por la igualdad y la justicia

Presupuesto 2027 y Federalismo Fiscal

Un análisis de las transferencias y de las responsabilidades de gasto entre Nación y provincias

Autor: Felix Samoilovich

Revisores: Alejandro Gaggero y Eduardo Ferreyra

Resumen Ejecutivo

El proyecto de ley de presupuesto prevé un incremento del 5,7% en las transferencias a provincias y municipios de 2026 a 2027, lo que representaría el nivel más alto del gasto de los últimos cuatro años. Sin embargo, el monto es un 13,5% menor al 2023, antes de que el Poder Ejecutivo Nacional llevara a cabo una política generalizada de reducción del gasto público que impactó en una gran mayoría de las áreas del Estado en 2024, especialmente en las partidas sociales como refiere el Análisis del Proyecto de Presupuesto Nacional 2027.

El Estado Nacional logró reducir el gasto público, a través de la reformulación de programas en áreas como educación, salud e infraestructura. Mediante estrategias que buscan delegar competencias o que las provincias asuman o reasuman facultades , el Estado nacional ha retraído su financiamiento, trasladando la carga operativa y presupuestaria a las administraciones locales. De este modo, el acceso de una persona a los servicios brindados por estos programas pasa a depender de la capacidad del gobierno local donde resida.



[1]

[1] El gasto destinado a las provincias es el conjunto de erogaciones que la Nación prevé realizar en el territorio de cada jurisdicción, según la clasificación por ubicación geográfica del presupuesto, e incluye no solo las transferencias a los gobiernos provinciales sino también los gastos en personal, la inversión real directa y las prestaciones de la seguridad social y de otro tipo que se ejecutan o benefician a personas en esa provincia.

Frente a esta situación, las jurisdicciones tienen diferentes capacidades económicas para asumir dichas funciones. Estas diferencias son causadas por una combinación de factores, entre los que se destacan la disponibilidad de recursos naturales -cuyas regalías perciben las provincias -**, la estructura demográfica, el nivel de actividad económica y la calidad de la gestión administrativa de cada provincia.** Producto de estas diferencias, las jurisdicciones con menor margen fiscal enfrentan mayores desafíos para sostener en el tiempo el cumplimiento de derechos como la salud y la educación, así como la inversión en infraestructura básica.

De este modo, lo que al inicio puede verse como algo que fortalece la autonomía local, se transforma, frente a la disparidad de recursos, en un riesgo para el principio de igualdad. Los artículos 75(2) y 75(19) otorgan al Congreso la facultad de legislar para promover un reparto equitativo de los recursos y políticas que equilibren el desigual desarrollo entre provincias, garantizando así la igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Por lo tanto, una menor presencia del Estado Nacional en este rol equilibrador puede ampliar las diferencias entre jurisdicciones y generar distintos niveles de cobertura de derechos, según la provincia que se habite.

3 EJEMPLOS RECIENTES

La descentralización en países federales como Argentina exige coordinación entre el Estado nacional y las provincias. En ese sentido, el Programa Remediar y el financiamiento de infraestructura para jardines infantiles constituyen dos ejemplos de políticas públicas en las que el Estado nacional decide reducir su financiamiento, a la espera de que sean las provincias quienes lo asuman, considerando que salud y educación son competencias provinciales. **Cuando el Estado nacional reformula programas que ejecutaba desde hace años o discontinúa obras en curso, tales decisiones no sólo prescinden de la deliberación democrática que exige la Constitución Nacional, sino que además ponen en riesgo la continuidad de prestaciones vinculadas con el ejercicio efectivo de derechos.** Por otro lado, el Programa de Rutas Nacionales ilustra un caso donde el Estado Nacional traspasa una responsabilidad que le es propia sin aportar recursos, mediante acuerdos con las Provincias. Aun en los casos en que existieron acuerdos, estos deben diseñarse con criterios que contemplen las posibles asimetrías de recursos entre la Nación y las provincias. De lo contrario, existe el riesgo de que disminuya la calidad del servicio o de que sean los usuarios quienes terminen asumiendo el costo.

1) **PROGRAMA REMEDIAR: Provisión de medicamentos esenciales de primera atención**
   - ➔ El Proyecto de ley de Presupuesto 2027 prevé la entrega de 79,3% menos botiquines que en 2023 y 53%, que en 2026. Respecto de los tratamientos, el proyecto estima 88,4% menos tratamientos que en 2023 y 63% menos que en 2026.
   - ➔ Los medicamentos incluidos en el Programa disminuyeron a 6, concentrados únicamente en patologías cardiovasculares

2) **INFRAESTRUCTURA PARA JARDINES INFANTILES: Construcción y refacción de establecimientos dirigidos a la educación inicial**
   - ➔ En 2023, esas actividades devengaron aproximadamente $75.000 millones de pesos. Sin embargo, en 2024 se devengaron $1.400 millones (98% menos) y en 2025, $8.200 (89% menos), En 2026, se eliminaron los fondos del Tesoro Nacional destinados a la Construcción o Adecuación y Refacción de Jardines Infantiles.
   - ➔ En 2027, se sostiene la eliminación de dichas partidas, y se adiciona la finalización del contrato BID 5585/OC-AR.
   - ➔ El Presupuesto 2027 no contempla fondos para Jardines Infantiles.

3) **RUTAS NACIONALES: Obras de construcción, reparación y señalización de las rutas de jurisdicción nacional**
   - ➔ En 2027, la Dirección Nacional de Vialidad contará con 57% más recursos que en 2026. Sin embargo, dicho aumento no recompone los niveles de inversión de 2023, destinando 67% menos recursos que en ese año.
   - ➔ En 2026, hay partidas con 0% de ejecución. El Programa “Ejecución Obras de Seguridad en Rutas Nacionales” dispone de un presupuesto para 2026 de $19.499 millones, sin haberse ejecutado.
   - ➔ Los recursos que se destinan a las rutas deberían provenir de lo que se recauda del impuesto a los combustibles. En los últimos años la recaudación de este tributo aumentó significativamente, pero sólo 25% se destinó al mejoramiento vial.

La reciente descentralización de responsabilidades por parte del Estado nacional también se ve reflejada en el proyecto de presupuesto 2027. El resultado es un aumento de las demandas a ser satisfechas por las provincias. En todos estos casos, sigue vigente el rol del Estado nacional como responsable último de garantizar el respeto a los derechos. Esto supone el compromiso ineludible de asegurar recursos acordes para que las personas no se vean afectadas por el cambio. La decisión de no acompañar este proceso con una transferencia de recursos, sumado a las desiguales capacidades de las provincias pone en serio riesgo el cumplimiento igualitario de dicha obligación.

Presupuesto 2027 y Federalismo Fiscal

Un análisis de las transferencias y de las responsabilidades de gasto entre Nación y provincias

La distribución de recursos entre la nación y las provincias en Argentina ha sido históricamente conflictiva y desigual. La utilización de diferentes criterios para la distribución de la coparticipación federal a lo largo de los años, las transferencias de fondos discrecionales por fuera de los criterios establecidos, la ausencia de una nueva Ley de Coparticipación, y el grado de litigiosidad, entre otros aspectos, evidencian las tensiones vinculados a asuntos presupuestarios entre las provincias y el Estado Nacional.

