

18015

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



CATALOGADO

" Diagnóstico del Sector Público de la
Provincia de Santa Fé "

Autor: Contador Salvador Treber

Profesor de "Política Fiscal" y "Economía Argentina"

Facultad de Ciencias Económicas - Univ. Nac. de Cba.

Auxiliares Técnicos: (Recopilación y Sistematización de Estadísticas)

Licenciado Carlos Zanotti

Contador Miguel A. Moretti

0
N. 200
T29
I

_____ ° _____

Febrero de 1974.

_____ ° _____

N. 200
N. 311
N. 22
N. 23211
colab. (2)
t.
AY CII
SANTA FE

INDICE TEMATICO

Página

1.- Análisis Global.

1.0.- Introducción.....	1
1.1.- Comportamiento efectivo del sector.....	5
1.1.1.- Comportamiento efectivo del sector.....	6
1.1.1.1.- Estructura del financiamiento....	6
1.1.1.2.- Estructura del gasto.....	13
1.1.1.3.- La estructura institucional en el comportamiento del sector público	19
1.1.2.- Valor agregado por el Sector Público y su / relación con el P.B.I. provincial.....	21
1.1.3.- Clasificación por Objeto del Gasto.....	26
1.1.3.1.- Consideraciones previas.....	26
1.1.3.2.- Su análisis en el período 1969/72	27
1.1.3.3.- La Administración Central.....	28
1.1.3.4.- Los Organismos Descentralizados..	32
1.1.3.5.- El Gasto Consolidado.....	34
1.1.3.6.- Clasificación del gasto por fina- lidad.....	36
1.1.4.- Nivel de ocupación por el sector público...	39
1.1.5.- Evolución de los ingresos del sector públi- co.....	48
1.1.5.1.- Evolución de los recursos ingresa- dos originariamente a la Adminis- tración Central.....	49

1.1.5.2.- Evolución de los recursos de organismos Descentralizados no derivados de la Administración Central.....	51
1.1.5.3.- Evolución de los ingresos tributarios con respecto al P.B.I. / provincial.....	55
1.1.5.4.- Evolución de los ingresos tributarios de coparticipación con respecto a los Cálculos Presupuestarios.....	57
1.1.5.5.- Evolución de los ingresos tributarios y de Coparticipación a valores constantes.....	58
1.2.- Análisis de las políticas ensayadas y la forma en que han respondido las variables que se han intentado afectar.....	60
1.3.- Conclusiones sobre la evolución global del sector y las causas de su comportamiento.....	66
2.- <u>Análisis de las acciones públicas</u>	70
2.1.- Clasificación funcional del gasto público.....	71
2.1.1.- Períodos fiscales 1962/68.....	71
2.1.2.- Períodos fiscales 1969/71.....	75
2.2.- Clasificación económica-funcional.....	79
2.3.- Clasificación funcional por objeto del gasto.....	83

2.4.- Producción efectiva por cada acción pública y su grado de complementariedad con la producción realizada por el sector privado.....	86
2.5.- Análisis de la demanda efectiva de las acciones públicas.....	98
2.6.- Análisis de los "déficit" resultantes.....	102
2.7.- Características del financiamiento de cada acción	104
2.8.- Análisis regional de las acciones públicas.....	105
2.8.1.- Inversión real en Transporte y Comunicaciones.....	105
2.8.2.- Inversión real con exclusión de la realizada en Transporte y Comunicaciones.....	107
2.9.- Conclusiones sobre evolución de las distintas acciones públicas y las causas de su comportamiento.....	110
3.- <u>Análisis Institucional</u>	112
3.1.- Clasificación Institucional funcional.....	115
3.2.- Análisis de la coordinación entre las distintas entidades.....	120
3.3.- Investigación de cada una de las entidades (realización a través de encuestas).....	122
3.4.- Investigaciones sobre la capacidad operativa de cada una de las entidades.....	122
3.4.1.- Evolución de la recaudación tributaria.. X	123
3.4.2.- Costo de Recaudación..... X	127
3.4.3.- Grado de cumplimiento, grado de concentración y localización de los contribuyentes.....	130

3.4.4.- Conclusiones sobre la capacidad operativa de la Dirección Gral. de Rentas.....	133
3.5.- Conclusiones sobre la evolución de las distintas/instituciones públicas y las causas de su comportamiento.....	135
4.- <u>Factores de rigidez</u>	137
4.1.- Recursos comprometidos.....	139
4.1.1.- Gastos comprometidos en la inversión.....	140
4.1.2.- Gastos comprometidos en funcionamiento...	142
4.1.3.- Afectaciones específicas de recursos.....	144
5.- <u>Financiamiento Público</u>	148
5.1.- Estructura y evolución de los recursos.....	150
5.1.1.- Tributos administrados por la Nación y sujetos a distribución con las Provincias..	150
5.1.2.- Tributos administrados por la Provincia..	152
5.1.3.- Régimen de Fomento industrial.....	154
5.1.4.- Recursos no utilizados en plenitud.....	156
5.2.- Análisis de los efectos distributivos de los gastos e ingresos públicos.....	158
5.2.1.- Efectos de los impuestos provinciales más significativos sobre los precios finales.	159
5.2.1.1.- Actividades Lucrativas.....	159
5.2.1.2.- Impuesto Inmobiliario.....	161
5.2.1.3.- Impuesto de Sellos.....	162
5.2.2.- Efectos de los impuestos provinciales más significativos sobre la asignación de recursos productivos.....	163

	<u>Página</u>
5.2.3.- Efectos de los impuestos provinciales más significativos sobre la distribución del ingreso.....	166
5.2.4.- Efecto distributivo de los gastos.....	167
6.- Análisis general del funcionamiento del sector público en la economía.....	171
6.1.- Características del funcionamiento del sector público.....	171
I - Inserción del sector público en la economía	171
II - Funcionamiento interno del sector público..	173
III - Recomendaciones para su funcionamiento futuro.....	176

Falta punto

5.3 - Tipo de regulación a través de los ingresos y los gastos públicos.

FUENTES ESTADISTICAS BASICAS

1. - NACIONALES:

- 1.1. - C.F.I. - Ingresos y Gastos de las Provincias y Capital Federal - Período 1961/70.-
Producto Bruto Interno de las Provincias - Período 1962/68 -
Ingresos y Gastos Comunales y Municipales - Ejercicio 1971-
(Prov. Sta. Fé).-
- 1.2. - Bco. Central de la R.A. - Series de Cuentas Nacionales.-
- 1.3. - I.N.D.E.C. - Censo Nacional de Población, Familias y Vivienda 1970.-
- 1.4. - Ministerio de Economía - "Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977".-
- 1.5. - Secretaria de Hacienda - "Presupuestos Provinciales - Ejercicio 1965-1970".-
- 1.6. - Cámara de S.A. - "Relevamiento del número y condiciones de los empleados públicos" - 1969 -

2. - LOCALES:

- 1.1. - CC.PRO.DE. - "La zona de la costa santafecina".-
 - "Información básica sobre las áreas de mayor dinámica".-
 - "Producto Bruto Interno de la Prov. de Santa Fé".-
 - "Información básica sobre la Prov. de Santa Fé".-
 - "Análisis socio-económico de la zona cañera del noreste de la Prov. de Sta. Fé".-
 - "Aspectos sociales de los tres departamentos del N. Santa fecino".-
 - "Relevamiento del Sector Agropecuario de la Prov. de Sta. Fé"- Tomo I, II y III.-
 - "El sistema económico de la Provincia de Santa Fé".-
 - "Enseñanza Pre-Primaria y Primaria".-
 - "Enseñanza Media Corriente".-
 - "Enseñanza Media Técnica".-
 - "Proyección de la Matrícula a 1980 - Enseñanza Media según modalidades".-

- 1.2. - Instituto Prov. de Estadística y Censos - "Enseñanza Primaria y Pre-Primaria de la Prov. de Sta. Fé".-
- 1.3. - Dir. Gral. de Rentas - "Régimen de la participación de Municipalidades y Comunas de la Prov. de Sta. Fé".-
 - Memorias Anuales 1966/72.-
 - Estadísticas s/Impuesto a las Actividades Lucrativas 1970/71.-
- 1.4. - Contaduría Gral. de la Provincia.-
 - Presupuestos y Cuentas de Inversión del período 1962/72 - (Administración Central y Organismos Descentralizados).-
- 1.5. - Dir. Gral. de Personal de la Prov. - Cargos ocupados en la Administración Pública 1962/72 - (Evolución mensual).-
- 1.6. - Dirección Prov. de Arquitectura - Datos sobre obras ejecutadas en el período 1962/1972.-
- 1.7. - Dirección Prov. de Vialidad - Datos sobre obras ejecutadas en el período 1962/1972.-
- 1.8. - Dirección Prov. de Energía - Datos sobre obras ejecutadas en el período 1962/1972.-
- 1.9. - Dirección Prov. de la Vivienda - Datos sobre obras ejecutadas.-

EL SECTOR PUBLICO

1. Análisis Global

1.0 Introducción.-

Una correcta visión cuantitativa y cualitativa de la importancia del sector público en nuestro país todavía no ha sido encarada en / forma confiable.-

La carencia de datos sistematizados al efecto en el orden nacional sobre ingresos y gastos consolidados; los existentes sólo corresponden al sector gubernamental y se detienen en el año 1966; la exclusión en ellos de las empresas públicas y la casi nula información sobre los de orden municipal que parecen haber tomado particular relevancia como secuela del incesante crecimiento urbano, anulan la posibilidad de efectuar consideraciones ajustadas del mismo.- Quizá // donde se haya avanzado más sea en el ámbito provincial, especialmente por vía de los trabajos sobre ingresos y gastos recopilados por / el C.F.I.-

No obstante, con las limitaciones estadísticas e informativas señaladas, se puede advertir a través de algunas cifras globales disponibles la importancia relativa que adquieren las respectivas jurisdicciones del sector gubernamental.-

En materia de ingresos tributarios las mismas son más completas y ponen en evidencia que los de administración provincial propia tienden a disminuir su importancia relativa, tal como se aprecia en la / estadística siguiente:

Ingresos tributarios (en miles de mill. m\$ <u>n</u>)					Relaciones porcentuales			
Año	Nacio- nales	Provin- ciales	Munici- pales	Total	Nacio- nales	Provin- ciales	Munici- pales	Total
1969	816,8	156,9	97,2	970,9	76,27	14,65	9,08	100,0
1968	721,3	140,5	86,9	948,7	76,03	14,81	9,16	100,0
1967	652,0	125,1	70,9	848,0	76,89	14,75	8,36	100,0
1966	462,6	98,8	51,4	612,8	75,49	16,12	8,39	100,0
1965	302,4	71,0	34,1	407,5	74,20	18,38	7,42	100,0

(*)

En lo referente a gastos, por efecto de la consolidación, ya que se adjudican a quien los ejecute en su destino final; las jurisdicciones/ locales adquieren un mayor volúmen y peso relativo.- Ello hace que la/ gestión de provincias y municipios tengan influencia más marcada sobre la actividad económica general a través de sus erogaciones que de su / política de financiamiento.-

Esta última está limitada por un restringido uso del poder fiscal / constitucional que desarrolla en plenitud la jurisdicción nacional.-

La tendencia reciente en la distribución cuantitativa del gasto ha sido la siguiente:

Gastos por Jurisdicción (%)				
Año	Nación	Provincias	Municipios	Total
1967	67,1	21,8	11,1	100,0
1968	66,7	22,4	10,9	100,0
1969	65,8	21,3	12,9	100,0
1970	67,4	20,8	11,8	100,0

(*) Salvador Treber: "Financiamiento de los servicios públicos a nivel municipal" (pag. 107) - Derecho Fiscal - Año XXII - N° 254 - Agosto 1972.-

En lo referente a las Provincias, si bien la concurrencia en materia de ingresos y funciones constituyen la regla genérica de nuestra organización constitucional, debe admitirse que, en forma virtual se ha cristalizado una distribución de las mismas que caracteriza las / que cumple la jurisdicción nacional y las de orden local.-

Esto surge con bastante nitidez si se toma en cuenta que durante / el decenio 1961-70 la prestación de sólo cuatro servicios; Educación y Cultura, Seguridad, Salud Pública y Justicia han representado el / 45,0% del gasto total.- ?

En el orden nacional la existencia de un numeroso conjunto de empresas del estado que implican la utilización del mecanismo de los / precios hacen que el sector público sea considerablemente más amplio que el gubernamental.-

En cambio, las jurisdicciones locales tienen en su gestión muy es casas expresiones en que el Estado reviste tal carácter.-

El campo en que se advierte mayor unanimidad es el referido a la / existencia de bancos provinciales que sólo actúan en forma indirecta como respaldo de la actividad del sector público; ya sea mediante / líneas de crédito promocionales que deben ajustarse a las normas generales establecidas por el Banco Central en la materia y, con las / mismas limitaciones, en la atención financiera de contratistas y pro veedores del Estado.- No constituyen fuente directa para proveer re cursos al Estado.-

Los restantes sectores y actividades económicas no cuentan con la participación generalizada de empresas públicas de carácter provin- / oial, salvo en la rama eléctrica, aún cuando sólo las de tres provin

cias, Buenos Aires, Córdoba y en menor escala Santa Fé (no está jurídicamente constituida como tal aunque lo es en esencia) tienen alguna significación en la atención de la demanda final.-

En cuanto a otras empresas estatales provinciales, se pueden mencionar que cinco jurisdicciones cuentan con un instituto asegurador/ pero que, otras expresiones constituyen excepciones vinculadas a actividades muy específicas de la economía de algunas de ellas o a circunstancias de "emergencia social" que han derivado en una gestión / de tal naturaleza.-

La Provincia de Santa Fé tiene dos instituciones financieras de / diverso carácter, el Banco de la Provincia que opera dentro de la clasificación de "Bancos Comerciales" que realiza el Banco Central; es/ decir como una institución de depósitos y descuentos, aunque con objetivos promocionales, y el Banco de Inversión y Desarrollo -único / de este tipo en el país- que, como su nombre lo indica, procura orientarse más claramente hacia metas referidas a la institucionalización de recursos para la inversión productiva.-

Conviene destacar que dentro del total de la banca oficial (nacional, provincial y municipal) y a la provincial específicamente representaron en 1973, respectivamente, las siguientes relaciones porcentuales:

<u>Institución</u>	<u>Depósitos (Saldos)</u>		<u>Cartera (Saldos)</u>	
	<u>% s/Total</u>	<u>% s/Bcos.</u>	<u>% s/Total</u>	<u>% s/Bcos.</u>
	<u>Bcos.Ofic.</u>	<u>Prov.</u>	<u>Bcos.Ofic.</u>	<u>Prov.</u>
Banco Provincial	4,54	9,56	3,55	9,28
Bco.de Inv.y Desarr.	0,001	0,003	0,005	0,015

En lo referente a energía eléctrica, la producción a cargo de la Dirección Provincial de la Energía que según los alcances y funciones que le otorgan la Ley N° 5189 (generar, explotar, industrializar, transportar, distribuir y comercializar energía eléctrica en la Provincia) está definida como una verdadera empresa; la misma para el primer semestre de 1973 ascendía sólo al 1,29% del total nacional // contra 4,54% de DEBA en la Provincia de Buenos Aires y 3,99% de EPEC en la de Córdoba.-

Atendiendo a las consideraciones precedentes se puede generalizar que en las jurisdicciones provinciales las empresas públicas no incrementan en forma significativa la presencia del Estado en la economía y que, por lo tanto constituye el sector gubernamental el único que gravita, por su magnitud en ella.-

Bajo tales limitaciones, que hacen a una más precisa evaluación / del rol y la gestión provincial, se ensayará el subsiguiente análisis global.-

1.1. - Comportamiento efectivo del sector.-

Con el propósito de obtener un perfil adecuado de la actividad / provincial se ha apelado al análisis comparativo entre el total de las jurisdicciones, las correspondientes a economías más desarrolladas (Buenos Aires, Córdoba y Mendoza) y el resto de las mismas con respecto a la Provincia de Santa Fé.-

Se lo realiza tanto con respecto a ingresos como a gastos y para ello se han expresado en valores constantes (pesos de 1960) los datos sobre ejecución presupuestaria del decenio 1961-70; obteniendo / luego el promedio anual del mismo.- De esta forma se ha obviado las

variaciones de corto y mediano plazo y se logra una idea periférica del comportamiento relativo ya que, en el desarrollo ulterior del / trabajo, será profundizado para la jurisdicción sometida a este estudio particular.-

Un modelo predictorio del gasto público realizado sobre la ges- / tión del sector público provincial (°) permite detectar que la magnitud del mismo está directamente vinculada a la de sus recursos // traducidos en la eficiencia de la recaudación tributaria; es decir que la ejecución presupuestaria está condicionada en forma decisiva por tales ingresos.-

Tal circunstancia, si no se cuenta con un organismo recaudador ap- / to, explica porque se desnaturaliza la función programada del gasto / público local, pues cualquiera fuere el grado de prioridades que re- / presentaran y los efectos deseados sobre la economía general; pueden quedar totalmente desvirtuados por la insuficiencia de recursos que / en tal caso tienden a cubrir, tal como se verá en capítulos postero- / res, con mayor intensidad los de naturaleza corriente.-

Ello hace que dentro del análisis de la gestión provincial sea ne- / cesario comenzar por tomar conciencia de la estructura del financia- / miento ya que ella permitirá, a su vez, explicar en alguna medida al- / gunas de las conductas y aún las distorsiones en la orientación, com- / posición y magnitud del gasto.-

1.1.1. - Comportamiento efectivo del sector.-

1.1.1.1. - Estructura del financiamiento.-

De acuerdo a la metodología precitada, cabe destacar que para el total de Provincias, los ingresos corrientes configuran el /

(°) E. Resk - "Análisis del Gasto Público Provincial 1961-69" - 1° Par- / te.-

94,0% de los ingresos totales; lo que está poniendo de manifiesto [?] que los ingresos de capital sólo ascienden al 6,0% y tienen una escasa participación.-

Tanto el mercado interno de ahorro como el externo han sido monopolizados en forma casi absoluta por el Estado Nacional, // no sólo por las normas legales e institucionales en vigencia si no por la mayor gravitación en la captación del ahorro voluntario, de las liberalidades tributarias concedidas por dicha jurisdicción.-

De esta forma la fuente crediticia provincial se centra casi exclusivamente en los [?] que adjudique la Nación pero, tal como se advierte, su peso relativo ha sido casi insignificante en el decenio analizado.-

Como se aprecia en el Cuadro N° 10, la Provincia de Santa Fé en dicho lapso obtuvo de esa fuente el 7,6% de los ingresos que, si bien es superior a Buenos Aires (1,9%) y Córdoba (4,8%); está en niveles semejantes a Mendoza (6,9%) y muy por debajo // del resto de provincias (9,9%).-

Se puede advertir, por lo tanto, que los ingresos derivados del poder fiscal son los que definen las posibilidades de la gestión provincial.-

Dentro de ellos debe hacerse una primera subclasificación entre los de administración propia y los que, por vía de coparticipación interjurisdiccional, se perciben de la Nación.-

En el período 1961/70 los ingresos provinciales presentan la siguiente distribución porcentual:

CUADRO 10

CLASIFICACION ECONOMICA DE LOS INGRESOS	JURISDICCIONES					
	Total Prov.	Santa Fé	Buenos Aires	Cór- doba	Men- doza	Resto de Prov.
<u>CORRIENTES</u>	94,0	92,4	98,1	95,2	93,1	90,1
<u>De Administración Provincial</u>	45,4	48,3	57,6	56,0	50,1	28,2
Tributarios	33,4	41,1	48,0	32,4	29,6	17,1
No Tribut. e Inclasific.	12,0	7,2	9,6	23,6	20,5	11,1
<u>De Administración Nacional</u>	48,6	44,1	40,5	39,2	43,0	61,2
<u>DE CAPITAL</u>	6,0	7,6	1,9	4,8	6,9	9,9
<u>TOTALES</u>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

En el caso de Santa Fé, como se aprecia, los recursos tributarios de / administración propia sólo son superados en su importancia relativa por / la composición advertida en la Provincia de Buenos Aires pero, a su vez, son significativamente superiores a los de Córdoba, Mendoza y el Resto de Provincias.-

En cuanto a los "No Tributarios e Inclasificados" tienen su mínima ex- presión con sólo el 7,2% frente a Córdoba y Mendoza, en especial, que re- ceptan ingresos adicionales de fuente no tributaria de alguna considera- ción.-

En lo referente a los provenientes de los diversos regímenes de distri- bución interjurisdiccional en tributos de administración nacional, los // mismos superan porcentualmente a los que integran los recursos de Buenos / Aires, Córdoba y Mendoza aunque son muy inferiores al valor relativo que adquieren en el Resto de Provincias y al promedio en todas ellas.-

Extendiendo el análisis comparativo del decenio 1961/70 con el propósi- to de detectar la importancia relativa que asumen dentro del total cada /

uno de los ingresos de diverso origen en las referidas jurisdicciones / provinciales; se observa que Santa Fé receipta el 12,9% de tributos de / administración propia; el 6,3% de los ingresos no tributarios e inclasi / ficables de ese origen; el 9,5% en los de administración nacional y el / 13,3% de los de capital (Ver Cuadro N° 15).- ?

En cuanto a los ingresos tributarios de administración propia, al i- / gual que en las restantes provincias, cuatro impuestos monopolizan en / forma absoluta la recaudación pues Actividades Lucrativas, Sellos , In- / mobiliario y a la Energía y Combustibles representan el 83,4%.- Dentro / de su muy escasa significación, las Tasas en la Provincia de Santa Fé / registran su más baja expresión, con sólo el 1,1%; comparable a Buenos / Aires (1,6%) pero muy lejos de Mendoza (11,6%), donde ellas adquieren / mayor peso por la amplia prestación del servicio de riego y aún en Cór- / doba (3,1%) o en el Resto de Provincias (4,1%).- *Cuadro?*

El Cuadro N° 8 refleja que dentro de los cuatros tributos de mayor / rendimiento, el sobre Actividades Lucrativas con el 29,7% de la recauda / ción de ese origen es el más importante pero, cotejado con las restan- / tes jurisdicciones, se concluye que en Santa Fé es donde su rendimiento / relativo es más bajo.- En cambio, el Impuesto de Sellos, que ocupa el / segundo lugar y el sobre Energía y Combustibles en el cuarto, integran / sus ingresos en mayor proporción que en las precitadas administraciones / provinciales pues, respectivamente, llegan al 26,5% y 12,9%.-

En cuanto al Impuesto Inmobiliario, si bien en todas las jurisdiccio- / nes ha sido desplazado del primer lugar que ocupó otrora, en Santa Fé // llama la atención su manifiesta disminución pues sólo integra los ingre- / sos tributarios con un 14,3% contra el 20,9% en la Provincia de Buenos /

Aires; 19,6% en Córdoba; 17,8% en el Resto de Provincias y 19,0% en el /
total de todas ellas.-

Esta circunstancia, en atención a los valores adquiridos por la tierra rural en la Provincia y que a semejanza de toda la zona Pampeana, en un / 38,6% de la misma está bajo cultivo y el 40,3% se utiliza como campos naturales de pastoreo; requieren un estudio particularizado pues es probable que la carga tributaria de esta fuente sea muy inferior a la que se / aplica en las restantes provincias.- No menos sintomática es la situación con referencia a propiedad urbana ya que con sus 604.611 viviendas que / detecta el Censo Nacional 1970, implican el 9,4% del total nacional; bastante superior a la relación del P.B.I. provincial con referencia al de / orden nacional (7,74%).-

Debe advertirse que es una tendencia generalizada la pérdida de importancia relativa por parte del Impuesto Inmobiliario, pero el hecho que en Santa Fé no sólo presente el rendimiento más bajo con referencia a las / Provincias de mayor relevancia, sino a las donde la tierra tienen menor / valor, hacen suponer que se está en presencia de un hecho anómalo.-

Se ha señalado que la falta de actualidad de las valuaciones han generado la baja en la recaudación del Impuesto Inmobiliario pero es de suponer que dicha Provincia posee medios humanos y técnicos superiores a la / mayoría de las restantes y semejantes a los que pueden arbitrar Buenos / Aires y Córdoba.-

Si se analiza desde otro ángulo el problema, en base al Cuadro N° 7 se advierte que Santa Fé recauda en conjunto el 12,8% de los recursos // tributarios aplicados por el total de Provincias y que en todas ellas el

Impuesto Inmobiliario se acerca significativamente a su respectiva relación pero que, en aquella dicho recurso sólo implica el 9,6% del rendimiento general.-

De esta forma se puede corroborar la necesidad de reestudiar las circunstancias que provocan tal sesgo y que se sintetiza en la observación del siguiente cuadro:

Cuadro No 7

TRIBUTOS	INGRESO PROMEDIO 1961/70 (%)					
	Total de Prov.	Santa Fé	Buenos Aires	Córdoba	Mendoza	Resto de Prov.
Total de Tributos	100,0	12,8	53,7	9,6	5,3	18,6
IMPUESTO INMOBILIARIO	100,0	9,6	59,0	9,9	4,0	17,5

Sobre la media del 12,8% se colocan los Impuestos de Sellos con el 14,9% del total recaudado por todas las Provincias y el sobre Energía y Combustibles que llegan al 16,4%; mientras que está ligeramente debajo el sobre Actividades Lucrativas, con el 12,1%.-

Aun aceptando todas las prevenciones que involucran la clasificación entre impuestos directos e indirectos y que tiende a señalar a estos últimos/ como de mayor efecto tralativo; lo que se ha demostrado, no siempre se verifica en los hechos; se considera que un análisis comparativo de ese carácter tienen algún valor indicativo.-

Ello se debe especialmente a que la estructura tributaria local es muy semejante, que en el período no se han operado modificaciones sustanciales y que corresponden a un mismo mercado interno con algunas condiciones particulares pero influidos por una misma realidad nacional. Con ese propósito se ha determinado un cuadro comparativo que porcentualmente registra el pe-

so relativo de los impuestos directos sobre el total de la recaudación tributaria para el promedio del período 1961/70. y para los años topes 1961 y / 1970; el que presenta los siguientes guarismos:

<u>PERIODO FISCAL</u>	<u>Total de Prov.</u>	<u>Santa Fé</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Córdoba</u>	<u>Mendoza</u>	<u>Resto de Prov.</u>
Promedio 1961/70	27,4	26,3	32,9	25,8	25,2	26,9
1961	28,1	20,4	37,3	23,7	17,3	28,3
1970	28,2	26,7	30,3	26,8	29,3	24,4

Surge nítidamente que la Provincia de Buenos Aires es quien ha utilizado la imposición directa en mayor proporción.- Santa Fé, Córdoba y Mendoza lo han hecho en forma muy semejante aunque con tendencia a aumentar su importancia relativa; mientras que el Resto de Provincias registran una en sentido inverso.-

En cuanto a la "presión" o "carga" tributaria -hechas las resevas que implican su concepto (°)- la misma se distribuye en la siguiente forma:

<u>PERIODO FISCAL</u>	<u>TOTAL DE PROV. Y CAP. FED.</u>			<u>SANTA FE</u>		
	<u>Total</u>	<u>Directos</u>	<u>Indirectos</u>	<u>Total</u>	<u>Directos</u>	<u>Indirectos</u>
1961	2,61	0,73	1,88	3,12	0,64	2,48
1970	2,98	0,84	2,14	3,46	0,92	2,54
% de Incremento	14,2	15,1	13,7	10,9	43,7	2,4

En la Provincia de Santa Fé se advierte un avance en la "carga" proveniente de impuestos directos ya que en 1961 estaban bastante debajo de la referida al total de Provincias y la Capital Federal pero, en 1970 supera tales niveles en base a un incremento absoluto de la misma de un 43,7%.-

(°) S. Treber - "La carga tributaria" - IIIas. Jornadas de Finanzas Públicas - Ed. Macchi - pag. 255/272.-

De todas maneras, es bastante claro que en la jurisdicción local, la imposición directa es de escasa relevancia.- La evolución que marca su mayor/ participación no es lo suficientemente importante como para suponer una modificación cualitativa o en sus efectos económicos.-

1.1.1.2. - Estructura del Gasto.-

Siguiendo idéntica metodología que la utilizada para obtener un esquema global de los recursos se procede a determinar a valores constantes - el // promedio del decenio 1961/70; tal como se registra en los Cuadros N° 17 a 28 ; mediante las clasificaciones económica y funcional de las mismas jurisdicciones.-

En base a la primera se observa que en la Provincia de Santa Fé los gastos corrientes han ascendido al 70,2%; índice éste inferior al que registran Buenos Aires (73,5%), Córdoba (73,6%) y Mendoza (72,1%).-

Dentro de ellos, los de "operación" tienen, a su vez, una diferencia aún más notable pues ascienden al 51,9% del total mientras que en las precitadas Provincias superan el sesenta por ciento, con un índice máximo para Córdoba del 66,2%. -

Los referidos a "Compra de bienes y servicios no personales" también registran el nivel más bajo (6,2%) mientras en las restantes jurisdicciones se ubican alrededor del diez por ciento del gasto total.-

En cambio, en materia de "Transferencias", le corresponde un 16,7% que/ supera con creces a todas aquellas; jugando un rol fundamental las derivadas a los gobiernos locales (Municipios y Comunas) en que el aporte provincial / es comparativamente mucho más considerable.- En orden sucesivo corresponde a Buenos Aires el lugar siguiente con el 6,8% y el inferior a Córdoba con / sólo el 2,9%. - Con respecto a esta última, gravita el hecho de que en los /

tres primeros años del decenio considerado, las patentes a automotores estuvieron legislados directamente por cada municipio y no constituyeron, por tal causa, una transferencia interjurisdiccional.-

En cuanto a los Gastos de Capital, los orientados a la formación de capital real registran un índice del 25,7%; sólo superado por Buenos Aires / con 31,8%.-

Conviene hacer notar que este nivel en la inversión del sector público / provincial que para el total de las jurisdicciones asciende al 27,2% es notablemente superior a la inversión bruta fija de la economía nacional en el período que asciende al 20,2%, lo que se ratifica en la Provincia de Santa / Fé con el ya mencionado 25,7%.-

Ello pone en evidencia que a nivel provincial la gestión inversora es importante e incluso superior a la del gobierno nacional que para el período / 1960/67 sólo llega al 23,2% de su gasto total consolidado.- (°)

Desde otro punto de vista, Santa Fé en cuanto al gasto consolidado provincial del sector público para el decenio, ejecuta el 10,5% de las erogaciones correspondientes al total de Provincias; lo que implica una participación semejante a la que le corresponde en el P.B.I. de las mismas (sin / considerar Capital Federal) y que asciende para el período 1960/68 al 9,33%.-

Los gastos corrientes se elevan muy ligeramente sobre la media pues llegan al 10,6% del total de Provincias pero, ratificando lo observado precedentemente, los en "Personal" sólo ascienden al 9,8% y las transferencias / al 19,0% de las realizadas por todas las jurisdicciones.-

Con referencia a los Gastos de Capital, los mismos ascienden al 10,0% de

(°) S. Treber - "Evolución de la inversión real fija del sector público 1958 -1968 - II Jornadas F. Públicas- Edición Macchi - 543/620

idéntico total; en la mayor proporción está dado por el rubro "Trabajos Públicos" que absorbe el 10,2% de lo gastado por todas las provincias y, en / menor medida, por vía de "Bienes reales fijos", que ascienden sólo al 7,0%.-

Esta menor afectación podría estar denotando un insuficiente equipamiento de la Administración; aún cuando Mendoza registra diferencias más pronunciadas con respecto a su participación en el gasto total de Provincias (5,8%) / y el correspondiente a este rubro (2,4%); hecho que no se repite para Buenos Aires y Córdoba, aunque sí para el resto de Provincias.-

Los gastos afectados a "Formación de Capital Financiero" adquieren una / mayor relevancia, con el 13,3% del total de Provincias; superando como en / Córdoba (12,4%), al promedio de su participación en el gasto general; tendencia que también siguen el Resto de Provincias pero no Buenos Aires y Mendoza.-

Adoptando la clasificación funcional, se puede advertir que con respecto a la ya comentada participación en el gasto del total de Provincias por parte de Santa Fé del 10,5%; los Servicios Generales se elevan al 11,8% y los en Educación y Cultura al 11,2% pero están por debajo los de Seguridad (11,4%), Bienestar Social (10,9%), Desarrollo de la Economía (9,8%) y Sanidad, éste con sólo el 7,3%.- La Deuda Pública, a su vez, absorbe el 13,1% de lo que con ese destino gastan las Provincias y juntamente con el Resto de Provincias, son las únicas jurisdicciones que superan el promedio de / participación en el gasto total ya que Buenos Aires (28,7%), Córdoba (7,3%) y Mendoza (5,6%) están por debajo del mismo.-

Tal circunstancia está estrechamente vinculada a la utilización de los recursos del crédito que no representan más que el 7,6% de los ingresos de la Provincia de Santa Fé e implican el 13,3% del total utilizado por todas

las Provincias en el promedio del decenio 1961/70.-

En cuanto a los servicios sociales, pese al referido índice orientado a Educación y Cultura, llama la atención no sólo el correspondiente a Sanidad sino el rubro "Vivienda" que sólo ascendió al 3,8% del total gastado por // todas las Provincias con ese destino.- Parece que tal característica acompaña a las jurisdicciones de más alto nivel de vida pues son igualmente menores en Buenos Aires (31,4%) y Córdoba (4,4%); aunque en forma no tan marcada.- Tanto Mendoza (7,5%) como el Resto de Provincias (52,9%) siguen una política inversa.-

