



POLITICA FISCAL en la PROVINCIA de SANTA FE

BUENOS AIRES, 1960

INDICE

INTRODUCCION

- 1.- Fines de la política fiscal.....pág. 4
- 2.- Instrumentos de política fiscal a utilizar para lograr un mayor ritmo de desarrollo económico...pág. 5
 - 2.1.- Como puede el Estado provincial contribuir a ese fin.....pág. 6
 - a.- Política de impuestos.....pág. 6
 - b.- Política de gastos públicos.....pág. 8
- 3.- Instrumentos de política fiscal a utilizar para lograr una equitativa distribución del ingreso..pág.10
 - a.- Política de impuestospág.10
 - b.- Política de gastos.....pág.12
- 4.- Instrumentos de política fiscal a utilizar para lograr un atenuamiento en las fluctuaciones cíclicas del nivel de ingresopág.14

PARTE I : GASTOS PUBLICOS

CAPITULO 1: EVOLUCION EN EL NIVEL Y COMPOSICION DE LOS GASTOS PUBLICOS

- 1.- Introducciónpág.17
- 2.- Los gastos públicos y el desarrollo económico provincialpág.20
- 3.- Los gastos públicos y la distribución de ingresospág.23
- 4.- Estructura y evolución de los gastos corrientespág.26
 - 4.1.- Gastos de consumopág.29
 - a.- Remuneracionespág.31
 - b.- Gastos en compra de bienes y servicios no personales.....pág.39

4.2.- Gastos de transferencia	pág.41
5.- Estructura y evolución de los gastos de capital....	pág.46
a.- Inversión real	pág.47
b.- Inversión financiera	pág.51
6.- Conclusiones generales	pág.53

PARTE II: INGRESOS PUBLICOS

CAPITULO 2: ESTRUCTURA Y TENDENCIA DE LOS INGRESOS PUBLICOS

1.- Introducción.....	pág.55
2.- Los ingresos corrientes y el desarrollo econó- mico provincial	pág.59
3.- La distribución de ingresos	pág.62
4.- La evolución de los impuestos provinciales en relación con los nacionales	pág.66
5.- Conclusiones generales	pág.67

CAPITULO 3: EL IMPUESTO INMOBILIARIO

1.- Estructura del impuesto	pág.69
1.1- Tasas nominales	pág.70
1.2.- Valuación	pág.72
1.3.- Adicionales	pág.78
a.- Adicional según extensión	pág.78
b.- Adicional por ausentismo	pág.79
c.- Adicional sobre propiedades urbanas	pág.80
2.- Evolución de la recaudación del Impuesto inmo- biliario	pág.80
3.- El Impuesto inmobiliario y el desarrollo econó- mico.....	pág.82

- 4.- La distribución de ingresos a través del impues
to inmobiliariopág.86
- 5.- Conclusionespág.87

CAPITULO 4: EL IMPUESTO A LAS ACTIVIDADES LUCRATIVAS

- 1.- Características generales.....pág. 89
- 2.- Estructurapág. 91
- 3.- Evolución de la recaudación del Impuesto a las
actividades lucrativas.....pág. 93
- 4.- El problema de la evasiónpág. 95
- 5.- El Impuesto a las actividades lucrativas y el
desarrollo económico de la provincia.....pág. 97
- 6.- Influencia en la distribución de ingresos del im
puesto a las actividades lucrativaspág. 99
- 7.- Conclusionespág.100

CAPITULO 5: EL IMPUESTO A LA TRANSMISION GRATUITA DE BIENES

- 1.- Características generales.....pág.103
- 2.- La progresividad del Impuesto a la transmisión
gratuita de bienespág.104
- 3.- La recaudación del Impuesto a la transmisión
gratuita de bienespág.106
- 4.- La influencia del impuesto a la transmisión gra
tuita en el desarrollo económico y en la distri
bución de ingresos.pág.108
- 5.- Conclusionespág.109

CAPITULO 6: OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS

- 1.- Impuestos de sellospág.111

2.- Otros impuestospág.113

PARTE III: FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DE CAPITAL

CAPITULO 7: AHORRO DEL SECTOR PUBLICO Y DEFICITS O SUPERAVITS PRESUPUESTARIOS

1.- El ahorro del sector públicopág.115
2.- Financiamiento de los gastos de capital.....pág.119

APENDICE ESTADISTICO

1.- Definición de los rubros que integran la clasificación económica de los gastos públicospág.122
2.- Definición de los rubros que integran la clasificación funcional de los gastos públicospág.126
3.- Cuadros estadísticos (Nº1 al 18).-

POLITICA FISCAL EN LA PROVINCIA DE
DE SANTA FE.

INTRODUCCION (1)

En los últimos años los gobiernos, ya sean de países desarrollados o subdesarrollados, han desempeñado una función de importancia creciente en la vida económica nacional cumpliendo a través de la política fiscal fines amplios de política económica y social.

La teoría clásica, que asignó a la actividad gubernamental un alcance bastante limitado con escasa influencia en la economía nacional, ha sido reemplazada en las últimas décadas por una acción definida de los gobiernos, cualquiera sea el grado de desarrollo del país, tendiente a evitar las fluctuaciones cíclicas, a lograr el pleno empleo de los recursos productivos y a incrementar el ritmo de crecimiento de la economía con una justa asignación de los bienes producidos entre la población.

Esta participación cada vez más intensa de los estados, ha incrementado el nivel de los gastos públicos en relación con el total de actividad económica.- El Cuadro N° 1 señala este hecho, característico de las actuales estructuras fiscales de los países industrializados, e impone la necesidad de definir fines y medios por los gobiernos procurando el uso racional de los recursos -en continuo ascenso-

(1) La introducción al presente trabajo, ha sido redactada por el Sr. Mario S. Brodersohn y el Dr. Samuel Itzovich.

de que disponen los estados modernos.

