

O/N. 311.1
M 15 r
(ej. 2)

42498

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

INFORME FINAL

Reforma del Estado en las Provincias

Ref. Contrato de locación de Obra Exp. 4127

CONTENIDOS:

1. Reforma del Estado primera y segunda fase. Contexto y necesidad de Reforma. Metodología y selección de instrumentos de reforma
2. Análisis del estado actual del proceso de Reforma en las Provincias Argentinas
3. Análisis crítico de los instrumentos de reforma. Fortalezas, debilidades, viabilidad

MENDIARA, Elvira Cristina
CASTRO, Daniel Heriberto
CAO, Horacio Antonio



Mayo de 2000

INDICE

Informe ejecutivo

1. Introducción

2. Reforma del Estado Primera y Segunda Fase. Metodología de abordaje

3. Selección de instrumentos de Reforma

4. Los actores de la reforma

5. Un análisis del avance de las Reformas en las Provincias

6. El impacto de la Reforma

7. Reflexiones finales sobre las Reformas Provinciales

Bibliografía

INFORME EJECUTIVO

El presente informe contiene una versión ordenada del material entregado en los informes de avance, más un análisis del impacto de los procesos de Reforma en los aparatos estatales provinciales y algunas conclusiones y recomendaciones, a modo de reflexión, sobre los procesos de Reforma del Estado en las Provincias Argentinas.

A lo largo del trabajo se denomina 1ª fase de reforma, a las acciones tendientes a adecuar el tamaño y nivel de intervención del Estado a las condiciones generadas por la “crisis fiscal del Estado” y a los cambios acaecidos en la relación Estado - Sociedad a escala internacional. En tanto que se entiende como 2ª fase todas aquellas acciones e instrumentos que tienen por objetivo no tanto operar sobre la relación recursos –gastos y/o el tamaño del estatal, sino con la operación sobre el aparato de Estado y sobre los productos que este desarrolla.

Una primer aproximación, casi apriorística y considerando las distintas experiencias internacionales y la opinión generalizada de los expertos, indica que resulta mucho más sencillo lograr cambios y transformaciones irreversibles cuando el objeto propuesto es solamente restablecer equilibrios fiscales y/o minimizar el Estado (1ª fase) que cuando se trata de mejorar su operación y la calidad de sus sistemas de planeamiento, ejecución y control. (2ª fase).

Por lo tanto es un sobreentendido que una de las claves de éxito de cualquier proceso de Reforma y de su viabilidad está dada por la congruencia entre el tipo de Reforma que se emprende y la situación estructural. Así, emprender Reformas de “reducción del gasto

público” en aparatos estatales con fuerte solvencia fiscal no tiene sentido, como tampoco parece tenerlo plantear esfuerzos organizacionales importantes a aparatos estatales jaqueados por la crisis fiscal y financiera. Por lo general las experiencias mixtas (ajuste + fortalecimiento) no han tenido buen resultado en ninguno de los dos objetivos buscados.

Como primer receptor del impacto de la crisis fiscal y sus secuelas hiperinflacionarias y de las señales políticas, culturales y del mercado mundial, el gobierno central fue el primer y principal promotor de la reforma, aún de la que consideraba debía realizarse en las Provincias. En esta área del estado, la Nación tuvo dos objetivos: 1) evitar que los desequilibrios fiscales de las Provincias amenazaran el equilibrio macroeconómico, 2) desplegar una economía de mercado en todas las regiones del país.

Sin embargo, y a diferencia de la política de shock utilizada en el sector público nacional, a nivel provincial se indujeron políticas de Reforma graduales y a veces contradictorias (contención del gasto público, privatizaciones acotadas, etc. concomitantes a transferencias extraordinarias, programas de salvataje, etc.)

En cuanto a los contenidos de las Reformas a inducir en los niveles subnacionales, el éxito del modelo nacional tiñó todo su tenor. Así, no supo o no pudo ver las diferencias interregionales y/o las distintas funciones que cumplían los niveles subnacionales con respecto a lo que ocurría en la nación. Esto redundó en que los programas que diseñó no siempre incrementaron la eficiencia del Estado ni produjeron el despegue de las economías regionales.

Como se desprende de la información que se vuelca en el presente trabajo, no ha habido una correlación directa entre el despliegue de acciones de Reforma y objetivos alcanzados. En resumen y sin tomar en cuenta el caso de las Provincias “despobladas”, sí puede hallarse alguna correlación, esta se encuentra entre la situación fiscal y económica y el tipo de Provincia. Así, se observa que las de tipo “Avanzado” tienen una situación fiscal y económica positiva, las del tipo “Intermedio” tienen una situación fiscal y económica media y las del tipo “Rezagado” tienen una situación fiscal y económica negativa.

Las razones de esta situación tienen que ver con la fuerza de los determinantes endógenos, con las características de los programas de Reforma que impulsó la Nación y con los mecanismos que, la forma de gobierno federal, permite que las Provincias desarrollen en defensa de actores sociales que no se quiere castigar. Los casos de solvencia fiscal fuera de las Provincias avanzadas parecen deberse más a una sistemática disciplina fiscal (en especial en el manejo del gasto en personal) que a la concreción de acciones de reforma.

Por último, aún en los casos de Provincias periféricas en que se ha llegado a una cierta solvencia fiscal (y reconociendo que es una situación deseable), las Reformas del tipo “nacional” no han producido los impactos esperados (por lo menos en los tiempos deseables). Así, tanto en lo referente al relanzamiento de la economía regional como de las condiciones generales propicias para el desarrollo, la Reforma no generó aquellas condiciones que, se suponía, debía crear.

1. Introducción

1.1. Tareas realizadas. Objetivos. Fundamentación

Luego de los profundos cambios ocurridos en el Estado central, la Reforma del Estado en las Provincias, como así también la distribución de funciones entre los diferentes niveles de Estado y las políticas nacionales de inducción de transformación del sector público subnacional, son temas cruciales de la agenda nacional que seguramente signarán el debate político - administrativo en los próximos años.

Como el proceso que llevó a este nuevo estado de situación de los Estados provinciales en su relación con la Nación fue y es muy contradictorio, cargado de marchas y contramarchas. Esto hace necesario ordenar información, sistematizar tendencias y evaluar los instrumentos aplicados, con el fin de poder realizar una evaluación certera de sus resultados.

En este sentido, el contenido del presente trabajo es un inventario de la situación de los procesos de Reforma en general, un ordenamiento de la información sobre el estado de avance de la Reforma en cada una de las Provincias y una evaluación de la situación en cada jurisdicción.

Cabe acotar que este trabajo se presenta como la síntesis y complemento de dos entregas parciales realizadas con anterioridad. En la primera de ellas se había desarrollado un abordaje conceptual y metodológico de la problemática de la reforma, mientras que en la segunda se transcribieron algunos resultados de programas de Reforma escogidos, los

que fueron seleccionados en virtud de ser indicadores relevantes de la situación general y de cada Provincia.

Los objetivos que se persiguen con este tipo de estudios son múltiples, pero esquemáticamente pueden resumírselos en los de proveer antecedentes e instrumentos para que las Provincias puedan concretar sus propios procesos de Reforma sin tener que transitar por los caminos de prueba y error, con los costos que este método trae aparejados.

En particular se apunta a poder sintetizar una evaluación de las Reformas del Estado realizadas, sus instrumentos y estrategias y poder detectar caminos que han sostenido éxitos, que los hubo, y cuales fracasaron en el logro de los objetivos planteados.

Sobre esta síntesis se busca aportar, a quienes toman decisiones y elaboran planes en las Provincias, aspectos metodológicos e instrumentos de gestión que puedan servirles para próximos diseños.

1.2. Contenidos del trabajo

El trabajo que a continuación se presenta se inicia con una recopilación de aportes conceptuales y enfoques técnicos que sistematizan y ordenan las diferentes posturas referida al tema. En particular nos interesó poner de relieve el enfoque que clasifica a las medidas de transformación del sector público en Reformas del Estado de 1ª y 2ª Generación (Capítulo 2). Las primeras tienen que ver con la transformación de la base productiva en una economía de mercado y la adecuación de la fórmula fiscal al nuevo modelo

de acumulación (Reforma estructural); las segundas se relacionan con más y mejores prestaciones a los ciudadanos (Reforma administrativa o Reforma del aparato estatal).

En el acápite siguiente (Capítulo 3), y sobre la base de los elementos conceptuales volcados, se desarrolla una metodología de clasificación de las reformas, dándose ejemplos de los diferentes tipos y se enumerándose los principales tópicos hacia los cuales se dirigieron. En este sentido se adelanta que en el periodo bajo análisis hubo una primacía absoluta de las Reformas de 1ª generación.

En el capítulo 4 se pasa a analizar cuales fueron los principales actores involucrados en las Reformas Provinciales, que perspectiva de operación tuvieron en cuenta y que instrumentos desarrollaron

Posteriormente (Capítulo 5) se entra de lleno en el análisis de la Reforma en las Provincias, describiendo el avance en cada jurisdicción. Se ha seleccionando como herramienta de análisis algunos ítems característicos como el cumplimiento de los Pactos Fiscales, la concreción de privatizaciones, la modalidad de Ejecución del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (Provincias I y II), etc.

A continuación (Capítulo 6) se lee de manera estratégica estos resultados; esto es, cuales son los determinantes clave por los cuales una jurisdicción ha avanzado en la Reforma y que impacto ha tenido este avance en la situación provincial. Posteriormente se analizan algunas causas que determinan tales resultados.

Por último, a modo de conclusiones, se realizan algunas consideraciones finales sobre de la Reforma del Estado en las Provincias, destacándose aquellas recomendaciones referidas al diseño de programas.

2. Reforma del Estado Primera y Segunda Fase. Metodología de abordaje

2.1. Primera y Segunda etapa de Reforma del Estado en la Argentina

La historia de América Latina en el siglo XX recoge numerosas experiencias de intentos de Reforma estatal a gran escala. Esfuerzos metódicos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del Estado a fin de dotarlo de mayor eficiencia y eficacia.

Hacia los años '60s y '70s, disparados por lo que fue la "Alianza para el Progreso", estos esfuerzos se volverán más sistemáticos, siendo esta la época de la creación de una serie de organismos e institutos con estos objetivos (INAPs, Oficinas de Reforma del Estado y/o de Función Pública, etc.). En esta etapa, y a pesar de tratarse del momento en que el Estado había alcanzado su máxima extensión, la lógica principal de la Reforma no tenía que ver con su reducción sino con el fortalecimiento institucional y un mejor control en la asignación de recursos. Los éxitos, en general, fueron bastante escasos, y las pocas metas alcanzadas tuvieron dificultades para sostenerse en el tiempo.

La nueva ola de reformas, iniciada en los '80 pero consolidada durante los '90, tendrán objetivos y rumbos sustancialmente diferentes. El agotamiento del modelo intervencionista y proteccionista produjo un cambio en el papel del Estados alterando la forma en que se relacionaba con la economía y la sociedad. Los cambios operados en ese ámbito han sido de tal magnitud que en la actualidad la estructura del Estado, sus modos de intervención, sus culturas, las relaciones entre instancias, etc. son totalmente diferentes a las que imperaron durante casi cinco décadas.

Hacer un análisis sobre la Reforma del Estado del nivel nacional llevada adelante por la administración justicialista a partir de 1989 escapa a los objetivos de este informe. Haciendo una síntesis extrema a los fines de este trabajo, se la puede considerar como la estrategia seleccionada para revertir la baja productividad del Estado y el aislamiento económico nacional, y así adecuar el sector público¹ a los cambios acaecidos en la esfera mundial.

Las medidas tomadas en este periodo de tiempo, consistentes esencialmente en reestructurar el aparato institucional y reducir el nivel de gasto, se conoce como la “**Reforma del Estado de Primera Generación**”. Estas medidas implicaron amplias transformaciones, ya que involucraron relaciones de poder internas, modelos de desarrollo y el tipo de inserción en la economía internacional. En este sentido la Reforma del aparato administrativo se cristaliza a partir de producirse un cambio real en las relaciones de poder.

Los objetivos principales de estas Reformas están vinculados con:

- **Reducción del gasto público**, en especial con el objetivo de inducir el fin de las turbulencias macroeconómicas².
- **Ajuste estructural**, que involucra una transformación del modelo de desarrollo y, por ende, del rol del Estado en la economía

Las demandas sociales generadas por el propio devenir del proceso democrático, en un contexto de ajuste recesivo, junto con el propio desarrollo de los objetivos de las Re-

¹ E inducir tal adecuación en el resto de la sociedad.

formas de primera generación, introducen, cada vez con mayor vigor, la necesidad de implementar medidas más eficientes en la aplicación de los escasos recursos públicos, induciendo una segunda fase.

Por otro lado el propio desarrollo de los objetivos de las Reformas de primera generación induce esta segunda fase. Así, para que el Estado pueda convertirse en el principal agente de la estabilización económica y del ajuste estructural, se requiere que tenga una gran capacidad institucional, organizacional y política (Guiñazú, 1999).

La primera generación de Reformas constituyó la “etapa fácil” de la transformación estatal. En efecto, lograr la correlación de fuerzas necesaria, producir un repliegue ordenado del Estado³ y desregular circuitos económicos y de servicios son desafíos técnicos menores con relación a los esfuerzos que supone encarar el profundo proceso que implica la necesaria reingeniería de la burocracia pública

La Reforma de primera generación se presenta como el escenario necesario, mínimo e indispensable para operar un replanteo del Estado en su rol de prestador de servicios básicos y de articulador de intereses contrapuestos. Esta meseta a alcanzar en el camino hacia el objetivo de un "nuevo estado" es un conjunto de condiciones vinculadas por un lado con el equilibrio financiero o al menos la capacidad de manejar el desequilibrio coyuntural, y por otro con la recuperación del aparato burocrático como herramienta del hacer del Estado.

2 En el caso nacional involucraba también acciones en el área monetaria.

3 Que en la Argentina, sobre todo en la primera etapa, no fue así.

Poder hacer frente a los compromisos financieros corrientes (salarios e insumos) y contar con la administración pública a la hora de desarrollar políticas públicas, se convierten en claros indicadores de que la Reforma de primera generación estaba operado exitosamente.

Es decir que a priori, resulta mucho más sencillo lograr Reformas irreversibles cuando su objeto es minimizar el Estado que cuando se trata de mejorarlo. Las Reformas orientadas a lograr menos Estado suponen una reducción de su intervención en diversos planos de su relación con la sociedad, encerrando un renunciamiento a continuar desempeñando los roles implícitos en las responsabilidades transferidas a otros actores sociales o estatales; en cambio las orientadas a mejorarlo no pueden trasladar a nadie la responsabilidad de la gestión, existiendo siempre el riesgo latente de que los cambios que se introduzcan puedan revertirse (Oszlak, 1999a).

Las **“Reformas del Estado de Segunda Generación”** son las Reformas dedicadas a operar sobre el aparato de Estado y sobre los productos que este desarrolla. En este sentido el análisis del proceso en Argentina y Latinoamérica en general distingue las Reformas “orientadas a procesos”, que son aquellas que tienen por objetivo fortalecer el aparato del Estado (capacitación, incorporación de tecnología, optimización de estructuras orgánicas, circuitos, procedimientos, etc.) y las “orientadas a productos”, que tienen por objetivo replantear, la calidad y cantidad de servicios, como así también el universo que se alcanza.

Estas reformas, entonces, deben enfrentar desafíos mucho más arduos que los de 1ª generación: fortalecer lo que queda del sector público e incorporar nuevas funciones que

procuren restablecer los equilibrios políticos y sociales perdidos, más allá de mantener los macroeconómicos ya logrados.

Las dificultades a sortear son equivalentes a las que enfrentaron los países latinoamericanos durante los años '70 con intentos reformistas que conformaron lo que podría llamarse la prehistoria de este proceso.

Estas medidas remiten a una transformación de la cultura y las tecnologías de gestión prevalecientes en el sector público. El relativo fracaso de estas Reformas hasta el momento parecería explicarse por la perenne contradicción entre la racionalidad técnica en que se fundan y la racionalidad política que interfiere su efectiva aplicación. Es decir, los fundamentos técnicos y axiológicos de dichas Reformas (responsabilidad, equidad, transparencia, etc.) son insuficientes para sobreponerse a los intereses no sólo materiales que esas medidas afectan (privilegios, discrecionalidad, nepotismo, etc.) (Oszlak, 1999a)

Para la descentralización también se presenta un desafío crucial. Se trata de generar las condiciones técnicas, políticas y económicas para el autogobierno en el ámbito provincial y municipal. El variado conjunto de respuestas a la demanda planteada por la reforma, respuestas que surgen tanto de los múltiples y contradictorios determinantes como de las diferentes corrientes teóricas que permiten definir estrategias; van a depender de las fuerzas políticas y los recursos técnicos movilizados.

La 2ª fase de Reformas parte del supuesto de privilegiar la importancia de la Reforma administrativa y del servicio civil, de forma de capacitar al Estado para ejercer el papel

que le corresponde en el proceso de transformación y de inclusión social, contrastando con la concepción de quienes asumen que la globalización significa que los gobiernos no son más capaces de perseguir políticas relevantes y efectivas, y que por lo tanto el modelo emergente de las políticas sociales es el de la internacionalización de organizaciones de base de la sociedad.

Por estos días⁴ las transformaciones más profundas se dan en el ámbito de las políticas y los sistemas de oferta y demanda de los servicios sociales. La gerencia de redes políticas sociales con participación del Estado, en sus diferentes niveles, se dirige hacia la transformación de los modelos gerenciales, en especial en programas de combate a la exclusión. Las tendencias de focalización de los programas sociales se inclinan a dirigir el gasto público hacia los sectores más necesitados, aunque superponiéndose con estructuras políticas sectoriales y diseñando un patrón de protección social que no genera derechos ni solidaridad entre los beneficiarios de dichas políticas.

⁴ Es probable que en el futuro próximo se comience a debatir el lugar del Estado en el relanzamiento de economías regionales en crisis.

2.2. Reforma Nacional y Reforma Provincial

Durante el ciclo justicialista 1989 - 1999 se puso en marcha en la jurisdicción federal un programa de Reforma del Estado del tipo que se describe como de 1ª fase. Este proceso tomó el carácter de una verdadera fuga hacia delante (“Cirugía mayor sin anestesia” fue la frase utilizada por el Presidente Menem).

Concomitantemente a las Reformas de primera generación la Nación lanzó y/o mantuvo varios programas de Reforma de segunda generación⁵ con resultado diverso, por lo que puede decirse que en la mayoría de los casos los procesos de Reforma fueron mixtos con la característica de estar impregnados por el subtipo de la primera generación.

En este proceso el Estado central refundó su estatalidad (CFI, 1999), a partir de acciones de privatización, apertura, desregulación y reducción del gasto. El despliegue de este modelo de Reforma produjo los siguientes resultados positivos más destacados:

- recuperación de su capacidad de gestión
- superación de la crisis fiscal
- estabilidad macroeconómica
- servir de disparador de procesos económicos de crecimiento acelerado luego de una década de estancamiento

Dada la importancia del nivel subnacional, la Nación buscó inducir Reformas también en las Provincias. Las mismas se dirigieron principalmente a

- Reformular la distribución de funciones entre la Nación y las Provincias,

- Inducir cambios en el modo de funcionamiento de los Estados Provinciales.

Como se ampliará a lo largo del trabajo, los objetivos de estas políticas nacionales tenían que ver con evitar que las turbulencias provinciales pudieran impactar sobre el escenario macroeconómico nacional y con repetir, a semejanza de lo ocurrido en el nivel nacional, el proceso “disparador” del crecimiento económico a partir de inducir el surgimiento de economías de mercado en el ámbito regional

Es importante destacar que el éxito del modelo nacional tiñó todas las acciones que el Estado central desarrolló en relación con las Provincias. Así, no supo o no pudo ver las diferencias interregionales y/o las distintas funciones que cumplían los niveles subnacionales con respecto a lo que ocurría en la nación.