Con respecto a los servicios destinados al "Desarrollo de la Economía", / el rubro "Transporte y Comunicaciones", con el 13,8% del total gastado por las Provincias con tal fin, son los que monopolizan en forma casi absoluta las preferencias en Santa Fé.- En cambio, "Energía y Combustible"; que en / Buenos Aires (38,2%) y Córdoba (33,3%) asumen importancia prioritaria; sólo asciende al 6,6%.- De la misma forma, los gastos destinados a "Agricultura / Ganadería y Forestación", pese a las características de toda la parte Norte de la Provincia, sólo han merecido el 3,9% del gasto que para dicho rubro / han afectado el total de las mismas; índice que se reduce al 2,7% en los // orientados a "Industria y Minería".-

Analizando la estructura del gasto promedio del decenio, no ya con respecto al total de Provincias sino a los de cada jurisdicción; se observa / que los "Servicios Generales" constituidos por los de "Conducción General" (21,4%) y Seguridad (12,3%) totalizan el 33,7% del total; superior a los de Buenos Aires (28,9%), Córdoba (25,4%) y el Resto de Provincias (32,3%), aunque ligeramente inferior a los de Mendoza (34,3%).-

En dicha relación pesa sustancialmente el apoyo a gobierno locales - que realiza la Provincia de Santa Fé en mayor medida a las restantes jurisdic

ciones.- Eliminando tal rubro los servicios generales ascienden al 22,9%; / lo que la coloca en niveles semejantes a Buenos Aires (22,5%) y Córdoba // (22,5%) y por debajo de los referidos a Mendoza (27,5%) y al resto de Pro- vincias (27,5%).-

Los "Servicios Sociales" en su conjunto ascienden al 35,6% que sólo su- pera a Córdoba (35,2%) pero es inferior a Buenos Aires (43,3%), Mendoza // (38,1%) y el Resto de las Provincias (37,5%).-

Dentro de ellos, los orientados a "Sanidad" son los que reflejan un indi- ce más desfavorable en la comparación pues mientras Santa Fé sólo afecta a ellos el 7,9% de sus gastos; el total de Provincias lo hace con un 11,3% // que se eleva en Mendoza al 13,4%; en Buenos Aires al 11,9% y en Córdoba al 9,4%. Los destinados a "Educación y Cultura" (21,8%) son semejantes al del total de Provincias y sólo superados por los de Buenos Aires (26,0%).-

Los "Servicios Económicos"; representados por los vinculados al desarro- llo de la economía, recepta con mucha nitidez la orientación casi unilateral que se ha seguido en este sentido pues el rubro "Transporte y Comunicaciones" los absorba en forma preponderante; hecho que se aprecia en el siguiente cuadro:

<u>JURISDICCIONES</u>	<u>Relaciones Porcentuales</u>	
	<u>s/Gto.Total</u>	<u>s/Gto.en Desarr. de la Economía</u>
SANTA FE	20,6	77,2
Total de Provincias	15,7	54,9
Buenos Aires	15,2	60,1
Córdoba	9,5	25,4
Mendoza	10,5	39,9
Resto de Provincias	17,6	56,6

Como se observa, corresponde a Santa Fé la más alta concentración de gastos en el rubro, muy superior al destinado por las restantes jurisdicciones. Tal criterio requiere un estudio especial para determinar si ha sido correcto o si correspondió a circunstancias que no están vinculadas a las necesidades prioritarias de la Provincia.-

En cuanto a los gastos afectados a atender la Deuda Pública, Santa Fé absorbe la mayor proporción de tales erogaciones (4,0%), sólo semejante al // Resto de Provincias (3,9%) pero superior a Buenos Aires (2,5%), Córdoba /// (2,5%) y Mendoza (3,1%).-

Si se admite que los servicios generales y los gastos afectados a la atención de la Deuda Pública tienen, con respecto al ingreso, un menor efecto redistributivo; de la misma forma que los servicios sociales y económicos se caracterizan por producirlos en mayor grado; debe tenerse en cuenta/ que en el promedio del decenio registran los siguientes índices (no se computan los destinados a apoyo de gobierno locales):

	JURISDICCIONES (% s/ el total)					
	Total Prov.	SANTA FE	Buenos Aires	Cór- doba	Men- doza	Resto Prov.
<u>Efectos de los Gastos</u>						
Escasamente Redistributivos	29,5	29,1	26,7	25,7	30,9	32,6
Fuertemente Redistributivos	70,5	70,9	73,3	74,3	69,1	67,4

Como conclusión general se puede señalar en un análisis primario, los gastos provinciales aparecen en su conjunto como redistributivos.- Particularizando con respecto a Santa Fé dicha tendencia sería inferior que la registrada en Buenos Aires y Córdoba; aunque ligeramente superior a la de Mendoza y/ el Resto de Provincias.-

1.1.1.3. - La estructura institucional en el comportamiento del sector público.-

Dentro del esquema institucional vigente, reflejado por el Presupuesto / Provincial y su respectiva Cuenta de Inversión, la gestión del sector público provincial se materializa a través de la "Administración Central" y los/ "Organismos Descentralizados".- Estos últimos corresponden a entidades /// autárquicas que incluyen al Banco Provincial de Santa Fé, con funciones de empresa pública -incluido dentro del área del Ministerio de Hacienda y Economía- y la Dirección Provincial de la Energía que, pese a su denominación, no difiere sustancialmente en su gestión operativa de DEEA (Buenos Aires) y EPEC (Córdoba) que están constituidos como empresas.-

En este capítulo del estudio interesa detectar la diversa composición // que asumen en cuanto sus gastos, ya que en materia de recursos, salvo dichos organismos que utilizan el esquema de precios; sólo la Dirección Provincial de Vialidad tiene recursos de afectación al propio tiempo que los recauda / para sus fines específicos la Caja de Jubilaciones y Pensiones.-

Las descentralizaciones tienen por objeto el mejor cumplimiento de los / fines específicos que se materializan a través de la ejecución del gasto.- / Por ello es particularmente importante señalar la dimensión y distinta composición que revisten con respecto a los de la Administración Central.-

Ejercicio Fiscal	Total de Gastos Consolidados (en millones de \$)			
	Administración Central		Organismos Descentralizados	
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado
1969	397,6	409,1	231,6	195,3
1970	480,5	461,5	281,8	204,7
1971	598,2	612,9	251,6	200,1

En ambos casos se ha considerado el Presupuesto original por entender que el mismo configura - o debe configurar - el programa del sector y que sus modificaciones corresponden sustancialmente a imprevisiones con respecto a la evolución, ya sea de la coyuntura económica o a deficiencias de la propia // organización pública.-

Se observa que la Administración Central ejecuta íntegramente su presupuesto de gasto y que, en cambio los organismos descentralizados sólo llegaron al 84,3% en 1969; 72,6% en 1970 y 79,5% en 1971.-

Tal circunstancia no sería tan relevante si no existiera en ambos campos/ de la ejecución una muy diversa composición del gasto.- La diferencia cualitativa se aprecia nítidamente en el cuadro siguiente:

Ejercicio Fiscal	Gasto Ejecutado (en %)					
	Totales		Administ. Central		Organismos Descent.	
	Corrientes	De Capital	Corrientes	De Capital	Corrientes	De Capital
1969	67,7	32,3	82,8	17,2	22,6	77,4
1970	71,9	28,1	89,8	10,2	28,7	71,3
1971	77,3	22,7	89,1	10,9	41,2	58,8

Los organismos descentralizados asumen la mayor responsabilidad en la inversión del sector público provincial ya que en el ámbito de la administración central, ésta es escasamente significativa.- El análisis de la evolución en la gestión de aquellos, en consecuencia, tiene gran importancia en/ la búsqueda de conclusiones sobre el comportamiento de todo el sector.-

En este sentido, el cumplimiento de los programas presupuestarios registran para el período precitado las siguientes características, expresados /

Los gastos efectivamente realizados en porcentajes del Presupuesto original:

Ejercicio Fiscal	Gastos Totales		Administ. Central		Organismos Descentral.	
	Corrientes	De Capital	Corrientes	De Capital	Corrientes	De Capital
1969	102,6	85,8	104,2	96,7	91,1	81,6
1970	100,4	66,2	101,7	64,0	92,0	66,9
1971	106,8	73,1	106,7	85,0	107,3	67,6

El deterioro en la ejecución de los gastos de capital en los organismos // descentralizados han hecho que tomen mayor relevancia los de naturaleza menos flexible que hacen, tanto en la administración central como en los precitados, a su funcionamiento.- A ello se debe sustancialmente que el incremento operado en el porcentaje de gastos corrientes registrados en el año 1971 (41,2%) / tengan por causa la reducción de su gasto total con respecto al de todo el / sector público provincial pues representan el 24,6% contra el 30,7% en 1970/ y 32,1% de 1969.- En estas condiciones, reducida su función inversora crece, como en la Administración Central el peso de sus gastos fijos; desnaturalizándose en buena medida su gestión esencial.-

Queda de todas maneras claro que la inversión está sustancialmente realizada a través de tales organismos, con independencia de variaciones coyunturales que puedan reducir circunstancialmente su volúmen.-

1.1.2. - Evaluación del sector público.-

La expresión más frecuente para medir la importancia del Estado en la actividad económica se formula por la relación entre la suma de su Consumo e /

Inversión con respecto al P.B.I.-

Si bien las Cuentas Provinciales no proporcionan los datos que constituyen el numerador, los mismos pueden ser estimados con alguna aproximación a través del análisis del gasto, eliminando el costo de los bienes vendidos / al sector privado y las transferencias sociales y financieras.- Se consigna a título informativo la relación con respecto al gasto público consolidado / de las tres jurisdicciones.-

Esta evaluación arroja para el período 1962/68 los siguientes resultados:

Año	C + I (1) (en millones de m\$ corr,)	P.B.I. (2)	$\frac{(1)}{(2)} \times 100$	% Nacional
1962	5.442	114.190	5,64	15,5
1963	6.312	146.776	4,64	14,6
1964	9.320	194.030	4,80	14,6
1965	14.084	272.526	5,17	14,7
1966	18.185	320.680	5,67	16,9
1967	22.665	416.042	5,45	17,6
1968	24.117	472.693	5,10	16,9

Como se advierte, salvo el año 1966 adquiere el coeficiente más alto y / éste no se mantiene en niveles estables registrando erráticas variaciones.-

Es interesante tener presente que determinándolo a nivel nacional (consu

mo e inversión consolidada de las tres jurisdicciones) con respecto al P.B. I. total, se pone en evidencia la dimensión y gravitación acumulada en la / demanda final.- A su vez, su comparación con la de orden provincial establece la presencia de ésta con respecto a aquella.-

Con referencia los períodos posteriores a 1968 surge una dificultad adicional pues se carece de la estimación del P.B.I. provincial.- A los efectos de procurar la determinación de la tendencia en los citados años se procede a estimarlo mediante su extrapolación, teniendo en cuenta la relación y tendencia que registra con el P.B.I. nacional en el período precedente.- En base a tal criterio se obtiene:

Año	C + I (1) (en millones de \$ corrientes)	P.B.I. (2)	$\frac{(1)}{(2)} \times 100$	% Nacional
1969	298,1	6.224,6	4,79	15,9
1970	326,6	7,166,4	4,56	16,8
1971	432,9	10.002,6	4,33	16,3

En el período más reciente se constata un notable deterioro en la demanda final del sector público con respecto al P.B.I. de la Provincia; registrando en 1971 la relación más baja del decenio.- Se puede señalar que tendencialmente, el sector público en el quinquenio 1967/71, redujo considerablemente su participación y esa disminución llega al 23,6% entre 1966 y 1971.-

Se considera importante la confección de un cuadro de relaciones intersectoriales con vistas a la elaboración de Planes de Mediano Plazo de la econo-

mía provincial los que permitirían detectar los efectos que sobre la misma pueden tener las decisiones del sector público.-

Otro concepto que también tiene importancia para evaluar la influencia del sector público - más amplia que las anteriores - es la que vincula el P.B.I. provincial con el gasto consolidado total pues las variaciones en / la misma producen efectos directos e indirectos sobre la economía general.-

El gasto total, obviamente, está constituido por el total de remuneraciones pagadas por el Estado y por la compra de bienes y servicios -intermedios y finales- adquiridos al sector privado.-

Esta relación nos permite obtener para los ejercicios fiscales más recientes la siguiente serie:

Año	Remuneraciones Pagadas	Compra de Bienes y Serv.	Gastos Consolid.	P.B.I.	% Gto. Consol. P.B.I.
1969	208,9	200,3	409,2	6.224,6	6,57
1970	257,9	203,5	461,4	7.166,4	6,43
1971	341,4	271,4	612,8	10.002,6	6,13

(en millones de \$)

También en este caso se observa una contracción importante en la gestión del sector público que entre 1969 y 1971 se reduce en un 6,70%.-

Otro aspecto interesante es el relativo a la evolución del gasto "per capita", en cuanto la demanda final por el sector (Consumo + Inversión) y el total consolidado a valores constantes:- (Para realizar una evaluación más

actual se reducen a pesos de 1972).-

Año	Población al 31/12 (en miles) (°)	P.B.I. p.m. (en mill.\$1972)	Gastos Consolidados (en mill. \$ 1972)		Gastos p.cápita	
			C + I	Totales	C + I	Total
1962	1.923,6	10.505,5	500,7	661,2	26,03	34,37
1963	1.947,9	10.558,0	490,5	567,0	25,18	29,11
1964	1.972,5	10.959,2	521,9	610,6	26,46	30,95
1965	1.997,4	12.044,2	619,7	709,3	31,03	35,51
1966	2.023,7	11.538,3	654,7	755,7	32,35	37,34
1967	2.049,9	12.022,9	657,3	753,7	32,06	36,77
1968	2.075,8	12.233,5	627,0	734,9	30,21	35,40
1969	2.101,9	13.725,9	715,4	982,1	34,35	46,72
1970	2.128,4	15.049,4	685,9	985,9	32,23	45,52
1971	2.155,2	16.004,2	692,6	980,5	32,14	45,49

(°) La población se ha determinado teniendo en cuenta los resultados definitivos del Censo Nacional de Población que adjudica a Santa Fé 2.122.100 habitantes al 30/9/70.-

A través de la evolución del gasto por habitante se advierte que mientras el valor agregado del sector público en el período 1965/71 se mantiene en niveles semejantes, el gasto total consolidado del trienio 1969/71 asume un volumen muy superior al del lapso 1962/68.-

En cuanto al valor agregado, el ejercicio fiscal 1965 parece haber configurado un cambio cualitativo importante en la composición del gasto, pues en el mismo crece con respecto al precedente en un 17,3%.-

El gasto por habitante más alto del período se ubica en el ejercicio fiscal 1969 con \$ 46,74 y supera a la media del decenio, que asciende a \$ 41,45, en un 12,71%; mientras que el más bajo, que se localiza en 1963 con \$ 29,11 / sólo representa el 70,23% del citado promedio.-

Como conclusión del análisis se puede señalar que el sector público provincial no ha modificado sustancialmente su participación en la demanda final / de esa jurisdicción, manteniéndose en niveles muy semejantes desde 1965.-

1.1.3. - Clasificación por Objeto del Gasto.-

1.1.3.1. - Consideraciones previas.-

El plan contable de la Administración Pública provincial presenta / tres períodos perfectamente diferenciados dentro del decenio.- El primero corresponde al lapso 1962/68 en que el grado de análisis del Presupuesto y en especial la Cuenta de Inversión es muy insuficiente y, en consecuencia provee de una información muy precaria que torna extraordinariamente laboriosa su obtención de una forma metódica y referida a los requerimientos de un estudio como el presente; el segundo corresponde al año 1969, en que se incorpora el equipo de computación y provee de una serie de datos más elaborados pero de todas maneras insuficientes con / el objeto precitado y el tercero, desde 1970 en adelante, en que se advierte un sensible progreso en la presentación de tales elementos.- Resta aún lograr una coordinación entre la tarea de la Contaduría General y el organismo que en el futuro continúe el estudio permanente del sector público dentro del marco de la economía provincial con vistas a detectar tendencias y facilitar la adopción de políticas.- La tarea no / implicará un recargo en la gestión de aquella Repartición, sino la incorporación de algunos datos adicionales al programa que tiene en funcionamiento.-

Quizá uno de los aspectos más importantes será que todos los cuadros que acompañan al Presupuesto sean compatibilizados con la ejecución del mismo; adoptando para ambos cuerpos el mismo criterio en su presentación. Es conveniente que la rendición que implica la cuenta de inversión no // cumpla sólo el objetivo de efectivizar el control en la utilización de los fondos públicos ya que se olvidaría que la gestión presupuestaria constituye además un instrumento de programación y una herramienta de // política económica.-

Pese a haber sido exclusivamente la función de contralor la que dió/ origen al Presupuesto, actualmente se reconoce que las dos restantes fi nalidades expuestas precedentemente no sólo equiparan sino que superan/ en importancia a la primera.-

En base a las aclaraciones precedentes queda explicado que algunos / de los análisis no puedan ser extendidos a todo el decenio y sólo abarcan el lapso que comienza en 1969.- Uno de ellos es el referido a la // clasificación por objeto del gasto que, pese a ser una de las más tradi cionales, no está convenientemente presentada en las rendiciones del pe ríodo 1962/68 para la totalidad del gasto público.-

1.1.3.2. - Su análisis en el período 1969/72.-

Como se sabe, esta clasificación permite detectar los diversos bienes y servicios que se adquieren y puede ser combinada eficazmente con los / programas.-

De esta forma se tiene una idea de los tipos de bienes que demanda // el sector público y su mayor desagregación facilita a los organismos de programación la evaluación de los posibles efectos que aquella tendrá / sobre los diversos sectores de la economía.-

En los Cuadros N° 33 a 52 se ha registrado la gestión presupuestaria a través de la Administración Central, los Organismos Descentralizados y al Estado Consolidado de ambos; vinculando en ellos las respectivas partidas del presupuesto original (sin rectificaciones) y su ejecución final.-

Asimismo se incorpora con el mismo alcance y características un análisis por finalidad del gasto.-

Debe advertirse que el grado de desagregación logrado no es el óptimo pero sus limitaciones están enmarcadas por la información que surge de las fuentes utilizadas.-

1.1.3.3. - La Administración Central.-

a) Servicios Personales.- El gasto relativo al pago del personal / permanente y transitorio implica el rubro más importante ya que en 1969 representaba el 47,4% del total y el 88,4% de los de funcionamiento; / evolucionando en forma creciente hasta 1971 en que se elevan, respectivamente, al 53,9% y 89,2%. - En 1972, de cuyo ejercicio fiscal sólo se poseen datos provisionales con lo ejecutado al 31 de diciembre de dicho año, se mantienen en situación semejante a 1971 pues dichos índices ascienden al 53,1% y 89,7%. -

En cuanto al nivel de su ejecución con respecto a los presupuestos originarios, el mismo supera en todos los años a dicho importe; siendo el nivel más alto del año 1971 que lo excede en un 10,4%; lo que // indica que el índice de precios minoristas y la adecuación del salario real no tienen correlación directa, por su muy diversa variación.- La evolución completa de ambas series es la siguiente:

<u>Ejercicio</u> <u>Fiscal</u>	<u>Exceso</u> <u>Gto./Pres.</u> <u>%</u>	<u>Tasa/</u> <u>Indice</u> <u>Costo</u> <u>Vida (%)</u>
1969	8,01	7,6
1970	7,57	13,6
1971	10,40	34,6
1972	5,38	58,5

b) Materiales y suministros.- Los gastos referidos a compra de todo tipo de bienes materiales son comprensivos de este concepto.- Constituyen las provisiones que permiten la gestión administrativa y su vida útil no supera por lo general el ejercicio.- La importancia relativa es muy escasa, no llegan^{en}/ningún caso al cuatro por ciento del gasto total/ (nivel máximo: 3,7% en 1972) y alrededor del seis por ciento de los afectados a funcionamiento.-

Esta circunstancia pondría de relieve, en primera instancia, una administración insuficientemente equipada para su gestión ya que se estima actualmente que se relación con los gastos de personal no puede estar en niveles inferiores al diez por ciento.- En 1970 llegó al 7,03% / de los mismos para descender nuevamente en 1972 al 6,85%. -

c) Servicios no Personales.- Incluyen lo pagado en concepto de servicios no vinculados al personal de la administración; es decir adquiridos al sector privado.-

Sólo en el ejercicio fiscal 1970 han superado el índice del tres por ciento en el gasto total (3,1%) lo que pone en evidencia su escasa significación.- En cuanto a los gastos de funcionamiento, su participación más elevada corresponde a 1969 con el 5,4% y la más baja a 1971 con 4,7%. -

d) Maquinarias, Equipos y Otros Bienes Durables.- Se trata de bienes de duración prolongada que constituyen inversiones reales y dentro de / la clasificación económica se incluyen dentro de las erogaciones "de ca / pital".- Tienen cuantitativamente menor peso relativo que las adquisi// ciones de bienes de consumo inmediato que analizáramos en el apartado / b), salvo en el ejercicio fiscal 1971 en que ascienden al 4,2% del gas / to total, pero vuelven a sus niveles habituales en 1972 con sólo el // 3,1%. - En cuanto a su participación^{en}/la inversión física, se nota una / tendencia hacia el aumento de su peso relativo que para 1971 llega al / 47,2% pero ello se debe más que a su evolución creciente, al deterioro de las erogaciones destinadas a trabajos públicos.- En 1972 se reducen al 36,0% pero, de todas maneras, esta proporción es considerablemente / más alta que la de 1969 en que asciende al 21,0%. - Con respecto al cál / culo presupuestado, en 1969 y 1971 se cumplió; en 1970 sólo se llegó / al 64,1%. -

e) Construcciones.- Están representadas por el rubro "Trabajos Pú- / blicos" y lo constituyen las construcciones nuevas, reparaciones, am- / pliasiones y acondicionamiento de edificios, obras viales, energéticas, de infraestructura comunitaria y similares.-

En este rubro se advierte un pronunciado deterioro en los años suje / tos a análisis ya que en 1969 ascendieron al 11,6% del gasto total y / progresivamente fueron perdiendo importancia hasta representar en 1972 sólo el 4,2%. - Dentro de la inversión física se registra idéntica si- / tuación pues mientras en el primero de los años citados ascendía al // 79,0% de su total, en el último llegó al 64,0%; aunque su registro más bajo fué en 1971 con sólo el 52,8%. - De lo presupuestado sólo se eje- / cutó aproximadamente el setenta por ciento con su más bajo registro en 1970 en que llegó al 59,6%. -

La Administración Central, en consecuencia, tiende a la ejecución / cada vez más reducida en este tipo de erogaciones y, dentro de tal característica, sólo se cumplen las dos terceras partes de las previsiones presupuestarias.-

f) Transferencias Corrientes.-- Incluyen gastos que no implican contraprestaciones inmediatas sino de carácter unilateral hacia un determinado sector.- En ellas, además de las sociales, juegan un papel preponderante las realizadas en favor de municipios y comunas por el gobierno provincial.- Su grado de cumplimiento con respecto a lo presupuestado originariamente es total, superando salvo en 1970 (96,8%) a dicho cálculo.- En 1972 se observa el mayor índice en tal sentido pues las erogaciones se elevan sobre el presupuesto en un 19,5%.-

g) Deuda Pública.-- Involucran los servicios para su atención, es decir, tanto los intereses y gastos como su amortización.- En el período analizado se advierte un crecimiento considerable ya que pasan del 0,3% del gasto total de la Administración Central en 1969 al 1,8% en 1972.-

Dentro de ellos, los intereses y gastos de la deuda han crecido con respecto a los gastos corrientes totales del 0,3% en 1969 al 1,5% en 1972; o sea que se ha quintuplicado su peso relativo.-

Los referidos a amortización que eran nulos en 1969, en 1970 ascienden al 0,3% de los gastos de capital y en 1972 llegan al 6,0% lo que / pone de manifiesto una tendencia aún más acelerada de crecimiento.-

Con respecto al gasto total de la Administración Central, la evolución discriminada es la siguiente:

CONCEPTO	EJERCICIO FISCAL (en%)			
	1969	1970	1971	1972
Intereses de la Deuda	0,3	0,8	0,8	1,8
Amortización	<u>0,0</u>	<u>0,5</u>	<u>0,8</u>	<u>0,5</u>
Totales	<u>0,3</u>	<u>1,3</u>	<u>1,6</u>	<u>2,3</u>

h) Transferencias de Capital.- Comprenden las erogaciones sin contra partida que tienen por destino especialmente entes locales y que estos destinan a inversiones físicas o financieras.-

Su importancia relativa es muy escasa ya que en 1972 alcanzan el nivel máximo con el 0,7% del gasto, aunque debe señalarse que han duplicado su participación con respecto a 1969 en que sólo alcanzaban al 0,3%.

1.1.3.4. - Los Organismos Descentralizados.- Con respecto a éstos no se ha podido compaginar para 1972 por falta de datos, la ejecución bajo la clasificación motivo del presente análisis.- Por tal circunstancia la misma se circunscribirá al período 1969/71.-

Los aspectos más distintivos señalan la fuerte proporción de erogaciones que tienen por objeto la inversión física, más concretamente / por vía de "trabajos públicos", que en 1969 ascienden al 64,1% del total, decreciendo en los ejercicios posteriores hasta llegar al 45,5% / en 1971.-

Correlativamente, los servicios personales que en el primero de dichos años representaban el 16,7% crecen sucesivamente al 19,9% en 1970 y 31,9% en 1971.- Su ejecución es casi total con respecto a lo presu- / puestado.-

Como ya se ha señalado, tal distorsión se debe especialmente a la /

reducción en la importancia relativa del gasto total asignado a los // organismos descentralizados, lo que produce un mayor peso de sus erogaciones orientadas al funcionamiento general que tienen poca flexibilidad y no pueden ser reducidos en proporción semejante a las orientadas a inversión física.-

Los gastos afectados a la atención de la Deuda Pública son los que, por su importancia cuantitativa le siguen en orden decreciente.-

En el año 1970 asumen un volumen muy estimable pues totalizan el // 13,7% del gasto total; de los cuales 9,8% están afectados a su amortización y el 3,9% a intereses.-

Este rubro en 1969 alcanzó en conjunto al 7,0% y en 1971 volvió a / sus niveles habituales con idéntico registro, pero debe tenerse en cuenta que los organismos descentralizados utilizan en mayor proporción este recurso que la Administración Central ya que ésta en su ejercicio / más significativo (1972) sólo llegó al 2,3%.-

En cuanto al grado de ejecución de las partidas presupuestadas, las que registran un índice menor son las orientadas a "trabajos públicos" que sucesivamente, en el trienio 1969/71 sólo llegaron al 80,3%; 61,2% y 67,7%.-

Llama la atención en el ejercicio 1969 que los gastos para compromisos de la deuda pública sólo hayan sido atendidos -siempre referidos a lo presupuestado- en un 63,3% de los intereses y 77,2% de su amortización.- Este tipo de erogaciones son de determinación cierta y es probable que se hayan trasladado compromisos de dicho año al siguiente en / que los índices de ejecución son, respectivamente, del 90,6% y 97,8%;/ adquiriendo quizá por ello una mayor relevancia tales erogaciones en /

1970.-

En 1971 se vuelve a ejecutar en un 71,1% el pago de intereses y ///
89,4% la amortización; lo que explicaría la reducción que se advierte
para este ejercicio fiscal con referencia al precedente.-

1.1.3.5. - El Gasto Consolidado.-

Corresponde al gasto total consolidado de todo el sector público //
provincial dar una idea más completa de su estructura por objeto del /
mismo.-

En los dos puntos precedentes se ha procurado detectar con respecto //
a dicha clasificación la distinta gestión que realizan la Administración
Central y los Organismos Descentralizados.- En este caso se trata de //
evaluar al sector público como un todo único y frente a la demanda glo-
bal de bienes y servicios.-

En tal sentido se debe destacar por su volumen e importancia relati-
va que los "servicios personales" asumen una relevancia sustancial y /
creciente pues en forma invariable van absorbiendo una mayor proporción
del mismo: en 1969 involucran el 39,9% y en 1972 ascienden al 51,1%.-

De idéntica forma, con respecto al presupuesto original, en todos /
los años superan dicho importe, con su más alta expresión en 1971 en /
que se elevaron por encima del mismo en un 10,9%.- En 1972, pese a la
aceleración del proceso inflacionario, sólo lo hicieron en un 5,4%; /
constituyendo el índice más bajo del período analizado.-

Tanto los gastos en "Materiales y Suministros" como en "Servicios NO
Personales" están en niveles semejantes, cada uno de ellos alrededor del

tres por ciento, con el más alto registro para los primeros en 1972 // con 3,5% y para los segundos en 1971, con 3,6%.-

Las erogaciones destinadas a adquisición de "Maquinarias, Equipos y Otros Bienes Durables" tienen un peso semejante a las precedentes, salvo en 1971 en que ascienden al 5,1% para volver en 1972 a su nivel normal del 3,1%.-

Las "Construcciones" que están representadas por los "trabajos públicos" marcan, en cambio, un visible deterioro en su participación // dentro del gasto total pues en 1969 llegaron a representar un 20,2% y han venido retrogradando hasta llegar sólo al 14,3% en 1972.- Su ejecución con respecto a los respectivos presupuestos originales asumen/ proporciones variables, tal como se advierte en la siguiente evolución:

<u>Año</u>	<u>% de Ejecución</u>
1969	83,5
1970	60,9
1971	69,9
1972	85,5

En lo referente a la atención de la Deuda Pública, la misma salvo el registro de 1970 en que asciende al 5,6% del gasto total consolidado / asume valores inferiores al tres por ciento, correspondiendo a 1972 un 2,7%.- Llama la atención en este último ejercicio que se haya ejecutado en cuanto a su amortización sólo el 47,0% de la partida total prevista en el presupuesto.-

En cuanto a las "Transferencias Corrientes", éstas registran un ligero aumento ya que en 1969 cubrían el 16,7% de los gastos y paulatinamen

te crecen hasta llegar en 1972 al 21,2%.-

En cuanto a las "Transferencias de Capital", tienen mayor significación en el período pues crecen sucesivamente del 0,2% en 1969 al 0,6% en 1972.-

Como se pueda advertir, en términos generales, los rasgos más distintivos están vinculados al aumento en la proporción del gasto orientado a la remuneración del personal del sector; a la escasa dotación / de elementos con que es provisto en su gestión y al marcado deterioro de la obra pública.-

1.1.3.6. - Clasificación del gasto por finalidad.-

Se considera conveniente completar el análisis precedente con el // por finalidad del gasto, ya que a través del mismo se podrá evaluar el significado de las modificaciones y tendencias señaladas en cada caso.-

En la Administración Central los gastos que tienen por finalidad // "Cultura y Educación" son los que representan una mayor proporción: / evolucionan en forma creciente y llegan en 1971 al 27,3% de dicho total; la "Conducción General" se coloca levemente por debajo de ellos / con un registro máximo para 1969 del 25,4% mientras que "Seguridad" llega en 1971 al 16,2% y "Sanidad" al 9,7% -registro que equipara "Bienes tar Social"- los tres últimos en ligero crecimiento dentro del trienio. En cambio, los vinculados a "Desarrollo de la Economía", que en 1969 / ascendieron al 13,8%, marcan un sensible deterioro pues en 1970 sólo / llegan al 7,8% para mantenerse en ese nivel en 1971 con el 8,7%.-

De esta forma se detecta que la reducción absoluta y el bajo índice de ejecución de trabajos públicos han erosionado sustancialmente los /

vinculados a ésta última finalidad.-

Dentro de los Organismos Descentralizados los gastos que están afectados a "Desarrollo de la Economía" son los más importantes; con 90,5% en 1969 y, aunque en decrecimiento, en 1971 todavía absorbían el 81,2%. En este año asumen alguna relevancia los en "Bienestar Social" que ascienden al 11,7%. -

En cuanto a la atención de la "Deuda Pública", debe advertirse en / este caso que se deben interpretar como un mayor costo de tales finalidades. -

Considerando el Gasto Consolidado, los ejecutados teniendo como finalidad el "Desarrollo de la Economía" son los porcentualmente más importantes, pero descienden de un 39,5% en 1969 a sólo el 26,8% en 1971. Relativamente constituye la única finalidad que se deteriora. -

Los derivados hacia la "Conducción General" se mantienen en un ni-
vel muy cercano al diez y nueve por ciento; "Seguridad" evolucionan del 10,0% al 12,6%; "Sanidad" del 5,8% al 7,5%; "Cultura y Educación" del / 17,4% al 21,3% y "Bienestar Social" del 6,1% al 10,4%. -

Como corolario de lo precitado debe subrayarse que la Provincia, por vía de su sector público, ha disminuido en el trienio 1969/71 su participación en el desarrollo de la economía y ha optado por mantener o reforzar las restantes finalidades; aunque no equipándola a ese efecto. -

Ello, en forma operativa, pareciera que se realizó no tanto por inejecución de las previsiones presupuestarias, como por la reducción en / la importancia relativa de la gestión de los organismos descentralizados con respecto al total del gasto público consolidado. -

Tal circunstancia se puede advertir -teniendo en cuenta el análisis precedente realizado sobre objeto y finalidad del gasto que se puso en evidencia- en los siguientes cuadros:

CONCEPTO	Gasto Ejecutado / Gasto Presupuestado x 100			
	1969	1970	1971	1972
	Consolidado	95,7	87,3	96,7
Administración Central	98,4	94,3	103,5	103,0
Organismos Descentral.	83,5	72,6	79,8	92,0

En este se registra una tendencia bastante constante en la ejecución dentro de los organismos descentralizados, salvo el descenso en 1970 por lo que la variación cualitativa entre 1969 y 1971 no puede ser adjudicada a dicha circunstancia.-