El proyecto de ley de presupuesto prevé un incremento del 5,7% en las transferencias a provincias y municipios de 2026 a 2027, lo que representaría el nivel más alto del gasto de los últimos cuatro años. Sin embargo, este aumento no compensa la caída ocurrida entre 2023 y 2024: los fondos previstos para 2027 continuarán un 13,5 % por debajo del nivel de 2023, antes de que el Poder Ejecutivo Nacional llevara a cabo una política generalizada de reducción del gasto público en 2024. Esta política impactó en una gran mayoría de las áreas del Estado, pero fue especialmente intensa en los servicios sociales. En paralelo, el Estado nacional ha implementado diversas estrategias que buscan redefinir la forma en que se ejecutan programas en áreas como educación, salud e infraestructura. Bajo argumentos que ponen el acento en que las provincias asuman o reasuman competencias que serían propias de ellas o que serían delegadas, el Estado nacional ha retraído su financiamiento, trasladando la carga operativa y presupuestaria a las administraciones locales.

Frente a este escenario, la diferente capacidad fiscal y presupuestaria de las jurisdicciones provinciales pone en cuestión el acceso igualitario a derechos fundamentales. La retracción del gasto del Estado nacional debilita los mecanismos igualadores del federalismo y pone en tensión las finanzas provinciales. En esos casos, el acceso a derechos depende de la riqueza de cada

jurisdicción, generando un aumento de la brecha de desigualdad entre ciudadanos de diferentes provincias. Al eliminarse mecanismos de igualación mediante la inversión nacional, como por ejemplo garantizar la provisión de medicamentos esenciales en el primer nivel de atención, las desigualdades estructurales tienden a reproducirse.

Para analizar el proceso de descentralización el documento desarrolla, en primer lugar, las normas y principios que deben guiar la distribución federal de los recursos públicos. La Constitución Nacional, las leyes de coparticipación federal y los acuerdos posteriores fijan criterios de igualdad y desarrollo equitativo entre las provincias.

En segundo lugar, el documento muestra con casos concretos cómo opera la descentralización en el proyecto de ley de Presupuesto 2027. Para eso revisa tres dimensiones: el gasto invertido en cada jurisdicción, las transferencias a las provincias, y la inversión en infraestructura. En particular, se detiene en el Programa REMEDIAR (provisión de medicamentos esenciales de primera atención), el programa de infraestructura para jardines infantiles y las obras en rutas nacionales. Estas políticas públicas ejemplifican diferentes procesos de descentralización (con y sin acuerdo) y en diferentes materias (salud, educación e infraestructura).

Por último, el documento explora los eventuales efectos de una retracción de la inversión nacional en las provincias, poniendo el foco en cómo esta dinámica podría incidir en el acceso igualitario a los derechos según el lugar de residencia y en el grado de dependencia fiscal frente al Estado Nacional.

I. Distribución federal de recursos: criterios constitucionales y problemas de implementación

El artículo 1° de la Constitución Nacional (CN) adopta la forma de gobierno representativa, republicana y federal. Ello supone que tanto la Nación como las provincias poseen ámbitos de competencia específicos, y que ambos niveles estatales interactúan a través de relaciones de subordinación de los estados provinciales al Estado federal (arts. 5 y 31 de la CN), de participación (por ejemplo, a través del Senado) y de coordinación, vinculada a la distribución de competencias exclusivas, delegadas, reservadas y concurrentes. (Gelli 2011, Art

1°). La principal forma de distribución de recursos entre estados provinciales y el estado nacional es mediante la distribución de recursos coparticipables, siendo el Congreso de la Nación el encargado de sancionar una ley convenio (Art. 75.2 de la CN).

- **1973.** La Ley de Coparticipación Federal de 1973 contenía criterios de igualdad: 65% se distribuía conforme a la población, 25% de acuerdo a las brechas de desarrollo y 10% a las provincias con menor población que el promedio provincial. (Ley 20.221, Art. 3)
- **1988.** Se modifica la Ley de Coparticipación, eliminando el componente "brechas de desarrollo" y reemplazandolo por porcentajes fijos.

La Reforma Constitucional de 1994 incorporó algunos principios al constitucionalizar la coparticipación federal como instrumento de *"federalismo de concertación"*. (Convención Constituyente:3355 y 3360): **las provincias con mayor capacidad de generación de rentas tienen obligación solidaria de contribuir a financiar servicios en regiones menos desarrolladas.** (Convención Constituyente:3350 y 3385)

Los constituyentes de provincias del interior (La Pampa, Salta, Jujuy, Catamarca, entre otras) cuestionaron que el reparto se fundara únicamente en criterios poblacionales, ya que en determinados casos provincias de baja densidad demográfica debían enfrentar costos significativamente mayores para proveer infraestructura básica y servicios de salud, educación y seguridad. (Convención Constituyente:3305 y 3362)

La Constitución Nacional establece criterios para una distribución federal.

Artículo 75(2) de la Constitución Nacional establece que la distribución debe respetar los **principios de equidad, solidaridad e igualdad de oportunidades** en todo el territorio nacional, y debe guardar relación directa con las competencias, servicios y funciones de cada jurisdicción

Artículo 75(19) reconoce las desigualdades de desarrollo interprovincial y prevé el establecimiento de *"**políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones**"*.

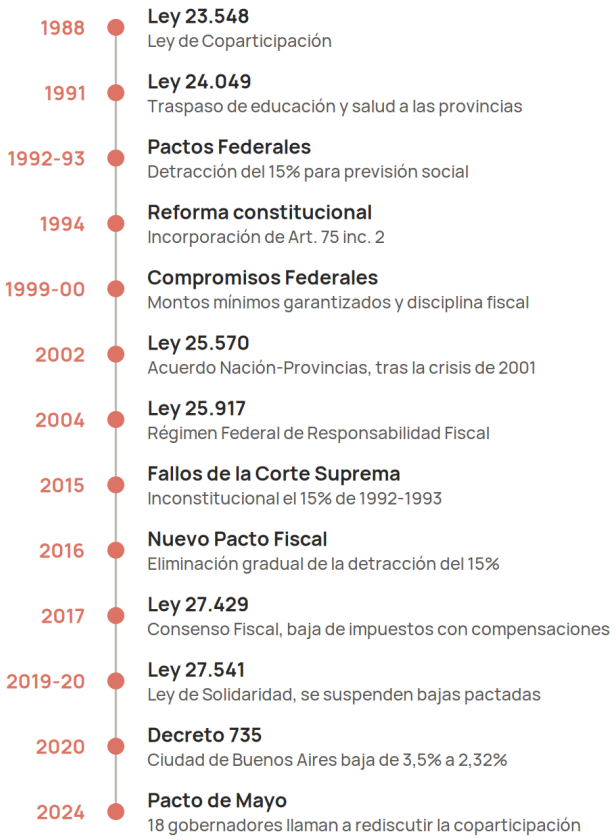
El federalismo argentino no se agota en la división de competencias entre la Nación y las provincias, sino que se proyecta como un principio de integración, solidaridad e igualdad. El artículo 75(2) y (19) recogen estos objetivos al asignar al Estado federal un rol de articulación y al imponerle el deber de adoptar medidas

que garanticen un desarrollo provincial equitativo. Dado que las provincias presentan niveles dispares de desarrollo y de capacidad económica, la política fiscal se presenta como un mecanismo igualador para que el Estado federal cumpla con sus obligaciones constitucionales.

En este sentido, el federalismo fiscal constituye la dimensión financiera del acuerdo político que la Constitución representa. El federalismo sólo puede realizarse plenamente si la distribución de recursos entre la Nación y las provincias permite a estas alcanzar una autonomía real y, además, asegura la igualdad de oportunidades en todo el país. Así, **el federalismo cómo forma de organización política depende, en última instancia, de que las reglas de reparto de recursos sean equitativas, solidarias, y se cumplan.**

Las disputas sobre la distribución de ingresos continuaron por la ausencia de una Ley de Coparticipación Federal posterior a la reforma constitucional, alcanzando un alto grado de litigiosidad.