2.3. El impacto de la reforma

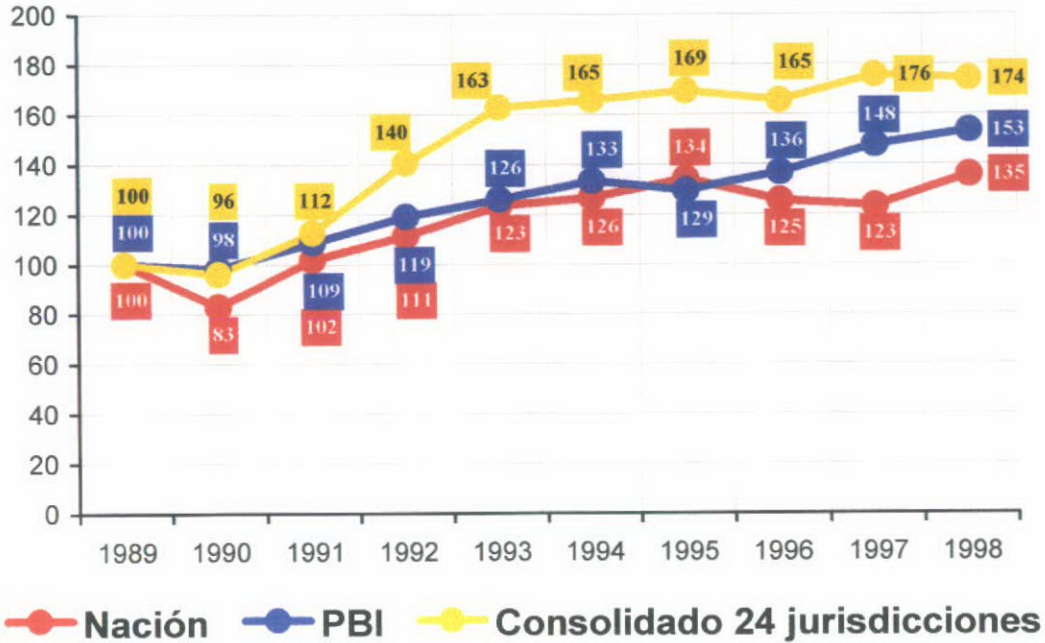
2.3.1. El resultado fiscal

Como ya se mencionó, uno de los objetivos principales de los programas de Reforma era el de sostener la ecuación fiscal del sector público global, a los fines de que no amenazara la convertibilidad.

Un primer punto a analizar es, entonces, como evolucionó el gasto total de la Nación y las Provincias. A lo largo del periodo bajo análisis, la Nación reduce su gasto en términos de PBI, mientras que las Provincias lo incrementan.

5 O al menos de contenido mixto: ajuste fiscal bajo la lógica de incremento de la productividad o de re-

Gráfico N° 1
Gasto de la Nación, Consolidado de Provincias y PBI
Para 1989 = 100



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CFI (2000) y a INDEC, (1999)

Debe remarcar que esta situación sería más extrema si se midiera neta de los incrementos generados por los servicios de la deuda y la crisis del sistema previsional. Tomando estos registros en cuenta la Nación redujo en forma absoluta su gasto.

Para ajustar el análisis hay que tener en cuenta la transferencia de servicios (en especial educativos), situación que juega de incremental en el caso del gasto de Provincias e inversamente para el caso nacional. Sin embargo las tendencias marcadas superan largamente el impacto de esta transferencia de funciones.

Dentro del periodo bajo análisis, pueden verse diferentes etapas. En la primera de ellas, que puede demarcarse alrededor del periodo 91/93 con alguna inercia hasta el efecto tequila (fines del '94) en la que, apoyándose en la citada coyuntura mundial favorable a la economía argentina y a la reforma, produjo profundos cambios en la estructura y funciones del estado.

Una segunda etapa se despliega a partir del tequila (1995). En esta fase el gasto provincial comienza a estabilizarse, si bien el déficit llega a un pico de \$3.600 millones durante 1995. A partir de esa fecha y aprovechando los mayores recursos aportados por la reactivación post-tequila y por la coparticipación del 3% de IVA adicional, y manteniendo el gasto casi congelado, las Provincias lograron por primera vez desde la convertibilidad, reducir el déficit nominal consolidado.

Sin embargo los años 97 y 98 muestran un cierto relajamiento del gasto, que volvió a crecer tras dos años de estancamiento a una tasa cercana al 7% (Fundación Capital 1998). Y si bien esta tendencia se habría revertido en 1999, la recesión hizo que esto no impidiera que la Necesidad de Financiamiento se incrementara de manera notoria.

Cuadro N° 1
Consolidado 24 Jurisdicciones
Total Ingresos, Gasto y Necesidad de Financiamiento
En Millones de \$ y %

Año	Total Ingresos	Total Gasto	Nec. de Financ.	Nec. Fin. como % Ingresos
1,990	11,523	14,101	2,578	22.37
1,991	14,746	16,247	1,501	10.18
1,992	21,804	22,400	596	2.73
1,993	25,507	27,265	1,758	6.89
1,994	27,371	29,561	2,191	8.00
1,995	26,694	29,942	3,248	12.17
1,996	29,081	30,273	1,192	4.10
1,997	32,572	32,687	114	0.35
1,998	33,079	35,026	1,947	5.89
PROY. 1999	32,132	35,370	3,239	10.08

Fuente: CFI (2000)

El tercer elemento a analizar en este sucinto informe es el nivel de endeudamiento provincial. En comparación con el endeudamiento nacional, y en el marco de una notable dispersión interprovincial, el endeudamiento del nivel subnacional es muy inferior. En términos de ingresos, el stock de deuda representa aproximadamente un 54%, es decir 18 mil millones de stock de deuda sobre 33 mil millones de recursos anuales, contra un 200% que mantiene el nivel nacional.

En resumen, y desde una perspectiva estrictamente fiscal, las Provincias no han amenazado críticamente el equilibrio macroeconómico logrado con la convertibilidad. Esto implica el cumplimiento de uno de los objetivos centrales de las políticas dirigidas hacia el nivel subnacional. Sin embargo, y en líneas generales, las Provincias han incrementado su gasto más que la nación, y no han podido superar un crónico y muy variable déficit

2.3.2. Los ciclos de las reformas

En cuanto a las reformas, pueden establecerse dos escenarios claramente diferenciados. Una primera etapa, que llega hasta cerca del efecto tequila, en donde se logran importantes avances, fogueados por el Estado Central que tensionó, a veces de manera crítica, las relaciones Nación - Provincias.

Una segunda etapa que, bajo un escenario más restringido, se busca avanzar por medio de la negociación y seducción de actores sociales, con el único límite de no permitir desajustes fiscales, objetivo por otra parte no cumplido.

La pérdida de consenso, el cambio de conducción económica, la lucha reeleccionista en el seno del justicialismo, el desprestigio de algunas prestaciones de servicios públicos privatizados, los cambios de escenarios regionales e internacionales y el inocultable déficit público se convirtieron en los principales desaceleradores del proceso de reforma. Si los noventa fueron años signados por la Reforma de primera generación que no solo ocuparon la agenda de los gobiernos sino que fueron el discurso de campaña de muchos de los éxitos justicialistas, en la próxima década, el discurso se tendrá que cimentar en la Reforma de segunda generación, que es agenda de gobierno y fue parte del discurso triunfante en las elecciones de octubre de 1999.

Resumiendo los avances de una década de reforma, puede verse que se concluyeron de varios procesos privatizadores, pasando a manos privadas bancos provinciales, empresas de energía, de obras sanitarias, cajas Previsionales, etc. Un resumen de los resultados de este proceso puede verse en el Cuadro N° 12 y en el Anexo I.

En el resto de los frentes (desregulación, eliminación de impuestos distorsivos, modernización del aparato del estado, etc.) los avances que se concretaron poco después del pacto fiscal de 1993, desacelerándose hacia fines del '94. No solo eso, en el caso de desregulación hay sectores que muestran una reversión de las Reformas realizadas. En el capítulo 5 se lista el avance por Provincia en algunos de estos ítems.

2.3.3. El avance en los programas de Reforma

Aún en un escenario cruzado por múltiples tensiones, en casi todas las Provincias se desplegaron planes de reforma. No es fácil arriesgar conclusiones sobre un proceso signado por la variedad de aristas y perspectivas de análisis, más aún cuando las Provincias argentinas se caracterizan por su heterogeneidad. Sin embargo pueden adelantarse algunas conclusiones generales a nivel de hipótesis, a corroborar en el citado segundo informe.

En primer lugar puede decirse que el objetivo que figuraba al tope de las prioridades nacionales, se logró: las Provincias como un todo no fueron un actor particularmente peligroso para la estabilidad macroeconómica.

Coherente con esta situación, se considera que, paralelo a lo que ocurre en el nivel Nacional, las Reformas han sido mucho más exitosas en sus objetivos fiscales (Reformas de 1ª generación) que en los referidos a elevar la cantidad y calidad de servicios ofertados a los ciudadanos (Reformas de 2ª generación).

Pero esta visión global se desarticula en situaciones muy diversas cuando se analizan situaciones puntuales. Esta aparente fortaleza del agregado provincial tiene que ver con el desempeño de las jurisdicciones de mayor tamaño relativo.

A pesar de diez años de programas de Reforma del 1er tipo, hay jurisdicciones con una situación financiera muy delicada, y otras que directamente han colapsado desde el punto de vista fiscal (Corrientes). Para estas se mantiene el interrogante acerca de su capacidad de funcionar articuladas con economías de mercado (Jujuy, La Rioja, Catamarca, etc.).

En cuanto a lo organizacional y al análisis de los productos generados por los Estados Provinciales, el panorama es aún más desalentador. Si bien en algunas Provincias la salida de la crisis fiscal restituyó autoridad al Estado⁶ y, derivada de esta situación, se restablecieron ciertas capacidades mínimas del aparato administrativo, en la medida en que los procesos de Reforma y descentralización no consideraron o le dieron poca importancia al fortalecimiento de los aspectos técnicos y humanos se observó, en algunos casos, una declinación en la cantidad y calidad de los servicios públicos, pronunciando la heterogeneidad regional y social.

Además la ausencia de un proyecto claro para el Estado, su desmantelamiento, los bajos sueldos, el debilitamiento y atraso tecnológico de las estructuras administrativas y la falta de recursos, generaron una atmósfera social de desencanto con lo “público/estatal” que dificulta, hacia el futuro la tarea de su reconstrucción.

Las Provincias en general no aumentaron ni siquiera mejoraron sustancialmente la infraestructura soporte del desarrollo, situación que se torna preocupante sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de las economías se ha transformado demandando nueva y mejor infraestructura.

Las afirmaciones referidas a la situación fiscal y al avance de los programas de Reforma pueden sintetizarse en que, si bien en la etapa bajo análisis no han amenazado el equilibrio fiscal global, su situación dista de haber superado los apremios fiscales y, sobre todo algunas jurisdicciones, necesitan insistir con Reformas del tipo de la primera generación.

6 Sobre todo a partir de recomponer su capacidad de asignar recursos, lo que le brinda una cierta capacidad de disciplinamiento social que había perdido.

3. Selección de instrumentos de reforma.

3.1. Clasificación en tipos

En este punto se desarrollarán algunos ejemplos de cada uno de los tipos de Reforma enumerados. Queda claro que los diferentes tipos analizados tienen articulaciones entre sí y que, en última instancia, todos los tipos son mixtos. De igual manera, y dadas las características del contexto, en buena medida casi todo el espectro reformista estuvo impregnado por acciones tendientes a reducir el gasto público (subtipo “i.a”) dentro de la clasificación que se despliega a continuación).

A pesar de esta situación, y a los efectos de poder avanzar en el estudio de los diferentes instrumentos, se tomó en cuenta la lógica central de cada acción de reforma, más allá de la citada sobredeterminación.

Como se dijo, el abordaje que se seleccionó para analizar las Reformas divide a las mismas en dos tipos claramente diferenciados:

i) Reformas de Primera Generación: tienen el objetivo de reducir el tamaño y la intervención del estado, y a la vez que recuperar la estructura burocrática para utilizarla para promover el desarrollo de una economía de mercado. Se divide en tres subtipos:

- a) de “reducción del gasto público”, en especial con el objetivo de inducir el fin de las turbulencias macroeconómicas (contención del gasto, reducción de empleo público, etc.)

- b) de “ajuste estructural”, que involucra una transformación del modelo de desarrollo y, por ende, del rol del Estado en la economía
- c) “mixtas”, que operan sobre los planos (a) y (b)

ii) Reformas de Segunda Generación: tienen el objetivo de mejorar las prestaciones que brinda el Estado

- a) “orientada a procesos”, dirigida a fortalecer la burocracia pública
- b) “orientada a productos”, dirigida a brindar a los ciudadanos nuevos y/o mayor cantidad y/o calidad de productos.

Reformas de Primera Generación, Subtipo “Reducción del gasto público”:

A los fines de este informe, las Reformas de este subtipo involucran en particular las acciones tendientes a la reducción del déficit fiscal.

Si bien estos objetivos estuvieron presentes en casi todo el accionar reformista, intervenciones puras de este tipo no son muy comunes, pues tienden a ser contraproducentes en términos organizacionales, y de alto costo, en términos políticos⁷. Es que estos tipos de Reforma son muy agresivos desde lo organizacional y social. Por otro lado, la literatura especializada, sostiene que la crisis fiscal puede utilizarse para avanzar en un Estado más eficiente y cerrar la brecha por acciones del tipo de fuga hacia delante. Ejemplos

⁷ De todas manera debe resaltarse que nada es más nocivo en términos políticos, sociales y organizacionales que un estallido originado en la quiebra fiscal del estado. Para evitar estas situaciones muchas veces no queda más remedio, como mal menor, que recurrir a este tipo de medidas.

de las mismas pueden ser congelamiento de gastos y vacantes de personal, reducciones de planta, reducciones salariales, etc.

Estas medidas en Provincias donde el Estado tiene una fuerte presencia en la economía, con el mayor porcentaje de la PEA absorbido por el empleo público, resultaron altamente traumáticas, a la vez que se convertían en elementos desaceleradores del impulso reformista nacional.

El resto de acciones que involucra este tipo suelen tener un componente de relación con la totalidad de la comunidad (por ejemplo reestructuración del Impuesto Inmobiliario) o con la mejora del aparato del Estado (por ejemplo fortalecimiento de las funciones de fiscalización, control y auditoría de compras).

Reformas de Primera Generación, Subtipo “Ajuste Estructural”:

Ejemplo típico de este tipo de medidas son las acciones desregulatorias que llevaron adelante las Provincias, en particular por inducción del gobierno nacional a partir del “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”. Este tema se retomará con mayor amplitud en otros segmentos del presente trabajo.

Reformas de Primera Generación, Subtipo “Mixto”:

Combina elementos de las dos anteriores. Tal vez el ejemplo arquetípico de este tipo de medidas sea la privatización de buena parte de la Banca Oficial de Provincia (BOP).

En el desarrollo de los procesos privatizadores de la BOP se combinaron objetivos de fortalecimiento del sistema financiero nacional con objetivos de obturación de un canal de déficit. La Nación se comprometió particularmente con este proceso a través de la creación de un fondo fiduciario. De igual manera que para el tipo anterior, se volverá sobre este tema a lo largo del trabajo.

Reformas de Segunda Generación subtipo orientado a procesos:

Son todas aquellas Reformas tendientes a mejorar su capacidad como “aparato burocrático”. Según Oszlak (1999), las típicas Reformas de segunda generación serían las siguientes:

- reestructuración del aparato administrativo.
- rediseño de las plantas de personal estatal.
- desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos.
- implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito.
- capacitación y desarrollo permanente del personal.
- mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales.

Reformas de Segunda Generación subtipo orientado a productos:

Los ejemplos más desarrollados están referidos a la Reforma de los complejos subsistemas públicos de salud y educación, aunque es muy posible que, en el corto plazo, los subsistemas de seguridad y justicia tengan también un tratamiento preferencial.

En este sentido se remarca que, a pesar de que los proyectos de transferencias de escuelas se sustentaron en la necesidad de otorgarle al sistema un auténtico carácter federal y que se consideró a la calidad de la educación como una finalidad “trascendente” de la transferencia, la cuestión fiscal fue el elemento determinante de todo el proceso.

De esta manera, y a pesar de que los requisitos específicos de la transferencia fueron fijados por convenio entre las Provincias y el ejecutivo nacional y deberían ser refrendados por las legislaturas provinciales, al no habilitar márgenes importantes de negociación, las Provincias aparecen quedando a cargo del financiamiento. En suma, esta etapa de la transferencia de servicios educativos estuvo impregnada por la preeminencia de la lógica de Reforma del 1º tipo.

Como respuesta a las demandas de las Provincias y de la comunidad educativa se sanciona en 1993 la Ley Federal de Educación marco que excede las políticas de transferencia y que redefine el significado de la descentralización. De esta manera se pasa a incorporar elementos nuevos como por ejemplo la transformación e innovación pedagógica, iniciando con esto una nueva fase impulsada desde el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y del Consejo Federal de Cultura y Educación (preeminencia de la lógica del 2º tipo).

Antes de concluir esta sección se quiere dejar en claro que una de las claves de éxito de los procesos de Reforma y de su viabilidad está dada por la congruencia entre el tipo de Reforma que se emprende y la situación estructural. Así, emprender Reformas de “reducción del gasto público” en aparatos estatales con fuerte solvencia fiscal no parece aconsejable, pues como se vio, este tipo de acciones tienen necesariamente contraindi-

caciones políticas y organizacionales. En estos casos, si se tiene por objetivo político reducir la incidencia del Estado la vía adecuada sería las Reformas del tipo “ajuste estructural”, las que indirectamente y a mediano plazo deberían llevar al objetivo planteado.

De igual forma, plantear esfuerzos organizacionales importantes a aparatos estatales jaqueados por la crisis fiscal y financiera puede resultar un desatino.

En este sentido, tampoco aparece como aconsejable el desarrollo de estrategias mixtas, ya que ambos tipos de acciones exigen una gran concentración de recursos políticos, organizacionales, monetarios, etc. Por regla general apuntar a los dos objetivos (ajuste + fortalecimiento) da como resultado que no se obtengan resultados en ninguno de los sentidos.

3.2. Las medidas y tópicos más importantes de la Reforma de Primera Generación en Provincias

Las Reformas desplegadas se inscribieron fundamentalmente dentro de las definidas como de “Primera Generación”. Según la clasificación desarrollada en el punto anterior, estas medidas pueden inscribirse dentro de todos los tipos descritos:

- a) de “reducción del gasto público”, en especial con el objetivo de inducir el fin de las turbulencias macroeconómicas (contención del gasto, reducción de empleo público, etc.)

- b) de “ajuste estructural”, que involucra una transformación del modelo de desarrollo y, por ende, del rol del Estado en la economía
- c) “mixtas”, que operan sobre los planos (a) y (b)

3.2.1. Reformas impositivas

La coordinación impositiva es uno de los puntos críticos en la relación Nación – Provincias. Se considera que la clave para una adecuada política fiscal que involucre a todos los niveles de Estado reside en lograr una estructura equilibrada, que armonice los diferentes tributos minimizando las distorsiones y los desequilibrios verticales y horizontales.

En el marco de esta perspectiva general, desde hace varios años existe el objetivo de dejar sin efecto dos de los impuestos más distorsivos que existe en el escenario fiscal como son los Impuestos sobre los Ingresos Brutos y el impuesto a los Sellos. Las dificultades para lograr este objetivo esta dada por ser estos impuestos los que en mayor volumen generan ingresos para las Provincias.

El impuesto sobre los Ingresos Brutos genera más del 55% de los recursos propios provinciales. Este impuesto es uno de los más ineficientes desde el punto de vista económico dado que se exporta a otras Provincias y a otros países, representando un verdadero subsidio a la importación, produciendo asimismo efecto acumulación y promoviendo artificialmente la integración vertical de los procesos productivos (JGM, 1999).

El impuesto a los Sellos explica alrededor del 10% de los recursos propios provinciales. También es un tributo que conspira contra el crecimiento económico, al establecer una carga fiscal para que las transacciones comprendidas en este gravamen queden dentro del régimen jurídico. Esto además genera un incentivo al desarrollo de actividades por fuera de los canales legales (Subsecretaría de Desarrollo Regional, Julio de 1999).

3.2.2. La desregulación

La política nacional de desregulación, cuya norma madre fue el Decreto 2284/91, se presentó como una herramienta para "modificar los costos internos y el sistema de precios relativos de la economía argentina". Sus principios rectores son la "derogación definitiva de normas legales que restringen la oferta y la información, limitan el ingreso o prevén la intervención estatal en la formación de precios, salvo en los servicios públicos que constituyan monopolios naturales o posean marcos regulatorios propios" (Domeniconi, 1992).

En lo que hace a la Nación, se derogó toda la legislación regulatoria que pesaba sobre los mercados agrícolas de productos regionales y agropecuarios tradicionales, provocando la disolución de los entes públicos respectivos (excepto el Instituto Nacional de Vitivinicultura y el Fondo Nacional del Tabaco). Simultáneamente se buscó el "reforzamiento de los entes públicos responsables del control sanitario y de la calidad de los productos del agro, especialmente los orientados a la exportación" (Domeniconi, 1992).