CONCEPTO	<u>% Gtos. Org. Descentral.</u> <u>Gto. Total Consolidado</u>
Año 1969:	
Presupuestado	38,26
Ejecutado	32,34
Año 1970:	
Presupuestado	36,98
Ejecutado	30,75
Año 1971:	
Presupuestado	29,88
Ejecutado	24,67
Año 1972:	
Presupuestado	25,25
Ejecutado	23,37

Es bastante claro, con la relativa excepción del ejercicio 1970, que ha actuado en forma muy sustancial el mencionado factor de restar importancia relativa a los organismos descentralizados pues, tomando como índice el año 1969 se advierte la siguiente evolución:

CONCEPTO	EJERCICIO FISCAL							
	1969		1970		1971		1972	
	Pres.	Ejec.	Pres.	Ejec.	Pres.	Ejec.	Pres.	Ejec.
Relación entre:								
<u>Gtos.Org.Descentr.</u>	100	100	96,7	95,1	78,1	76,3	65,9	72,3
<u>Gto. Total Consol.</u>								

Será importante, por lo tanto, indagar sobre las motivaciones que / pueden haber llevado a deprimir la gestión de los Organismos Descentralizados.-

1.1.4. - Nivel de ocupación por el sector público.-

El sector público argentino en sus tres niveles registran a través del tiempo una tendencia fuertemente creciente en el número de agentes ocupados.- La planta permanente sin considerar las empresas del Estado, en 1935 estaba compuesta por 294,6 miles y a fin de 1969 ésta alcanzaba a 1.159,9 miles; lo que representa para éste último año el 13,1% de la población ocupada total del país.- (°)

Dentro de este panorama general, las jurisdicciones locales (Provincia y Municipios), que en 1950 absorbían el 36,6% del total de agentes; han ido elevando su participación en la ocupación en forma muy apreciable ya que en 1969 había crecido hasta llegar al 50,8%.-

(°) S. Treber - "El empleo en el sector gubernamental"-III Jornadas de Finanzas Públicas-Ed. Macchi - pag. 501/527.-

Ello se ha debido a que en la jurisdicción nacional se restringió el ritmo de incorporación y, paralelamente, en las locales se aceleró.- / Tal circunstancia se advierte claramente en el cuadro siguiente:

Período	Tasas medias anuales de crecimiento del número de agentes del gobierno (%)		
	Total	Nacional	Local
1950-54	5,84	9,28	1,57
1955-59	2,18	0,66	4,51
1960-64	1,46	- 0,83	4,96
1965-69	1,31	0,44	2,70

En este contexto, siempre tomando en cuenta las plantas permanentes, en los últimos años la evolución del número de agentes fué la siguiente:

Año	NACIONALES			LOCALES		
	Central y Ctas. Especiales	Organismos Descen- tralizados	Total	Provin- ciales	Munici- pales	Total
			(en miles de agentes)			
1965	311,8	238,5	550,3	383,1	160,5	543,6
1966	311,7	245,3	557,0	409,8	151,6	561,4
1967	309,8	251,1	560,9	414,9	148,9	563,8
1968	312,2	257,7	569,9	412,4	173,5	585,9
1969	368,0	203,3	571,3	415,4	173,2	588,6

Teniendo en cuenta las características premencionadas debe analizar se las características que adopta el empleo en el sector público de la Provincia de Santa Fé.-

Si se considera los cargos presupuestarios y se relacionan con la /

población total se advierte la siguiente evolución:

<u>Año</u>	<u>JURISDICCION (en %)</u>			
	<u>Total Provincias</u>	<u>SANTA FE</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Córdoba</u>
1965	2,09	1,85	1,69	1,87
1966	2,11	1,87	1,95	2,01
1967	2,12	1,78	2,01	1,97
1968	2,07	1,76	1,92	1,89
1969	2,05	1,75	1,93	1,86
1970	2,02	1,83	1,87	1,82

Como se puede observar, salvo en 1965 con respecto a Buenos Aires y en 1970 con referencia a Córdoba, la relación correspondiente a Santa Fé registra coeficientes más bajos que los de dichas Provincias lo que se verifica sin excepción, comparándola con el total de todas ellas.-

No obstante, para ajustar tales datos en forma más precisa, es indispensable considerar no ya las plazas previstas por el Presupuesto sino los cargos efectivamente ocupados que no sólo incluyen las partidas individuales de aquel, sino las que mediante otras de carácter global implican prestaciones personales.-

En base a dichos elementos se puede determinar los siguientes totales:

Año	Al 31 de Diciembre			Promedio del Ejercicio		
	Partidas			Partidas		
	Individ.	Globales	Totales	Individ.	Globales	Totales
1967	34.849	5.348	40.197	35.425	5.564	40.989
1968	35.164	5.495	40.659	35.077	5.422	40.499
1969	35.317	5.753	41.070	35.190	5.666	40.856
1970	37.554	5.239	42.793	36.504	5.380	41.884
1971	37.816	5.851	43.667	37.829	5.498	43.237
1972	38.257	5.998	44.255	38.104	5.933	44.037
1973(°)	38.499	6.119	44.618	38.359	5.962	44.321

(°) a fin de mayo de 1973.- Período enero-mayo: 5 meses.-

Se advierte en el plantel a fin de cada año con mucha nitidez dos períodos: el primero entre 1967 y 1969 en que el plantel se mantiene relativamente constante y el segundo en que su crecimiento es bastante acelerado.- La tasa anual promedio se eleva del 1,08% al 2,49%.-

Más clara aún es la diferencia en la serie relativa al promedio de personal ocupado dentro de cada ejercicio ya que en el lapso 1967/69 se mantiene virtualmente constante (levemente negativa) y en el posterior crece al ritmo anual promedio del 2,56%.-

Incorporando el total de agentes ocupados al fin de los respectivos años y relacionándolos con los datos que surgen de la estadística de población de la Provincia para el período 1967/69, se tiene una idea más completa de la importancia relativa de la ocupación en el sector público con respecto a aquella.-

Año	Población de la Provincia		Agentes Estatales (3)	Relac. Porcento.	
	Total (1)	Económica- mente Activa (2)		(3) (1)	(3) (2)
1967	2.049.956	789.684	40.989	2,00	5,19
1968	2.075.786	801.501	40.499	1,95	5,05
1969	2.101.921	815.526	40.856	1,94	5,00

Otro de los aspectos que merecen consideración es el total monetario de / remuneraciones pagadas por el sector público provincial.- Lamentablemente no se cuenta con datos sobre lo pagado en dicho ámbito por el sector privado pa ra realizar una comparación entre ambos.-

Conviene recordar que dentro del sector gubernamental, la jurisdicción na cional afecta una proporción referida al PBN bastante variable, mientras que en los gobiernos locales es casi constante.-

Período	Relación Porcentual entre remuneraciones del sector gobierno y el Producto Bruto Nacional		
	Total	Gobierno Nacional	Gobiernos Locales
1950-54	7,11	4,53	2,58
1955-59	6,59	4,04	2,55
1960-64	6,62	3,97	2,65
1965-69	6,83	4,24	2,59

Con estos antecedentes, el análisis circunscripto a la Provincia tiene un marco referencial ya que permite encuadrarlo en el panorama más general del total de Provincias.-

De esta manera, para el último decenio la serie adopta los siguientes re sultados en lo referente al personal de la Administración Central:

<u>Año</u>	<u>P.B.I.p.c.</u>	<u>Total Remuneraciones</u>	<u>% Remun. P.B.I.</u>
	(en millones de m\$ñ)		
1961	84.978	2.810	3,31
1962	114.190	4.951	4,34
1963	146.776	5.604	3,82
1964	194.030	7.843	4,04
1965	272.526	12.249	4,49
1966	320.680	16.296	5,08
1967	416.042	19.125	4,60
1968	472.693	19.928	4,22
1969	622.466	20.887	3,36
1970	716.639	25.794	3,59
1971	1.000.256	34.143	3,41

En cuanto a la remuneración promedio por agente, teniendo en cuenta el número antes determinado de los mismos (partidas individuales + globales) / para todo el sector público consolidado (sólo se disponen datos completos / del período 1969/72); adquieren los siguientes valores unitarios anuales:

<u>Año</u>	<u>Total Remuneraciones Pagadas (en mill.m\$ñ)</u>	<u>Nº de Agentes</u>	<u>Promedio Anual Percibido</u>	
			<u>\$ Corr.</u>	<u>\$ de 1969</u>
1969	24.117,4	40.856	590.030	590.030
1970	29.832,2	41.884	712.230	627.437
1971	40.533,6	43.237	937.405	613.645
1972	63.623,2	44.037	1.444.465	596.472

En la evolución operada a precios constantes del año 1969 se detecta un incremento en su expresión real del 6,33% en 1970 que desde entonces comienza a deteriorarse hasta quedar en 1972 en niveles semejantes a los de 1969.--

Desde el punto de vista institucional, ^a fin de los respectivos ejercicios fiscales se puede advertir la siguiente composición:

ORGANISMO O MINISTERIO	1962		1967		1972	
	Número	%	Número	%	Número	%
Administración Central:	<u>36.708</u>	<u>90,12</u>	<u>35.143</u>	<u>87,42</u>	<u>37.788</u>	<u>85,39</u>
Legislatura	160		160		—	
Gobernación	241		225		331	
Gobierno, Justicia y C.	10.682		9.420		10.621	
Hacienda, Econ. e I d.	1.838		1.600		1.700	
Educación y Cultura	15.541		15.381		15.748	
Salud Pública y B.Soc.	5.771		5.772		6.541	
Obras Públicas	398		423		461	
Agricultura y Ganadería	467		415		491	
Poder Judicial	1.610		1.747		1.895	
Organismos Descentralizados:	<u>4.024</u>	<u>9,88</u>	<u>5.054</u>	<u>12,58</u>	<u>6.467</u>	<u>14,61</u>
Banco Provincial	1.688		2.224		3.141	
Direc.Prov. de Vialidad	1.993		2.213		2.385	
Caja de Jubilac.y Prev.Soc.	186		200		180	
Inst. Prov. de la Vivienda	—		59		49	
Direc.Prov. de la Energía	<u>157</u>		<u>358</u>		<u>712</u>	
Total	<u>40.732</u>	<u>100,00</u>	<u>40.197</u>	<u>100,00</u>	<u>44.255</u>	<u>100,00</u>

La ocupación de la Administración Central en el período 1962/67 se mantuvo en niveles semejantes, levemente decreciente; mientras que en el 1967/72 creció un 7,52% que corresponden a 2.645 agentes.- De ellos, 1.201 dentro del / Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto (donde se incluye la Policía) que / implican el 45,41% del incremento y 769 en Salud Pública y Bienestar Social/

que constituye el 29,07% del mismo.- Llama la atención que en Educación y Cultura el aumento ha sido de 367 plazas en el lapso 1967/72 y de sólo 207 en el decenio 1962/72.- De esta forma en 1962 constituía el 38,2% del personal y en 1972 el 35,6%.-

En cuanto a los Organismos Descentralizados, el crecimiento es considerable: 1.030 entre 1962 y 1967 (+ 25,59%) y 1.413 (+ 27,95%) en el lapso 1967/72.-

Los incrementos se ubican en primer lugar en el Banco Provincial (1.453 / agentes en el decenio que implica un incremento del 86,07% y de 917 en el // último quinquenio que implica el 41,23%) con un ritmo regular que está vincula do a la mayor evolución que registra dicha Institución.-

El otro organismo que se convierte en fuente de ocupación adicional es la Dirección Provincial de la Energía que en ambos quinquenios/^{doble} su plantel (2,23 veces en 1962/67 y 1,99 veces en 1967/72) de tal forma que en el decenio lo/ eleva en 4,54 veces al pasar de 157 a 712 agentes.-

En materia de ocupación, la información disponible es muy escasa en la / administración del personal de la Provincia; especialmente en cuanto a su / composición cualitativa.-

Un conocido trabajo (°) aporta algunos datos que se consideran útiles pa- ra evaluarla en algunos aspectos.-

Debe advertirse en primer lugar que en cuanto al número total de agentes (dicho trabajo registra datos relativos al segundo semestre de 1968), los / consignados precedentemente en la presente elaboración son mas completos / pues han sido tomados de los datos mensuales proporcionados por la reparti- ción específica pero la diferencia (2.162 agentes, o sea el 5,27% del total), no invalidan las conclusiones del mismo.-

(°) Cámara de Sociedades Anónimas - "Relevamiento del número y condiciones de los empleados públicos".-

Surge en primera instancia que no existen agentes menores de 20 años por lo que todo análisis que se pretende realizar sobre su participación en la población económicamente activa será más correcta si se toma de la misma sólo los que superan dicha edad.-

Del total, el 68,4% lo constituyen empleados de sexo masculino; el 70,3% corresponde a casados y dentro de éstos el 13,5% no tienen hijos; mientras los que poseen uno ó dos constituyen la mayoría, pues alcanzan al 62,0%.-

En cuanto a la antigüedad como empleados públicos, las más alta proporción (25%) corresponde a los que tienen entre 5 y 10 años en la administración; seguida por los que tienen menos de cinco años con el 21,4%.-

El 28,0% del total además de su cargo realizan otra actividad en el sector privado en el momento de la encuesta y el 50,4% lo han hecho en alguna oportunidad presente o anterior.-

Del total que también revista actualmente en el sector privado, el 30,4% lo hace con una antigüedad menor de cinco años y el 53,2% entre cinco y veinte años.-

Uno de los aspectos más salientes del referido estudio es el relativo al grado de instrucción de los agentes de la administración pública provincial que se puede sintetizar en el siguiente cuadro:

Distribución de los empleados provinciales de acuerdo a su nivel cultural (en %)

Nivel Cultural	Total	p/ Sexo (s/Total)		s/ C. Sexo	
		Masculino	Femenino	Masc.	Femen.
I - Sin Instrucción	0,2	0,2	-	0,3	-
II- Primario	32,0	25,7	6,3	37,6	19,9
Incompleto	9,5	8,7	0,8	12,7	2,5
Completo	22,5	17,0	5,5	24,9	17,4
III- Secundario	42,5	26,0	16,5	38,0	52,2
Incompleto	19,3	14,5	4,8	21,1	15,2
Completo	23,2	11,5	11,7	16,9	37,0
IV- Universitario	24,0	16,0	8,0	23,4	25,3
Incompleto	10,7	6,5	4,2	9,5	13,3
Completo	13,3	9,5	3,8	13,9	12,0
V - Especializado	1,3	0,5	0,8	0,7	2,6
TOTAL	100,0	68,4	31,6	100,0	100,0

Es bastante nítida la mayor instrucción de los empleados de sexo femenino que en un 80,1% han concurrido a la escuela secundaria y en un 64,9%, como mínimo la han completado; mientras que en los de sexo masculino sólo el 62,1% cursaron en algún nivel la educación media y el 41,0% la terminaron.-

En la interpretación de dichos índices debe considerarse que la gran proporción del personal que satisface el servicio de educación es femenino y que el carácter de maestro implica la culminación del ciclo medio de la enseñanza secundaria.-

Con respecto a la política de incorporación de agentes en el plantel existente a fin de 1968, de acuerdo al grado de instrucción, se puede detectar la siguiente evolución porcentual:

<u>Período de Incorporación</u>	<u>Hasta Educ. Primaria Com.</u>	<u>Educ. Sec. Incom. y Com.</u>	<u>Univer. y Esp. Incom. y Com.</u>	<u>Total</u>
1964-68	26,6	41,1	32,3	100,0
1959-63	32,0	44,0	24,0	100,0
Hasta-1958	34,5	42,4	23,1	100,0

Existe una clara tendencia a incrementar los empleados que han cursado estudios universitarios y paralelamente, en proporción muy semejante, decrecen los que no han superado la primaria; mientras que la demanda de los que han cursado el ciclo medio se mantiene relativamente constante.-

1.1.5. - Evolución de los ingresos del sector público.-

En el apartado 1.1.1.1 se ha analizado la estructura del financiamiento del sector público provincial utilizando como método para ello una media anual del decenio 1961/70.- De esta manera, dado que no se han opera

do en dicho lapso cambios sustanciales en los instrumentos utilizados; se logra eliminar las variaciones que aspectos coyunturales pueden haber provocado en los respectivos ejercicios fiscales.-

Tal enfoque tiene, por tal causa, un carácter estático.- Cumple su objeto al delinear un perfil exterior de los ingresos pero omite toda referencia a las alternativas que en el transcurso de dicho período afrontaron las diversas fuentes utilizadas.- Se optará también en este caso por analizar la Administración Central y los Organismos Descentralizados por separado.-

1.1.5.1. - Evolución de los recursos ingresados originariamente a la Administración Central.-

Se consideran en este aspecto todos aquellos que surgen de la gestión de la misma.- En lo referente a los de orden tributario se computan el total -sin deducir participaciones a Organismos ni Gobiernos locales- y en lo referente al Crédito, los que tienden a atender las erogaciones de la Administración Central y compromisos asumidos por ella en forma directa.-

Una primera clasificación de los mismos distingue entre los provenientes de la gestión provincial y los derivados de las distribuciones interjurisdiccionales o aportes especiales del Gobierno Nacional.-

En base a ello y considerando los datos analíticos contenidos en los Cuadros Nº 54 a 115 se puede extraer la siguiente composición relativa de presupuestos y ejecuciones correspondientes al período 1962/72:

Ejercicio	P. o Fiscal E.	I N G R E S O S (en %)							TOTAL General
		De administración Propia				Del Gobierno Nacional			
		Total	Tribut.	No Tribut.	Crédito	Total	Copartic.	Otros Aportes	
1962	P.	61,4	39,4	13,0	9,0	38,6	35,1	3,5	100,0
	E.	61,4	38,2	14,2	9,0	38,6	38,6	-	100,0
1963	P.	59,9	38,0	26,3	1,6	40,1	40,1	-	100,0
	E.	62,6	41,2	21,2	0,2	37,4	37,4	-	100,0
1964	P.	64,8	36,7	14,2	13,9	35,2	35,0	0,2	100,0
	E.	59,8	41,7	17,9	0,2	40,2	40,0	0,2	100,0
1965	P.	62,5	51,4	9,2	1,9	37,5	37,4	0,1	100,0
	E.	54,4	38,9	10,4	5,1	45,6	45,5	0,1	100,0
1966	P.	57,6	48,0	8,6	1,0	42,4	41,3	0,1	100,0
	E.	47,0	36,2	10,8	-	53,0	52,9	0,1	100,0
1967	P.	47,6	42,6	5,0	-	52,4	52,3	0,1	100,0
	E.	53,2	44,7	8,5	-	46,8	46,7	0,1	100,0
1968	P.	54,0	42,3	6,4	5,3	46,0	45,9	0,1	100,0
	E.	54,5	43,9	7,8	2,8	45,5	45,5	-	100,0
1969	P.	51,1	43,0	5,2	2,9	48,9	44,1	4,8	100,0
	E.	53,2	45,0	5,1	3,1	46,8	42,2	4,6	100,0
1970	P.	58,5	47,3	7,1	4,1	41,5	41,1	0,4	100,0
	E.	56,3	48,3	6,3	1,7	43,7	43,3	0,4	100,0
1971	P.	60,9	49,2	7,3	4,4	39,1	39,1	-	100,0
	E.	52,1	45,1	6,6	0,4	47,9	41,3	6,6	100,0
1972	P.	54,4	44,2	5,6	4,6	45,6	35,2	10,4	100,0
	E.	44,4	39,2	5,0	0,2	55,6	33,9	21,7	100,0

La primera observación que se puede realizar es la prevalencia dentro de los recursos de administración propia que adquieren los de fuente tributaria que en 1970 llegaron a cubrir el 48,3% de los ingresos efectivos pero que normalmente / se pueden ubicar alrededor del cuarenta por ciento del total.-

El uso del crédito fué presupuestado con alguna significación en los años / 1964 (13,9%); 1968 (5,3%); 1971 (4,4%) y 1972 (4,6%) pero en ninguno de dichos años en la ejecución se concretaron los cálculos.- Sólo en 1962 ambos totales -presupuesto y ejecución- coinciden en constituir los recursos en un 9,0% y // curiosamente, en el año 1965 en que las provisiones presupuestarias sólo llegan al 1,9%, en su ejecución se logra integrar los recursos con un 5,1% de ésta fuente.-

Se puede señalar, por lo tanto, que la utilización del crédito es meramente figurativa, no obedece a posibilidades reales y seguramente sólo procuran disimular parcialmente el déficit presupuestario.-

En cuanto a los ingresos derivados por el Gobierno Nacional llegan a superar en su ejecución la mitad de los recursos sólo en 1966; se mantienen en niveles superiores al cuarenta por ciento entre 1966 y 1970 -tanto en los cálculos presupuestarios como en la posterior ejecución- y descienden ligeramente en 1971 / para hacerlo bastante bruscamente en 1972 en que registran el índice relativo más bajo de todo el período en lo referente a la ejecución (33,9%).-

Los aportes no reintegrables del Gobierno Nacional se registran con cierta / significación en los años 1969, 1971 y 1972.- En este último se había presupuestado 9.060,5 millones de m\$N por este concepto y lo percibido fué \$ 20.490,3 / millones.-

Debe destacarse que las partidas están referidas a la ejecución de la Auto- / pista Santa Fé-Rosario-Arrojo del Medio que superó las posibilidades financieras de la Provincia.-

1.1.5.2. - Evolución de los recursos de Organismos Descentralizados no derivados de la Administración Central.-

De acuerdo a la diversa naturaleza de estos organismos se debe diferenciar /

en primera instancia entre los que actúan con funciones empresarias (Bco. Provincial y Dirección Provincial de Energía), la Caja de Jubilaciones y Pensiones /// que se financia con aportes que tienen carácter parafiscal y los de afectación / específica que integran especialmente los referidos a la Dirección Provincial // de Vialidad y la precitada Dirección de Energía.-

En base a tal distinción se puede establecer la siguiente evolución de acuerdo a las respectivas ejecuciones presupuestarias:

Ejercicio	<u>Tributos y Recursos Afectados</u>					
	<u>Fiscal</u>	<u>Total</u>	<u>Precios</u>	<u>Provinciales</u>	<u>Nacionales</u>	<u>De Capital</u>
1962	25,5	6,4	14,1	3,9	0,5	0,6
1963	33,6	7,9	16,5	7,4	1,5	0,3
1964	48,9	10,8	24,7	10,6	2,0	0,8
1965	67,8	13,3	40,2	10,0	1,5	2,8
1966	80,6	17,1	48,8	8,6	3,0	3,1
1967	110,6	27,2	66,0	10,7	2,7	4,0
1968	159,4	37,3	53,2	37,5	28,7	2,7
1969	213,2	43,5	61,5	55,4	46,7	6,1
1970	228,0	52,8	84,5	55,0	34,0	1,7
1971	252,7	73,6	113,3	45,1	19,6	1,1
1972	363,1	119,6	146,9	68,7	25,4	0,5

Debe advertirse que por vigencia de las leyes nacionales N° 16.657 y 17.597 // se eliminan el tributo provincial sobre el consumo de nafta que pasa a integrar / el régimen de aquella jurisdicción, lo que tiene compensación en la distribución primaria y secundaria que prevee, en especial esta última ley.- No obstante, dicha eliminación de facultades tributarias que realiza la Nación y que acatan las Provincias, en las rendiciones de la Contaduría se sigue registrando desde 1968

como recursos provinciales "propios" (lo "producido del gravámen sobre derivados del petróleo") que ya no tienen tal carácter.-

En cuanto a la evolución operada en el período, la utilización de precios modifica aumentando su participación relativa (25,1% en 1962 y 32,9% en 1972); en atención al crecimiento del Banco Provincial que pasa del 24,7% al 27,6% en dicho lapso y de la Dirección Provincial de Energía que percibe en 1962 por esa vía sólo el 0,4% y evoluciona en forma creciente hasta llegar en 1972 al 5,3%.-

Los recursos provinciales afectados deben ser discriminados entre los que financian la Caja de Jubilaciones y los tributos con destino específico que, como ya se dijera, a partir de 1968 sienten el cambio jurisdiccional a que obligan las leyes 16.657 y 17.597; lo que implica que en tales ejercicios figuran como nacionales los anteriores tributos locales al consumo de combustibles dentro de la Provincia (m\$N 860,1 millones en 1968; m\$N 1.147,4 millones en 1969; m\$N 1.453,8 millones en 1970; m\$N 1.466,8 millones en 1971 y m\$N 2.305,7 millones en 1972).-

De acuerdo a la discriminación señalada, los recursos afectados de origen provincial tienen la siguiente composición:

Ejercicio Fiscal	(en millones de \$ 18.138)	
	Tributos c/ Afectación	Recursos Caja de Jub.
1962	4,1	10,0
1963	4,6	11,9
1964	8,8	16,0
1965	12,8	27,4
1966	14,5	34,3
1967	19,0	47,0
1968	13,7	39,5
1969	15,1	46,4
1970	23,7	60,7
1971	24,0	89,3
1972	16,0	130,3

Es bastante nítida de esta forma que los tributos afectados por vía provincial se deterioran sustancialmente.-

En cuanto a los de orden nacional, con afectación (destinados a Vialidad) por los regímenes vinculados al consumo de combustibles, si bien asumen desde 1968 / un mayor volúmen (crecen con respecto a 1967 en 3,5 veces) su nivel, a partir de dicho año se mantiene en valores semejantes.- Si se deducen los que corresponden / a la Provincia por su participación en el consumo de combustible dentro de la misma presentan la siguiente evolución:

<u>Ejercicio Fiscal</u>	<u>Coparticipac. Total</u>	<u>Por Consumo (Elimin. trib. provincial)</u>	<u>Otros Conceptos</u>
	(en millones de \$ 18.188)		
1968	37,5	8,6	28,9
1969	55,4	11,5	43,9
1970	55,0	14,5	40,5
1971	45,1	14,7	30,4
1972	68,7	28,1	40,6

Si se evalúa la distribución percibida a valores constantes se advierte que en pesos de 1968 en los años sucesivos se ha percibido -por los conceptos que no incluyen la participación por consumo- los siguientes importes:

<u>Ejercicio Fiscal</u>	<u>Millones \$ 1968</u>	<u>Indice</u>
1968	28,9	100,0
1969	40,8	141,1
1970	33,1	114,5
1971	18,5	64,0
1972	15,6	53,9

De esta forma se advierte con claridad el visible deterioro que registran / los recursos percibidos por esta vía en los ejercicios 1971 y 1972; llegando / en éste último a sólo representar el 53,9% de lo ingresado en 1968.-

La muy considerable participación de los recursos de capital en el lapso // 1968/70 corresponden sustancialmente a los utilizados por la Dirección Provin- cial de Vialidad y vinculados a la Autopista Santa Fé - Rosario - Arroyo del / Medio, cuya prevalencia se advierte en el siguiente cuadro:

<u>Ejercicio</u> <u>Fiscal</u>	<u>Créditos</u> <u>D.P.V.</u>	<u>Otras</u> <u>Repartic.</u>	<u>Otros</u> <u>Recursos de</u> <u>Capital</u>	<u>Total</u>
	(en millones de \$)			
1968	25,6	3,1	—	28,7
1969	43,3	11,9	1,5	46,7
1970	30,1	1,9	2,0	34,0
1971	1,7	15,1	2,8	19,6
1972	0,6	22,4	4,4	27,4

En los ejercicios 1971 y 1972, en cambio, dicha Repartición virtualmente no utiliza el recurso del crédito y el mismo es instrumentado por la Dirección // Provincial de Energía (\$ 5,1 millones en 1971 y \$ 10,5 millones en 1972) y la Dirección Provincial de Vivienda (\$ 10,0 millones en 1971 y \$ 11,9 millones en 1972).-

1.1.5.3. - Evolución de los ingresos tributarios con respecto al P.B.I. provin- cial.-

Esta relación, comunmente llamada " carga " o " presión " tributaria, pese a su falta de adecuación al verdadero concepto económico de esta última, permi te analizar la evolución de los ingresos que el sector público detrae por esa vía a la economía general.-

Dado que los principales recursos provinciales tienen como base determinativa parámetros referidos al año anterior (Actividades Lucrativas, ingresos del / año precedente; Inmobiliario, valuaciones con rezago de por lo menos un año; // Sellos en la parte referida a transacciones inmobiliarias, lo mismo; Transmisión Gratuita de Bienes, valuaciones con idénticas características); se estima que // para una mejor evaluación de dicha relación se debe adoptar en el numerador la / recaudación tributaria del ejercicio fiscal y en el denominador el P.B.I. del / año anterior (que expresa la riqueza creada en el mismo).-

Bajo tales conceptos se puede establecer la evolución en la Provincia de Santa Fé compararla con otras jurisdicciones Provinciales -analíticamente están // incorporadas en los Cuadros N° 118 a 124- las que provocan las siguientes conclusiones:

En Santa Fé ella se eleva casi permanentemente por encima del cuatro por ciento en los años 1962/69 (salvo en 1964 y 1966); coeficiente que supera Buenos Aires en 1964 y en forma ininterrumpida desde 1967.- Córdoba no llega al mismo pero el índice es creciente en los últimos años.- Santa Fé lo tiene bajo ese límite / desde 1970 (3,85% en 1972).-

Entre Ríos en 1969 registra una marca de 6,22% y desde 1964 supera largamente el cinco por ciento lo que estaría señalando que en esta Provincia la "carga" es muy superior a la santafecina.-

Un caso patológico -más que por crecimiento de la recaudación tributaria, por disminución del P.B.I.- lo representa Tucumán, donde se llega en 1968 al 3,92%.-

Sólo Corrientes, dentro de las jurisdicciones sometidas a comparación ofrece un nivel muy inferior en el período, aunque en 1969 asciende al 3,29%.-

Debe señalarse, en consecuencia, que en Santa Fé se recauda tributos en relación a su producto bruto interno en inferior proporción a Buenos Aires y, en el

último año también que en Córdoba; ligeramente superiores a los de Mendoza aunque muy encima de los de Corrientes.- Está dicho que la impropriadamente denominada "presión" fiscal es muy superior en Entre Ríos y Tucumán.-

De acuerdo a los elementos disponibles se puede colegir que la tendencia decreciente se debería a la menor eficiencia relativa de la administración tributaria pues comparativamente no han influido las alícuotas y en cuanto al P.B.G., salvo el caso mencionado de Tucumán, tampoco tendría influencia significativa.- En cuanto al impuesto inmobiliario se han detectado periódicos rezagos en las valuaciones pero se desconoce si coinciden en los mismos años con los de otras Provincias.- No obstante, permiten suponer que para el deterioro que sufre dentro de los recursos tributarios de la Provincia, este factor es muy importante.-

1.1.5.4. - Evolución de los ingresos tributarios de Coparticipación con respecto a los Cálculos Presupuestarios.-

Establecida la evolución de los ingresos ha quedado en evidencia la importancia sustancial de los tributarios de administración propia y los percibidos por los diversos regímenes de Coparticipación Federal; lo que conviene cotejar con las previsiones presupuestarias realizadas con respecto a los mismos.-

Ambas gestiones ofrecen la siguiente evolución:

Ejercicio Fiscal	Tributos de Administ. Propia			Regímenes de Coparticipación		
	Presupuestado	Recaudado	% Rec. Pres.	Presupuestado	Recaudado	% Rec. Pres.
	(en mill. de \$ corr.)			(en mill. de \$ corr.)		
1962	45,5	35,9	78,9	39,9	32,5	81,5
1963	46,6	48,2	103,4	46,0	38,2	83,2
1964	57,7	57,2	99,1	50,7	49,3	97,3
1965	132,0	85,3	64,6	82,2	83,5	101,5
1966	145,6	107,6	73,9	103,2	128,5	124,5
1967	146,4	152,2	103,9	169,3	156,4	92,1
1968	195,3	171,1	87,6	208,1	198,7	95,4
1969	195,7	209,3	106,9	247,1	237,4	96,0
1970	254,9	240,2	94,2	253,4	249,0	98,2
1971	310,2	286,2	92,2	260,4	286,5	110,1
1972	414,5	384,8	92,8	350,3	384,6	109,7

Se aprecia que en la gestión de la Administración Propia se ha llegado a niveles aceptables de ejecución de los cálculos presupuestarios pero se puede advertir que luego de diferencias muy notables en la percepción de los ejercicios 1965 y 1966, se ha actuado con criterio conservador en las estimaciones (1967 es presupuestado por debajo de lo previsto para 1966).-

En lo referente a los ingresos provenientes de los diversos regímenes de coparticipación en impuestos nacionales; las previsiones han sido superadas en los ejercicios 1965, 1966, 1971 y 1972 mientras que en el período 1967/69, las diferencias negativas fueron reducidas.-

En general, los cálculos presupuestarios no difieren en forma marcada de las previsiones.-

1.1.5.5. - Evolución de los ingresos tributarios y de Coparticipación a valores constantes.-

Traducidos a pesos constantes de 1960, los ingresos tributarios provinciales de administración propia toman su máxima expresión en 1970 en que ascienden a 3.955,1 millones de m\$n de dicho año; los que representan un proceso // creciente operado desde 1964 en adelante que se corta en 1971 para descender nuevamente en 1972.- El deterioro de la recaudación en estos dos ejercicios, de esta manera, es bastante evidente en el siguiente cuadro:

<u>Ejercicio Fiscal</u>	<u>Millones m\$n de 1960</u>
1964	2.490,8
1965	2.905,5
1966	2.982,6
1967	3.390,8
1968	3.441,4
1969	3.912,5
1970	3.955,1
1971	3.501,8
1972	2.970,1

La serie implica la evaluación de la recaudación en pesos de valor constante, es decir se trata de la evolución en términos absolutos ya que, obviamente, si se relaciona con el P.B.I. no corresponde al año precitado el mayor registro; tal como se ha analizado en el punto 1.1.5.

