

**REFORMA FISCAL PROVINCIAL
EN ARGENTINA: EL CASO
DE MENDOZA, 1987-1991**

**PROYECTO REGIONAL DE POLITICA FISCAL
CEPAL - PNUD**



**NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1993**

LCL.741
Abril de 1993

Este trabajo fue preparado por el señor Fabio M. Bertranou, en el marco del Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD. El autor agradece las valiosas colaboraciones de funcionarios y personal del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Mendoza, como así también los comentarios de Juan Carlos Lerda y Orlando A. Braceli.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<i>Pág.</i>
SIGLAS UTILIZADAS EN EL TRABAJO	5
PREFACIO	7
I. INTRODUCCION	9
II. PROVINCIA DE MENDOZA Y SU SITUACION FISCAL RECIENTE . . .	11
1. La economía provincial en resumen	11
2. Descripción del sector público provincial	12
3. Situación financiera de la Administración Pública Provincial	14
4. Condicionantes de la política fiscal provincial . .	16
III. DESCRIPCION Y ANALISIS DE LAS PRINCIPALES REFORMAS . . .	21
A. SISTEMA DE RECAUDACION Y CONTROL (SIRECO)	21
1. Consideraciones generales	21
2. Análisis de la estructura impositiva provincial . .	21
3. Objetivos del proyecto del SIRECO	26
4. Fase I	26
5. Fase II	28
B. PRESUPUESTO POR RESULTADOS (PPR)	31
1. Introducción	31
2. Características del sistema decisorio antes de la reforma y del gasto público provincial	32
3. Características del funcionamiento presupuestario previo a la reforma	33
4. El cambio en la concepción del rol del presupuesto	33
5. La aplicación del PPR	35
6. Areas en las que se han logrado resultados	39
7. Obstáculos en la aplicación	42

C.	COPARTICIPACION MUNICIPAL DE LOS RECURSOS PROVINCIALES	43
1.	Introducción	43
2.	La gestión pública municipal	44
3.	El nuevo régimen de coparticipación de los recursos	44
4.	Resultados del nuevo régimen a dos años de vigencia	49
IV.	OTRAS REFORMAS COMPLEMENTARIAS Y REFORMAS PENDIENTES . .	53
1.	Otras reformas complementarias en el sector público provincial	53
2.	Las reformas pendientes	55
V.	CONCLUSIONES	59
	Notas	60
	BIBLIOGRAFIA	61
	ANEXO ESTADISTICO	63

SIGLAS UTILIZADAS EN EL INFORME

CUIT	Clave Unica de Identificación Tributaria
DGI	Dirección General Impositiva de la Nación
DGR	Dirección General de Rentas de la Provincia
PAL	Programa de Asistencia al Poder Legislativo
PBG	Producto Bruto Geográfico Provincial
PIB	Producto Interno Bruto
PPR	Presupuesto Por Resultados
PRONATASS	Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la República Argentina
PSF	Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas
RECOMU	Régimen de Coparticipación Municipal de los Recursos Provinciales
SIPCAT	Sistema de Inversión Pública, Coordinación y Asistencia Técnica
SIRECO	Sistema de Recaudación y Control
SIT	Sistema de Información Territorial
UT	Unidad Tributaria

PREFACIO

La Serie Política Fiscal tiene el propósito de divulgar los resultados de trabajos impulsados por el Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD.

El trabajo aquí presentado aborda la reciente experiencia de reforma fiscal en la provincia de Mendoza, Argentina. Dicha reforma, iniciada en 1987 y considerada un modelo exitoso, contempló cinco grandes proyectos de transformación en el área de hacienda provincial. Los referidos proyectos —dirigidos a mejorar los mecanismos de recaudación/control de la administración tributaria y elevar la productividad del gasto público en la esfera provincial— consistieron en la implantación del presupuesto por resultados (PPR), el sistema de recaudación y control (SIRECO), el régimen de coparticipación municipal (RECOMU), el sistema de información territorial (SIT), y el sistema de inversión pública, coordinación y asistencia técnica (SIPCAT). El presente documento se concentra en el examen y evaluación de los tres primeros (PPR, SIRECO y RECOMU).

Este número de la Serie refleja la importancia otorgada por el Proyecto al tema de la descentralización fiscal en el contexto de procesos de reforma del estado y, en particular, a los esfuerzos de racionalización/modernización de las finanzas públicas en niveles de administración gubernamental subnacionales (ej. gobiernos regionales, provinciales, estatales y/o municipales).

Es de esperar que la presente publicación contribuya a una amplia divulgación de estas materias, tanto entre autoridades responsables por la formulación, diseño e implementación de la política fiscal, como entre investigadores, docentes y especialistas en finanzas públicas del sector público y privado.

I. INTRODUCCION

Los gobiernos subnacionales tienen un importante rol en Argentina. Un alto porcentaje del gasto gubernamental del país es realizado por las provincias, y este nivel de gobierno también se encarga de recaudar una proporción significativa de los ingresos totales del sector público consolidado.

La crisis económica de la década del ochenta puso en evidencia la necesidad de reformar el sector público argentino en todos los niveles. La estructura federal del país —autonomía de los gobiernos subnacionales— posibilitó que algunas provincias iniciaran el proceso de reformas antes que otras, incluso antes que el gobierno nacional. Uno de los estados que primero comenzó a avanzar en dicho proceso fue la Provincia de Mendoza.

En diciembre de 1987 asume la gestión de gobierno en Mendoza una nueva administración. La misma se propuso llevar adelante "un proceso de profunda transformación del estado, introduciendo racionalidad y eficiencia en el manejo de la hacienda pública para reordenar los recursos y aumentar la productividad del gasto".

El período 1987-1991 está signado por una alta inestabilidad macroeconómica; con dos picos hiperinflacionarios, varios rebrotes inflacionarios y caídas en el PIB. Recién a mediados de 1991 se retoma un sendero de estabilidad con índices de inflación razonables.

En materia fiscal el gobierno provincial concentró sus esfuerzos en cinco grandes proyectos, que fueron denominados "los instrumentos de la transformación del área de Hacienda". Ellos son: el Presupuesto Por Resultados (PPR), el Régimen de Coparticipación Municipal (RECOMU), el Sistema de Recaudación y Control (SIRECO), el Sistema de Información Territorial (SIT) y el Sistema de Inversión Pública, Coordinación y Asistencia Técnica (SIPCAT). Este informe tiene por objeto abordar la experiencia de la Provincia de Mendoza en cuanto a la reforma del área fiscal, motivo por el que está concentrado en el examen y la evaluación de los tres primeros (PPR, SIRECO y RECOMU). Asimismo, hay que destacar que el resumen de la misma ha tenido como fuente principal al importante número de documentos de trabajo generados por el propio equipo técnico del Ministerio de Hacienda Provincial.

En el Capítulo II se trata la situación fiscal reciente de la provincia. En este capítulo se hace una breve reseña de la economía

provincial y una descripción de la conformación del sector público. Luego se analiza la situación financiera de la Administración Pública, y finalmente se consideran algunas de las restricciones que enfrenta la política fiscal provincial.