Dada las potestades provinciales para la regulación de importantes áreas de la vida económica, va de suyo que buena parte del éxito de las políticas desreguladoras descansaba

sobre la posibilidad de coordinarlas con los niveles subnacionales. En este sentido el pacto fiscal indujo acciones en este sentido en el Sector comercial, profesional, de transportes, sector minero, etc.

3.2.3. Los programas de privatización y transferencias de sistemas previsionales.

3.2.3.1. La Banca Oficial de Provincia (BOP)

Para muchas finanzas públicas provinciales las privatizaciones de sus bancos significaron una importante liberación de recursos. También puede remarcarse que la privatización ha significado el ingreso de otros actores económicos a la vida provincial, que incorporan otras lógicas e inducen Reformas en toda la estructura económica (más información sobre la privatización de la BOP puede verse en el punto 4.1.2.3.).

Haciendo una generalización muy extrema, puede decirse que los gobiernos habían tenido dificultades para establecer límites al rol de fomento que tenía por objetivo la Banca Oficial de Provincia, sobredemandada por las dificultades de reconversión que producían la crisis de las diferentes economías regionales.

Esto ha hecho que la BOP tuviera un desempeño particular: sus créditos irregulares se concentraban en un 42% en los principales clientes, cuando esta cifra baja al 3% en bancos privados de la Capital Federal (Reyes, 1993). Un informe de la Subsecretaría de Promoción Económica Regional (1994) menciona que el % de créditos en gestión judicial (sobre la cartera total) era del 57% en el Banco de Santiago del Estero y del 27% en el de la Provincia de Formosa, siendo ese porcentaje menor al 4% en todo el sistema.

3.2.3.2. Las empresas públicas

Un fenómeno paralelo al tratado para la BOP ocurría con las empresas públicas. Así, a la imposibilidad de cobrar servicios prestados, se unía la imposibilidad, originada en la esfera política, de cortar los servicios⁸. Esto hacía que quienes efectivamente pagaban los servicios (una minoría de la población o de los productores), se vieran obligados a sostener los costos de la totalidad de los usuarios.

Privatizar estos servicios también significó sacar a la luz una serie de subsidios encubiertos y generar dificultades para muchos emprendimientos que, bajo las reglas que fija el mercado, son inviables.

Se remarca que, al igual que en el caso de las BOP, la privatización de las empresas públicas significó para las Provincias la liberación de recursos que debían aportarse para cubrir su déficit, pero en este caso, con el agregado de generar ingreso de fondos frescos, en algunos casos en volúmenes muy importantes, a las arcas estatales.

No debe dejar de citarse que tanto la BOP como las Empresas Públicas provinciales implicaban en muchos casos un subsidio a la producción, el que al retirarse, dificulta la reproducción de importantes sectores de la base productiva regional, obligando a repensar la estrategia de crecimiento.

3.2.3.3. La transferencia de los sistemas previsionales

⁸ Según informantes clave, el sorprendentemente bajo nivel de cobro de los servicios reconocería la siguiente lista de morosos: a) los organismos públicos de los niveles nacional, provincial y municipal (influyendo el bajo nivel de pago del alumbrado público pese a cobrarse las tasas correspondientes), b) las

Como consecuencia del cambio del régimen de reparto al de capitalización en el ámbito nacional se produce una revisión de todo el sistema. Básicamente existían dos visiones:

1. Sostener los sistemas en la órbita provincial a los fines de a) resguardar derechos adquiridos, b) mantener las diferencias que las Provincias habían fijado de acuerdo a las características específicas de cada formación regional, c) coadyuvar a una mejor distribución del ingreso (bajo el razonamiento que la transferencia al nivel nacional reduciría los haberes jubilatorios)
2. Transferir los sistemas a la Nación a los fines de a) eliminar inequidades fruto de la multiplicidad de regímenes (cada Provincia tenía uno en particular, en algunos casos con regímenes de privilegio difíciles de financiar), b) reducir la presión de estos sistemas sobre las finanzas provinciales y c) eliminar las distorsiones que los distintos regímenes inducían en el mercado de trabajo

El Pacto Federal consideró una cláusula por la cual la Nación aceptaba el traspaso de sistemas jubilatorios provinciales al ámbito nacional y, consecuentemente, al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. A tal efecto se desarrolló un programa que contó con el apoyo financiero del Banco Mundial y del BID que permitió el traspaso de varios sistemas, mediante un préstamo de U\$S 620 millones que sirvió para financiar el mayor costo que debía asumir el gobierno nacional por las transferencias (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1997).

empresas con empresarios vinculados al poder provincial, c) las empresas con problemas de competitividad, d) los sectores sociales de menores ingresos.

3.2.4. Los programas de fortalecimiento institucional

Estos programas evaluaban que para, poder realizar las necesarias correcciones en el funcionamiento del Estado (inclusive su reducción) era necesario una cierto nivel de inversión. Así, el financiamiento que se oferta debía servir para cubrir la brecha que existía entre la situación de partida y la situación objetivo.

Esta brecha estaba conformada por dos elementos principales:

- La decadencia del aparato estatal, ocurrida en el marco de la “década perdida”
- La necesidad de cambio en la modalidad organizacional:
 - acorde a los cambios que se estaban dando en la esfera macro y microeconómica y que no era muy diferente a los que debían ocurrir en el ámbito privado
 - el reemplazo de una modalidad “clientelar” de funcionamiento a una gerencial.

Estas acciones presuponían inversiones en

- Renglones tecnológicos, principalmente ligados a las nuevas herramientas informáticas (hardware, desarrollo de software ad-hoc, etc.),.
- Cambios en la gestión de mano de obra; acciones de capacitación y de sensibilización,
- Reforma organizacional; cambio de estructuras orgánicas, nuevos circuitos administrativos, de información, de autoridad, de relación con los ciudadanos,

Más adelante se desarrollará un análisis de un programa que financiaba fortalecimiento institucional, en el que podremos observar el diferente aprovechamiento que cada jurisdicción hizo de él, como así también sus dispares resultados.

4. Los actores de la reforma

4.1. *La Reforma desde la Nación*

4.1.1. Características Generales

En principio se debe resaltar que el proceso de inducción de Reformas de 1ª generación en las Provincias fue y aún es muy contradictorio. Si bien el principal impulso de Reforma hacia las Provincias durante la última década estuvo a cargo casi exclusivamente del Gobierno Nacional, este no quiso (o no pudo) reproducir en las Provincias la “cirugía mayor sin anestesia”.

Así, el gobierno nacional que había seguido una política de shock con el objetivo de restaurar rápidamente algunos desequilibrios financieros y fiscales básicos que tuvieron un notable impacto territorial, indujo en el nivel subnacional políticas graduales (limitación de créditos de los bancos provinciales, contención del gasto público, privatizaciones acotadas, etc.)

El tipo de relación desarrollada generó la posibilidad de que el nivel federal ganara en gobernabilidad y gobernancia⁹ a partir de:

1. Mantener la tradicional estructura de alianzas regionales lubricadas por partidas del presupuesto nacional y el sustancial aumento de la coparticipación

⁹ Se utilizan los conceptos gobernabilidad y gobernancia en los términos de Bresser Pereyra (1997). Al respecto ver nota N° 14

2. Evitar situaciones de tensión social que podían no sólo afectar a las autoridades de las Provincias en cuestión sino también afectar a la estabilidad del conjunto.

Como prueba de lo contradictorio y complejo del periodo, por esta etapa el nivel federal transfirió Servicios Educativos y de Salud a las jurisdicciones Provinciales. Estas políticas fueron un elemento de tensión en la relación Nación – Provincias, sobre todo porque dichas transferencias no fueron acompañadas con las correspondientes partidas presupuestarias¹⁰, aunque significó diluir hacia las Provincias los reclamos sindicales.

Las políticas descritas de inducción de Reforma y de seducción política por parte de la Nación no se desarrollaron sobre un sujeto pasivo ni homogéneo de Provincias, éstas presentan las particularidades propias de cada economía regional.

4.1.2. Instrumentos

4.1.2.1. Acuerdo Federal del 12 de Agosto de 1992 corroborado por ley 24.120, conocido como el “Pacto Fiscal”¹¹

Este pacto, que sería ratificado por Ley Nacional N° 24.130, tenía los siguientes objetivos:

- Asistir a las necesidades sociales básicas, especialmente aquellas vinculadas al sector pasivo

¹⁰ Al respecto ver el Artículo 14 de la Ley N° 24.049 de Transferencia de Servicios Educativos. La Nación argumentó que el incremento en las transferencias fiscales (que por derecho formal le correspondían a las Provincias) había sido de tal envergadura que no eran necesarios otros refuerzos financieros.

- Afianzar el federalismo reconociendo el creciente papel de los gobiernos provinciales y municipales en la atención de las demandas sociales de la población
- Garantizar la estabilidad económica y consolidar las bases para el crecimiento económico
- Profundizar la Reforma del sector público en sus dimensiones nacional, provincial y municipal
- Facilitar el acceso a la vivienda
- Profundizar el proceso de descentralización como modelo para la prestación de las funciones básicas del estado.

Concretamente tuvo los siguientes contenidos principales:

- Afectación del 15% de la masa coparticipable al financiamiento del Sistema Previsional Nacional y otros gastos operativos
- Creación de un fondo Compensador de desequilibrios provinciales (Reformada por Pacto Federal)
- La Nación garantiza a las Provincias un ingreso mensual mínimo proveniente del Régimen de la ley 23.548. Este pacto inaugura el concepto de piso. El monto de este piso sería reformulado en varias ocasiones)
- Se descentralizan varios recursos específicos: FONAVI (el más importante), COFAPyS, FEDEI y Fondo Vial Federal
- Las Provincias se comprometen a solicitar a sus legislaturas la firma de presupuestos equilibrados

11 Este punto, y los dos siguientes, fueron desarrollados sobre la base de MEyOySP, 1994 y 1997

- Los firmantes solicitan la sanción de una serie de leyes al Congreso Nacional. Entre ellas se destacan la privatización de YPF, cuyo producido por ventas de acciones nacionales capitalizaría el sistema de previsión social, y las privatizaciones de la Caja de Ahorro, BANADE y Casa de la Moneda, 50% de los fondos obtenidos deberán aplicarse al planeamiento de Reformas de los Estados Provinciales.

4.1.2.2. Acuerdo Federal del 12 de Agosto de 1993 corroborado por Decretos 1807/93 – 2609/93 – 476/94 modificatorios y ampliatorios “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento”, conocido como el “Pacto Federal”

Este pacto es un acuerdo de índole económica, conllevando aspectos fiscales y jurídicos que deben ser armonizados y coordinados por la Nación y las Provincias.

El objetivo principal de este pacto fue el fortalecimiento de la competitividad de la economía argentina mediante la reducción de la presión tributaria y previsional con impacto distorsivo sobre el “costo argentino” lo cual debería promover en una mejora en el perfil exportador, a la vez que debiera favorecer las decisiones de inversión y producción local con el consiguiente impacto ocupacional

Las Provincias acuerdan con la Nación realizar las siguientes acciones:

- Reforma impositiva
 - Derogar el impuesto a los sellos
 - Derogar los impuestos provinciales que graven la transferencia de combustible, gas, energía eléctrica y servicios sanitarios. De igual manera se pro-

moverá que se deroguen las tasas municipales que graven estos hechos económicos

- Derogar los impuestos provinciales que graven intereses de depósitos a plazo fijo, cajas de ahorros y depósitos bancarios
- Modificar el impuesto a los ingresos brutos
- Modificar el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria

• Desregulación referida a las siguientes temáticas:

- Aranceles correspondientes a honorarios profesionales
- Sector comercial
- Restricciones al ejercicio de profesiones universitarias
- Apertura de los mercados de transporte de pasajeros
- Política minera
- Honorarios de abogados
- Política portuaria
- Reconociendo controles y registros federales y demás provincias

Además de estos objetivos impositivos y desregulatorios, de manera más bien enunciativa, en el Inciso 9) del Acto declarativo primero del Pacto se incluye el compromiso de propender a “la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las Provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las Provincias”.

Por último, y a los fines de este trabajo importa resaltar que la Nación se compromete a aceptar las transferencias de los sistemas previsionales provinciales.

En términos generales el cumplimiento del Pacto Federal debería concluirse para Junio de 1995. Sin embargo sucesivas prorrogas fueron retrasando la fecha tope, como por ejemplo las fijadas por las leyes 24.468, 24.699, 25.063., etc. En la actualidad su cumplimiento todavía es parcial. En puntos sucesivos se analizará más en profundidad.

4.1.2.3. El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP)

La necesidad de fortalecer el sistema financiero nacional y continuar con la Reforma del Estado llevó a la jurisdicción nacional a crear el FFDP, que fuera constituido por U\$S 1.250 millones aportados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Este fondo tuvo el objetivo de viabilizar el traspaso de entidades financieras públicas al sector privado o, en su defecto, su cierre y liquidación. El acceso al programa requiere de la suscripción de un convenio, mediante el cual la Provincia se compromete a privatizar su entidad bancaria durante el próximo año y la devolución de los montos prestados bajo garantía de Coparticipación Federal de Impuestos. Los préstamos son a 15 años con cinco de gracia y a una tasa de interés inferior, hasta el momento, al 8%.

En virtud de este fondo catorce (14) bancos pasaron a la órbita privada (al respecto ver el punto referido a los resultados de las privatizaciones). Cabe acotar que los de La Rioja, Chaco, Corrientes y Entre Ríos fueron privatizados antes de la puesta en vigencia de este fondo.

Cuadro N° 2
Monto de Asistencia del FFDP
(En millones de US\$)

Institución Bancaria	Monto
Mendoza	160
Mendoza P. Social	100
Río Negro	80
San Juan	78
Salta	50
Tucumán	80
Munic. Tucumán	25
Misiones	78
Formosa	80
Sgo. del Estero	48
Jujuy	50
San Luis	50
Entre Ríos (1)	78
Munic. Paraná	20
Chaco (1)	78
Santa Fe	160

Fuente: Subsecretaría de Programación Regional, 1997

Nota: (1) A pesar de haber privatizado previamente los bancos negociaron su incorporación al FFDP

4.1.2.4. El Compromiso Federal - Ley 25.235¹²

Este acuerdo tiene el objetivo de acordar acciones tendientes a un crecimiento equilibrado, evitando las distorsiones y efectos adversos en la producción y el empleo que generan el alto nivel de endeudamiento del conjunto del sector público.

Otro punto a resaltar es que los asistentes ratifican la necesidad de impulsar el cumplimiento del Pacto Fiscal, como así también disminuir en términos nominales tanto el gasto público Nacional como Provincial

¹² El texto íntegro de esta ley fue presentado en el 2° informe parcial

Dentro de los compromisos acordados se destaca:

- Aprobación de leyes (Transparencia de la Información Fiscal, nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos, Fondo anticíclico financiado con recursos coparticipables; etc.).
- Prorrogar vigencia de leyes que regulan transferencias Nación – Provincias (24.977 - 20.628 - 23.966 - 24.699- 23.966, 24.130, 24.699, 25.082, etc.).
- Durante el ejercicio Fiscal 2000 las transferencias por todo concepto se fija en una suma única y global anual equivalente a 1.350 millones de pesos, que la Nación garantiza con el doble carácter de límite inferior y superior.
- Los recursos a transferir a las Provincias durante el año 2001, serán el promedio mensual de lo recaudado coparticipable en los años 1998; 1999 y 2000. La Nación garantizará una transferencia mínima mensual de 1364 millones de pesos en el mismo período.
- El Gobierno Federal, los Gobernadores de Provincia y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires presentarán un proyecto de ley de coparticipación federal, en el cual el conjunto de Provincias pasen a tener mayor protagonismo y responsabilidad.
- El Gobierno Federal implementará un programa tendiente a posibilitar la extensión de los plazos de la deuda y lograr tasas más convenientes para aquellas Provincias cuyas dificultades así lo justifiquen, previa suscripción de compromisos individuales de reducción del déficit, de contención, eficiencia y transparencia de sus gastos, de saneamiento de las finanzas públicas provinciales y municipales, si correspondiera, así como el compromiso de impulsar la sanción de las normas legales previstas en la cláusula sexta que antecede.

- Hasta tanto se implemente el programa arriba mencionado, el Gobierno Nacional, a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo provincial y el Banco de la Nación Argentina, junto con los bancos privados que manifiesten su interés en participar de esta iniciativa, atenderán, sujeto a las mismas condiciones antes descriptas, los vencimientos de la deuda con los bancos comerciales de esos Gobiernos provinciales que operen durante los primeros dos años a partir de la firma de este Compromiso, reestructurándolos a un plazo no inferior a diez años con uno de gracia.
- Las partes acuerdan implementar en el plazo de 24 meses la armonización tributaria entre los distintos niveles de gobierno incluyendo los Municipios
- El Estado Nacional financiará los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes

4.2. La Reforma desde las Provincias

4.2.1. Características generales:

Las características de avance y retroceso de la Reforma nacional, también las encontramos en el análisis de la Reforma impulsada por las Provincias. Desde los Estados Provinciales, por inteligencia en algunos casos, o por necesidad, conveniencia o presión, en otros se impulsaron Reformas que intentaron con diferentes éxitos acompañar una tendencia de transformación nacional.

Hacia los inicios de la década de los '90, el Gobierno Nacional comienza a gestionar líneas de crédito con afectación específica a programas de reforma. El BIRF, y en menor medida el BID tendrían un papel protagónico en la Reforma argentina.

Siguiendo el modelo del Gobierno Nacional, casi todas las unidades de nivel ministerial tuvieron algún programa de Reforma con recursos extra presupuestarios. Desde estos proyectos se financiaban Reformas administrativas, de los sistemas de recaudación, transformación burocrática, introducción de nuevas tecnologías, etc.

No obstante estos programas, que surgieron como herramienta financiera de la Reforma en las Provincias, no siempre acudieron a su objetivo. Hubieron momentos de relajamiento, y políticas "ligh", que se comprueban al analizar comparativamente los proyectos por jurisdicción. También ocurrió que con estos programas se terminó financiando obra pública siendo este el ejemplo más elocuente de hasta donde se forzó la estructura de los programas.

4.2.2. Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas.

El Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas (PSFyDEPA) y sus posteriores complementos el Programa de Reforma de los Estados provinciales (PREP) y el Programa de Desarrollo provincial (PDP), es el más claro y específico ejemplo de financiamiento de proyectos de Reforma de los Estados Provinciales, al punto de convertir a la Secretaría de Provincias del Ministerio del Inte-

rior (Ex – Secretaría de Asistencia para la Reforma Provincial) su organismo ejecutor, en el despacho nacional referente de las políticas de Reforma provincial.

El PSFyDEPA consiste en un conjunto de acciones destinadas a alcanzar la recuperación financiera de las Provincias, mediante la generación y fortalecimiento del ahorro corriente y el ordenamiento de la estructura institucional. Los objetivos del programa son proveer a las Provincias el apoyo financiero necesario para desarrollar la Reforma en las administraciones provinciales, fortaleciendo su capacidad de planificar, programar financiar ejecutar y monitorear programas de inversión que sean "económicamente eficientes, financieramente factibles, institucionalmente administrables y ambientalmente sostenibles" (convenio 3280AR BIRF, 15 de Febrero de 1991)

El programa financia básicamente dos tipos de proyectos, los de Inversión destinados a la adquisición de bienes, servicios y tecnología, y a la realización de obras de infraestructura; y los de asistencia técnica que cooperan con el desarrollo institucional del sector público.

El PSFyDEPA, también conocido como Programa Provincias I, ha generado una inversión total de u\$s 575 millones de los cuales 200 son financiados por el BIRF, 200 por el BID y 175 por el aporte de contrapartida de las jurisdicciones provinciales. El programa se encuentra operativo desde principios del 91 y entre el 95 y el 96 se le sumo el PDP con u\$s 321 millones más, para similares objetivos (Convenio 3877AR BIRF).

Los fondos del Programa son distribuidos con dos criterios:

- una distribución primaria, en relación con los fondos de coparticipación de las Provincias adheridas y su capacidad de endeudamiento
- una distribución secundaria de acuerdo a la demanda de proyectos.