Conviene tener muy presente el señalado deterioro de la percepción tributaria a valores constantes que implica desde 1969 a 1972, una disminución del / 25,1%. - Se explica de esta forma que cálculos presupuestarios conservadores / sean cumplidos.-

En lo referente a los recursos provenientes de los diversos regímenes // de Coparticipación su evolución a valores constantes es la siguiente:

<u>Ejercicio Fiscal</u>	<u>Millones món. de 1969</u>
1962	2.289,1
1963	2.116,3
1964	2.058,3
1965	2.789,5
1966	3.526,4
1967	3.483,2
1968	3.999,7
1969	4.437,3
1970	4.100,1
1971	3.505,9
1972	2.968,7

En este caso el valor absoluto más importante recibido por este concepto corresponde a 1969 con 4.437,3 millones de pesos de 1969 y en los ejercicios posteriores se ha deteriorado, hasta reducirse para 1972 en un 33,1%.-

Ello significa que desde dicho año han venido perdiendo valor adquisitivo las dos fuentes esenciales del financiamiento del sector público provincial; aunque con mayor dimensión los derivados de la distribución interjurisdiccional a cargo del Gobierno Nacional.-

Si se acumulan ambas fuentes, el índice de deterioro total en el período 1969/72 sería el siguiente:

	Millones de m\$ <u>n</u>		1972 (%)
	1969	1972	1969
Tributos de Administ. Prov.	3.912,5	2.970,1	74,9
Tributos de Coparticipación	<u>4.437,3</u>	<u>2.968,7</u>	66,9
<u>Total</u>	<u>8.349,8</u>	<u>5.938,8</u>	71,1

En consecuencia, en 1972 se ha percibido un 28,9% menos que en 1969 a valores constantes y si los ejercicios 1970, 1971 y 1972 se hubieran mantenido a los niveles de 1969, la Provincia habría contado con 4.047,7 millones de pesos de 1960 adicionales, o sea la suma de \$ 312,5 millones de 1972 que representan el 42,3% de los recursos de ambas fuentes presupuestados para este ejercicio fiscal.-

1.1.5.6. - Evolución de las disponibilidades.-

De acuerdo a los datos que surgen del Cuadro 121 (bis) del Anexo Estadístico se advierte que las disponibilidades durante el período 1964/72 han decrecido considerablemente en su significación, medida con relación al total de Ingresos Percibidos.-

El mayor índice se registra en 1964 ya que llega a representar el 3,86% de los mismos pero baja en el año siguiente a sólo el 0,86% para mantenerse en niveles levemente superiores hasta 1967 en que asciende al 1,34%. - Desde / entonces su retroceso relativo es permanente, al punto tal que para el 31/3/72 llega al 0,11%. -

Si se prefiere medir la gravitación de las disponibilidades estableciendo su relación con la Deuda Pública provincial, salvo el primer año de la serie en que se eleva al 13,39% de la misma; la evolución es semejante a la advertida precedentemente pues, luego de descender en el año siguiente al 2,76%, en el ejercicio 1967 adopta el índice más elevado del 5,33% para luego sufrir un brusco descenso que la coloca en sólo 0,47% para 1972.-

Debe advertirse que en tales condiciones, tratándose de un análisis de // largo plazo, su costo no gravita ya que al acotar ese lapso, la diferencia de los saldos inicial y final -reducidos a valores constantes- no representa una suma significativa.-

1.1.5.7. - Evolución del endeudamiento.-

Según ya se ha expuesto anteriormente, los porcentajes en que los recursos del crédito han coadyuvado al financiamiento del gasto público provincial no asumen verdadera significación.- El Cuadro insito en la página 50 es suficientemente expresivo en tal sentido.-

No obstante, conviene hacer algunas consideraciones sobre su evolución y / estructura.-

La Deuda Consolidada al 31/3/61 ascendía al 59,96% del total, llegando un año después a su registro más elevado dentro del período 1961/72, con un 65,25%.

Desde entonces su descenso es firme y sostenido para culminar al 31/3/73 / en que representa sólo el 0,52%. - (Cuadro N° 121)

La deuda flotante tiene una evolución simétricamente inversa en la que no sólo los gastos pendientes de ejercicios anteriores juegan un rol protagónico, sino también los Anticipos del Gobierno Nacional que, si bien al 31/3/61 representaban un importe aproximadamente igual a la mitad de la deuda consolidada, dos años después la superan en un cincuenta y dos por ciento.-

Paralelamente, la deuda contraída en moneda extranjera al 31/3/61 representaba el 41,06% del total y asume su nivel relativo más alto un año después / con un 48,37% para comenzar un paulatino descenso hasta fin de 1967 en que / sólo asciende al 1,79%. - En el ejercicio siguiente -a través del incremento de la deuda flotante en moneda extranjera- se eleva al 10,07% pero un año / después desciende al 8,32%. -

Valuada en moneda extranjera desciende posteriormente pero su conversión a la nuestra, marca al 31/3/72 un considerable incremento de la misma ^{por} / influen

cia de la variación operada en los tipos de cambio; al punto tal que se eleva de \$ 18.945,2 miles. a \$ 46.782,9 miles y representa el 15,0% en el total de la deuda pública provincial.-

Por otra parte, si se compara la deuda pública provincial con el total de ingresos consolidados percibidos, se advierte que en el período 1964/72; // frente a una media del 28,17% para todo dicho lapso, los desvíos positivos más altos corresponden, respectivamente, a los ejercicios 1965 y 1966 con // + 7,73% y +3,66% y los desvíos negativos más significativos a los ejercicios 1969 (- 4,65%) y 1972 (- 4,43%); lo que estaría señalando una relación // bastante regular en todo su transcurso.-

Como una advertencia válida para la profundización del estudio sobre la / deuda pública debe señalarse la necesidad de contar con estados consolidados de los períodos fiscales - de los cuales se carecen hasta el ejercicio 1968 inclusive- para vincular la evolución del endeudamiento al gasto total; especialmente se tiene en cuenta que los organismos descentralizados administraron importantes fuentes crediticias.- Asimismo algunos de ellos adoptan / criterios muy especiales que no se siguen en toda la administración.- Como ejemplo puede señalarse que la Dirección Provincial de Vialidad incorpora / como recurso del crédito el pago diferido de certificados de obras a contratistas, al propio tiempo que imputa como gasto el total de los mismos.-

Si tal criterio fuere aceptable, en el ejercicio posterior el pago de dichos certificados debería ser imputado a amortización del crédito, cosa que no se hace.- Pero lo más grave es que este esquema no lo adopta toda la administración por lo que, su incorporación en un organismo aislado, introduce un factor extraño al resto de las registraciones.-

Sólo a partir de 1969, la ejecución de cuadros consolidados a cargo de la Contaduría General que adopta para su elaboración un criterio homogéneo y único, permite contar con dicho elemento que, por sólo corresponder a cuatro // ejercicios, no se consideran idóneos para sacar conclusiones en materia de / tendencia.- La evolución es la siguiente:

<u>Ejercicio</u> <u>Fiscal</u>	<u>Gasto</u> <u>Público Consolidado</u> (en miles de \$ ley 18.188)	<u>Deuda Pública al</u> <u>cierre del ejercicio</u>	<u>D. Púp. (%)</u> <u>G. Cons.</u>
1969	\$ 604.457,08	\$ 176.380,9	29,18
1970	" 666.129,71	" 227.678,7	34,17
1971	" 813.027,11	" 310.938,5	38,24
1972	" 1.245.617,28	" 448.388,5	35,99

1.2.- Otros aspectos considerados para analizar la evolución de los recursos.-

1.2.1. - Variación en las alícuotas.-

En el período analizado las variaciones de las alícuotas han sido descartadas por su escasa significación como factor sustancial en la tendencia de la recaudación y por ello no ha sido mencionado, pese a haberse realizado un trabajo de evolución de las mismas que no arrojó resultados positivos.- En cambio, se menciona en la pag. 234 una política de "impuesto mínimo" que incide desfavorablemente en la recaudación.-

1.2.2. - Valuaciones fiscales.-

En este aspecto, como ya se dijo, ha habido importantes rezagos periódicos que reducen la recaudación del impuesto inmobiliario, lo que ha sido mencionado en la pag. 10.- También se ha señalado el bajo índice de cumplimiento de los contribuyentes sobre la base de partidas emitidas lo que se refiere expresamente en la pag. 230.-

En cuanto a indicadores sobre la brecha de evasión debe señalarse la ausencia de datos estadísticos tales como ventas minoristas y mayoristas; ya sean estos globales o por rama de actividad.- A su vez la D.G.R. no posee evolución de ingresos brutos gravados para un período más o menos amplio; imposibilitando así extraer conclusiones válidas en materia de Impuesto a las Actividades Lucrativas.-

Sólo se ha podido detectar el grado de cumplimiento de los contribuyentes por las partidas emitidas por la D.G.R. en el Impuesto a las Actividades Lucrativas e Inmobiliario (pag. 230 y siguientes).-

1.2.3. - Ingresos por Coparticipación.- Relación con total de la asignación a Provincias.-

Este tema ha sido analizado en varios capítulos del trabajo.- Conviene revisar lo expuesto en el punto 1.1.5.4. y 1.1.5.5.- No obstante, los datos obtenidos en la Provincia no coinciden con los publicados por el C.F.

I.- En base a estos últimos la relación sería casi constante:

Año	en miles de mill. de m\$N corrientes		Relación Porcentual (2) : (1)
	Total Provincias (1)	Santa Fé (2)	
1963	40,1	3,8	9,47
1964	51,1	4,9	9,59
1965	89,6	8,3	9,26
1966	128,0	12,8	10,00
1967	164,2	14,8	9,01
1968	190,8	17,9	9,38
1969	213,7	20,2	9,45
1970	230,3	21,8	9,47

Dado que tanto el total coparticipado como lo asignado a Santa Fé difiere según la fuente de información, se estima que los datos precedentes, elaborados para todas las jurisdicciones con un criterio coherente y único se debe considerar como el más idóneo para el análisis comparativo.-



1.3. - Conclusiones sobre la evolución global del sector y las
comportamiento.-

Salvo su participación en la ejecución de dos grandes obras de infraestructura en materia de transportes y comunicaciones (Túnel Sub-Fluvial y Autopista); la gestión es muy semejante a la del resto de las Provincias: la atención de cuatro servicios esenciales especialmente en su funcionamiento pero con un gran deterioro en su equipamiento.-

El "plan anual de obras" es siempre reducido en sus erogaciones, mientras los gastos corrientes se cumplen íntegramente y aún en exceso.-

Ello se debe a la marcada inflexibilidad de los mismos (sustancialmente compuesto por pago de remuneraciones) y al peso que en la Provincia tienen los aportes a jurisdicciones locales que, en última instancia atienden erogaciones de naturaleza semejante.-

Conviene en este sentido tener presente la relación entre los Recursos Corrientes y las participaciones a Municipalidades y Comisiones de Fomento.-

Ejercicio Fiscal	-1-	-2-	Relación
	Recursos Corrientes	Participaciones (Mun y C. Fom.)	$\frac{(1)}{(2)}$ (%)
	(en millones de \$)		
1962	69,57	8,16	11,7
1963	83,61	11,81	14,2
1964	98,61	13,78	13,9
1965	156,29	24,86	15,9
1966	228,36	34,19	14,9
1967	291,31	44,78	15,7
1968	401,94	52,02	12,9
1969	416,55	61,59	14,7
1970	440,10	66,55	15,1
1971	577,96	78,67	13,6
1972	941,61	108,06	11,4

Como se observa, los ejercicios en que se acentúan las dificultades / financieras provinciales implican también un deterioro relativo de su apoyo a las jurisdicciones locales pero, de todas maneras, los gastos corrientes provinciales tienen en este aspecto un factor adicional de inflexi-bilidad.-

Así planteada la actividad de dicho sector, incide en la ocupación global la tasa de crecimiento de los cargos presupuestarios entre 1967 y /// 1972(dobla a la/^{de}población) pero la gestión inversora se caracteriza por el incumplimiento de los planes de obras que se traducen en sensibles atrasos en su ejecución e incorporación al proceso productivo.- Otro factor negativo es el incremento de sus costos totales por vía de variaciones en los / mismos que también se elevan por vía de intereses reconocidos a los con-/tratistas y motivados por pagos de certificaiones fuera de términos.- Todo esto reduce en términos reales las posibilidades inversoras de la Provincia y la productividad de tales inversiones.-

Este ha sido el precio de disminuir la "carga" o "presión" tributaria en el orden local y el deterioro en términos reales de la participación en impuestos de administración nacional que, en última instancia, obedece tam-/bien a una menor percepción en esa jurisdicción donde dicho indicador se / deterioró en mayor proporción aún.-

La Provincia depende en la mitad de sus recursos de la gestión que se realice en el orden nacional y la recaudación de impuestos coparticipables en el período 1967/72 a valores constantes disminuyó en un 26,4%.-

Debe además señalarse que la elaboración del Presupuesto se ha realizado encubriendo desequilibrios bajo la forma de supuestos superávits, los / que surgen del esquema Ahorro-Inversión del período 1969/72:

PRESUPUESTOS: AHORRO - INVERSION SECTOR PUBLICO PROVINCIAL.-

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>
	(en millones de \$ 18188 corrientes)			
I <u>INGRESOS CORRIENTES</u>				
I1 - Provinciales	314,90	413,71	493,38	705,22
I2 - Coparticipación y V/s	<u>267,70</u>	<u>255,32</u>	<u>261,12</u>	<u>469,47</u>
	<u>582,60</u>	<u>669,03</u>	<u>754,50</u>	<u>1.174,69</u>
II <u>EGRESOS CORRIENTES</u>				
II1- Personal	225,56	281,57	365,30	603,73
II2- Bienes y Servicios	38,26	45,50	49,26	85,56
II3- Transf. y Otros	<u>109,60</u>	<u>144,18</u>	<u>173,71</u>	<u>259,23</u>
	<u>373,42</u>	<u>471,25</u>	<u>588,27</u>	<u>948,52</u>
III <u>SUPERAVIT CORRIENTE</u> (I - II)	<u>209,18</u>	<u>197,78</u>	<u>166,23</u>	<u>226,17</u>
IV <u>INGRESOS DE CAPITAL</u>				
IV1- Uso crédito nacional	28,87	75,12	95,95	77,49
IV2- Uso crédito provincial	-	1,75	5,80	5,00
IV3- Otros	<u>38,46</u>	<u>27,98</u>	<u>24,48</u>	<u>21,01</u>
	<u>67,33</u>	<u>104,85</u>	<u>126,23</u>	<u>103,50</u>
V <u>EGRESIONES DE CAPITAL</u>				
V1 - Trabajos Públicos	210,35	221,03	172,32	208,01
V2 - Bienes	25,48	37,79	44,32	49,94
V3 - Amortiz. deuda y V/s	<u>22,07</u>	<u>32,12</u>	<u>35,75</u>	<u>46,11</u>
	<u>257,90</u>	<u>290,94</u>	<u>252,39</u>	<u>304,06</u>
VI <u>DEFICIT PRESUPUESTARIO</u> <u>DE CAPITAL (V - IV)</u>	<u>-190,57</u>	<u>-186,09</u>	<u>-126,16</u>	<u>-200,56</u>
VII <u>SUPERAVIT TOTAL NETO</u>	<u>18,61</u>	<u>11,74</u>	<u>40,07</u>	<u>25,61</u>

La falta de formalización de las operaciones de crédito en el orden nacional que en el período suman 277,43 millones de pesos superan holgadamente a los presuntos superávits netos que en total llegan a 96,03 millones de pesos.- Además de ellos, en los ejercicios 1969, 1970 y 1971 se ha incorporado como / recurso el "pago diferido de certificados de la Obra Autopista Santa Fé - Rosario - Arroyo del Medio", por \$ 72,63 millones de pesos.-

En estas condiciones es bastante obvio que la inflexibilidad del Presupuesto Corriente se haya reflejado en la ejecución deteriorando las Erogaciones / de Capital.-

2. - Análisis de las acciones públicas.-

Este tema ha sido esquematizado breve pero concisamente por R. Cibotti y E. Sierra (°) que clasifican las acciones en cuatro capítulos: acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos, de producción de bienes y servicios (los que hacen a la esencia misma del Estado y los que involucran una extensión discrecional de su radio de acción), de acumulación (inversiones directas con fines productivos y las destinadas a / generar economías externas) y las de financiamiento (destinadas a proveer le recursos o a redistribuirlos dentro del sector privado).-

Debe advertirse que todas ellas reconocen un grado estrecho de complementariedad y dentro de un plan racional de funcionamiento del sector público deben programarse haciéndolas coincidir hacia fines concurrentes.-

En este sentido el Presupuesto adquiere su verdadera significación, // constituyéndose en una herramienta de esa programación (debe contemplar / dentro del ejercicio fiscal la ejecución de la parte de dicho Plan que de be cumplirse en él) y un valiosísimo instrumento para la conducción de la política económica influyendo mediante las decisiones del sector público.-

Esto se acepta como axiomático desde un punto teórico, pero la ausencia del Plan de orden general, comprensivo en primer lugar de la economía nacional y dentro de ella de la provincial; desvincula las acciones de objetivos globales preconcebidos y deseados para dar paso a otros de carácter más limitados que se elaboran a nivel de reparticiones u organismos y que están movidos especialmente por el mayor o menor peso que en // las decisiones tengan cada uno de ellos, la disposición de fondos afectados, su eficiencia operativa con respecto a los demás e incluso por las / presiones de sectores de intereses.-

(°) - "El sector público en la planificación del desarrollo" - Ed. Siglo XXI

Con estas prevenciones se puede intentar un análisis de las acciones / públicas en el sector público argentino y sus respectivas jurisdicciones.-

2.1. - Clasificación funcional del gasto público.-

Una primera aproximación a este análisis se puede realizar a través de la clasificación funcional del gasto provincial consolidado corriente que permite establecer el costo operativo de los servicios y, en atención a / ellos, la orientación que han seguido.-

La ya mencionada diversa y heterogénea información que incluyen los / Presupuestos y Cuentas de Rendición en el período 1962/68 con respecto al lapso 1969/72 nos obliga a dividirlos para su consideración.- En los Cuadros N° 125 a 139 se advierte la evolución de los mismos en cuanto a su / valor cuantitativo (en pesos corrientes como así también en su composición porcentual).-

2.1.1. - Períodos fiscales 1962/68.-

Si tomamos los dos ejercicios extremos del período, la orientación glo- bal de los servicios referidos al gasto efectivamente realizado en ellos / no se modificó sustancialmente pues asumen las siguientes proporciones sobre el total:

SERVICIOS	% s/ Gasto Ejecutado.	
	1962	1968
Generales	36,5	33,6
Sociales	51,2	51,5
Económicos	12,3	14,9

Es interesante señalar que comparando lo presupuestado originariamente con respecto a las ejecuciones éstas se cumplen en alto grado y las tasas negativas se dan siempre en las erogaciones que no están referidas a remuneración del personal; lo que ratifica una desproporción en el equipamiento para el ejercicio de tales funciones.-

En cuanto al costo-avalores constantes- de las mismas, expresadas en \$ de 1968 y siempre considerando los dos ejercicios extremos- se advierte / la siguiente evolución:

<u>SERVICIOS</u>	<u>Gasto Total Ejecutado (en millones de \$1968)</u>	
	<u>1962</u>	<u>1968</u>
Generales	6.073,5	8.252,2
Sociales	8.505,6	12.659,7
Económicos	<u>2.040,9</u>	<u>3.672,6</u>
	<u>16.620,0</u>	<u>24.584,5</u>

Dentro de este esquema, que implica un mayor costo total del 47,9% se aprecia que mientras los servicios generales crecen sólo un 35,0%; los / sociales lo hacen en un 48,8% y los económicos en el 79,9%.-

Tal circunstancia obliga a analizar la composición de tales servicios con el propósito de evaluar las tendencias que presentan en tal sentido./ Por su importancia relativa dentro de la precitada clasificación corresponde hacerlo especialmente dentro de los generales con "Seguridad" y /// "Conducción General"; en los sociales con "Educación y Cultura" y "Salud / Pública" y para los económicos con "Financieros", "Energía y Combustibles" y "Vialidad".-

a) Servicios Generales.-- La evolución relativa dentro del período ha sido la siguiente:

Servicios	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Seguridad	55,4	51,7	50,1	54,3	59,6	55,1	53,5
Justicia	16,0	17,5	16,3	17,9	18,4	19,4	20,1
Conducción General	22,6	24,8	27,7	22,5	16,1	19,9	21,0
Administración Fiscal	6,0	6,0	5,9	5,3	5,9	5,6	5,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

El costo del servicio cuantitativamente más importante es el de "Seguridad" que absorbe invariablemente más de la mitad del gasto, con escasas oscilaciones y una media para el período del 54,2%.-

Lé sigue en orden de importancia "Conducción General" que registra importantes variaciones en el lapso analizado pues su media de 22,1% es superada en 1964 con un incremento sobre ella del 25,3% y en 1966 queda debajo de la misma en un 28,9%; lo que implica entre el máximo y mínimo relativo, una diferencia que supera la mitad del gasto asignado a dicha función.- El costo se caracteriza, en consecuencia por su notable diferencia en los distintos ejercicios fiscales.-

En cuanto a "Justicia", la media del período asciende a 17,9% que coincide con la proporción alcanzada en 1965.- Desde 1964 en adelante crece constantemente en sus erogaciones relativas hasta superar un quinto de los gastos afectados a servicios generales.-

Los gastos en "Administración Fiscal", con algunas variaciones, su media en el período alcanza al 5,7%, tiende a decrecer en los últimos años y en los ejercicios 1967 y 1968 es el único que pierde importancia.- Esta circunstancia deberá ser referida a la productividad medida en términos de recaudación tributaria de los orga

La notable permanencia de su participación en los costos relativos dentro de estas funciones hacen suponer una gran inflexibilidad en los mismos y una permanencia de la política en la materia durante todo el período.-

c) Servicios Económicos.- En este caso, la evolución dentro del período carece / el crecimiento de su peso relativo dentro de los costos totales del sector público.- Desde el punto de vista relativo en dicho lapso se producen ciertos cambios en su composición que implican modificaciones en las prioridades.-

Por su naturaleza, obviamente, estos servicios tienen mayor flexibilidad en / sus costos que son más sensibles a aspectos coyunturales y a decisiones en la / gestión de los diversos organismos de ejecución.-

<u>Servicios</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>	<u>1968</u>
Financieros	59,7	52,7	59,5	62,0	63,8	64,1	67,1
Vialidad	23,4	22,1	21,3	20,4	17,7	16,0	14,0
Agropec. y Bosques	9,5	5,2	5,2	8,1	9,1	6,7	6,0
Energía y Combust.	4,7	16,1	9,9	4,8	4,7	6,2	8,7
Otros	<u>2,7</u>	<u>3,2</u>	<u>4,1</u>	<u>4,7</u>	<u>4,7</u>	<u>7,0</u>	<u>4,2</u>
Total	<u>100,0</u>						

La ya comentada gestión creciente del Banco Provincial se manifiesta en el / avance relativo de los costos del servicio "Financiero" pero es particularmente notable la disminución de "Vialidad" y la discontinuidad en la evolución de los referidos a "Agropecuario y Bosques" y "Energía y Combustibles".-

1.2 - Períodos fiscales 1969/71.-

En los tres ejercicios más recientes sobre los que se disponen datos completos (sólo hay datos provisionales e incompletos del ejercicio 1972) los servicios sujetos a análisis presentan una evolución que no modifica las tendencias adver-

tidas precedentemente.-

a) Servicios Generales.- Una más completa clasificación de los mismos en los / ejercicios 1970/71 permiten una mayor desagregación de las funciones de las // mismas para el ulterior exámen de sus costos.- Los de 1969 no ofrecen el mismo grado de desagregación que los precitados.-

<u>Servicios</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Seguridad	<u>56,65</u>	<u>58,75</u>	<u>62,01</u>
Policía	(52,99	56,21
Otros	(5,76	5,80
Justicia	<u>19,37</u>	<u>18,56</u>	<u>17,74</u>
Conducción General	<u>23,98</u>	<u>22,69</u>	<u>20,25</u>
Administración Ejecutiva	17,22	14,68	13,05
Administración Fiscal	(7,80	7,08
Control Fiscal	<u>6,76</u>	<u>0,21</u>	<u>0,12</u>
Total	<u>100,00</u> =====	<u>100,00</u> =====	<u>100,00</u> =====

Contrariamente al período precedente se advierte un crecimiento considerable en los costos relativos de la Administración Fiscal y en el servicio de Seguridad, mientras los de Justicia y Conducción General propiamente dicha (excluida / la fiscal) se mantienen dentro de las oscilaciones que caracterizan su evolución en el decenio.-

Los gastos en "Administración Fiscal", vinculados en este período a la recaudación ofrece la siguiente evolución que mide la productividad de las erogaciones realizadas con tal destino:

Ejercicio Fiscal	-1-	-2-	
	Recaudación Tributaria a su cargo	Administración Fiscal (Costo)	(1) (2)
1969	16.976,2	703,99	24,11
1970	18.870,8	960,14	19,65
1971	22.975,1	1.155,51	19,88

De acuerdo a lo establecido el período 1962/68 la relación entre el costo / de recaudación y su resultado se ha deteriorado ostensiblemente y la reducción es particularmente notable a partir de 1970 pues mientras en 1968 se recaudaba 32,40 pesos por cada uno gastado en generar tal resultado; en 1970 sólo se logra 19,65.-

b) Servicios Sociales.-- Al igual que en período 1962/68, las erogaciones están en forma exclusiva dedicados a la prestación de los relativos a Educación y // Cultura y Sanidad.-

<u>Servicios</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Educación y Cultura	<u>75,53</u>	<u>75,57</u>	<u>74,88</u>
Cultura	<u>1,21</u>	<u>1,34</u>	<u>1,28</u>
Educación	<u>74,32</u>	<u>74,83</u>	<u>73,60</u>
Elemental	55,01	54,98	54,56
Media y Técnica	13,86	13,97	13,97
Superior y Universitaria	2,23	2,20	2,17
Otros y Sin Discriminar	3,22	3,08	2,90
Sanidad	<u>24,47</u>	<u>24,43</u>	<u>25,12</u>
Salud Pública	22,68	22,70	22,92
Servicios Sanitarios	0,51	0,43	0,69
Otros y Sin Discriminar	<u>1,28</u>	<u>1,30</u>	<u>1,51</u>
Total	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>

En el trienio se detecta un deterioro relativo en materia de "Sanidad" y un avance de los gastos referidos a educación; siendo la primaria quien absorbe / los mayores costos pues implica más de la mitad del total de los servicios sociales.-

c) Servicios Económicos. - De acuerdo a las cuentas de rendición -no homogéneas del año 1969 con respecto al período 1970/71- se advierte en este último bienio un importante "residuo" no clasificado que podría desnaturalizar o modificar / las tendencias detectadas en la composición de los costos.-

<u>Servicios</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Financieros	57,54	52,87	59,09
Estructura Vial	23,02	11,40	11,75
Agric., Ganad. y Recursos Natu- rales no Minerales	3,52	4,16	2,04
Energía y Combustibles	12,19	8,67	9,78
Otros y sin Discriminar	<u>3,73</u>	<u>22,90</u>	<u>17,34</u>
Total	<u>100,00</u> =====	<u>100,00</u> =====	<u>100,00</u> =====

Pese a ello, por la mayor especificidad de la gestión del organismo a cargo del servicio, se puede concluir que la preponderancia de los financieros se // mantiene, aunque con una disminución con respecto a los ejercicios precedentes del lapso 1965/68 y muy semejantes al nivel de 1962/64.-

Los vinculados a estructura vial -alos ^{que} quizá se oriente en alta proporción los no discriminado en el bienio 1970/71, crecen considerablemente en 1969 y / con respecto al período 1966/68 adoptan una importancia relativa semejante a la del lapso 1962/65.- En ello se debe suponer decisiva la incidencia, primero de las obras relativas al Túnel Subfluvial y posteriormente de la Autopista Santa Fé-Rosario-Arroyo del Medio.-

2.2. - Clasificación económica-funcional.-

Este clasificador nos permite analizar los gastos corrientes y de capital que son orientados al cumplimiento de cada función.- A los efectos de analizar en forma comparativa la gestión realizada en los últimos ejercicios (/// 1969/71); se procede a evaluar cada una de los respectivos servicios por separado.-

Servicios Generales.- Dentro de este agrupamiento se incluyen la Conducción General, los aspectos vinculados a la recaudación fiscal, la prestación del servicio de Justicia y el de Seguridad; además de las transferencias que se realizan a los gobiernos locales.- Implican, en esencia, los servicios que / caracterizan la célula inicial e indelegable que configura la propia existencia del Estado provincial.-

Su característica esencial es la alta proporción de gastos corrientes y / escasas inversiones.- Representan en 1969 el 20,45% del gasto provincial con solidado pero los primeros llegan al 29,60% de las erogaciones y los segundos al 4,70%.-

En 1970 su participación en el gasto provincial se eleva al 21,67% con // idéntico esquema pues los gastos corrientes implican el 28,60% de aquellos / y los de capital el 4,90%.-

En el ejercicio 1971 se advierte un nuevo crecimiento relativo de los gastos afectados a la atención de servicios generales pues se elevan al 31,25% que absorven el 38,72% de las erogaciones corrientes del sector público provincial y el 5,66% de las de capital.-

En cuanto a su composición, con respecto a las funciones realizadas dentro de ellos se puede detectar la siguiente:

Funciones	Gastos (% s/ Total Servicios Gles.)					
	Corrientes			De Capital		
	1969	1970	1971	1969	1970	1971
Seguridad	36,1	35,8	41,1	17,6	37,7	34,4
Justicia	10,6	11,3	10,2	0,1	10,9	11,8
Administración Fiscal	4,4	4,8	5,0	7,2	4,5	3,6
Conducción General	11,4	13,8	10,0	75,1	55,9	50,2
Apoyo a Gobiernos Local.	<u>37,3</u>	<u>34,3</u>	<u>33,7</u>			
Total	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Con respecto a los gastos corrientes, la mayor proporción corresponde a los en personal ya que en 1969 absorvían el 64,9%; en 1970 el 56,6% y en 1971 el / 62,6%.-

Servicios Sociales.- Involucran la prestación de los de educación y cultura, / sanidad y bienestar social.- Representan la más alta proporción de los gastos provinciales pues en 1969 ascienden al 32,11%; en 1970 al 35,82% y en 1971 al 36,6% del total general.-

No oostante, llama la atención la escasísima afectación de los mismos a gas / tos de capital pues en los tres ejercicios precitados se han orientado, de las erogaciones referidas a tales servicios, 6,56%; 6,78% y 7,48%; respectivamente.-

Ello indica que los servicios se prestan en condiciones muy precarias y sin / la incorporación de elementos y construcciones indispensables para su mejor // rendimiento.- También está denotando que no se extiende a nuevas áreas geográ / ficas de la Provincia la gestión sino que se circunscribe a atender-las median / te la infraestructura preexistente.-

En cuanto a la composición de las erogaciones en atención a las diversas // / funciones que se cumplen dentro de ellos, la misma presenta las siguientes ca-

racterísticas en el trienio precitado:

	Corrientes			De Capital		
	1969	1970	1971	1969	1970	1971
Sanidad	20,7	19,9	19,9	40,7	35,1	32,6
Educación y Cultura	59,4	60,6	59,3	24,7	33,7	54,0
Bienestar Social	<u>19,9</u>	<u>19,5</u>	<u>20,8</u>	<u>34,6</u>	<u>31,2</u>	<u>13,4</u>
Total	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Si se procede a desagregar el servicio de Educación y Cultura, especialmente en la prestación de los diversos niveles de enseñanza, se advierte el importante volumen que representan las transferencias en el ciclo primario ya que, / en 1971, sobre un total de \$ 11.944,6 millones afectados a gastos corrientes; / éstas ascienden a \$ 2.137,4 millones, o sea, el 17,89%.-

El esquema completo para dicho año es el siguiente:

Servicio	Gastos de Enseñanza (en miles de mill. m\$)						
	Gastos Corrientes			Gastos De Capital			
	Funciona- miento	Transf.	Total	Inversión Real	Inversión Financ.	Total	Total General
Ciclo Elemental	98,072	21,374	119,446	3,248	---	3,248	122,694
Ciclo Medio	29,771	0,830	30,601	0,943	---	0,943	31,544
Ciclo Superior	<u>4,574</u>	<u>0,184</u>	<u>4,758</u>	<u>0,004</u>	<u>---</u>	<u>0,004</u>	<u>4,762</u>
Totales	<u>132,417</u>	<u>22,388</u>	<u>154,805</u>	<u>4,195</u>	<u>---</u>	<u>4,195</u>	<u>159,000</u>

Dado que las transferencias en los diversos ciclos implican la administración de esos fondos por la enseñanza privada (subsidios), la relación de la / inversión real para la prestación del servicio directamente atendido por la / Provincia se debe realizar no tomando en consideración dichas erogaciones.- / Con ése criterio, los gastos de capital sobre el total implican el 3,31% para

Debe aclararse que si bien las funciones analizadas se caracterizan en todo go-
bierno por el alto componente de prestaciones personales, la estructura por obje-
to de gasto que se determina, configura una seria deformación ya que las erogacio-
nes de capital que componen en cuanto a inversión real la compra de bienes dura-
bles y las construcciones ponen en evidencia el total desmantelamiento del servi-
cio.-