En 2015, la CSJN declaró inconstitucionales las detracciones del 15% para previsión social establecidas en 1992-1993. Ello generó la necesidad de readecuar el sistema con los acuerdos de 2016 (Decreto n.º 194/2016), 2017 (Ley 27.429) y 2018 (Decreto n.º 257/2018).



Actualmente existen 37 litigios por recursos iniciados por las Provincias. (Mensaje de Remisión de la Ley de Presupuesto para 2027 por el Poder Ejecutivo Nacional: 63) Por ejemplo, Santa Fe discute la exclusión de un impuesto de la

masa coparticipable o la CABA exige transferencias de fondos adicionales en concepto del traspaso de la policía federal al ámbito local.[2]

II. Los desafíos del proceso de descentralización

II.1. Los límites estructurales de la descentralización

Las distintas formas de articulación Nación-provincias en relación con las políticas públicas relativas al cumplimiento de derechos (primacía de programas nacionales o provinciales, fijación de estándares mínimos o de esquemas de coordinación, etc) ponen de manifiesto la distancia entre la autonomía formalmente reconocida a las provincias por la Constitución y sus posibilidades materiales para ejercerla de manera efectiva. Si el Estado nacional es el que está a cargo de manera principal, las provincias dependen de decisiones adoptadas por centros de poderes alejados de sus comunidades. Si el Estado nacional lleva adelante acciones de descentralización, la desigualdad en capacidades fiscales de las provincias puede reproducir o amplificar las brechas en la satisfacción de derechos. La tensión entre el autogobierno colectivo (que implicaría darle mayores funciones a los gobiernos provinciales) y el respeto a los derechos (que exige asegurar un piso mínimo sin importar la jurisdicción) se agudiza en tanto ambas aspiraciones son exigidas por la Constitución.

A este dilema se suma un debate adicional cuando se incorpora la perspectiva económica. Por un lado, existen visiones como el "teorema de la descentralización", que establece que cada función debe asignarse al nivel más bajo de gobierno para lograr un desempeño eficiente. (Oates, 1972; 80). Frente a esto, otros autores sostienen que existen circunstancias que demuestran que esta regla no siempre es la más eficiente. (Bahl y Bird, 2018: 80-83).

- **No contempla que hay servicios cuyos beneficios trascienden límites jurisdiccionales:** las jurisdicciones subnacionales tienden a gastar menos de lo socialmente deseable porque sólo consideran el beneficio de sus propios residentes.

[2] CSJN, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad - cobro de pesos, Expte. CSJ 1865/2020; Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Estado Nacional (Poder Ejecutivo Nacional) s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, Expte. CSJ 567/2021; Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, Expte. CSJ 539/2009 (45-S)/CSI. Ver también, La Nación.

- **La economía de escala torna más eficiente el gasto público:** si un nivel superior puede proveer el mismo servicio a un costo unitario menor, existen ganancias absolutas en la centralización de competencias.

Existen tres razones complementarias: las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales pueden ser insuficientes para asumir determinadas competencias, la utilización política de la transferencia de recursos para perjudicar a jurisdicciones gobernadas por partidos políticos rivales mediante transferencias discrecionales y un mayor riesgo de captura por élites locales.

II.2. Transferencia de responsabilidades sin recursos

La descentralización, en un contexto de desarrollo desigual entre provincias y de ausencia de acuerdos políticos duraderos, tiene una contraindicación específica: cuando se transfieren responsabilidad a las provincias sin los recursos para asumirlas. **El repliegue de la intervención del Estado nacional puede profundizar el incumplimiento de derechos fundamentales debido a las diferentes capacidades presupuestarias de las provincias.** Aunque los ejemplos actuales que describe este informe difieren de otras experiencias históricas, comparten un mismo rasgo: las provincias suelen tener dificultades para hacerse cargo de programas, funciones o actividades que estaban a cargo del Estado nacional, en particular cuando no hay financiamiento específico.. Un ejemplo notable han sido las transferencias de la educación primaria en los años 70´ y de la secundaria en los años 90, que´ no han sido acompañadas de *"transferencias de recursos específicas para atender el financiamiento de los servicios transferidos ni se han diseñado mecanismos compensatorios"* (Cetrángolo, 2002: 3 y 11; BID y CEPAL, 2022: 63/64).

Este proceso ocurrió simultáneamente en latinoamérica, dónde se adicionaron a las tradicionales funciones subnacionales (limpieza, alumbrado público, mantenimiento de espacios públicos), otras funciones más complejas, como salud, educación pública o el cuidado del medioambiente sin transferir los recursos suficientes para asumirlas. (Molinatti et. als. 2021:5).

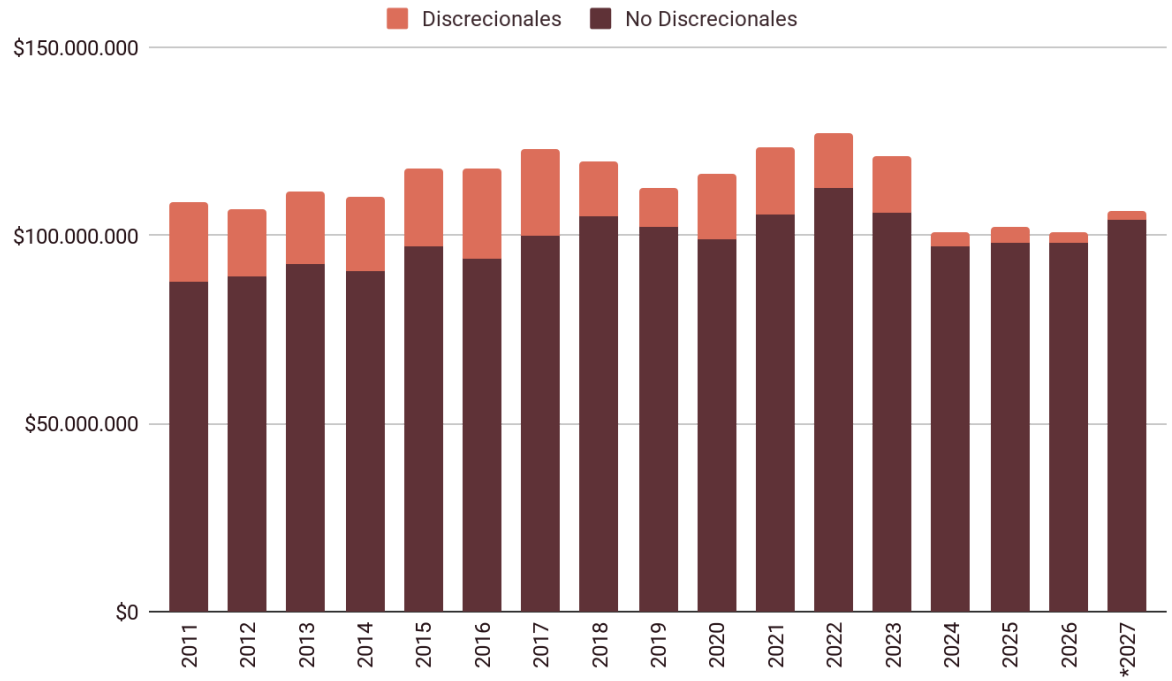
III. Presupuesto 2027 y descentralización del gasto público

De cara a 2027, el proyecto de Presupuesto contempla un aumento del 5,7% interanual en los recursos destinados a las provincias, jurisdicciones que

absorben alrededor del 80% del gasto público nacional. Sin embargo, al ampliar la perspectiva temporal, esta suba funciona como una recuperación parcial frente a la fuerte contracción previa. Entre 2023 y 2026, el gasto cayó un 29,1% en términos reales —y un 47% si se excluye el gasto social, que representa un tercio de esos fondos—. En el caso específico de las transferencias provinciales, tras bajar un 16,7% entre 2023 y 2024 y estabilizarse en ese piso durante los dos años siguientes, **el aumento proyectado para 2027 todavía deja los niveles de inversión un 13,5% por debajo de los registrados en 2023.**

Gráfico 1. Transferencias a Provincias y Municipios de la Administración Pública Nacional, discriminado según discrecionalidad.

