesidad regulatoria y cuánto constituye simplemente un **mecanismo de control político y recaudación fiscal indirecta**?

- **Judicialización e Inseguridad Jurídica**

Finalmente, la falta de claridad normativa y la superposición de reglas contradictorias se traducen en un fenómeno recurrente y cada vez más extendido: la **judicialización de los conflictos regulatorios**. Ante la ausencia de marcos legales estables, tanto empresas como particulares se ven obligados a recurrir a la vía judicial para obtener certezas mínimas que les permitan llevar adelante actividades económicas básicas. Lo que en otros países suele resolverse con procedimientos administrativos simples y previsibles, en Argentina termina en amparos, medidas cautelares o litigios prolongados que consumen tiempo y recursos.

La consecuencia inmediata de esta situación es doble. Por un lado, **se incrementan los costos de transacción**, porque los actores económicos deben incorporar como parte de su planificación la probabilidad de enfrentar disputas legales. Esto implica contratar equipos jurídicos especializados, asumir gastos en honorarios y destinar recursos a gestiones judiciales en lugar de a inversiones productivas. Por otro lado, **la demora en la resolución de estos conflictos introduce un nivel de incertidumbre** que muchas veces paraliza proyectos enteros o desalienta iniciativas que podrían haber tenido un impacto positivo en la generación de empleo y riqueza.

Más grave aún es el impacto sobre la confianza de los inversores, tanto nacionales como extranjeros. La percepción de que el país carece de reglas claras y de que los derechos adquiridos pueden ser vulnerados o modificados de manera arbitraria genera un clima de

inseguridad jurídica persistente. Argentina pasa a ser vista como un terreno riesgoso, donde las decisiones de inversión dependen más de la voluntad de los jueces o del humor político de turno que de un marco regulatorio previsible.

Ejemplos sobran: desde empresas que deben recurrir a la justicia para importar insumos básicos, hasta productores agropecuarios que enfrentan restricciones de exportación y buscan en tribunales la protección de sus derechos. En todos los casos, el común denominador es el mismo: la falta de un sistema normativo coherente y confiable obliga a trasladar al Poder Judicial la resolución de cuestiones que deberían estar garantizadas por la seguridad del Derecho. Esta judicialización crónica satura a los tribunales, y perpetúa un círculo vicioso de desconfianza y retramiento económico que limita las posibilidades de desarrollo del país.

4.2.1. Competencias Provinciales y Municipales

El análisis de la lógica de mercado en la Argentina exige detenerse en la cuestión de las competencias entre los distintos niveles de gobierno, puesto que la superposición normativa y regulatoria es una de las causas principales de su ineficiencia. La Constitución Nacional establece un **federalismo imperfecto**, en el cual conviven facultades **delegadas a la Nación, reservadas a las provincias** y, en menor medida, atribuidas a los **municipios**.

En virtud del **artículo 121 de la Constitución Nacional**, las provincias “*conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal*”, lo que significa que las competencias originarias corresponden a las provincias, mientras que la Nación ejerce únicamente aquellas funciones expresamente atribuidas (por ejemplo: relaciones exteriores, defensa, aduanas, comercio exterior, moneda, y establecimiento del Código Civil y Comercial). En otras palabras, el poder de la Nación es de carácter excepcional y limitado, mientras que las provincias gozan de una autonomía de base.

El **artículo 75** de la Constitución enumera las atribuciones del Congreso Nacional, entre las que se destacan las vinculadas al diseño de la política macroeconómica: fijar los impuestos nacionales, contraer empréstitos, regular el comercio exterior e interprovincial, dictar la legislación común y establecer los presupuestos. Sin embargo, la forma en que estas competencias nacionales se entrelazan con las potestades provinciales da lugar a zonas grises. Por ejemplo, si bien el comercio exterior es competencia federal, la **ejecución práctica de controles fitosanitarios, medioambientales o logísticos** suele quedar en manos de organismos provinciales, generando duplicidades con los trámites nacionales.

A su vez, las provincias ejercen sus poderes de policía en materias económicas y administrativas: habilitaciones comerciales, control ambiental, registros inmobiliarios y normativas laborales locales. Estas facultades, aunque legítimas, muchas veces se convierten en **barreras regulatorias** que fragmentan el mercado interno. Así, una empresa que quiere operar en varias provincias debe adaptarse a un mosaico normativo de requisitos disímiles, tasas específicas y organismos de control con criterios propios.

En cuanto a los municipios, su autonomía está reconocida en el **artículo 123 de la Constitución**, que faculta a las provincias a asegurar su régimen institucional, político, administrativo, económico y financiero. Esto ha dado lugar a una expansión creciente de la **regulación municipal en actividades productivas**, como habilitaciones de locales,

normas de zonificación, requisitos de seguridad e incluso restricciones ambientales. Si bien en principio son competencias razonables, en la práctica se traducen en cargas adicionales y poco coordinadas que afectan el desenvolvimiento del mercado.

Un ejemplo concreto se observa en el **sector de la construcción**, donde una empresa no solamente debe cumplir con las normas nacionales (seguridad laboral, impuestos nacionales, normativa civil), sino también con disposiciones provinciales (impuestos inmobiliarios, reglamentaciones urbanísticas) y, finalmente, con exigencias municipales (habilitaciones, estudios de impacto ambiental, permisos de obra). El resultado es un **entramado regulatorio múltiple** que incrementa costos, demora inversiones y abre espacios de discrecionalidad.

La falta de articulación entre competencias nacionales, provinciales y municipales genera un **federalismo disfuncional**, donde la autonomía prevista en la Constitución se traduce en **superposición, burocracia y conflictividad normativa**. El desafío, por lo tanto, no está en negar la descentralización que caracteriza al federalismo argentino, sino en diseñar **mecanismos de coordinación** que eviten que cada nivel de gobierno actúe como un obstáculo al funcionamiento del mercado.

4.2.2. Limitaciones Constitucionales y Oportunidades de Reforma

La **Constitución Nacional** establece un delicado equilibrio entre el poder federal y las autonomías provinciales y municipales. El artículo 121 determina que las provincias conservan “todo el poder no delegado” al gobierno federal, mientras que el artículo 75 enumera de forma taxativa las facultades del Congreso en materias como comercio exterior, aduanas, navegación, moneda y deudas públicas. En consecuencia, el diseño constitucional argentino genera un esquema dual: por un lado, la Nación se reserva competencias exclusivas en áreas macroeconómicas y de comercio internacional; por otro, las provincias conservan amplias facultades regulatorias sobre los recursos naturales, la actividad productiva y la organización de sus propios régimen tributarios y administrativos.

Este **marco federal**, sin embargo, presenta limitaciones evidentes cuando se trata de promover un entorno competitivo y previsible para el desarrollo económico. La coexistencia de **24 regímenes fiscales distintos** (23 provinciales más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) se traduce en una presión impositiva descoordinada, con cargas superpuestas y regímenes de retención y percepción que funcionan como verdaderos obstáculos al comercio interjurisdiccional. De manera similar, la facultad provincial sobre los recursos naturales —reconocida en el artículo 124— ha dado lugar a regímenes extractivos divergentes que desalientan la inversión de largo plazo, generando lo que se ha denominado una “república de feudos regulatorios”.

Sin embargo, estas mismas **limitaciones constitucionales** pueden leerse en clave de **oportunidad de reforma subnacional**. La imposibilidad de modificar de manera inmediata el reparto de competencias a nivel nacional no impide que las provincias, en ejercicio de su autonomía, avancen en **procesos de armonización normativa** y de simplificación administrativa. Ejemplos como los pactos fiscales, los acuerdos regionales (e.g. la Región Centro entre Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos) o la adopción de ventanillas únicas electrónicas muestran que es posible construir espacios de cooperación horizontal que reduzcan la fragmentación.

Más aún, la **descentralización de competencias** abre un campo fértil para la innovación institucional. Provincias y municipios pueden convertirse en verdaderos **laboratorios de reforma**, ensayando modelos regulatorios más ágiles, esquemas tributarios menos distorsivos o mecanismos de desburocratización que, de ser exitosos, luego pueden ser replicados en otras jurisdicciones. Así, lo que aparece como un obstáculo desde la perspectiva de la seguridad jurídica nacional puede transformarse en un **incentivo a la competencia institucional** entre provincias, en línea con las teorías de la “competencia federal” que postulan que la descentralización puede disciplinar a los gobiernos al ofrecer a ciudadanos y empresas la posibilidad de “votar con los pies”.

Por tanto, más que una condena a la dispersión normativa, el federalismo argentino podría ser interpretado como un **terreno fértil para reformas experimentales**. Allí donde la Nación ha mostrado rigidez —por ejemplo, en materia tributaria, laboral o comercial—, las provincias tienen la capacidad de diseñar marcos regulatorios más eficientes, siempre que respeten los límites impuestos por la Constitución. El desafío no es abolir el federalismo, sino **dotarlo de reglas de cooperación y coordinación** que lo hagan compatible con la seguridad jurídica y el desarrollo económico.

Las **limitaciones constitucionales** que hoy parecen alimentar la fragmentación pueden transformarse en el motor de un **nuevo federalismo competitivo y reformista**, donde la iniciativa de cambio surja desde abajo, a través de provincias y municipios dispuestos a innovar.

4.2.3. El Gasto de las Legislaturas Provinciales

De acuerdo a los datos de los Presupuestos Provinciales 2024, las provincias³ gastan \$1.218 millones anuales por legislador. El mayor desembolso se observa en Tucumán con \$2.735 millones anuales y el menor en San Luis con \$174 millones. Para el total de provincias el presupuesto para mantener la estructura legislativa asciende a \$1,41 billones.

El costo anual por legislador es diferente entre las provincias. **El costo más alto por legislador se halla en Tucumán, con \$2.735 millones por año, le siguen CABA con \$2.662 millones y Buenos Aires con \$2.233 millones.** En el otro extremo, es decir, las que registran los menores costos por legislador son San Luis y Mendoza, con erogaciones de \$174 y \$242 millones anuales respectivamente.

Un legislador tucumano cuesta 6 veces más que un legislador jujeño, una diferencia considerable teniendo en cuenta que dichas jurisdicciones poseen similares cantidades de legisladores. **Otro contraste similar se da entre las provincias de Catamarca y San Luis. En este caso, la primera casi que sextuplica al gasto por legislador de la segunda.** Otra disparidad considerable se da entre las provincias de Chaco y Misiones, cuyos gastos por legislador son de \$2.492 y \$988 millones respectivamente, es decir, que **el costo en la provincia chaqueña es 2,5 veces el de la santiagueña. Por otra parte, el costo en Santa Fe es 4 veces el de Córdoba.**

³ Queda excluida del análisis Santiago del Estero al estar con presupuesto reconducido del año 2023 y ante la falta de disponibilidad de su proyecto de presupuesto para el año corriente. Para la provincia de Buenos Aires, que también está con presupuesto reconducido del año 2023, se tomó como referencia los valores del proyecto de presupuesto para el año corriente.

Costo anual por legislador provincial según presupuestos 2025

Jurisdicciones	Cantidad de Legisladores	Presupuesto Función Legislativa 2025 (\$)	Presupuesto Anual por Legislador (\$)
Tucumán	49	134.036.885.000	2.735.446.633
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	60	159.694.456.793	2.661.574.280
Chaco	32	79.749.806.346	2.492.181.448
Buenos Aires	138	308.110.000.000	2.232.681.159
Santa Fe	69	142.137.812.000	2.059.968.290
Tierra del Fuego	15	26.514.450.837	1.767.630.056
Neuquén	35	56.065.649.581	1.601.875.702
Chubut	27	31.962.784.351	1.183.806.828
Corrientes	45	51.569.216.058	1.145.982.579
Catamarca	57	58.167.138.664	1.020.476.117
Misiones	40	39.518.228.000	987.955.700
Entre Ríos	51	49.626.454.000	973.067.725
Santa Cruz	24	18.431.219.386	767.967.474
Formosa	30	21.202.878.868	706.762.629
Salta	83	57.465.646.890	692.357.191
La Pampa	30	19.301.992.203	643.399.740
Río Negro	46	29.458.000.000	640.391.304
La Rioja	36	20.668.005.921	574.111.276
San Juan	36	19.545.628.000	542.934.111
Córdoba	70	36.125.287.000	516.075.529
Jujuy	48	21.947.124.903	457.231.769
Mendoza	86	20.844.422.644	242.377.007
San Luis	52	9.023.822.680	173.535.052
Total	1.159	1.411.166.910.125	1.217.572.830

Fuente: Fundación Libertad en base a información de los presupuestos provinciales.

El Gasto del Poder Legislativo en los Presupuestos Provinciales

El gasto destinado al Poder Legislativo en las provincias representa en promedio el 1,39% del total de sus presupuestos. Las tres jurisdicciones que exhiben una mayor participación son: Tucumán (3,9%), Catamarca (2,7%) y Corrientes (2,1%). Si bien estos porcentajes pueden parecer poco significativos dentro de los presupuestos, cuando se realizan algunas comparaciones sobre otras erogaciones que realizan las provincias se puede advertir la importancia relativa de los mismos.

Tucumán, como se mencionó, es la que tiene el mayor costo por legislador y destina un monto total de \$134.037 millones a su Legislatura. **Este importe equivale al 44% de lo que la provincia destina a gastos de capital (\$303.923 millones),** de acuerdo al Presupuesto para el actual ejercicio. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene un presupuesto asignado al Poder Legislativo de \$159.694 millones, monto que equivale al 20% de lo proyectado para el Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano (\$792.139 millones).

La Provincia de Santa Fe, destina a la Legislatura un monto de \$142.138 millones, esta cifra es 1,6 veces superior a la destinada al Ministerio de Trabajo, Empleo y

Seguridad Social (\$90.876 millones). También, este monto equivale al 85% de lo destinado al Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano (\$167.733 millones) y al 64% de la suma destinada al Ministerio de Desarrollo Productivo (\$220.405 millones).

En Catamarca, lo presupuestado a 2025 para su poder legislativo (\$58.167 millones) es 2,4 veces mayor al gasto destinado al Ministerio de Desarrollo Social (\$23.827 millones) y 2,2 veces superior al dirigido para el Ministerio de Trabajo, Planificación y RRHH (\$26.717 millones). **En Chaco, por su parte, el importe destinado al funcionamiento de la labor legislativa más que duplica al gasto dirigido al Servicio Penitenciario Provincial.**

Participación del Gasto en Personal

Debe tenerse en cuenta que la mayor parte del gasto del Poder Legislativo se destina a personal, no sólo considerando el sueldo de los legisladores, sino también, secretarías, asesores y demás empleados permanentes y transitorios.

Para las provincias en las que fue posible obtener este dato, se observa que la participación promedio del gasto en personal en el total del gasto legislativo es del 86%. Las provincias con mayor ratio son: Santa Cruz (97,2%), Río Negro (95,1%) y Corrientes (93,2%). Los menores ratios se encuentran en Santa Fe (64,6%), San Luis (73,9%) y Neuquén (75,7%).

En lo que refiere al personal de las legislaturas – también para las que se pudo acceder a información, en promedio, hay 26 trabajadores por legislador. La jurisdicción con la mayor cantidad de empleados por legislador es Corrientes que cuenta con 3.245 trabajadores, esto significa que tiene 72 empleados por cada legislador. Le siguen Chaco con 70 y Catamarca con 54. En el otro extremo, se encuentra San Luis con 2 empleados por legislador, Córdoba con 8 y Entre Ríos.

Comparación con las Comunidades Autónomas de España

Para dimensionar los números expuestos resulta interesante contrastarlos con el de legislaturas de otros países. La comparación con España puede resultar de utilidad ya que posee una población y una estructura legislativa similar a la de nuestro país.

A partir de los datos de los Presupuestos 2025 de las Comunidades Autónomas, se desprende que el gasto para el total^[1] de las legislaturas españolas asciende a 453 millones de euros. Esta cifra al tipo de cambio oficial del 31 de diciembre de 2024⁴ -momento en el cual la mayoría de los presupuestos provinciales de nuestro país estaban aprobados-, asciende a \$483.486 millones, valor que resulta considerablemente inferior a los \$1.411.167 millones de la Argentina. En forma puntual, el costo en nuestro país resulta 2,9 veces superior al español. Siguiendo estos mismos parámetros, el gasto por legislador del país europeo alcanza los \$399 millones versus los \$1.218 millones del caso argentino, esto es, 3,1 veces más. **Por otra parte, las comunidades españolas destinan en promedio el 0,21% de sus presupuestos al Poder Legislativo, cifra que en nuestro país es de 1,39% -tal como fuera mencionado-. Esto es, 6,6 veces más.**

⁴ Cotización del BCRA al 31/12/2024 (1 euro=1.068 pesos).