Servicios Sociales.- También constituyen actividades "mano de obra-intensivas", /
aunque en mucho menor medida que los generales.- La prestación de servicios tales
como los de sanidad y educación implican siempre su complementaridad con elemen-
tos auxiliares y la disposición de una infraestructura mínima.- En el trienio su-
jeto a análisis se advierte la siguiente composición:

<u>Gastos p/Objeto</u>	<u>Sanidad</u>			<u>Educación y Cultura</u>			<u>Bienestar Social</u>		
	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Personal	69,17	68,32	69,46	81,76	80,12	80,47	12,41	12,99	12,69
Prestaciones No Per- sonales	16,52	17,74	18,04	3,57	2,15	2,64	3,35	5,27	4,82
Transferencias Corri- entes y Gtos. Deuda Pública	1,02	2,58	2,22	11,57	13,84	13,98	72,86	71,24	64,12
Compra de Bienes Du- rables	3,73	4,36	3,68	0,26	0,17	0,10	0,01	0,08	0,09
Construcciones	9,56	7,00	6,60	2,84	3,72	2,81	11,19	8,32	15,92
Transferencias de Ca- pital y Amort. Deuda	-	-	-	-	-	-	0,18	2,26	2,36
Total	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>

Es particularmente llamativo la casi inexistencia de erogaciones por compra de
bienes durables para la prestación de los servicios de Educación y Cultura en /

Se detecta el mayor peso que progresivamente van tomando en Infraestructura Vial los gastos en personal y al mismo tiempo el deterioro de Construcciones.- La disminución del gasto total en esa función produce de esta forma un incremento relativo de los costos fijos:-

En el caso de Energía, donde la gestión del sector público implica la generación directa a través de una forma empresarial de producción, la composición del gasto en dicha función ofrece una estructura distinta pues las obras constituyen el principal rubro pero los gastos de funcionamiento compuestos/por Personal, Prestaciones no Personales, Transferencias Corrientes e Intereses y Gtos. de atención de la Deuda Pública representan, sucesivamente en los años analizados, 35,81% en 1969; 29,03% en 1970 y 26,98% en 1971; lo que estaría denotando un incremento en la productividad del capital afectado a su prestación.-

En cuanto al servicio Financiero, su naturaleza lo convierte también en // "mano de obra-intensivo"; hecho éste que marcamos al analizar la evolución de la ocupación en el mismo, que ha crecido considerablemente.-

Como corolario de la desagregación realizada para estudiar por vía de la clasificación económica-funcional y funcional por objeto del gasto las acciones públicas, se puede concluir que las prestaciones, en general, se realizan en base a servicios dotados casi exclusivamente de partidas para personal // que no cuenta con la asistencia de elementos, equipos y edificios para su prestación lo que de esta manera circunscriben su intensidad, rendimiento y área geográfica.-

2.4. - Producción efectiva por cada acción pública y su grado de complementariedad con la producción realizada por el sector privado.-

Es evidente que dentro de las diversas acciones públicas, algunas de ellas

hacen a la esencia del Estado y están ejercidas por él en forma exclusiva.-
 Otras las desempeña él mismo pero, complementariamente las realiza también el sector privado (educación o sanidad) dentro de determinadas pautas que / le fija/^y un tercer grupo de acciones las asume el sector público por decisio nes políticas que hacen a la definición de sus fines inmediatos y mediatos (actividades en ramas estratégicas de la economía) que pueden adoptar carác ter permanente o transitorio (promocional).-

Las dos últimas admiten una diversidad de proporciones en que se combi- nan los sectores públicos y privados que de esta forma marcan el carácter / "mixto" de la economía general.-

La gestión del sector público provincial está fuertemente incidida por / los dos primeros grupos, tal como se puede detectar a través de la estructu ra por finalidad del gasto público consolidado en el período 1969/71:-

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
<u>GRUPO I:</u>	<u>31,2</u>	<u>36,0</u>	<u>34,0</u>
Administración General	18,8	18,9	18,6
Seguridad	10,0	11,5	12,6
Deuda Pública	2,4	5,6	2,8
<u>GRUPO II:</u>	<u>29,3</u>	<u>32,5</u>	<u>39,2</u>
Sanidad	5,8	6,8	7,5
Cultura y Educación	17,4	19,9	21,3
Bienestar Social	6,1	5,8	10,4
<u>GRUPO III:</u>	<u>39,5</u>	<u>31,5</u>	<u>26,8</u>
Desarrollo de la Economía	<u>39,5</u>	<u>31,5</u>	<u>26,8</u>
	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>
	=====	=====	=====

Se advierte que los vinculados a su intervención en la actividad económi ca (tercer grupo) se deprimen mientras crecen las del segundo.-

En este capítulo corresponde el análisis de los dos últimos pues implican un cierto grado de complementariedad específica con el sector privado, ya sea ésta en forma directa o indirecta.-

La producción efectiva vinculada al grupo II implica la formación, conservación y perfeccionamiento físico e intelectual de la población que desde el punto de vista estrictamente económico constituye la fuerza de trabajo incorporable a la producción (infraestructura social).-

Esta acción puede realizarse bajo tres aspectos: 1º) Salud: Tendiente a / preservar al individuo de todos los factores patógenos desde el período prenatal hasta su muerte, ampliando incluso su vida útil; 2º) Cultura y Educación: Mejorando y perfeccionando su formación en este campo; 3º) Bienestar / Social: Actividades previsionales y otras referidas a seguridad social y recreación.-

Estos aspectos tienden, además de la faceta moral y humanitaria, a proveer a la actividad general y por ende a la privada de un factor esencial del proceso productivo.-

Sanidad: Este servicio lo desempeña el Estado (en sus tres jurisdicciones) / conjuntamente con la actividad privada pero corresponde a aquél la atención prioritaria en los sectores de más bajos ingresos.-

De acuerdo a las estadísticas provinciales, (°) en el período 1967/68 la mortalidad infantil en toda la Provincia alcanzó al 42,7 por mil pero los / datos proporcionados por el Plan Trienal 1974/77, teniendo como fuente a la Secretaría de Estado de Salud Pública la elevan al 56,4%.-

En tal sentido existen algunos departamentos de la Provincia que están / en alarmantes niveles los que configuran situaciones que por su carácter de

(°) "Información básica sobre la Provincia de Santa Fé" - CO.PRO.DE.

ben ser atendidas por la actividad del sector público.- En cuatro de ellos se puede vincular la tasa de mortalidad infantil y mortalidad total a la // proporción de médicos por habitante.- Los mismos registran, los siguientes indicadores:

<u>Departamento.</u>	<u>Mortalidad Infantil (%) 1967/68</u>	<u>Mortalidad antes 50 años de edad</u>	<u>Habitantes p/ Médico</u>
Garay	62,3	39,4	1.620,2
Nueve de Julio	64,5	52,9	2.310,3
San Cristóbal	67,0	47,7	2.586,5
Vera	53,7	44,5	2.084,3
Gral. Obligado	56,3	49,0	748,0
Total Provincia	42,7	25,1	529,8

Queda bastante claro que la "esperanza de vida" para superar los cincuenta años está muy relacionada con los precitados indicadores y que mientras en toda la Provincia -- superan esa edad el 74,9% de la población, en Nueve de Julio sólo la alcanzan el 47,1%.-

Es evidente que tal situación no sólo puede ser resuelta a través del servicio de sanidad y que corresponde a más complejas causas socio-económicas, pero no es menos cierto que el mismo se constituye en un aspecto esencial para su superación y cambio.-

De acuerdo a elementos proporcionados por un trabajo específico (°), en la zona norte de la Provincia existen 3,86 camas por cada mil habitantes mientras que en todo el territorio de aquella el promedio supera el índice de / seis.- A ello se agrega una gran concentración en la población cabecera de

(°) CC.PRO.DE - "Aspectos sociales de los tres departamentos del Norte Santafecino

departamento que pone de manifiesto la carencia casi absoluta de medios en el resto del territorio.--

Los datos proporcionados para el año 1967 son los siguientes:

Departamentos	Establecimientos			Camas X 1000 hab. Dto			Camas X 1000 Cabec. Dto.		
	Total	Públicos	Públ. %	Total	Públicos	Públ. %	Total	Cabec.	Resto D.
Nueve de Julio	9	7	77,7	3,69	2,96	80,0	3,69	10,75	1,33
Gral. Obligado	34	26	76,5	3,18	2,63	82,7	3,18	7,79	2,26
Vera	13	9	69,2	6,02	3,50	74,8	6,02	16,74	2,32
Total Provincia	586	311	53,1	6,23	3,86	62,0			

A ello se debe agregar que las camas, en su totalidad asumen el carácter de polivalentes (de atención general) y que no existen especializadas pese a que / las principales causas de mortalidad están perfectamente detectadas en determinadas afecciones (período 1967/68):

Departamentos	Mortalidad X 100 habitantes (P/enfermedades)		
	Cardiovas- culares	Infecto- Parasitarias	Digestivas (64/66)
Nueve de Julio	218,0	170,7	91,8
Gral. Obligado	198,0	116,9	74,2
Vera	250,0	122,3	52,2
Total Provincia	333,0	48,3	27,7

Debe advertirse que el servicio público de sanidad no sólo lo presta la jurisdicción provincial pero el análisis de los indicadores precedentes ponen de manifiesto que la productividad del mismo y su gestión no ha logrado reducir a medias aceptables las condiciones sanitarias por lo que el gasto afectado al mismo no // cubre las necesidades.-- Es indispensable en este caso recordar lo expresado sobre falta de equipamiento que caracteriza a la prestación de los servicios ya que todos los estudios sobre el mismo señalan que los gastos (excluyendo los en personal)

deben ascender por lo menos a la mitad del total.- En el caso de Santa Fé / esta relación en el período analizado está muy por debajo de la mínima pre visible para dotar de un servicio moderno y aceptablemente equipado, tal / como se vé en la siguiente serie:

<u>Año</u>	<u>% Gtos. No Personal</u> <u>Gastos Totales</u>
1962	34,7
1963	38,3
1964	37,9
1965	36,4
1966	36,0
1967	33,4
1968	39,0

Cultura y Educación: La misma fuente estadística provincial ya citada establece que en 1965 el índice de analfabetismo y semianalfabetos (de 14 años o más) asciende a la Provincia al 8,2% (2% de analfabetos y 6,1% de semianalfabetos).- El Plan Trienal 1974/77, por su parte, sobre habitantes de 13 // años o más adjudica en 1971 a Santa Fé un 7,3% de analfabetos que si bien lo coloca en situación privilegiada con respecto al promedio nacional que sería del 8,4%; queda muy encima de Capital Federal (1,1%) y Buenos Aires (4,7%).-

Otro indicador proporcionado por la misma publicación se refiere al porcentaje de retención escolar primaria final sobre el número de matriculados, o sea, la proporción que termina el ciclo:

	<u>% Retención</u>
Total País	45,0
SANTA FE	61,1
Capital Federal	79,1
Buenos Aires	60,6
Córdoba	49,9
Entre Ríos	32,9
Mendoza	47,5

También en este caso operan una multiplicidad de causas socio-económicas que se conjugan para materializar la deserción a la escuela primaria.-- En / este caso Santa Fé, luego de Capital Federal, está colocada con el índice / más favorable entre todas las Provincias.-

Los datos disponibles para 1965 detectan que sólo los Departamentos de / Rosario(3,3%) y La Capital (5,7%) quedan debajo del promedio provincial del 8,2% y que los diez y siete restantes lo superan llegando a marcas muy altas en algunos casos:

<u>Departamento</u>	<u>% Analfabetos</u>
Belgrano	14,3
San Jerónimo	15,7
San Martín	16,3
San Justo	15,5
Caray	16,4
Vera	14,9

En lo referente a la estructura del servicio en la Provincia, a noviem-
bre de 1969, se podía detectar la siguiente característica:

	Provincia		Nación		Privado		Total	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Establecimientos- Total	1.264	58,0	724	33,2	191	8,8	2.179	100,0
Personal Docente	9.359	61,8	3.205	21,2	2.569	1,7	15.134	100,0
Alumnos Inscriptos	193.374	62,0	59.717	19,2	58.687	18,8	311.778	100,0
Alumnos Promovidos 7° año	21.715	68,7	4.428	14,0	5.479	17,3	31.622	100,0
Retención en 7° Gra- do inscriptos 1° en 1963 (%)	53,3	63,0	41,7	15,3	99,1	21,7	56,4	100,0
Relación Doc. X Es- tablecimiento	7,4		4,4		13,5		6,9	
Relación Doc. X Alum- no	20,7		18,6		22,8		20,6	

Si bien los indicadores precedentes están afectados por una diversidad de factores; el principal de ellos la composición socio-económica del alumnado que concurre a los establecimientos privados que se detecta claramente en el alto grado de retención en 7° grado (99,1%); los mismos, en lo que se refieren a la prestación por parte de la Nación y la Provincia pueden orientar sobre su carácter.-

También en este caso actúan factores exógenos como puede ser la zona de prestación pero, aún en esta circunstancia, implican virtudes o defectos de la programación del servicio con respecto a sus necesidades y condiciones reales.-

Se puede destacar que el número de docentes por establecimiento en la jurisdicción provincial es muy superior (7,4 contra sólo 4,4) como también el número promedio de alumnos por establecimiento, ya que en la primera concurren 153 mientras en la segunda llegan a 82,5.-

De esta forma, pese a la más alta relación de docentes por establecimiento; / en los provinciales cada docente en promedio estaría a cargo de 20,7 alumnos.-

Ambas relaciones, tanto las de docentes por establecimiento como las éstos por alumno, en el ámbito del servicio público provincial parecen bastante cercanas a lo ideal pues para el alto índice de retención de la enseñanza privada se registran parámetros muy semejantes.- Esto estaría indicando que actúan para la obtención de resultados tan distintos factores ajenos a la prestación del servicio pues en la jurisdicción provincial el mismo llega al 53,3%.-

En lo referente a la enseñanza media corriente, la participación en la prestación del servicio presenta muy diversas proporciones a las advertidas con respecto al ciclo primario.- Tal circunstancia surge nitidamente de los datos // existentes para 1970:

	<u>Cantidad</u>	<u>%</u>
I - Número de Establecimientos	268 <u>=====</u>	100,0 <u>=====</u>
1. Establecimientos Oficiales	120 <u>-----</u>	44,8 <u>-----</u>
PROVINCIALES	51	19,0
Nacionales	69	25,8
2. Privados	148 <u>-----</u>	55,2 <u>-----</u>
II- Número de Alumnos	53.520 <u>=====</u>	100,0 <u>=====</u>
1. En establecimientos Públicos	30.054 <u>-----</u>	56,2 <u>-----</u>
PROVINCIALES	7.720	14,5
Nacionales	22.334	41,7
2. En Establecimientos Privados	23.466 <u>-----</u>	43,8 <u>-----</u>

Como se puede advertir, la Provincia cuenta con el 19,0% de los establecimientos y en los mismos están inscriptos el 14,5% del alumnado, lo que pone / en evidencia una aparente relación desfavorable que supone un promedio de 151,4 alumnos por establecimiento contra 323,5 de las públicas nacionales pero muy /

Los establecimientos públicos nacionales en dichos departamentos localizan el 31,8% de los mismos y receptan el 67,8% de su alumnado en la Provincia; mientras que los de jurisdicción local tienen en los diez y siete departamentos restantes (que excluyen a los precitados) el 86,3% de los suyos y prestan así el servicio al 79,8% de sus alumnos.-

Con respecto a la enseñanza media técnica (Plan Conet), la Provincia en 1970 (°) cuenta con quince establecimientos sobre un total de cuarenta y cuatro (23 nacionales y 6 privados) de los cuales sólo 2 están localizados en los departamentos Rosario y La Capital contra 11 nacionales y 3 privados; lo que implica que en los 17 departamentos restantes asume la Provincia en alta proporción esta función.-

Además la Provincia tiene 26 de las 27 (las restantes privadas) escuelas técnicas nocturnas y 65 de las 81 exprofesionales de mujeres (5 nacionales y 11 privadas); de la misma forma que atiende 3 de las 7 escuelas agrotécnicas (3 nacionales y 1 privada) existentes dentro de su jurisdicción.-

Desarrollo de la Economía.- Se ha destacado precedentemente el notable deterioro en el período 1969/71/^{que} se advierte en las erogaciones con esta finalidad.

Dentro de ellas, las esenciales se refieren a la formación de la infraestructura económica y a la prestación del servicio "financiero".-

En el primer caso las obras viales se realizan dentro del esquema que admite la presencia de la red nacional a la que en el orden provincial se debe complementar.- La Provincia ha acometido la construcción del Túnel Subfluvial en participación con Entre Ríos encarando de esta forma una vía de comunicación que supera el marco del orden local para convertirse, por su carácter e importancia, en nacional y, posteriormente, en forma parcial la construcción

(°) Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia - D. Sector de Planif. y Control de Gestión.-

de la Autopista Santa Fé-Rosario-Arroyo del Medio; lo ^{que} afectó seriamente las finanzas provinciales hasta su transferencia a la jurisdicción nacional.-

La inversiones de carácter vial y sus complementarias han representado los más altos porcentajes de gastos de capital afectados a inversión real y sobre una red caminera total de aproximadamente 16.500 kilómetros de los cuales unos 4.400 corresponden a pavimento; la Provincia construyó o mantiene la mitad de la primera y cuarta parte de la segunda.-

Este esfuerzo del sector público provincial en que ha afectado la mayor / proporción de la inversión no se ha traducido en incrementos del valor agregado en el sector Transporte y Comunicaciones que en período 1960/68 sólo registró una tasa de crecimiento del 1,2% contra el 3,2% que se opera en el orden nacional.-

En el sector energético se observa un crecimiento en la actividad de la / Dirección Provincial de Energía pero la prestación está compartida en proporciones muy altas por Agua y Energía de la Nación y en menor grado por el sector privado.-

El servicio financiero dentro de la Provincia está a cargo de entidades del gobierno nacional, provincial y privadas que, en cuanto a los indicadores evolutivos del período, nos permiten detectar en materia de monto de / cartera a su cargo la muy decisiva presencia del Banco Provincial en el mismo:

<u>Entidades</u>	<u>% Cartera al 31/12</u>	
	<u>1966</u>	<u>1972</u>
1 - Bco. Provincial	38,8	38,6
2 - Otros Bancos	<u>61,2</u>	<u>61,4</u>
Total	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

En la década del sesenta el valor agregado en la actividad de "Bancos, Seguros y Vivienda" creció a una tasa del 12,1% contra sólo 2,9% en el orden nacional.- En ella, evidentemente ha tenido activa participación la gestión de dicha institución que mantiene constante su peso relativo.-

2.5. - Análisis de la demanda efectiva de las acciones públicas.-

Todo Plan de la economía debe basarse sobre un diagnóstico previo de la misma en que se evalúe la demanda y su composición.-

En la Provincia de Santa Fé no existen tales instrumentos para establecer una relación entre ellas y así referirla a acciones públicas.-

La prestación de servicios no tiene diferencias muy notables con respecto a las restantes jurisdicciones provinciales y es de suponer que ello se debe a una virtual y tácita asignación de funciones que se ha cristalizado con la Nación.-

Del análisis de la prestación del servicio de "Educación" se puede advertir que mientras la Provincia asume la responsabilidad mayor en el ciclo primario, aquella lo hace en mayor medida en el secundario y exclusivamente en el universitario.-

De la misma manera, en lo referente a la utilización de los recursos viales que surgen del "Fondo Nacional de Vialidad" -por vía del régimen legal que lo rige, el programa de obras debe ser complementario de la red troncal nacional y aprobado por la Dirección Nacional de Vialidad.- Pese a que Santa Fé, en la ejecución de dos obras de gran dimensión obvió tal contralor en la programación y ejecución por parte del citado organismo nacional; en el resto de dichas inversiones al igual que las demás Provincias, actúa con carácter complementario a la gestión federal.-

Tales ejemplos ponen en evidencia que la Provincia presta pocos servicios vinculados al ejercicio pleno de decisiones alternativas ya que el gasto tiene una gran inflexibilidad, no sólo en cuanto a su composición (Alta proporción de gastos corrientes) y con respecto a la finalidad de los mismos que / en gran proporción están afectados a la prestación de los servicios Generales y Sociales sino, muy especialmente, a la limitación en materia de recursos.-

Dentro de los servicios precitados se ha detectado una prestación desigual y relativamente deficiente con respecto a departamentos de la Provincia donde las condiciones socio-económicas aconsejarían una acentuación de los / mismos.-

En base a los datos estadísticos existentes es posible estimar la demanda potencial y efectiva del servicio de educación en la Provincia.-

Para ello se deben fijar distintas metas alternativas a lograr.- Pueden / ser, entre otras: a) Llegar a los índices de analfabetismo de la Provincia mejor dotada (Buenos Aires; b). Reducir los altos índices de los departamentos que superen la media provincial hasta igualarla; c) Reducir en todos los departamentos que la superen el nivel del 10,0%. -

Como se observa, las tres mencionadas implican objetivos decrecientes.- El más factible sería el tercero de ellos que debería ser combinado con acciones externas al servicio de educación para facilitar la concurrencia al ciclo educativo de quienes deberán ser captados por el mismo.-

Circunscribiéndose estrictamente a educación, para lograr dicha meta deberían incorporarse 18.604 alumnos a los inscriptos en 1970, o sea que a los 190.554 registrados en establecimientos provinciales debería incrementarse / en un 9,76%. -

En tales condiciones deberá analizarse si tal incremento en la población estudiantil se puede realizar con el mismo nivel de erogaciones por alumno.

De ser así, el gasto para el cumplimiento de tal programa implicaría en pesos de 1970 un total de 11,03 millones; o sea un incremento sobre lo erogado en / dicho ejercicio fiscal para esa finalidad del 8,32%.-

El cumplimiento de este objetivo atendería a una demanda potencial del servicio.-

En lo referente a la demanda efectiva, se advierte que en el decenio 1960/70 ha crecido considerablemente la proporción en que el mismo pasa a ser // atendido en materia de enseñanza primaria por el sector privado.-

Si ésta no fuera una tendencia deseada, sino que surgiera del deterioro del servicio/^{por} parte del sector público, estaríamos en presencia de una insuficiencia del mismo.-

En este sentido la evolución operada es la siguiente:

Establecimientos	Alumnos		Matriculados		Indices: 1962=100	
	Año 1962		Año 1970		1962	1970
	Nº	%	Nº	%		
1 - Públicos	218.769	88,8	251.588	80,8	100	115,0
Provinciales	171.449	69,6	190.554	61,2	100	111,1
Nacionales	47.320	22,2	61.034	19,6	100	128,9
2 - Privados	27.743	11,2	59.736	19,2	100	215,3
Total Provincia	246.512	100,0	311.324	100,0	100	126,3

Si en 1970 el servicio a cargo de la Provincia hubiera mantenido el 69,6% de los alumnos inscriptos en sus establecimientos en 1962, en dicho año hubieran llegado a 216.682 y el gasto en el mismo -siguiendo el mismo criterio anterior- hubiera crecido en \$ 15,49 millones; o sea el 11,67% del gasto ejecutado en ese ejercicio fiscal.-

Estamos en este caso evaluando una demanda efectiva que se supone ha optado por el servicio privado ante el deterioro o carencia del público.-

Si se sumaran los dos objetivos, es decir, atender la misma proporción medida en cantidad de alumnos que en 1962 y además absorber la eliminación del analfabetismo en aquellos departamentos donde el índice supera al diez por ciento (que implicaría reducir en toda la Provincia el mismo del 8,2% al 7,2%) el gasto total del servicio se habría elevado en \$ 26,52 millones que representa el 19,99% de las erogaciones totales realizadas en ese año.-

De adoptarse la meta más ambiciosa, reducir la tasa de analfabetismo al nivel de la Provincia de Buenos Aires (que registra un 4,7%) y tal programa lo encarará en forma exclusiva pero sin recurrir a equipamientos distintos de los existentes, el gasto adicional se elevaría a \$ 40,52 millones que implica un 30,54% más de lo afectado a la prestación del servicio en 1970.-

Otro enfoque que se puede dar al análisis es la atención de la demanda futura que puede atenderse siguiendo la tasa histórica de crecimiento del servicio o modificándola para mejorar la prestación del servicio, o en su defecto, derivar su prestación en mayor medida a las escuelas nacionales o privadas.-

Si se optara por atender en el ciclo primario y en la educación media corriente sólo un crecimiento del alumnado igual a su relación con el de la población, aceptando una tasa de incremento constante (intercensal 1960-70); la evolución sería en los establecimientos provinciales:

	Número de Alumnos			Índice: 1970=100		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980
Ciclo primario	190.554	202.854	215.947	100,0	106,4	113,3
Enseñanza Media Corriente	7.720	10.721	12.583	100,0	138,8	162,9

Es obvio que esta meta, como cualquiera otra corregida que tienda a modificar la tendencia histórica, corresponden a diversas políticas sectoriales a implementarse por parte del Gobierno que admiten infinitas combinaciones/ según sean sus objetivos.-

En otros servicios los mecanismos son semejantes pero la carencia de metas explícitas y de estadísticas o relevamientos muestrales para realizar / las respectivas proyecciones imposibilitan de elaborar análisis adecuados a los mismos.-

2.6. - Análisis de los "déficit" resultantes.-

En los puntos 2.4. y 2.5. se han señalado desequilibrios de los servicios prestados en los distintos departamentos de la Provincia y, a su vez, entre los indicadores de ésta y otras jurisdicciones.-

La determinación de "déficits" implica la adopción de puntos de referencia deseables u óptimos para fijar diferencias con los alcanzados.- Tal criterio, único posible en las acciones públicas, se concretan en programas referidos a un Plan, del que careció la Provincia en el período sujeto a análisis.-

Por ello se ha optado por establecer con respecto al servicio de educación metas reales alternativas pero ellas, en cuanto a su costo traducido en erogaciones del sector público provincial, implicó utilizar dos instrumentos que sólo en elaboraciones provisionarias pueden ser admitidas: a) la cláusula "ceteris paribus" que involucra todos los factores ajenos a la acción pública específica como podría ser las condiciones socio-económicas que provocan la deserción o no concurrencia de un cierto número de alumnos potenciales a las escuelas primarias; b) que en la extensión del servicio, el mayor costo

del mismo sería directamente proporcional al prestado hasta la fecha a sus actuales beneficiarios directos.- En este caso se descarta la estimación / sobre la eventual necesidad de que se amplíen instalaciones, se deban cons- truir edificios, dotarlos de personal directivo, administrativo y docente en forma más que proporcional a los dispuestos hasta la fecha; lo que es / altamente probable se verifique en la realidad pues la intensificación del servicio se deberá operar en departamentos de muy escasa infraestructura.-

Todo lo expuesto precedentemente obliga a señalar que las acciones públi- cas no pueden ser evaluadas sólo en base déficits con respecto a la deman- da efectiva, lo que equivale a asi-milarlas a la actividad económica priva- da sino, muy especialmente, a una demanda potencial detectada y contemplada como metas en las decisiones políticas fijadas por un Plan de Mediano Pla- zo.-

En cuanto a la demanda efectiva de acciones públicas por parte del sec- tor privado, ellas sólo surgirán de un diagnóstico de la economía provincial y la proyección de objetivos sectoriales.-

Convendrá tener presente en cuanto a los servicios sociales -los de ma- yor magnitud cuantitativa en el sector público provincial- los datos propor- cionados por el Plan Trienal 1974/77 con respecto a la Provincia de Santa / Fé:

JURISDICCION	P.B.I.p/h 1969 (en \$)	Saldo Mi gratorio	Mortalidad Infantil (p/1000 en 1970)	Retención Primario % 1963-69	Analfabetis- mo (s/+13 años)-1971
SANTA FE	2.499	+ 3.500	56,4	61,1	7,3
Capital Federal	5.627	- 5.100	42,1	79,1	1,1
Buenos Aires	2.901	+ 469.750	55,4	60,6	4,7
Córdoba	2.504	- 7.500	51,4	49,9	9,5
Mendoza	2.381	+ 4.550	65,9	47,5	10,8
Total del País	3.481	-	63,1	45,0	8,4

Los mismos pueden ser parámetros útiles para fijar el sentido de intensidad de las acciones públicas, detectando los déficits a cubrir por las / mismas.-

2.7. Características del financiamiento de cada acción.-

El sector público provincial cuenta con un esquema de financiamiento que ya fué analizado en el punto 1.1.1.1.-

Los recursos derivados de la utilización de precios son muy poco significativos como así también percibidos con afectación específica (vialidad y energía) y los parafiscales (Caja de Jubilaciones de la Provincia) que / en conjunto representan el 12,47% de los ingresos públicos provinciales en el ejercicio 1972.- Este índice está compuesto en 1,48% por los primeros; 1,04% de los segundos y 9,95% de los últimos.-

Ello implica que la gestión del sector público provincial descansa sustancialmente en los recursos de la Administración Central; constituidos en forma casi exclusiva por tributos de administración propia y lo percibido por distribución interjurisdiccional en los de administración nacional.-

Ello hace que no se pueda hablar del "financiamiento de cada acción" // pues ellas reconocen como fuente sustancial la gestión de la Tesorería General.-

La composición de los recursos públicos pone en evidencia lo ya señalado: el sector está compuesto por un sector gubernamental que absorbe una alta / proporción de su gestión y de los recursos no afectados a acciones determinadas.-

Este esquema es diametralmente distinto en la gestión en el orden nacional donde la Tesorería General de la Nación administra aproximadamente el / setenta por ciento de los ingresos del sector gubernamental y sólo la mitad

con respecto al sector público total.--

2.8. - Análisis regional de las acciones públicas.--

Las registraciones relativas al gasto público no permiten la adjudicación de las erogaciones a los departamentos o regiones de la Provincia.- Dada la imposibilidad material de realizar tal análisis con respecto a los gastos / corrientes, se ha procedido a elaborarlo exclusivamente para las obras públicas.--

Este criterio, adoptado pese a la proporción relativamente menor de las mismas con respecto a aquellos, tiene en primer lugar la virtud de poderse vincular con cierta precisión a la zona en que se realizan y, en segundo / lugar, dar una idea de la política seguida en la dotación de infraestructu ra a los diversos servicios.--

En atención al papel protagónico y casi excluyente de las inversiones en Transportes y Comunicaciones que ha caracterizado la gestión del sector públi co santafecino y a que dichas obras no pueden ser adjudicadas a un departa- mento en especial, se ha procedido a desagregarlas del total de la inversión realizada para relacionarlas con tres zonas de la Provincia que se han deter- minado al efecto.-- Las restantes inversiones han sido analizadas de acuerdo a la clasificación funcional del gasto, con el propósito de evaluar regional mente, cual ha sido la orientación seguida en este orden.--

2.8.1. - Inversión real en Transportes y Comunicaciones.--

A dicho efecto se ha realizado la siguiente clasificación zonal de la / Provincia; A) Zona Norte: Dptos. Gral. Obligado, Vera, Nueve de Julio, San Cristóbal, San Justo y San Javier que representan 76.248 kilómetros cuadra dos de superficie (57,32% del total provincial) pero sólo el 13,34% de la

población al Censo 1970, con una densidad de 2,43 habitantes por km²; b) Zona Central: Dtos. Garay, La Capital, Las Colonias y Castellanos que con // 20.058 kilómetros cuadrados representan el 15,08% de la superficie provin- cial y el 23,67% de su población, con una densidad de 25,21 habitantes por km² y c) Zona Sur: Dptos. San Jerónimo, San Martín, Belgrano, Iriondo, Ca- seros, San Lorenzo, Rosario, General López y Constitución que con 36.701 / kilómetros cuadrados de superficie constituyen el 27,60% de la superficie total y contiene el 61,45% de la población, con una densidad de 39,37 habi- tantes por km².-

En base a tal división geográfica zonal, en el decenio 1962/71 la locali- zación de las obras referidas ha sido la siguiente:

Ejercicio Fiscal	Zonas (% sobre total valor obras)			
	Norte	Centro	Sud	Centro-Sud (+)
1962	19,82	25,18	55,00	
1963	10,00	26,92	63,08	
1964	5,44	45,38	49,18	
1965	18,57	20,80	60,63	
1966	24,83	52,18	22,99	
1967	18,75	55,00	26,25	
1968	9,46	60,57	16,42	13,55
1969	12,62	46,06	12,92	28,40
1970	9,40	22,76	45,34	22,50
1971	5,11	54,20	9,69	31,00
1972	11,25	30,62	38,08	20,05

En las zonas Centro y Sud en conjunto, como se puede observar precedente- mente, se localizan obras por valor semejante a su concentración poblacional;

(+) Obras de intercomunicación Centro-Sud; especialmente Autopista Santa Fé Rosario.-

salvo en los ejercicios 1962 y 1965/67 en que se esboza una reorientación de la inversión hacia la zona Norte.- Haciendo abstracción de dichos años, ésta última ha sido reiteradamente olvidada y la orientación del gasto en el sector contribuye a hacer más clara la diferencia de sus condiciones // socio-económicas.-

Especialmente las inversiones realizadas para la construcción de la // Autopista coinciden con los niveles más altos de deterioro de las localizadas en dicha zona; salvo los ejercicios 1963/64, en que parecen incidir las con destino al Túnel Subfluvial.-

2.8.2. - Inversión real con exclusión de la realizada en Transporte y Comunicaciones.-

En los Cuadros N° 132 a 142 se ha realizado una clasificación funcional y por departamentos de estas inversiones para el período 1962/72.-

Salvo el año 1962 en que asumen primordial importancia relativa las inversiones en Educación (33,8% del total) y en 1972 las realizadas en Vivienda (40,57%), en los restantes ejercicios las referidas a Energía ocupan el primer lugar por el monto de las obras ejecutadas.-