Expresado en millones de pesos, a precios de 2026. El crédito 2026, es aquel devengado a septiembre de 2026. El crédito 2027, es aquel inicial propuesto en el Proyecto de Ley.



Fuente: ACIJ en base a Presupuesto Abierto, DNAP, INDEC y BCRA

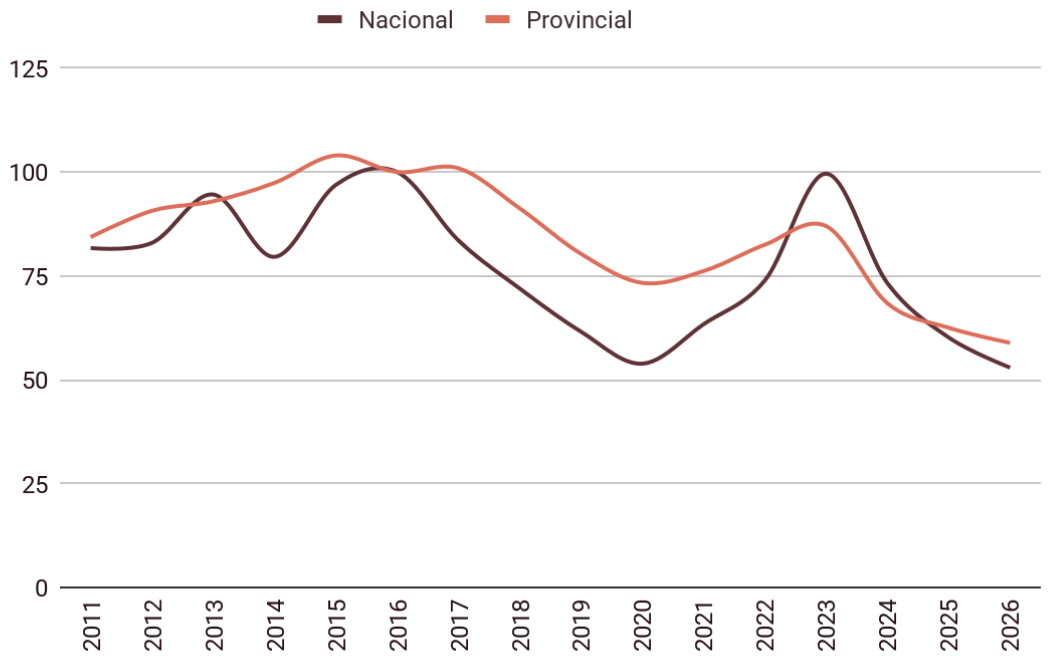
El recorte de las transferencias no automáticas de la Administración Pública Nacional hacia provincias y municipios explicaría aproximadamente el 15% de la reducción del gasto total entre 2023 y 2026. El sistema de transferencias nacionales a provincias y municipios se estructura en dos componentes.

El primero son las transferencias automáticas, cuyo reparto se encuentra normado por leyes o reglas preestablecidas y que operan sin intervención discrecional del Poder Ejecutivo. El segundo son las transferencias no automáticas o discrecionales, que dependen de decisiones anuales de política fiscal, de prioridades sectoriales y de la disponibilidad efectiva de recursos, y que constituyen *"el margen donde el gobierno nacional puede ajustar, expandir o reorientar el financiamiento hacia las jurisdicciones"*. Este margen de decisión admite lógicas de asignación heterogéneas, que dependen de tres factores: criterios redistributivos asociados a necesidades y desigualdades territoriales, el poder de negociación derivado de características estructurales de las provincias, y los alineamientos y vínculos políticos entre niveles de gobierno. Solo la primera responde a un fin de equidad, mientras que las otras dos vuelven la asignación dependiente de la capacidad de negociación o de la afinidad política. Por eso, la respuesta a la discrecionalidad no es dejar de transferir recursos a las provincias, sino asignarlos conforme a criterios objetivos. (Spollansky, 2025: 2; Simison, 2015)

En 2024, las transferencias discrecionales a las provincias se redujeron 75,7% y, aquellas no discrecionales 8,3%, en términos reales respecto del año anterior (Grafico 1). Desde ese momento, los montos resultan estables. La mayor reducción de la discrecionalidad debe ser leída cómo un aspecto positivo, ya que implica una posibilidad menos de utilizar al presupuesto cómo factor de presión política, cómo referían Bahl y Bird. Sin embargo, debe notarse que la crítica al gasto discrecional no es el gasto en sí, sino los criterios de distribución. **La respuesta para reducir la discrecionalidad no es dejar de destinar esos recursos a las provincias, sino su asignación conforme a criterios preestablecidos.**

En 2026, los gastos en personal que se ejecutan en las provincias se han reducido un 32,3% respecto de 2023, alcanzando los valores más bajos en 15 años. Las recisiones y programas de retiro voluntario, sumado a una depreciación del poder adquisitivo de los salarios, explican la baja sustantiva en el periodo 2023-2026.

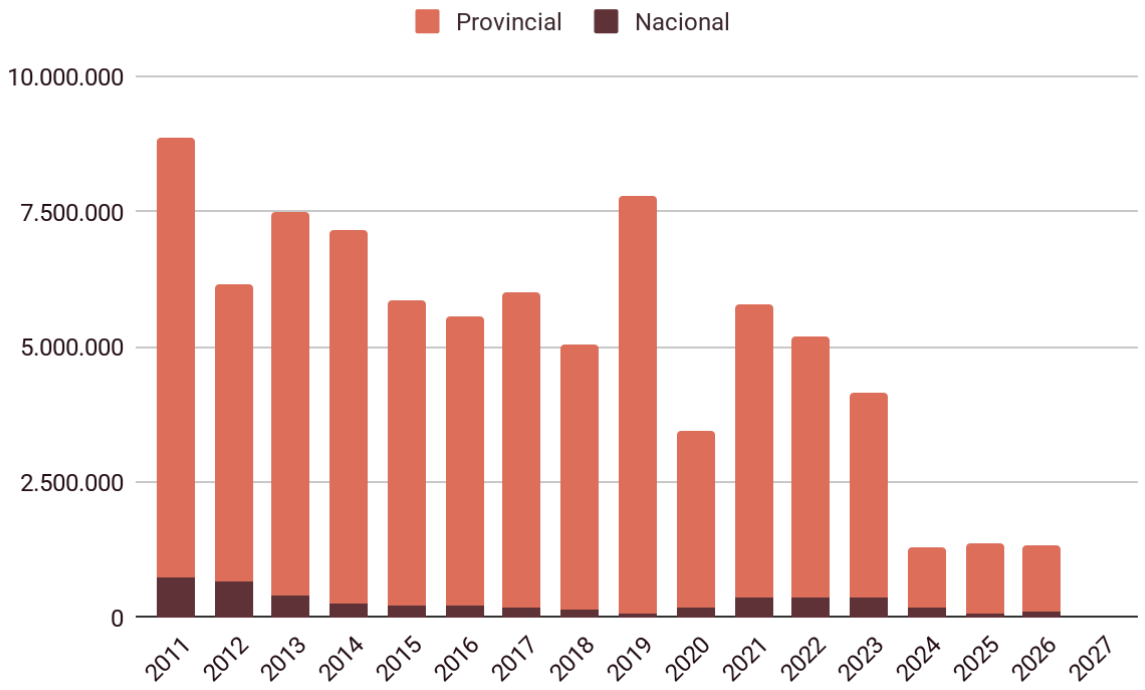
Gráfico 2. Índice del gasto real en personal de la Administración Pública Nacional, discriminado según jurisdicción nacional o provincial (2016 = 100).