La política fiscal aplicada hasta el presente en los países menos desarrollados ha sido de "oportunidad".- Mediante medidas de emergencia se han tratado de corregir situaciones existentes sin definir a largo plazo la acción fiscal, conforme a planes previamente trazados. Esta evolución nos ha llevado a la actual estructura, donde medidas que estimulan la actividad en un determinado sector económico actúan conjuntamente con aquellas que la desalientan.

Al programar la actividad estatal, debe hacerse un diagnóstico de la situación existente.- Este es el fin del presente trabajo: realizar un análisis de la evolución de los ingresos y gastos públicos en el período 1955-60, con un estudio de la estructura impositiva vigente. En primer lugar lo haremos con los gastos públicos, su evolución y la estructura y composición de los gastos corrientes y de capital, luego pasaremos a los ingresos públicos observando la tendencia registrada con un estudio de la estructura impositiva en cada uno de los impuestos provinciales.- La parte final analizará el déficit fiscal y el financiamiento de los gastos de capital.

C U A D R O N° 1

RELACION ENTRE GASTOS PUBLICOS Y EL PRODUCTO
BRUTO NACIONAL EN PAISES SELECCIONADOS, 1951-1955

(Porcientos)

P A I S	R E L A C I O N
Argentina	28,3
Austria	30,4
Bélgica	26,2
Francia	37,9
Alemania	33,9
Países Bajos	27,4
Suecia	31,7
Reino Unido	36,2
Australia	27,1
Canadá	26,2
Nueva Zelandia	34,3
Estados Unidos	26,3

Fuente: Naciones Unidas, El Desarrollo Económico
de la Argentina, Anexo, pág. 139 (versión
mimeog.)

1.- Fines de la política fiscal.-

El fin último de la política económica de un gobierno no es lograr el máximo bienestar posible de la población en su conjunto.- Sin embargo, éste objetivo es de naturaleza muy amplia y sujeto a muy variadas interpretaciones. Debemos determinar fines más concretos, que conduzcan a esa meta general.- De acuerdo con ello, definiremos tres grandes grupos según se procure:

- a) Un mayor ritmo de crecimiento de la economía
- b) Una distribución satisfactoria de los ingresos
- c) Un atenuamiento en las fluctuaciones cíclicas del nivel de ingreso.

Estos fines son los mismos para países desarrollados y subdesarrollados, en cambio los medios a utilizar son distintos en ambos casos. En un país con un bajo nivel de ingresos tienen alta prioridad el desarrollo económico y la distribución del ingreso, mientras que en el industrializado predominan éste último objetivo y el de amortiguación de las fluctuaciones cíclicas.

Por lo tanto previo a trazar una política fiscal, deben establecerse las prioridades entre éstos objetivos, a fin de elegir los medios apropiados. Definida la prioridad, deben determinarse los instrumentos de política fiscal procurando que los mismos se dirijan a la consecución de ése objetivo. En el caso de un gobierno provincial las herramientas fiscales a su disposición son de menor alcance e incidencia que las nacionales, sólo disponen de la polí-

tica de impuestos y de gastos públicos.- No se hallan bajo su control los resortes comunes en un gobierno nacional como la política arancelaria, la de la tasa de interés, la de crédito bancario, la de mercado abierto, etc.

2.- Instrumentos de política fiscal a utilizar para lograr un mayor ritmo de desarrollo económico.

El desarrollo económico de un país es necesario no sólo porque así lo determinan las posibilidades de gozar de un mayor bienestar, sino debido a razones mucho más urgentes como lo indica la necesidad de proveer fuentes de ocupación en actividades productivas a la población que ingresa anualmente al mercado de trabajo. En la Argentina en el período 1960-67 la mano de obra que se incorporará se estima en 1.400.000 personas.- Además los altos standards de vida predominantes en países industrializados se difunden a regiones de bajos ingresos estimulando nuevos niveles de consumo que hacen necesario un mayor ritmo de crecimiento a fin de satisfacerlos. Es decir, una economía debe crecer porque de ello depende la estabilidad social de la comunidad. Al encarar una política de desarrollo los gobiernos deben realizar aquellas obras hacia las cuales el sector privado no se dirige: caminos, puertos, obras de riego, etc. y aumentar la atención de aquellos servicios requeridos por un mayor desarrollo: educación, salud pública, etc. Sin embargo los gobiernos no deben limitarse a una acción directa, sino tratar de crear las condiciones más favorables a un intenso crecimiento, a fin de elevar el nivel de ahorro privado canalizándolo hacia las inversiones de alta prioridad

social.

El desarrollo económico, medido a través de la tasa de incremento del producto bruto, es función del ritmo de acumulación de los recursos y de su productividad.- A su vez la tasa de incremento del capital depende de la formación de ahorro público y privado, de la organización institucional vigente para los intermediarios financieros y de las oportunidades de inversión.- En cuanto a la productividad del capital es función de la asignación de los recursos entre los distintos sectores productivos y de la técnica empleada.- La acción fiscal ejerce influencia sobre éstos factores. Debemos analizar, en consecuencia, cómo se ejerce y qué repercusiones tiene.

2.1.- Cómo puede el Estado provincial contribuir a este fin.

Como dijimos anteriormente el estado provincial cuenta con dos instrumentos a su alcance para promover el desarrollo económico: a) política de impuestos y b) política de gastos públicos.- La política fiscal buscará a través de ellos incrementar el ahorro y orientar las inversiones hacia actividades productivas.-

a) Política de impuestos.-

Nuestro país presenta la característica de derivar una porción creciente del ingreso a consumo suntuario y a inversiones no productivas, particularmente en los sectores de altos ingresos que son los de más alta capacidad de ahorro.- Por otra parte el interés nacional no siempre con

cuerda con el privado, correspondiendo al estado la función de canalizar el uso del ingreso privado hacia inversiones con sentido social.- Para lograr estos fines el gobierno, mediante una adecuada política impositiva, puede crear incentivos en las actividades consideradas más deseables para el desarrollo económico.- Estos incentivos podrán consistir en excenciones impositivas a las inversiones productivas.- Un ejemplo de ello lo tenemos en el art. 109 del Código Fiscal de la provincia de Santa Fé que declara exentos del impuesto inmobiliario a los bosques y montes artificiales, y la ley de fomento industrial que exime de impuestos a las inversiones de este tipo.-