En el Capítulo III se describen y analizan algunos aspectos de las tres reformas más relevantes considerando el grado de avance e importancia del impacto que han tenido las mismas. Primero se trata la reforma por el lado de los ingresos provinciales, denominada Sistema de Recaudación y Control. En segundo instancia se aborda la reforma por el lado del gasto denominada Presupuesto Por Resultados. Por último, se considera la reforma en el régimen de relaciones financieras entre el Gobierno Provincial y los Gobiernos Municipales.

En el Capítulo IV se consideran las reformas complementarias y las reformas pendientes. Aquí se describen brevemente los otros dos grandes proyectos del Ministerio de Hacienda, el Sistema de Información Territorial y el SIPCAT. Asimismo, se incluye la experiencia en materia de privatizaciones con el caso de la empresa Bodegas y Viñedos GIOL.

Finalmente, en el Capítulo V, se destacan algunas de las conclusiones que pueden ser derivadas a partir de esta experiencia de reforma fiscal a nivel de gobierno subnacional.

II. PROVINCIA DE MENDOZA Y SU SITUACION FISCAL RECIENTE

1. La economía provincial en resumen

La Provincia de Mendoza es uno de los 23 estados federales de la República Argentina. En términos generales, puede decirse que es la cuarta provincia en importancia del país, y si se considera la Capital Federal es la quinta jurisdicción política de la nación. Su población era en 1991 de 1.43 millones de habitantes, siendo el 72% urbano. El producto interno bruto alcanza una participación en el PIB nacional del orden del 4%, es una de las principales regiones productoras de petróleo y cuenta con una intensa variedad de actividades económicas basadas en la frutihorticultura.¹

En cuanto a la actividad económica en general, Mendoza ha tenido una mejor evolución que el promedio nacional. Mientras que en los últimos años se experimentó a nivel agregado del país una caída del PIB, la provincia ha mostrado una buena recuperación alcanzando a superar el producto bruto del año 1985. Así, la participación en el PIB nacional ha ido subiendo hasta alcanzar el 4% como lo señala el cuadro 1.

Es necesario resaltar que la provincia tiene como una de las actividades económicas principales la vitivinicultura, por lo que el nivel de actividad económica medida a precios de mercado está muy relacionado con la evolución que experimenta el precio del principal producto regional: el vino. Por lo tanto, el considerable aumento en el PIB del año 1990 puede haberse debido en gran parte al importante incremento del precio del vino. Esto último puede observarse en el cuadro 1 del Anexo Estadístico, donde el hectolitro en el mercado de "traslado" (granel) aumenta de 5.2 dólares en 1989 a 8.3 dólares en 1990.

La composición del producto bruto geográfico provincial (cuadro 2 del Anexo Estadístico) rescata lo dicho con anterioridad respecto a la importancia que tienen las actividades agrícolas y de base agrícola. En promedio para el período 1981-1990, el producto agropecuario, en el cual domina la parte agrícola, participó con un 10.3% en el producto total; mientras que el producto industrial lo hizo con un 25.8%, dominando aquí el aporte de las agroindustrias.

Cuadro 1
PRODUCTO BRUTO PROVINCIAL
A precios de mercado

	PBG 1/ en A constantes	PBG 2/ en US\$	Participación en el PIB nacional
1985	396.13	3 608.60	3.90 %
1986	365.06	3 325.60	3.40 %
1987	371.71	3 399.80	3.40 %
1988	381.62	3 490.40	3.60 %
1989	383.68	3 509.30	3.80 %
1990	401.38	3 671.10	4.00 %

1/ Australes constantes de 1970.

2/ Millones de dólares de Junio de 1991.

Fuente: CFI-DEIE (1991).

2. Descripción del sector público provincial

Las instituciones que conforman el sector público de la Provincia de Mendoza pueden agruparse, desde un punto de vista presupuestario-contable, en cuatro áreas:

- a) Administración Pública Provincial.
- b) Municipios.
- c) Empresas y Sociedades del Estado.
- d) Departamento General de Irrigación.

La distinción realizada obedece a los distintos grados de independencia político-institucional y/o financiera de los organismos que componen cada área.

a) *La Administración Pública Provincial*

En la Administración Pública Provincial pueden distinguirse cuatro áreas: la Administración Central, los Organismos Descentralizados, las Cuentas Especiales y lo que se denomina Otras Entidades.

La Administración Central incluye reparticiones centralizadas de los distintos poderes -Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal de Cuentas y Poder Ejecutivo- que cuentan con total dependencia financiera y político institucional. A su vez el Poder Ejecutivo comprende la Gobernación, los distintos Ministerios, los Organismos Descentralizados, las Cuentas Especiales y Otras Entidades dependientes de estos últimos.

Los Organismos Descentralizados tienen independencia funcional ya que cuentan con autoridades propias. En cambio, tienen dependencia política y financiera. Esta es total para la Dirección de Asistencia a la Ancianidad e Invalidez, la Dirección Provincial del Menor y la Dirección General de Escuelas; y parcial para el Instituto Provincial de la Vivienda y la Dirección Provincial de Vialidad.

Las Cuentas Especiales obedecen sólo a la necesidad de una distinción presupuestaria, pero en la práctica funcionan como reparticiones centralizadas.

Finalmente, "Otras Entidades" involucra a organismos con dependencia institucional, política y financiera. Los organismos que componen esta área son la Caja de Seguro Mutual, el Casino, la Obra Social de Empleados Públicos, la Empresa Provincial de Transportes y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia.

El Presupuesto Provincial Consolidado hasta el ejercicio 1990 comprendía a la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Cuentas Especiales. A partir del ejercicio 1991 se incluye a las Otras Entidades.

b) *Los Municipios*

Las 18 comunas de la Provincia de Mendoza integran una jurisdicción gubernamental distinta que actúa con total independencia institucional, política y financiera. La Administración Pública Provincial se vincula financieramente con los municipios a través de la coparticipación de los recursos provinciales.

c) *Las Empresas y Sociedades del Estado*

Las entidades de esta área del sector público provincial cuentan con independencia institucional y financiera. La distinción entre los distintos casos radica en la forma de operación y organización jurídica.

Todos los organismos tienen total independencia política, salvo en los casos que deban adecuar sus acciones a los lineamientos generales establecidos por el Gobierno Provincial.

En la categoría de empresa del estado se incluye sólo a Giol (empresa vitivinícola parcialmente privatizada en 1988-1989) y como sociedades del estado a Energía Mendoza S.E. (EMSE), Obras Sanitarias Mendoza (OSM) y Nuclear Mendoza. Por último como entidades financieras están el Banco de Mendoza y el Banco de Previsión Social.

En cuanto a los bancos provinciales, entraron en un proceso de reforma cuya finalidad es transformarlos en entidades mixtas, es decir con participación del sector privado.

d) *El Departamento General de Irrigación*

La Ley de Aguas establece el marco legal en el cual el Departamento General de Irrigación realiza la administración de los recursos hídricos provinciales destinados a riego. Este organismo cuenta con total independencia desde el punto de vista institucional, político y financiero.