En el mensaje de remisión del Proyecto de Presupuesto 2027, se anuncia que desde 2023 se ha revisado integralmente la política de financiamiento a obras de infraestructura. Mientras que la Nación disponía de 2.339 obras, rescindió el 72% de los contratos, transfirió el 19,5% a las Provincias, y retuvo para sí sólo el 8,5%. (Mensaje de Remisión de la Ley de Presupuesto para 2027 por el Poder Ejecutivo Nacional: 57) **En 2027, los gastos en bienes de uso, aumentarían un 9,5% aproximadamente en terminos reales respecto de 2026. A pesar de dicha recuperación, los niveles presupuestados para 2027 continúan 65% por debajo de 2023.**

Gráfico 3: Gastos en bienes de uso de la Administración Pública Nacional, discriminado jurisdicción de ejecución.

Expresado en millones de pesos, a precios de 2026. El crédito 2026, es aquel vigente a septiembre de 2026.



La reducción del gasto dirigido a las provincias, mediante una baja en las transferencias no automática y en los bienes y salarios que se ejecutaban a nivel subnacional, permiten analizar el proceso de descentralización promovido por el Estado Nacional. A continuación, se desarrollan tres programas o partidas concretas que evidencian con mayor profundidad este repliegue en áreas de salud, educación e infraestructura.

III.1. Programa REMEDIAR

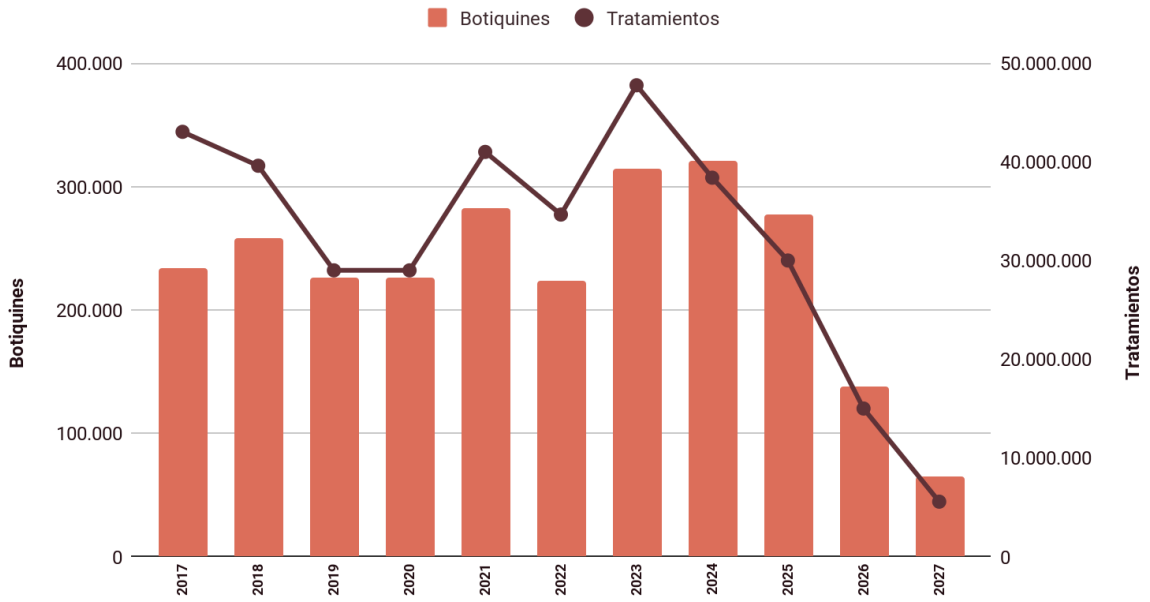
El proceso de reducción del gasto destinado a las provincias implicó la revisión de la inversión en materias donde el Gobierno Nacional tiene competencia concurrente con las Provincias. Un ejemplo es en materia sanitaria (CSJN, "Farmacity", 2021: 11), con el Programa REMEDIAR.

El Programa Remediar fue creado en 2002 por el Decreto DNU 486/2002, en el contexto de la crisis socioeconómica para garantizar el acceso a medicamentos esenciales a los usuarios del Primer Nivel de Atención de Salud, proveyendo directamente botiquines con medicamentos a los Centros de Atención Primaria

de todo el país. En 2019, se jerarquizó mediante la sanción del artículo 76 de la Ley 27.541, que a su vez estableció una descentralización progresiva.

En marzo de 2026, el Gobierno anunció en el Consejo Federal de Salud (COFESA) la reestructuración del Programa, la reducción de 10 medicamentos del Vadecum (de 79 totales) y la incorporación de 5 nuevos activos (COFESA, Acta 2/2026: 12). En octubre de 2026, el Ministerio de Salud aprobó la Resolución 1447/2026 cuyo Anexo modifica el listado a sólo 6 medicamentos como parte del nuevo Plan Nacional de Salud Vascular 2026-2030 (Ministerio de Salud Nº 1445/2026).

Gráfico 4. Metas físicas iniciales del Programa REMEDIAR (botiquines y tratamientos a distribuir), según Proyectos de Ley de Presupuesto.



Fuente: ACIJ en base a Oficina Nacional de Presupuesto

Las metas físicas proyectadas en el Presupuesto 2027, en relación al Programa Remediar, muestran una significativa disminución de los botiquines y tratamientos que se proyectan entregar respecto de 2026: 52,9% menos botiquines y 62,9% menos tratamientos. El Proyecto de **ley de Presupuesto 2027 prevé la entrega de 79,3% menos botiquines y 88,4% menos tratamientos que en 2023, consolidando la disminución observada en 2025 y 2026.**

Si bien la descentralización del Programa fue un objetivo desde el primer momento, la reformulación llevada a cabo en 7 meses -desde el anuncio en marzo de 2026 en el Consejo Federal de Salud hasta la resolución del Ministerio en octubre de 2026-, llevó a que varias provincias anunciaran públicamente que continuarían con la provisión de medicamentos esenciales, al mismo tiempo que señalaban las dificultades fiscales que iban a enfrentar.[3]

III.2. Programa de Infraestructura educativa para la Primera Infancia

En materia de infraestructura, la descentralización es promovida como un objetivo de política fiscal.

En este marco, el Gobierno Nacional revisó aquellas áreas de competencia provincial en las que había asumido un rol de asistencia o ejecución directa, , como la construcción de Jardines Infantiles. En septiembre de 2026, la Tabla A muestra una ejecución de sólo el 17,8% de los fondos vigentes destinados a la construcción de Jardines Infantiles. La contracara de la subejecución presupuestaria son los Convenios de Transferencias de Obras a las Jurisdicciones provinciales. Por ejemplo, Salta (Decreto 259/24), La Rioja (Decreto 1.283/24), Entre Rios (Decreto 2771/24), Jujuy (Decreto 2956-E/2025), Rio Negro (Decreto 465/24), Santa Cruz (Decreto 38/2025), entre otros, firmaron convenios de traspaso de obras. Debido al porcentaje de avance que ya presentaban, las provincias resolvieron hacerse cargo con fondos propios de diversas obras comprometidas por la Nación que se encontraban paralizadas.