Además de fomentar las inversiones privadas el sistema impositivo es una de las fuentes de recursos que tiene el gobierno provincial para la financiación de sus gastos. La evolución de los recursos provistos al gobierno de la provincia por el sistema impositivo queda reflejada en el cuadro siguiente: (1)

(1) El análisis y conclusiones sobre este aspecto de la acción fiscal se hará en la parte correspondiente a Ingresos.-

C U A D R O N° 2

SANTA FE: INDICES DEL CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS.-

(1955 = 100)

A Ñ O	Ingresos tributarios	
	Precios corrientes	Precios de 1955 (1)
1955	100	100
1956	103	83
1957	116	80
1958	135	59
1959	265	
1960	450	

b) Política de gastos públicos (2):

Este aspecto de la acción fiscal se refleja en la formación de ahorro para fines de inversión pública de al-

(1) Las cifras a precios constantes se han obtenido de los índices de precios implícitos publicados en el Boletín estadístico del B.C.R.A. Para los gastos corrientes se utilizó el índice del consumo del Gobierno.- En los gastos de Capital se ponderaron los índices de precios implícitos de construcciones públicas y equipo de producción.- Para los ingresos el índice resulta de la relación entre los valores corrientes y constantes del total de gastos públicos.- El cambio de base 1950 a 1955 se operó actuando sobre la misma serie de índices de precios implícitos.

(2) El análisis y conclusiones sobre la evolución en el nivel y composición de los gastos públicos se hará en la parte correspondiente a gastos.

ta prioridad social.- En la Provincia de Santa Fé la evolución operada en el período 1955-60 es la que se indica en el Cuadro Nº 3.

C U A D R O Nº 3

SANTA FE: INDICES DE LA EVOLUCION DEL
AHORRO PUBLICO (1)

(1955 = 100)

AÑO	AHORRO PUBLICO	
	Precios corrientes	Precios de 1955
1955	100	100
1956	-201	-183
1957	+ 31	+ 2
1958	-189	- 98
1959	-221	
1960	+439	

(1) Entendemos por ahorro público la diferencia entre ingresos y gastos corrientes.

Es condición necesaria para impulsar un fuerte crecimiento económico la existencia de una infraestructura adecuada. Su formación depende de la política de inversiones que se adopte. En Santa Fé la composición de los gastos de inversión real han evolucionado en la forma indicada en el Cuadro Nº 4.-

3.- Instrumentos de política fiscal a utilizar para lograr una equitativa distribución del ingreso.

Los medios de que dispone un gobierno provincial dentro de su esfera de acción, quedan circunscriptos tal como dijimos, a su política de impuestos y de gastos.

a) Política de impuestos.-

Un principio básico de la acción tributaria es el de la equidad, que sostiene que la carga impositiva debe ser la misma para grupos de igual ingreso. Esto no significa que el gravamen sea el mismo para tramos de ingreso distinto. La evolución operada en los regímenes tributarios de países industrializados tiende a gravar con una progresión más fuerte a los sectores de ingresos altos.- Sin embargo, una acción en este sentido se encuentra limitada por el peligro de que se desalienten las inversiones privadas o se provoquen emigraciones de capital.-

La decisión en cuanto al tipo de política a adoptar depende de la prioridad que se fije; si su objetivo es redistribuir ingresos, deberá determinarse a qué sectores se beneficiará.

El objetivo analizado en éste punto no se contradice con el de desarrollo económico ya que es posible combinar una política que al mismo tiempo que procura maximizar la tasa de crecimiento de la economía, realiza una distribución equitativa de los incrementos de ingreso. El grado en que un sistema impositivo contribuye a redistribuir in-

grosos está dado en una primera aproximación por su progresividad o regresividad.

C U A D R O N° 4

SANTA FE: INDICES DE LA EVOLUCION DE LAS INVERSIONES
REALES

(1955 = 100)

AÑO	Inversiones de carácter económico		Inversiones de carácter social		Inversiones de carácter administrativo		TOTAL	
	Precios corrientes	Precios de 1955	Precios corrientes	Precios de 1955	Precios corrientes	Precios de 1955	Precios corrientes	Precios de 1955
1955	100	100	100	100	-	-	100	100
1956	140	100	105	75	-	-	126	90
1957	438	232	192	101	100 a)	100 a)	370	196
1958	453	181	310	123	153	116	442	176
1959	2903		1303		301		2360	
1960	4901		1522		1379		3973	

a) Corresponde a 1957 = 100

Una de las formas de medir el carácter progresivo o regresivo de un sistema, es analizando la proporción que dentro del mismo ocupan los impuestos directos e indirectos. En el cuadro nº 5 podemos apreciar esta relación.

C U A D R O Nº 5

SANTA FE: INGRESOS TRIBUTARIOS (Distribución porcentual).

Tipo de impuesto	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Impuestos directos	49,5	48,3	46,0	45,1	47,5	41,5
Impuestos indirectos	50,5	51,7	54,0	54,9	52,5	58,5
T O T A L	100	100	100	100	100	100

b) Política de gastos.

Es a través del gasto público donde el gobierno puede contribuir en forma directa a redistribuir ingresos.

Mediante los gastos de previsión y asistencia social se opera una transferencia de ingresos de los sectores activos a los sectores pasivos al financiar los primeros pagos que se realizan a los segundos.- Este financiamiento no es total.- La diferencia, que se puede apreciar en el Cuadro Nº 6, es cubierta por el aporte patronal, que en el caso del Estado se obtiene de las fuentes de ingresos corrientes del gobierno.- Es bajo este aspecto donde se opera una redistribución directa del ingreso.

C U A D R O N° 6

SANTA FE: INGRESOS Y GASTOS DE PREVISION Y ASISTENCIA SOCIAL.