Siguiendo el criterio zonal, utilizado para la localización de la inversión vial la región Norte, que presenta los más graves problemas de carácter socio-económicos, sobre el total de las erogaciones en tales obras públicas han registrado la siguiente evolución con respecto a las obras por cada una de las funciones:



Ejercicio Fiscal	Servicios (% sobre total invertido en la Provincia)					
	Generales	Seguridad	Sanidad	Educación y Cultura	B. Social	Des.de la Economía
1962	-	3,9	35,7	20,1	64,2	28,0
1963	-	5,0	17,1	15,5	-	28,3
1964	-	7,9	13,0	8,1	-	25,0
1965	-	33,7	9,8	4,2	-	19,0
1966	-	44,9	0,6	20,9	-	7,5
1967	-	2,9	-	37,7	-	9,7
1968	-	4,7	4,4	5,6	-	13,1
1969	-	3,6	44,5	12,3	-	10,5
1970	10,0	12,8	15,4	29,5	-	5,7
1971	-	18,6	47,8	52,9	16,2	40,0
1972	11,2	12,4	59,3	27,5	18,0	36,9

Las diferencias en los ejercicios fiscales son muy notables y ponen en evidencia la falta de una política coherente y con idea de continuidad en el mediano plazo.- Los avances y retrocesos parecen el resultado de impulsos no programados.-

En materia de Sanidad, entre los años 1964 y 1968, prácticamente las obras son nulas; en Seguridad en tres ejercicios fiscales la relación supera a la de población sobre el total provincial y, en Educación y Cultura, sólo los tres últimos años la proporción asume alguna significación.- En Desarrollo de la Economía, entre los años 1966 y 1970, las inversiones estuvieron muy por debajo de la mencionada proporción para elevarse en los años 1971 y 1972.-

En cuanto a Bienestar Social en el período 1963 a 1970 no se realizaron obras de este carácter en la zona.-

Dado que se optado por establecer el peso relativo de las inversiones / con respecto al total ejecutado en cada ejercicio fiscal, será conveniente no dejar de tener en cuenta lo expresado sobre la precariedad que asumen, / en su conjunto, las sumas totales afectadas a inversión real; todo lo cual surge con nitidez de los Cuadros analíticos N° 132a 142 -

2.8.3. - Coparticipación de Municipalidades y Comunas.-

Otro aspecto que tiene implicancias directas en la localización regional del gasto es el régimen de Coparticipación para Municipalidades y Comunas de la Provincia.-

El efecto combinado de los coeficientes utilizados para realizar la // distribución secundaria (entre Municipios y Comunas) de su participación en Tributos provinciales y nacionales tienden a concretar una alta proporción en las zonas de mayor desarrollo.-

Un trabajo que establece para el año 1969 (°) dichas relaciones, pone en evidencia tal circunstancia.-

Los departamentos de Rosario y La Capital percibieron, respectivamente, \$ 747 y \$ 720 por habitante, constituyendo estos índices los más altos de la Provincia.-

En cambio, los cinco departamentos del Norte que como ya se ha dicho, / representan el 57,32% de la superficie de la Provincia y el 13,34% de su / población; sólo perciben el 7,0% de los recursos de esta fuente.-

La mayor distorsión parece ubicarse en los de origen provincial que llegan a un 5,97% ; ya que los de orden nacional lo hacen en un 10,53%.- Debe tenerse en cuenta que, a su vez, constituyen dichos recursos el 39,87% del total de ingresos locales.-

Toda política que contemple en el futuro aspectos promocionales para la

(°)D.G.R.-"Régimen de Coparticipación de Municip. y Comunas de la Pcia. S.Fé"-

zona; lo que también se ha realizado durante el decenio a través de los // planes de obras; deberá modificar sensiblemente los parámetros distributivos.-

2.9. - Conclusiones sobre la evolución de las distintas acciones públicas y las causas de su comportamiento.-

Lo señalado precedentemente -en especial cuando se advierte la concentración de la capacidad inversora del sector público- pone en evidencia el manejo intuitivo y no programado que se ha realizado en el decenio sujeto a / análisis.-

En tales condiciones no es de extrañar por las distorsiones que presenta su gestión; el comentado deterioro en la recaudación tributaria expresada / en términos reales ha dificultado el financiamiento de las acciones a cargo del Estado provincial, lo que se han visto acentuado por la absorción de altos índices de inversión en obras de infraestructura vial que superaron las posibilidades de la jurisdicción local.-

May especialmente los servicios de Sanidad y Educación sintieron fuertemente tal circunstancia y toda la administración se movió sin disponer de / un aceptable equipamiento, mientras los edificios e instalaciones no eran / renovados y, menos aún, ampliados geográficamente su radio de presentación.-

De esta forma, con recursos en merma y su inversión física comprometida por varios años dada las características de las obras en ejecución; la Provincia no ha jugado un rol promocional en el desarrollo y mejoramiento de / las zonas más rezagadas.-

La prestación de servicios ha estado concentrada en las áreas de mayor densidad de población, contribuyendo de esta manera a hacer más notable // las diferencias y a cristalizarlas más sólidamente.-

La presencia del Estado provincial ha sido, en consecuencia en cuanto a

los servicios, meramente vegetativa; asumiendo las responsabilidades mínimas que el crecimiento natural de las zonas le exigían, aunque deteriorándose en el capital afectado a la prestación de los mismos.- No ha procurado jugar un rol activo y ello se ha debido a la falta de una programación/global del sector.-

3.- Análisis institucional.

Este enfoque se hace desde uno de los más tradicionales para el análisis ya que contempla la organización político-institucional de la / Provincia y, en especial, los organismos de primera magnitud que conforman la gestión del sector público.

La información del Presupuesto como también las respectivas ejecuciones del mismo (Cuentas de Inversión) lo realizan discriminando las siguientes divisiones de orden institucionales:

I - Gobernación

II - Poder Judicial

III - Ministerios

1.- Gobierno

2.- Educación y Cultura

3.- Salud Pública y Bienestar Social

4.- Hacienda y Economía

5.- Obras Públicas

6.- Agricultura y Ganadería

IV - Organismos Descentralizados

1.- Dirección Provincial de la Energía

2.- Dirección Provincial de Vialidad

3.- Dirección Provincial de la Vivienda

4.- Caja de Jubilaciones y Pensiones

5.- Banco Provincial

Debe advertirse que los organismos descentralizados corresponden a áreas de diversos Ministerios, los dos primeros citados (IV.1. y 2.)

al de Obras Públicas; el tercero (IV.3.) a Bienestar Social y los dos últimos (IV. 4. y 5.) a Hacienda y Economía.

En estricta atención a los clasificadores institucionales (Manual de Naciones Unidas) más usuales; debería realizarse de inmediato la diferenciación entre organismos del sector gubernamental y las empresas públicas. Dentro del primero, a su vez, entre los referidos al gobierno central (organismos del Estado, Ministerios, otros organismos bajo su dirección directa); los organismos descentralizados (para ejecución de programas específicos y con cierto grado de descentralización) y organismos auxiliares (productores de bienes y servicios en forma exclusiva para el sector público).

En la Provincia, como se advierte, como consecuencia de su ordenamiento legal adoptan el carácter de "organismos descentralizados" algunos // que, como el Banco Provincial de Santa Fé, constituye en su esencia y // gestión una empresa pública. No obstante, debe señalarse que este corresponde casi a una tradición en la organización de la administración público-institucional argentina pues los bancos oficiales en el orden nacional también están clasificados de esa manera.

Asimismo, como ya se ha señalado oportunamente, la gestión de la Dirección Provincial de la Energía, asume desde el punto de vista económico, también naturaleza empresaria.

En consecuencia, siguiendo el esquema institucional de la Provincia se puede detectar la siguiente evolución de las erogaciones a cargo de cada una de ellas:

	Relación Porcentual s/Total					
	1969		1970		1971	
	Presup.	Ejec.	Presup.	Ejec.	Presup.	Ejec.
I - Gobernación	0,64	0,84	0,93	1,26	1,04	1,09
II - Poder Judicial	2,18	2,78	3,02	3,36	3,30	3,52
III - Ministerios	62,84	65,74	59,09	64,64	65,86	70,78
1.- Gobierno	8,45	10,75	10,58	13,00	12,86	14,54
2.- Educ. y Cul.	13,42	15,97	15,36	19,02	17,21	20,34
3.- Bien.Soc. y S.						
Púb.	6,80	7,49	7,61	8,86	9,50	10,59
4.- Hac. y Econ.	23,90	21,18	17,28	17,22	18,75	18,28
5.- O. Púb.	9,42	9,16	6,60	4,82	5,79	4,62
6.- Agr. y Gan.	0,85	1,19	1,66	1,72	1,75	2,41
IV - Organ. Descentr.	34,34	30,64	36,96	30,74	29,80	24,61
1.- D.P.E.	2,93	2,53	6,24	4,17	5,83	4,44
2.- D.P.V.	23,21	21,23	17,95	19,11	10,37	8,71
3.- D.P.Viv.	2,10	0,75	6,66	0,64	5,92	2,83
4.- C. de J.P.	0,26	0,16	0,14	0,16	0,15	0,16
5.- Bco. Prov.	5,84	5,97	5,97	6,66	7,53	8,47
Total	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>

Tanto a través de la estructura presupuestaria como de la respectiva ejecución en el ejercicio 1971 pierden importancia relativa los organismos descentralizados, lo que se debe sustancialmente al marcado deterioro de la participación en ella de la Dirección Provincial de Vialidad.

Es igualmente significativa la notable diferencia entre lo presupuestado y ejecutado por la Dirección Provincial de la Vivienda.

En cuanto a la estructura del gasto -siguiendo el esquema de la clasificación económica en su ejecución- a cargo de los diversos organismos / que configuran el esquema institucional, se observa el avance de los gastos corrientes sobre los de capital. Solamente la Dirección Provincial / de Energía revierte en los tres ejercicios esa tendencia.

Organismo	Gastos Ejecutados (% s/Total de c/org.)					
	Corrientes			De Capital		
	1969	1970	1971	1969	1970	1971
I - Gobernación	72,0	83,9	85,0	28,0	16,1	15,0
II - Poder Judicial	99,3	99,2	99,1	0,7	0,8	0,9
III - Ministerios						
1.- Gobierno	95,7	94,1	95,5	4,3	5,9	4,5
2.- Educ. y Cul.	99,6	99,8	98,3	0,4	0,2	1,7
3.- Sal.Púb. y Bien. Social	96,4	93,4	93,4	3,6	6,6	6,6
4.- Hac. y E.	94,3	97,2	94,8	5,7	2,8	5,2
5.- O. Públicas	6,7	14,6	16,5	93,3	85,4	81,2
6.- Agric. y Gan.	47,3	52,8	32,3	52,7	47,2	67,7
IV - Org. Descentr.						
1.- D.P.E.	35,7	29,1	26,9	64,3	70,9	73,1
2.- D.P.V.	7,7	11,8	15,8	92,2	88,0	83,6
3.- D.P. Viv.	10,8	12,9	5,8	89,2	87,1	94,2
4.- C. de J. y P.	99,6	99,7	99,7	0,4	0,3	0,3
5.- Bco. Prov.	69,0	76,8	86,6	31,0	23,2	13,4

3.1.- Clasificación Institucional-funcional.

El programa de la Contaduría General de la Provincia permite el

análisis institucional del gasto consolidado combinado con las finalidades y no con las funciones.

Por la gestión del sector público provincial -su especialización y concentración en pocos servicios- a partir del clasificador por finalidades se detecta también el de las principales funciones.

I - Gobernación: Involucra la gestión del Gobernador, la Secretaría General, Fiscalía de Estado y demás dependencias para el funcionamiento directo del mismo. Las erogaciones están referidas casi exclusivamente a "Servicios Generales" y dentro de ellos, a Conducción General:

<u>Funciones</u>	<u>EJERCICIO FISCAL (% s/ Total)</u>		
	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Servicios Generales			
Conducción General	92,2	71,3	90,6
Servicios Sociales			
Sanidad	5,5		
Cultura y Educación	1,2	1,2	1,3
Bienestar Social		12,7	6,2
Servicios Económicos	<u>1,1</u>	<u>14,8</u>	<u>1,9</u>
Total	100,0	100,0	100,0
	=====	=====	=====

II - Poder Judicial: Su fin específico ubica la totalidad del gasto realizado a la prestación de Servicios Generales en la subfunción Justicia.

III - Ministerios:

1.- Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto. La función preponderante del mismo es la referida a "Seguridad", su gestión está tam-

bién dentro del área de los servicios generales, los que absorben en los tres ejercicios sujetos a análisis algo más del ochenta y cinco por ciento de sus erogaciones.

2.- Ministerio de Educación y Cultura. Su Especialidad también implica la afectación a su fin específico, dentro de los Servicios Sociales de la totalidad de erogaciones. La enseñanza primaria y pre-primaria absorben en promedio durante el trienio, el 73,85 % del total; señalando de esta forma las características y orientación prioritaria de la prestación.

3.- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. También en este caso son Servicios Sociales y la prestación del servicio de salud y los de bienestar social adoptan proporciones variables en el trienio sujeto a análisis. En 1971 es muy notable el deterioro relativo al primero.

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Sanidad	71,8	73,8	66,9
Seguridad Social	26,9	25,1	32,2

4.- Ministerio de Hacienda y Economía. En este organismo en gran medida, aunque en proporciones variables, sus erogaciones se ubican dentro de los "Servicios Generales" (Conducción General y Administración Fiscal) y en menor grado a "Servicios Económicos" y "Sociales"; tal como se observa:

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Servicios Generales	56,8	73,3	68,6
Servicios Económicos	25,6	3,6	4,7
Servicios Sociales	16,3	18,5	22,6

Dentro de los organismos directamente dependientes de la Subsecretaría de Hacienda se concentra la mayor parte de las erogaciones en Servicios Generales (cinco Direcciones, Tesorería, Contaduría y Centro de Cómputos) y en la Subsecretaría de Economía, con/ otras cinco Direcciones, las en Servicios Económicos y Sociales.

5.- Ministerio de Obras Públicas. Cuenta con cuatro reparticiones centralizadas, las Direcciones Generales de Arquitectura, Hidráulica y Pavimentos Urbanos y el Servicio Provincial de Fotogrametría y Fotointerpretación. En especial la primera de ellas asume actividades que la vinculan a la prestación de diversos servicios pues al tener por objeto estudiar, ejecutar, fiscalizar y // conservar todas las construcciones de obras de arquitectura en la jurisdicción provincial; las escuelas, hospitales, postas policiales, centros cívicos, etc. están a su cargo o bajo su contralor en la ejecución y conservación. Por ello, dentro de este Ministerio, el carácter y orientación de las obras puede registrar cambios en la dirección de su gasto contemplados desde el punto de vista funcional; lo que se verifica en el trienio:

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Servicios Económicos	84,4	56,4	58,7
Servicios Sociales			
Sanidad	1,7	4,7	9,9
Cultura y Educación	5,2	15,2	17,9
Bienestar Social	0,2	0,5	0,5
Servicios Generales			
Seguridad	1,3	7,1	4,9
Conducción Gral.	7,2	16,1	5,8

6.- Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dependen de este Ministerio nueve Direcciones centralizadas por el mismo en que se prestan asesoramientos o servicios especializados relativos al sector. Muy altos porcentajes de su gasto total está afectada a Servicios Económicos (96,5 % en 1969; 97,3 % en 1970 y 99,0 % en 1971).

IV - Organismos Descentralizados. Su creación obedece a la asignación de programas y fines específicos que inciden directamente sobre la estructura y naturaleza de las funciones. Por ello sus erogaciones son unilaterales en cuanto a su orientación y el análisis particular no presenta interés sino en conjunto, vinculados al total de dichos organismos. En el trienio registran en conjunto la siguiente orientación por funciones:

	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Servicios Económicos	<u>97,05</u>	<u>97,38</u>	<u>87,89</u>
Energía	8,27	13,56	18,05
Transporte y Comunic.	69,29	62,14	35,99
Financieros	19,49	21,68	33,85
Servicios Sociales	<u>2,95</u>	<u>2,62</u>	<u>12,11</u>
Vivienda	2,44	2,08	11,47
Seguridad Social	0,51	0,54	0,64
Total	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>

Se advierte de esta manera que los Servicios Económicos centralizan la mayor proporción del gasto pero que en 1971 se ha operado un notable cambio en su composición ya que "Transporte y Comunicaciones" disminuye ostensiblemente, mientras crece el peso relativo

de "Energía" y "Finanzas". Ello se opera no tanto por gravitación propia como por la reducción del gasto afectado a "Vialidad" (específicamente por la incidencia de la Obra Autopista).

En cambio, surge como un hecho nuevo, la magnitud dentro de los Servicios Sociales de "Vivienda" que toma por primera vez alguna significación.

3.2.- Análisis de la coordinación entre las distintas entidades.

Uno de los aspectos que más llama la atención en la administración pública provincial es el manifiesto divorcio en que actúan las distintas entidades. Esto no sólo se advierte entre // las que dependen de distintos Ministerios sino dentro de cada u no de ellos.

Los programas y proyectos que se elaboran se hacen con independencia de las actividades que se desarrollan en los restantes entes.

En cuanto a los organismos donde descansa la mayor proporción de la inversión pública, no existe ninguna comunicación ni evaluación de proyectos alternativos en base a la determinación del mayor beneficio social.

Incluso para poder evaluar la propia gestión de cada repartición es indispensable una ardua gestión de recopilación de datos (tarea que entorpeció gravemente el presente trabajo) que e existen diseminados desordenadamente en las mismas pero que nunca han sido compilados sistemáticamente.

Es evidente que en tales condiciones, de absoluta descoordinación funcional, es bastante difícil recomponer el esquema para volcarlo hacia una tarea racional de programación y, menos aún,

de control de gestión; aspectos decisivos de toda organización moderna que pretenda lograr un aceptable nivel de eficiencia.

Se ha advertido la falta total de estadísticas dentro de las reparticiones pero sí disponible, en cambio, en poder de sus / máximos responsables que la utilizan sin volcarla al análisis/ colectivo. Esto implica que en tales funcionarios hay conciencia de la necesidad de disponer de tales datos para la condu- / cción pero la compilación -de tipo muy primario- es para "su" manejo personal y no para perfeccionar el del organismo o se- / cción a su cargo.

En esta materia la administración requiere una urgente modificación que puede comenzar a través de las siguientes etapas:

- a) Dictado de un curso formativo para responsables de reparticiones;
- b) Creación de un organismo de coordinación operativa a nivel de jefes de repartición;
- c) Puesta en marcha de un programa estadístico básico de la administración pública;
- d) Creación de una sección especializada en evaluación de proyectos;
- e) Implementación del control de Gestión;
- f) Elaboración del Presupuesto por Programas.

3.3.- Investigación de cada una de las entidades (realización a través de encuestas).

En el transcurso del presente trabajo se elaboraron dos / encuestas destinadas a realizar la investigación solicita- da sin que se concretaran en la práctica por razones opera- tivas ajenas al autor del mismo y asignables a dificulta- des surgidas en la propia administración.

3.4.- Investigaciones sobre la capacidad operativa de cada una de las entidades.

Se expresa en el punto 3.3.- que las encuestas prepara- das para evaluar la capacidad operativa de las entidades y detectar sus necesidades; como así también sus problemas / actuales, no han podido ser concretadas por no haberlas po- dido implementar la Provincia.

Pese a ello, se considera conveniente, aunque sin haber recibido la información solicitada al comienzo del trabajo; analizar las condiciones operativas de la Dirección Gene- ral de Rentas por constituir este organismo el ente recau- dador fundamental. (85,16 % de los ingresos tributarios // propios del período 1968/72).

Se ha realizado teniendo en cuenta las Memorias de la repar- tición y algunos elementos parciales puestos a disposición pero no

se ha contado con los datos específicos solicitados que hubieran permitido una mayor profundización.

3.4.1.- Evolución de la recaudación tributaria. Como primera medida se ha desagregado de la recaudación provincial la referida a los tributos en que la D.G.R. tiene directa participación para su percepción.

La misma ha sido, a valores corrientes, en el quinquenio 1968/72

	<u>1968</u>	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>	<u>1972</u>
	(en millones de \$)				
Actividades Lucrativas	51,53	62,96	73,07	90,97	112,87
Inmobiliario	17,18	25,99	26,67	32,08	47,32
Sellos y Tasas R. Serv.	52,55	56,83	62,69	70,44	101,49
Aportes Sociales	14,00	15,36	16,40	21,59	30,06
Transm. Grat. Bienes	5,80	6,98	8,28	13,08	18,04
Otros	<u>7,56</u>	<u>7,20</u>	<u>8,22</u>	<u>8,48</u>	<u>6,09</u>
Totales	148,62	175,32	195,33	236,64	315,87
	=====	=====	=====	=====	=====

Si se adopta el índice promedio general de precios mayoristas para deflactar dicha recaudación, la serie a valores constantes del año 1972 queda como sigue:

	<u>Recaudación en \$ de 1972</u>	<u>Nº Índice 1969=100</u>
1968	444,40	90,1
1969	492,65	100,0
1970	480,51	97,4
1971	418,87	84,9
1972	315,87	64,1

... El proceso de deterioro que ha seguido la recaudación tributaria en conjunto también se verifica para la que ha estado a cargo de la Dirección General de Rentas pues ha disminuído su productividad en 1972 con respecto a 1969 en un 35,9 %. Para dar una idea más vinculada a los problemas que ha sufrido el sector público santafecino en dicho período se puede señalar que de haberse mantenido en términos reales la recaudación de 1969; en los tres ejercicios siguientes hubiesen representado un ingreso adicional / de \$ 229,2 millones. La diferencia va progresivamente haciéndose / más importante ya que para cada uno de los mencionados ejercicios, la relación con sus erogaciones totales se acrecienta en forma // muy considerable.

Ejercicio Fiscal	(1)	(2)	<u>(2)</u> %
	Erogaciones Consolidadas Totales (en millones de \$)	Menor Re caudación	
1970	666,1	5,2	0,8
1971	813,0	42,1	5,2
1972	1.245,6	181,9	14,6

Si se tiene en cuenta que en 1972 el total de trabajos públicos realizados sólo llegó a \$ 177,8 millones, es fácil concluir / que de haberse mantenido en dicho año la recaudación a valores / constantes que se logró en 1969, el programa de inversión con tal destino pudo haber sido duplicado.

En el ejercicio 1971 la menor recaudación casi equipara a todo lo gastado en la prestación del servicio de Sanidad que llegó en dicho año a 45,1 millones.

A los efectos de detectar las proporciones en que se registra / dicho deterioro recaudatorio en cada uno de los tributos más importantes, se procede a deflactar la recaudación del año 1972 a precios de 1969 y compararlos con los totales obtenidos en dicho ejercicio. Tal análisis dá los siguientes resultados:

<u>Tributo</u>	<u>Recaudación (en millones)</u>			<u>% de Reducción</u>
	<u>Año 1972</u> <u>(en \$ 1969)</u>	<u>Año 1969</u> <u>(en \$ 1969)</u>	<u>Menor Res.</u> <u>en 1972</u>	
Inmobiliario	1.689,9	2.598,6	908,7	35,0
Lucrativas	4.031,1	6.295,9	2.264,8	36,1
Sellos y Retr.Serv.	3.624,8	5.683,2	2.058,4	36,2
Aportes Ley 5110	1.037,9	1.536,1	498,2	32,6
Transmisión Gr.Bienes	644,2	698,0	53,8	8,0

Dentro de este proceso no se detecta en su verdadera magnitud el deterioro operado en el impuesto inmobiliario dentro de la recaudación total pues en 1968 sólo llega a representar el 11,60 % y los años sucesivos acrece con respecto a esa marca (14,83 % en 1969; / 13,75 % en 1970; 13,53 % en 1971 y 14,97 % en 1972).

Si se extiende el análisis al decenio, en 1962 representó el /// 15,46 % y en 1965 ascendió al 18,04 %; lo que pone en evidencia // que en el período más reciente se ha deteriorado muy considerablemente.

La memoria del organismo recaudador dá como causa del mismo en /

los ejercicios 1971 y 1972 el haber sido declaradas zonas de emergencia vastas regiones de la Provincia pero tal situación no aclara el retroceso que ha tenido en la participación general y su disminución en todo el quinquenio. Se hace especial incapié en este tributo pues es el que ha marcado un mayor índice de deterioro.

Debe advertirse además que el Impuesto Inmobiliario involucra // dos tributos: uno sobre las tierras rurales y otro sobre la propiedad urbana. Es de suponer, como ha ocurrido en otras Provincias, / que el establecimiento del nacional a las Tierras Aptas haya resen- tido las posibilidades en el primero de ellos pero en Santa Fé la situación no coincide con esta circunstancia sino que tiene causas más remotas anteriores a ese hecho.

Al márgen de dichas consideraciones, tales resultados no sólo de- ben vincularse al funcionamiento y eficiencia del organismo recau- dador sino a diversos aspectos que confluyen en tal sentido y en- / tre los cuales, además de las consideraciones económicas de la co- yuntura, debe citarse la política seguida -ya sea en forma explíci- ta o implícita- con respecto al sector y, en general, al grado de utilización programado y deseado del potencial tributario.

Ello se detecta en la evolución bastante diversa de los cálculos presupuestarios que en alguna medida la exteriorizan.

Por ello, una primera aproximación al análisis de las metas de / la Dirección se puede obtener comparando los cálculos presupuesta- rios con la recaudación efectivamente lograda.

La serie en el decenio ofrece la siguiente evolución:

<u>Año</u>	<u>Recaudación Trib. (a cargo D.G.R.)</u>		<u>Recaud. (%)</u> <u>Presup.</u>
	<u>Presupuesto</u>	<u>Recaudación</u> (en millones de m\$u)	
1962	3.797,5	2.855,6	75,2
1963	3.846,4	3.874,5	100,1
1964	4.391,3	4.197,6	95,4
1965	9.473,3	6.669,5	70,4
1966	12.000,6	8.662,2	72,2
1967	11.682,3	12.592,6	92,7
1968	16.652,4	14.861,9	89,0
1969	16.435,3	17.532,0	106,6
1970	21.337,7	19.533,0	91,5
1971	25.614,4	23.663,8	92,4
1972	34.266,6	31.587,0	92,2

De la misma surge que desde 1967 en adelante la Dirección General de Rentas cumplió en niveles superiores al noventa por ciento con las estimaciones previas, lo que implica una gestión bastante ajustada a las metas fijadas en cada ejercicio fiscal.

3.4.2.- Costo de Recaudación. Es obvio que el costo total de recaudación / no sólo está representado por las erogaciones de la Dirección General de Rentas pues organismos tales como la Dirección General de / Catastro en buena medida realizan actividades vinculadas con la recaudación tributaria; de la misma manera que lo hacen el Centro de Cómputos y las bocas bancarias recaudadoras.

No obstante, es conveniente evaluar la relación existente entre la recaudación a cargo de la Dirección General de Rentas y los gastos

directos de la repartición, la que se procede a comparar con la de Córdoba y Entre Ríos.

Año	Recaudación (en millones de m\$N)	Gtos. Directos	Gtos. Rec. (%)		
			Sta. Fé	Córdoba	E. Ríos
1965	6.669,5	179,3	2,67	3,55	4,36
1966	8.662,2	252,1	2,91	3,19	4,49
1967	12.592,6	305,6	2,43	3,14	5,12
1968	14.861,9	273,7	1,84	2,44	5,18
1969	16.435,3	365,9	2,23	2,93	4,54
1970	21.337,7	499,2	2,34	4,07	5,08

Los índices correspondientes a Santa Fé son algo más bajos que // los referidos a Córdoba y muy inferiores a los de Entre Ríos. Ello nos está señalando que, con respecto a tales jurisdicciones, el rendimiento es bastante mayor.

Si establece vinculación entre los gastos de la Administración // Central de la Provincia con los afectados a la Dirección General de Rentas se podrá lograr una mejor evaluación de su gestión, la que, a su vez, puede ser comparada con la de Córdoba y Entre Ríos:

Año	% Gtos. D.G.R. s/Total Provincia		
	Santa Fé	Córdoba	E. Ríos
1965	0,84	1,37	1,46
1966	0,81	1,11	1,39
1967	0,93	1,43	1,52
1968	0,62	1,14	1,58
1969	0,65	1,27	1,32
1970	0,80	1,31	1,61

Es muy notable la escasísima proporción del gasto que se asigna a la Repartición dentro de las erogaciones provinciales y ello, en buena medida, puede estar perjudicando las posibilidades operativas de la misma.

llama además la atención, comparando con la Provincia de Entre Ríos y Santa Fé, la muy distinta composición del gasto realizado para la gestión operativa del organismo recaudador en ambas jurisdicciones:

Año	Gastos Dirección General de Rentas (en %)			
	Santa Fé		Entre Ríos	
	Personal	Otros	Personal	Otros
1965	90,7	9,3	55,6	44,4
1966	93,3	6,7	51,6	48,4
1967	84,1	15,9	48,0	52,0
1968	83,4	16,6	47,5	52,5
1969	87,7	12,3	42,1	57,9

Debe advertirse que mientras en Santa Fé la remuneración promedio por agente de la Dirección de Rentas era en 1969 de m\$n 592,8/ miles por año; en Entre Ríos llegaba sólo a m\$n 397,3 miles lo que explicaría en cierta medida los mayores recursos que posee en esta última el organismo recaudador para diversificarlo y mejorar su equipamiento. En Córdoba, donde el nivel de remuneración es semejante al de Santa Fé, en 1969 el peso relativo de los gastos en personal ascendían al 78,4 %. Se verifica pues, lo que se ha señalado / como constante en la gestión del sector público santafecino: una /

particular ausencia de equipamiento traducida en escasas partidas para gastos en prestaciones no personales.

3.4.3.- Grado de cumplimiento, grado de concentración y localización de los contribuyentes.

Tanto en el Impuesto Inmobiliario como en el sobre Actividades Lu-
crativas se puede establecer la relación entre partidas emitidas //
por la D.G.R. y las efectivamente pagadas por los contribuyentes./
Con respecto al primero de dichos tributos se advierte un muy bajo
índice de cumplimiento en el Interior (sin Rosario y La Capital):

	Emitidas	N° de Abonadas		Rel. abonado s/Emitidas	
		1968	1969	1968	1969
Provincia (sin Rosario y La Capital)	354.925	253.715	218.192	71%	61%

Debe tenerse en cuenta lo ya señalado sobre el deterioro que en-
frenta el Impuesto Inmobiliario, que no sólo parece ser causado por
problemas valuatorios sino de orden recaudatorio, pues más de una /
tercera parte de las partidas emitidas permanecen impagas.

En cuanto al Impuesto a las Actividades Lucrativas un muy intere-
sante trabajo preparado por la Dirección General de Rentas permite
detectar la evolución en el grado de cumplimiento de las presenta-/
ciones:

	<u>Ejercicios Fiscales</u>	
	<u>1970</u>	<u>1971</u>
1.- Total Contribuyentes Activos	106.330	115.226
2.- Contribuyentes que presentaron decl.	65.927	70.482
% de 2/1	62 %	62 %
3.- Contrib. que ingresaron el mínimo	13.165	12.119
% de 3/2	19 %	17 %
4.- Contrib. entre cat. 11 y 6	28.750	28.370
% de 4/2	40 %	39 %
5.- Recaudación total (en mill. de \$)	57,835	91,058
6.- Recaudación contrib. pago mínimo	0,527	0,485
7.- Recaudación contrib. cat. 11 y 6	1,592	1,699
8.- % 6/5	0,9 %	0,5 %
% 7/5	2,7 %	1,8 %

En primer lugar se observa una gran brecha entre el total de contribuyentes activos y los que presentan sus respectivas declaraciones, campo en el que la Repartición puede realizar esfuerzos fructíferos de ser convenientemente dotada al efecto.

En cuanto a los contribuyentes que ingresan el mínimo, en la Provincia se ha mantenido una suma (\$ 40.-) muy inferior, por ejemplo a la de Córdoba y aún abarcando para la comparación los que están incluidos en las categorías 11 a 6 (entre \$ 40,- y \$ 100,-) su participación, si bien semejante en número a los de dicha jurisdicción, implican en 1970 un monto recaudatorio muy inferior:

	<u>Sta Fé</u>	<u>Córdoba</u>
1.- Contribuyentes que tributan mínimos (% s/total)	59,0	57,3
2.- Recaudación resultante (% s/total)	3,6	17,9

Este aspecto, ajeno a la mayor o menor eficiencia de cada organismo, depende de la ley tributaria y, en última instancia de la política seguida a través de ella.

En cuanto al grado de concentración, el mencionado estudio pone en evidencia que es muy elevada en la Provincia y que ha avanzado considerablemente en 1971 con respecto al año precedente:

Declaraciones por monto de Impuesto	% Contribuyentes		Monto Imponible Declarado	
	(% s/ Total)		(% s/ Total)	
	1970	1971	1970	1971
Más de \$ 3.000,-	4,34	4,89	70,73	52,31
Entre 1.000,- y 3.000,-	5,68	6,34	3,28	36,43
	10,02	11,28	74,01	88,74
Menos de \$ 1.000,-	89,98	88,77	25,99	11,26
Totales	100,00	100,00	100,00	100,00
	=====	=====	=====	=====

En el último ejercicio analizado tan sólo el 11,23 % de los contribuyentes (7.921) proceden a declarar el 88,74 % de los ingresos gravados.

En 1972 se procedió a emitir boletas para pago en cuatro cuotas a los contribuyentes que superaron en el anterior un impuesto de \$ 200;

o sea para 26.069 (21,21%) del total general de 122.903) que, en cuanto a monto imponible, implican el 96,74 % convirtiéndolos en una muestra idónea del colectivo.