3. Situación financiera de la Administración Pública Provincial

En 1987, la Tesorería Provincial presentaba un desfinanciamiento persistente motivado simultáneamente por la caída de los recursos y el aumento de las erogaciones. El déficit se cubría fundamentalmente a través de endeudamiento con bancos provinciales (Banco de Mendoza y Banco de Previsión Social). Para el ejercicio fiscal del año 1987, el ahorro corriente representó el 5.33% del total del gasto y la necesidad de financiamiento el 6.59%.

En diciembre del mismo año se hace cargo del Gobierno Provincial el gobernador electo José O. Bordón. El objetivo del gobierno fue poner en orden las cuentas públicas para liberar los recursos que captaba el sector público y devolver a los bancos oficiales su capacidad prestable al sector privado para incentivar la inversión.

El nuevo gobierno suspendió la ley de Promoción Turística No. 47778/82 por la cual se otorgaba a través de desgravaciones impositivas un subsidio a la inversión. La asistencia crediticia de los bancos oficiales se comenzó a otorgar a actividades en las que la provincia tiene ventajas comparativas, como el turismo y la agroindustria, y en todos los casos se trató de financiamiento reintegrable.

El ajuste fiscal durante 1988 permitió que la provincia obtuviera un ahorro corriente de 14.7% en relación a las erogaciones totales permitiendo un financiamiento más cómodo de los gastos públicos. El déficit se redujo de 13.72% a un 7.31% (cuadro 3).

El año 1989 es el escenario del primer estallido hiperinflacionario que deteriora nuevamente las cuentas públicas. En el período marzo-agosto se transitó por un delicado equilibrio financiero, especialmente motivado en la caída del valor real de los impuestos recaudados. En setiembre del mismo año, mejora la situación para volver a empeorar con el segundo pico hiperinflacionario a fines de diciembre.

En ambas situaciones la provincia no recurrió al financiamiento bancario, sino que el ajuste se realizó por el lado del gasto a partir de la definición de las prioridades surgidas del Presupuesto Por Resultados (PPR) —una de las tres reformas fiscales más importantes explicada en el Capítulo III—. Esta situación le permitió generar al gobierno un resultado final superavitario, a la vez que la situación financiera también mejoró al experimentarse un ahorro corriente de 28.07%.

Cuadro 2
PROVINCIA DE MENDOZA
EJECUCION PRESUPUESTARIA 1986-1991
Administración Central, Organismos Descentralizados
y Cuentas Especiales
(en millones de pesos de diciembre de 1991)^{1/}

Concepto	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I. Total de Recursos	670.4	611.5	720.3	731.9	485.5	618.5
Corrientes	669.1	609.6	718.5	731.6	483.0	618.5
De Jurisdicción provincial	216.2	171.7	202.2	220.3	164.6	229.4
De Jurisdicción nacional	452.8	437.9	516.2	511.3	318.3	389.1
De Capital	1.3	1.9	1.8	2.6	2.5	0.0
II. Total de Erogaciones	833.6	767.4	847.7	646.2	536.1	610.5
Corrientes	686.9	569.1	593.1	550.2	476.2	542.4
Personal	387.1	305.0	286.3	258.4	259.5	321.4
Bs. y Ss. no personales	62.7	56.9	101.4	84.1	47.4	59.1
Intereses de la deuda	15.3	5.1	12.6	20.5	0.3	0.5
Transferencias	214.1	201.9	192.8	187.1	168.9	161.3
Otros	7.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
De Capital	146.7	198.2	254.3	93.0	59.7	68.1
Otras Erogaciones	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
III. Necesidades de Financiamiento	163.2	155.9	127.4	-85.7	50.6	-8.0
IV. Financiamiento Neto	110.5	50.6	65.4	37.3	16.3	-10.7
V. Resultado (III - IV)	-52.7	-105.3	-62.0	123.0	-34.3	-2.7
Ahorro Corriente	17.8	40.9	125.1	181.4	6.7	76.1

^{1/} Datos de 1991 son provisorios.
Fuente: Ministerio de Hacienda (1991).

Cuadro 3
SITUACION FINANCIERA
PROVINCIA DE MENDOZA, 1986-1991
(en % del total de erogaciones)

Concepto	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ahorro corriente	2.14	5.33	14.76	28.07	1.25	12.47
Erogaciones de capital	17.60	25.83	30.00	14.39	11.14	11.15
Nec. de financiamiento	13.26	6.59	7.71	5.77	3.04	-1.75
Resultado	-6.32	-13.72	-7.31	19.03	-6.40	-0.44

Fuente: Elaborado en base al Cuadro 2.

La situación del año 1989 resulta atípica y los resultados positivos a pesar de la hiperinflación están motivados en la importante restricción del gasto de capital y de salarios por su caída en términos reales. Además, el Gobierno se vio imposibilitado de ejecutar las obras del "Plan Sismo" —viviendas— dado que el contexto de incertidumbre que generaba el proceso hiperinflacionario provocaba la inexistencia de oferentes en los llamados a licitación.

Los datos del año 1990 muestran una importante caída en los recursos dado que la reforma financiera del 1 de enero de 1990 -Plan Bonex- eliminó casi totalmente los fondos de la Ley 23658 que aplicaba un impuesto al interés de los plazos fijos. Dada la delicada situación financiera de la provincia, el 4 de setiembre se dicta el decreto No. 1934/90 que establece la reestructuración de la Administración Pública Provincial. Esta medida tuvo por objeto complementar y profundizar el proceso de reformas. Con ella se suprimieron organismos y dependencias cuyas funciones se consideraban prescindibles, a la vez que otras se sometieron a reestructuración.

La ejecución de los años 1990 y 1991 no es comparable con la de años anteriores, aún anualizándola, como consecuencia del cambio en la metodología de actualización. A partir del 1 de enero de 1990 el registro de las erogaciones se realiza a tiempo real mensualmente (a valores nominales y actualizados), mientras que para los períodos anteriores no se cuenta con datos mensuales por lo que se han utilizado índices promedios anuales para obtener valores constantes. La actualización mes a mes refleja mejor la realidad, en especial cuando se está en presencia de un contexto con altas tasas de inflación.

En resumen, es a partir de que la Provincia de Mendoza experimentó una situación financiera comprometedoras que se da la urgente necesidad de iniciar un proceso de transformaciones estructurales del sector público. La situación para 1991 mejora sustancialmente, sin embargo las reformas, aunque bien encaminadas, son una tarea aún sin finalizar. A continuación se explicarán algunos de los condicionantes de la política fiscal provincial para luego, en el Capítulo III, entrar en la descripción y el análisis de las principales reformas.