Tabla A: Inversión del Estado Nacional en la construcción de Espacios de Primera Infancia (al 22 de septiembre de 2026)

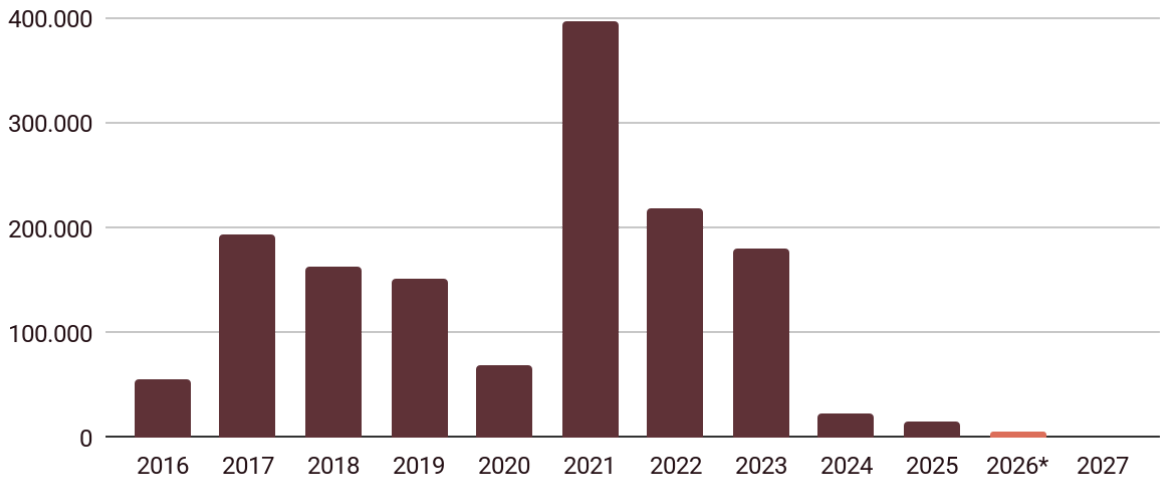
Actividad	Inicial	Vigente	Devengado	Ejecutado (%)
Fortalecimiento de Espacios de Primera Infancia y de Intervenciones Domiciliarias (BID N° 5585/ OC-AR) FASE II	$2.453,00	$2.453,00	$103,62	4,22%

[3] Ver La Pampa, Misiones, Santa Cruz, La Rioja, Chaco, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Entre Ríos, Corrientes, Santiago del Estero, Formosa, Buenos Aires, Tucumán, Santa Fe, Neuquén, Salta, Jujuy, Córdoba y San Luis.

Construcción Edilicia En Espacios De Primera Infancia A Nivel Nacional (BID N° 5585/OC-AR)	$0,00	$1.600,00	$175,94	11,00%
Remodelación Edilicia En Espacios De Primera Infancia A Nivel Nacional (BID N° 5585/OC-AR)	$0,00	$1.450,00	$697,89	48,13%
TOTAL	**$2.453,00**	**$5.503,00**	**$977,45**	**17,76%**

Las 3 actividades de la Tabla A concentraron en 2026, la totalidad de fondos destinados a obras de infraestructura educativa para la primera infancia. Hasta 2025, el presupuesto destinado a la infraestructura educativa se encuadraba en el Programa de Fortalecimiento Edilicio de Jardines Infantiles, que contaba con un mayor nivel de desagregación. El Presupuesto 2026 eliminó los fondos destinados a la *Construcción* o *Adecuación y Refacción* de Jardines Infantiles con licitación descentralizada, que eran los recursos del Tesoro Nacional destinados a la infraestructura educativa. Mientras que en 2023, esas actividades devengaron aproximadamente $75.000 millones de pesos, en 2024 se devengaron $1.400 millones (98% menos) y en 2025, $8.200 (89% menos), **En 2027, se sostiene la eliminación de dichas partidas, y se adiciona la finalización del contrato BID 5585/OC-AR. Por lo tanto, el Presupuesto 2027 no contempla fondos para inversión en Jardines Infantiles.**

Gráfico 5: Presupuesto destinado a la construcción de jardines infantiles.
Expresado en valores reales, ajustado por inflación promedio interanual, a precios de 2026. Hasta 2025 se considera el gasto devengado; para 2026, el crédito vigente a septiembre y, para 2027, el proyecto de crédito inicial.
Fuente: ACIJ en base a Presupuesto Abierto, INDEC y BCRA



La descentralización de la infraestructura educativa tiene una característica diferencial: la Nación recibió financiamiento internacional por las obras que transfiere. El Convenio BID 5585/OC-AR prevé desembolsar USD 200 millones entre enero de 2023 y enero de 2027. En 2025, el Estado Nacional recibió USD 23 millones[4], pero todo el Programa de Fortalecimiento Edilicio completo sólo devengó el equivalente a USD 10 millones ($15.880 millones a valores actuales), y las obras específicamente comprometidas ante el BID, USD 4 millones ($6.300 millones a valores actuales). Si bien aún el BID no reportó cuanto transfirió al Estado en 2026, el bajo nivel de ejecución permite prever que también destinará menos recursos de los que recibe.

Si bien la infraestructura educativa es una competencia de las provincias, el Estado Nacional intervenía en el financiamiento y la ejecución de diversas obras. A partir de la discontinuación de esos programas, las provincias pasaron a absorber la finalización de los proyectos con fondos propios y sin partidas complementarias, en un contexto donde el Estado nacional contaba con fondos, como las líneas del BID asignadas específicamente a la construcción y refacción de Jardines Infantiles.

III.3. Rutas Nacionales

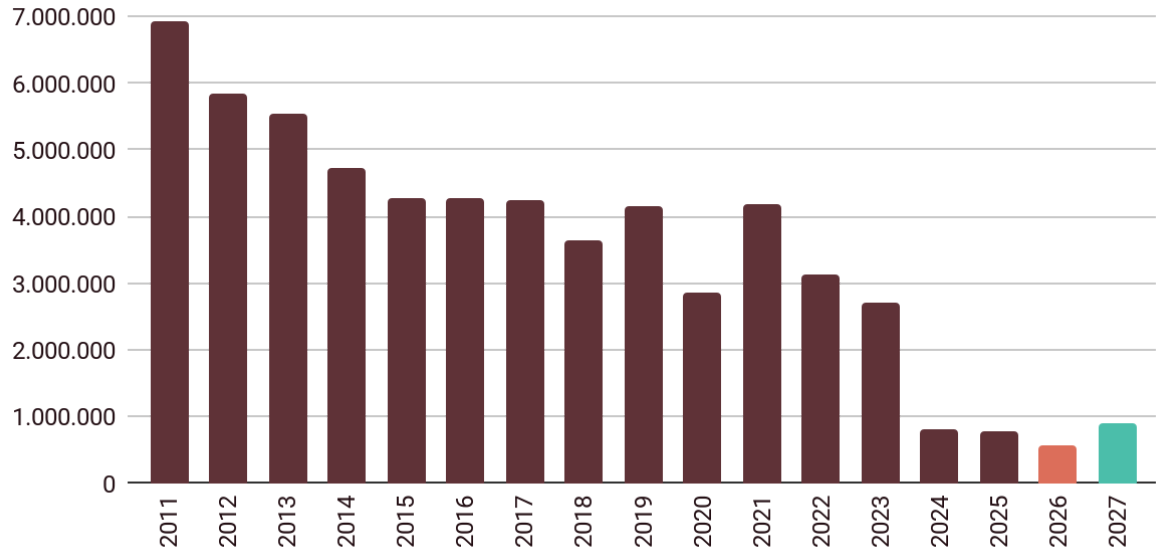
Además de redefinir su rol en las competencias concurrentes (como REMEDIAR) y las provinciales (como Jardines Infantiles), el Estado Nacional ha reformulado el alcance de sus propias atribuciones con la consiguiente reducción de fondos para su ejecución. Este ha sido el caso del sostenimiento de las rutas nacionales.