Los fondos de distribución primaria no utilizados por las jurisdicciones pasan a formar parte de la distribución secundaria. Inicialmente, la distribución primaria comprendía la siguiente distribución porcentual de fondos:

Cuadro N° 3
Distribución Primara PSFyDEPA
\$ y % por jurisdicción

Jurisdicción	\$	%
Buenos Aires	61,362,000	17.62
Catamarca	8,052,750	2.31
Córdoba	12,401,600	3.56
Corrientes	10,868,250	3.12
Chaco	24,087,500	6.92
Chubut	4,357,500	1.25
Entre Ríos	23,586,500	6.77
Formosa	10,651,000	3.06
GACBA	11,048,500	3.17
Jujuy	8,318,500	2.39
La Pampa	9,056,500	2.60
La Rioja	6,044,500	1.74
Mendoza	20,133,500	5.78
Misiones	15,973,500	4.59
Neuquén	8,149,000	2.34
Río Negro	12,205,500	3.51
Salta	11,192,500	3.21
San Juan	16,277,500	4.68
San Luis	11,028,500	3.17
Santa Cruz	2,800,000	0.80
Santa Fe	26,106,000	7.50
Santiago del Estero	19,937,500	5.73
Tierra del Fuego	610,750	0.18
Tucumán	13,909,750	4.00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio del Interior

Los citados programas operan con una Unidad Ejecutora Central, UEC, que tiene a su cargo la administración central del programa, la relación con los organismos de crédito

y la asistencia y orientación a las Provincias en la confección de los Planes de Acción Financiera e Inversiones (PAFI), instrumento ideado para medir el impacto de los proyectos sobre el ahorro corriente.

La UEC está conformada por un Consejo consultivo integrado por el Foro de Ministros de Economía, y un Comité de Crédito integrado por cinco miembros, un Coordinador General, un Coordinador Ejecutivo y tres miembros del Consejo Consultivo elegidos por este. La máxima autoridad del Programa en términos operativos es el Coordinador General.

Este enfoque federal en la conducción es atípico en programa de financiamiento externo en la Argentina y responde, entre otros, a que fue gestado desde la iniciativa de un grupo de Ministros de Economía de las Provincias de Formosa, San Luis, Santa Fe, Salta, La Rioja y Chubut. Estos ministros iniciaron en 1989 gestiones en Washington, tanto con el BID como con el BIRF, para encontrar una herramienta financiera para apoyar los Gobiernos provinciales.

Las unidades ejecutoras provinciales, UEP, ejecutan en la instancia provincial y a medida que fue avanzando el programa fueron sumaron instancias de decisión, incrementando notablemente sus autonomías a medida que se conformaban en las burocracias más modernas de los sectores públicos provinciales.

4.3. La visión de los Organismos Financieros Internacionales (OFI)

Los OFI son actores principales de todo el proceso bajo análisis por lo que se consideró relevante hacer un detalle de sus posiciones más salientes. Dentro de ellos se destaca la presencia del BIRF en buena parte de los programas de Reforma en las provincias. Esta presencia se dio no solamente en su carácter de financiador de las reformas, sino en muchos casos participando activamente bajo el rótulo de asistencia técnica en el diseño de los paquetes de ajuste y particularmente brindando la perspectiva de abordaje y Reforma más usualmente utilizadas.

Recíprocamente hay que destacar que las Provincias son las entidades argentinas que en mayor proporción ejecuta programas y préstamos gerenciados por Banco Mundial (Banco Mundial, 1998). Esto se realiza más si se tiene en cuenta que nuestro país tiene, en estos momentos, una de las carteras más amplias de la región.

4.3.1. La visión estratégica¹³

Lo primero que remarcan los análisis desde esta institución es que descentralizar implica cambiar el sistema de gobernanca¹⁴, estableciendo nuevas instituciones políticas, fiscales, regulatorias, administrativas. No son operaciones “técnicas” sino “políticas”, en el sentido de cambiar algunas orientaciones básicas de las funciones de gobierno.

13 Esta sección fue hecha sobre la base de Banco Mundial (1999/2000) y Ter Minassian (1997)

14 Se entiende por gobernanca la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas (Bresser Pereyra, 1997)

La descentralización no es buena o mala per se. Una descentralización exitosa mejora la eficiencia y la responsabilidad del sector público. Cuando es mala amenaza la estabilidad política y económica y es un factor de interrupción en la calidad y cantidad de los servicios públicos. Se considera que buena parte del éxito de un proceso descentralizador se define en el proceso de diseño de su estrategia y contenidos.

El argumento clásico a favor de la descentralización es que incrementa la eficacia y la responsabilidad del gobierno ya que al reducirse la distancia entre la conducción política y los ciudadanos 1) hay mejor comunicación entre ambos y, 2) es más fácil penalizar el mal gobierno.

La descentralización de las funciones de gasto puede producir beneficios apreciables en términos de bienestar. Los recursos estatales pueden distribuirse con mayor eficiencia si la responsabilidad de cada tipo de gasto público se asigna al nivel de gobierno que mejor representa a los beneficiarios de los respectivos reembolsos.

Pero también los procesos descentralizadores pueden generar problemas; por ejemplo la descentralización puede exacerbar las diferencias de ingreso o amenazar la estabilidad macroeconómica, ya que reduce la capacidad de coordinación que se tiene sobre ciertas herramientas, en comparación con lo que ocurre cuando estas se concentran en el gobierno federal. Otro punto que puede conspirar contra los programas descentralizados tienen que ver con las características institucionales. Así, instituciones débiles, pueden echar por la borda los posibles beneficios de la descentralización. Plantillas hipertrofiadas, falta de personal especializado, incapacidad de formular y ejecutar programas son trabajo para gobiernos subnacionales y nacionales de todo el mundo.

En cuanto a la situación concreta del país, desde el Banco Mundial se considera la Argentina está inmersa en un proceso de Reforma de su estructura federal, el que se profundizó a partir de la Administración Menem (1989/1999). El resultado de este proceso ha sido que, en términos de proporción del gasto público, el nivel estadual argentino tenga la mayor participación de la región.

Dentro de los procesos descentralizadores se destacan por su envergadura las transferencias de la educación media y los establecimientos nacionales, en el ámbito de educación y los hospitales para el caso de salud. De la última fase (1991/1999) hay que resaltar, además de las transferencias de algunas funciones, el incremento del control nacional sobre las Provincias (en especial las de menor tamaño) y la inducción de la transferencia de sistemas previsionales y la privatización de bancos y empresas públicas.

El mismo informe hace notar que por debajo del nivel provincial la Argentina se mantiene altamente centralizada. A pesar de que los intendentes y los concejos son electos localmente, sus responsabilidades funcionales y su capacidad de incrementar sus ingresos son casi inexistentes.

4.3.2. Las medidas que inducen los OFI

Como ya se dijo, independientemente del sentido de las políticas descentralizadoras, la estrategia que se siga y su diseño a menudo determina el éxito o no de la descentralización.

En este sentido, desde el Banco Mundial se hace una primera recomendación: las funciones a desarrollar por el Estado tienen que tomar en cuenta su capacidad operativa. Llevar adelante acciones voluntaristas que signifiquen una sobrecarga del aparato estatal, más allá de que pueda tratarse de acciones valorativamente encomiables, es absolutamente contraproducente. Por esto considera que todo programa de Reforma debe iniciarse con un diagnóstico y evaluación certera de sus límites, a los fines de no comprometer la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos (Banco Mundial, 1997)

En cuanto a las funciones a descentralizar se considera que existe un trade – off: realizarlas centralmente crea ventajas de escala y captura externalidades, pero al costo de imponer políticas comunes a población con diferentes preferencias y prioridades (Banco Mundial, 2000). Por otro lado se repite que la administración centralizada reduce la responsabilidad (accountability) por lo lejano que queda el sector central de votantes y contribuyentes.

Considerando la dimensión procesal de la reforma, el Banco Mundial considera clave fortalecer las instituciones, aunque reconoce que esta tarea es enormemente difícil. En este sentido destaca tres objetivos intermedios (Banco Mundial, 1997):

- Desarrollar capacidad de formular y coordinar políticas
- Desarrollar sistemas de prestación eficientes y eficaces
- Organizar una planta de personal motivada y capaz

En cuanto a las medidas necesarias para llegar a estos objetivos, destaca las siguientes (Banco Mundial, 1997):

- Siempre que sea posible deben ser actores privados en el marco de mercados competitivos quienes desarrollen las tareas concretas. En este sentido destaca que, en general, es más fácil estructurar adecuados organismos reguladores que desarrollar las acciones per se.
- En las tareas en que no puedan generarse mercados competitivos, articular segmentos de la tarea que realiza el sector público con actores externos que funcionen en contextos competitivos (por ejemplo, proveedores) de forma tal de, indirectamente, introducir prácticas y conductas innovadoras
- Estructurar una carrera de empleo público sobre la base de: a) Ascenso en función del mérito, b) instauración de espíritu corporativo, c) remuneración adecuada

En lo que respecta a las estrategias de nivel central se recomienda (Banco Mundial, 2000):

- Establecer un sistema que promueva la cooperación nivel central – niveles subnacionales
- Fijar con absoluta claridad que el gobierno nacional que no se comprometerá en rescates. Esta regla puede ser más importante que un seguimiento de la deuda o una regulación del gasto.
- La descentralización de funciones debe tomar en cuenta la dimensión institucional (garantizar un sistema que funcione a través de los correspondientes circuitos administrativos, de autoridad, staff que lo gerencie, etc.).

Poniendo el foco en la situación de las Provincias Argentinas, en términos estratégicos considera que la recurrente situación de crisis se debe a la permanencia de conductas y modalidades de acción remanentes de etapas del Estado interventor.

Los ajustes que podían realizarse sobre la base de la inflación permitía manejar las cuentas públicas con menores niveles de disciplina. En efecto, cuando el promedio de inflación mensual era superior al dígito, el mero atraso en pagos permitía un juego presupuestario que a partir de la estabilidad ya no es efectivo.

Siguiendo este análisis se considera que en la actualidad son cinco los puntos que complican la situación fiscal de mediano plazo en las Provincias (Banco Mundial, 1998):

- a) Dar los pasos finales para terminar de transferir o consolidar los baches fiscales producidos por los Bancos provinciales y los Sistemas Previsionales.
- b) Financiar los costos que implican incrementar en tres años la escolaridad obligatoria
- c) La falta de políticas coherentes y modernas hacia el sistema de servicio civil, luego de las traumáticas reducciones salariales inducidas por el tequila, y la ola de irresponsable expansión de salarios de las primeras etapas de la convertibilidad
- d) Las dificultades para terminar de cumplir los pactos fiscales
- e) Los ciclos electorales que dificultan a las Provincias para mantener los objetivos presupuestarios fijados

Dos conclusiones resaltan de la visión del Banco Mundial sobre la Reforma del estado. En primer lugar debe destacarse que en sus documentos más conceptuales (citados al principio de esta sección) se pone mucho énfasis en Reformas de 2ª generación. Sin embargo parecería ser que esta institución considera que las Provincias Argentinas to-

embargo parecería ser que esta institución considera que las Provincias Argentinas todavía no han logrado establecer un piso fiscal lo suficientemente firme como para poder acceder a esta etapa. Esta sería la razón por la cual en general las recomendaciones del BIRF tienen como horizonte Reformas de 1ª generación.

El segundo punto que se quiere comentar es el alto nivel de coincidencia de las medidas recomendadas por los OFI respecto de aquellas que son inducidas por la jurisdicción nacional¹⁵. Esto se debe, entre otras causas a:

- a) acuerdos firmados Nación / OFI, que involucran objetivos a cumplir por las Provincias
- b) el desarrollo de medidas que se hacen bajo el impacto de tendencias globales, que llegan primero a la Nación (v.g. privatización, desregulación)
- c) la existencia de ideologías emparentadas entre los cuadros técnicos del Ministerio de Economía y los del Banco Mundial.

15 Estas coincidencias son analizadas en Cao/ Rubins, 1997

5. Un análisis del avance de las Reformas en las provincias

En el presente capítulo se analizará el avance de las Reformas en las diferentes jurisdicciones. Para ello se realizarán mediciones de las Reformas implementadas en cada provincia, discriminadas de acuerdo a su pertenencia a programas nacionales o subnacionales.

Antes de comenzar es importante resaltar que sólo se tomarán en cuenta aquellas medidas de Reforma que intentan reformular una cierta relación Estado – Sociedad, paralela a los profundos cambios que la deconstrucción del Estado del bienestar induce.

En este análisis no se tendrán en cuenta aquellas acciones relacionadas con estados de emergencia extrema como por ejemplo reducciones salariales, despidos de personal contratado, descenso extremo de partidas dedicadas a bienes y servicios no personales, etc.

En este trabajo interesa destacar aquellas disposiciones que tuvieron objetivos más mediatos que la recuperación de equilibrios fiscales básicos, y que si bien pueden dirigirse en esta dirección, apuntan a generar un equilibrio diferente al que se toma como punto de partida (al respecto ver capítulo 2).

5.1. La Reforma desde la Nación

El seguimiento de las Reformas inducidas por la Nación se realizará a partir del seguimiento de la observancia por parte de las Provincias del “Pacto Federal para el Empleo,

la Producción y el Crecimiento”, en la inteligencia que en tal pacto se concentraron los temas que para la Nación eran cruciales. Para el análisis del avance reformista, los puntos a tratar serán la Reforma Impositiva, la desregulación y las Privatizaciones de empresas, bancos y transferencias del sistema previsional.

5.1.1. Reformas Impositivas

Cuadro N° 4
Estado de avance cumplimiento Pacto Federal
Cuestión Impositiva

COMPROMISOS	Capital Federal	Buenos Aires	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco
1. Impuesto de Sellos						
1. 1. Compromisos Inmediatos					▨	
1. 2. Compromisos Mediatos		▨	▨	▨	■	▨
2. Impuestos Específicos						
2. 1. Sobre Transf. de Combustible						
2. 2. Sobre Transferencia de Gas		■				
2. 3. Sobre Transf. de Energía Eléctrica						▨
2. 4. Sobre Servicios Sanitarios						
3. Deb. Bancarios y Nómina Salarial						
3. 1. Débitos Bancarios						
3. 2. Impuesto sobre la Nómina Salarial						■
4. Impuesto sobre los Ing. Brutos						
4. 1. Producción Primaria		▨			▨	▨
4. 2. Prestaciones Financieras	■	■	■		■	
4. 3. FCI, AFJP y Cías. de seguros	■	■	■		■	
4. 4. Compraventa de Divisas	■	■	■		■	
4. 5. Producción de Bienes (Industria)		▨				
4. 6. Prest. de Servicios de Electricidad	■	■	■		■	■
4. 7. Construcción de Inmuebles	■	■	■		■	■
4. 8. Turismo	■	■	■		■	■
4. 9. Invest. Científica y Tecnológica	■	■	■		■	■
5. Impuesto Inmobiliario						
5. 1. Valuaciones		■		■		■
5. 2. Alicuotas		■		■		■
6. Organismos Recaudadores			▨			▨
7. Impuesto General al Consumo	■	▨	▨	■	■	▨
8. Impuesto Automotor						
8. 1. Valuaciones		■			▨	▨
8. 2. Alicuotas	■	■	■	■	■	■

Fuente: Secretaría de Programación Económica, 1999

Cuadro N° 5
Estado de avance cumplimiento Pacto Federal
Cuestión Impositiva (Continuación)

COMPROMISOS	Chubut	Entre Ríos	For- mosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja
1. Impuesto de Sellos						
1. 1. Compromisos Inmediatos						
1. 2. Compromisos Mediatos	▨	▨	▨	■	▨	▨
2. Impuestos Específicos						
2. 1. Sobre Transf. de Combustible						
2. 2. Sobre Transferencia de Gas						
2. 3. Sobre Transf. de Energía Eléctrica	▨	▨				
2. 4. Sobre Servicios Sanitarios						
3. Deb. Bancarios y Nómina Salarial						
3. 1. Débitos Bancarios						
3. 2. Impuesto sobre la Nómina Salarial	■	■				
4. Impuesto sobre los Ing. Brutos						
4. 1. Producción Primaria						
4. 2. Prestaciones Financieras	■	■		■	■	
4. 3. FCI, AFJP y Cías. de seguros	■	■		■	■	
4. 4. Compraventa de Divisas	■	■		■	■	
4. 5. Producción de Bienes (Industria)	■	■		■	■	
4. 6. Prest. de Servicios de Electricidad	■	■		■	■	
4. 7. Construcción de Inmuebles	■	■		■	■	
4. 8. Turismo	■	▨	■	■	■	■
4. 9. Invest. Científica y Tecnológica	■	■		■	■	
5. Impuesto Inmobiliario						
5. 1. Valuaciones		■		■	■	■
5. 2. Alicuotas		■		■	▨	■
6. Organismos Recaudadores	■	▨	▨	▨	▨	▨
7. Impuesto General al Consumo	■	▨	▨	▨	▨	▨
8. Impuesto Automotor						
8. 1. Valuaciones			▨	■		
8. 2. Alicuotas	■	■	▨	■	■	■

Fuente: Secretaría de Programación Económica, 1999

Cuadro N° 6
Estado de avance cumplimiento Pacto Federal
Cuestión Impositiva (Continuación)

COMPROMISOS	Men- doza	Misio- nes	Neu- quén	Río Ne- gro	Salta	San Juan
1. Impuesto de Sellos						
1. 1. Compromisos Inmediatos						
1. 2. Compromisos Mediatos	///	///	///	///	///	///
2. Impuestos Específicos						
2. 1. Sobre Transf. de Combustible						
2. 2. Sobre Transferencia de Gas						
2. 3. Sobre Transf. de Energía Eléctrica						■
2. 4. Sobre Servicios Sanitarios						
3. Deb. Bancarios y Nómina Salarial						
3. 1. Débitos Bancarios						■
3. 2. Impuesto sobre la Nómina Salarial					■	
4. Impuesto sobre los Ing. Brutos						
4. 1. Producción Primaria						
4. 2. Prestaciones Financieras	■		■	■	///	///
4. 3. FCI, AFJP y Cías. de seguros	///		■	■	■	///
4. 4. Compraventa de Divisas	■					///
4. 5. Producción de Bienes (Industria)				■		
4. 6. Prest. de Servicios de Electricidad	///		■	■	■	///
4. 7. Construcción de Inmuebles				■		///
4. 8. Turismo						///
4. 9. Invest. Científica y Tecnológica	■				■	///
5. Impuesto Inmobiliario						
5. 1. Valuaciones				■	■	■
5. 2. Alicuotas				■	■	■
6. Organismos Recaudadores	///	///	///	///	■	///
7. Impuesto General al Consumo	///	///	///	///	///	///
8. Impuesto Automotor						
8. 1. Valuaciones		■				■
8. 2. Alicuotas	■	■		■		■

Fuente: Secretaría de Programación Económica, 1999

Cuadro N° 7
Estado de avance cumplimiento Pacto Federal
Cuestión Impositiva (Continuación)

COMPROMISOS	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo. del Estero	Tucumán	T. del Fuego
1. Impuesto de Sellos						
1. 1. Compromisos Inmediatos		■		■		
1. 2. Compromisos Mediatos	▨	▨	▨	■	■	
2. Impuestos Específicos						
2. 1. Sobre Transf. de Combustible						
2. 2. Sobre Transferencia de Gas						
2. 3. Sobre Transf. de Energía Eléctrica				■		
2. 4. Sobre Servicios Sanitarios						
3. Deb. Bancarios Nómina Salarial						
3. 1. Débitos Bancarios						
3. 2. Impuesto sobre la Nómina Salarial			■	■	■	
4. Impuesto sobre los Ing. Brutos						
4. 1. Producción Primaria		■	■	■		
4. 2. Prestaciones Financieras	■	■	■	■		
4. 3. FCI, AFJP y Cías. de seguros	■	■	■	■		
4. 4. Compraventa de Divisas	■	■	■	■		
4. 5. Producción de Bienes (Industria)		■	■	■		
4. 6. Prest. de Servicios de Electricidad	■	■	■	■		
4. 7. Construcción de Inmuebles		■	■	■		
4. 8. Turismo		■	■	■	■	■
4. 9. Invest. Científica y Tecnológica		■	■	■	■	■
5. Impuesto Inmobiliario						
5. 1. Valuaciones		■			■	
5. 2. Alicuotas		■			■	
6. Organismos Recaudadores		▨	▨	▨	▨	▨
7. Impuesto General al Consumo	■	▨	▨	▨	▨	▨
8. Impuesto Automotor						
8. 1. Valuaciones		▨				
8. 2. Alicuotas	■	▨	■	■	■	■

Fuente: Secretaría de Programación Económica, 1999

Referencias:

Símbolo	Referencia
	Cumplimiento total
▨	Cumplimiento Parcial
■	Cumplimiento nulo
▨	Impuesto percibido por nivel Municipal

5.1.2. Desregulación

Cuadro N° 8
Estado de avance cumplimiento Pacto Federal

Desregulación

COMPROMISOS	Capital Federal	Buenos Aires	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco
Marco Desregulatorio General						
Profesiones						
Sector Comercial						
Transporte						
Compatibilización de Registros						
Accidentes de Trabajo						

Fuente: Secretaría de Programación Económica, 1999

Cuadro N° 9
Estado de avance cumplimiento Pacto Federal
Desregulación (Continuación)

COMPROMISOS	Chubut	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja
Marco Desregulatorio General						
Profesiones						
Sector Comercial						
Transporte						
Compatibilización de Registros						
Accidentes de Trabajo						

Fuente: Secretaría de Programación Económica, 1999

Cuadro N° 10
Estado de avance cumplimiento Pacto Federal
Desregulación (Continuación)

COMPROMISOS	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan
Marco Desregulatorio General						
Profesiones						
Sector Comercial						
Transporte						
Compatibilización de Registros						
Accidentes de Trabajo						

Fuente: Secretaría de Programación Económica, 1999

Cuadro N° 11
Estado de avance cumplimiento Pacto Federal
Desregulación (Continuación)

COMPROMISOS	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo del Estero	Tucumán	Tierra del Fuego
Marco Desregulatorio General						
Profesiones	///	///	///		///	■
Sector Comercial		■	///		///	■
Transporte	///	■	///		■	■
Compatibilización de Registros	///	■	■		■	■
Accidentes de Trabajo		■	■		■	■

Fuente: Secretaría de Programación Económica, 1999

Referencias:

Símbolo	Referencia
	Cumplimiento total
///	Cumplimiento Parcial
■	Cumplimiento nulo

5.1.3. Privatizaciones y transferencias sistema previsional

Cuadro N° 12
Estado de avance privatizaciones
Energía, Agua Potable, Bancos provinciales y Transferencias Sistema Previsional

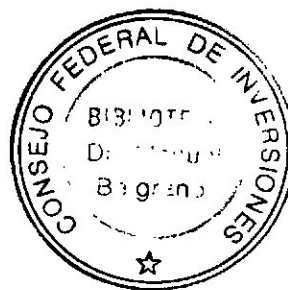
Provincias	Emp. Ener- gía	Emp. Agua Potable	Bancos Prov.	Transf. Del Sist. Prev.
Capital Federal				
Buenos Aires				
Catamarca				
Córdoba				
Corrientes			(1)	
Chaco				
Chubut				
Entre Ríos				
Formosa				
Jujuy				
La Pampa				
La Rioja			(1)	
Mendoza				
Misiones				
Neuquén				
Río Negro				
Salta				
San Juan				
San Luis				
Santa Cruz				
Santa Fe				
Sgo del Estero				
Tucumán				
Tierra del Fuego				

Fuente: Secretaría de Programación Económica, 1999

Nota (1): En la actualidad el proceso de privatización está en proceso de revisión.