4. Condicionantes de la política fiscal provincial

La política fiscal provincial ha estado, en los últimos años, condicionada por diversos factores. A continuación se enumeran algunos de ellos.

a) *Inestabilidad macroeconómica.* Es el más importante, dados los efectos directos e indirectos. Frente a este fenómeno los ingresos tributarios han tenido una gran variabilidad, en parte por factores técnicos como la pérdida del valor real de la recaudación por el rezago en la recolección de los tributos (efecto Olivera-Tanzi), y por la política de impuestos contradictoria que mostraba una ausencia de suficientes desincentivos para la evasión. Esto generó un fenómeno de incumplimiento masivo de las obligaciones fiscales produciendo una gran inequidad horizontal del sistema impositivo.

b) *Administración tributaria ineficaz.* La administración tributaria tanto nacional como provincial, no ha tenido sino hasta el inicio de las reformas, un rol protagónico activo y se ha mostrado ausente en

la tarea de detectar inconsistencias en la información que brindan los contribuyentes.

La alta inflación fue obligando a proteger el sistema impositivo contra tal flagelo. El sistema legal fue cambiando hasta llegar a una situación donde el rezago en la recolección alcanzaba el mes. Pero, aún con ese corto rezago, los grandes cambios en la inflación han producido sustanciales caídas en los ingresos. El sistema ha sido incapaz de protegerse contra el mencionado efecto Olivera-Tanzi.

Una muestra de lo señalado se refleja en los gráficos 1 y 2. En el primero de ellos se observa la evolución la tasa de inflación a partir del Índice de Precios al Consumidor de Mendoza, mientras que en el segundo, el índice del valor de la Unidad Tributaria (unidad de cuenta por la cual se ajustaban las obligaciones impositivas) en términos reales a precios de diciembre del año 1991. La UT² se ajustaba un 50% de acuerdo a la variación del IPC desestacionalizado del Gran Mendoza en el mes anterior y el 50% restante en función de la variación del monto devengado en Erogaciones Corrientes de Personal de la Administración Central y Organismos Descentralizados del Gobierno de la Provincia. Volviendo a los gráficos, claramente los picos hiperinflacionarios coinciden con los valores reales más bajos de la UT poniendo en evidencia el efecto negativo que este fenómeno causa sobre la recaudación. A partir de diciembre de 1987, el gobierno en escasas oportunidades pudo recuperar y mantener el valor de la UT al nivel en que la recibió.

Simultáneamente la nación sufría las mismas consecuencias del efecto Olivera-Tanzi, produciendo una caída en el valor de los recursos que recaudaba y que luego coparticipaba a las provincias. Esto redujo considerablemente los recursos provinciales de origen nacional. Además, la nación frente a la caída en los recursos genuinos contaba con la posibilidad de financiarse con una "fuente" no sujeta a coparticipación como es el impuesto inflación a través del financiamiento monetario, a menos que se realizaran Aportes no Reintegrables del Tesoro. La inflación sólo podía beneficiar a la provincia en la medida que licuara sus pasivos.

Gráfico 1

TASA DE INFLACION

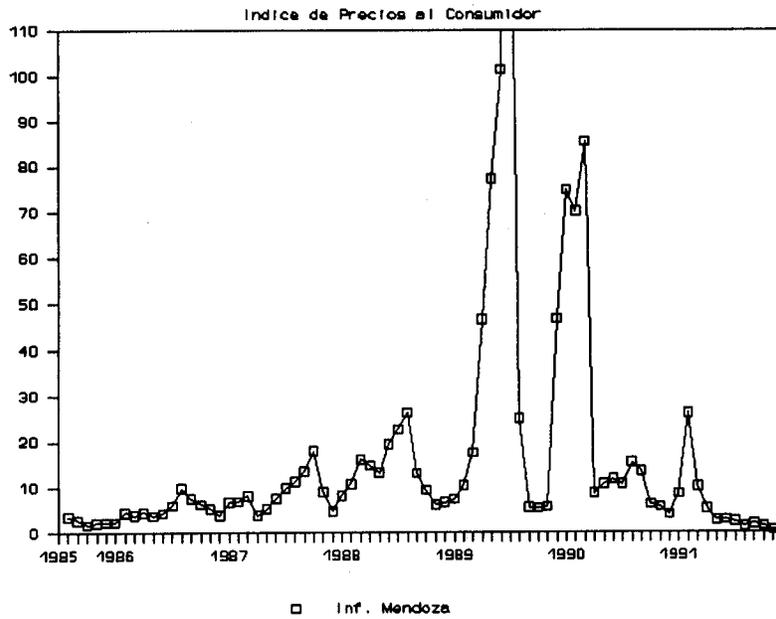
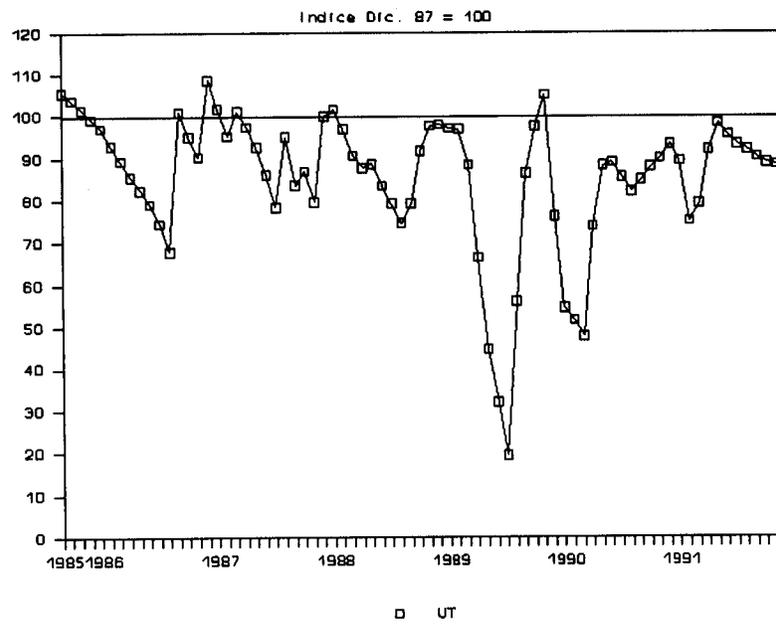


Gráfico 2

EVOLUCION UNIDAD TRIBUTARIA



c. *Inflexibilidad a la baja del gasto público.* Otro condicionante para la provincia, pero por el lado del gasto público, ha sido la inflexibilidad a la baja del mismo. La provincia provee servicios que satisfacen necesidades básicas difíciles de suprimir, más aún en épocas de recesión. El ajuste en el gasto se produjo en parte a través de la caída en los salarios reales pagados a los agentes públicos. Pero esto tuvo sus limitaciones por los reclamos de los empleados que afectaban el normal desenvolvimiento de las actividades del estado.

III. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES REFORMAS

A. SISTEMA DE RECAUDACIÓN Y CONTROL (SIRECO)

1. Consideraciones Generales

El SIRECO es un proyecto integral de racionalización y modernización de la administración tributaria de la Provincia de Mendoza.