(En millones de pesos corrientes)

CONCEPTO	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Ingresos de Previsión y Asistencia Social. (Aportes de Afiliados)	104,7	124,3	141,6	182,0	363,0	413,9
Gastos de Asistencia y Prev. Social	146,7	201,8	223,2	364,0	516,7	803,9
Pagos-Ingresos	42,0	77,5	81,6	182,0	153,7	390,0

Los gastos que realiza el gobierno para proporcionar servicios "gratuitos" suponen un ahorro de gastos para un sector de la población.

De esa manera, los gastos de los beneficiarios de esos servicios, son menores de los que serían de otro modo. Si bien, desde el punto de vista individual pueden considerarse a los mismos como una "donación", en realidad no sucede lesto desde el punto de vista social, ya que los gastos han de pagarse de una forma u otra, y si el usuario no paga los servicios que se le prestan, estos tienen que pagarse por medio de impuestos.- De este modo se produce una transferencia de ingresos de los que pagan impuestos a los que se benefician con los servicios gubernamentales.

Tanto si son parte de una política deliberada como

si no ocurre así, los gastos gubernamentales para la prestación de servicios "gratuitos" originan una redistribución de los ingresos privados, debido a que cualquier persona puede pagar impuestos que sean en proporción superiores o inferiores a las prestaciones que reciben.

4.- Instrumentos de política fiscal a utilizar para lograr un atenuamiento en las fluctuaciones cíclicas del nivel de ingreso.-

Como punto de partida del análisis de este aspecto de la acción provincial, debemos aclarar que la única manera de que una provincia influya en la estabilidad cíclica es a través de su política de gastos e ingresos. Estas políticas pueden llegar a ejercer influencia sobre la estabilidad monetaria.

Recién a partir de la crisis del 30 se comenzó a utilizar las herramientas fiscales para amortiguar las oscilaciones cíclicas. Hasta entonces el equilibrio anual del presupuesto era considerado como un índice de estabilidad. Este principio fué superado por el del equilibrio cíclico. Este último análisis se adecúa a países industrializados con pleno empleo de sus recursos productivos. En el caso de países en proceso de desarrollo, éste principio interpretado literalmente puede ser contraproducente. En un país con proceso inflacionario, un superávit presupuestario puede significar una retracción en la demanda global a decuéndola al nivel de oferta existente, cuando el camino indicado sería el de actuar sobre la oferta incrementándola. El problema es que los gobiernos han recurrido frecuen

temente a préstamos inflacionarios para financiar los déficits. Evidentemente un análisis de esta naturaleza no tiene mucha aplicación en un gobierno provincial, por la relativa significación que tiene el total de gastos públicos provinciales en el nivel de actividad nacional medida a través del producto bruto del país (Cuadro N° 7).- De ésto no se deduce que las provincias descuiden el aspecto del financiamiento del desequilibrio presupuestario. Al recurrir estas al Gobierno Nacional y al Banco Central contribuirán, si bien no en una magnitud de importancia, a alterar la estabilidad monetaria del país.

C U A D R O N° 7

SANTA FE: RELACION ENTRE LOS GASTOS PUBLICOS
PROVINCIALES Y EL PRODUCTO BRUTO
NACIONAL.

AÑO	Por ciento del Producto Bruto Nacional
1955	0,6
1956	0,7
1957	0,6
1958	0,6

Esta introducción sólo tuvo por fin presentar el problema de la política fiscal en una provincia.- El análisis exhaustivo de cada una de sus partes será objeto de los capítulos posteriores.

P A R T E I

G A S T O S P U B L I C O S (1)

CAPITULO 1

EVOLUCION EN EL NIVEL Y COMPOSICION DE
LOS GASTOS PUBLICOS.

1.- Introducción:

En la introducción hemos destacado la importancia de los gastos públicos en la economía de un país. Enunciamos, también los efectos que provocan el nivel y composición de los mismos en el ritmo de crecimiento, en la distribución de los ingresos y en la estabilidad de la economía.

El nivel de los gastos estatales refleja la importancia de la demanda gubernamental en la demanda global de bienes y servicios producidos en un país. La orientación que siga el gobierno en su demanda determinará en grado apreciable la orientación de la producción y de la distribución de los recursos productivos. Esto nos indica que es de sumo interés analizar la estructura de las compras que realiza el gobierno a los distintos sectores productivos para así observar cuál será la estructura de la oferta de bienes y servicios. Un trabajo de esta naturaleza requiere datos es

(1) Las tareas de clasificación económica-funcional en la Provincia de Santa Fé estuvieron a cargo de un equipo técnico integrado por los Sres. Norberto Amadeo Gentili y Norberto Iriarte. La dirección del equipo y redacción final estuvo a cargo del Sr. Mario S. Brodersohn.

tadísticos que los presupuestos no suministran. Por ello, creemos que se debe contemplar la posibilidad de adecuar los futuros presupuestos a fin de que proporcionen las informaciones estadísticas que un estudio de estas características puede reclamar. En el Cuadro N° 1 podemos apreciar la evolución de la demanda directa de mano de obra y de bienes y servicios no personales.

C U A D R O N° 1

SANTA FE: DEMANDA DIRECTA DE BIENES Y RECURSOS PRODUCTIVOS.

Año	Demanda directa 1.	
	Precios corrientes	Precios de 1955
1955	561.9	561.9
1956	945.0	779.9
1957	911.0	625.4
1958	1.383.2	615.3
1959	2.520.4	
1960	4.005.6	

1. Es la suma de los gastos corrientes de consumo y las inversiones reales.

En el Cuadro N° 2 podemos apreciar la evolución operada en el nivel de los gastos públicos. En el período 1955-60 el total de gastos en términos monetarios aumentaron en un 533%. En 1955-58, descontada el alza de precios, los gastos totales incrementaron en un 7%, registrándose en 1956 un aumento del 26% para descender en el año siguiente

a 9%. Si relacionamos el incremento en los gastos públicos a precios de 1955 con el crecimiento demográfico podemos apreciar el papel que desempeña el gobierno en la prestación por habitante de los servicios públicos. De esta relación surge que, el total de gastos públicos por habitante luego de ascender en un 24% en 1956 descendió a un 3% en 1958. Es decir - de acuerdo con este índice - el crecimiento ha sido de muy escasa magnitud, alcanzando en el período 1955-58 un 3%.