Otra diferencia considerable que existe es respecto a la composición del gasto. **Mientras que las legislaturas provinciales argentinas gastan en promedio 86% en personal, sus pares españolas le destinan un 59%.**

Realizando comparaciones más específicas, entre provincias argentinas y comunidades españolas con cantidades de legisladores similares, se pueden destacar los casos de Tucumán (\$2.735 millones) y Murcia (\$376 millones), donde el costo de un legislador de la provincia tucumana es 7,3 veces mayor al de su par española. **Otra diferencia considerable se da entre la provincia de Santa Fe y la Comunidad de Galicia, aquí la primera casi que septuplica a la segunda con gastos de \$2.060 y \$319 millones respectivamente.** También, vale mencionar el contraste que se da entre Chaco y Cantabria, donde la jurisdicción argentina gasta 9 veces más que la española (\$2.492 y \$276 millones respectivamente). A su vez, Buenos Aires gasta 7,3 veces más que Madrid en sus legisladores.

Los resultados muestran una vez más la necesidad imperiosa de reducir el gasto de las legislaturas provinciales. Las cifras erogadas en esta función son desproporcionadas tanto en la comparativa intra-presupuestaria como a nivel internacional. También, cuando se asocia este nivel de gasto a los proyectos presentados y/o aprobados tanto en cantidad como en calidad.

Ante un proceso de reducción del gasto que ha iniciado la actual gestión, el gasto legislativo no puede quedar exento del mismo. Son, quienes conforman las cámaras, quienes deberían tener la iniciativa y la responsabilidad de comenzar este proceso tan demandado por la sociedad.

4.3. Casos de Estudio Locales

El análisis de la lógica —o mejor dicho, de la ausencia de lógica— en el funcionamiento del mercado argentino no estaría completo sin atender a los ejemplos que surgen de la propia experiencia local. En efecto, las provincias, al amparo de la estructura federal, se han convertido en laboratorios de políticas fiscales y regulatorias que, lejos de estimular la producción, han terminado por intensificar las distorsiones estructurales ya presentes a nivel nacional. Así, cada jurisdicción ha desarrollado sus propias variantes de presión impositiva, control administrativo y mecanismos de recaudación, configurando un mosaico fragmentado que encarece, burocratiza y desincentiva la actividad económica.

En este apartado nos concentraremos en **casos concretos** que permiten ilustrar con claridad el problema. La **Provincia de Santa Fe** ofrece un ejemplo paradigmático: a pesar de su potencial productivo —agrícola, industrial y logístico—, ha replicado algunos de los mecanismos de presión fiscal que generan un círculo vicioso de informalidad, litigiosidad y pérdida de competitividad. En contraste, la observación de otras jurisdicciones provinciales permite advertir matices y diferencias en la forma en que se instrumentan estas políticas, aunque todas ellas comparten una misma raíz: la dificultad de construir un sistema tributario coherente y funcional dentro de un país donde las competencias fiscales están fragmentadas y superpuestas.

El propósito de esta sección es, por tanto, **desmenuzar esas experiencias locales** para comprender hasta qué punto el federalismo fiscal argentino ha devenido en un entramado de distorsiones que atentan contra la lógica de mercado. En primer lugar, analizaremos el caso de Santa Fe, cuya situación sintetiza como pocas la contradicción entre potencial económico y asfixia regulatoria. Luego, avanzaremos en una **comparación con otras provincias**, con el objetivo de identificar similitudes, divergencias y patrones comunes. Esta mirada comparativa no solamente permitirá dimensionar el problema en su escala real, sino también abrir la reflexión sobre los límites y desafíos que enfrenta cualquier intento de reforma en un contexto de descentralización tributaria y autonomía provincial.

4.3.1. El Paradigmático Ejemplo de la Provincia de Santa Fe

La Provincia de Santa Fe constituye un caso paradigmático dentro del mapa fiscal y de transparencia de la Argentina. **Si bien no es la jurisdicción más crítica en términos de desequilibrios financieros ni la más opaca en materia de control institucional, presenta una serie de distorsiones y prácticas que muestran la necesidad de reformas profundas.**

A continuación se desarrollan **seis ejes clave en los que la provincia tiene margen para implementar reformas: empresas del Estado, gasto legislativo, gasto en reemplazo docente, programas de ministerios y secretarías a revisar, empleados públicos y caja previsional**. Se trata de aspectos clave que explican gran parte de la ineficiencia en el uso de los recursos provinciales.

Empresas del Estado

La apertura de la categoría “Empresas, Sociedades del Estado y Otros Entes” muestra que en la provincia existen nueve entes, a saber: Santa Fe Gas y Energías Renovables SAPEM, Banco de Santa Fe SAPEM, Radio y Televisión Santafesina, Laboratorio Industrial Farmacéutico S.E., Empresa Provincial de Energía (EPE), Aguas Santafesinas S.A. (ASSA), Ente Interprovincial Túnel Subfluvial R.U. - C.S.B., Fideicomiso Provincial de Producción Pública de Medicamentos y la Unidad Ejecutora Biprovincial Acueducto Santa Fe-Córdoba. Para el año 2024 en su conjunto se presupuestaron gastos por \$524.674,9 millones en tanto que se estimaron ingresos por \$520.899,1 millones, dando como resultado un déficit por \$3.775,8 millones.

Para tener una visión más completa, se analiza también cómo fue su evolución en el tiempo. En base a la cuenta de inversión de la provincia, se obtiene que entre el **período 2008-2023 los resultados se reparten casi equitativamente entre superávits (7) y déficits (9)**. Sin embargo, si se acorta el período y se releva la última década tan solo quedan 3 superávits (2015, 2021 y 2022).

**Empresas Públicas Provinciales - Ahorro-Inversión-Financiamiento
Ejecución Año 2023 (en millones de pesos)**

Concepto	Aguas Santafesinas	Túnel Subfluvial Uranga-Sylvestre	Laboratorio industrial farmacé	EPE	Banco Santa Fe SAPEM (en	Fideicomiso programática produc	Radio y televisión santafesina	Santa Fe gas y energía s	Unidad Ejecutora Biprovincial	Total

	e Begnis	utico SE		liquidac ión)	ción de medica mentos		renovab les SAPEM	Acuedu cto Santa Fe-Córd oba		
Recursos Corrientes	47.000,86	1.218,24	6.963,94	273.752,28	1.016,03	302,37	1.069,85	422,80	56,18	331.802,55
Gastos Corrientes	46.984,52	1.313,93	6.910,50	257.671,68	70,03	223,04	1.016,73	426,10	56,18	314.672,72
Resultado Económico	16,34	-95,68	53,44	16.080,60	946,00	79,33	53,12	-3,30	0,00	17.129,84
Recursos de Capital	8.731,47	0,00	133,51	516,79	0,00	0,00	30,20	9.865,79	866,20	20.143,96
Gastos de Capital	8.796,65	21,99	78,23	19.348,34	0,00	87,67	81,79	10.192,06	0,00	38.606,74
Recursos Totales	55.732,33	1.218,24	7.097,45	274.269,08	1.016,03	302,37	1.100,05	10.288,59	922,38	351.946,52
Gastos Totales	55.781,18	1.335,92	6.988,73	277.020,02	70,03	310,72	1.098,52	10.618,17	56,18	353.279,46
Resultado Financiero antes de contribuciones	-48,85	-117,67	108,72	-2.750,94	946,00	-8,35	1,53	-329,58	866,20	-1.332,94
Contribuciones Figurativas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gastos Figurativos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Resultado Financiero	-48,85	-117,67	108,72	-2.750,94	946,00	-8,35	1,53	-329,58	866,20	-1.332,94

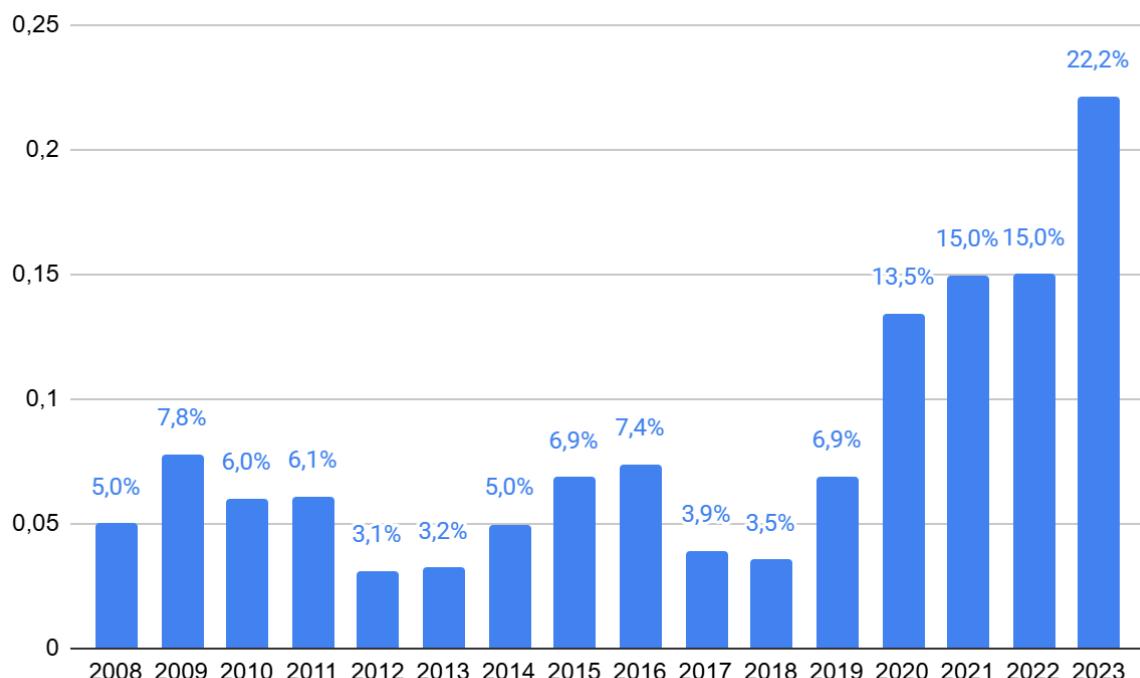
Fuente: Elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Si bien el resultado financiero es un buen indicador para conocer el estado de las cuentas de la empresa, no resulta adecuado para medir su eficiencia. Esto se debe a que no distingue de dónde provienen los recursos. En estos casos muchos de los mismos provienen del gobierno provincial en forma de transferencias. **Precisamente, para el año 2023, este tipo de transferencias equivalieron a un 26,5% del total de recursos de las empresas analizadas, en otras palabras 1 de cada 4 pesos que les ingresaron fueron vía subsidios del gobierno santafesino.** A su vez, estas se dividen en corrientes y de capital.

Nuevamente, ampliando el período de análisis ha de destacarse que **desde el 2008, la participación de las transferencias corrientes sobre el total de recursos pasó de un 5% a un 22,2%, multiplicándose 4,4 veces.** Las de capital por su parte, se mantuvieron constantes representando prácticamente la totalidad de este tipo de recursos.

Transferencias Corrientes/Ingresos Totales

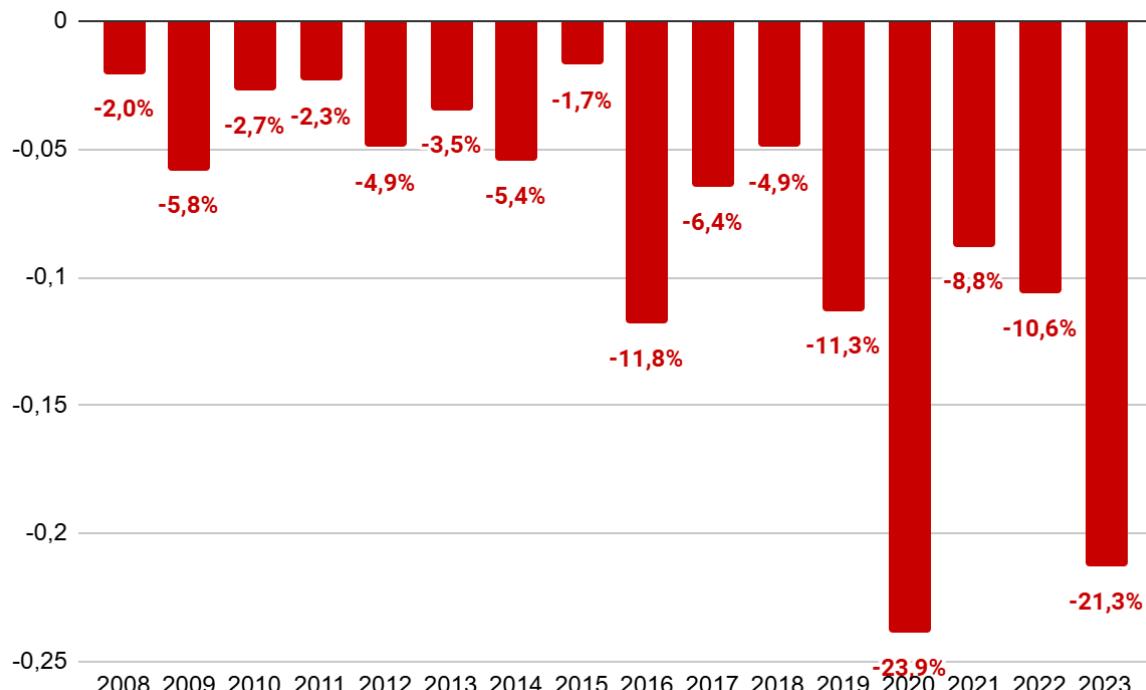
Período 2008-2023



Fuente: Elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Retomando el resultado financiero, si se analiza la evolución del resultado ahora sin las mencionadas transferencias del gobierno, el resultado para el conjunto de empresas cambia radicalmente: **en ninguno de los 16 años estudiados obtuvieron superávit. No solo eso, sino que el mismo, medido en proporción de los ingresos totales, fue empeorando considerablemente con el paso de los años, ascendiendo de un 2% en el 2008 a un 21,3% en el 2023 llegando a un máximo en el 2020 con una participación del 23,9% sobre el total de recursos.**

Resultado Financiero/Ingresos Totales excluyendo Transferencias del Gobierno Provincial Período 2008-2023



Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

En lo que respecta a los gastos, una tendencia que se mantiene constante o con desviaciones leves, es el gasto en personal. El mismo pasó de 25,6% en 2008 a 25% en 2023, promediando un 27,6% durante dicho lapso temporal. A continuación en el siguiente cuadro se expone la cantidad de personal que tienen algunas de estas empresas desagregado por el tipo de sociedad y por cargo.

Recursos Humanos de empresas estatales provinciales (2024)

Jurisdicciones	Permanentes	Temporales	Total
Empresas y Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria	25		25
Santa Fe Gas y Energías Renovables SAPEM	7		7
Banco de Santa Fe SAPEM (en liquidación)	18		18
Sociedades del Estado	10		10
Radio y Televisión Santafesina	10		10
Empresas del Estado	4.325	30	4.355
Empresa Provincial de Energía (EPE)	4.325	30	4.355
Sociedades Anónimas	1.421		1.421
Aguas Santafesinas S.A.	1.421		1.421
Total	5.781	30	5.811

Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Un caso que vale la pena revisar, es el de la **Radio y Televisión santafesina**. Si bien fue fundada en 2013 y comenzó a transmitir en 2016, el primer esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento se da en 2015. Entre el período 2015-2023 tuvo 2 déficits financieros, 5 superávits y 2 equilibrios. Sin embargo, lo destacado aquí es que **sus ingresos dependen casi exclusivamente de las transferencias que les efectiviza el gobierno provincial, promediando para el período en cuestión un 92,9% de sus recursos.**

Para el año 2024 Radio y Televisión Santafesina contó con recursos por \$1.489,9 millones, de los cuales \$1.327,9 millones corresponden a transferencias del gobierno provincial. Para tomar dimensión de lo que representa al día de hoy ese monto, se debe mencionar que equivale al 68% del programa “Fomento y Desarrollo de la Industria” destinado a mejorar la productividad de las Pymes mediante financiamiento de inversiones de infraestructura, capital de trabajo, entre otras.

También representa un 123% del programa “Promoción del Comercio Exterior” que busca promover las exportaciones de bienes y servicios con origen en la provincia de Santa Fe, a través de la asistencia técnica, capacitación y vinculación de las empresas santafesinas en ferias, rondas de negocios y misiones comerciales.

A su vez, y teniendo en cuenta, la quita del subsidio al transporte, la cifra en cuestión equivale a un 15% del programa “Boleto Educativo Gratuito” el cual está destinado a facilitar la concurrencia de alumnos, docentes y asistentes escolares a los establecimientos educativos, a través del financiamiento de sus traslados durante el año lectivo.