Referencias:

Símbolo	Referencia
	Cumplimiento total
	Cumplimiento Parcial
	Cumplimiento nulo
	Servicio brindado por Municipios



5.1.4. Matriz - Resultado

A los fines de llegar a una matriz – resultado, se construyó un índice, a partir de asignarle un punto (1) en caso de Reforma total, medio punto ($\frac{1}{2}$) en el caso de Reforma parcial y cero punto (0) en caso de Reforma nula.

En caso de no corresponder la Reforma (v.g. por ser un impuesto administrado por el nivel municipal) y a los fines de mantener la consistencia del sistema, se consideró medio punto ($\frac{1}{2}$).

Con estos registros se conformó un ranking con las 24 jurisdicciones, en donde las provincias con mayores índices correspondían a aquellas que tenían un mayor avance en las reformas.

Sobre este ranking se clasificó a las Provincias en tres grupos de ocho (8) jurisdicciones:

- las de Reformas más avanzadas (A)
- las de avance intermedio en las Reformas (I)
- las más rezagadas en el proceso de Reforma (R).

Posteriormente se completo la columna que resume los tres ítems (impositiva, desregulación, privatizaciones) a partir asignarle una posición como A / I / R de acuerdo a la categoría que se repite más veces en la jurisdicción.

En todos los casos, cuando un empate en la sumatoria de registros dificultó la separación en grupos, se dio puntaje adicional a las provincias que tenían mas Reformas totales. Los resultados obtenidos se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 13
Resumen situación de Reforma inducida por la Nación

Provincias / Tema	Reforma Impositiva	Desregulación	Privatizaciones	Resumen
Buenos Aires	R	R	R	R
Capital Federal	A	A	I	A
Catamarca	R	R	I	R
Córdoba	R	R	R	R
Corrientes	I	R	I	R
Chaco	I	R	R	R
Chubut	R	A	R	I
Entre Ríos	R	R	I	R
Formosa	A	R	I	I
Jujuy	R	A	A	I
La Pampa	I	A	R	I
La Rioja	A	I	A	A
Mendoza	A	I	A	A
Misiones	A	A	I	A
Neuquén	A	A	R	I
Río Negro	A	A	I	A
Salta	I	I	A	I
San Juan	I	I	A	I
San Luis	A	A	A	A
Santa Cruz	R	I	R	R
Santa Fe	R	A	I	I
Sgo del Estero	R	A	A	I
Tucumán	A	I	A	A
Tierra del Fuego	A	R	R	I

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Programación Económica, 1999 – Resultados numéricos en Anexo V

5.2. La Reforma desde las propias Provincias

Para diagnosticar el avance de las Reformas desarrolladas desde las propias Provincias se trabajó sobre el PSFyDEPA y su segunda parte, el PDP. Este análisis se realizó por jurisdicción intentando captar las decisiones o afectaciones producidas en el ámbito provincial.

Los proyectos se agruparon en dos rubros:

- Los vinculados directamente a la reforma, cuyos objetivos eran reducir el tamaño y la intervención del estado, reestructurar y modernizar el aparato burocrático público y reducción el déficit. Estos proyectos se agruparán bajo el rótulo de **“Proyectos de Reforma Estructural (PRE)”**.
- Los que si bien operaron dentro de la lógica del programa, no tuvieron como objetivo directo y principal coadyuvar al saneamiento fiscal, teniendo la lógica de obtener financiamiento para acciones en donde la disponibilidad de capital a tasas preferenciales era nula. Estos proyectos se agruparán bajo el rótulo de **“Proyectos de infraestructura y Desarrollo Económico (PiyDE)”**

Son proyectos representativos del tipo PRE:

- Sistema de Información territorial (Catastro)
- Sistema de recaudación y control de Grandes Contribuyentes
- Reforma Integral de la Dirección General de Rentas
- Reforma de los Sistemas de Administración Financiera

Son proyectos característicos del tipo PiyDE:

- Repavimentación de Rutas
- Refacción de Establecimientos Escolares
- Construcción de Hospitales

- Estudios de base para el desarrollo económico.

Todos los proyectos se clasificaron según el criterio anterior, sumando el total de pesos invertidos por Provincia para cada uno de los rubros descriptos.

En principio, se parte de suponer que, a mayor cantidad de recursos destinados a proyectos vinculados a la reforma, más vocación reformista evidencia la jurisdicción.

A los efectos de esta clasificación se consideraron los proyectos ejecutados, en ejecución y aprobados. Se tomo el Programa de Desarrollo provincial (PDP) como complemento del PSFyDEPA por lo que se muestra agregado al primero. Un primer resultado nos muestra los siguientes guarismos absolutos:

Cuadro N° 14
PRE y PiyDE / Monto Total por Jurisdicción
A Diciembre de 1999

Jurisdicción	Total Invertido	PRE	PiyDE
Buenos Aires	143.477.384	115.209.862	28.267.522
Catamarca	27.953.096	3.878.397	24.074.699
Chaco	32.968.557	12.383.405	20.585.152
Chubut	14.527.453	11.764.553	2.762.900
Córdoba	112.393.469	41.789.827	70.603.642
Corrientes	62.957.523	20.477.128	42.480.395
Entre Ríos	61.724.117	31.464.107	30.260.010
Formosa	40.995.439	6.346.341	34.649.098
GACBA	7.240.015	7.214.095	25.920
Jujuy	5.776.850	5.776.850	0
La Pampa	14.435.814	4.893.365	9.542.449
La Rioja	17.828.782	17.157.272	671.510
Mendoza	65.684.911	17.367.758	48.317.153
Misiones	48.198.241	15.936.689	32.261.552
Neuquén	61.479.753	34.907.819	26.571.934
Río Negro	28.517.307	17.367.150	11.150.157
Salta	43.113.909	18.389.188	24.724.721
San Juan	26.636.497	14.248.715	12.387.782
San Luis	10.422.453	3.353.953	7.068.500
Santa Cruz	22.561.178	12.734.995	9.826.183
Santa Fe	143.534.535	67.685.039	75.849.496
Santiago del Estero	26.832.708	3.736.234	23.096.474
Tierra del Fuego	2.051.700	1.996.700	55.000
Tucumán	20.191.092	20.191.092	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio del Interior

Posteriormente se desarrolló un indicador a partir de la proporción del componente PRE en términos de la asignación inicial; se considera que este coeficiente dará indicios acerca de la voluntad de realizar reformas. El coeficiente se conforma estableciendo la razón entre la asignación inicial (igual a cien) y la inversión en PRE.

Cuadro N° 15
Clasificación por Inversión en Programas de Reforma
Coefficiente Inversión en Programas de Reforma / Asignación Inicial
Para asignación inicial = 100
A Diciembre de 1999

PROVINCIA	Coeficiente Asig. Inic / Inversión PRE
GRUPO AVANZADO	
Santa Cruz	455
Neuquén	428
Córdoba	337
Tierra del Fuego	327
La Rioja	284
Chubut	270
Santa Fe	259
Corrientes	188
Buenos Aires	188
GRUPO INTERMEDIO	
Salta	164
Río Negro	142
Entre Ríos	133
Misiones	100
San Juan	88
Mendoza	86
GRUPO REZAGADO	
Jujuy	69
Tucumán	69
GACBA	65
Formosa	60
La Pampa	54
Chaco	51
Catamarca	48
San Luis	30
Santiago del Estero	19

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio del Interior
Metodología: idem cuadro N° 13.

6. El impacto de la Reforma

6.1. Reforma y situación fiscal y económica

6.1.1. Análisis por áreas geográficas

Para encontrar los determinantes de la situación fiscal, se vuelcan en el cuadro N° 15 los resultados obtenidos en los puntos anteriores y los registros referidos al Ránking Fiscal elaborado en un informe desarrollado por el CFI (2000) y el ránking económico producido por la Fundación Capital (1998).

Cuadro N° 16
Avance de Reforma de Origen Nacional y Provincial
Ránking Fiscal

Provincia	Reforma Nacional	Reforma Provincial	Ránking Fiscal	Ránking Económ.
BUENOS AIRES	R	A	A	A
CAPITAL FEDERAL	A	R	A	A
CATAMARCA	R	R	R	R
CHACO	R	R	R	R
CHUBUT	R	A	I	A
CÓRDOBA	R	A	A	A
CORRIENTES	I	A	I	R
ENTRE RIOS	R	I	A	I
FORMOSA	I	R	R	R
JUJUY	I	R	R	R
LA PAMPA	I	R	A	A
LA RIOJA	A	A	R	R
MENDOZA	A	I	A	I
MISIONES	A	I	R	I
NEUQUÉN	I	A	I	I
RIO NEGRO	A	I	R	I
SALTA	I	I	I	I
SAN JUAN	I	I	I	I
SAN LUIS	A	R	A	A
SANTA CRUZ	R	A	I	A
SANTA FE	I	A	A	A
SGO. DEL ESTERO	I	R	A	R
TUCUMAN	A	R	I	I
T. DEL FUEGO	I	A	R	R

Nota: A = Avanzada / I= Intermedia / R= Rezagada

Fuentes: Reformas = Capítulo 5 de este trabajo / Ránking Fiscal = CFI (2000) / Ránking económico = Fundación Capital (1998)

Se ha dicho que el objetivo buscado por la Nación era evitar el descontrol en el escenario fiscal a la vez que promover el despliegue de condiciones para un mejor funcionamiento del mercado. Sin embargo, todos los resultados parecen mostrar que no ha habido una correlación directa entre el despliegue de acciones de Reforma y los objetivos alcanzados. Esto es, la lógica de desarrollo de las medidas esperaba que aquellas jurisdicciones que tuvieran un mayor avance en las Reformas hubieran logrado una mayor

fortaleza fiscal y/o un mayor avance en su desarrollo económico, situación que no siempre se verifica según se observa en el cuadro N° 16.

De esta evidencia se podrían sacar conclusiones lineales, como afirmar que las condiciones del desarrollo no tienen relación con los instrumentos de reforma, o lo que parece más acertado, bucear en la trama más profunda y compleja de los vínculos y determinaciones entre Reforma del Estado y desarrollo económico.

En efecto, esto nos lleva a suponer que existen otros condicionantes más importantes de los resultados fiscales y financieros. Para avanzar en el análisis de ellos, por un lado, se cruzarán los resultados fiscales y económicos con los del tipo de provincia¹⁶.

Por otro lado, dejamos planteado como hipótesis y seguramente como lineamiento para seguir trabajando el tema, la idea de que las mismas estrategias e instrumentos de Reforma, en algunos casos pueden contribuir a los resultados buscados, en otros pueden ser neutros y en algunos hasta resultar contradictorios

En este último caso habría que considerar las condiciones constitutivas de las tramas de poder local. Esto es, cómo ciertos modos de gestión basados en lógicas clientelares pueden permear instrumentos que en principio parecen contradictorios con ellos, como es el caso por ejemplo de las privatizaciones.

16 Clasificaciones de Provincias pueden verse en Ferrer 1980 / Núñez Miñana, 1972 / Estesó – Capraro 1989 / Rubins-Cao, 1994 / Rofman, 1982, etc. Sus resultados, en general, no difieren demasiado del transcripción.

Pero para avanzar en proposiciones más tajantes en esta dirección, habría que partir de un enfoque que de prioridad en el análisis a las condiciones particulares de cada estructura político - administrativa provincial, situación alejada de las pretensiones de este trabajo. En el marco de estos límites, y realizando la operación de cruzar resultados fiscales con el tipo de Provincia, se observa que las de tipo “Avanzado” tienen situación fiscal y económica positiva, las del tipo “Intermedio” tienen situación fiscal y económica media y las del tipo “Rezagado” tienen situación fiscal y económica negativa.

En resumen, como se muestra en el cuadro N° 17 y en los gráficos del Anexo III, y sin tomar en cuenta el caso de las Provincias “despobladas”, existe una fuerte consistencia entre tipo de Provincia y resultado fiscal y económico. Sólo **tres** Provincias tienen una abierta inconsistencia entre los resultados objetivos, **doce** resultados totalmente consistentes y **cuatro** ocupan, en uno de los dos rubros, una situación cercana al límite de la perfecta asimilación.

Estas diferencias pueden asimismo expresarse a través de comparar la correspondencia entre el ránking fiscal y las otras variables en consideración (Anexo IV). Para esto se construyó un indicador a partir de comparar sistemáticamente el grado de avance en las reformas con el ránking fiscal. Si existía una correspondencia absoluta (v.g. si al grado de avance en reformas le correspondía un equivalente grado de fortaleza fiscal) el promedio de la diferencias absolutas indicaba un registro = 0. Por su parte un registro = 1,78 correspondía a una relación perfectamente inversa, esto es, el avance en las reformas era opuesto a la situación fiscal. Los guarismos correspondientes a la relación entre ránking fiscal y reformas nacional y provincial, produjeron un resultado de 0,83 y 0,72 respectivamente, o sea una relación casi perfectamente aleatoria. En el caso de comparar ránking fiscal con clasificación provincial, el registro obtenido es de 0,33. Esta determinación de la fortaleza fiscal a partir del tipo de provincia se fortalece aún más como hipótesis explicativa a partir del análisis de cada caso de desvío, lo que se desarrolla en los próximos puntos del trabajo.

Cuadro N° 17
Ránking Económico y Fiscal

Provincia	Ránking Fiscal	Ránking Económ.	Tipo Provincia
BUENOS AIRES	A	A	AV
CAPITAL FEDERAL	A	A	AV
CATAMARCA	R	R	REZ
CHACO	R	R	REZ
CHUBUT	I	A	DES
CÓRDOBA	A	A	AV
CORRIENTES	I	R	REZ
ENTRE RIOS	A	I	INT
FORMOSA	R	R	REZ
JUJUY	R	R	REZ
LA PAMPA	A	A	DESP
LA RIOJA	R	R	REZ
MENDOZA	A	I	AV
MISIONES	R	I	INT
NEUQUÉN	I	I	DESP
RIO NEGRO	R	I	DESP
SALTA	I	I	INT
SAN JUAN	I	I	INT
SAN LUIS	I	A	INT
SANTA CRUZ	I	A	DESP
SANTA FE	A	A	AV
SGO. DEL ESTERO	I	R	REZ
T. DEL FUEGO	R	R	DESP
TUCUMAN	I	I	INT

Nota: Av = Provincias "Avanzadas" / Rez = Provincias "Rezagadas" / Int = Provincias "Intermedias" / Desp = Provincias "Despobladas"

Fuentes: Idem Cuadro N° 16

Referencias (1):

Despobladas	■
Consistencia	□
Consistencia no exacta	■
Inconsistencia	▨

Nota: (1) En los próximos capítulos se explicará las diferentes posiciones

Lo relevante parece ser, entonces, analizar la situación provincial en el marco del tipo de Provincia que se trate. En este sentido, y si esta sobredeterminación es correcta, son los casos de inconsistencia los que nos darán las claves principales de las oportunidades y peligros que se despliegan en el marco de la Reforma del Estado. Es el tema del próximo capítulo.

6.1.2. Análisis por Región - Avanzadas

Paralelas a las turbulencias macroeconómicas, a lo largo de la década del los '80 varias Provincias "avanzadas" atravesaron una delicada situación financiera fiscal (Santa Fe, Buenos Aires). En algún caso estas turbulencias se extendieron hasta principios de esta década (Córdoba, Capital Federal). A partir de mediados de la década, y salvo el caso de Mendoza que luego se verá con detalle, todas las Provincias "avanzadas" en su conjunto se consolidaron como las jurisdicciones con mayor grado de fortaleza financiera y fiscal.

Esto se observa en el ranking fiscal, en donde hay un continuo mejoramiento de la posición relativa, sobre todo luego de la primera mitad de la década, en que Córdoba supera las turbulencias generadas en la última etapa del gobierno de Angeloz.

Esto genera una situación muy importante, ya que en virtud de cuestiones de escala, se producen un mejoramiento de todo el perfil del agregado de las 24 jurisdicciones provinciales.

Puede decirse que esta situación se debe a que en estas Provincias se posicionaron los emprendimientos más dinámicos, siendo, espacialmente, el lugar en donde en mayor medida se desplegaron las fuerzas que impulsaron el rápido crecimiento del país. Esta situación impactó sobre los estados provinciales, produciendo una bonanza bastante general, a la que no fue ajena la prudencia en el manejo de la hacienda pública, y el apoyo popular que supo obtener gestiones que hacían del equilibrio fiscal una de las principales banderas.

En cuanto al impacto de las reformas, se observa que el mismo es menor, ya que toda la situación parece estar sobredeterminada por el dinamismo económico que adquieren las Provincias del grupo de las “avanzadas”.

Por otro lado, el despliegue de medidas relacionadas con la desregulación, la Reforma impositiva o las privatizaciones (la que se ha llamado “Reforma nacional”) y/o el desarrollo de proyectos de Reforma puntuales la (la “Reforma provincial”) no muestran impacto sobre el desempeño financiero/fiscal o económico provincial.

Cuadro N° 18
Provincias Avanzadas
Reformas y Ránking Económico y Fiscal

	Reforma Nacional	Reforma Provincial	Ránking Fiscal	Ránking Económ.	Tipo Provincia
BUENOS AIRES	R	A	A	A	Av
CAPITAL FEDERAL	A	R	A	A	Av
CÓRDOBA	R	A	A	A	Av
MENDOZA	A	I	A	I	Av
SANTA FE	I	A	A	A	Av

Fuente: ídem Cuadro N° 16

Referencias:

Consistencia	
Consistencia no exacta	■

Cuadro N° 19
Provincias Avanzadas (1)
Evolución en el Ránking Fiscal

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BUENOS AIRES	9	3	2	2	2	4	2	2	5
CÓRDOBA	11	10	10	9	7	2	5	4	2
MENDOZA	2	6	4	1	6	13	9	5	7
SANTA FE	5	2	3	3	3	3	3	3	3

Fuente: CFI (2000)

Nota: (1) Capital Federal tiene características particulares. Si se desarrollara el ránking ocuparía holgadamente el primer lugar en toda la serie.

Sin embargo puede tomarse como ejemplo de la importancia de las Reformas al caso de Mendoza. Según todos los análisis, las demoras en la venta del Banco de la Provincia

fue clave en el desarrollo de la crisis fiscal y financiera que llevó a la Provincia del puesto N° 1 al 13 en el plazo de dos años (ver cuadro N° 19). Esta debacle tuvo su impacto sobre el aparato productivo, siendo una de las razones que explican su situación “intermedia” en el ránking económico.