C U A D R O N° 2

SANTA FE: GASTOS PUBLICOS TOTALES, 1955-60

AÑO	TOTAL (millones de pesos)		Por habitante (pesos de 1955)
	Precios corrientes	Precios de 1955	
1955	903,5	903.5	457.0
1956	1.388.7	1.140.2	568.3
1957	1.441.5	987.3	485.2
1958	2.180.6	968.9	469.7
1959	3.754.5		
1960	5.722.6		
Indice 1955 = 100			
1955	100	100	100
1956	154	126	124
1957	160	109	106
1958	241	107	103
1959	416		
1960	633		

Por otra parte, a través de la composición de los gastos públicos podemos medir su influencia en el desarro-

llo económico y en la distribución de los ingresos de una economía dada.

2.- Los gastos públicos y el desarrollo económico provincial.

El ritmo de crecimiento de un país -tal como dejamos establecido en la introducción- depende del ritmo de acumulación de los recursos y de su productividad. El Cuadro N° 3 nos indica, en cuánto el sector público contribuyó al proceso de la formación de capital. Teniendo presente este objetivo, hemos excluido de los gastos de capital las inversiones financieras. Estas últimas constituyen una transferencia de capital y no un incremento en el activo real de la provincia.

SANTA FE: EVOLUCION EN LA COMPOSICION DE LOS GASTOS PUBLICOS

Año	Gastos corrientes		Inv. financiera		Inversión real		Gastos totales		
	Precios corrientes.	Precios constantes.	Precios corrientes.	Precios constantes.	Precios corrientes.	Precios constantes.	Precios corrientes.	Precios constantes.	
1955	817.7	817.7	53.9	53.9	31.9	31.9	903.5	903.5	
1956	1.277.2	1.060.0	71.2	51.2	40.3	29.0	1.388.7	1.140.2	
1957	1.240.7	880.9	82.6	43.8	118.2	62.6	1.441.5	987.3	
1958	1.934.5	870.5	105.0	42.0	141.1	56.4	2.180.6	968.9	
1959	2.830.8		170.8		752.9		3.754.5		
1960	4.206.0		249.2		1.267.4		5.722.6		
			- en millones de pesos -						
			- Indice 1955 = 100 -						
1955	100	100	100	100	100	100	100	100	
1956	156	130	132	95	126	91	154	126	
1957	152	108	153	81	371	196	160	109	
1958	237	106	195	78	442	177	241	107	
1959	346		317		2.360		416		
1960	514		462		3.973		633		

En los años 1955-58 la contribución fué de relativa importancia, notándose en 1959 y 1960 una vigorosa alza, alcanzando en estos años un incremento en términos monetarios del 2.260 y 3.873 % respectivamente, mientras los gastos totales aumentaron en un 316 y 533 % respectivamente.

Esto último lo podemos observar con mayor claridad en el Cuadro Nº 4, donde los aumentos anuales en los gastos totales de los años 1959 y 1960 se han destinado en un 39 y 26% respectivamente a incrementar el proceso de acumulación de capital. Estas cifras contrastan con los bajos porcentajes registrados en 1956 y 1958 con excepción del año 1957 donde los gastos corrientes descendieron en relación al período anterior en un 69%.

El otro factor que determina el ritmo de desarrollo de una economía es la productividad, que a su vez es función de la asignación de los recursos y de la técnica empleada. Para analizar su influencia debemos observar cómo se distribuyó la inversión real entre los distintos sectores productivos. Este aspecto de los gastos públicos será estudiado en detalle en el sector correspondiente.

C U A D R O N° 4

SANTA FE: DISTRIBUCION DE LOS INCREMENTOS DE LOS GASTOS PUBLICOS.

- En millones de pesos corrientes -

Año	Aumento anual en el total de gastos públicos	Aumento anual en los gastos corrientes	Aumento anual en las inversiones financieras	Aumento anual en las inversiones reales
1956	485.2	459.5	17.3	8.4
1957	52.8	-36.5	11.4	77.9
1958	739.1	693.8	22.4	22.9
1959	1.573.9	896.3	65.8	611.8
1960	1.968.1	1.375.2	78.4	514.5
- en porcentajes del total -				
1956	100	94.7	3.6	1.7
1957	100	-69.1	21.6	147.5
1958	100	93.9	3.0	3.1
1959	100	56.9	4.8	38.9
1960	100	69.9	4.0	26.1

3.- Los gastos públicos y la distribución de ingresos.

En la introducción enunciamos qué tipo de gasto influye en la distribución de la renta. Establecimos que a través de los pagos de Seguridad y Asistencia Social se produce una transferencia de los sectores activos a los pasivos y que sólo se opera una redistribución directa en la

medida en que los menores ingresos de afiliados son cubiertos por el aporte patronal estatal que obtiene sus recursos del sistema impositivo (véase Cuadro Nº 6 - Introducción). Asimismo, por intermedio de la prestación gubernamental de servicios "gratuitos" se registra una redistribución de ingresos puesto que los que pagan impuestos no se benefician en la misma magnitud de las prestaciones de servicios "gratuitos" que realiza el Estado. Evidentemente, para tener un enfoque integral de la distribución de ingresos y el sentido que tiene, necesitamos analizar conjuntamente los ingresos y gastos. Con un sistema impositivo muy regresivo -aún en el caso de que una parte creciente de los gastos totales se destinen a servicios "gratuitos" los sectores de bajos ingresos serán los que se financian sus propios servicios. A pesar de ello, un índice apreciable de la redistribución de ingresos, nos lo determina la participación que en el total de los gastos tienen ciertos servicios sociales básicos para el desarrollo de una comunidad.