Gasto legislativo

La provincia de Santa Fe es una de las 8 provincias que tiene un Poder Legislativo bicameral. La Cámara de Diputados está compuesta por 50 legisladores y la Cámara de Senadores tiene 19 miembros.

En total **la Cámara de Diputados tuvo un presupuesto de \$38.872.323.000, más de U\$S 44 millones de dólares, es decir más de U\$S 886.000 dólares por cada diputado.** Por su parte, **la Cámara de Senadores uno de \$27.238.288.000, más de U\$S 31 millones de dólares, es decir más de un 1,6 millones de dólares por cada senador.**

En la provincia de Santa Fe, según los datos publicados en el **presupuesto provincial 2024, se destinaron por legislador \$958 millones al año** siendo la cuarta provincia que más gastó por legislador en el país. **Córdoba, provincia vecina de Santa Fe y con similares características, gastó \$259 millones por legislador, esto es el 27% de lo que gastó Santa Fe en esta categoría.**

Si medimos el gasto en términos per cápita, es decir el gasto legislativo por cada habitante provincial, en Santa Fe se gastó 18.152 pesos contra 4.636 que gastó la provincia de Córdoba. En este tipo de medición, Córdoba gastó el 25% de lo que gastó la provincia de Santa Fe.

La Cámara de Senadores presupuestó para el 2024 gastos en personal administrativo por \$14.412.393.000, es decir más de \$758 millones por cada senador. Al tipo de

cambio oficial, la Cámara de Senadores gastó más de 16 millones de dólares solo en personal administrativo, U\$S 864.934 por cada senador.

Por otra parte, **la Cámara de Senadores dispuso para el año 2024 de \$4.548.773.000 para asistencia social a personas y asignaciones familiares. Cada senador dispuso de U\$S 272.986 para asignar discrecionalmente.**

Para útiles, equipos y funcionamiento de la cámara alta se destinaron durante 2024 \$5.010.452.000, es decir U\$S 5.713.172 en total o U\$S 300.693 por cada legislador.

La Cámara de Diputados presupuestó gastar en personal administrativo durante el año 2024, \$19.065.934.000, es decir más de \$380 millones por cada diputado. Al tipo de cambio oficial son casi 22 millones de dólares solo en personal administrativo, U\$S 434.798 por cada diputado.

Por otra parte, **la Cámara de Diputados dispuso para el año 2024 de \$ 3.832.114.000 para asistencia social a personas y asignaciones familiares.** Cada diputado tuvo a disposición **U\$S 87.391 para asignar discrecionalmente.** Para útiles, equipos y funcionamiento de la cámara baja se destinaron durante 2024 \$10.031.042.000, es decir U\$S 11.437.904 en total o U\$S 228.758 por cada legislador.

El gasto en personal administrativo de la Cámara de Senadores por senador duplicó al gasto en personal administrativo por diputado en el Congreso de Santa Fe. Se destinaron 758 millones de pesos para personal administrativo por Senador contra 380 millones de pesos por Diputado para la misma categoría. **Si la Cámara de Senadores le hubiese destinado al personal administrativo el mismo monto por integrante que se le destinó en la Cámara de Diputados, se hubiese ahorrado la suma de 7.167 millones de pesos.**

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, los legisladores de Santa Fe cuentan fondos que pueden asignar de manera arbitraria a distintas causas sociales sin ningún tipo de control o criterio específico. **El Plan de Fortalecimiento Institucional cuyo presupuesto 2024 asignado en la Cámara de Senadores fue de 4.548,7 millones de pesos y de 3.832,1 millones de pesos en la Cámara de Diputados. Estos recursos son destinados a clubes, comunas, escuelas, asociaciones, cooperativas, bibliotecas y centros de jubilados entre otros.** Por ejemplo, en el mes de febrero del 2024, se asignó la suma de 806 subsidios a instituciones varias de la provincia. La cifra es un 67% mayor a la cantidad de subsidios que se entregaron en febrero del 2022.

El monto presupuestado evidencia que cada Senador Provincial dispuso anualmente de 240 millones de pesos para asignar con total discrecionalidad. Por su parte, los diputados obtuvieron otros 77 millones de pesos cada uno para asignar bajo este concepto.

Gasto en Reemplazo Docente

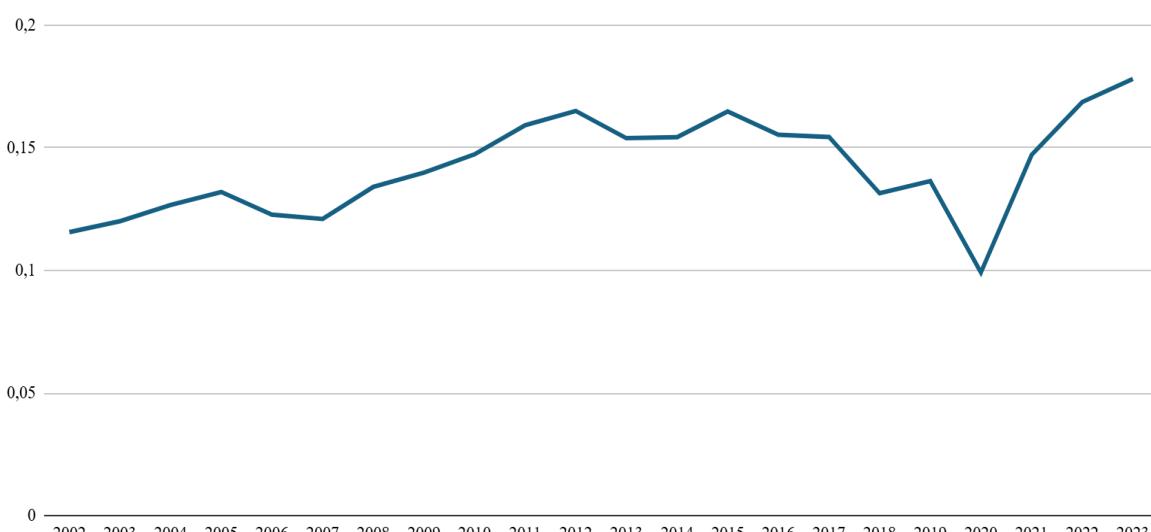
Para el año 2024 se presupuestaron 160.454,4 millones de pesos destinados a pagar salarios de reemplazo docente. Los datos provienen del presupuesto analítico de gastos de la Provincia de Santa Fe.

Este gasto fue financiado en un 74% por el Tesoro Provincial, un 22% en concepto de lo resuelto en la Ley 13.748 apart I c), 2% por la Ley 25053-Inc.Docente y 2% por el Convenio

de Extensión Horaria de la provincia. Además, ese año se asignó el 0,2% del total por el Decreto Provincial 1787/06. **El gasto previsto en concepto de reemplazo docente equivale al 3,3% de los gastos totales contemplados para el ejercicio de 2024.**

Respecto de este gasto resulta relevante destacar que entre **2002 y 2023 la relación entre el gasto en reemplazo docente con el total del gasto del Ministerio de Educación en personal docente y no docente fue variable, oscilando entre el 11 y el 18 por ciento y, en los últimos años el ratio se mantuvo más cerca de la última cifra.**

Gasto en Reemplazo Docente/Gasto en personal del Ministerio de Educación



Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Lo relevante de poner luz sobre esta cifra que alcanza al tipo de cambio promedio de marzo **un valor de 190 millones de dólares es el ahorro fiscal que se podría generar solo por lograr eficiencia en la asignación de las horas de reemplazo.**

Por ejemplo, de mantener el ratio mencionado en 11 puntos porcentuales en lugar de 23 (valor previsto tomando como parámetro el presupuesto de 2024), al actual valor del tipo de cambio la provincia se ahorraría aproximadamente 80 millones de dólares. Es una cifra varias veces mayor al recorte que sufrió Santa Fe por la suspensión de los giros de Nación correspondientes al Fondo Compensador del Interior destinado a subsidiar el transporte urbano a interurbano de pasajeros.

Programas de Ministerios y Secretarías a revisar

La Secretaría de Mujeres, Género y Diversidad (ex Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad) cuenta con un presupuesto de \$5.546,4 millones para el año 2024, de los cuales el 36,2% (\$2.010,4 millones) fueron gasto en personal.

Algunos de los programas de esta secretaría son: “Difusión y comunicación de políticas de igualdad” con \$66 millones de presupuesto, “Masculinidades por la igualdad” con \$106,1 millones, “Promoción de derechos y centros de día para la igualdad” con \$429 millones.

CATEGORÍA PROGRAMÁTICA	COSTO
CONDUCCIÓN EJECUTIVA	937.741.000
ADMINISTRACION FINANCIERA	1.212.525.000
ASISTENCIA INFORMÁTICA	35.200.000
PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES	19.000.000
DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN DE POLÍTICAS DE IGUALDAD	66.000.000
INCLUSIÓN EDUCATIVA Y DIGITAL	125.200.000
INCLUSIÓN SOCIAL, CULT., COMUNITARIA Y PRODUC	311.000.000
PROMOCIÓN DE DERECHOS Y CENTROS DE DIA PARA IGUALDAD	429.000.000
PREVENCION Y ATENCION DE SITUACIONES DE VIOLENCIA	81.096.000
FORTALECIMIENTO DE RED DE CASAS DE PROTECCIÓN	322.000.000
ASISTENCIA ECONÓMICA PERS. Y FLIARES. VÍCTIMAS VCIA	205.920.000
OBSERVATORIO DE INFORM. VIOLENCIAS RAZONES DE GÉNERO	11.500.000
LEY MICAELA - CAPACITACIÓN OBLIGATORIA Y EN TERRITORIO	45.000.000
PROPUESTAS ACADÉMICAS Y FORMATIVAS	70.000.000
MASCULINIDADES POR LA IGUALDAD	106.100.000
CUIDAR SANTA FE	185.076.000
FORTALEC. DE ÁREAS LOCALES DE IGUALDAD Y DIVERSIDAD	942.000.000
FORTALEC. DE MICRORREGIONES PCIALES. - PUNTOS VIOLETAS	258.000.000
- FORTALEC. ECONÓMICO Y ASISTENCIA TCA. SECTOR PRODUCTIVO	184.000.000
TOTAL	5.546.358.000

Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Otra jurisdicción que posee gastos que podrían considerarse superfluos dada la coyuntura económica, es el Ministerio Cultura. Cuenta con un presupuesto para el año 2024 de \$13.701,3 millones, de los cuales \$10.624,6 millones se destinaron a su personal, es decir el 77,5% del total. A su vez, el ministerio para funcionar entiéndase como gastos en conducción ejecutiva y gastos administrativos- requirió la suma de \$3.578 millones.

Los programas con gastos más llamativos son: “Coro y orquestas” con \$3.607,4 millones, “Actividades culturales en municipios y comunas” con \$586,2 millones, “Plataforma Lavardén” con \$366,9 millones, entre otros.

CATEGORÍA PROGRAMÁTICA	COSTO
CONDUCCIÓN EJECUTIVA	1.081.625.000
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y ASESORAMIENTO LEGAL Y DESPACHO	2.423.809.000
ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS INFORMÁTICOS	72.570.000
ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA	157.427.000
ACTIVIDADES CULTURALES EN MUNICIPIOS Y COMUNAS	586.199.000
PATENTES	9.690.000

COMUNIDADES ORGANIZADAS	7.010.000
ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA	456.208.000
CORO Y ORQUESTAS	3.607.361.000
PROGRAMACIÓN DE EVENTOS	18.000.000
CIUDAD CULTURA	58.186.000
PROGRAMACIONES ITINERANTES	290.644.000
ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA	92.327.000
CASA DE LA CULTURA ARIJÓN	98.548.000
PLATAFORMA LAVARDEN	366.864.000
CENTRO CULTURAL PROVINCIAL FRANCISCO PACO URONDO	85.704.000
TEATRO IDEAL POLO CULTURA	35.241.000
PLAZA CÍVICA	16.686.000
CASA DE LOS GOBERNADORES	1.800.000
SAPUKAY LA CASA DE FERNANDO BIRRI	4.176.000
ALEROS ZONA NORTE	154.438.000
ALEROS ZONA SUR	169.216.000
EXPOSICIONES Y FERIAS DE BIENES CULTURALES	263.697.000
ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA	132.166.000
FOMENTO DE INDUSTRIAS CREATIVAS	68.331.000
ESCUELA DE OFICIOS ARTÍSTICOS	16.100.000
ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA	414.685.000
MUSEO ETNOGRAFICO Y COLONIAL JUAN DE GARAY	228.169.000
MUSEO DE BELLAS ARTES ROSA GALISTEO DE RODRÍGUEZ	160.656.000
MUSEO DE CIENCIAS NATURALES FLORENTINO AMEGHINO	60.145.000
MUSEO HISTÓRICO DE SANTA FE BRIG. ESTANISLAO LOPEZ	75.721.000
MUSEO HISTÓRICO DE ROSARIO DR. JULIO MARC	141.641.000
MUSEO DE CIENCIAS NATURALES DR. ANGEL GALLARDO	129.442.000
MUSEO DEL DEPORTE SANTAFESINO	197.181.000
PROYECTO PARQUE DEL FUERT	65.060.000

MUSEO Y CENTRO DE INTERPRETACIÓN CASA DEL BRIGADIER	24.300.000
EL CAIRO - CINE PÚBLICO	167.447.000
EL MOLINO - FÁBRICA CULTURAL	296.437.000
LA REDONDA - ARTE Y VIDA COTIDIANA	188.984.000
LA ESQUINA ENCENDIDA	97.826.000
ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA	17.306.000
FOMENTO Y APOYO A LAS BIBLIOTECAS POPULARES	43.690.000
EDUCACIÓN ARTÍSTICA NIVEL MEDIO	302.778.000
EDUCACIÓN ARTÍSTICA NIVEL SUPERIOR	28.781.000
JUEGOS CULTURALES EVITA	3.330.000
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y ASESORAMIENTO LEGAL Y DESPACHO	269.595.000
PROGR. Y TALLERES EN EL ALERO SANTA FE	6.080.000
PATENTES	69.940.000
COMUNIDADES ORGANIZADAS	45.235.000
ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA	29.550.000
CORO Y ORQUESTAS	89.124.000
CIUDAD CULTURAL	240.000
ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA	17.336.000
ALEROS ZONA NORTE	8.100.000
ALEROS ZONA SUR	8.100.000
ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA	6.000.000
FOMENTO DE INDUSTRIAS CREATIVAS	69.100.000
ENERC Esc. Nacional de Exp. y Realización Cinematográfica	6.000.000
ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA	32.925.000
FOMENTO Y APOYO A LAS BIBLIOTECAS POPULARES	99.900.000
TOTAL	13.674.827.000

Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Empleados Públicos

Del análisis de la composición y evolución del empleo público en Santa Fe se pueden extraer algunos datos interesantes. El crecimiento experimentado en la planta no encuentra una justificación coherente respecto a la calidad de los servicios prestados.

Para nombrar algunos guarismos, según datos oficiales de la provincia, el empleo público total en Santa Fe durante el año 2023 fue de entre 150 y 160 mil personas. Si bien la cifra por sí sola no permite concluir nada, un análisis histórico nos da más perspectiva.

Entre 1999 y 2023 el empleo público provincial creció aproximadamente un 60%, muy por encima del 19% que creció la población entre el censo de 2001 y 2022. Entre los censos de 2010 y 2022, por su parte, la población de Santa Fe creció aproximadamente un 9%, mientras que entre 2010 y 2023 el empleo público aumentó un 33%. Además, durante la última administración el empleo público aumentó un 9%. Es decir, de forma sostenida se ha ido incrementando el ratio de empleados públicos por habitante en Santa Fe.

Santa Fe, según estimaciones oficiales para el año 2023, tiene aproximadamente 4,3 empleados públicos cada 100 habitantes mientras que hace 20 años tenía menos de 3,3. Más allá de este crecimiento acelerado en las últimas décadas, tanto entonces como ahora se encontraba por debajo del promedio nacional y es una de las jurisdicciones con menor empleo público por cada 100 habitantes. En 2003: 3,3 vs 3,8 de promedio nacional y en 2021 (último dato para todas las provincias) 4,3 vs 5 de promedio nacional. Sólo Córdoba y Buenos Aires tienen mejores indicadores.

Por otra parte, si analizamos al interior del empleo público santafesino y su composición, el 94% corresponde a la Administración Central que incluye los tres poderes. Mientras que el 6% restante corresponde a organismos descentralizados, instituciones de la seguridad social y empresas públicas de la provincia. En los últimos años ha ido incrementando el peso de la Administración Central en el total, encontrándose en el porcentaje más alto de las últimas dos décadas.