6.1.3. Análisis por Región - Rezagadas

De igual forma que en el caso de las “Provincias avanzadas” en estas jurisdicciones existe una fuerte congruencia entre su tipo “rezagado” y la situación financiera / fiscal y económica. En este caso los contraejemplos están dados por las Provincias de Santiago del Estero, y de Corrientes. Se tratarán ambos casos con algún detenimiento más adelante.

Como puede observarse en los cuadros N° 20 y N° 21 no pueden establecerse articulaciones entre el grado de avance en las Reformas y el resultado fiscal. El caso más contradictorio es el de la Provincia de La Rioja, tal vez la jurisdicción que muestre mayor avance en las reformas, y sin embargo esta situación no muestra relación con los registros financieros / fiscales, ni con la situación económica.

Cuadro N° 20
Provincias Rezagadas
Reformas y Ránking Económico y Fiscal

	Reforma Nacional	Reforma Provincial	Ránking Fiscal	Ránking Económ.	Tipo Provincia
CHACO	R	R	R	R	REZ
CATAMARCA	R	R	R	R	REZ
CORRIENTES	I	A	I	R	REZ
FORMOSA	I	R	R	R	REZ
JUJUY	I	R	R	R	REZ
LA RIOJA	A	A	R	R	REZ
SGO. DEL ESTERO	I	R	A	R	REZ

Fuente: ídem Cuadro N° 16

Referencias:

Consistencia	
Consistencia no exacta	■
Inconsistencia	▨

Cuadro N° 21
Provincias Rezagadas
Evolución en el Ránking Fiscal

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
CATAMARCA	19	20	22	22	18	20	18	18	16
CORRIENTES	10	18	12	16	13	11	14	14	15
CHACO	15	19	19	14	15	15	15	19	19
FORMOSA	21	22	21	20	20	22	22	21	22
JUJUY	17	4	13	18	17	18	20	20	20
LA RIOJA	23	23	23	23	23	23	23	23	23
SGO. DEL ESTERO	8	11	16	12	5	10	8	9	6

Fuente: CFI (2000)

Con respecto a la Provincia de Corrientes es importante realizar algunas consideraciones. En primer lugar, los registros que conforman el ránking de 1999 muestran un guarismo muy cercano a la posición 16, límite del ránking fiscal¹⁷. Por otro lado se recuerda que el ránking de ese año fue realizado sobre proyecciones fiscales; posteriores hechos que concluyeron en la intervención federal de la Provincia parecerían mostrar que las previsiones presupuestarias fueron desbordadas, con lo que no sería extraño que, con la información definitiva, la Provincia retroceda varios puestos.

¹⁷ La forma en que se desarrolla el ránking puede analizarse en CFI (2000).

El caso de Santiago del Estero es paradigmático ya que verifica cierta fortaleza fiscal vía disciplina diaria en el manejo de la hacienda pública, principalmente en lo referido al gasto en personal, sin apelar a Reformas de tipo estructural.

En efecto, el ítem que diferencia a Santiago del Estero de las otras Provincias “Rezagadas” es su disciplina en el manejo del gasto en personal, el que en dos años se reduce en términos absolutos en más de un 10%, *pari passu* con el incremento de recursos con que contaba la provincia.

En todo el periodo bajo análisis el gasto en personal se incrementa en un 2%, mientras que en el agregado crece a una tasa superior al 20%. En la Provincia de Santiago del Estero, entre 1994 y 1999, en términos relativos el gasto en personal se redujo en casi un 10%.

Sin la relevancia de este ítem, también se destaca el descenso en el peso de las transferencias al sector público, las que en el caso de Santiago del Estero reflejan el peso de la transferencia de la Caja de Jubilaciones y un manejo disciplinado de las relaciones con los municipios.

Esta disciplina fiscal, además, tuvo un efecto sinérgico, al repercutir el pago de intereses de la deuda de manera mucho menor en el presupuesto provincial que en el resto de las rezagadas (el peso de en el pago de intereses de la deuda en Santiago del Estero es del 4,3% mientras que en el resto de las rezagadas es del 8%).

Los tres ítems analizados (deuda, personal y transferencias al sector público) explican en un 80% el incremento del gasto en el caso del agregado de Provincias rezagadas (sin Santiago del Estero).

El ascenso de la Provincia en el ranking financiero fiscal está directamente relacionada con estos fenómenos.

Cuadro N° 22
Provincia de Santiago del Estero
Evolución del gasto en ítems escogidos
1994 – 1999 / En millones de \$

	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	PROY. 1999	Incremento 1994 – 1999
Total de Gastos Corrientes	635	535	525	609	663	650	15
1994= 100	100	84	83	96	104	102	+ 2 %
Personal	440	383	362	372	390	402	(38)
1994= 100	100	87	82	85	89	91	- 9 %
Int. y Gastos de la Deuda	13	21	21	26	57	28	15
1994= 100	100	162	162	200	438	215	+ 115 %
Transf. Sector Público	130	68	79	95	105	106	(24)
1994= 100	100	52	61	73	81	82	- 18 %

Fuente: CFI (2000)

Cuadro N° 23
Resto de Provincias Rezagadas
Evolución del gasto en ítems escogidos
1994 – 1999 / En millones de \$ y para 1994 =100

	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	PROY. 1999	Incremento 1994 – 1999
Total de Gastos Corrientes	3.229	3.321	3.237	3.534	3.779	3.976	747
1994= 100	100	103	100	109	117	123	+ 23 %
Personal	2.107	2.154	2.104	2.211	2.342	2.420	313
1994= 100	100	102	100	105	111	115	+ 15 %
Int. y Gastos de la Deuda	93	115	133	156	188	318	225
1994= 100	100	124	143	168	202	342	+ 242 %
Transf. Sector Público	619	578	648	643	712	683	64
1994=100	100	93	105	104	115	110	+ 10 %

Fuente: CFI (2000)

Finalmente debe decirse que esta fortaleza fiscal de la Provincia de Santiago del Estero, si bien indiscutiblemente es una virtud, no le alcanzó para mejorar su perfil económico -

social. Esta aparente “paradoja” nos plantea un problema relevante, razón por la que se volverá sucintamente sobre ella en las conclusiones de este informe.

6.1.4. Análisis por Región - Intermedias

En este caso no se observa una correspondencia tan contundente entre tipo de Provincia y ranking fiscal y económico.

Cuadro N° 24
Provincias Intermedias
Reformas y Ranking Económico y Fiscal

	Reforma Nacional	Reforma Provincial	Ranking Fiscal	Ranking Económ.
ENTRE RIOS	R	I	A	I
MISIONES	A	I	R	I
SALTA	I	I	I	I
SAN JUAN	I	I	I	I
SAN LUIS	A	R	A	A
TUCUMAN	R	R	I	I

Fuente: ídem Cuadro N° 16

Referencias:

Consistencia	
Consistencia no exacta	■
Inconsistencia	▨

Cuadro N° 25
Provincias Intermedias
Evolución en el Ranking Fiscal

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	MEDIA
ENTRE RIOS	14	16	7	8	11	6	7	7	8	8
MISIONES	6	13	17	10	14	16	16	15	18	15
SALTA	18	17	8	7	8	9	11	10	9	10
SAN JUAN	16	9	18	21	21	12	12	11	11	16
SAN LUIS	1	1	1	4	1	1	1	1	1	1
TUCUMAN	13	14	9	13	16	17	17	12	12	14

Fuente: CFI (2000)

Nuevamente nos encontramos con dos Provincias (Entre Ríos y Misiones) que ocupan lugares límite en el ranking financiero fiscal. Sobre este punto puede decirse que el año 1999 fue el único año de la serie en que Misiones no tiene un posicionamiento interme-

dio en lo fiscal. Entre Ríos por su parte, es la última Provincia dentro del grupo de “Avanzadas” en lo fiscal.

La situación de abierta inconsistencia que se observa en la Provincia de San Luis, debe en alguna medida relacionarse con la particular situación que detenta la jurisdicción por la Promoción Industrial, y el avance de la frontera ganadera sobre el oeste, entre otro conjunto de factores.

En cuanto a su fortaleza fiscal, y al igual que en el caso de Santiago del Estero, se basa primordialmente en el desempeño en el manejo de personal, lo que permite aplicar gran cantidad de recursos al gasto de Capital. Además de ser positivo para el desarrollo provincial, esta situación permite, en el caso de descenso de los ingresos, adecuarse a la nueva situación de una manera no traumática. Por último, el adecuado manejo fiscal, hace que sea menor el peso de los intereses y gastos en deuda.

Cuadro N° 26
Explicación del Incremento del Gasto en la Provincia de San Luis
En millones de \$ y en %

	1990/91	1998/99	INCREMENTO	INC%	EXPLICACIÓN
Gasto Total	214	463	249	116%	100.0
Personal	100	200	100	99%	40.2
Bs. y Servicios no Pers.	14	39	25	174%	10.0
Int. y Gastos de la Deuda	0	5	5	n/c	1.9
Transf. Sector Privado	9	15	7	80%	2.8
Transf. Sector Público	13	33	20	145%	7.9
Transf. Sector Externo	0	0	0	n/c	0.0
Gasto de Capital	77	170	93	120%	37.3

Fuente: CFI (2000)

Cuadro N° 27
Explicación del Incremento del Gasto en el Consolidado 24 Jurisdicciones
En millones de \$ y en %

	1990/91	1998/99	INCREMENTO	INC%	EXPLICACIÓN
Gasto Total	15,174	35,198	20,024	132%	100.0
Personal	7,863	17,427	9,564	122%	47.8
Bienes y Servicios no Pers.	1,579	3,827	2,248	142%	11.2
Intereses y Gastos de Deuda	243	1,257	1,014	418%	5.1
Transf. Sector Privado	931	3,140	2,209	237%	11.0
Transf. Sector Público	2,321	4,818	2,497	108%	12.5
Transf. Sector Externo	0	10	10	n/c	0.1
Gasto de Capital	2,238	4,719	2,482	111%	12.4

Fuente: CFI (2000)

6.1.5. Análisis por Región - Despobladas

La región austral es uno de los lugares en donde las Reformas han tenido un fuerte impacto social, económico y fiscal. En particular no debe dejar de citarse el peso de la privatización de YPF, cuyo desenvolvimiento financió muchas décadas de poblamiento patagónico.

El diferencial en este impacto ha hecho que se generen un amplio espectro de diferentes situaciones. En este caso se hace difícil encontrar una línea de consistencia directa como en las otras Provincias analizadas.

La Pampa, desde el inicio de la década han podido mostrar una importante fortaleza fiscal. Por el contrario, Río Negro y Tierra del Fuego tienen dificultades para superar crisis estructurales en la situación financiera y fiscal.

Detrás de una situación social y política conflictiva, Neuquén tiene una posición fiscal relativamente solvente, sostenida por el alto nivel de regalías que percibe. Una situación similar es la de Santa Cruz, que pese a no ocupar un lugar muy importante en el rán-

king, mantiene una fuerte solvencia financiera fiscal en virtud de su bajo endeudamiento y el stock de valores que mantiene en depósito.

Cuadro N° 28
Provincias Intermedias
Reformas y Ránking Económico y Fiscal

	Reforma Nacional	Reforma Provincial	Ránking Fiscal	Ránking Económ.
CHUBUT	R	A	I	A
LA PAMPA	I	R	A	A
NEUQUÉN	I	A	I	I
RIO NEGRO	A	I	R	I
SANTA CRUZ	R	A	I	A
T. DEL FUEGO	A	A	R	R

Fuente: ídem Cuadro N° 16

Cuadro N° 29
Provincias Intermedias
Evolución en el Ránking Fiscal

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	MEDIA
CHUBUT	7	12	14	15	9	14	13	16	14	12
LA PAMPA	3	5	5	6	4	8	6	6	4	5
NEUQUÉN	4	8	11	5	10	5	4	8	10	7
RIO NEGRO	12	15	20	17	19	19	19	17	17	19
SANTA CRUZ	20	7	6	11	12	7	10	13	13	11
T. DEL FUEGO	22	21	15	19	22	21	21	22	21	21

Fuente: CFI (2000)

6.2. Los resultados alcanzados

6.2.1. El impacto de lo endógeno

La primera razón que puede esgrimirse para explicar estos resultados, es que existe una fuerte sobredeterminación de los resultados en función del tipo de Provincia de que se trate.

Esta conclusión es consistente con los resultados obtenidos en investigaciones macroeconómicas dirigidas a explicar el crecimiento económico. Estas investigaciones, que

buscaban comprender las razones que producen el crecimiento, han concluido por centrar el análisis, muy esquemáticamente, en la existencia (o no) de convergencia entre las diferentes economías.

Lo que se debate es si los países más ricos crecen actualmente a un ritmo menor que los más pobres, resultando así, que estos últimos alcanzarán en algún momento los niveles de los primeros. Los defensores del modelo neoclásico predicen esta convergencia, básicamente por la existencia de rendimientos decrecientes en el factor de producción que se puede acumular: una región pobre, caracterizada por un bajo stock de capital per capita, presentará una productividad marginal del capital más alta, un mayor incentivo a invertir y, luego, una mayor tasa de crecimiento. Dada la igualdad de sus estados estacionarios, las regiones tenderán a converger al mismo nivel de producto per capita y a alcanzar la misma tasa de crecimiento de largo plazo (Porto, G. -1995).

Por su parte desde diferentes perspectivas, algunas herederas de las escuelas dependencistas y otras que utilizan herramental neoclásico, han desarrollado nuevos modelos de crecimiento endógeno, concluyendo que los factores no presentan rendimientos decrecientes a escala.

En este marco podemos ver que los estados provinciales se ajustan en sus comportamientos al modelo de desarrollo endógeno quedando en evidencia que los estados más poderosos han sido los más eficientes. Por otro lado, los estados provinciales más pobres han tenido peores resultados.

En este sentido también se comporta la evidencia empírica disponible. A partir de los años '30, la jurisdicción nacional ha desarrollado una serie de políticas públicas, tendientes a producir una convergencia en términos de desarrollo relativo entre todas las regiones que componen el país. Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos, el desempeño económico de las últimas décadas de las diferentes regiones se verifica como similar, no previéndose su convergencia¹⁸.

Una contribución muy importante de estos modelos radica en que en virtud al cambio en la consideración de los rendimientos, cobran importancia las decisiones políticas, las que pueden afectar la marcha de la economía favoreciendo la aparición de situaciones generadoras de crecimiento.

Esto es, hay una importante determinación por parte de la estructura local, pero esta determinación puede ser reformulada si la política regional logra establecer una articulación virtuosa de los actores sociales, de forma que se premie conductas que generan crecimiento y modernización.

6.2.2. Forma federal y relaciones Nación - Provincias.

Otro punto a remarcar es aquél que analiza la paridad de actores que estructura la forma federal de gobierno. Esto produce que las medidas que el nivel central tiene interés en inducir, se impulsen por igual en todas las jurisdicciones, a despecho de las diferencias entre estas, y aún cuando es obvio que el impacto debe ser necesariamente diferente.

18 Al respecto ver Porto, G. , 1995, Bolsa de Comercio de Córdoba, 1998, Willington, 1998, etc.

Si se toma como ejemplo de esta situación el despliegue de los programas de desregulación. Es claro que puede sustentarse que cierto nivel de sobrerregulación o regulación mal diseñada en áreas de importante desarrollo relativo puede ser “el” obstáculo para el pleno despliegue de las fuerzas productivas, inclusive una de las principales causas por lo que se producen conductas disfuncionales para el conjunto de ciertos actores sociales.

Pero a lo mejor no es tan correcto pensar que el freno al desarrollo de las áreas rezagadas es generado por sobre regulaciones (o regulaciones distorsivas) que impiden el pleno despliegue de las fuerzas productivas.

La cuestión paradójica, que se produce dada la heterogeneidad regional concomitante a la forma de gobierno federal y su característica de “trato entre pares” es que justamente en las Provincias periféricas ha habido un mayor despliegue de Reformas desreguladoras. Esto ocurre porque:

1. En estas Provincias los actores sociales que defienden ciertos nichos de producción establecidos por el Estado (por la vía impositiva, regulatoria, de articulación con empresas del estado, etc.), tienen mucho menos poder que el que acumulan los actores de las áreas centrales.
2. En segundo lugar, porque la misma condición de periferia les resta peso a la hora de la negociación Nación - Provincias.

En ese marco se da la paradoja de instrumentos de Reforma “exitosos”, desde la forma de su instrumentación y con bajo impacto, sino “fracasos”, si les mide con relación a sus resultados. Ejemplo de estos casos pueden ser los Proyectos de Modernización de los Catastros emprendidos por muchas jurisdicciones. En el Anexo II se analiza, a modo de

ejemplo, la Reforma del Sistema de Información del Catastro Territorial de la Provincia de San Juan (SICaT).

6.2.3. Explicación a partir de las debilidades de los instrumentos

La experiencia internacional en Reforma del aparato administrativo del Estado, permite intensificar el debate sobre la necesidad de las Reformas y la apropiación de instrumentos innovadores en el campo de la gerencia pública. Además posibilita la comparación entre diferentes experiencias de reforma, pudiendo confirmar que ante una misma demanda habrá tantas respuestas como realidades político - institucionales, rompiendo con la concepción simplificadora que postula la aplicación de un único modelo de reforma.

Al calor de los resultados obtenidos, de la información sobre programas ejecutados en otros países y de la interacción de diferentes actores sociales, las estrategias de Reforma fueron evolucionando en cuanto a contenidos y diseño.

Una primera ola de programas se realizaron bajo el sustento, correcto por otra parte, de que algunos cambios de fondo en el Estado necesitaban financiamiento para su concreción. Es el caso del Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas, cuyos proyectos tenían que demostrar, como condición *sine qua non*, que generaban ahorro corriente.

Estos programas si bien tuvieron una serie de efectos positivos, como por ejemplo ser núcleos de modernidad y despliegue de tecnologías avanzadas¹⁹, se mostraron insuficientes para producir la Reforma de fondo que se estaba buscando. Es que con el correr del tiempo los proyectos financiados de esta manera se fueron torsionando, y cada vez más se dirigieron a acciones relacionadas con la inversión pública y no con la lógica de financiar las transformaciones que el Estado necesitaba para adecuarse a una sociedad de mercado.

Por esa época comenzaron a implementarse programas que no tenían la lógica de proyectos, sino la de resultados. El Banco Mundial recomendaba que los programas de este tipo "... desarrollen objetivos fiscales, los que deberían ser acompañados por una serie de medidas necesarias para su obtención y con un cronograma de su despliegue" (Banco Mundial, 1996 – traducción propia). El razonamiento que sostiene este tipo de estrategia es que la única vía para obtener ciertos resultados fiscales es a través de desarrollar acciones de las conocidas como "ajuste estructural"²⁰.

La primera experiencia de este tipo, mostró ya características contradictorias. Se trata de los acuerdos de compensación de créditos y deudas recíprocas Nación - provincias, por el cual la Nación transfiere hacia las Provincias \$ 2.000 millones (MEyOySP, 1994). Por tales acuerdos las jurisdicciones subnacionales se obligaban a la realización de diferentes reformas. La inexistencia de instancias de seguimiento sistemático, y la transferencia de los fondos en bloque al inicio del programa hizo que el plan de Reformas no

19 Por ejemplo, en muchas Provincias las unidades ejecutoras provinciales de este programa fueron de las primeras oficinas en donde se popularizó el uso de computadores personales. Similar situación puede decirse sobre el uso de fax y luego, del correo electrónico.

20 Esto no siempre funciona así. Se corre el riesgo de que en algunas ocasiones no se hagan las Reformas y se lleguen a los resultados por medio de un ciclo económico particularmente positivo que impacte sobre

llegara a realizarse, permitiendo, en algunos casos, que con los fondos “frescos” se prolongaran las situaciones distorsivas, que se querían corregir.

El siguiente plan con esta estrategia fue el Programa de Reforma del Estado provincial (PREP), financiado con fondos BIRF. Para acceder a este programa las Provincias se comprometían a la aplicación de una serie de medidas. Muchas de ellas tenían que ver con equilibrios fiscales básicos, pero también debían realizarse Reformas en los sistemas de salud y educación, como así también privatizaciones y transferencias. Estas medidas estaban diferenciadas en metas que conformaban tramos. Contra el cumplimiento total de las metas de cada tramo se realizaban los desembolsos, que eran de libre disponibilidad para las provincias.