En el Cuadro Nº 5 podemos observar que en el período 1955-58 los recursos destinados a educación y cultura aumentaron su participación en el total de gastos mientras que los de salud pública, justicia y seguridad descendieron. A partir de ese año la disminución es muy intensa en estos últimos servicios.

Sin embargo, a pesar del descenso registrado, los re cursos monetarios destinados a la prestación de los mismos crecieron si bien a menor ritmo que los gastos totales (Cuadro Nº 6).

C U A D R O N° 5

SANTA FE: PARTICIPACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES
EN EL TOTAL DE GASTOS, 1955-60.

Año	Educación y Cultura (1)	Salud Pública (1)	Justicia y Seguridad (1)	Gastos Totales
(en millones de pesos corrientes)				
1955	184.7	94.5	167.5	903.5
1956	306.9	147.0	297.0	1.388.7
1957	310.4	136.2	238.5	1.441.5
1958	511.3	192.7	379.0	2.180.6
1959	600.5	338.1	642.3	3.754.5
1960	1.053.5	431.1	726.1	5.722.6
- en porcentos del total				
1955	20.4	10.5	18.5	100
1956	22.1	10.6	21.4	100
1957	21.5	9.4	16.6	100
1958	23.4	8.8	17.4	100
1959	16.0	9.0	17.1	100
1960	18.4	7.5	12.7	100

(1) Incluye los gastos corrientes para la prestación del servicio como las inversiones necesarias en edificios, instrumentos para la prestación directa del servicio y elementos administrativos.

C U A D R O N° 6.

SANTA FE: INDICES DE CRECIMIENTO EN LA PRESTACION DE SERVICIOS SOCIALES, 1955-60.--

(1955 = 100)

Año	Educación y cultura (1)	Salud Pública	Justicia y Seguridad (1)	Gastos Totales
1955	100	100	100	100
1956	166	156	177	154
1957	168	144	142	160
1958	277	204	226	241
1959	325	358	383	416
1960	570	456	433	633

(1) Incluye los gastos corrientes para la prestación del servicio como las inversiones necesarias en edificios, instrumentos para la prestación directa del servicio y elementos administrativos.

En todo el análisis realizado en este punto se han utilizado cifras globales que dan apenas una idea muy genérica de la composición de los gastos públicos y que nos permiten hacer muy pocas deducciones acerca de la utilización de los recursos públicos. Por lo tanto, es necesario un análisis más detallado de los gastos realizados, lo que se hará en cada uno de los puntos que siguen.

4.- Estructura y evolución de los gastos corrientes:

Los Gastos Corrientes han disminuido su participación

en el total de los gastos. En 1955 representaron el 90,5% mientras en 1960 el 73,5% (Cuadro Nº 7). Este hecho puede observarse con mayor claridad en el Cuadro Nº 8 donde notamos que los Gastos Corrientes crecieron con menor intensidad que los gastos totales. Esta tendencia nos indica que los gastos que el gobierno de Santa Fé destina a elevar el nivel de capitalización provincial (Gastos de Capital) van aumentando gradualmente su importancia.

C U A D R O Nº 7

SANTA FE: DISTRIBUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS,
1955-60.

Año	Gastos corrientes	Gastos de capital	Gastos totales
	- en millones de pesos corrientes -		
1955	817,7	85,8	903,5
1956	1.277.2	111.5	1.388.7
1957	1.240.7	200.8	1.441.5
1958	1.934.5	246.1	2.180.6
1959	2.830.8	923.7	3.754.5
1960	4.206.0	1.516.6	5.722.6
	- en porcentos del total -		
1955	90,5	9,5	100
1956	92,0	8,0	100
1957	86,1	13,9	100
1958	88,7	11,3	100
1959	75,4	24,6	100
1960	73,5	26,5	100

Los Gastos Corrientes están formados por los Gastos de Consumo y los Gastos de Transferencia. Los Gastos de Consumo son todos aquellos egresos que se destinan a remunerar a los servidores públicos y a adquirir los bienes de consumo y servicios no personales que el gobierno necesita para el normal cumplimiento de sus funciones. Los Gastos de Transferencia son aquellos egresos que significan una contribución o un aporte del sector público que no es retribuido por los beneficiarios en forma de bienes o de servicios.

C U A D R O N° 8

SANTA FE: INDICE DE CRECIMIENTO DE LOS GASTOS PUBLICOS

(1955 = 100)

AÑO	Gastos corrientes.		Gastos de capital		Gastos totales	
	Precios corrientes.	Precios constantes.	Precios corrientes.	Precios constantes.	Precios corrientes.	Precios constantes.
1955	100	100	100	100	100	100
1956	156	130	130	94	154	126
1957	152	108	234	124	160	109
1958	237	106	287	115	241	107
1959	346		1.077		416	
1960	514		1.768		633	

Esta disminución relativa en los gastos corrientes ha repercutido con distinta intensidad en sus distintos componentes. (Cuadro N° 9).

C U A D R O N° 9

SANTA FE: DISTRIBUCION DE LOS GASTOS
CORRIENTES. 1955-60

Año	Gastos de Consumo	Gastos de transferencia	Gastos Corrientes
	- en millones de pesos corrientes -		
1955	530,0	287,7	817,7
1956	904,7	372,5	1.277.2
1957	792,8	447.9	1.240.7
1958	1.242.1	692.4	1.934.5
1959	1.767.5	1.063.3	2.830.8
1960	2.738.2	1.467.8	4.206.0
	- en porcentos del total -		
1955	64,8	35,2	100
1956	70,8	29,2	100
1957	63,9	36,1	100
1958	64,2	35,8	100
1959	62,4	37,6	100
1960	65,0	35,0	100

4.1.- Gastos de Consumo

Los gastos de consumo se clasifican en Remuneraciones, que son todos aquellos pagos que se hacen en forma de sueldos, jornales, bonificaciones, etc. por servicios prestados al gobierno; y en Gastos por Bienes y Servicios no personales que son los egresos que se realizan en concepto de útiles de oficina, elementos de limpieza o sea todos aquellos items que figuran en el rubro gastos de funcionamiento.