Dentro de la Administración Central podemos distinguir entre los tres poderes. El poder legislativo emplea al 1,3% del total de la planta, el poder judicial al 2,71%, siendo el poder ejecutivo con sus ministerios lo que explica la mayor parte del empleo público, en torno al 90%.

Para poder hacer una comparación histórica, se han agrupado los nombres de los ministerios por función, considerando que cada administración elige el número de ministerios que quiere tener y la forma de agrupar las funciones.

A partir de dicha agrupación se observa que Seguridad, Educación y Salud son los tres ministerios que más personas emplean, aportando en su conjunto 3 de cada 4 empleados públicos provinciales. Obviamente se incluyen en el recuento todas aquellas personas que dependen del ministerio en cuestión, por ejemplo, todos los efectivos de seguridad, los maestros en el caso de Educación, etc. El Ministerio de Seguridad tiene un peso del 19% en la planta total de la provincia. El de Educación representa casi el 38%, mientras que el de Salud representa el 17% aproximadamente. Su planta creció, entre 2010 y 2023, en 45%, 21% y 57%, respectivamente.

El crecimiento ministerial más importante se dio en Cultura, con un incremento en su planta durante esos años de casi un 90%. Por su parte, los tres poderes del Estado tuvieron un aumento global en sus plantas de entre 33 y 35% entre 2010 y 2023, destacándose dentro de los mismos la Cámara de Senadores, cuyo aumento de empleados entre el 2010 y 2023 fue de casi un 65%.

Por otra parte, el Ministerio de Economía/Hacienda, tuvo un incremento del 23% entre 2010 y 2023, guarismos similares a los del Ministerio de Desarrollo Social durante el mismo período.

Ha habido algunas de estas áreas que vieron disminuida su planta, es el caso de lo que englobamos como Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos, Hábitat, Ambiente/Cambio Climático, que cayó un 8% aproximadamente entre 2010 y 2023. En cuenta al área de Gobierno/Gestión Pública, Justicia, Derechos Humanos, Diversidad, la merma en ese periodo fue de 14%. De todas formas, estas caídas simplemente pueden deberse a reagrupamientos de funciones dentro de otros ministerios.

Composición del Empleo Público en Santa Fe 2000-2024

Jurisdicciones	31/12 2000	31/12 2005	31/12 2010	31/12 2015	31/12 2020	31/12 2021	31/12 2022	30/09 2023	Crecimie nto 2010-202 3	Presupue sto 2024
I - ADMINISTRACIÓN CENTRAL	91.768	98.229	108.119	128.834	133.997	134.369	135.078	145.837	34,89 %	139.286
Poder Legislativo	1.585	1.376	1.471	1.807	1.961	1.985	1.991	1.994	35,55 %	2.123
Cámara de Senadores	452	339	357	586	593	590	592	589	64,99 %	593
Cámara de Diputados	792	592	594	707	778	796	806	830	39,73 %	880
Tribunal de Cuentas	221	277	292	277	345	336	337	324	10,96 %	376
Defensoría del Pueblo	120	168	228	237	245	263	256	251	10,09 %	274
Poder Judicial	2.974	3.056	3.149	3.792	4.100	4.095	4.109	4.197	33,28 %	5.166
Poder Ejecutivo	87.209	93.797	103.499	123.235	127.936	128.289	128.978	139.646	34,92 %	131.997
Ministerio de Gob., Justicia, Der. Humanos y Diversidad + Gestión Pública	16.324	19.287	2.503	2.465	2.041	2.096	1.965	2.156	-13,86 %	4.057
Ministerio de Seguridad	0	0	20.516	25.397	25.572	25.875	25.853	29.682	44,68 %	30.692
Ministerio de la Producción + Ciencia y Tecnología	718	671	514	549	485	482	469	525	2,14 %	1.055
Ministerio de Economía + Finanzas/Hacienda	682	696	490	669	563	571	547	603	23,06 %	1.078

Ministerio de Educación	45.759	45.904	48.293	54.726	57.558	57.017	57.505	58.246	20,61 %	58.590
Ministerio de Cultura	0	0	405	729	640	724	718	767	89,38 %	1.059
Ministerio de Salud	11.375	14.412	16.616	20.806	22.566	22.566	22.566	26.044	56,74 %	29.205
Ministerio de Infraestructura, Serv. Púb., Hábitat + Ambiente/Cambio Climático										
	476	671	830	913	677	746	704	765	-7,83 %	1.748
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1.923	1.932	382	439	386	404	397	432	13,09 %	804
Ministerio de Desarrollo Social	0	45	2.039	2.476	2.263	2.210	2.237	2.510	23,10 %	3.225
Fiscalía de Estado	106	123	126	127	84	84	84	81	-35,71 %	154
Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad		0	0	0	72	88	91	144	—	210
II - ORGANISMOS DESCENTR., INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y EMPRESAS	7.283	6.866	8.395	9.399	8.626	8.615	8.643	8.962	5,89 %	5.886
TOTAL SECTOR PÚBLICO	99.051	105.095	116.514	138.233	142.623	142.984	143.721	154.799	32,86 %	146.253

Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Caja Previsional

De acuerdo a datos suministrados por la **Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe**, el total de beneficiarios ascendió a **100.268** en diciembre de **2023**. Del total, el 76% son jubilaciones y el 24% pensiones.

Distribución de Beneficiarios por tipo de Haberes

Tipo beneficio	Beneficiarios	Haber promedio
Pensiones	76.403	\$600.384
Jubilaciones	23.865	\$355.832

Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Distribución de Beneficiarios según Sexo

Sexo	Beneficiarios
Hombres	30.801

Mujeres	69.467
---------	--------

Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

La jubilación máxima para diciembre del 2023 era de más de \$6,2 millones, la mínima de \$190 mil y la jubilación promedio se ubicó en \$600 mil pesos. En el caso de las pensiones, la mínima se ubicaba en 143 mil, la máxima en \$4,6 millones y el promedio en 355 mil pesos.

Haberes Máximos y Mínimos por tipo de Beneficio

	Haber	Cantidad de Beneficiarios	% del total
Máxima – Jubilación	\$6.183.584	29	0,04%
Máxima – Pensión	\$4.637.688	6	0,03%
Mínima – Jubilación	\$190.698	1.268	1,66%
Mínima – Pensión	\$143.024	1.643	6,88 %
Relación Jubilación Max / min.	\$32,43	Veces	-

Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

En Argentina, en promedio, los haberes que pagan los sistemas subnacionales son 2,5 veces los que paga ANSES. Por otra parte, en el caso de Santa Fe, a diciembre de 2023, el haber promedio fue equivalente al 124% de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE). En el caso de los docentes la relación es del 113%, de los bancarios 181% y de judiciales 466% respectivamente.

Lo mismo resulta relevante para dimensionar el valor de los haberes pagados por la provincia en relación a lo percibido por los beneficiarios del sistema nacional y al salario promedio.

Por otra parte, la tasa de sostenimiento en un sistema de reparto se refiere al nivel mínimo de ingresos o recursos necesarios para garantizar la viabilidad y sostenibilidad a largo plazo del sistema de reparto, la misma se mide en términos de la relación entre aportantes (activos) y beneficiarios (pasivos).

En la actualidad tanto el sistema nacional como el provincial no llegan a cubrir los aportes necesarios para financiar a los beneficiarios del sistema. **La relación activos-pasivos para la caja de ANSES es de 2,4 trabajadores por cada jubilado y pensionado, mientras que para la provincia de Santa Fe el ratio se ubica en menos de 2 activos por cada pasivo. La tasa referida cayó desde 2,4 al valor mencionado en menos de 10 años.**

Tasa de Sostenimiento Previsional. Promedio anual 2013-2023



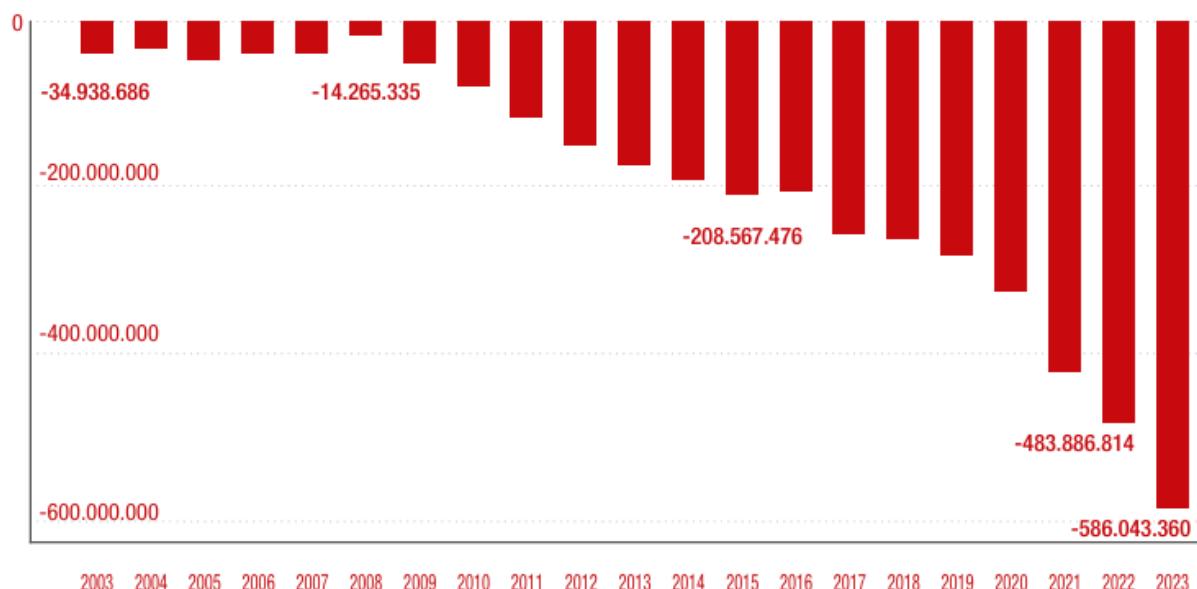
Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

El déficit de la Caja Provincial: desequilibrio creciente:

En las últimas décadas la caja de jubilaciones ha sido deficitaria y, a partir de 2009, el déficit exhibe una tendencia creciente. El sistema fue constituyéndose y modificándose a lo largo de la historia por diversas leyes hasta llegar a tener su forma actual. Hoy en día el sistema contempla que parte del déficit sea financiado por el tesoro provincial por su propia legislación y por fondos de leyes provinciales específicas que están afectados al sostenimiento del sistema. **En los últimos años el porcentaje de la participación del Tesoro de la provincia en el financiamiento de la caja ha estado por encima del 30%.**

Entre 2003 y 2023 el rojo de la caja previsional se multiplicó por 6,5 veces en moneda constante. Ajustando el déficit anual corriente por el tipo de cambio oficial promedio de cada año -se debe tener presente que en períodos de cepo cambiario la medida estaría sobreestimando el valor en relación con los tipos de cambios paralelos- **se observa un crecimiento del déficit de la caja que va desde 34,9 millones de dólares en 2003 a 586 millones de dólares en 2023.**

**Evolución del Déficit anual en millones de dólares
(Tipo de Cambio Promedio Anual “A”3500)**

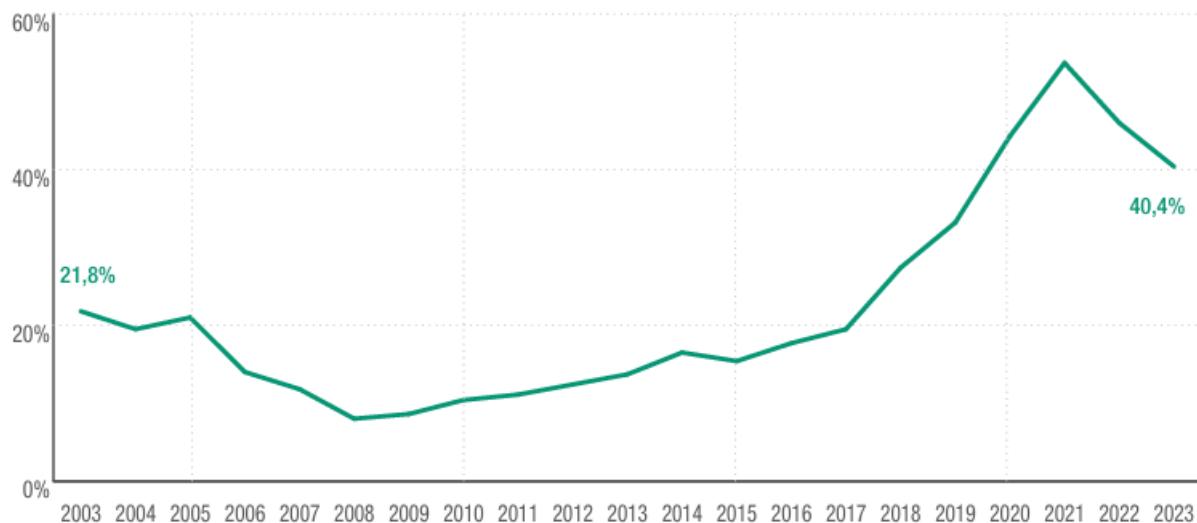


Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Durante el período analizado el déficit de la caja previsional se ha financiado en su totalidad o prácticamente en su totalidad (más del 95%) con los aportes del tesoro provincial, situación que ha cambiado en el año 2023. Si bien las contribuciones del tesoro mantienen una participación importante en la financiación del déficit (74,8%) es considerablemente menor a la de años anteriores. Para terminar de saldar el déficit, la administración de la caja previsional ha decidido aumentar el endeudamiento público, más precisamente la deuda con el tesoro provincial, pasando de \$23.648,5 millones en 2022 a \$59.768,8 millones para el 2023.

Hacia el año 2003, las contribuciones de la administración provincial al sistema previsional equivalían a un 21,8% de los recursos de este, para el año 2023 ese ratio se elevó a un 40,4%. El año de menores transferencias provinciales por esta vía fue 2008, cuando la asistencia del tesoro fue equivalente al 8% de los recursos totales de la caja.

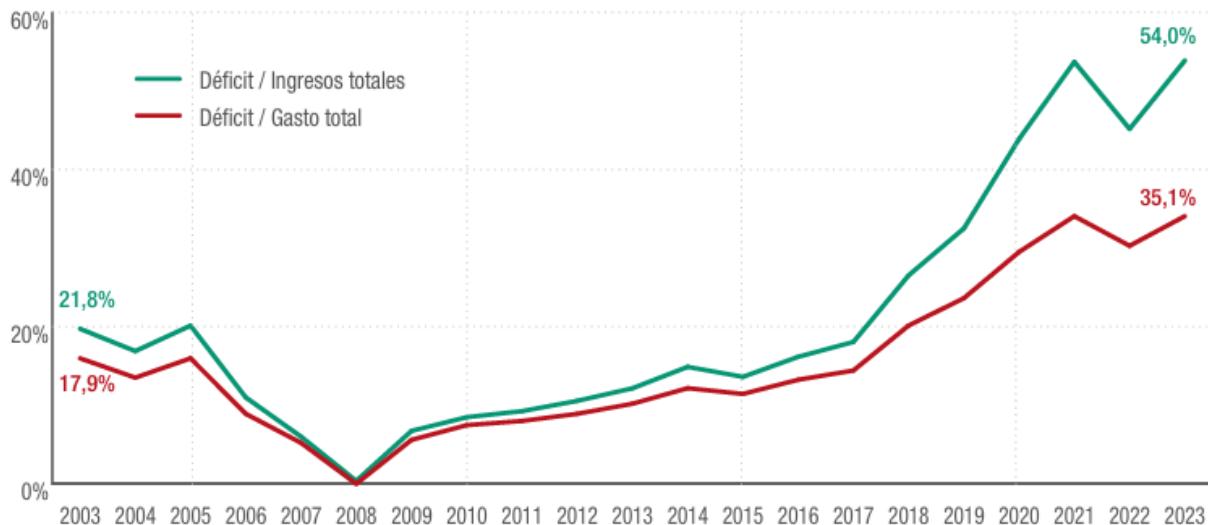
Contribuciones del Tesoro Provincial como % de los Ingresos de la Caja Previsional (2003-2023)



Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Midiendo la relación del déficit de caja con la evolución de los ingresos y pago de los haberes (gastos) se puede observar que la situación se agravó en la última década. Tanto ingresos previsionales como gastos crecieron a menor velocidad que el déficit de la caja que ya representa el 54% de los aportes y contribuciones y el 35% del pago de haberes.