El proyecto ha sido dividido en dos Fases. En la primera, iniciada en octubre del año 1988, se ha hecho hincapié en cuatro aspectos:

- a) Mejoramiento de la calidad de información ya existente.
- b) Diseño e implementación de un nuevo sistema de apoyo computacional.
- c) Reorganización de la Dirección General de Rentas (DGR) —organismo de Administración Tributaria Provincial— y reformulación de los procesos administrativos.
- d) Programas de apoyo comunicacional para incentivar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

La Fase I se está implementando y se encuentra en avanzado grado de ejecución. Algunos de los logros iniciales que pueden resaltarse son el aumento de la relación recaudado/facturado y la mejora en la administración de los contribuyentes inscritos que actualmente tiene la provincia. Es decir se mejoró en cuanto a organización y administración de la economía formal o declarada.

Por otra parte, la Fase II del SIRECO —iniciada a fines de 1991—, prevé desarrollar un sistema de fiscalización permanente y un sistema informático interno de inconsistencias, solamente para el seguimiento y control del impuesto a los Ingresos Brutos. Este tributo, dada sus características, es el que presenta mayor grado de evasión.

2. Análisis de la estructura impositiva provincial

Los recursos provinciales tienen dos componentes: los de origen nacional y los de fuente provincial. Los recursos de origen nacional han constituido en promedio el 69.5% del total para el período 1987-1991 (cuadro 4), mientras que los provinciales el 30.9%.

Los recursos de origen nacional son los que provienen de la coparticipación nacional, los pagos por regalías petrolíferas y uraníferas, y finalmente las transferencias del Plan Sismo. Estos últimos recursos se otorgan a partir de 1985, año en que la provincia sufrió un terremoto que deterioró parte de la infraestructura de viviendas.

Los recursos provinciales son principalmente de origen tributario. Los no tributarios sólo representan algo más del 1% del total de recursos.

Cuadro 4
RECURSOS PROVINCIALES 1/
Participación relativa en el total de recursos

Año	Origen Nacional				Origen Provincial			Total
	Coparti- cipación	Rega- lías	Sismo	Tot.	Tribu- tarios	No Tri- butarios	Tot.	
1987	38.7	19.7	11.8	70.2	29.6	0.2	29.8	100
1988	33.7	17.1	22.4	73.2	25.6	1.2	26.8	100
1989	27.6	10.7	32.3	70.6	27.4	2.0	29.4	100
1990	43.0	15.2	3.6	61.9	36.8	1.3	38.1	100
1991	52.3	9.0	18.6	69.6	29.3	1.1	30.4	100
Prom.	39.06	14.3	17.7	69.5	29.7	1.2	30.9	100

1/ Incluye para el año 1991 los primeros nueve meses.
Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Por esta razón, la Dirección General de Rentas cumple un rol significativo en lo que respecta a los recursos provinciales, ya que de este organismo dependen aproximadamente el 30% del total de los recursos.

La cantidad de contribuyentes que debe administrar la DGR varía de acuerdo al impuesto provincial. En el cuadro 5 puede observarse el número de contribuyentes por impuesto.

Cuadro 5
CANTIDAD DE CONTRIBUYENTES
(miles)

Impuesto	Número de Contribuyentes
Ingresos Brutos	50
Sellos	variable
Inmobiliario	386
Automotores	235
Acción Social	25

Fuente: Gobierno de Mendoza (1991).

CUADRO 6
RECURSOS PROVINCIALES, 1987-1991
 Promedios mensuales en millones
 de pesos de setiembre de 1991

Año	Total de Recursos	De origen nacional (coparticipación) 1/	De origen provincial
1987	45.09	17.43	13.42
1988	48.35	16.30	12.94
1989	48.55	13.41	14.28
1990	33.85	14.57	12.90
1991 2/	43.94	22.97	13.37

1/ En el año 1991 aumentan los recursos que se coparticipan.

2/ Incluye nueve primeros meses del año.

Fuente: Gobierno de Mendoza (1991).

El total de recursos provinciales mostró a partir del año 1987 un ascenso hasta el año 1989. En 1990 se produjo un abrupto descenso, el cual se vio compensado con la recuperación del año 1991. La variabilidad en la magnitud de los recursos provinciales totales estuvo influida relativamente más por la variabilidad que experimentaron los ingresos que recibe la provincia de la nación en concepto de coparticipación. Esto último puede verificarse en el cuadro 6.

A partir de fines de 1988 se implementa el SIRECO y posiblemente esto haya tenido un impacto positivo evitando que la caída de la recaudación tributaria provincial, en contraposición a la evolución experimentada por los recursos tributarios de origen nacional recibidos en concepto de coparticipación.

Los recursos de origen provincial, como se mencionó antes, son básicamente tributarios. En el cuadro 7 se observa la composición de los impuestos provinciales (considerando promedios mensuales en términos reales).

Cuadro 7
RECURSOS DE ORIGEN TRIBUTARIO, 1987-1991
 Promedios mensuales en millones
 de pesos de setiembre de 1991

	Impuesto provinciales 1/					Total	
	Sellos	Inmob.	Ing.Brutos	Aut.	Acc.Soc.		Otros
1987	3.09	1.78	5.53	1.26	0.64	1.06	13.35
1988	2.09	1.77	4.93	1.68	0.59	1.31	12.36
1989	2.30	1.64	5.58	1.49	0.48	1.82	13.30
1990	1.55	1.62	5.83	1.61	0.49	1.36	12.46
1991	2.25	1.70	5.47	1.51	0.55	1.39	12.87
Prom.	2.25	1.70	5.47	1.51	0.55	1.38	12.86

1/ Incluye nueve primeros meses del año para 1991.

Fuente: Gobierno de Mendoza (1991).

A continuación se analizan los cinco impuestos más relevantes: Ingresos Brutos, Sellos, Inmobiliario, Automotor y Acción Social. También se reseña la situación hacia fines de 1988.

a) *Impuesto a los Ingresos Brutos*

- Objeto del Tributo: el ejercicio habitual y a título oneroso en jurisdicción de la Provincia del comercio, industria, profesión u oficio.

- Base Imponible: Ingresos Brutos devengados en el ejercicio fiscal por la actividad gravada.

- Estructura de Alícuotas: variable dependiendo de la actividad económica, del 0.8% al 4.1%. Posee exenciones y deducciones.

Es el tributo de mayor peso relativo, ya que representa alrededor del 40% de los impuestos provinciales, es decir unos 65.6 millones de dólares anuales.³

En este impuesto, según la DGR, se detectó gran cantidad de potenciales contribuyentes no inscritos. Además alrededor de 10 000 de los inscritos (20% del total) no realizaba pagos ni presentaciones. En el grupo de los inscritos que cumplen se encontró que un elevado porcentaje lo hacía en forma deficiente y fuera de término: cuotas adeudadas, planes de pagos incumplidos, etc. La Fase II del SIRECO tiene objeto abordar esta problemática.

b) *Impuesto a los Sellos*

- Objeto del tributo: todo instrumento público o privado que importe un interés pecuniario.

- Base imponible: el precio convenido por las partes.

- Estructura de alícuotas: variable dependiendo del tipo de operación o contrato, del 0.4% al 4.0%. Posee exenciones.