La Dirección Nacional de Vialidad concentra los programas vinculados a la infraestructura vial, que tienen por objeto la ejecución de obras y el mantenimiento de las Rutas Nacionales, así como otras construcciones, rehabilitaciones y repavimentaciones viales. El presupuesto asignado a dicho organismo para 2027 presenta un **aumento del 57,5% en términos reales respecto de 2026 y del 12,9% en relación con 2025. Sin embargo, dicha recuperación no compensa la caída del 67% en la inversión proyectada para 2027, en relación a los fondos utilizados en 2023.**

[4] La información provista por el BID indicó que las transferencias al 31/12/2024 fueron aproximadamente USD 67 millones y al 31/12/2025 USD 90 millones; arrojando una diferencia en el periodo de USD 23 millones.

Gráfico 5: Presupuesto de la Dirección Nacional de Vialidad

Expresado en valores reales, ajustado por inflación promedio interanual, a precios de 2026. Hasta 2025 se considera el gasto devengado; para 2026, el crédito vigente a septiembre y, para 2027, el proyecto de crédito inicial.



Fuente: Monitor Presupuestario de ACIJ en base a Presupuesto Abierto.

El estado de las rutas nacionales ha sido calificado como "crítico" por la Federación de Personal de Vialidad Nacional (FEPEVINA), que sostiene que al menos el 60% de la Red Vial Nacional se encuentra en un estado regular o malo. (FePeViNa, 2026: 7). A este estado de situación se suma que en 2026, la partida destinada a "Ejecución Obras de Seguridad en Rutas Nacionales" dispone de un presupuesto para 2026 de $19.499 millones, de los cuales no se ha utilizado nada. El Programa tenía por objetivo la realización de obras de seguridad en rutas en Buenos Aires, Córdoba, La Rioja, Santa Fe, Tucuman, Mendoza, Salta y Jujuy que no se han concretado.

Debido al deterioro de distintos tramos de las rutas nacionales 7, 8 y 33 en Santa Fe, una legisladora provincial inició un amparo contra la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) solicitando obras urgentes. En 2025, la Cámara Federal de Rosario ordenó cautelarmente al Estado Nacional realizar tareas de señalización, desvíos y bacheo cómo medidas de seguridad preventivas para prevenir accidentes frente al aumento de los siniestros detectados. (CFRO, 2026). Además, en 2026 el Juzgado Federal de Venado Tuerto ordenó la reparación integral e inmediata de las tres rutas para lograr su plena transitabilidad,

estableciendo que el Estado Nacional sigue siendo responsable de garantizar el cumplimiento. (JFVT, 2026)

Al igual que sucedió con el Programa de Infraestructura para Jardin Infantiles, el Gobierno Nacional transita un camino hacia la descentralización de estas funciones. Mediante el Decreto 253 / 2026, el Gobierno Nacional delegó a las provincias de Santa Fe, Cordoba, San Luis, Mendoza, Rio Negro, Neuquen, San Juan y Santa Cruz la competencia para otorgar concesiones de obra pública por peaje para la administración de los tramos de rutas nacionales en su territorio. En estos casos, la Nación delegasu responsabilidad respecto al mantenimiento de las rutas nacionales permitiendo a los estados provinciales cobrar peaje para financiar obras viales.

Esta delegación de competencias sucede al mismo tiempo en que aumentó un 13,5% en términos reales la recaudación interanual del impuesto a los combustibles, que por ley debe ser destinado a las rutas nacionales (ARCA, 2026:13). Solo un 25% de los ingresos obtenidos por este tributo fueron destinados al mejoramiento vial, ya que la mayor parte habría sido destinado a inversiones financieras (La Nación, 2026).

IV. Los efectos sobre la (des)igualdad del proceso de descentralización

Este proceso de redefinición de roles y descentralización de responsabilidades obliga a las provincias a asumir mayores funciones con recursos propios. Si se implementa sin atender a las diferentes capacidades subnacionales, puede generar consecuencias para la igualdad en el goce de derechos.

IV.1. Aumento de la desigualdad horizontal, que la Constitución busca contrarrestar en los artículos 75(2) y (19).

El diseño del federalismo argentino presenta un dilema. Delegar funciones en los gobiernos locales *a priori* favorece el compromiso constitucional con su fortalecimiento. Sin embargo, si no está acompañado de medidas destinadas a aumentar sus capacidades, el resultado puede ser un aumento de la desigualdad en la forma que se acceden a los derechos. Finot (2001: 95) ha señalado que los procesos de descentralización de la década del 90´ en Argentina han aumentado

las diferencias interterritoriales en la calidad de servicios prestados. Por otro lado, el BID (2017: 2-3) ha resaltado que para promover la equidad fiscal horizontal y la eficiencia en el uso y la asignación de recursos subnacionales, se deben introducir *"esquemas de transferencias de igualación exclusivos y de magnitud relevante, cuya distribución se base en el criterio de disparidad fiscal, definida como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal."* [5]

El sistema de coparticipación federal argentino no compensa adecuadamente las disparidades de capacidad fiscal entre provincias. Los porcentajes de distribución entre provincias son fijos y no consideran criterios de equidad ni las brechas de desarrollo entre jurisdicciones. Tampoco tienen en cuenta cuántos recursos propios puede generar cada provincia. Por eso, el reparto no se ajusta cuando cambian las necesidades o la capacidad fiscal de cada jurisdicción. Mientras algunas provincias (Mendoza, Salta, Neuquén) generan ingresos propios por recursos naturales, otras dependen casi enteramente de transferencias. (BID y CEPAL, 2022: 1-2)

El proyecto de Presupuesto 2027 tiene lugar dentro de este contexto de redefinición de competencias, funciones y roles, en materia sanitaria , educativa y de infraestructura vial. **Este escenario podría traducirse en un acceso desigual a derechos y servicios, de acuerdo a la jurisdicción. Las provincias con recursos propios suficientes lograrían absorber los programas y servicios transferidos, mientras que aquellas más dependientes de la Nación tendrían mayores restricciones para sostenerlos, acentuando las brechas de desarrollo existentes.**

IV.2. La responsabilidad del Estado en la garantía de derechos

El aumento de la desigualdad horizontal y los mayores niveles de dependencia tiene efecto sobre el efectivo goce de derechos. El Comité DESC ha señalado que el lugar de residencia es un motivo prohibido de discriminación. Por eso, el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales no puede depender de la jurisdicción en la que vive una persona, y los Estados deben asegurar que no existan disparidades en el acceso a servicios entre localidades y regiones (Comité DESC, 2009: párr. 34).

[5] Otros países en vías de desarrollo, cómo Vietnam o Indonesia, tienen determinados fondos que se utilizan para promover la igualdad horizontal (Fondo General de Asignaciones (DAU) en Indonesia y Transferencias de igualación en Vietnam). BID (2017: 17-28)

El artículo 28 de la CADH obliga al gobierno nacional a adoptar las medidas pertinentes para que las provincias puedan cumplir la Convención. En consecuencia, la organización federal no exime al Estado nacional de su responsabilidad internacional, aunque bajo el diseño doméstico sea una competencia sea provincial o concurrente. La Nación sigue siendo garante de que todas las personas accedan a un piso común de derechos. La CIDH, en el caso Garibalid (párr. 138) dijo: "*reconociendo y respetando cada sistema federal en particular, requiere que el gobierno central adopte las medidas que permitirán a las autoridades de las entidades componentes de la Federación lograr el cumplimiento de la Convención".*

Desde esta perspectiva, los casos analizados muestran un riesgo concreto. Cuando la Nación reduce la provisión de medicamentos esenciales del Programa REMEDIAR, deja de financiar la construcción de jardines infantiles o desinvierte en rutas nacionales sin transferir los recursos correspondientes, el acceso a la salud, la educación inicial o la circulación segura pasa a depender de la riqueza de cada provincia. Para la población de las jurisdicciones con menor capacidad fiscal, esto puede traducirse en un retroceso en el nivel de goce de derechos ya alcanzado, lo que tensiona el principio de progresividad y la prohibición de regresividad (art. 2.1 del PIDESC y art. 26 de la CADH). **Se configura un quiebre a la igualdad, con ciudadanos que acceden a diferentes niveles de derechos según el territorio en el que vivan.** Esto contradice el mandato constitucional de igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional (art. 75(2) CN) y la idea misma del federalismo como un pacto entre iguales.