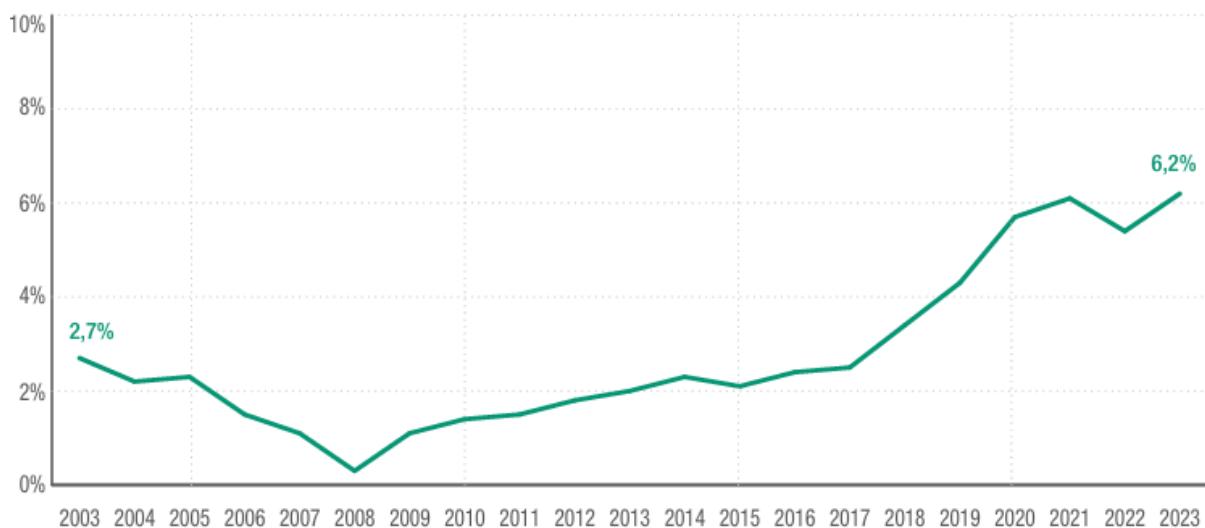
Déficit de Caja como % de los Ingresos y Gastos Previsionales (2003-2023)



Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Por último, para poner luz sobre el tamaño de estas cifras es útil compararla con el total del gasto de la provincia. **En 2003 el déficit de caja como porcentaje del gasto total de la provincia fue del 2,7%, en 2008 se redujo hasta el 0,3% y para el año 2023 alcanzó el 6,2% del gasto provincial. Promedió 2,8% para el periodo 2003-2023.**

**Déficit de Caja como % del Gasto Total Provincial
(2003-2023)**



Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Conclusiones

La Provincia de Santa Fe enfrenta varios frentes donde se requieren cambios profundos para mejorar la eficiencia del Estado. Se plantearon seis líneas de acción vinculadas a empresas públicas deficitarias, un gasto legislativo excesivo, problemas de ausentismo y reemplazos en el sistema docente, la superposición de programas estatales, el tamaño creciente del empleo público y la crisis de la Caja Previsional. En

todos los casos, se advierte que sin reformas estructurales la sostenibilidad fiscal es inviable.

En este sentido, el Estado provincial debe encarar una agenda de racionalización, que implique tanto recortes como reordenamientos de funciones. La revisión de empresas públicas y programas redundantes, así como un ajuste en los privilegios y el gasto político, son vistos como pasos necesarios para limitar el tamaño del aparato estatal y reasignar recursos hacia áreas esenciales como seguridad, justicia, educación y salud.

Finalmente, hay que enfatizar que Santa Fe no escapa a una crisis de orden estructural que atraviesan también otras jurisdicciones, pero que debe ser afrontada con decisión. Reformas en la caja jubilatoria, reglas más estrictas para la incorporación y desempeño de empleados públicos, y mayor austeridad política aparecen como requisitos básicos para evitar el deterioro fiscal y garantizar un Estado más ágil y menos costoso.

4.3.2. Comparación con Otras Provincias

La situación fiscal y administrativa de las provincias argentinas presenta notables diferencias, y el caso de Santa Fe resulta especialmente ilustrativo. **Sin ubicarse entre las jurisdicciones con mayores desequilibrios, arrastra problemas estructurales en materia de gasto político, empleo público, empresas estatales y sistema previsional.** La comparación con otras provincias permite dimensionar tanto sus fortalezas como sus debilidades, y al mismo tiempo señalar posibles caminos de reforma que podrían aplicarse de manera transversal en el país.

Empleo público por habitante

Santa Fe registra alrededor de 43 empleados públicos por cada mil habitantes, un valor intermedio dentro del panorama nacional. Si bien está por debajo de provincias como Tierra del Fuego (128) o La Rioja (114), supera a Córdoba y Buenos Aires, que muestran cifras más contenidas, cercanas a los 32 y 37 respectivamente. Este dato evidencia que, aunque no se encuentra entre los casos más críticos, Santa Fe exhibe una tendencia de crecimiento que la acerca a los niveles de las provincias con mayor dependencia del sector público.

Gasto legislativo

El costo del Poder Legislativo en Santa Fe es significativamente alto en comparación con provincias de tamaño similar. Córdoba, con una estructura más acotada y menor gasto por legislador, logra mantener su funcionamiento con niveles de erogación considerablemente más bajos. Este contraste pone de manifiesto la necesidad de revisar en Santa Fe los privilegios, asignaciones y estructura de personal vinculada al poder político, que hoy generan un gasto desproporcionado.

Empresas estatales

Las empresas provinciales de Santa Fe, como la Empresa Provincial de la Energía (EPE) y Aguas Santafesinas, se sostienen con fuertes transferencias del Tesoro. Esto no es exclusivo: en Chubut y Entre Ríos también se observan déficits estructurales

en compañías públicas. Sin embargo, algunas jurisdicciones han avanzado en procesos de reconversión, reducción de personal o asociaciones con el sector privado. Santa Fe, en cambio, mantiene sin modificaciones un esquema que incrementa el peso fiscal año tras año.

Caja previsional

El régimen jubilatorio de Santa Fe comparte problemas con Córdoba y Buenos Aires, que también gestionan cajas no armonizadas con el sistema nacional. En todos los casos, los déficits deben ser cubiertos con recursos provinciales, generando tensiones fiscales permanentes. Mientras Córdoba avanzó con reformas parciales que ajustaron la edad y el cálculo de haberes, Santa Fe mantiene reglas más laxas que presionan sobre las cuentas públicas.

Propuesta de reformas comparadas

La comparación evidencia que Santa Fe se ubica en un punto intermedio: más ordenada que las provincias más críticas, pero sin la disciplina fiscal de las jurisdicciones mejor gestionadas. Para evitar mayores desequilibrios, debería:

- Alinear su empleo público con estándares más cercanos a Córdoba y Buenos Aires.
- Reducir el gasto legislativo, siguiendo modelos de mayor austeridad.
- Reestructurar empresas estatales deficitarias, con esquemas mixtos de gestión.
- Avanzar en la armonización previsional, como ya se ha hecho en otras provincias.

5. Propuestas de Reforma y Modelos de Implementación

El diagnóstico desarrollado hasta aquí muestra con claridad que la problemática regulatoria en Argentina no se agota en el plano nacional, sino que se reproduce y amplifica en el nivel subnacional. Provincias y municipios replican, y en muchos casos agravan, las distorsiones, generando un **entramado de normas, tributos y regulaciones fragmentadas** que desalientan la inversión, aumentan los costos de cumplimiento y reducen la competitividad de los sectores productivos. La pregunta que se abre es, entonces, cómo avanzar hacia un esquema de **desregulación granular** capaz de desmontar estas barreras de manera eficaz y sostenible, respetando la arquitectura federal y las particularidades de cada jurisdicción.

El primer paso consiste en reconocer que la **reforma regulatoria no puede ser uniforme ni impuesta verticalmente**. Requiere un trabajo institucional que combine criterios rectores fijados por la Nación con la flexibilidad suficiente para que cada provincia y municipio adapte las medidas a su realidad económica y social. En este sentido, la estrategia debe concebirse como un **proceso escalonado y experimental**, en el que se generen incentivos claros para que los gobiernos subnacionales revisen y actualicen sus marcos normativos.

Dentro de este esquema, se destacan tres grandes ejes de acción que orientan las propuestas de reforma:

1. **Reformas constitucionales y legislación habilitante:** en provincias como Santa Fe, donde los marcos normativos y la organización institucional presentan rigideces históricas, es indispensable habilitar reformas de fondo que otorguen mayor capacidad de adaptación y simplificación regulatoria. La modernización constitucional puede abrir la puerta a un rediseño integral de las competencias y al establecimiento de mecanismos de control y transparencia más efectivos. A la par de ello, errar en una reforma constitucional y proponer un mayor encorsetamiento normativo o sobreregulación produciría el efecto totalmente contrario.
2. **Eliminación de distorsiones en los sistemas de recaudación:** el caso del **SIRCREEB** constituye un ejemplo paradigmático de cómo los regímenes de percepciones y retenciones bancarias terminan funcionando como una suerte de exacción ilegítima que perjudica a contribuyentes y empresas. Corregir estas distorsiones exige voluntad política, y la creación de un marco legal claro que limite la discrecionalidad recaudatoria y proteja los derechos de los ciudadanos frente a abusos administrativos.
3. **Estrategias de implementación descentralizadas:** la experiencia muestra que las reformas regulatorias solamente prosperan cuando cuentan con la **colaboración activa de los actores locales**. De allí la necesidad de diseñar mecanismos de coordinación interjurisdiccional —consejos federales, mesas de diálogo público-privadas, benchmarking regulatorio— que permitan a las provincias y municipios identificar buenas prácticas, adaptar experiencias exitosas y construir consensos mínimos que aseguren la sostenibilidad de las medidas.

En conjunto, estas propuestas apuntan a **revertir la lógica de acumulación normativa y burocrática** que ha caracterizado a la Argentina en las últimas décadas, reemplazándola por una dinámica de simplificación, transparencia y eficiencia. La desregulación granular no se limita a recortar trámites: busca reconstruir la relación entre Estado y ciudadanía desde una perspectiva de confianza, previsibilidad y respeto a la autonomía productiva. Para ello, es fundamental que las reformas se conciban no como episodios aislados, sino como parte de un proceso continuo de adaptación institucional, en el que las provincias y municipios se conviertan en protagonistas del cambio.

5.1. Reforma Constitucional y Legislación Habilitante: El Caso Santafesino

Una Constitución no es un manual de administración ni un simple inventario de promesas: es un límite. Un límite al poder, el último valladar de defensa de la minoría más pequeña de todas: el individuo. No está escrita para los momentos de bonanza, sino para las horas difíciles; no para quien ejerce el poder, sino para quien debe soportarlo. Su razón de ser no es facilitar el gobierno, sino contenerlo. Y su destinatario final no es el dirigente de turno, sino las generaciones que vendrán cuando todos nosotros ya no estemos.

Por eso, **reformar una Constitución es uno de los actos más delicados que puede encarar una sociedad.** Implica preguntarse qué instituciones queremos dejar como herencia, qué frenos al poder creemos necesarios, qué modelo de convivencia deseamos preservar cuando toda urgencia haya pasado y sólo permanezca el texto escrito. Una Constitución es, en esencia, un pacto entre los que estamos aquí ahora y los que después vendrán, sin que los segundos puedan todavía opinar sobre éste.

Desde Fundación Libertad creemos que este proceso de reforma constitucional en la Provincia de Santa Fe debe asumirse con esa mirada, para así estar verdaderamente a la altura de las circunstancias. No como una oportunidad para ampliar competencias del Estado, sino para restringirlas con sensatez. No como una ocasión para blindar privilegios, sino para consagrar límites. No para expandir promesas estatales, sino para explicitar cómo garantizar realmente todo aquello que ya fuera prometido. En suma, para afirmar la responsabilidad individual y la libertad de todos los ciudadanos y los contribuyentes.

El texto que presentamos a continuación reúne una serie de propuestas técnicas y normativas que parten de una premisa simple a la vez que fundamental: el crecimiento descontrolado del Estado no es una fatalidad inevitable, sino una decisión política. Y como tal, puede y debe ser limitada constitucionalmente. Lo que está en juego no es un equilibrio contable, lo que está en juego es la libertad futura. Cuando el Estado se expande sin restricciones, es la sociedad la que se contrae. Cuando el gasto no tiene anclas, el ciudadano paga la factura. Cuando el empleo público se multiplica sin razón y sin sentido, la eficiencia se diluye y el Estado deja de ser un instrumento al servicio de los ciudadanos para convertirse en un botín al servicio de quienes lo administran.

Nuestros aportes —sustentados en evidencia empírica, comparaciones internacionales y sólidos principios jurídicos— apuntan a una Constitución que proteja al ciudadano, no al político. Una Constitución que se anime a decir no cuando el resto dice sí. Una Constitución que recuerde que no hay derecho sin responsabilidad, ni bienestar sostenible sin instituciones que lo resguarden.

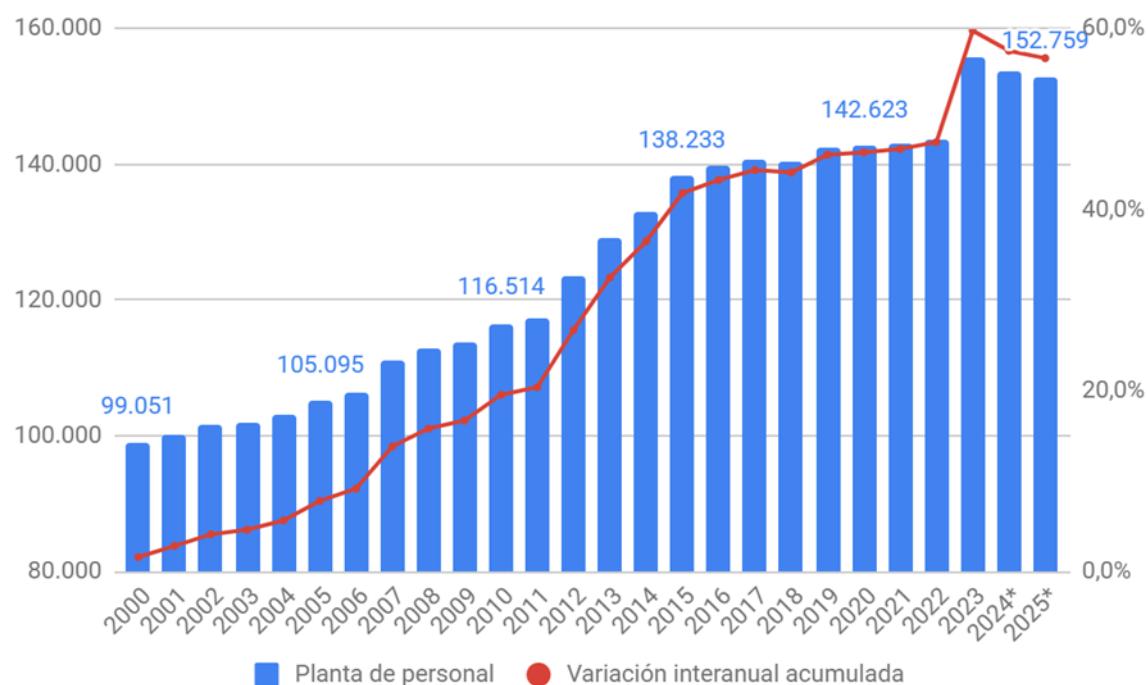
En definitiva, aspiramos a que Santa Fe reforme su Constitución imaginando un mañana que todavía no existe, no un presente sumido en la coyuntura. Que lo haga pensando no solamente en los titulares de hoy mismo, sino en la posteridad. Porque toda Constitución es una carta para el futuro, escrita en el presente, con la tinta de la prudencia y la mirada puesta en la Libertad.

Empleo Público: necesidad de regular su crecimiento

Del análisis de la composición y evolución del empleo público en Santa Fe se pueden extraer algunos datos. El crecimiento experimentado en la planta no encuentra una justificación coherente respecto a la calidad de los servicios prestados. Según datos oficiales de la provincia, el empleo público total en Santa Fe a marzo del 2025 (último dato disponible) asciende a **152.759 cargos**. Un análisis histórico nos da más perspectiva.

Entre **1999 y 2025 el empleo público provincial creció aproximadamente un 57%, muy por encima del 19% que creció la población entre el censo de 2001 y 2022**. Entre los censos de **2010 y 2022**, por su parte, la **población de Santa Fe creció aproximadamente un 9%, mientras que entre 2010 y 2025 el empleo público aumentó un 31%**. Además, durante la **última administración el empleo público aumentó un 9%**. Es decir, de forma sostenida se ha ido incrementando el ratio de empleados públicos por habitante en Santa Fe.