En los gastos de consumo la evolución de sus componentes es bastante pareja, puesto que recién en 1960 se nota en las remuneraciones un descenso de cierta magnitud en su importancia relativa.

C U A D R O N° 10

SANTA FE: DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DE CONSUMO,
1955-60.

AÑO	REMUNERACIONES	COMPRA DE BIENES Y SERV. NO PERSONALES	GASTOS DE CONSUMO
- en millones de pesos corrientes -			
1955	466,9	63,1	530,0
1956	786.0	118.7	904.7
1957	690,3	102.5	792.8
1958	1.133.3	108.8	1.242.1
1959	1.557.6	209.9	1.767.5
1960	2.316.9	421.3	2.738.2
- en porcentos del total -			
1955	88:1	11.9	100
1956	86.9	13.1	100.
1957	87.1	12.9	100
1958	91.2	8.8	100
1959	88.1	11.9	100
1960	84.6	15.4	100

a) Remuneraciones

Los pagos en remuneraciones han disminuido su participación no sólo dentro de los gastos de consumo (Cuadro Nº 10) sino que han crecido con menor intensidad que los gastos públicos totales, tal como lo refleja el Cuadro Nº 11.

C U A D R O Nº 11

SANTA FE: INDICE DE CRECIMIENTO DE LAS REMUNERACIONES Y DEL TOTAL GENERAL DE GASTOS.

(1955 = 100)

Año	Remuneraciones	Total general de gastos
1955	100	100
1956	168	154
1957	147	160
1958	243	241
1959	334	416
1960	496	633

Esta disminución en la importancia de las Remuneraciones puede indicar la utilización de menos personal sin disminuir la intensidad de los servicios públicos prestados; o sea un aumento en la eficiencia del sector fiscal. Pero también puede reflejar, un aumento del personal con un descenso en su remuneración.

En el primer caso para medir la productividad del sector público tendríamos que clasificar sus transacciones aplicando la técnica de los presupuestos por actividades. Este aspecto no ha sido encarado en el presente estudio,

por lo tanto no analizaremos la evolución operada en la eficiencia con que el gobierno presta los servicios públicos.

En el segundo caso disminuye el nivel de vida de los funcionarios con el posible agravante de que ese incremento de personal no haya sido acompañado por una mayor productividad del sector gubernamental.

En el cuadro Nº 12 podemos observar que el personal ocupado por el Estado ha crecido a partir de 1955 hasta llegar a 1958 con un aumento del 6%, registrándose en el año siguiente un descenso del 3% con respecto a 1958 para llegar a 1960 con un incremento del personal ocupado en relación a 1955 del 4%. Por otra parte, al mismo tiempo que aumenta el número de funcionarios públicos, va mejorando su remuneración real. Mientras en 1959 la remuneración media anual llega a \$ 11.738 en 1955 alcanzaba a \$ 14.384, lo que supone un deterioro real del 18%, a pesar de que en 1956 y 1958 había mejorado su situación con respecto a 1955 en un 47 y 23% respectivamente.

C U A D R O N° 12

SANTA FE: PERSONAL DEL ESTADO Y REMUNERACION
MEDIA.

AÑO	Cantidad de personal ocupado	Remuneraciones (1)	
		<u>Total</u> (millones de pesos de 1955)	<u>Media</u> (Pesos de 1955)
1955	32460	466.9	14,383
1956	32866	695.6	21.164
1957	34220	489.6	14.307
1958	34375	609.3	17.725
1959	33344	391.4	11.738
1960	33755		

(1) Los valores corrientes se han deflacionado con el índice del costo del nivel de vida de la Capital Federal, publicado en el Boletín mensual de la Dirección Nacional de Estadística y Censos. El uso de este índice tiene por objeto dar una idea más aproximada del poder adquisitivo de los salarios.

Las personas ocupadas en la prestación de los servicios de justicia y seguridad, de educación y cultura, en la administración general y en la construcción y conservación de carreteras, caminos y calles han visto deteriorar sus ingresos reales, en cambio las de los servicios de sanidad, de seguridad y asistencia social y de carácter económico han mejorado su situación con respecto al año 1955. (Cuadro N° 13).

SANTA FE: REMUNERACION MEDIA EN LOS DISTINTOS SERVICIOS GUBERNAMENTALES,

1955-60 - Precios de 1955.

AÑO	Adminis- General	Just. y Segur.	Educ. y Cult.	Salud Pública	Segur. y Asist. social	Carret. caminos y calles	Servic. Econom.	Total Remune- raciones
1955	23.045	14.651	13.660	12.196	13.548	16.863	11.752	14.383
1956	28.975	22.563	20.134	17.373	22.977	23.221	23.134	21.164
1957	15.678	12.941	15.986	12.931	16.167	13.906	13.946	14.307
1958	18.319	16.363	20.321	14.728	16.816	16.964	16.265	17.725
1959	14.476	12.851	9.145	14.115	16.877	12.595	13.177	11.738
				Indice 1955 = 100				
1955	100	100	100	100	100	100	100	100
1956	126	154	147	142	170	138	197	147
1957	68	88	117	106	119	82	119	99
1958	79	112	149	121	124	101	138	123
1959	63	88	67	116	125	75	112	82

En cuanto a la intensidad con que el Gobierno presta sus servicios, un índice representativo lo encontramos en la distribución funcional del personal ocupado, aún cuando debemos aclarar, que el aumento del número de funcionarios en un servicio determinado no significa que el mismo ha de ser ejecutado más eficientemente. De acuerdo con el Cuadro N° 14, en el período 1955-60 aumentó el número de funcionarios para la prestación de servicios educacionales, de justicia y seguridad disminuyendo en salud pública. En los servicios económicos el aumento es de magnitud considerable para el año 1960 (36%).