Este es el segundo tributo en importancia para la Provincia. El mismo representó aproximadamente una recaudación de 27 millones de dólares para 1990, significando para el período 1987-1991 en promedio un 17% del total de recursos tributarios provinciales. Por su naturaleza, la cantidad de contribuyentes es variable. Así, por ejemplo, el Plan Bonex a fines de diciembre de 1989 perjudicó seriamente la recaudación dado que los plazos fijos en moneda nacional hacían la contribución más importante.

c) *Impuesto Inmobiliario*

- Objeto del tributo: cada inmueble ubicado en la Provincia.

- Base imponible: en función del avalúo fiscal y alícuotas vigentes.

- Estructura de alícuotas: sobre avalúo fiscal; a) rurales, desde 4.0% hasta 10.8%; b) urbanos edificados, desde 3.6% hasta 12.6%; c) urbano baldío, desde 3.6% hasta 12.6%; d) adicional, desde 50.0% hasta 100.0%. El tributo posee algunas exenciones.

En promedio para los años 1987-1990 este impuesto contribuyó a las arcas provinciales con 20.4 millones de dólares (13% del total de recursos de la provincia). Hacia el año 1988, alrededor del 70% de las cuentas de los contribuyentes presentaba algún grado de morosidad: cuotas pendientes de pago, cuotas de planes de pago no canceladas, situaciones especiales pendientes de resolución, etc. Es decir, aproximadamente 270 mil contribuyentes no cumplían correctamente con sus obligaciones.

La caída del 10% en la recaudación en 1990 respecto a 1988 obedece a un descenso del valor real de la Unidad Tributaria y no a un empeoramiento de la administración tributaria. Por el contrario, la relación recaudado/facturado mejoró sustancialmente en esos años.

d) *Impuesto a los Automotores*

- Objeto del tributo: cada vehículo radicado en la Provincia.
- Base imponible: en función del modelo, categoría y peso.
- Estructura de alícuotas: variable dependiendo del grupo y del modelo. Posee exenciones.

Este tributo participa con un 11% en los ingresos de origen provincial, es decir aporta aproximadamente unos 18 millones de dólares anuales.

La cantidad de contribuyentes con distintos grados de incumplimiento alcanzaba la cifra de 140 000 (casi el 60%).

Como en el impuesto inmobiliario, la recaudación del impuesto automotor estuvo en el año 1990 por debajo de la correspondiente a 1988 motivada, igualmente que para el impuesto inmobiliario, por la caída del valor real de la UT. Pero, en este tributo es donde más mejora la relación recaudado/facturado.

e) *Impuesto Acción Social*

- Objeto del tributo: toda contribución en efectivo o en especie que realice el empleador.
- Base imponible: total de remuneraciones pagadas.
- Estructura de alícuotas: sobre salarios abonados 2% . Posee exenciones.

Este impuesto, eliminado por la nueva ley impositiva vigente a partir de enero de 1992 (no es objeto de análisis en este informe), ha sido el que proporcionalmente menos peso ha tenido en el aporte de ingresos de jurisdicción provincial. En promedio para 1987-1991 contribuyó con 6.58 millones de dólares (aproximadamente un 5% del total de recursos tributarios de origen provincial).

3. Objetivos del Proyecto SIRECO

El objetivo general del SIRECO es "obtener niveles óptimos de recaudación para financiar el programa del gobierno provincial y producir niveles adecuados de ahorro corriente".

Esto quiere decir que se intenta incrementar la recaudación sin necesidad de aumentar alícuotas impositivas, sino disminuyendo la evasión fiscal para minimizando los niveles de incumplimiento tributario.

La Fase I del proyecto SIRECO abarca todos los impuestos y todas las acciones que directa o indirectamente influyen en la recaudación y control.

Los objetivos intermedios ya de la Fase II del SIRECO son: a) formalizar la economía informal; b) mejorar la imagen de la Administración Tributaria; y c) promover una cultura tributaria a fin de incentivar al contribuyente para que cumpla con sus obligaciones.

4. Fase I

a) Descripción

La DGR inició esta Fase del proyecto a través de cinco subproyectos:

- i) Reformulación de la estructura organizativa de la DGR.
- ii) Rediseño de los procesos administrativos.
- iii) Nueva distribución ambiental en la sede de la DGR.
- iv) Mejoramiento de la calidad y cantidad de la información.
- v) Nuevo sistema de apoyo computacional (software y hardware).

El subproyecto "reformulación de la estructura organizativa de la DGR" tuvo como finalidad brindar una correcta administración de los impuestos y una adecuada atención al contribuyente. La nueva estructura del organismo recaudador puede considerarse más flexible, ya que está diseñada para dar respuesta a nuevos requerimientos de programas de trabajo.

En cuanto al "rediseño de los procesos administrativos" se elaboraron manuales de procedimientos administrativos (habituales y de emergencia), se diseñaron los formularios y registros con los respectivos instructivos y se confeccionaron los cursogramas o circuitos de información. Además, se realizaron tareas de adiestramiento a todo el personal y se elaboró una "Guía para el Contribuyente" para instruir al público sobre los requisitos de cada trámite.

La "nueva distribución ambiental" consistió en una readecuación de los espacios físicos destinados a la atención de los contribuyentes. El resultado ha sido una más satisfactoria atención al público y mejores condiciones para los empleados.

El "mejoramiento de la cantidad y calidad de la información" se realizó a partir de tres falencias que presentaba la misma: a) antigüedad de los datos; b) falta de prevención en el diseño de los requerimientos; y c) falta de racionalidad y periodicidad en la depuración. Este subproyecto orientó las acciones a asegurar la captura oportuna y cierta de distintas fuentes de información: Registro de la Propiedad Raíz, Registro del Automotor, Municipalidades, Registro Electoral, Dirección General Impositiva (DGI), etc. Otro aspecto referido a la información es la correcta imputación de los pagos en tiempo y forma. Para ello se ha implementado la utilización del código de barras. Esto se enlaza con el último subproyecto.

Para el "nuevo sistema de apoyo computacional" las acciones se dirigieron a conformar una base de datos integrada a partir de los inconvenientes detectados con la información: a) gran cantidad de archivos; b) organización deficiente de los mismos; c) programación sin estándares; d) falta de integración entre los sistemas; e) falta de datos para información gerencial y de auditoría; y f) falta de confianza del usuario sobre la información que obtenía.

La base de datos se encuentra integrada a través de la identificación unívoca del contribuyente mediante la Clave Unica de Identificación Tributaria (CUIT). Esta permite interrelacionar actividades y/u objetos imponibles de un contribuyente con otros entes de la administración nacional, provincial y municipal; disponer de información gerencial sobre contribuyentes, pagos, recaudación, cumplimiento, etc.

b) *Algunos resultados preliminares*

Si bien la Fase I no se encuentra finalizada ya que resta aún incorporar a la base de datos integrada la información relativa a los impuestos Inmobiliario y de Sellos, puede decirse que hay dos resultados preliminares a destacar.

Primero, la recaudación total del impuesto a los Ingresos Brutos mostró en 1990 un incremento del 18% respecto a los valores de 1988. La situación recesiva imperante en el período parece haber sido más que compensada por las tareas de verificación y control inmediato a partir de la presentación de la declaración jurada anual de ingresos.