Evolución del Empleo público en Santa Fe Período 2000-2025



*dato al 31 de marzo

Fuente: Fundación Libertad en base a información del Gobierno de Santa Fe.

Por otra parte, si se analiza al interior del empleo público santafesino y su composición, el 94% corresponde a la Administración Central que incluye los tres poderes mientras que el 6% restante corresponde a organismos descentralizados, instituciones de la seguridad social y empresas públicas de la provincia. En los últimos años ha ido incrementando el peso de la Administración Central en el total, encontrándose en el porcentaje más alto de las últimas dos décadas.

Dentro de la Administración Central podemos distinguir entre los tres poderes. El **Poder Legislativo emplea al 1,4% del total de la planta, el Poder Judicial al 3,3%, siendo el Poder Ejecutivo con sus ministerios lo que explica la mayor parte del empleo público, en torno al 95,3%**. A continuación, se ha agrupado, para poder hacer una comparación histórica, los nombres de los ministerios por función, considerando que cada administración elige el número de ministerios que quiere tener y la forma de agrupar las funciones. A partir de dicha agrupación vemos que **Seguridad, Educación y Salud son los tres ministerios que más personas emplean, aportando en su conjunto 3 de cada 4 empleados públicos provinciales**.

Se incluyen en el recuento todas aquellas personas que dependen del ministerio en cuestión, por ejemplo, todos los efectivos de seguridad, los maestros en el caso de Educación, etc. El **Ministerio de Seguridad tiene un peso del 20% en la planta total de la provincia. El de Educación representa casi el 37%, mientras que el de Salud representa el 17% aproximadamente. Su planta creció, entre 2010 y 2025, en 50%, 16% y 58%, respectivamente**.

El crecimiento ministerial más importante se dio en Cultura, con un incremento en su planta durante esos años del 109%. Por su parte, los tres poderes del Estado tuvieron un aumento global en torno al 33% en sus plantas entre 2010 y 2025, destacándose dentro de los mismos la Cámara de Senadores cuyo aumento de empleados entre el 2010 y 2025 fue de un 77%.

No se debe omitir a su vez que para el período en cuestión el **personal total de las empresas públicas provinciales pasó de 4.404 en 2010 a 5.526 en 2025, es decir, un aumento de casi 26%**. Entre la Empresa Provincial de Energía (EPE) con 3.893 empleados y Aguas Santafesinas SA (ASSA) con 1.266 trabajadores, **representan casi el 96% del total de empleados del grupo de empresas públicas. La planta de EPE creció casi un 20% y la de ASSA un 31% entre los años 2010 y 2025**.

Ha habido algunas de estas áreas que vieron disminuida su planta, es el caso de lo que han sido englobados como Ministerio de Infraestructura, Servicios Públicos, Hábitat, que cayó un 16% aproximadamente entre 2010 y 2025. En cuenta al área de Gobierno/Gestión Pública, Justicia, Derechos Humanos, la merma en ese periodo fue de 32%. De todas formas, estas caídas simplemente pueden deberse a reagrupamientos de funciones dentro de otros ministerios.

Composición del Empleo Público en Santa Fe Período 2000-2025

Dependencia	31/12/2000	31/12/2005	31/12/2010	31/12/2015	31/12/2020	31/03/2025	Crecimiento 2010-2025
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	91.768	98.229	108.119	128.834	133.997	143.468	32,7%
Poder Legislativo	1.585	1.376	1.471	1.807	1.961	2.067	40,5%
Cámara de Senadores	452	339	357	586	593	632	77,0%
Cámara de Diputados	792	592	594	707	778	789	32,8%
Tribunal de Cuentas	221	277	292	277	345	341	16,8%
Defensoría del Pueblo	120	168	228	237	245	305	33,8%
Poder Judicial	2.974	3.056	3.149	3.792	4.100	4.701	49,3%
Poder Ejecutivo	87.209	93.797	103.499	123.235	128.074	136.700	32,1%
Gobernación	892	49	57	49	64	297	421,1%
Ministerio de Gobierno, Justicia, DDHH y Gestión Pública	16.324	19.287	2.503	2.465	2.041	1.703	-32,0%
Ministerio de Seguridad	0	0	20.516	25.397	25.572	30.837	50,3%
Min Prod,Ciencia y Tecnología + Desarrollo Productivo	718	671	514	549	485	621	20,8%
Ministerio Economía + Finanzas/Hacienda	682	696	490	669	563	736	50,2%
Ministerio de Educación	45.759	45.904	48.293	54.726	57.558	56.076	16,1%
Ministerio de Cultura	0	0	405	729	640	847	109,1%
Ministerio de Salud	11.375	14.412	16.616	20.806	22.566	26.223	57,8%
Min. Infraestructura y Hábitat	476	671	830	913	667	695	-16,3%
Min. de Ambiente y Cambio Climático	0	0	0	0	148	252	-
Min. de Trabajo y Seguridad Social	1.923	1.932	382	439	386	420	9,9%
Fiscalía de Estado	106	123	126	127	84	98	-22,2%

Min. de Desarrollo Social + Igualdad y Desarrollo Humano	0	45	2.039	2.476	2.335	2.980	46,2%
Horas cátedras	8.954	10.007	10.728	13.890	14.965	14.915	39,0%
O. DESCENTRALIZADOS e INSTITUCIONES DE SEG. SOCIAL	4.112	3.869	3.991	4.240	5.296	3.765	-5,7%
EMPRESAS y OTROS ENTES PÚBLICOS	3.171	2.997	4.404	5.159	3.330	5.526	25,5%
TOTAL SECTOR PÚBLICO	99.051	105.095	116.514	138.233	142.623	152.759	31,1%

Fuente: elaboración propia en base a información del gobierno de Santa Fe.

Propuesta: establecer una regla que vincule la tasa de crecimiento del empleo público provincial con la tasa esperada de variación de la población representa una herramienta eficaz para ordenar el crecimiento del Estado en función de las necesidades reales de la sociedad. Esta regla introduce un principio de proporcionalidad demográfica que permite alinear la expansión del empleo público con la demanda potencial de servicios. De este modo, se evita que el Estado crezca de forma desmesurada e independiente del contexto poblacional, lo cual suele derivar en estructuras burocráticas sobredimensionadas, con altos costos fiscales y baja eficiencia.

Además, una regla de este tipo contribuiría a mejorar la sostenibilidad de las cuentas públicas en el mediano y largo plazo, ya que limita uno de los componentes más rígidos del gasto corriente: el gasto en personal. En un contexto de restricciones fiscales y creciente presión sobre los recursos provinciales, este mecanismo actúa como ancla para evitar que el crecimiento de la planta estatal responda a incentivos políticos coyunturales en lugar de criterios técnicos y objetivos. Asimismo, al estar atada a una variable exógena y transparente como la evolución poblacional (que puede establecerse a partir de proyecciones oficiales), esta regla gana legitimidad y previsibilidad en su aplicación.

Por lo siguiente se propone establecer una regla fiscal que vincule el crecimiento del empleo público provincial a la tasa esperada de variación de la población residente de la provincia de Santa Fe, según las proyecciones oficiales publicadas por el INDEC. **Esta regla implicaría que, en cada ejercicio presupuestario, la variación anual de la planta de personal no podrá superar la tasa de crecimiento proyectada de la población para ese mismo año.** Por ejemplo, si en 2026 la población de la provincia se proyecta en 3.720.000 habitantes frente a los 3.700.000 del año anterior, el crecimiento proyectado sería del 0,54%; en ese caso, el empleo público provincial no podría aumentar más de ese 0,54%.

A su vez, si en algún año la población proyectada mostrara una disminución, el empleo público debería, como mínimo, reducirse en la misma proporción. No obstante, en casos excepcionales de fuerza mayor —como catástrofes naturales, emergencias sanitarias u otros eventos extraordinarios que generen una caída abrupta de la población— la aplicación de esta regla podrá ser revisada de manera fundada, previa declaración formal por parte de la autoridad competente.

De este modo, se busca introducir un principio de proporcionalidad demográfica para garantizar un crecimiento del aparato estatal alineado con las necesidades reales de la población, evitando sobredimensionamientos estructurales y promoviendo la sostenibilidad del gasto público.

Finalmente, se recomienda que, como medida complementaria a la regla de proporcionalidad demográfica, la provincia se abstenga de incorporar nuevos empleados públicos durante los próximos cinco años, salvo en casos excepcionales debidamente justificados. Esta recomendación apunta a frenar la inercia del crecimiento sostenido que ha mostrado el empleo público provincial en los últimos años, el cual ha evolucionado a un ritmo notoriamente superior al crecimiento de la población. Adoptar esta medida permitiría iniciar un proceso de reordenamiento gradual de la estructura estatal, fortaleciendo su eficiencia sin afectar los servicios esenciales y generando al mismo tiempo un alivio fiscal que contribuya a la sostenibilidad de las finanzas públicas provinciales.

Gasto en Personal: limitar su participación en el gasto total

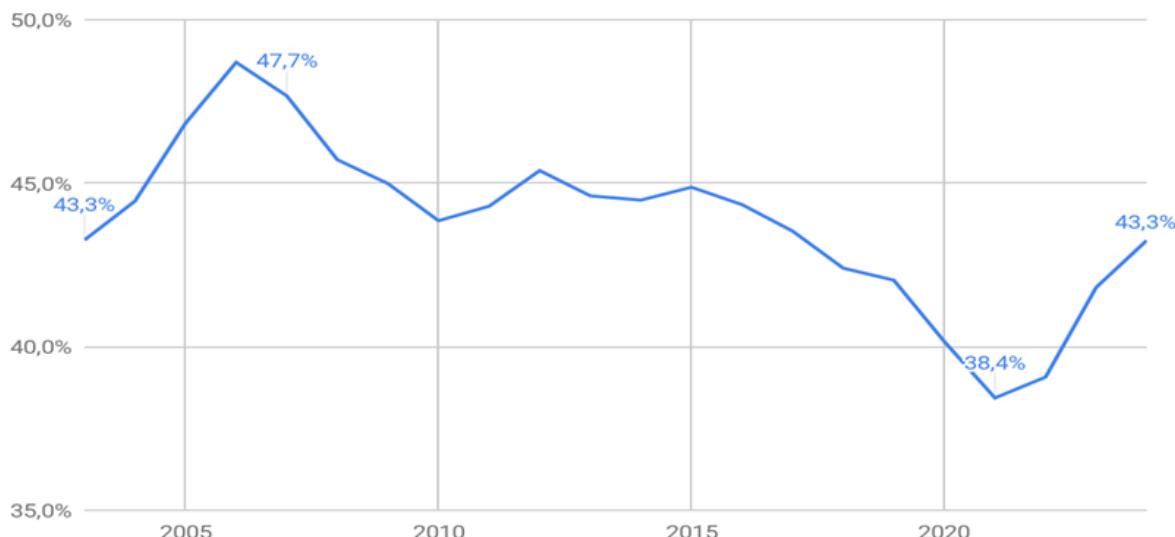
Uno de los principales desafíos estructurales de las finanzas públicas provinciales en Argentina es la **rigidez del gasto corriente**, particularmente el peso del **gasto en personal** sobre el presupuesto. A nivel nacional, la Ley Nº 25.917 de Responsabilidad Fiscal establece pautas de sostenibilidad, pero **no impone techos al gasto en personal**, lo que ha llevado a que muchas provincias tengan estructuras sobredimensionadas.

En Santa Fe, según los datos oficiales de ejecución presupuestaria de los últimos años, el gasto en personal osciló entre **el 38 % y el 48 % de los gastos corrientes**, lo que deja escaso margen para otros gastos operativos esenciales y para inversión pública. En algunas provincias, como **Formosa o La Rioja**, el gasto en personal ha llegado a superar el **65 %**, lo que genera una fuerte dependencia de las transferencias nacionales y una capacidad muy limitada para gestionar políticas propias.

Establecer un **límite constitucional al gasto en personal** constituye una herramienta moderna de disciplina fiscal que ya ha sido aplicada en otras jurisdicciones, tanto en Argentina como en el exterior, para **evitar desequilibrios estructurales en las finanzas públicas**.

En CABA, si bien no lo establece en su Constitución, se implementan políticas fiscales basadas en reglas de prudencia que funcionan como límites implícitos. En particular, la Ley de Responsabilidad Fiscal de CABA (adhesión a la nacional y aplicación propia) **establece que el gasto en personal no debe crecer por encima del crecimiento del gasto corriente primario** y pone foco en su sostenibilidad. En el plano internacional, **Brasil** es un ejemplo relevante. Su Constitución (artículo 169) y la Ley de Responsabilidad Fiscal federal (LRF, año 2000) establecen que **el gasto en personal no puede superar el 60 % de los ingresos corrientes netos** en el caso de los estados, y fija sublímites para los tres poderes. Esta norma ha sido un freno eficaz a la expansión descontrolada de la planta estatal y sirve como referencia para el diseño de reglas fiscales subnacionales.

Evolución del Gasto en Personal como % del Total de Gastos Corrientes Período 2003-2024



Fuente: Fundación Libertad en base a información del Gobierno de Santa Fe.

Propuesta: establecer que el gasto en personal no pueda superar el 45% del total de los gastos corrientes del presupuesto provincial. La lógica es simple: si el Estado provincial gasta más en su propia estructura que en los bienes y servicios que debe proveer, pierde capacidad de acción pública real, y se convierte en una administración más orientada a sostener empleos que a resolver problemas.

Este límite no busca afectar derechos adquiridos ni precarizar el empleo público, sino **garantizar que el Estado provincial conserve márgenes de maniobra para cumplir con otras funciones esenciales: educación, salud, infraestructura y programas sociales.** Además, contribuye a profesionalizar el aparato estatal, ya que obliga a priorizar calidad y eficiencia sobre cantidad.

Incluir esta regla en la Constitución le daría estabilidad institucional y evitaría que sea vulnerada por decisiones discretionales o coyunturales. Sería un paso concreto hacia una Santa Fe fiscalmente ordenada, con una administración pública moderna, responsable y al servicio del ciudadano.

Resultado Fiscal: responsabilidad fiscal y protección al ciudadano

La reforma constitucional propuesta para la Provincia de Santa Fe no constituye una simple actualización normativa: implica un verdadero cambio de paradigma. Parte de una premisa central —olvidada durante décadas—: **la Constitución no debe facilitar el ejercicio del poder, sino limitarlo en defensa de los ciudadanos.** Esta premisa resulta especialmente urgente ante la mayor amenaza estructural de los últimos años: **el crecimiento desmedido, opaco e insostenible del gasto público.**

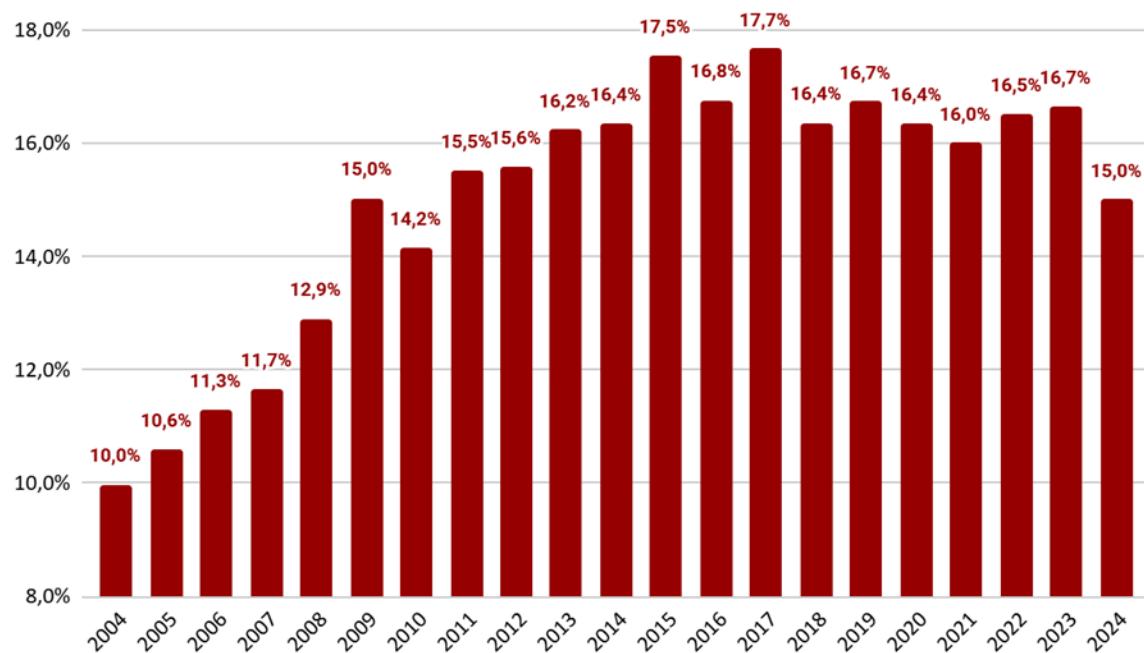
La experiencia argentina —y la santafesina en particular— demuestran que el gasto público no crece por mandatos técnicos, sino por una lógica política que favorece privilegios sectoriales, clientelismo, estructuras redundantes y empleo improductivo. Esa lógica termina financiándose con aumentos de impuestos, endeudamiento o emisión futura, trasladando el costo a los ciudadanos actuales y a las generaciones venideras. Por ello, la reforma debe

establecer una **arquitectura fiscal y administrativa fundada en la austeridad, la transparencia, la equidad contributiva y el equilibrio presupuestario**, mediante **límites concretos e institucionales** que ya no dependerán de la voluntad política de turno.