Si bien cosechó algunos éxitos, este plan también tuvo dificultades. Por un lado algunas de las metas eran muy ambiciosas y no se condecían con el financiamiento que brindaban (v.g. se trataba la privatización de bancos provinciales, que finalmente como se verá involucró sumas muy superiores a las que se prestaban en el marco de este proyecto). Por otro lado también surgieron tensiones con las auditorías que realizaba desde la jurisdicción nacional la unidad ejecutora central del programa. En efecto, ante las graves dificultades que atravesaron algunas Provincias que habían ingresado en el programa (sobre todo en la etapa crítica del tequila), desde la esfera política se presionó para que se dieran por cumplidas algunas metas. Si bien esto no se aceptó, se reconoce en círculos cercanos al proyecto que hubo mayor elasticidad en el tratamiento de las metas (v.g. se tomaron definiciones más ligth de ciertos indicadores fiscales considerados metas).

la recaudación, se pospongan gastos importantes pero no urgente (v.g. inversión en infraestructura), se

Posteriormente surgió una nueva generación de programas, que se diferenciaban de los anteriores por relacionar directamente a las Provincias con el Banco Mundial. Estos programas tuvieron varias ventajas sobre la versión PREP:

- La contrapartida de los préstamos eran programas de Reforma bastante más completos, complejos y consistentes.
- El financiamiento comprometido era de mayor volumen
- La relación directa Banco Mundial – Provincia evitó el citado mecanismo de presión política, que tensionaba la auditoría de metas (aunque no pudieron neutralizarse totalmente este tipo de presiones).
- Estos programas tuvieron un fuerte impacto en la prensa y en el mundo de las finanzas y empresas.
- Por primera vez el BIRF comienza a hablar de reasignación del gasto y no solamente de disminución.

Cabe destacar que la importancia del acceso directo a programas financiados por el BIRF excedía las ventajas de tasa y plazo de pago. La firma y cumplimiento de los mismos permite a la administración provincial exhibir un halo de eficiencia y seriedad, otorgándole una suerte de “certificado de calidad” al entorno burocrático. En el ámbito económico local se lo utilizó como parte de una estrategia de atracción de inversiones, siendo estos logros un elemento favorable cuando se definen localización de inversiones.

En fecha reciente se firmó el llamado “Compromiso Federal” – Ley 25.235 que mantiene la lógica de dar financiamiento contra cumplimiento de programa. En este caso, lo

reduzcan hasta límites mínimos gastos operativos del estado, etc.

que se brinda a las Provincias es la oportunidad de mejores condiciones de tratamiento de sus deudas. Todavía es prematuro analizar sus fortalezas y debilidades.

7. Reflexiones finales sobre las Reformas Provinciales

En este último apartado del informe se presentan de modo ordenado algunas de las reflexiones y comentarios que fueron apareciendo a lo largo del trabajo. No se pretende para nada hacer un inventario de conclusiones y menos de recomendaciones, sobre una problemática tan compleja y en plena evolución.

1. Una primer aproximación indica que la Nación debería inducir acciones y comportamientos que tiendan a garantizar un cierto piso mínimo de equilibrio fiscal a partir de ciertas relaciones básicas. A su vez se desprende de este trabajo, que este equilibrio está relacionado directamente y en el corto plazo con disciplina en el manejo del gasto en personal e indirectamente y en el mediano plazo con un despliegue de reformas. Asimismo, surge como criterio general, que debería evitarse la inducción de procesos de Reformas, de los aquí llamados de 2ª fase en situaciones provinciales aquejadas por fuertes dificultades fiscales.

2. También se desprende que las situaciones de equilibrio fiscal, si bien son un Estado deseable, no garantizan, ni mucho menos, el éxito económico y/o social, el que parece estar más articulado con mecanismos muy complejos y propios de cada sociedad regional. Por lo tanto habría que reflexionar sobre la pertinencia del traslado de modelos. Dicho en términos propositivos, que el modelo nacional no necesariamente es aplicable

mecánicamente a las provincias, ni desde la Reforma ni desde el proceso de crecimiento económico.

3. Vista la relación Nación - Provincias, desde el ángulo de la primera, se desprende que el gobierno central debería desarrollar políticas diferenciadas por tipo de provincia. Esto implicaría reconocer que más allá de las relaciones entre pares que implica el federalismo, algunas políticas, como por ejemplo las de reforma, deben ser diferentes de acuerdo al tipo de Provincia que se trate. Esto no implicaría dejar de lado la posibilidad de existencias de políticas desde la Nación, sólo significaría que estas se construyan y diseñen desde las especificidades de cada una de las situaciones regionales o provinciales, o por lo menos contemplando ciertas características comunes que surgen del agrupamiento de Provincias con el que se operó en este trabajo.

4. En este sentido los programas de Reformas nacionales tendrían que estructurarse por provincias, por grupo de ellas o por regiones y no por funciones y/o procesos. Inclusive podría ser útil que la división de las unidades nacionales que tengan por función la Reforma provincial fuera regional y no funcional como es normalmente²¹.

5. Otra reflexión importante está vinculada a lo contradictorio que termina resultando la aplicación de medidas o instrumentos inducidos desde la Nación o desde los Organismos Financieros de Crédito, cuando no están debidamente internalizados, en cuanto a conveniencia y oportunidad, por los actores locales. Así, cuando no se dan estas condiciones de consenso, se termina asistiendo a la instrumentación de medidas e instrumen-

21 En este sentido se evalúa como positiva la organización de las UECs de algunos programas a través de provincialistas.

tos, que pueden resultar técnicamente correctos, pero ineficaces porque no terminan siendo absorbidos por las estructuras político - administrativas de la Provincia.

6. Relacionado con el punto anterior, salvo casos muy específicos, los programas tendrían que desplegarse a partir de generar una aceptación voluntaria por parte de las Provincias (y no inducida por presiones desde la Nación). Estos mismos programas tendrían que contener cláusulas gatillo de ingreso y salida de acuerdo a la obtención de un cierto piso fiscal. De esta forma se minimizarían luego presiones para el cumplimiento de metas o impactos.

7. Se desprende del estudio que si el objetivo es sostener un cierto equilibrio fiscal en el nivel provincial, los programas de Reforma y/o ajustes inducidos y desarrollados desde la Nación han tenido resultados sumamente contradictorios y en mucho casos lejanos a los objetivos propuestos. Esto hace concluir que parece más apropiado el seguimiento de ciertos registros clave, más que la inducción de una cierta cantidad de medidas o de instrumentos puntuales, que como se señaló difícilmente alcancen el éxito deseado, por carecer de la precisión necesaria para atacar situaciones particulares.

8. Desde la óptica de los resultados fiscales, del conjunto de instrumentos inducidos desde la Nación, únicamente aparecen como relativamente exitosos, la inducción de los procesos de transferencia de los Sistemas Previsionales a la órbita de la Nación y los procesos de privatización de los Bancos provinciales en crisis. En efecto, más allá de otras implicancias, sobre el mercado de trabajo local y sobre la autonomía decisoria local, la implementación de estas acciones significó un importante alivio a las finanzas

públicas provinciales y una posibilidad de canalización de los recursos liberados hacia otras áreas.

Como reflexión general y final, habría que señalar que todo el proceso de Reforma y por ende los instrumentos que se diseñaron, estuvieron durante toda la década de los '90 signados por los episodios político económicos de fines de la década del '80 e inicios de esta. En efecto, el impacto de los dos episodios hiperinflacionarios sobre los comportamientos de los actores político - estatales y en general sobre los valores y culturas predominantes fueron decisivos para entender y explicar ciertos comportamientos.

La búsqueda de instrumentos universales, sin contemplar los particularismos de cada situación, está muy vinculada a la idea de instrumento único y de impacto general, que tiño la política económica en general y sus instrumentos centrales: convertibilidad, privatizaciones, desregulación, etc.

Asociado con esa visión y con el éxito, en términos inflacionarios y de crecimiento, la expansión de esa visión, sea como condicionamiento o como inducción hacia las jurisdicciones provinciales contaba con muchísima fuerza. O visto desde las Provincias, aparecía como muy atractivo o como imposible de resistir, discutir o contrarrestar.

En ese orden de ideas, es posible que superadas las situaciones críticas coyunturales en algunas jurisdicciones, estén dadas al inicio de la presente década las condiciones para avanzar con planteamientos más realistas y aproximados a las situaciones locales concretas de cada Provincia. En algunas jurisdicciones, inclusive, se han hecho los cambios necesarios para abrir el curso a Reformas de 2ª fase, que

permitan a todos los habitantes a acceder a más y mejores servicios, que sean herramienta del desarrollo económico provincial, que promuevan instituciones políticas más democráticas.

Pero aún en las Provincias que precisen avanzar en los equilibrios fiscales, los modelos de Reforma, los tiempos e instrumentos de las mismas deberán ser definidos endógenamente. Esto sin desconocer que la interacción con el Gobierno Central seguirá siendo el escenario más propicio, para mejorar la eficiencia del funcionamiento del Estado, que como un todo que involucra a sus tres instancias.

En este contexto seguramente se evitará el desgaste y los fracasos que se dieron en la década pasada, pero también para que un enfoque más eficaz y que respete los particularismos tenga éxito requerirá, desde los responsables político - administrativos locales, diagnósticos más afinados, diseño de instrumentos más precisos y una fuerte vocación de transitar por un camino de mejora de la calidad de la gestión.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial “Argentina provincial finances study. Selected issues in fiscal federalism” Banco Mundial – Report N° 15487 AR – June 4 1996
- Banco Mundial “Descentralization: Politics in Command” en “Descentralizing the state” Banco Mundial – Washington, 1999
- Banco Mundial “Entering the 21st century. World development report 1999/2000” Banco Mundial – Oxford University Press – Washington, 2000
- Banco Mundial “Informe sobre el desarrollo mundial 1997 – El Estado en un mundo en transformación” – Banco Mundial – Washington, EEUU, 1997
- Banco Mundial “provincial finances. Update ‘98” Banco Mundial – LCSPR – June 30 1998
- Banco Mundial “Towards a New Federalism” - Report N° 10.612 - AR. Banco Mundial, Junio, 1992
- Bolsa de Comercio de Córdoba “Balance de la Economía Argentina. Un enfoque Regional” Bolsa de Comercio de Córdoba, Córdoba, 1998
- Bresser Pereyra, Luiz Carlos “Una Reforma gerencial de la Administración Pública en Brasil” en Revista Reforma y Democracia N° 9 – CLAD - Venezuela, Octubre de 1997
- Cao, Horacio - Rubins, Roxana “Las Provincias periféricas argentinas”, Realidad Económica N° 124, IADE, Buenos Aires May/Jun 1994
- Cao, Horacio - Rubins, Roxana “Técnicos y políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los Estados provinciales” en: Investigaciones sobre Estado, Políticas y Administración Pública, G. Blutman (Compilador) - Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Administrativas - Buenos Aires, 1997.
- CFI - Consejo Federal de Inversiones “El Proceso de Reforma Estatal en las Provincias” en Revista Aportes N° 11 “Las Provincias y la Reforma del Estado” – AAG – Buenos Aires, 1999
- CFI - Consejo Federal de Inversiones “Evolución Financiera y Fiscal de las Provincias durante la Década del Noventa” - Luque, Ricardo; Vaca, Angel y otro – Informe Final– Buenos Aires, 2000
- Domeniconi, H - Gaudio, R y Guibert, A. “Hacia un Estado moderno. El programa de Reforma administrativa” MEyOySP - Buenos Aires, 1992
- Esteso, Roberto – Capraro, Héctor (1989), “Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias”, en Cuadernos IIPAS, núm. 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1989

Ferrer, Aldo "La Economía Argentina, las Etapas de su desarrollo y Problemas Actuales" Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1980.

Fundación Capital "Ránking Fiscal y Financiero de Estados Provinciales" – Fundación Capital – Buenos Aires, 1998

Guiñazú, María Clelia "Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial" – ISEG – MEyOySP – (En prensa) Buenos Aires, 1999

Indec "Anuario Estadístico 1999" – MEyOySP – Buenos Aires, 1999

Jefatura de Gabinete de Ministros "Informes del Jefe de Gabinete de Ministros al Honorable Congreso de la Nación" – JGM – Buenos Aires, 1998

Jefatura de Gabinete de Ministros "Propuesta de Reforma del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos" - JGM – Buenos Aires, 1999

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos "Cambios estructurales en la relación Nación – Provincias" - MEyOySP – Buenos Aires, 1994

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias, "Cambios Estructurales en la Relación Nación - Provincias" - MEyOySP – Lugar Editorial - Buenos Aires 1994.

Ministerio del Interior, Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica provincial (SAREP), Programa de Transformación del Sector Público Provincial, "El Sector Público de la Provincia de Santa Fe, Diagnóstico y Programa de Reforma" - Buenos Aires, 1993.

Núñez Miñana, Horacio Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares - Documento Interno N° 10 - Facultad de Ciencias Económicas - UNLP - La Plata, Diciembre de 1972

Oszlak, Oscar "De menor a mejor. El desafío de la *segunda*" – Revista Nueva Sociedad N° 160 – Caracas, Venezuela, Marzo / Abril 1999

Oszlak, Oscar "La Reforma estatal pendiente: Desafíos para el Siglo XXI" – Conferencia desarrollada en las IIª Jornadas Internacionales Estado, Política y Administración - Centro de Estudios Avanzados (UBA) Centro de Políticas, Administración y Sociedad (AAG) - Buenos Aires, 1999a.

Porto, Guido G.- "Convergencia entre Regiones. Algunos Resultados Empíricos para la Argentina. 1953 – 1980" - en Finanzas Públicas y Economía Espacial (En honor a Horacio Núñez Miñana - Editado por Alberto Porto) Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - La Plata - 1995

Reyes, Gustavo "Evolución de los Bancos públicos provinciales" Revista Novedades Económicas - IEERAL, Año 15 N° 155/56, Argentina Nov/Dic 1993

Rofman, Alejandro “Desigualdades regionales y políticas de desarrollo regional en América Latina”- Cuadernos del CEUR N° 7 – CEUR - Buenos Aires, 1982

Secretaría de Programación Económica y Regional “Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento” - Secretaría de Programación Económica y Regional – MEyOySP – Buenos Aires, Marzo de 1999

Subsecretaría de Desarrollo Regional “Informe Económico Regional” - Subsecretaría de Desarrollo Regional – MEyOySP – Buenos Aires, Diciembre de 1997

Subsecretaría de Desarrollo Regional “Informe Económico Regional” - Subsecretaría de Desarrollo Regional – MEyOySP – Buenos Aires, Julio de 1999

Subsecretaría de Programación Económica Regional “Informe Económico - Social” Provincias de Chaco, Santiago del Estero y Formosa, Bs.As., julio 1994

Ter – Minassian, Teresa “Descentralización del Estado” Revista Finanzas y Desarrollo Volumen 34 N° 3 - Banco Mundial – Washington, septiembre de 1997

Willington, Manuel “Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina” en Revista Estudios - Año XXI N° 84 – IIERAL – Fundación Mediterránea – Buenos Aires, 1998

ANEXO I

Situación de Empresas Públicas Provinciales

Provincia	Casinos		Hoteles		Transportes	
	Privatizado	No Privatizado	Privatizado	No Privatizado	Privatizado	No Privatizado
Buenos Aires		S/D		S/D		
Catamarca						S/D
Córdoba		S/D		S/D		
Corrientes			4	1		S/D
Chaco		S/D		S/D	1995	
Chubut		S/D		S/D		S/D
Entre Ríos				S/D		
Formosa				S/D		S/D
Jujuy						S/D
La Pampa				S/D		S/D
La Rioja		S/D		S/D		S/D
Mendoza				S/D	1	
Misiones	1	1				
Neuquén					1995	
Río Negro				S/D		
Salta						S/D
San Juan			4	2		S/D
San Luis			1			S/D
Santa Cruz		S/D		S/D		S/D
Santa Fe				S/D		S/D
Santiago del Estero	12/94					S/D
Tierra del Fuego		S/D				S/D
Tucumán				S/D		S/D

Referencias:

	Privatizado o Concesionado		No privatizado
	Privatización o Concesión en proceso		No posee

// Fuente: Informe N° 30 del Jefe de Gabinete Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (28/10/98)

ANEXO II

La Reforma del Sistema de Información del Catastro Territorial de la Provincia de San Juan (SICaT). Un caso paradigmático

Desde una perspectiva micro puede decirse que, de acuerdo a como actúen actores sociales relevantes, los programas de Reforma tienen mayor o menor posibilidad de desplegarse. Inclusive, el desarrollo exitoso de un programa de este tipo puede no terminar en los resultados esperados.

En el caso del SICaT, se observa claramente que, aún en el caso de desplegarse un instrumento adecuado, el programa es autoneutralizado desde el interior de la Provincia.

La Provincia de San Juan inició hacia mediados del '92 un paquete de proyectos en el marco del PSFyDEPA. Entre los proyectos desarrollados se destaca el de Catastro. Al igual que muchas otras Provincias Argentinas ésta, inicia su formulación alentada por una onda catastral impulsada por la Nación, que más tenía que ver con mejorar los índices de recaudación que con la seguridad jurídica de la propiedad. Esta ciudad de características sísmicas posee un fuerte desarrollo de la investigación y aplicación de la ingeniería. Institutos como el de Fotogrametría y Catastro de la Universidad Nacional de San Juan, o el de Prevención Sísmica, IMPRES se convirtieron en impulsores externos de este proyecto que prometía tecnología y desarrollo para el tema.

El objetivo principal del proyecto era implementar un sistema de información territorial capaz de mantenerse actualizado en el tiempo, que permita mejorar la recaudación impositiva sobre la base de la identificación de nuevos contribuyentes y a la actualización

de los avalúos, y dar publicidad del estado parcelario en forma confiable y eficiente, con el propósito de brindar seguridad al derecho de propiedad de los bienes inmuebles.

Secundariamente el proyecto se proponía en relación con la incumbencia de la Dirección de Geodesia y Catastro:

- Definir un sistema de coordenadas geodésicas único y preciso que soporte una red de marcas catastrales.
- Obtener la cartografía digital del Valle Tulum²².
- Asegurar la identificación catastral y realizar el censo inmobiliario.
- Seleccionar un Sistema de Información Geográfica que permita la administración automatizada de los datos físicos, económicos y jurídicos.
- Formar los recursos humanos capaces de administrar y mantener el sistema
- Procurar la interrelación con otras dependencias del Estado provincial para mantener toda la información georreferenciada enlazada al Sistema Catastral:

Relacionados con la Dirección General de Rentas:

- Definir políticas que aseguren una mayor equidad en la tributación impositiva.
- Optimizar el sistema de recaudación inmobiliaria asegurando la biunívoca relación que debe existir entre la identificación de las unidades parcelarias y las bases de datos históricas de tributación.
- Formar recursos humanos con capacidad para una eficiente administración de la información.

Registro de la propiedad inmueble:

- Coordinar los procedimientos de intercambio de información y ajuste de los sistemas de registración en uso en la actualidad.

Obras Sanitarias Sociedad del Estado

- Coordinar procedimientos de intercambio de información, definición de formatos y estructura de las bases de datos que deban compartirse. Generación de cartografía digital especializada para el manejo de redes.

Dirección de Planeamiento y Desarrollo Urbano

- Coordinar procedimientos de intercambio de información, definición de formatos y estructura de las bases de datos que deban compartirse.

Resumen del Proyecto

La Provincia de San Juan, a través del PSFyDEPA inició la formulación y ejecución de un proyecto de sistematización de la Información del Catastro Territorial al que se denominó SICaT, y cuyo organismo de ejecución fue la Dirección de Geodesia y Catastro, del Ministerio de Hacienda de la Provincia.

Se propuso mediante este proyecto definir técnica y económicamente un conjunto de incorporaciones tecnológicas y metodológicas, que permitiera obtener como resultado un moderno y eficiente sistema de información territorial, capaz de mantenerse actualizado

22 En este valle se concentra el 74% de la población de la provincia.

en el tiempo y que contribuyera a hacer más eficiente el sistema de recaudación de la contribución inmobiliaria.

En tal sentido se propuso modernas tecnologías para la captura y procesamiento de información parcelaria tanto en su fase de definición geométrica como en la de administración de los atributos asociados. (tipo de vivienda, servicios en puerta etc.)