V. Conclusiones

Cuando las provincias deben asumir programas y funciones que estaban a cargo del Estado nacional, se corre el riesgo de ensanchar las brechas de desigualdad entre provincias y entre ciudadanos de diferentes jurisdicciones. En la medida en que las decisiones de política fiscal impliquen una menor presencia del Estado nacional, podrían verse afectados los criterios constitucionales y convencionales de distribución de recursos públicos. Incluso cuando dichas funciones correspondían al ámbito provincial, discontinuar las acciones o programas con los que la Nación asistía a las provincias podría dificultar el sostenimiento de un piso mínimo de derechos en todo el territorio.

El artículo 75(2) constitucional y los estándares internacionales de derechos humanos (Corte IDH, Velasquez Rodriguez y CDH, A/HRC/26/28, 2014: párr. 27) establecen que los Estados tienen la obligación de disponer el máximo de recursos disponibles para asegurar niveles mínimos esenciales de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluso en contextos de limitación de recursos. (Art. 26 de la CADH y art. 2 del PIDESC). Cuando la descentralización -sea por delegación de competencias, redefinición de competencias concurrentes o cese en la asistencia a competencias provinciales- se lleva a cabo en un contexto de desigualdad de capacidades entre provincias, , sus habitantes podrían ver perjudicado el acceso a la salud, la educación o servicios básicos. . Este problema supone una responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno y un problema estructural en la manera en que están configuradas las relaciones Nación-provincias. (Comité DESC: párr. 10; ACIJ et als., 2025: 12).

La CIDH sostuvo recientemente:

> **Comisión Interamericana de DDHH, REDESCA**
> **Resolución 2/26: Política Fiscal y Derechos Humanos**
>
> *3.11. Los Estados, de conformidad con su organización territorial, deben asegurar mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y sistemas de transferencias intergubernamentales* ***orientados a una asignación equitativa de recursos, atendiendo a las necesidades territoriales y a la reducción de brechas en infraestructura, vivienda, salud, educación, cuidados y otros servicios públicos esenciales.*** *Con ese fin, deben tomar en cuenta, según corresponda, factores como el tamaño poblacional, los niveles de pobreza, la composición demográfica, la ruralidad y los costos de provisión de servicios.*

Los ejemplos señalados en este informe muestran tres formas distintas en que se está produciendo está descentralización por parte del Estado nacional. En primer lugar, reformuló drásticamente -y en poco tiempo- el alcance del programa Remediar en medio de una redefinición unilateral de las competencias en materia de provisión de medicamentos que corresponde a la Nación y a las provincias. Dicha reformulación implicó un cambio en una práctica que llevaba más de 20 años establecida y fue realizada sin alcanzar acuerdos con las provincias.

En segundo lugar, discontinuó la ejecución de programas vinculados a infraestructura edilicia de jardines de infantes que, si bien son de competencia provincial, venían siendo sostenidos por la administración nacional. Esto sucedió, incluso cuando cuenta con fondos asignados específicamente mediante financiamiento internacional del BID.

Finalmente, delegó competencias que le son propias -como el mantenimiento de la infraestructura vial- mediante acuerdos con varias provincias, que no prevén fondos adicionales y que habilitan el establecimiento de nuevas tasas o peajes, volviendo probable que los usuarios se vean obligados a asumir costos que antes estaban en cabeza de la Nación.

La descentralización en países federales como Argentina requiere coordinación entre el Estado nacional y las provincias. En ese sentido, los dos primeros ejemplos van en contra de dicha aspiración. Si el Estado nacional decide reformular programas que venía ejecutando hace muchos años o discontinuar obras que estaban avanzadas, tales decisiones no sólo prescinden de la deliberación democrática que exige el arreglo constitucional, sino que ponen en riesgo la continuidad de prestaciones vinculadas con el ejercicio efectivo de derechos. Por otro lado, en aquellos casos en donde hubo acuerdos, también debe asegurarse de que sean diseñados con criterios que contemplen posibles asimetría de recursos entre el Estado nacional y las provincias. De lo contrario, existe el riesgo de una disminución de la calidad del servicio o de que sean los usuarios quienes terminen asumiendo el costo.

La reciente descentralización de responsabilidades por parte del Estado nacional también se ve reflejada en el proyecto de presupuesto 2027. El resultado es un aumento de las demandas a ser satisfechas por las provincias. En todos estos casos, sigue vigente el rol del Estado nacional como responsable último de garantizar el respeto a los derechos. Esto supone el compromiso ineludible de asegurar recursos acordes para que las personas no se vean afectadas por el cambio. La decisión de no acompañar este proceso con una transferencia de recursos, sumado a las desiguales capacidades de las provincias pone en serio riesgo el cumplimiento igualitario de dicha obligación.

Bibliografía

ACIJ, CELS, Dejusticia y otras. (2025). *Principios para los Derechos Humanos en la Política Fiscal*.

ARCA. (octubre 2026). *Recaudación tributaria.*

Bahl, Roy; y Bird, Richard M. (2018). *Fiscal Decentralization and Local Finance in Developing Countries: Development from Below*, Edward Elgar Publishing.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). (Andrés F. Muñoz M., Emilio I. Pineda A. y Axel Radics (eds.), *Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación*.

BID y CEPAL. (2022). (Axel Radics, Francisco Vázquez, Noél Pérez Benítez e Ignacio Ruelas), *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe*.

Cetrángolo, Oscar. (2002). *Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado*, CEPAL.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2026). Resolución No. 2/26, *Políticas fiscales y derechos humanos en las Américas*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU). (1990). Observación General No. 3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes*.

Convención Nacional Constituyente (1994), 25ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (Continuación), 5 de agosto de 1994

Convención Nacional Constituyente (1994), 26ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (Continuación), 8 de agosto de 1994

Convención Nacional Constituyente (1994), 27ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria (Continuación), 9 de agosto de 1994

Consejo de Derechos Humanos (CDH). (2014). *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/HRC/26/28, 22 de mayo de 2014, párr. 27.

Corte IDH, Velásquez Rodríguez. (1988). Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, Fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4

Federación del Personal de Vialidad Nacional (FePeViNa). (2026). Análisis de Rutas Nacionales en estado crítico y deterioro acelerado: Abandono total de la infraestructura, Situación al 31/12/2025.

Finot, Iván. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, CEPAL, Serie Gestión Pública.

Gelli, María Angélica. (2011). Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada (4.ª ed. ampliada y actualizada), Tomo I: Arts. 1 a 43, La Ley.

Molinatti, C.; Reese, Eduardo; Rossi, Julieta; y Miguens, Luna. (2021). *General Aspects and Standards Applicable to Subnational Fiscal Policies and Territorially Based Tax and Non-Tax Instruments* [*Aspectos generales y estándares aplicables a las políticas fiscales*

subnacionales], Documento n.º 6 de la serie de documentos complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal.

Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*.

Simison, Emilia. (2015). Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos. Revista SAAP, 9(1), 93-118.