Cuadro 8
RECAUDACION DEL IMPUESTO A LOS INGRESOS BRUTOS
En miles de millones de australes
de setiembre de 1991

1988	591.3
1989	670.0
1990	700.0

Fuente: Subsecretaría de Recaudación y Control Gobierno de Mendoza (1991).

Cuadro 9
EFICACIA DE LA RECAUDACION

Impuesto	Año	Relación recaudado/facturado
Automotores	1988	91.4 %
	1989	99.2 %
	1990	102.7 %
Sellos	1988	65.6 %
	1989	75.4 %
	1990	71.1 %

Fuente: Subsecretaría de Recaudación y Control Gobierno de Mendoza (1991).

Segundo, la evolución de la relación recaudado/facturado. Como se mencionó con anterioridad, la recaudación total cayó por el atraso en el valor real de la UT, pero se hizo más efectiva la recolección de lo facturado.

La relación recaudado/facturado mejoró tanto para el impuesto a los automotores como para el de sellos. Incluso, en el caso de los automotores, para 1990, por cada austral facturado se cobró un porcentaje mayor. Esto significa que disminuyó el stock de deuda de los contribuyentes con el fisco de años anteriores.

5. Fase II

La Fase I del SIRECO trabajó con los contribuyentes que se encuentran inscritos, procurando así mejorar la administración tributaria en relación a la economía formal.

La Fase II prevé avanzar, a través de la realización de diversas actividades, sobre los objetivos intermedios anteriormente mencionados. A continuación se describirá esta Fase del proyecto, pero antes se realizará una reseña del problema que representa tener un alto grado de informalidad en la economía.

a) *El problema de la informalidad económica*

Las actividades económicas de tipo informal han sido una característica presente a lo largo de toda la historia económica argentina. Pero, en los últimos años, este fenómeno adquirió un enorme auge.

Los problemas que acarrea la informalidad son bien conocidos, pero cabría recordar algunos de ellos:

- i) **Problemas de equidad:** En la medida que existe evasión de las distintas manifestaciones de riqueza y actividades económicas, disminuye la capacidad del estado para recaudar tributos y

financiar sus gastos. Esto produce dos problemas: se reduce la capacidad para producir bienes públicos y se genera inequidad entre los contribuyentes.

- ii) **Problemas en el diseño de la política económica:** La informalidad lleva a subregistrar las verdaderas magnitudes económicas implicando una pérdida de información para el diseño de las políticas.
- iii) **Ineficiencia en el funcionamiento de los mercados:** Las empresas que realizan actividades económicas en "negro" generan una competencia desleal produciendo ineficiencias en la asignación de recursos y en la formación de precios.
- iv) **Deterioro del sistema de seguridad social:** El aumento de la actividad económica informal va acompañada, en general, con el aumento del empleo informal. Esto disminuye el nivel de protección del trabajador y deteriora la capacidad del sistema.

Algunos estudios sitúan al problema de la informalidad como un hecho que presenta cifras de una magnitud considerable. Para Argentina se estima (ver cuadro 10) que para el período 1981-1985, el PBI informal respecto del formal alcanzó el 59.6% considerando como método de estimación el monetario; y el 61.7% considerando el método del consumo de energía eléctrica. Cabe recordar que estos métodos utilizan para realizar las estimaciones de la informalidad las demandas de dinero y energía, respectivamente, para el conjunto de la economía.

Cuadro 10
ESTIMACION DE LA INFORMALIDAD EN ARGENTINA
PBI informal respecto del formal (en %)

Período	Método monetario	Método del consumo de energía
1956-1972	44.2	32.3
1973-1976	75.3	48.0
1977-1980	54.9	49.2
1981-1985	59.6	61.7

Fuente: Guisarrí, citado en PSF (1991).

Para el caso particular de la Provincia de Mendoza, la informalidad superaría el 50% para los últimos años estudiados (cuadro 11).

Las cifras expuestas muestran en forma más que elocuente el problema de la informalidad y el consiguiente incumplimiento tributario que acarrea. La necesidad de introducir reformas en el sistema de fiscalización está por demás justificada.

Cuadro 11
ESTIMACION DE LA INFORMALIDAD EN MENDOZA
 PBI informal respecto del formal (en %)
 Método del consumo de energía

Años	Valor agregado informal
1980	13.35
1981	31.37
1982	27.98
1983	53.08
1984	58.49
1985	50.69

Fuente: Claramunt y P. de Maradona, citado en PSF (1991).

b) *Actividades a realizar en la Fase II*

A continuación se describirán las actividades programadas en la Fase II, tendientes a lograr los objetivos intermedios antes expuestos.

En cuanto al objetivo "formalizar la economía informal", el SIRECO prevé actividades en tres líneas de acción:

- i) Desarrollo del sistema de información.
- ii) Empadronamiento de contribuyentes y sus establecimientos.
- iii) Timbrado de facturas.

El timbrado de facturas tiene por objeto efectuar el seguimiento y control del contribuyente. Este sistema se adoptó en base a la observación de experiencias similares que han resultado exitosas para otras administraciones tributarias, por ejemplo la de Chile.

Otro de los objetivos es "mejorar la imagen de la administración tributaria". Este persigue el fortalecimiento institucional y el mejoramiento de la capacidad de gestión de la Dirección General de Rentas. Así, las actividades previstas son:

- i) Capacitación del personal mediante cursos y material didáctico.
- ii) Rehabilitación de la capacidad de gestión interna del organismo recaudador.

El tercer objetivo intermedio, "promover la cultura tributaria", contempla dos actividades principales:

- i) Docencia tributaria.
- ii) Incentivos al consumidor.

La docencia tributaria persigue instruir al contribuyente sobre la forma de cumplir con sus obligaciones fiscales -informado sobre las nuevas normas-, y sobre el costo de no hacerlo.

La evasión se origina en la no registraci3n de los comprobantes, y 3sta, en su no emisi3n. Por lo tanto, se proceder3 a dar incentivos al consumidor para que reclame la factura mediante premios. Con ello, el consumidor es el que estar3 actuando como "inspector" sin la necesidad que la DGR realice gastos en las dificultosas acciones de inspecci3n que a su vez pueden tener un menor efecto sobre el objetivo buscado.

Este m3todo ha sido implementado exitosamente en Chile y actualmente lo desarrolla la DGI, por lo que la provincia recibe tambi3n los beneficios de las campa1as de difusi3n realizadas a nivel nacional tendientes a mejorar la cultura tributaria.

Finalmente cabe agregar que el ente recaudador prev3 con la Fase II del SIRECO, incrementar la recaudaci3n del Impuesto a los Ingresos Brutos en un 20% como cota m3nima. Por lo tanto, se incrementar3 la recaudaci3n en m3s de 12 millones de d3lares. Tambi3n, el proyecto genera una externalidad positiva sobre la recaudaci3n que realiza el ente tributario nacional (DGI) y sobre el sistema de seguridad social ya que avanza sobre el "blanqueo" de las actividades econ3micas.