De acuerdo a las mismas, la recaudación ideal para el total de contribuyentes debió ascender a \$ 175,23 millones y la efectiva-//mente ingresada (acrecida en ingresos por años atrasados) sólo llegó a \$ 112,87 millones; lo que implica una proporción del 64,41 %. Es esta una seria perspectiva para elevarla en el futuro.

En cuanto a su localización espacial, es interesante señalar que sobre cuarenta delegaciones, sólo siete concentran aproximadamente el ochenta por ciento de la recaudación ideal, aún cuando el promedio unitario por contribuyente varía considerablemente:

<u>Delegaciones</u>	<u>% s/Rec. Ideal</u>	<u>Promedio p/ declarac.</u>
1.- Rosario	44,51	\$ 839,97
2.- La Capital	13,39	" 781,93
3.- Capital Federal	11,47	" 1.875,31
4.- San Lorenzo	3,25	" 575,15
5.- Rafaela	3,08	" 538,73
6.- Venado Tuerto	2,05	" 479,58
7.- Reconquista	<u>1,91</u>	" 797,38
Total	79,66	

3.4.4.- Conclusiones sobre la capacidad operativa de la Dirección General de Rentas.

De lo expuesto precedentemente se puede extraer como conclusión

que el organismo ha sido en forma permanente dotado/ⁱⁿsuficientemen-
te ya que su participación relativa en las erogaciones ha estado
muy debajo de los que se afectan en otras jurisdicciones con idéntico
destino.

Ello es particularmente evidente en la falta de partidas para /
equipamiento y edificios, ya que el gasto en personal las absorbe
en forma casi excluyente y tiende a ratificar esta característica
de la gestión en todo el sector público provincial.

Su dotación parece estar por debajo de los cargos que prevee el
Presupuesto (600 ocupados sobre 737 presupuestados al 30/6/68 y /
571 sobre 737 en mayo de 1969), lo que puede ser causa concurren-
te al deterioro de la recaudación en términos reales.

En tales condiciones la introducción de sistemas modernos de //
fiscalización que tiendan a perfeccionar la recaudación y el con-
trol se hacen particularmente difíciles de implementar.

La mención realizada sobre la alta proporción de contribuyentes
empadronados que no cumplen con sus obligaciones anuales sólo se/
puede corregir con una intensa tarea de computación que no puede/
ser compartida por la repartición, sino que debe ser exclusiva de
ella para la optimización de las "horas-máquina".

Es significativo y merece mención, otro factor ajeno al organis-
mo, cual es el relativo a la política de "mínimos"; tanto en el /
Impuesto Inmobiliario como en Actividades Lucrativas, que han sido
utilizados en niveles muy inferiores a los de las Provincia de //
Buenos Aires y Córdoba; reduciendo de esta forma la recaudación /
y elevando los costos operativos.

3.5.- Conclusiones sobre la evolución de las distintas instituciones públicas y las causas de su comportamiento.

Se ha señalado que en los últimos años ha crecido considerablemente la participación relativa de la Administración Central en detrimento de los Organismos Descentralizados que de esta forma han llegado a representar menos del treinta por ciento del gasto total consolidado.

Esa tendencia está vinculada a las crecientes dificultades financieras de la Provincia que tienen dos factores básicos desencadenantes: 1º) El marcado deterioro -a valores constantes- tanto de la recaudación tributaria propia como de la recibida por los diversos regímenes de coparticipación; 2º) La fuerte afectación de la inversión a la realización de dos grandes obras de infraestructura vial con sus anexos, las que han creado un grave factor de inflexibilidad en la inversión, comprometiendo los recursos provinciales en una proporción superior a sus posibilidades reales.

Es bastante nítida la escasa coordinación operativa que reina entre los diversos organismos y reparticiones -incluso dentro de cada ministerio- que ponen en evidencia la absoluta ausencia de programas globales o sectoriales.

En este sentido sería urgente la implementación del sistema de Presupuesto por Programas pues ello removería las viejas prácticas dentro del sector y obligaría/reformularlo, expresándolo primero en unidades reales de producción para reflejarlos luego en unidades monetarias. Es obvio que esta tarea no debe ser tomada en el sentido formal de su mera presentación -supuestamente más sofisti-

cada- sino en el esquema de elaboración que debe seguir previamente a nivel de cada organismo, repartición, dependencia o sección. Ello obligará a sus responsables a modificar sus respectivos esquemas mentales que año a año repiten- con los consiguientes agregados- los cálculos presupuestarios de los anteriores. Su cumplimiento indivisible será la introducción del Control de Gestión.

Mientras tanto, debe advertirse como particularmente alarmante / la total incomunicación, falta de datos elaborados por cada repartición sobre su gestión y la sólo existencia de metas tendientes siempre a superar los objetivos de corto plazo, es decir, los muy inmediatos; como forma de salvar presuntas responsabilidades.

4.- Factores de Rigidez.

Al encarar el análisis teórico de este tema Cibotti y Sierra (°) aclaran que "es un concepto eminentemente relativo, pues adquiere vigencia plena frente a la posibilidad de un cambio..... que surge /// cuando se intenta modificar el comportamiento de algunas de las funciones del sector público".

Se parte de la premisa que la gestión del Estado debe estar vinculada a un Plan formulado para la actividad general dentro del cual, / en forma racional y sistemática, procura realizar acciones tendien- / tes a obtener resultados que coadyuven a su logro.

En nuestro caso el enfoque falla por su base: la Provincia no tiene ningún estudio de diagnóstico, no ha formulado ningún Plan y, por consiguiente, su sector público se mueve a propios impulsos pero sin tener como punto de referencia objetivos convergentes.

Pese a ello, con el único propósito de llamar la atención sobre al gunos factores que, en el momento de procurar su inserción en un fu- turo planeamiento, pueden dificultarlo por su resistencia al cambio, es que se ha encarado el desarrollo del presente capítulo.

Con criterio muy general se puede mencionar en primera instancia / la ausencia de toda programación que ha presidido su gestión hasta / la fecha. Ello hace que la falta de previsión se haya convertido en una modalidad de rutina sin que se eduque la administración en la mo dernización de su gestión. La sola mención de posibles programas sue le inspirar desconfianza en ciertos funcionarios.

Es particularmente notable la animaversión y hasta resistencia que

(°) Obra citada.

se advierte en los organismos y reparticiones ejecutivas a proporcionar datos estadísticos sobre su gestión que, muy frecuentemente, por el descuido con que han sido acumulados, implican serios esfuerzos / para su elaboración sistematizada. Será indispensable en esta materia hacer serios progresos en el campo de la organización y racionalización administrativa, como así también en la divulgación a los diversos niveles, de las nuevas técnicas que se pretendan introducir.

Un segundo aspecto es el logro de una unidad ejecutiva suprema de decisiones que contemple el sector público como un todo ínsito en la economía nacional y provincial; eliminando las de tipo particular // que han desequilibrado sesgando la orientación y localización del gasto en toda la década.

En este sentido deberán introducirse técnicas tendientes a evaluar las relaciones costo-beneficio con las cuales será posible adoptar / tales decisiones prioritarias de orden político con criterio de cierta permanencia y fundadamente.

No menos importante será la consideración de las condiciones socio-económicas vigentes en ciertos departamentos de la Provincia, donde / se han puesto de manifiesto aspectos relativos a mortalidad infantil, "esperanza de vida" y analfabetismo que no pueden ser desconocidas ni demoradas en su atenuación pero que, por su carácter y urgencia configuran un marco del que no puede estar ausente el Gobierno local, pese a involucrar también un problema nacional de orden regional.

Estos aspectos, mencionados en carácter de ejemplos, procuran alertar sobre temas que si bien no están insertos en ningún Plan concreto, pueden condicionar la efectividad de cualquiera que se pretenda poner en ejecución y que por ello, no pueden dejar de ser tenidos en cuenta.

4.1.- Recursos comprometidos.

Ya en forma más concreta, la elaboración de cualquier Plan implica la movilización de recursos que pueden provenir de una distinta utilización de los existentes o procurando nuevos hasta ahora no utilizados.

También en este caso se puede realizar una doble discriminación: / en el primer caso pueden lograrse mediante un reacondamamiento de todos los recursos -incluyendo su crecimiento vegetativo- en base a // nuevas prioridades o, en su defecto, reorientando sólo con ese fin / dichos incrementos; en el segundo caso, en cambio, pueden provenir / del aumento de la presión tributaria -por vía de los mismos o nuevos tributos- como también por incremento en las proporciones de los recursos de coparticipación o del crédito y por la utilización de o-// tras fuentes hasta ahora no utilizadas, como podría ser una amplia- / ción de la actividad empresarial del Estado.

De todas maneras en ambas circunstancias se trata de un mismo problema: la liberación de recursos para afectarlos a nuevas finalidades o funciones no ejecutadas o realizadas hasta la fecha en forma insuficiente.

Este remanente "libre" para tales fines surgirá de la siguiente relación:

Recursos "libres" = Recursos Totales - Gastos Comprometidos

En el segundo miembro el término "Gastos Comprometidos" requiere / su propio análisis pues conceptualmente involucra a todas aquellas e / rogaciones que, cualquiera sea las decisiones que se tomen, no pue- / den dejar de ser atendidas por ser preexistentes o imprescindibles.

4.1.1.- Gastos comprometidos en la inversión.

En el momento que se decide implementar un plan determinado deberá tenerse en cuenta cual ha sido la poporción del gasto que / la jurisdicción afecta a inversión. En este sentido en el trieño 1969/71, a través del gasto consolidado provincial se advierte la siguiente participación relativa:

<u>Concepto</u>	Ejercicio Fiscal		
	(% s/Total Gto. Consol.)		
	<u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Inversión Física	<u>32,7</u>	<u>24,1</u>	<u>19,9</u>
Bienes	3,5	3,7	5,1
Trabajos Públicos	29,2	20,4	14,8
Inversión Financiera	<u>2,0</u>	<u>1,2</u>	<u>0,7</u>
Total	<u>34,7</u>	<u>25,3</u>	<u>20,6</u>
	=====	=====	=====

A su vez, dentro de los citados rubros, el de mayor flexibili-
dad es el relativo a "Trabajos públicos". En cuanto al mismo se
debe realizar una desagregación tendiente a detectar en que medi
da las erogaciones están destinadas a cumplir con obras contra
das precedentemente y en que proporción corresponden a gastos de
mantenimiento y conservación del capital operativo del sector pú
blico.

Como ya se ha señalado, en todo el decenio 1962/71 las obras en
infraestructura vial jugaron un rol fundamental, absorbiendo en /
forma preponderante tales erogaciones. Si sobre las mismas se de
tecta la proporción relativa en que tales obras se extienden en /
su ejecución en por lo menos tres ejercicios para comprometer //

los recursos, nos encontramos con que en 1971 el 44,24 % corresponden a obras cuya iniciación data por lo menos del año 1969; en 1968 un 43,68 % están referidas a decisiones tomadas en 1966 y en 1965 un 66,45 % que están referidas a obras anteriores a 1963.

Ello pone de manifiesto que, por el carácter de las mismas (largo período de ejecución), los programas viales tienen como característica tornar fuertemente rígida la inversión de los ejercicios fiscales posteriores.

Como prueba de ello se puede señalar que en 1972 todavía se registran erogaciones de una obra comenzada en 1965 y de cinco que datan de 1966.

Si se procede, con igual criterio a detectar las que corresponden a mantenimiento y conservación, se observa que en 1965 representaron el 11,06 %; en 1968 el 13,56 % y en 1971 el 14,92 %.

De esta forma, las presuntas nuevas decisiones en materia de obras que pudieron realizarse en los precitados ejercicios fiscales sólo significaron, respectivamente, el 22,49 % en 1965; 42,76 % en 1968 y 40,84 % en 1971.

Queda así cuantificada la reducción que en cuanto a disposición de recursos "libres" de afectación, ha contado el sector público provincial en la materia.

Esto sin considerar si las necesidades de conservación están en relación con las erogaciones reales o si, constreñida por las inflexibilidades y requerimientos; han sido reducidas en sus niveles mínimos indispensables.

Debe advertirse que en las inversiones no vinculadas a infraestructura vial el ciclo de ejecución se cumple como promedio en dos ejercicios fiscales y que las vinculadas a conservación y reparación

asumen una proporción mayor que en aquél sector (34,15 % en 1971); por lo que el total de recursos "libres" también queda estrechado por este rubro.

4.1.2.- Gastos comprometidos en funcionamiento.

Otro de los aspectos que enmarcan la posible disposición de los recursos es la referida a la atención del "aparato" general de la Administración que se refleja en los gastos de funcionamiento.

En el trienio sujeto a análisis su evolución relativa con respecto al total del gasto consolidado es la siguiente:

<u>Concepto</u>	Ejercicio Fiscal		
	<u>% s/Total Gto. Consolidado)</u> <u>1969</u>	<u>1970</u>	<u>1971</u>
Gastos en Personal	39,9	44,9	49,9
Compra de Bienes	3,1	3,3	3,4
Compra de Servicios	<u>2,8</u>	<u>3,3</u>	<u>3,6</u>
Total	45,8	51,5	56,9
	=====	=====	=====

Al margen de variaciones de tipo coyuntural, se puede señalar que algo más de la mitad de las erogaciones están referidas a los citados gastos de funcionamiento y que, en general registran una cierta permanencia pues en 1963 ascendieron al 53,90 % y en 1966 al 50,77 %.

Dentro de ellos los en personal asumen una proporción preponderante (lo que hace muy difícil su reducción) ya que en 1963 involucraron el 49,19 %; en 1966 el 46,11 % y en 1971 el 49,85 %.

Además de dichas erogaciones, ofrecen fuerte inflexibilidad, y por lo tanto se constituyen en sendos factores de rigidez, dentro de los Gastos Corrientes los Intereses y Costos de la Deuda Pública y las /

Transferencias --referidas especialmente a los regímenes de coparticipación a Municipios y Comunas y a servicios sociales (educación y seguridad social). De la misma manera, dentro de los Gastos de Capital deben mencionarse los afectados a la amortización de la Deuda Pública, vinculada a compromisos preestablecidos y derivados de la acción anterior del Estado.

Su participación relativa ha sido en el último trienio analizado:

Concepto	Ejercicio Fiscal		
	(% s/Total Gto. Consolidado)		
	1969	1970	1971
Intereses y Gtos. Deuda	0,8	1,8	1,0
Transferencias Corrientes	16,7	17,8	19,4
Amortización de la Deuda	<u>1,8</u>	<u>3,2</u>	<u>1,6</u>
Total	19,3	22,8	22,0
	====	====	====

En atención a tales proporciones, si se adopta un promedio del trienio para traducir la ecuación que permite determinar la cantidad de recursos "libres", nos encontraríamos con el siguiente resultado:

Recursos Totales = 100

Menos:

Gasto Comprometidos

Funcionamiento	51,40
Servicios Deuda	3,4
Transf. Ctes.	<u>18,0</u> 72,8
Inversión Real	
Obras p/ "rezago"	10,6
Mantenimiento y Conservac.	<u>3,9</u> <u>14,5</u> <u>87,3</u>
Recursos de "libre" decisión	12,7
	====

Como se advierte, el margen para encarar un programa ajeno a las decisiones ya tomadas, compromisos contraídos con anterioridad al / mismo o erogaciones imprescindibles es muy bajo pues solo habría / ascendido en promedio durante el trienio al 12,7 % del total.

4.1.3.- Afectaciones específicas de recursos.

Otra de las fuentes de rigidez la constituyen los recursos que es tán afectados a un destino específico. Dentro de ellos, los más importantes están referidos a los regímenes de distribución interju- / risdiccional regidos por el Decreto 505/58 y las leyes 15.273 y /// 15.274; jugando un rol de menor cuantía los vinculados al sector e- / nergético.

Debe señalarse que los mismos, con respecto al total de Provincias tienen la siguiente evolución:

Ejercicio	14.788/14.390	D.L. 505/58	(2)	(5)
Fiscal	y 14.060 (1)	15.273 y 15.274 (2)	(1)	
	(en millones de \$)			
1965	825,0	35,2	4,26	
1967	1.443,3	123,1	8,52	
1969	1.946,5	194,7	10,00	
1971	2.583,1	239,3	9,26	

Se observa la importancia relativa de los recursos afectados a in- / versión vial con respecto al total de ingresos de coparticipación sin / afectación específica que recibieron las Provincias.

Los mismos tienen además una particularidad: a los efectos de no / ver reducida la distribución, cada jurisdicción debe equiparar por lo / menos los fondos recibidos de la Nación y ello obliga a orientar -aún /

ante un distinto esquema de urgencias y prioridades- los recursos // que deben desviarse a ese destino.

Si se realiza un estudio particularizado para cada Provincia se // puede llegar a resultados absurdos: en Chaco; por ejemplo, en que la proporción de retención en la escuela primaria sólo llega al 20,3 % (Plan Trienal 1974/77) y la mortalidad infantil al 100,1 por mil; / el 63.4 % de la inversión en 1970 estuvo vinculada a infraestructura vial.

Es obvio que todas las provincias no pueden contemplarlas en forma permanente; tal como lo impone dicho régimen desde el año 1932.

En lo referente a la Provincia de Santa Fé, el cumplimiento del // mismo significa la afectación de recursos (doblado a los percibidos de la Nación) que en el decenio 1962/72 evolucionan de la siguiente forma:

Ejercicio Fiscal	Ingresos Sector Público		(1) (2)	(%)
	Afectados a Vialidad (1)	Totales (2)		
	(en millones de m\$n)			
1962	546,8	10.226,6	5,34	
1963	831,6	12.435,2	6,68	
1964	1.502,8	15.348,9	9,79	
1965	1.686,0	23.197,7	7,26	
1966	1.462,0	30.837,7	4,74	
1967	2.149,0	40.177,8	5,34	
1968	3.425,2	57.423,3	5,96	
1969	3.973,2	63.884,2	6,21	
1970	4.898,4	67.638,2	7,24	
1971	6.086,6	83.425,1	7,29	
1972	7.214,4	130.935,6	5,50	

Es evidente a través de la serie, la gravitación que tiene en las decisiones sobre la orientación de la inversión y el esquema de las leyes vinculadas a los gravámenes sobre los combustibles que introducen un factor de rigidez, configurando una nueva inflexibilidad / en la gestión del sector público provincial.

Debe recordarse que la Nación -para los recursos de tal origen que le corresponden- ha variado su destino, bifurcándolos hacia vialidad, energía y la propia Tesorería General; hechos estos que no se han // contemplado para las Provincias que siguen férreamente atadas al destino primero de dichos fondos.

En cuanto a la evolución de los recursos tributarios afectados de las diversas jurisdicciones a vialidad y energía, con respecto a la recaudación total, siguen la siguiente evolución:

Ejercicio Fiscal	Impuestos Afectados		Total Afectado	% s/Trib. + Conartic.
	Provinciales	Nacionales		
1962	505,7	273,4	779,1	11,4
1963	719,7	415,8	1.195,5	13,8
1964	1.191,9	751,4	1.943,3	13,2
1965	2.165,9	843,0	3.008,9	17,8
1966	1.453,9	731,0	2.184,9	9,3
1967	1.899,8	1.074,5	2.974,3	7,1
1968	1.372,2	2.572,8	3.945,0	10,7
1969	1.511,2	3.134,6	4.645,8	10,4
1970	2.370,5	3.903,1	6.273,6	12,8
1971	2.402,0	4.510,2	6.912,2	12,1
1972	1.656,0	6.413,0	8.069,0	10,5

Las relaciones obtenidas entre los precitados y los recursos tributarios de administración propia y percibidos por los diversos regímenes de distribución interjurisdiccional a cargo de la Nación // dan una explicación bastante clara de los motivos por los cuales // las inversiones en vialidad y energía constituyen en el decenio el 92,16 % del total de trabajos públicos. En suma existen reparticiones relativamente "ricas" que pueden desarrollar programas propios - a veces que hasta las superan técnica y financieramente - con total ausencia de las necesidades generales y de los restantes servicios públicos que tienden a descapitalizarse progresivamente.

5.- Financiamiento Público.

En el tratamiento de los capítulos precedentes -especialmente en 1.1.1.1. se ha detectado un esquema estructural del financiamiento público en la Provincia y su evolución fue tema del / punto 1.1.5.

De los mismos surge la escasa relevancia que tienen el crédito y la utilización de precios para el esquema de financiamiento a doptado por todas las Provincias, dentro de las cuales Santa Fé no es una excepción.

Debe advertirse que todo desequilibrio en la ejecución presupuestaria implica postergaciones en los compromisos y, en última instancia, la provisión por parte de la Nación de los recursos adicionales a través de créditos o de aportes no reintegrables.

Ello se explica porque las Provincias tienen virtualmente vedada la posibilidad de acceder a las fuentes de crédito que utiliza en forma casi exclusiva aquella jurisdicción.

Asimismo, el financiamiento del déficit por vía de recursos e misionarios son resortes nacionales exclusivos, pese a que sus efectos sobre el nivel general de precios provoca serias dis-// torsiones en las finanzas provinciales.

De esta forma, las Provincias, que no son responsables del manejo monetario, sufren en su ejecución presupuestaria consecuencias que no les cabe preveer y más aún, sobre las que no tienen anticipadamente los elementos necesarios para realizar la consecuente cobertura.

Por tal causa, el financiamiento a nivel nacional tiene factores que los flexibilizan y, por el contrario, en las Provincias se carece de tales elementos.

Será conveniente estudiar hacia el futuro, dentro de un distinto enfoque de distribución o coordinación de funciones entre las respectivas jurisdicciones, un nuevo concepto de coparticipación en materia de recursos en que se incluyan todos aquellos que la Nación ha monopolizado de hecho o de derecho. En tal esquema la coparticipación en la utilización del crédito y los recursos emisarios -en última instancia de naturaleza tributaria- no puede ser excluída.

Si no se toma en cuenta dentro del sector público provincial los recursos generados por el Banco Provincial y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia en atención a la particular especificidad de sus funciones; el financiamiento del resto de los organismos que lo componen presentan en el quinquenio // 1968/72 la siguiente evolución:

<u>Ejercicio Fiscal</u>	<u>Tributos Percibidos (% s/Total)</u>		<u>Rec. de Capital y Otros</u>
	<u>Provinciales</u>	<u>Nacionales</u>	
1968	34,22	39,74	26,04
1969	37,99	43,16	18,85
1970	42,33	43,69	13,98
1971	42,06	42,14	15,80 (+)
1972	35,38	35,64	28,98 (+)

(+) Gravitan un aporte no reintegrable en 1971 de \$ 33,1 millones y en 1972 de \$ 204,9 millones, que implican, respectivamente el 4,0 % y 19,0 % de los ingresos considerados.

Se advierte con nitidez que el total de los recursos tributarios -no computando los precitados "aportes no reintegrables"- han elevado su participación relativa en ^{el} período considerado del 73,96 % en 1968 al 87,67 %; con lo que se pone de relieve que en esta fuente estriba sustancialmente el financiamiento provincial.

5.1.- Estructura y evolución de los recursos.

Dado que los recursos de fuente tributaria tienen un peso tan preponderante debe dividirse el análisis entre los relativos a distribución interjurisdiccional a cargo de la Nación y los de administración propia.

5.1.1.- Tributos administrados por la Nación y sujetos a distribución con las Provincias.

En el período analizado estaban en vigencia los regímenes de la leyes 14.788 y sus modificatorias; 14.390, 14.060, 15.272 y 15.273, como así también el del Decreto 505/58.

Con posterioridad, por conducto del Decreto-Ley N° 20.221 los tres primeros han sido unificados pero su incidencia en los ingresos provinciales todavía no tienen expresión cuantitativa en el presente trabajo aunque, al elevarse la distribución primaria (48,5 %) a favor de las Provincias, es de suponer que el coeficiente fijo que corresponde a Santa Fé (4,3935 %) significará un incremento considerable de tales ingresos.

En los últimos años las Provincias han sufrido graves menoscabos en sus ingresos pues la disminución unilateral de la distribución primaria que bajó del 40 % a sólo el 35,46%, impuestos por el Gobierno Nacional en 1967; fue seguida de

otros actos violatorios del régimen pues se omitió incluir entre los ingresos tributarios coparticipables el producido del Impuesto de Regularización establecido por la Ley N° 18.529, de la misma manera que se aplicó un sistema totalmente arbitrario para el tributo nacional sobre el parque automotor. Los dos primeros implicaron entre los años 1967 y 1972 una merma de aproximadamente m\$ñ 21.400 millones para la Provincia de Santa Fé.

En cuanto a los tres ordenamientos legales vinculados al "Fondo para Vialidad", debe destacarse que las Provincias nunca han tenido papel protagónico en la discusión de los parámetros e incluso en la reducción en su perjuicio por vía del decreto // // // // // 10.670/61 y las leyes 16.657, 17.597 y 20.073 del total global / sujeto a distribución. Solamente por ésta última se redujo el Fondo de los Combustibles en un 7,275 % lo que representó para las Provincias una pérdida del 21,52 % sobre los recursos percibidos en ese momento.

Es particularmente curioso que habiendo tenido una larga trayectoria de reivindicación de derechos en los recursos tributarios sin afectación, las Provincias no hayan cumplido semejante gestión con respecto a estos últimos y que se mantenga a través del artículo 28° del Decreto 505/58 la norma ya establecida en la vieja ley 11.658 que las obliga a doblar el aporte para obras viales / con recursos propios para no perjudicarse en la distribución correspondiente.

La evolución relativa de ambos recursos tributarios provenientes de la Nación, en el mismo lapso, es la siguiente:

Ejercicio Fiscal	Tributos Coparticipados (% s/Total)	
	s/Afectación	c/Afectación
1968	87,06	12,94
1969	86,79	13,21
1970	84,33	15,67
1971	84,26	15,74
1972	83,33	16,67

Como se observa, los tributos afectados van creciendo en su importancia relativa y su influencia deformante del gasto público / provincial debe ser corregido mediante la elaboración de un nuevo régimen en que participen activamente las jurisdicciones locales.

5.1.2.- Tributos administrados por la Provincia.

Solamente con respecto a éstos se posee las facultades y resortes para utilizarlos como fuente de ingresos y además promover efectos sobre la economía general.

Debe tenerse muy presente para ello lo señalado sobre la "presión" o "carga" tributaria que, además de ser bastante moderada, tiende a reducirse considerablemente; lo que, obviamente disminuye las posibilidades de obtener efectos extra-fiscales.

En un estudio anterior sobre efectos económicos de los tributos provinciales (°) que puede ser extendido en sus conclusiones a Santa Fé, por su semejante estructura impositiva, se establece a través del análisis de traslación e incidencia que más del setenta por

(°) S. Treber - "Tributación en la Provincia de Córdoba" (C.F.I.)



ciento de aquellos tienen fuerte propensión en tal sentido.

La composición relativa de la recaudación en esta última ha evolucionado en la siguiente forma:

Tributos	Ejercicio Fiscal (en % del total)						
	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Activ. Lucrativas	25,65	26,89	30,13	30,12	30,44	31,81	29,32
Sellos y tasas R. de S.	29,43	28,65	30,72	27,22	26,12	24,63	26,36
Inmobiliario	11,19	13,05	10,05	12,44	11,11	11,21	12,29
Automotores	7,87	6,68	7,68	7,55	7,27	6,69	9,48
Aportes Ley 5110	7,49	7,49	8,19	7,35	6,83	7,54	7,80
Energía y Combustibles	10,65	9,79	4,55	4,57	7,12	5,99	3,17
Espectáculos y Juegos	0,92	0,83	0,90	4,14	4,29	4,62	5,25
Trans. Grat. Bienes	2,63	2,87	3,38	3,33	3,45	4,57	4,68
Contrib. de Mejoras	2,85	2,68	3,47	2,65	2,75	2,41	1,12
Tasas y Otros	1,32	1,07	0,93	0,63	0,62	0,53	0,53
Totales	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

De acuerdo a la misma, los tres primeros tributos configuran más de las dos terceras partes de la recaudación. Su más alta participación es el año 1968 con el 70,90 % y la más baja en los ejercicios 1966 y 1972 en que ascienden al 66,27 %; lo que pone de manifiesto la escasa variación relativa que tienen -en conjunto- dentro del período.

En el lapso 1966-68 el de mayor productividad ha sido el Impuesto de Sellos (incluyendo Tasas Retributivas de Servicios pagadas por esa vía), hecho que también se registra dentro del decenio en 1965; los restantes años corresponde ese lugar al Impuesto a las Actividades Lu

crativas.-

Los tributos sobre el consumo de energía y combustibles bajan en su participación relativa pues los regímenes de las leyes 16.657 y 17.597, esta última del 28 de diciembre de 1967; eliminando la jurisdicción // provincial el gravamen sobre el consumo de nafta que hasta un 15% sobre el precio de venta preveía el Decreto 505/58; unificando el régimen de imposición a nivel nacional con distribución posterior a las / Provincias.-

5.1.3.- Régimen de Fomento Industrial.-

Los antecedentes datan de las leyes N° 1036 (Año 1900); N° 1169 (Año 1903) y N° 1898 (Año 1917) que "exoneran de todo impuesto" a los frigoríficos que se establezcan.- La primera lo hace por diez años y en las dos posteriores se amplía, respectivamente, a 30 y 40 años.-

El 22 de agosto de 1932 se promulga la ley N° 2190 que hace lo propio con "todo establecimiento nuevo" siempre que "se refiera a productos de los cuales el país es tributario del extranjero".-

El término es de diez años y deberá contar como mínimo con un personal de quince personas.-

La Provincia estableció posteriormente diversos regímenes tendientes a la promoción industrial a través de incentivos fiscales. Sucesivamente, en 1942 la ley N° 3068; la N° 3529 de 1951; el Decreto-ley N° 9132/56 y la ley N° 6410 de 1968 (con su modificatoria 6829 de 1972) han venido regulando en la materia.-

Los beneficios alcanzan a todas las industrias de transformación o manufactureras que se instalen en el territorio de la Provincia, cualquiera sea la naturaleza de los productos a elaborarse" (art. 4°) con las exclusiones previstas en el artículo 7° y preveen una escala de beneficios más liberal para las "industrias nuevas" que se extiende a 15 años si se instala en zona "subdesarrollada" (Dptos. 9 de Julio, Vera, Gral. Obligado, San Cristóbal, San Justo, San Javier y Garay).-

La ley N° 6829 afecta con un gravámen del 2% los ingresos computables de las empresas comprendidas como aporte a favor del Banco Santafesino de Inversión y Desarrollo.-

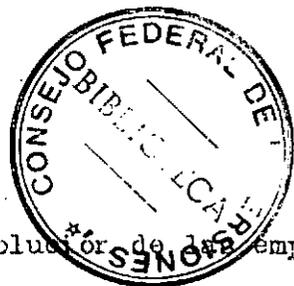
De acuerdo al régimen del Decreto-Ley 9132/56 las empresas eximidas ascienden a 957; distribuidas geográficamente 49 en la zona Norte (9 de Julio, Vera, Gral. Obligado, San Cristóbal y Garay); 263 en la zona Centro (Castellanos, Las Colonias, La Capital, San Martín y San Jerónimo) y 645 en la zona Sud (Belgrano, Iriondo, Caseros, San Lorenzo, Rosario, General López y Constitución).- Cabe destacar que Rosario (464) y La Capital (136) representan el 62,69% de las empresas comprendidas.-

Dentro del régimen de la ley N° 6410 existen 132 empresas comprendidas que corresponden 13 a la zona Norte; 51 a la zona Centro y 68 a la zona Sud. Rosario (51) y La Capital (24) absorben el 56,82% de las empresas involucradas.-

Las industrias declaradas prioritarias pueden recibir beneficios de hasta 20 años de exención en la zona Norte.-

En cuanto a las actividades promovidas, las empresas están distribuidas de la siguiente forma:

	Régimen Ley 9132/56			Régimen Ley 6410		
	Zona Norte	Zona Centro	Zona Sud	Zona Norte	Zona Centro	Zona Sud
Productos Metálicos	6	48	149	-	3	9
Productos Alimenticios (exc. Bebidas)	16	53	67	7	21	7
Maquinarias	-	35	80	1	4	8
Manufacturas Diversas	2	33	78	-	2	3
Metálicas Básicas	2	14	50	-	-	8
Productos Químicos	6	15	40	1	3	10
Otras	<u>17</u>	<u>65</u>	<u>181</u>	<u>4</u>	<u>18</u>	<u>23</u>
Total	<u>49</u>	<u>263</u>	<u>645</u>	<u>13</u>	<u>51</u>	<u>68</u>



Si bien no se cuenta con estadísticas sobre la evolución de las empresas y menos aún del costo social que implican las desgravaciones, se puede advertir que las radicadas en la zona Norte sólo representan el 5,69% del total por lo que el objetivo promocional en ese sentido no parece haber sido cumplido.

En cuanto al presunto efecto deseado de orientar empresas para que se radiquen dentro de la Provincia de Santa Fé, debe tenerse en cuenta que todas las Provincias han legislado en igual forma con lo que las desgravaciones son comunes y, por lo tanto, han dejado de jugar un rol en /// cuanto a la localización de las mismas.

Debe tenerse también en cuenta la escasa "carga" fiscal que representa el régimen tributario provincial y las respuestas dadas a diversas / encuestas por empresarios beneficiados por los incentivos que no consideraran a estos como un factor determinante. (°)

Será conveniente realizar una investigación sobre el costo social (menores ingresos tributarios) y establecer los servicios que podrían ser / mejorados o el incremento de las inversiones que alternativamente se habrían realizado con tales sumas para tener una idea de los resultados / de esta política que pretende poner en supuesta competencia a las distintas provincias; hecho que no se produce al haber reaccionado de la / misma forma todas las jurisdicciones.