C U A D R O N° 14

SANTA FE: CLASIFICACION FUNCIONAL DEL PERSONAL OCUPADO, 1955-60

AÑO	Total General	Adm. General	Just. y Segurid.	Educ. y Cultura	Salud Pública	Segur. y asist. social	Carret. caminos y calles	Servicios Económicos	
1955	32.460	1.957	10.456	12.284	5.682	310	1.269	502	
1956	32.866	1.805	11.619	12.531	5.520	309	1.546	536	
1957	34.220	1.856	11.552	12.773	5.413	334	1.618	674	
1958	34.375	2.238	11.556	12.770	5.486	333	1.285	707	
1959	33.344	2.252	11.571	12.750	4.541	237	1.310	683	
1960	33.755	2.170	11.572	13.170	4.497	389	1.274	683	
			Indice 1955 = 100						
1955	100	100	100	100	100	100	100	100	
1956	101	92	102	102	97	100	122	107	
1957	105	95	110	104	95	108	127	134	
1958	106	114	110	104	97	107	101	141	
1959	103	115	111	104	80	76	103	136	
1960	104	111	111	107	79	125	100	136	

El Gobierno, al efectuar sus gastos, cumple diversas funciones de orden político, social y económico. El Cuadro N° 15 presenta una clasificación de los gastos en Remuneraciones indicando el porcentaje que a cada función le corresponde. La magnitud de este porcentaje depende de las prioridades que fije el Gobierno en sus diversas funciones, del número de personas que las efectúan y de la política que haya seguido el Gobierno en materia de Remuneraciones.

Estos dos últimos aspectos han sido analizados de acuerdo con las cifras que arrojan los Cuadros 12, 13 y 14. En cambio, la importancia que le merece al gobierno cada función es la que se deduce del Cuadro que se incluye a continuación.

SANTA FE: DISTRIBUCION FUNCIONAL DE LOS GASTOS EN REMUNERACIONES
1955-1964

AÑO	Total General	Admin. General	Just. y Segurid.	Educac. Cultur.	Salud Públic.	Seg. Soc. y Asist. Social	Carreter. Caminos y Calles	Servic. Económicos.
			en millones de pesos corrientes -					
1955	466.9	45.1	153.2	167.8	69.3	4.2	21.4	5.9
1956	786.0	59.1	270.8	285.1	108.4	8.0	40.6	14.0
1957	690.3	41.0	210.8	287.9	98.0	7.6	31.7	13.3
1958	1.133.3	76.2	351.7	482.6	150.3	10.5	40.6	21.4
1959	1.556.5	129.7	591.7	464.0	255.0	15.8	65.5	35.9
1960	2.316.9	325.3	608.2	898.4	272.7	20.1	78.2	118.0
			- en porcentajes del total -					
1955	100	9.7	32.8	35.9	14.8	0.9	4.6	1.3
1956	100	7.5	34.5	36.3	13.8	1.0	5.2	1.7
1957	100	5.9	30.5	41.7	14.2	1.1	4.6	2.0
1958	100	6.7	31.0	42.6	13.3	0.9	3.6	1.9
1959	100	8.3	38.0	29.8	16.4	1.0	4.2	2.3
1960	100	14.0	26.3	38.6	11.8	0.9	3.4	5.0

La política seguida por el Gobierno en ésta materia responde a la importancia social de cada función. Así tenemos, que en educación y cultura su participación en 1960 es del 38.6 %; en Salud Pública es de 11.8 %, en justicia y seguridad del 26.3%.

Finalmente, creemos necesario destacar que no hemos considerado como gasto el aporte patronal estatal. Esto se debe a que al consolidar la Administración Central con la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia deben eliminarse todos los pagos que tienen lugar dentro del sector público, a fin de no incurrir en duplicaciones de gastos e ingresos.

b) Gastos en compra de bienes y servicios no personales:

En este rubro se incluyen únicamente los bienes de consumo; es decir, aquellos que se adquieren con la intención de consumirlos y no de incrementar el activo real de la provincia. De acuerdo con ésto, se excluyen bienes tales como escritorios, archivos, etc. En los años 1955 y 1956 no ha sido posible extraer de éste concepto estos últimos valores. Sin embargo, la escasa magnitud de los mismos en 1957 nos indica que la serie puede considerarse homogénea en todos sus años.

La forma en que el Gobierno distribuyó los gastos en compra de bienes y servicios con objeto de cumplir sus funciones aparece reflejada en el cuadro siguiente.

SANTA FE: CLASIFICACION FUNCIONAL DE LOS GASTOS EN COMPRA DE BIENES
Y SERVICIOS NO PERSONALES, 1955-60

AÑO	Total General	Adminst. General	Just. y Segur.	Educ. y Cult.	Salud Pública	Segur. y asist. Social	Carret. Caminos y calles	Servicios económicos	
			- en millones de pesos corrientes -						
1955	63.1	12.8	14.3	4.6	24.0	0.8	5.1	1.5	
1956	118.7	25.2	26.2	14.9	37.9	1.3	9.2	4.0	
1957	102.5	18.5	24.7	11.3	33.8	1.2	10.5	2.5	
1958	108.8	26.3	21.4	11.9	35.0	1.4	9.5	3.3	
1959	209.9	43.8	45.0	25.9	62.9	3.2	18.9	10.2	
1960	421.3	79.2	102.8	46.2	120.6	14.7	35.8	22.0	
			- en porcentajes del total						
1955	100	20.5	22.6	7.3	37.9	1.3	8.1	2.3	
1956	100	21	22.1	12.5	31.9	1.1	7.8	3.4	
1957	100	17.9	24.2	11.0	32.9	1.2	10.3	2.5	
1958	100	24.2	19.7	10.9	32.2	1.3	8.7	3.0	
1959	100	20.7	21.8	12.3	29.8	1.5	9.0	4.9	
1960	100	18.5	24.5	11.0	28.7	3.5	8.6	5.2	