La nueva redacción del artículo 5 incorpora como mandatos vinculantes para todos los poderes del Estado los principios de: Legalidad, generalidad, solidaridad, progresividad, no confiscatoredad, equidad, responsabilidad fiscal, sostenibilidad y transparencia.

La necesidad de limitar el gasto público no responde únicamente a postulados ideológicos, sino a evidencias concretas. **En la Provincia de Santa Fe, el gasto total como porcentaje del Producto Bruto Geográfico (PBG) ha mostrado un crecimiento sostenido en las últimas dos décadas, pasando del 10% en 2004 a niveles superiores al 16% en los últimos años, con picos cercanos al 18%**. Esta tendencia revela un crecimiento persistente del tamaño del Estado provincial.

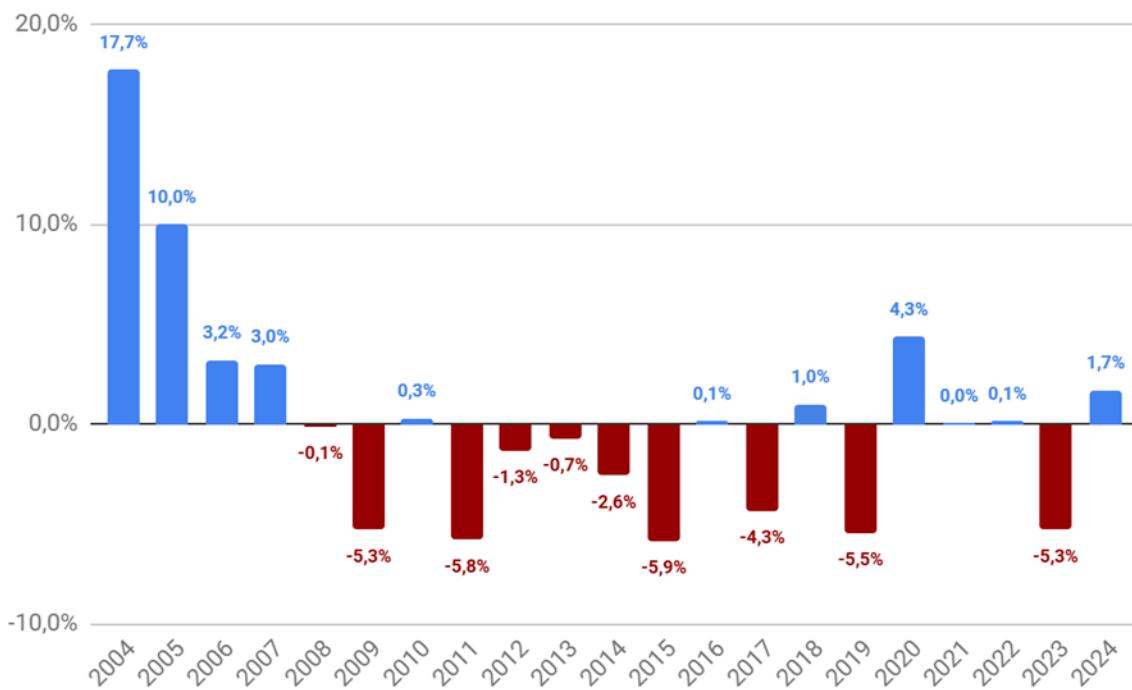
Gasto Total del gobierno de Santa Fe cómo % de su PBG
Período 2004-2024



Fuente: Fundación Libertad en base a información del Gobierno de Santa Fe.

Este incremento sostenido del gasto público no ha sido neutral en términos fiscales. Como lo muestra el siguiente gráfico, la evolución del resultado financiero provincial evidencia un progresivo deterioro. Si bien hubo años con superávit, especialmente entre 2004 y 2007, en la última década se ha vuelto recurrente la aparición de déficits, alcanzando niveles cercanos al 6% de los ingresos en algunos ejercicios. Esta trayectoria refleja la dificultad creciente del Estado provincial para financiar con recursos genuinos su expansión, lo que genera tensiones estructurales que comprometen tanto la estabilidad presupuestaria como la sostenibilidad futura de las finanzas públicas.

Resultado Financiero del Gobierno de Santa Fe cómo % de su Ingresos Totales Período 2004-2024



Fuente: Fundación Libertad en base a información del Gobierno de Santa Fe.

Propuestas

- En materia tributaria: mayoría calificada (dos tercios) para crear nuevos tributos o modificar alícuotas y reducción anual del 0,5% de Ingresos Brutos, tomando como tope la alícuota vigente al 31/12/2024. Uno de los objetivos centrales de la reforma debería ser **ordenar el gasto** para reducir la presión tributaria sobre la actividad económica. En el **primer trimestre de 2025**, los tributos de origen provincial totalizaron **\$640.549,55 millones**; el **86,33%** provino de **Ingresos Brutos**.

Ingresos Brutos encarece la cadena productiva, desincentiva la inversión y golpea a las pymes. **Reducirlo sin ajustes de gasto es inviable**. Por eso, la reforma fija una **disminución progresiva del 0,5 % anual**, blindada constitucionalmente para garantizar su cumplimiento.

Bajar Ingresos Brutos no es un gesto simbólico: es una medida estructural para **mejorar la competitividad**, atraer inversiones, formalizar la economía y aliviar la carga sobre quienes producen y generan empleo.

- Endeudamiento: mayoría calificada para contraer deuda pública, prohibición de empréstitos que excedan el mandato, salvo ley de quórum calificado y prohibición de usar deuda para financiar gasto corriente.
- Empresas públicas: prohibición de privilegios fiscales respecto del sector privado y prohibición de designaciones hereditarias o preferenciales.

- Presupuesto: presupuesto efectivamente equilibrado, tope al crecimiento del gasto corriente primario según la inflación y prohibición de introducir reformas tributarias mediante decretos de urgencia.

Poder Legislativo

La provincia de Santa Fe es una de las **8** provincias con Poder Legislativo bicameral. La Cámara de Diputados está integrada por **50** legisladores y la Cámara de Senadores por **19** miembros. La primera contará con un presupuesto para el año 2025 de **\$83.575.495.000** (más de **U\$S 69,5** millones), lo que equivale a casi **U\$S 1.4000.000** por diputado. Por su parte, la Cámara de Senadores administrará un presupuesto de **\$ 58.562.317.000** (más de **U\$S 48** millones), es decir, más de **U\$S 2,5** millones por senador.

Según los últimos datos del presupuesto provincial, Santa Fe destina **\$2.060 millones** al año por legislador, siendo una de las **5** provincias que más gasta en el país. En contraste, la vecina Córdoba, con características similares, gasta **\$516** millones por legislador, apenas el **25 %** de lo que destina Santa Fe en esta categoría. Medido en términos per cápita —es decir, gasto legislativo por habitante—, Santa Fe destina **39.965** pesos, mientras que Córdoba gasta **9.405**, el **25 %** del monto santafesino.

La Cámara de Senadores tiene previsto erogar en personal administrativo durante **2025 \$29.652.985.000**, esto es, más de **\$1.560** millones por senador. Al tipo de cambio oficial, ello representa más de **24,7** millones de dólares, **U\$S 1.300.000** por legislador. Además, la cámara contará con **\$9.779.861.000** para asistencia social a personas y asignaciones familiares, lo que supone **U\$S 428.941** de uso discrecional por senador. Para gastos de funcionamiento, la cámara alta destinará en **2025 \$10.133.564.000**, equivalentes a **U\$S 8.444.636** en total o **U\$S 444.454** por senador.

La Cámara de Diputados, por su parte, tiene presupuestado para personal administrativo en **2025 \$39.966.379.000**, es decir, casi **\$800** millones por diputado. A tipo de cambio oficial, se trata de más de **33** millones de dólares, **U\$S 666.106** por legislador. Asimismo, dispondrá en **2024** de **\$8.239.046.000** para asistencia social a personas y asignaciones familiares, cifra que implica **U\$S 137.317,43** de manejo discrecional por diputado. En concepto de gastos de funcionamiento, la cámara baja asignará en **2025 \$17.633.840.000**, lo que representa **U\$S 14.694.866** en total o **U\$S 293.897** por legislador.

El gasto en personal administrativo por senador duplica al correspondiente por diputado dentro del Congreso santafesino: **\$1.560** millones frente a **\$799** millones. Si la Cámara de Senadores destinara al personal administrativo el mismo monto por integrante que la Cámara de Diputados, se ahorrarían **\$14.465** millones.

Como se indicó, los legisladores santafesinos disponen de fondos que pueden asignar de manera arbitraria a distintas causas sociales sin controles ni criterios pre establecidos. El monto destinado a promoción y asistencia social —una función ajena a la tarea legislativa— alcanza, en el caso de la Cámara de Senadores, **\$9.779.861.000** por senador y, en la Cámara de Diputados, **\$8.239.046.000** por diputado. Resulta imperioso revisar el mecanismo de asignación de estos subsidios: en localidades de baja población, tales cifras pueden fomentar prácticas de tipo feudal si se utilizan políticamente.

Propuestas: reducción del 75% del gasto en personal administrativo del Poder Legislativo. Esta medida se basa en la comparativa con la provincia de Córdoba, que —con una cantidad de legisladores y población similar— gasta 4 veces menos que la Legislatura de Santa Fe. Asimismo, se propone la eliminación de la asignación discrecional de subsidios por parte de los legisladores, mecanismo que funciona como un intercambio perverso de favores por votos. Es fundamental que la utilización de los recursos se realice de forma transparente y siguiendo criterios previamente establecidos por las autoridades competentes. Ambas cámaras disponen de **\$18.018.907.000** para asistencia social, cerca del **0,2 %** del presupuesto. También se propone la reducción del 50% del gasto en útiles, equipos y funcionamiento del Poder Legislativo. En conjunto, ambas cámaras erogan en este rubro 27.767.404.000,00, aproximadamente el 0,3 % del presupuesto.

Sistema Previsional de Reparto en Crisis

El sistema previsional de reparto, también denominado *pay-as-you-go*, se basa en un principio de solidaridad intergeneracional: las cotizaciones de los trabajadores activos se destinan al pago de las pensiones de los jubilados actuales. Este modelo fue instaurado por primera vez en Alemania a fines del siglo XIX, bajo el liderazgo de Otto Von Bismarck. En América Latina y el Caribe, Chile fue pionero en su adopción en 1924.

Cuando los egresos previsionales superan a los ingresos por aportes, el sistema incurre en un déficit previsional, usualmente medido como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Esta situación es hoy una constante en la mayoría de los países que mantienen esquemas de reparto, donde las contribuciones de los activos resultan insuficientes para cubrir los haberes de los pasivos.

El deterioro de este modelo responde a transformaciones estructurales, entre las que destacan el envejecimiento poblacional, el aumento sostenido de la esperanza de vida y la caída de la tasa de natalidad, factores que reducen la proporción de aportantes en relación con los beneficiarios. Los principales desafíos que enfrenta el sistema de reparto pueden sintetizarse en tres dimensiones:

- Demográfica: el incremento de la población en edad de retiro y la extensión de la vida poslaboral reducen el número relativo de trabajadores activos por jubilado.
- Natalidad: la disminución sostenida de la tasa de fecundidad limita el recambio generacional de aportantes, profundizando el desequilibrio.
- Costo previsional: el diseño original del sistema contemplaba financiar haberes equivalentes a un porcentaje del salario; sin embargo, el alargamiento de la vida jubilatoria y la menor relación activo-pasivo han incrementado significativamente el costo total del sistema.

Todos estos factores están generando una presión creciente sobre los sistemas previsionales, lo que ha obligado a numerosos gobiernos del mundo a replantear en profundidad sus esquemas de reparto. Como respuesta, se han promovido reformas estructurales orientadas a preservar la sostenibilidad fiscal y evitar crisis económicas futuras.

El déficit de la Caja Provincial: desequilibrio creciente

En Argentina, los haberes jubilatorios abonados por los sistemas previsionales subnacionales superan ampliamente los del régimen nacional. **En promedio, las provincias otorgan jubilaciones 2,5 veces superiores a las pagadas por ANSES.**

En el caso de Santa Fe, a diciembre de 2023, **el haber previsional promedio representó el 124 % de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE).** Este indicador fue del 113 % en el régimen docente, del 181 % en el régimen bancario, y alcanzó un excepcional 466 % en el régimen judicial.

Estos valores permiten dimensionar la magnitud del esfuerzo fiscal implícito en el esquema provincial, tanto en comparación con el régimen nacional como con los ingresos promedio de los trabajadores activos. Esta situación se inscribe en un sistema de reparto cuya sostenibilidad, al igual que en el resto del país y en numerosos sistemas similares del mundo, se encuentra crecientemente comprometida.

La Caja de Jubilaciones de Santa Fe ha sido deficitaria durante las últimas décadas, y desde 2009 el déficit exhibió una tendencia marcadamente creciente. El actual régimen, conformado a través de una sucesión de leyes históricas, prevé que parte del déficit sea financiado por el Tesoro provincial y por fondos específicos afectados por legislación provincial. En los últimos años, la participación del Tesoro en el financiamiento superó de forma sostenida el 30%.

Entre 2003 y 2023, el déficit anual de la caja se multiplicó por 6,5 veces en moneda constante. Ajustado por el tipo de cambio oficial promedio de cada año —una estimación conservadora en contextos de cepo cambiario—, **el aporte del Tesoro pasó de USD 34,9 millones en 2003 a USD 586 millones en 2023.**

En 2003, la participación del Tesoro en el financiamiento de la Caja era del 18,9 %. En 2022, esa cifra ascendió al 31,4 %. El año de menor déficit fue 2008, cuando la asistencia estatal representó apenas el 7,3 % de los recursos totales de la Caja.

Más aún, si se analiza el déficit en función de los ingresos y egresos previsionales, la situación se torna más crítica: actualmente, **el déficit representa el 45 % de los aportes y contribuciones recaudadas, y el 31 % del total de haberes pagados.** Esto refleja que el sistema depende crecientemente de recursos fiscales ajenos a su estructura contributiva.

Por último, medido como proporción del gasto total de la provincia, el déficit también ha crecido de manera significativa. **En 2003 representaba el 2,7 % del presupuesto provincial, se redujo al 1 % en 2008, y en los últimos años ha alcanzado el 5 %.**

La Ley N.º 14.283 sancionada por la Legislatura de la Provincia de Santa Fe en septiembre de 2024 representó un avance significativo en el proceso de racionalización del sistema previsional provincial. Si bien no implicó un cambio estructural de base, incorporó herramientas concretas que apuntan a la sostenibilidad del régimen a través de medidas de emergencia, progresividad en los aportes y limitación de beneficios desproporcionados.

Entre sus principales disposiciones, se destaca la creación de un aporte solidario obligatorio para jubilados y funcionarios de altos ingresos, la actualización de escalas de aportes

personales según el nivel remunerativo, la redefinición del cálculo del haber inicial con la inclusión de un pilar complementario y un tope máximo de veinte jubilaciones mínimas, y una movilidad atada a la evolución salarial del sector activo. Además, la ley estableció criterios más estrictos para acceder a la jubilación, reforzó el control sobre los años aportados y armonizó los regímenes especiales —como el docente, policial y penitenciario— con las reglas generales, en un claro intento de evitar privilegios sin justificación técnica.

En este contexto, donde la situación ya llevó a una reforma, la intención de enmarcar en la constitución un cambio de la estructura previsional delimitaría de forma peligrosa la capacidad del legislador para adoptar medidas responsables en escenarios fiscales críticos. Lo que se necesita es preservar la flexibilidad normativa para asegurar la sostenibilidad a largo plazo del sistema, y no consagrarse constitucionalmente fórmulas que lo inmovilicen y lo condenen a la inviabilidad.