La información sobre la distribución espacial de la propiedad territorial y su valor, permitiría a la Provincia:

- Establecer estrategias de inversión y políticas económicas y sociales en las que interviene el factor inmobiliario.
- Facilitar la transparencia y seguridad jurídica en las transacciones sobre la propiedad inmueble.
- Fijar la política tributaria y adecuar la tributación para cada contribuyente, en proporción al valor real de sus propiedades.
- Planificar la obra pública y privada.
- Contar con una herramienta indispensable para la planificación en la gestión del Estado descentralizado, moderno y eficaz.
- Avanzar en el proceso de Reforma del Estado, elevando los niveles de eficiencia y eficacia en el Sector Público.
- Brindar al Sector Privado una respuesta ágil y confiable para una sociedad cada día más ávida de información actualizada

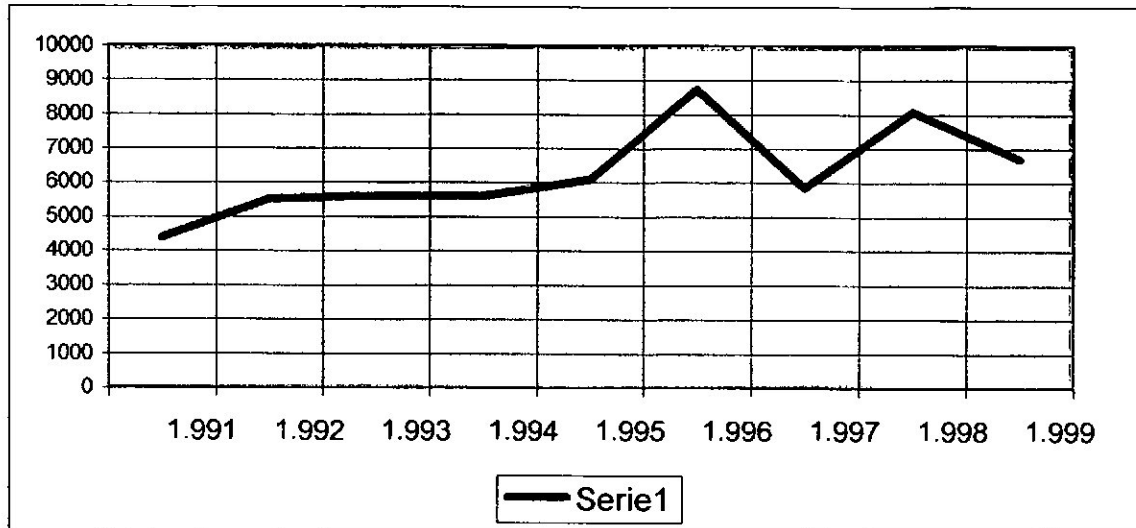
A través del proyecto SICaT, el Gobierno de la Provincia actualizó el Catastro y lo adaptó a los nuevos conceptos sobre el manejo de información territorial, generando una

herramienta indispensable para las políticas socioeconómicas en base a una óptima planificación. Pero fundamentalmente aumentó la base imponible del impuesto inmobiliario uno de los cuatro más importantes de los administrados por la Provincia.

Según se desprende de un informe de avance del proyecto presentado por la unidad Ejecutora provincial " el costo total del proyecto es de \$4.527.612, que está siendo financiado por el BIRF en un 70%." A la fecha "se ha ejecutado el proyecto en un 95%, actualmente se está realizando la etapa de capacitación del personal e implementación del sistema" ... "cabe destacar que como consecuencia de la ejecución del Proyecto se han incorporado parcelas y superficie construida de una magnitud tal, que el Impuesto Inmobiliario facturado en 1998 supera en más de \$4.000.000 al impuesto facturado en 1996"

Si comparamos las cifras efectivamente percibidas por el rubro Impuesto Inmobiliario, en el período citado, según nos muestra la Dirección Nacional de coordinación Fiscal con la Provincias, y en base a datos suministrados por la Contaduría de la Provincia, la recaudación no coincide con el incremento sostenido por el proyecto, es más, hasta presenta una caída de casi el 10%.

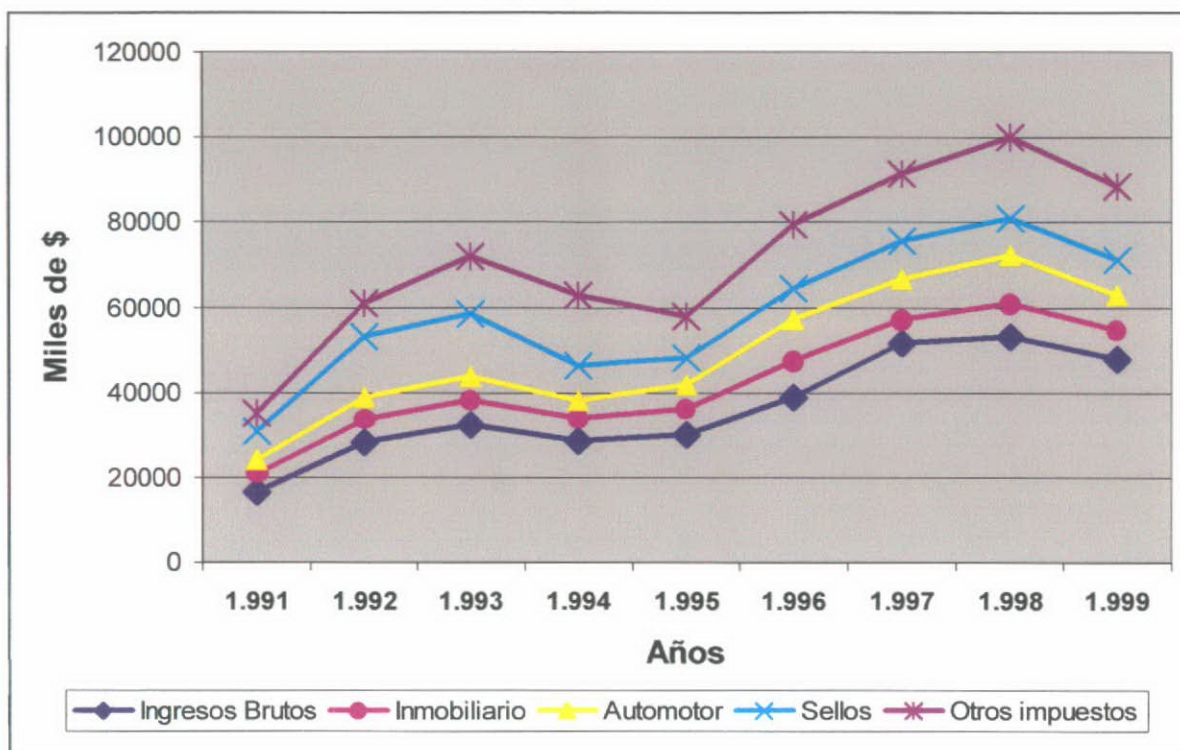
Gráfico N° 2
Ingresos por impuesto inmobiliario - Provincia de San Juan
1991 - 1999(*)
En miles de \$



Nota: (*) 1999 proyectado

El cuadro siguiente nos muestra el comportamiento de la recaudación tributaria Provincial, en el período 91/99 para los principales renglones tributarios.

Gráfico N° 3
Ingresos Impositivos por tipo de impuesto - Provincia de San Juan
1991 - 1999(*)
En miles de \$



Nota: (*) 1999 Proyectado

Se puede comprobar que el comportamiento de los diferentes tributos es armónico, evidenciando que la implementación del SICaT, no rompe la tendencia de toda la recaudación tributaria, y si bien aumenta la base imponible y revalúa las propiedades, lo puesto al cobro por la Dirección de Catastro cuando entra en el circuito de la administración tributaria provincial, Dirección de Rentas, no genera más recaudación.

El esfuerzo desde el SICaT en concordancia con lo propuesto por la Reforma impulsado por la Nación, de aumentar los recursos fiscales en este caso desde los provenientes del impuesto inmobiliario, son neutralizados o al menos desacelerados cuando trascienden la frontera del proyecto. En este caso la modernización a la que asistía Catastro, se contraponía con el adormecimiento organizacional de la Dirección de Rentas. La propen-

sión al cambio que generó el proyecto en un ámbito de la administración pública, el de ejecución, no trascendió hacia otras áreas complementarias del proyecto.

De hecho ni en la Empresa de Agua, ni en la Dirección de Planeamiento Urbano, ni en el registro de la Propiedad se registraba hacia fines del 99 aprovechamiento del herramental del Proyecto.

Tampoco se visualiza en el período una política tributaria apoyada en este herramental, por el contrario desde el área de Hacienda las únicas medidas vinculadas con el aumento de la recaudación estuvieron apoyadas en cuestionables moratorias y en aumento de alícuotas.

Según un informe de la Unidad Ejecutora provincial ..." el Banco Mundial, organismo financiero del proyecto (BIRF), ha sugerido en forma insistente la complementación de este proyecto con uno similar del área de recaudación de la Provincia (Dirección de Rentas), a los efectos de aprovechar el potencial tributario de este".

Por su parte el BIRF en reiteradas ocasiones ha inducido a la Provincia a desarrollar acciones que tiendan al incremento de la recaudación, ya que es considerada por este organismo como una de las jurisdicciones menos destacadas en la tarea de recaudar.

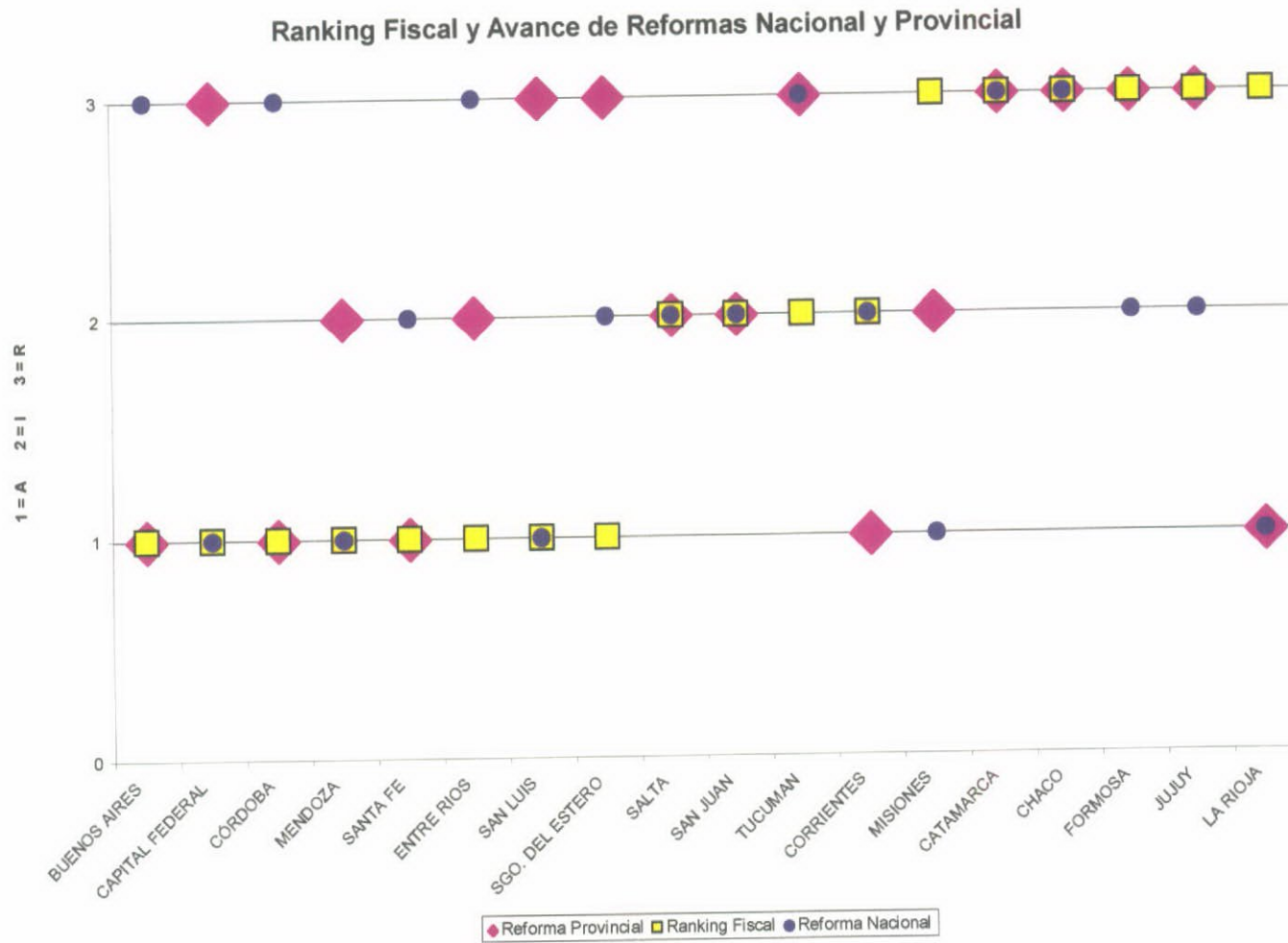
En este sentido tanto en el PREP al que accedió San Juan hacia mediados del 95, como del PRL II (préstamo Directo) las condicionalidades del área fiscal se centraron en el incremento de la recaudación a través de la Reforma integral de rentas y su vinculación con el SICaT, proyecto muy ponderado por el BIRF tanto hacia dentro como fuera de la Provincia.

El PREP nunca se terminó de desembolsar, por los pendientes del área fiscal básicamente. En el caso del préstamo directo a mediados de febrero último una misión que visitó la Provincia dispuso la suspensión por un año del programa, al considerar de difícil cumplimiento las metas fiscales pendientes.

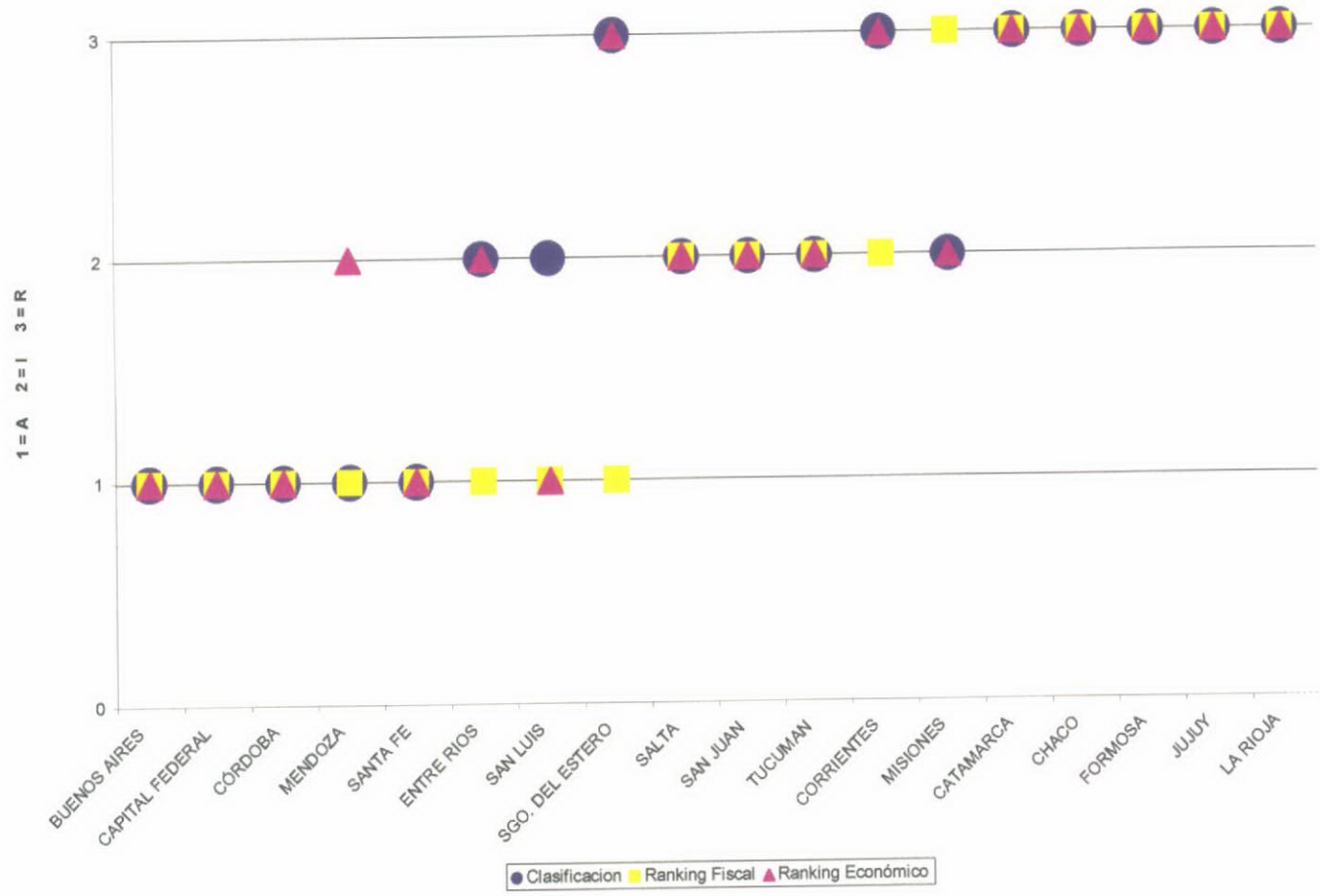
A la fecha, la dirección de Catastro de la Provincia no se encuentra vinculada en línea con la Dirección de Rentas, ni tampoco con las áreas fiscales de los Municipios. El soft del SICaT, de última generación, es incompatible con el del sistema de recaudación.

ANEXO III

La superposición de íconos indica mayor consistencia.



Ranking Fiscal, Clasificación de Provincias y Ranking Económico



ANEXO IV

Comparación ranking fiscal contra reformas. Se define a la “relación entre series” como el resultado absoluto de las diferencias.

Relación inversa: promedio de desvíos = 1,78

Relación directa: promedio de desvíos = 0,0

	1= Avanzadas/ 2=Intermedias/ 3=Rezagadas			Relaciones entre series		
	Ranking Fiscal	Reforma Nacional	Reforma Provincial	Relación Ranking vs RR Nac	Relación Ranking vs RR Pcial	Desvío máximo
BUENOS AIRES	1	3	1	2	0	2
CAPITAL FEDERAL	1	1	3	0	2	2
CÓRDOBA	1	3	1	2	0	2
MENDOZA	1	1	2	0	1	2
SANTA FE	1	2	1	1	0	2
ENTRE RIOS	1	3	2	2	1	2
SAN LUIS	1	1	3	0	2	2
SGO. DEL ESTERO	1	2	3	1	2	2
SALTA	2	2	2	0	0	1
SAN JUAN	2	2	2	0	0	1
TUCUMAN	2	3	3	1	1	1
CORRIENTES	2	2	1	0	1	1
MISIONES	3	1	2	2	1	2
CATAMARCA	3	3	3	0	0	2
CHACO	3	3	3	0	0	2
FORMOSA	3	2	3	1	0	2
JUJUY	3	2	3	1	0	2
LA RIOJA	3	1	1	2	2	2
Promedios				0.83	0.72	1.78

Comparación ránking fiscal contra clasificación de provincias:

	Ranking Fiscal	Clasificación	Relación Ránking vs Clasificación	Desvío máximo
BUENOS AIRES	1	1	0	2
CAPITAL FEDERAL	1	1	0	2
CÓRDOBA	1	1	0	2
MENDOZA	1	1	0	2
SANTA FE	1	1	0	2
ENTRE RIOS	1	2	1	2
SAN LUIS	1	2	1	2
SGO. DEL ESTERO	1	3	2	2
SALTA	2	2	0	1
SAN JUAN	2	2	0	1
TUCUMAN	2	2	0	1
CORRIENTES	2	3	1	1
MISIONES	3	2	1	2
CATAMARCA	3	3	0	2
CHACO	3	3	0	2
FORMOSA	3	3	0	2
JUJUY	3	3	0	2
LA RIOJA	3	3	0	2
Promedios			0.33	1.78

ANEXO V

Resultados numéricos de análisis Reformas Provinciales

	Reforma Impositiva	Desre- gulación	Privatiza- ciones
Buenos Aires	7.0	1.0	1.0
Capital Federal	15.0	6.0	3.0
Catamarca	12.5	1.0	3.0
Córdoba	12.0	1.5	1.0
Corrientes	13.5	1.5	2.5
Chaco	13.5	1.0	1.0
Chubut	10.0	3.5	1.5
Entre Ríos	12.5	1.5	2.5
Formosa	16.5	0.0	3.0
Jujuy	9.0	3.0	3.5
La Pampa	13.5	3.0	1.0
La Rioja	17.5	1.5	3.5
Mendoza	16.5	2.0	4.0
Misiones	19.5	2.5	2.0
Neuquén	16.5	2.5	0.0
Río Negro	12.5	3.0	3.0
Salta	12.5	2.5	4.0
San Juan	13.0	2.0	3.5
San Luis	16.5	4.5	3.5
Santa Cruz	8.5	1.5	1.5
Santa Fe	11.5	3.5	2.0
Sgo del Estero	7.0	6.0	4.0
Tierra del Fuego	20.0	1.0	0.0
Tucumán	15.0	2.0	4.0