5.1.4.- Recursos no utilizados en plenitud.

Llama particularmente la atención que habiendo centralizado su inversión la Provincia en obras viales de singular importancia, la Contribución de mejoras no represente un rubro significativo de la recaudación

(°) C.F.I. - "La política fiscal en Argentina" - Tomo II

Carlos H, Resk - "Incentivos fiscales a la inversión" Iras. Jornadas de Finanzas Públicas - Ed. Macchi.

tributaria.

Al no concretarse tal circunstancia, las obras realizadas deben haber valorizado fuertemente las tierras rurales, produciendo una redistribución de la riqueza en beneficio de los propietarios de tales zonas. Dado que la infraestructura vial se ha concentrado especialmente en las zonas Centro y Sud; desde el punto de vista regional, la zona Norte ha sido también por esta vía perjudicada.

Al analizar los cálculos presupuestarios con referencia a las recaudaciones, se detecta que en la mayoría de los ejercicios se estimó convertir la en importante fuente de ingresos sin concretarlo. Los años / en que se cumplió las estimaciones en su ejecución, se debió a bajas en los cálculos presupuestarios.

<u>Ejercicio</u>	<u>Recaudación (en millones de m\$u)</u>		<u>Percib. (%)</u> <u>Presup.</u>
	<u>Presupuestada</u>	<u>Percibida</u>	
1962	64,4	24,6	38,1
1963	70,0	56,0	80,0
1964	71,2	71,8	100,8
1965	70,2	109,4	155,8
1966	995,3	307,4	30,8
1967	457,3	409,8	89,6
1968	445,9	593,6	133,1
1969	621,0	555,8	89,5
1970	1.157,0	662,2	57,2
1971	1.502,8	688,7	45,8
1972	885,0	434,5	49,0

5.2.- Análisis de los efectos distributivos de los gastos e ingresos públicos.

Se ha señalado frecuentemente que la presencia y actividad del / sector público actúa en forma semejante a un prisma de cristal /// frente a un rayo solar. Esto significa que por un lado retira capacidad de compra de la economía (de los particulares) a través de las acciones de financiamiento y por el otro orienta el gasto tomando decisiones propias -distintas de las de aquellos- en la ejecución de acciones de producción de bienes y servicios, acumulación o capitalización, de transferencia de ingresos y de regularización o promoción de la actividad económica.

Debe admitirse, en consecuencia, que la sola presencia del Estado, involucra una gestión redistributiva que deberá evaluarse cuantitativa y cualitativamente en cuanto a su signo.

El primer aspecto a destacar es el cuantitativo. Las posibilidades redistributivas dependen en alto grado de la dimensión que adquiera el sector público.

En la Provincia de Santa Fé el núcleo sustancial lo constituye el sector gubernamental ya que las formas empresariales son escasas y de relativa poca significación.

Dentro de las acciones de financiamiento, en consecuencia, quedan prácticamente eliminados como factor redistributivo los precios. El servicio a cargo del Banco Provincial está regulado, en cuanto al mismo por el Banco Central de la República Argentina en un pie de igualdad en cuanto a nivel de intereses y comisiones con el resto de las instituciones del medio y en materia de servicios eléctricos /

cos, existen limitaciones semejantes.

Con referencia a los ingresos tributarios deberá tenerse presente que algo más de la mitad de ellos están constituidos por impuestos / nacionales sometidos a regímenes de distribución interjurisdiccional; razón por la cual las decisiones en materia de política fiscal le caben al gobierno central que dicta las leyes sin previa consulta con los gobiernos locales.

De esta forma los únicos instrumentos a disposición de la Provin-/cia para la captación de capacidad de compra de los particulares son los tributos de administración propia que representan alrededor del cuarenta por ciento de los recursos del sector público.

Debe tenerse en cuenta que la "presión" o "carga" tributaria -en / disminución durante los últimos ejercicios- está por debajo del cuatro por ciento del P.B.I. (p.m.) lo que implica una posibilidad de incidir sobre las variables económicas cuatro veces inferior a la // del Estado nacional el que, a su vez, tiene adicionalmente ingresos por vía de precios que ascienden aproximadamente a un seis por ciento del P.B.I. nacional.

Esto pone en evidencia la escasísima posibilidad de la Provincia / (todas) de actuar sobre la economía por conducto de su política tributaria.

Dentro de este muy limitado contexto deben analizarse cada uno de los principales tributos.

5.2.1.- Efectos de los impuestos provinciales más significativos sobre los precios finales.

5.2.1.1.- Actividades Lucrativas. Pese a que según los li-/neamientos enunciados en el orden nacional el año

1974 marcaría el final de este tributo -pasaría a integrar el IVA- es conveniente esclarecer sobre los efectos de su aplicación.

Al margen de su discusión doctrinaria sobre su carácter trasladable (°) por vía de comprobaciones empíricas se ha demostrado que tiene tales efectos; especialmente dada su evolución en las alícuotas. En oportunidad de // incorporación al régimen tributario la "general" ascendió ^{ha ido} al cuatro por mil y evolucionando posteriormente hasta triplicarse y en sus alícuotas diferenciales al límite del 210 ‰ .

De esta manera se ha convertido para muchas actividades en un componente considerable de sus costos que son previstos por el empresario en la formulación del precio final.

En un estudio ya citado (°°) se ha determinado que considerando la evasión nula, la incidencia por el efecto / piramidación del Impuesto a las Actividades Lucrativas / sobre la "canasta familiar" llegó en Córdoba al 1,46 ‰ / del P.B.I. a p.m. en 1969. Realizando la readecuación de las alícuotas vigentes en la Provincia de Santa Fé a dicho cálculo se obtiene una incidencia final de 1,62 ‰.

Debe tenerse en cuenta que la estimación no considera

(°) D. Jarach - "Curso Sup. D. Tributario - Tomo II;

R. de la Rosa - "Act. Lucrativas"; J.F. Due "Análisis económico de los impuestos".

(°°) S. Treber - "Tributación en la Provincia de Córdoba".

la evasión por lo que, introduciéndola como un dato cierto, la relación debe bajar considerablemente.

En dicho año, por otra parte, la "carga" del Impuesto a las Actividades Lucrativas con respecto al P.B.I. p.m. ascendió al 1,01 %; incluyendo, obviamente toda la gestión económica en la que, como ya se dijo, operan alícuotas diferenciales / más altas que las que gravan los artículos que componen la / "canasta familiar". Para 1971 aquella se redujo al 0,91 %.

En ciertos casos el Impuesto a las Actividades Lucrativas / no se traslada y actúa como un tributo sobre las utilidades / netas. Tal es el caso de todos los productos que tienen pre- / cios finales regulados -ya sea por el Estado, sus productores / o proveedores; razón por la cual no admiten la traslación.

Es el caso de la producción agropecuaria en general, la co / mercialización de automotores nuevos y artículos producidos / por marcas muy difundidas cuyas fábricas imponen precios de / venta al consumidor, reconociendo a sus distribuidores már- / genes brutos fijos sobre los mismos.

5.2.1.2.- Impuesto Inmobiliario: Debe en primera instancia distinguir- / se entre inmuebles rurales y urbanos como así también, den- / tro de estos últimos, los que acupan sus dueños y los afecta- / dos a renta. La situación igualmente es distinta si están in- / cluidos dentro de algún régimen de regulación legal que im- / pide su libre contratación o si rigen sin interferencias las / condiciones del mercado.

El déficit habitacional en la Provincia de Santa Fé había / sido estimado por CONADE al 31/12/63 en 143.697 unidades, o

soa, el 10,6 % del total del país. Dado que a esa fecha existían en la jurisdicción el 9,95 % de las viviendas y el Censo Nacional 1970 sólo registra un 9,41 %; aquél pudo haber crecido, con lo que se pone de manifiesto que probablemente exista un excedente de demanda que favorece la traslación hacia los locadores. Ella se concreta ya sea por vía / de un mayor precio o por cláusulas contractuales en que los impuestos -o sus incrementos futuros- corren por cuenta del inquilino.

En el sector rural las posibilidades de traslación son menores en atención al esquema de Precios regulados que rige para los productos del mismo.

En el año 1969 llegó a representar el 0,42 % del F.B.I. y en 1971 sólo el 0,32 %.

5.2.1.3.- Impuesto de Sellos: Coexisten bajo esta denominación genérica un tributo a la "circulación jurídica" de la riqueza que coincide con la acepción conceptual que le otorga la teoría y una serie de tasas retributivas de servicios que se pagan mediante el uso de sellos.

Dado que ha sido imposible obtener estadística desagregada de ambos y tampoco, dentro del primero, la determinación de los actos jurídicos gravados, es imposible ^{estimar} / su posible incidencia.

Cabe mencionar que en Córdoba para el año 1969 el 17,7 %

de su recaudación estaba vinculada a operaciones sobre inmuebles; el 15,0 % correspondía a tasas de justicia y el 16,7 % a operaciones de Bancos, compañías de seguros y financieras por lo que los otros sectores de la actividad económica de la Provincia, en su conjunto, tributaban el 50,6 % restante.

De ser semejante la estructura en Santa F6, dadas las características poco trasladables de los precitados actos, las posibilidades de ella quedan notablemente reducidas. Considerando la propensión a consumir detectada en el orden nacional para los distintos grupos familiares de ingresos; sólo el 27,8 % de su recaudación incidiría sobre el sesenta por ciento de las familias con ingresos menores. En el año 1966 su recaudación total representó el 0,98 % del P.B.I. a p.m. y en 1971 se redujo a sólo el 0,70 %.

5.2.2.- Efectos de los impuestos provinciales más significativos sobre la asignación de recursos productivos.

En este sentido el análisis tiende a determinar si se provocan modificaciones en los precios de los factores de la producción. Ello se concretaría si la traslación, incidiendo en los precios finales, redujera los niveles de ventas, pero la escasa importancia cuantitativa de la "carga" invalida "a priori" toda posibilidad en tal sentido.

Al margen de ello deberá tenerse muy en cuenta las relaciones externas de provisión que requiere la Provincia. Ello implica que las políticas tributarias de otras jurisdicciones - en especial Capital Federal y Buenos Aires - podrían tener influencia concurrente.

Otro aspecto que merece atención es el ya comentado régimen

promocional que mediante incentivos fiscales procura la radicación en la Provincia y, dentro de ésta en la zona Norte, a través del aumento de los beneficios; de actividades industriales.

Sus metas generales -atraer empresas a la Provincia- queda totalmente anulada por la vigencia en todas las jurisdicciones de regímenes semejantes. En cuanto al incremento de las plantas radicadas en la zona más rezagada, los resultados son muy poco alentadores: no llegan al seis por ciento de las mismas.

Una faceta de singular importancia es la referida al régimen de propiedad e intensidad en la utilización de la tierra rural.

Un estudio del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia (°) expresa que "Los tres aspectos señalados y referidos al factor tierra son importantes para un análisis a fondo del sector, desde que en la actual situación del agro, especialmente pampeano, y atendiendo a las condiciones del mercado que determinarían una particular forma de producción sin aumentos de insumos que provoquen un mayor costo en la / producción, la variable independiente entre capital, mano de obra y tierra sería ésta última. En tal virtud, la medida de la productividad del sector estaría en función de ella dejando al capital y a la mano de obra como variables dependien- / tes que deben utilizarse atinente a la necesidad de maximizar

(°) "Relevamiento del sector agropecuario de la Provincia de Santa Fé - Tomo II - Situación Estructural.

los rendimientos por hectárea".

Conviene recordar que otro estudio sobre el sector agropecuario realizado por el C.I.D.A. ha señalado que en la Pampa Húmeda las / propiedades "multifamiliares grandes" (más de mil hectáreas), que poseen el 37,0 % de las tierras, sólo generan el 15,0 % de la producción.

De allí que el hecho de que sólo el 13 % de las explotaciones de la Provincia ocupen el 70,4 % de su superficie, puede tener una influencia sustancial en el sector; de la misma manera que el otro / extremo, las de menos de 200 hectáreas (el 84,0 % de las explotaciones) pueden señalar la mayoritaria presencia de unidades antieconómicas en producción.

Debe advertirse asimismo que el índice de concentración estimado por la Dirección Sectorial de Planificación y Control de Gestión / de la Provincia se eleva a 0,65 % y por encima de la media se detectan en los siguientes Departamentos:

<u>Departamento</u>	<u>Ind. de Concentración</u>
Garay	0,86
Vera	0,80
La Capital	0,76
San Javier	0,75
Gral. Obligado	0,72
Nueve de Julio	0,69
General López	0,68
San Cristóbal	0,67

Cabe preguntarse si a través del Impuesto Inmobiliario se ha realizado alguna acción tendiente a modificar tal situación. Conviene recordar que recientemente el Gobierno Nacional ha optado por la implementación del concepto de "renta potencial de la tierra" dentro del nuevo Impuesto a las Ganancias, con lo que se acordaría a la política tributaria un rol importante en el logro de un aumento en la producción sectorial.

Del repaso de las diversas leyes tributaria del decenio no surgen medidas y, menos aún de las técnicas y criterios valuatorios, que permitan suponer una política en tal sentido.

En consecuencia debe concluirse que este instrumento no ha sido utilizado al efecto.

5.2.3.- Efectos de los impuestos provinciales más significativos sobre la distribución del ingreso.

Este aspecto ha sido revalorizado por R. Musgrave en su conocido trabajo sobre carga tributaria.

En nuestro país sólo existen datos de diez años atrás (1963) sobre distribución del ingreso en el orden nacional que han sido extendidos para "el total de las provincias" pero no se ha particularizado para ninguna de ellas.

Ello invalida la posibilidad de realizar un estudio analítico y fundado para Santa Fé.

Se puede, pese a tal dificultad, señalar que por su traslación sobre los precios finales, y la primacía de impuestos "indirectos" -con todas las prevenciones que provoca esta clasificación- manifiesto que la "carga" es regresiva con respecto a los sectores

de menores ingresos aunque limitada por el escaso nivel total de la misma que incluso, ha tendido a disminuir en los últimos ejercicios fiscales.

5.2.4.- Efectos distributivos de los gastos.

La magnitud de los gastos sobre los cuales el sector público provincial tiene capacidad de decisión final es sustancialmente más importante que la referida a sus ingresos.

Ello se debe a que le cabe dar destino a los recursos provenientes de la distribución interjurisdiccional de tributos a cargo de la Nación ya sean éstos con o sin afectación.

La primera conclusión nos estaría señalando que las posibilidades en producir efectos distributivos, en atención al peso cuantitativo de los gastos, estaría indicando la prevalencia de los mismos en // ese sentido.

Para detectar tales orientaciones es conveniente apelar a las revelaciones que surgen de la clasificación funcional.

Tal como se ha analizado oportunamente, los servicios sociales y económicos, "a priori" los más fuertemente redistributivos, representan más de las dos terceras partes del gasto público provincial. Estaríamos en consecuencia, en presencia de una gestión tendiente a favorecer a los sectores de bajos ingresos.

Dentro de dichas erogaciones los orientados a Educación que son / los más altamente significativos, merecen una mención especial para señalar las limitaciones que puede tener semejante generalización.

En efecto, si se tiene en cuenta que en el ciclo primario hay una deserción de aproximadamente el cuarenta por ciento de los alumnos que se inscriben originariamente, será indispensable evaluar la com

posición social y nivel de ingresos de los que no reciben o dejan prematuramente de recibir dicho servicio, para realizar así un // verdadero y efectivo estudio de su posible carácter redistributivo en favor de los titulares de renta ubicados en las escalas inferiores.

En el caso que, tal como se presume, por diversos factores vinculados a su situación socio-económica, se trataran de alumnos pertenecientes a esos tramos de ingreso; debería revisarse el concepto generalizado de que el servicio prestado tiene carácter fuertemente redistributivo.

Realizada esta aclaración de orden general que puede ser extendida a los restantes servicios, cabe señalar algunos aspectos diferenciales que se han detectado en la Provincia.

En primer lugar que pese a la importante proporción del gasto // que se ha afectado a la atención de los Municipios y Comunas, las correspondientes a las zonas más rezagadas de la Provincia (cinco departamentos representan más de la mitad de la superficie y el trece por ciento de la población) sólo perciben el siete por ciento / de dicho total.

Si ello se vincula a la escasa localización de inversiones en // las mismas -que se han cuantificado en el punto 2.8- se puede señalar que la política implementada hasta la fecha ha contribuido a mantener las condiciones preexistentes e incluso, a ensanchar la / brecha de desarrollo.

En cuanto a la formación neta de capital, la orientación casi excluyente de las mismas se reflejó en la realización de obras de in

fraestructura vial y, en menor grado, relativas a energía eléctrica las que, en conjunto, superaron el noventa por ciento de la inversión real. La localización, está dicho, fue prioritariamente de la zona Centro-Sud; incluso a través de la relación "inversión/habitante".

La escasa utilización de la contribución de mejoras, pese a cálculos presupuestarios ambiciosos que sistemáticamente llegaron a cumplirse en proporciones aproximadas a la mitad de los mismos, ha determinado una transferencia hacia beneficiarios directos de los programas viales (propietarios de inmuebles) que han visto elevados los valores venales por esa actividad ajena a su propio esfuerzo. Tampoco en este caso el Impuesto Inmobiliario, en progresivo deterioro absoluto y relativo, ha actuado concurrentemente para captar esa capacidad contributiva adicional.

Debe finalmente señalarse la creciente descapitalización que han afrontado los diversos servicios públicos en el decenio analizado, tal como se puso de manifiesto a través del desarrollo del punto// 2.4.- Ella ha sido tan aguda en toda la Administración que abarcó al propio organismo recaudador, lo que surge nítidamente de la comparación que se ha afectado con la gestión de los mismos en las // Provincias de Córdoba y Entre Ríos.

Será de gran utilidad realizar en el futuro un estudio sobre distribución del ingreso familiar e individual por tramos de ingresos y por actividad económica; vinculándolos a los servicios públicos

que los alcanza en cada caso. Combinando tales resultados con otro pa
ralelo sobre traslación e incidencia de los tributos provinciales se
podrá detectar, en última instancia, el carácter y sentido que adopta
la distribución por vía de la gestión en dicha jurisdicción.

6.- Análisis general del funcionamiento del sector público en la economía.

Luego del desarrollo de los cinco capítulos precedentes, este último pretende resumirlos para la extracción de conclusiones. Con tal propósito se ha dividido el tema en dos aspectos: 1º) Características del funcionamiento del sector público (exógeno e interno); 2º) Recomendaciones para su funcionamiento futuro.

6.1.- Características del funcionamiento del sector público. Se toman en cuenta al efecto las tendencias detectadas en el decenio // en todos los casos que la disposición de datos permite extraerlas a ese lapso- y se particulariza la marcada en los últimos/ ejercicios fiscales.

I - Inserción del sector público en la economía.

1.- Carencia de un plan de Mediano Plazo: La Provincia no elaboró en todo su transcurso un Plan tendiente a definir su gestión y objetivos. Ello ha sido una constante en todas las jurisdicciones dentro del país pues la existencia formal de varios Planes de Desarrollo a nivel nacional no implicaron su real vigencia. A esto, obviamente, se vincula la ausencia de un organismo programador.

2.- Inexistencia de un diagnóstico y proyección global y / sectorial de la economía provincial. Como consecuencia se carece de un diagnóstico de las actividades productivas que permitan conocer sus características, composición, procesos y problemas respectivos; con lo que / se quita posibilidades prácticas a la elaboración futu

ra del precitado Plan de Mediano Plazo.

3.- Deterioro en el valor agregado del sector público con respecto al P.B.I.

En el período 1966/71 dicha relación pasó del 5,67 % a sólo el 4,33 %; con lo que pierde peso su gestión en medida apreciable. Expresado en valor agregado por habitante, se mantiene sin variaciones apreciables, lo que implica que el crecimiento absoluto / del mismo es semejante al de la población y ambos muy inferiores a los del P.B.I. a p.m.

4.- Disminución relativa del Gasto Consolidado con respecto al P.B.I.

También esta relación, aunque en menor medida, se ha deteriorado; en 1966 alcanzó al 6,54 % y en 1971 a 6,13 %. Ello se debe al mayor peso que han asumido las "transferencias" dentro del gasto total consolidado.

5.- Aceleración en la tasa de ocupación absorbida por el sector público.

En el período 1967/69 la ocupación sólo creció a una tasa del /// 1,08 % anual -inferior a la intercensal 1960/70- pero entre 1970 y 1973 se aceleró notablemente llegando a un promedio del 2,49 % que dobla la del crecimiento de la población.

6.- Progresiva disminución de la inversión real.

Si bien en el decenio arroja una media equivalente a la cuarta / parte del gasto total conolidado, en los últimos ejercicios fiscales disminuye considerablemente quedando alrededor de la quinta parte del mismo.

7.- Afectación unilateral de la inversión real.

Las erogaciones de capital han sido afectadas en alta proporción

a la infraestructura vial y, en menor proporción a energía. Entre ambos aspectos han concretado más del noventa por ciento / de las erogaciones comprometidas en obras ejecutadas.

8.- Escasa gestión promotora de las zonas económicamente rezagadas.

La Provincia en su zona Norte afronta la presencia de indicadores socio-económicos verdaderamente alarmantes que denotan condiciones infrahumanas y en profundo desequilibrio con las del / Centro y Sud. Tanto a través de la inversión directa como por / vía de la coparticipación a municipios y Comunas, la acción del sector público provincial contribuyó a acentuar esa situación. Bastará con recordar en este último sentido que a cinco departamentos sólo les correspondió el siete por ciento de la distribución pese a que representan más de la mitad del área geográfica y del trece por ciento de la población total.

9.- Disminución de la "presión" o "carga" tributaria.

Luego de llegar a su punto máximo en el año 1967 con un registro del 4,74 %, la misma ha comenzado a descender colocándose / por debajo de la vigente en las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos. (3,85 % en 1972)

Funcionamiento interno del sector público.

En el apartado anterior se han contemplado los aspectos que lo vinculan a la economía general, provocando efectos directos sobre ella. En este caso se pasa revista a otras facetas que hacen al funcionamiento interno pero que, en última instancia, influyen también en / las resultantes.

1.- Deterioro de los ingresos tributarios de administración propia.

Considerando la recaudación de este origen a valores constantes

se observa un retroceso muy notable que ha restado a la gestión del sector: en el período 1969/72 la contracción ascendió a un 29,5 %.

2.- Disminución en los ingresos percibidos por los diversos regímenes // de distribución interjurisdiccional en tributos a cargo de la Nación.

La tendencia comentada precedentemente también se advierte, y en mayor proporción aún, en esta fuente de financiamiento: en el período 1969/72 la reducción en términos reales ha sido del 33,1 %.

3.- Escasa capitalización de los principales servicios.

Los servicios sociales, que concentran las erogaciones de mayor relevancia cuantitativa en el clasificador funcional han sido escasamente provistos de los elementos necesarios para su prestación ya / que las obras (nuevas y de conservación) en el decenio apenas superaron el seis por ciento del total.

4.- Inversión en alto grado comprometida por obras de gran magnitud que condicionan por varios ejercicios fiscales los recursos.

Las obras de infraestructura vial y sus anexos que se han realizado / en el decenio, además de su unilateral afectación, han tenido una magnitud y plazos de ejecución que han inflexibilizado la toma de decisiones, comprometiendo de esta manera los recursos. La magnitud de / dos de ellas han superado visiblemente las posibilidades reales de la Provincia creando serios problemas financieros. Por otra parte, no se han realizado nunca evaluaciones alternativas de proyectos dentro del sector o intersectoriales.

5.- Crecimiento relativo de los gastos en "Personal".

En los últimos ejercicios fiscales se observa un crecimiento bastante importante de las erogaciones en "funcionamiento" y, dentro de ellas, las específicamente orientadas al pago de remuneraciones del /

personal. Esta circunstancia debe relacionarse con el crecimiento del plantel que entre 1970 y 1973 lo hizo a una tasa anual // del 2,49 %.

6.- Reducción de la importancia relativa de los Organismos Descentralizados dentro de la gestión total.

Las dificultades financieras han provocado una sensible disminución de la inversión real y ella se ha reflejado en la de los organismos descentralizados que, dimensionados para una mayor actividad, han visto crecer relativamente sus gastos de funcionamiento por incremento de sus costos fijos con respecto a la actividad total confiada a los mismos.

7.- Insuficiente dotación económica, humana e instrumental de la Dirección General de Rentas.

El análisis comparativo que se ha hecho del funcionamiento de la Repartición con respecto a dichos organismos de las Provincias / de Córdoba y Entre Ríos ponen en evidencia la escasa dotación de recursos que se le ha dispensado; lo que seguramente ha tenido / condigno reflejo en la baja detectada en la recaudación.

8.- Incomunicación y falta de coordinación entre las diversas reparticiones y organismos.

La visita de las distintas reparticiones permitió advertir la falta de coordinación entre todas ellas: ninguna conoce lo que se // realiza en las restantes y, en consecuencia, es imposible concebir una gestión armónica y coadyuvante. En cada una de ellas se ensayan métodos propios de gestión y priva el "sello personal" / que le otorgan sus respectivos responsables a los diversos niveles.

9.- Falta de indispensables estadísticas para el sector que permitirían un mejor manejo del mismo.

Las estadísticas existentes en la Provincia son muy insuficientes. Bastará con señalar que desde 1968 no se ha continuado la serie del Producto Bruto Interno pese a la importancia que tiene para la interpretación y evaluación de la situación económica general.

No obstante, una mejor sistematización de los esfuerzos que se realizan, especialmente extrayendo mayores beneficios /// del programa de computación que tiene en aplicación la Contaduría General de la Provincia, podría aportar una serie de datos adicionales de gran importancia para una mejor conducción.

Los organismos descentralizados en este sentido, pese a su gestión fácilmente dimensionables en términos de producción real, no son una excepción: no disponen ni llevan datos sistemáticos sobre la misma.

III - RECOMENDACIONES PARA SU FUNCIONAMIENTO FUTURO.

En atención a los aspectos enumerados que contemplan las relaciones "externas" e "internas" del sector público provincial se procede a formular las recomendaciones que se desprenden como consecuencia de las mismas.

1.- Programación global, sectorial e institucional a cargo del Estado.

Debe admitirse que el enorme peso relativo que configura la actividad del sector público nacional con respecto al local

hace que la programación a dicho nivel sea decisiva.

No obstante, tanto la necesidad de que los planes nacionales recepten las verdaderas necesidades provinciales y regionales, como la más eficaz disposición de sus propios recursos, exigen que se realice un esfuerzo local en este sentido. La política de concentración de la inversión real provincial en la zona Centro-Sud es semejante a la realizada por el Gobierno Nacional en la franja litoral-atlántica; ambas cristalizan y acentúan la deformación macrocefálica del país.

En atención a ello se considera indispensable:

1.1.- Dotación de un ente que respaldado ampliamente por el poder político, programe sectorial y especialmente la actividad económica de la Provincia.

Es impostergable hacer un diagnóstico y elaborar un programa de Mediano Plazo. La programación debe ser imperativa para el sector público e indicativa para el privado.

1.2.- Adopción de las técnicas relativas a la implementación del Presupuesto por Programas.

Este instrumento, a veces sólo formalmente adoptado, tiene importantísima participación en todo proceso de programación si se lo implementa seriamente y procura remover los esquemas rutinarios que por inercia se aplican en la elaboración anual de los Presupuestos.

1.3.- Creación de instrumentos efectivos de Control de Gestión.

Es imprescindible crear un "Area de Control de Gestión" tendiente a vigilar el cumplimiento de los respectivos programas y proyectos específicos, no ya en su expresión moneta-

ria que disimula frecuentemente el grado efectivo de ejecución, sino en la real; es decir, en unidades de producción. De esta / forma se podrá asignar responsabilidades y exigir las consiguientes rendiciones de cuentas pues cada jefe -cualquiera sea su rango- deberá tener presente "su" programa e impulsarlo, sabiendo/ que de él depende el éxito general pero que también deberá afrontar la responsabilidad por la ejecución.

1.4.- Incorporación de secciones internas dedicadas a "Evaluación de Proyectos".

La inversión real en la Provincia se ha caracterizado por su orientación unilateral sin medir las prioridades que exigía la / situación general de la misma.

La evaluación de proyectos alternativos tiende a determinar previamente el resultado social de los mismos y a ordenarlos en función de ellos; optimizando los resultados de la gestión global y sectorial son indispensables en los organismos que atienden la / inversión.

1.5.- Recuperación de los niveles de recaudación tributaria y, por ende, de la "presión" fiscal por vía del mejoramiento de la administración fiscal.

1.5.1.- Coordinación interjurisdiccional. En el caso de mantenerse en el futuro el Impuesto a las Actividades Lucrativas se considera conveniente coordinar la legislación con // los fiscos municipales, adoptando el sistema de "cuota / suplementaria", de tal manera que sobre la imposición a nivel provincial se aplique, con destino a aquellos un /

porcentaje adicional que se ingresaría en boleta separada pero en forma simultánea. Se lograría de esta forma unificar la legislación, la materia / gravada y la fiscalización. Idéntico esquema puede aplicarse a los tributos sobre inmuebles.

- 1.5.2.- Unificación de criterios con las demás Provincias sobre leyes de Promoción Industrial. Será conveniente coordinar objetivos y cesar en la tarea de competencia recíproca en que se han embarcado las Provincias ya que esto no beneficia individualmente a ninguna sino que logra reducir en todas los recursos disponibles y hacer más precaria la prestación de los servicios a su cargo. Está demostrado que las radicaciones no se localizan por estos incentivos sino que se aprovechan adicionalmente de ellos.
- 1.5.3.- Relación con Otros Fiscos. Se debe implementar un sistema de intercambio de información más fluido, coordinar el régimen de contralor del Convenio Multilateral y unificar las modalidades de pago y fechas de vencimientos en todas las jurisdicciones.
- 1.5.4.- Dotación de Recursos. La Dirección General de Rentas debe ser dotada de los medios económicos, humanos y técnicos para realizar su gestión. Se considera indispensable que se implemente la "cuenta corriente" de los contribuyentes para poder vigilar el cumplimiento de las obligaciones fiscales en mayor proporción que actualmente. Ello implica

la dotación de los equipos de computación afectados en exclusividad a la Repartición.

1.5.5.- Utilización más eficiente de los ingresos tributarios. Se ha señalado oportunamente la desutilización de la contribución de Mejoras pese a las optimistas previsiones presupuestarias realizadas al efecto como así también el deterioro del Impuesto Inmobiliario. Ambos tributos tienen óptimas calidades redistributivas e implican buenos parámetros para reparto de la "carga" tributaria que han venido siendo reiteradamente desaprovechados.

1.6.- Reformulación de los programas de Obras Públicas.

Se ha detectado una gravísima descapitalización en la prestación de los servicios sociales, especialmente en educación y sanidad, que obligan a reformular las inversiones de los próximos años para atender a dichos "déficits".

1.7.- Formación y perfeccionamiento de los agentes del Estado.

La concreción de las tareas precedentes implica la adecuación del personal a nuevas pautas de funcionamiento en los distintos organismos de la Administración que, a tal efecto, deberán ser ganados para ello y a la vez, dotados de los conocimientos y técnicas a implementarse. Ello presupone la organización de cursos de perfeccionamiento para los diversos niveles de decisión y ejecución.

1.8.- Modificación del actual régimen de coparticipación a Municipios y Comunas.

La distribución de tributos provinciales y nacionales a Municipios y Comunas debe ser reformulada pues hasta la fecha ha servido para

restar recursos a las poblaciones de los Departamentos económicamente rezagados y beneficio de los más desarrollados.

1.9.- Promover la modificación en la afectación y régimen del "Fondo para Vialidad".

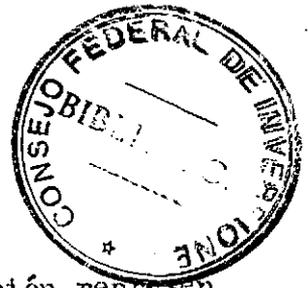
De acuerdo a lo expresado su inflexibilidad impone a las Provincias -incluso contra sus prioridades- a invertir el doble de lo percibido en obras viales. También deben revisarse criterios de distribución y aún de localización de obras ínsitas en el Fondo I.

1.10.- Elaboración de un Plan Estadístico provincial básico.

El manejo y conducción del sector público requiere la disposición sistemática de información que actualmente los órganos gubernamentales de decisión no poseen. Se entiende indispensable la existencia de un esquema básico que provea esa información, coordinando al efecto todos los organismos de la Provincia que a la fecha, en forma inorgánica y muchas veces despreciando su importancia, no la compilan convenientemente.

A todo lo señalado precedentemente deberá agregarse la necesidad de propiciar con carácter permanente a nivel nacional y en coordinación con las restantes Provincias, programas conjuntos armonizados a los efectos de implementar los diversos sectores hacia la optimización de los resultados y a la promoción de las zonas rezagadas.

Es importante tener presente la insuficiencia evidente de las regionalizaciones excluyentes ensayadas hasta la fecha por el CONADE que parten de la "unidad-Provincia" pese a que muchas de ellas -Santa Fé incluida- corresponden incluir dentro de varias, según sus diferentes



zonas geográficas.

No menos trascendente será gestionar no sólo la integración representativa de las regiones económicas del país en la discusión y toma de / decisiones; sino también en los directorios de las principales reparticiones y empresas nacionales, tales como la Dirección Nacional de Viabilidad, la Secretaría de Energía y Combustibles, Agua y Energía de la / Nación, Ferrocarriles Argentinos, Gas del Estado, etc.

Todos estos aspectos contribuirán también a la optimización de las acciones del sector público en la gestión combinada de sus tres jurisdicciones.