La evidencia disponible muestra que el sistema previsional de reparto enfrenta, tanto en Santa Fe como en el mundo, una crisis estructural de sostenibilidad. La combinación de factores demográficos (envejecimiento de la población, aumento de la esperanza de vida y caída sostenida de la natalidad), económicos (desequilibrios fiscales crecientes) y técnicos (relación decreciente entre aportantes y beneficiarios) ha generado déficits previsionales difíciles de revertir bajo el esquema actual.

En el caso específico de la provincia de Santa Fe, el régimen de reparto presenta características incluso más gravosas que el régimen nacional: haberes jubilatorios en promedio un 124% del RIPTE y más del doble de la jubilación promedio de ANSES, relaciones activos-pasivos por debajo de 2:1 y un déficit que representa el 31% del pago total de haberes y que equivale al 5% del gasto total de la provincia. En solo dos décadas, el déficit anual creció más de 6 veces en moneda constante, requiriendo crecientes transferencias del Tesoro provincial.

Propuesta: establecer constitucionalmente la intangibilidad o intocabilidad de este modelo previsional no solo cristalizaría una fórmula fiscalmente inviable sino que limitaría gravemente la capacidad del Estado provincial para adaptarse al inevitable proceso de reforma que atraviesan todos los sistemas de reparto en el mundo. Incluso países con trayectorias institucionales más estables que la nuestra han migrado hacia esquemas mixtos o de capitalización individual.

Consagrando en la Constitución un sistema cuyo deterioro está ampliamente documentado sería desconocer las lecciones de la experiencia comparada y comprometer aún más la sostenibilidad intergeneracional del Estado. El mandato de esta Convención debe ser construir un marco institucional flexible, que permita adaptar las políticas previsionales a los desafíos demográficos, fiscales y económicos del siglo XXI, y no perpetuar rigideces que hipotecan el futuro.

Conclusión

A lo largo de esta sección se plantearon un conjunto de propuestas de la Fundación Libertad para reformar la Constitución de Santa Fe. Las mismas se basan en la preocupación por la sostenibilidad fiscal, la gobernanza eficiente y la protección de los intereses ciudadanos. Las áreas centrales de enfoque son el empleo público, el gasto en

personal y la responsabilidad fiscal. Los planteos abogan por un cambio fundamental de perspectiva, afirmando que la Constitución debe servir principalmente para limitar el poder del Estado en defensa de las libertades individuales.

En este marco, se identifica el crecimiento del empleo público como un área clave de preocupación. Se destaca el significativo aumento del empleo estatal provincial entre 1999 y 2025, que ha superado el crecimiento poblacional. Esta discrepancia plantea interrogantes sobre la eficiencia y la justificación de la expansión de la fuerza laboral estatal. Se propone establecer una norma que vincule la tasa de crecimiento del empleo público con la tasa prevista de cambio poblacional.

La justificación de esta propuesta radica en que el crecimiento descontrolado del empleo público puede acarrear diversas consecuencias negativas, como el aumento de la carga fiscal, la reducción de recursos para servicios esenciales y una disminución de la eficiencia general del gobierno. Al vincular el crecimiento del empleo con el crecimiento de la población, la norma propuesta introduciría un principio de proporcionalidad demográfica, garantizando que el Estado se expanda de forma coherente con la demanda de servicios públicos.

La proporción del gasto en personal en el gasto total de la provincia es otro problema crítico que debe abordarse mediante una reforma constitucional. El gasto excesivo en personal puede desplazar otras funciones gubernamentales vitales, lo que conlleva un deterioro de la calidad de los servicios públicos y una reducción de la capacidad del Estado para abordar desafíos sociales y económicos críticos. Al establecer un límite constitucional al gasto en personal, la reforma propuesta garantizaría que el gobierno cuente con recursos suficientes para invertir en infraestructura, educación, atención médica y otros servicios esenciales.

También se aboga por la consagración de los principios de responsabilidad fiscal en la Constitución provincial para salvaguardar los intereses ciudadanos y promover la estabilidad económica a largo plazo. Se propone incorporar varios principios claves en la Constitución, como la legalidad, la generalidad, la solidaridad, la progresividad, la no confiscación, la equidad, la responsabilidad fiscal, la sostenibilidad y la transparencia. En concreto, el documento propone un requisito de mayoría cualificada (dos tercios) para crear nuevos impuestos o modificar las tasas impositivas existentes. Esta medida pretende evitar que el gobierno aumente los impuestos arbitrariamente sin un amplio apoyo público. Además, el documento propone una reducción anual del 0,5 % en el impuesto a los ingresos brutos, con el objetivo de aliviar la carga fiscal de las empresas y promover el crecimiento económico.

También se aborda la cuestión de la deuda pública, proponiendo un requisito de mayoría cualificada para la contratación de nueva deuda y prohibiendo el uso de la deuda para financiar gastos corrientes. Además, se propone prohibir los privilegios fiscales para las empresas públicas y los nombramientos hereditarios o preferenciales, garantizar que estos entes operen en igualdad de condiciones con las empresas del sector privado y que los nombramientos se basen en el mérito y las calificaciones.

Se plantean inquietudes sobre el alto costo del poder legislativo en Santa Fe, señalando que gasta significativamente más por legislador que provincias comparables como Córdoba.

Por otra parte, muchos países del mundo se enfrentan a los desafíos del envejecimiento de la población y la insostenibilidad de sus sistemas de pensiones. Santa Fe necesita mantener la flexibilidad para reformar su sistema de pensiones en respuesta a estos desafíos, en lugar de quedar atrapado en un marco constitucional rígido. En lugar de constitucionalizar un modelo específico, se sugiere preservar la sostenibilidad financiera del sistema y garantizar un trato justo para los jubilados actuales y futuros.

Las propuestas de la Fundación Libertad para la reforma constitucional en Santa Fe representan una agenda integral para promover la responsabilidad fiscal, la gobernanza eficiente y la protección de los intereses ciudadanos. Las propuestas abordan diversos temas críticos, desde el empleo público y el gasto en personal hasta la tributación, la deuda y el sistema de pensiones. Al consagrarse estos principios en la Constitución provincial, las reformas buscan crear un gobierno más estable, transparente y responsable, mejor preparado para atender las necesidades de sus ciudadanos.

5.2. La Maldición del SIRCREEB: Distorsiones del Régimen de Recaudación Bancaria

El **Sistema de Recaudación y Control de Acreditaciones Bancarias (SIRCREEB)** constituye, en apariencia, un instrumento administrativo diseñado por las provincias para asegurar la percepción del impuesto sobre los Ingresos Brutos a través de mecanismos de retención automática sobre las cuentas bancarias de los contribuyentes. Sin embargo, lo que podría justificarse en su origen como una herramienta técnica para combatir la evasión, se ha transformado con el tiempo en una verdadera **maldición regulatoria** que distorsiona el funcionamiento del sistema financiero, erosiona el capital de trabajo de las empresas, y multiplica costos de cumplimiento en un marco de superposición tributaria.

El problema fundamental del SIRCREEB radica en su carácter **presuntivo y confiscatorio**. La retención no se efectúa sobre hechos imponibles efectivos, sino sobre acreditaciones bancarias que muchas veces no constituyen ingresos alcanzados por el tributo. Se trata, en consecuencia, de una carga adelantada que obliga al contribuyente a financiar al Estado, incluso en ausencia de obligación tributaria real. Este mecanismo se traduce en un esquema de "percepciones por las dudas", que traslada la lógica del fisco desde la comprobación posterior hacia la apropiación preventiva.

Las distorsiones son múltiples:

- **Efecto de caja negativo:** las empresas, en particular las PyMEs, ven reducido su capital de trabajo por retenciones automáticas que exceden ampliamente su verdadera obligación tributaria.
- **Fragmentación federal:** cada jurisdicción provincial fija sus propias alícuotas y criterios de aplicación, lo que multiplica la complejidad y genera situaciones de doble o triple imposición.
- **Penalización de la bancarización:** al gravar indiscriminadamente cualquier acreditación, el sistema desincentiva el uso del circuito financiero formal e incentiva prácticas de informalidad y evasión, en flagrante contradicción con los objetivos declarados de control.

El resultado es un **régimen arbitrario y regresivo**, que afecta desproporcionadamente a quienes se encuentran en regla y utilizan los canales bancarios, al tiempo que erosiona la competitividad general del entramado productivo. No sorprende, por tanto, que se hable de la “maldición del SIRCREEB” como metáfora de un mecanismo que, lejos de resolver problemas de evasión, los agrava al incentivar la informalidad y transferir costos excesivos a la economía real. El problema se agrava, por ejemplo, cuando se observa el carácter multijurisdiccional de la operatoria. Una empresa radicada en Santa Fe, con operaciones en Córdoba, Buenos Aires y Entre Ríos, puede sufrir retenciones superpuestas en cada movimiento bancario, lo cual multiplica el efecto nocivo de un sistema que no distingue entre contribuyentes cumplidores y evasores. En la práctica, el SIRCREEB funciona como una “aduana interior” en el sistema financiero, desalentando la inversión interprovincial y fragmentando el mercado nacional.

A ello se suma la opacidad normativa y la falta de mecanismos efectivos de devolución. En muchos casos, los saldos a favor generados por percepciones bancarias se acumulan indefinidamente sin posibilidades reales de recupero, configurando un financiamiento involuntario de las arcas provinciales a costa del sector productivo. El contribuyente termina atrapado en una especie de crédito fiscal eterno, que sólo puede compensarse con futuros tributos, pero que difícilmente se materializa en una devolución efectiva.

En este contexto se inscribe el proyecto de ley presentado por el diputado nacional **Alejandro Bongiovanni** (Expte. 6706-D-2024), que bajo la denominación de “Régimen Antipercepciones y Retenciones” introduce una innovación de gran calado: la iniciativa busca equilibrar la relación entre fisco y contribuyente, estableciendo límites claros frente a la discrecionalidad recaudatoria y garantizando un marco de previsibilidad jurídica. En particular, apunta a frenar la práctica extendida de utilizar las retenciones bancarias como una forma encubierta de financiamiento estatal, sin controles adecuados ni proporcionalidad tributaria. Por caso, se propone **incorporar en el Código Penal figuras que sancionen la utilización abusiva y arbitraria de regímenes de percepción y retención por parte de las administraciones tributarias**. El espíritu de esta iniciativa es claro: reponer un mínimo de **seguridad jurídica y previsibilidad** frente a prácticas recaudatorias que, bajo apariencia legal, se convierten en verdaderos atropellos contra el contribuyente.

La iniciativa se fundamenta en una crítica al **uso distorsivo del poder fiscal**: el Estado, al anticipar y retener de manera compulsiva sumas que no se corresponden con la obligación tributaria real, incurre en lo que podría caracterizarse como una forma de **exacción indebida institucionalizada**. No es casual que el proyecto busque anclar la solución en el Código Penal, entendiendo que no basta con simples reformas administrativas, sino que es necesario **tipificar y sancionar penalmente los abusos en el ejercicio de la potestad recaudatoria**.

La percepción y retención indebida de impuestos constituye una de las formas más graves de vulneración a los derechos fundamentales en la Argentina contemporánea. **Esta práctica afecta directamente el derecho de propiedad**, un bien jurídico protegido por la Constitución Nacional (art. 17) y resguardado por el Código Penal de la Nación. La propiedad, declarada inviolable por la Carta Magna, solamente puede ser afectada por sentencia fundada en ley y con indemnización previa en los casos de expropiación por causa de utilidad pública. Sin embargo, los regímenes de percepción y retención aplicados

de manera arbitraria o excesiva configuran una apropiación indebida de recursos privados sin el debido proceso, en abierta contradicción con los artículos 17 y 18 de la Constitución.

Si bien el Estado posee potestad tributaria, ésta debe ejercerse dentro de límites constitucionales. Las deudas impositivas, cuando existan, deben ser determinadas mediante actos administrativos válidos conforme a la Ley Nacional 19.549, con posterior intervención judicial que garantice la defensa en juicio. Eludir estos requisitos implica una infracción administrativa, y también una transgresión penal, al desconocer derechos procesales básicos. La problemática se agrava en la práctica: los fiscos suelen retener montos superiores a la obligación tributaria y, en numerosos casos, los importes excedentes no son restituidos o lo son tras procesos largos y desalentadores, en un contexto de alta inflación que deteriora el valor real de lo devuelto. Tal dinámica despoja a los contribuyentes de capital de trabajo, lesiona su propiedad y vulnera el principio de razonabilidad en la función recaudadora.

Diversa jurisprudencia —como los fallos *Importadora y Exportadora de la Patagonia, AACSA c. BCBA* o *Minera IRL Patagonia SA c. GCBA*— ha puesto de relieve estos excesos, denunciando la “avaricia institucional” de los fiscos y su tendencia a actuar sin límites, en perjuicio de los ciudadanos. La Corte Suprema también ha sostenido en precedentes como *Ventura* (1976) o *La Biznaga* (1987) que los pagos a cuenta que exceden la obligación tributaria constituyen un “tributo encubierto”, distorsionando la función legítima de la recaudación. En este marco, especialistas como Gabriela Tozzini y José Osvaldo Casás han advertido sobre los abusos derivados de los sistemas de percepción y retención, subrayando la necesidad de restablecer el principio de libertad fiscal y asegurar que toda medida tributaria respete la reserva de ley y la proporcionalidad.

La maldición del SIRCREEB, entonces, no es un problema aislado, se trata de una manifestación más de la **anatomía de la voracidad fiscal argentina**: impuestos múltiples, superpuestos, de base amplia, aplicados sin coordinación ni lógica económica. Atacar esta distorsión supone aliviar a los contribuyentes, a la par que también comenzar a desmontar un sistema de incentivos perverso que penaliza la producción, desalienta la bancarización y profundiza la desconfianza estructural entre el ciudadano y el Estado.

6. Conclusiones y Recomendaciones Finales

Argentina enfrenta hoy la disyuntiva entre permanecer atrapada en un entramado de normas, impuestos y burocracias que han sofocado su desarrollo por décadas, o avanzar hacia una transformación estructural que libere las fuerzas productivas de la sociedad. El recorrido de este reporte demuestra que, si bien el gobierno nacional ha iniciado un camino de estabilización y ajuste, el verdadero cambio sólo podrá consolidarse si las provincias y los municipios asumen también la responsabilidad de revisar y desmontar sus propios regímenes regulatorios.

La **desregulación granular** surge, en este contexto, no como un eslogan, sino como un método: actuar desde lo particular hacia lo general, atendiendo a la diversidad institucional del federalismo argentino, y reconociendo que el exceso normativo no se corrige con decretos generales, sino con cirugía fina en cada jurisdicción. Allí radica su potencial:

transformar la fragmentación en una ventaja, convirtiendo al federalismo en un laboratorio de reformas donde las mejores experiencias puedan escalarse y multiplicarse.

El diagnóstico es claro: un esquema tributario distorsivo, gasto público provincial que no ha acompañado el esfuerzo de consolidación nacional, superposición normativa entre Nación, provincias y municipios, y una burocracia que multiplica costos y fomenta discrecionalidad. Todo ello, coronado por una creciente judicialización, ha hecho de la inseguridad jurídica una marca registrada que desalienta la inversión y erosiona la confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

Frente a este panorama, las recomendaciones se vuelven inevitables. **Reemplazar impuestos distorsivos como Ingresos Brutos** y modernizar el gasto público subnacional son pasos indispensables. **Asegurar la inviolabilidad de la propiedad privada** frente a abusos recaudatorios, como propone el proyecto de Ley Antipercepciones y Retenciones, resulta central para devolver previsibilidad y respeto por las reglas de juego. Y, sobre todo, **alinear incentivos** de modo que cada provincia y municipio internalice los beneficios de desregular, compitiendo entre sí por atraer inversión, generar empleo y liberar la energía creativa de sus ciudadanos.

Lo que este reporte plantea, en definitiva, es que la oportunidad de cambio ya no depende únicamente de la Nación. La llave del desarrollo está en los gobiernos subnacionales, que pueden elegir entre seguir reproduciendo el círculo vicioso de dependencia y sobreregulación, o convertirse en protagonistas de un ciclo virtuoso de modernización institucional. La ciudadanía, cada vez más consciente de los costos de la ineficiencia y de los privilegios de la política, exige transparencia, responsabilidad y resultados concretos.

La conclusión es, entonces, también una invitación: transformar el federalismo argentino en un **federalismo competitivo**, donde la diversidad de jurisdicciones no sea obstáculo, sino motor de innovación y libertad. Si Nación, provincias y municipios logran articularse en torno a este objetivo, Argentina podrá abandonar definitivamente la lógica de la trampa regulatoria y abrirse a un horizonte de crecimiento sostenible, inversión productiva y prosperidad.