B. PRESUPUESTO POR RESULTADOS⁴

1. Introducci3n

El Presupuesto Por Resultados (PPR) es un programa que surge con la intenci3n de lograr, a trav3s de la reforma presupuestaria, la transformaci3n del sector p3blico provincial. La idea naci3 en la Facultad de Ciencias Econ3micas de la Universidad Nacional de Cuyo en el a1o 1983 a partir del estudio de la problem3tica del sector p3blico en el marco del proyecto de investigaci3n "Presupuesto y Tarifas en el Sector P3blico de Mendoza". Este proyecto del 3mbito acad3mico, trabaj3 con la siguiente secuencia de pasos:

- a) Conocimiento de la Tecnolog3a de gesti3n utilizada en los Sectores P3blicos Nacional, Provincial y Municipal.
- b) Estudio de la aplicabilidad de otras tecnolog3as conocidas a la realidad mendocina.
- c) An3lisis de la posibilidad de desarrollar una tecnolog3a propia y la formaci3n de recursos humanos en ese campo.

Las tareas a nivel acad3mico y la formaci3n de recursos humanos con incumbencia en la problem3tica del sector p3blico provincial culminaron con la formulaci3n de lo que hoy se denomina Presupuesto Por Resultados.

A partir de diciembre de 1987, con el cambio de las autoridades del Gobierno Provincial, comienza una segunda etapa del PPR: la trans-

ferencia al medio. Esta etapa de aplicación ha cumplido cuatro años. La continuidad en la aplicación podría decirse que está asegurada dado que las mismas autoridades fueron reelectas para la conducción del Gobierno provincial en setiembre de 1991. Además, el mismo equipo técnico es el que sigue administrando el área de las finanzas provinciales.

2. Características del sistema decisorio antes de la reforma y del gasto público provincial

La característica fundamental del gasto público provincial es su inflexibilidad tanto a la baja como a la suba. La inflexibilidad a la baja, como se mencionó en el Capítulo II, está dada por el hecho de que el principal componente del gasto son las erogaciones salariales: salarios al personal activo, subsidios para la Caja de Jubilaciones y Pensiones, salarios del personal de los municipios, etc. Además al observarse una creciente demanda por servicios públicos (seguridad, salud, educación, vivienda, promoción social, etc.), aumentada por el efecto de la crisis económica de los últimos años, la estructura de personal, en general, no estaría sobredimensionada. La Provincia de Mendoza cuenta con la segunda relación más baja entre agentes públicos y población dentro del conjunto de provincias argentinas, luego de la Provincia de Buenos Aires.

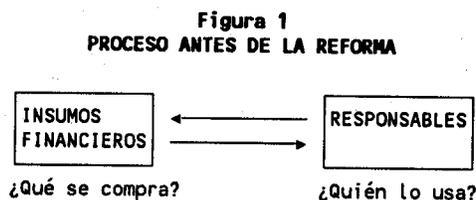
La inflexibilidad a la suba surge por el fuerte condicionamiento que impone la cantidad de recursos nacionales (impuestos indirectos, regalías y otros) que le corresponde a la provincia. Además, los recursos provinciales propios son la única variable de financiamiento importante que maneja el gobierno. A la vez existe una dificultad real para aumentar la presión tributaria y el gobierno se ha comprometido a no hacerlo.

Ante esta realidad, el margen de maniobra en la política de gasto de la provincia se reduce en primera instancia a mejorar su productividad, es decir, hacer que cada peso gastado se utilice de la forma más eficiente posible.

En cuanto al funcionamiento del sistema decisorio, previo a la reforma, y por el cual se asignaban los recursos, puede decirse que existía un envilecimiento del mismo: los agentes públicos no participaban por no tener definido un esquema claro de incentivos, las organizaciones hacia dentro del estado eran rígidas y estáticas, la información era casi inexistente y la que existía casi no se usaba o se usaba mal, los objetivos no eran claros o simplemente no se conocían, y finalmente los instrumentos de gestión no correspondían a las necesidades (presupuesto, Ley de Contabilidad, esquemas tarifarios, etc.). Además, el sistema no permitía incorporar como rutina de trabajo la priorización de objetivos y el planteo de alternativas; es decir, el proceso decisorio no incorporaba el análisis económico a través del concepto de costo de oportunidad.

3. Características del funcionamiento presupuestario previo a la reforma

Hasta el año 1988, el sistema de funcionamiento del proceso presupuestario era de tipo "tradicional". El presupuesto era un mecanismo de asignación de recursos financieros a un responsable de alto nivel (Figura 1).



Desde el punto de vista operativo, el presupuesto lo manejaba la contaduría, sin participación de los distintos sectores y niveles de gobierno, y como producto del proceso de presupuestación surgía sólo un conjunto de información financiera consolidada. Básicamente, el proceso se resumía a realizar un detalle a nivel político de las necesidades para el ejercicio, cada sector observaba lo ejecutado en el año para luego actualizarlo de acuerdo a la pérdida experimentada en el poder adquisitivo de la moneda. Finalmente, sobre esta base se solicitaban los recursos para el año siguiente.

A partir de esta modalidad, el sistema no permitía conocer:

- ¿Qué se va a hacer y qué se hizo?
- ¿Cuánto se va a hacer y cuánto se hizo?
- ¿Cómo se va a hacer y quién lo hizo?
- ¿Dónde se va a hacer y dónde se hizo?
- ¿Cuánto cuesta lo que se va a hacer y cuánto costó lo que se hizo?

A modo de conclusión, puede decirse que el proceso presupuestario no servía como asignador de recursos, no era una expresión de un plan de gobierno, las prioridades las determinaba la dimensión temporal, y como sistema de información era mezquino en el sentido que revelaba sólo lo que el gobierno quería comprar o había comprado.

4. El cambio en la concepción del rol del presupuesto

El objetivo último del PPR es incrementar la productividad del gasto público. Por ello, se define al PPR como un programa de largo plazo que ha requerido de cambios estructurales y funcionales.

Bajo la premisa que la mayor productividad del gasto público se logra mejorando la asignación de los recursos existentes (reasignación), fue necesario producir un cambio en el instrumento asignador:

el presupuesto. Además, para que el presupuesto asumiera el rol que se le pretendía dar, hubo que implementar una serie de reformas complementarias en distintas áreas y sectores para que actuaran como elementos facilitadores del proceso.

Así, la reforma presupuestaria como estrategia de cambio del sector público concibió al presupuesto como un instrumento con múltiples características:

- a) **Instrumento transformador:** a medida que avanza en su instrumentación, identifica cuellos de botella e induce los cambios.
- b) **Instrumento explicitador:** exige "conocer" como condición para poder seguir avanzando.
- c) **Instrumento desburocratizador:** exige la simplificación de los procedimientos y reducción de tiempos.
- d) **Instrumento de participación:** es un proyecto abierto en el que concurren todos los niveles de la organización, cuanto mayor participación mejores resultados.
- e) **Instrumento compatibilizador:** al responder a un objetivo superior necesariamente compatibiliza los cambios que surgen al avanzar la reforma presupuestaria.
- f) **Instrumento de desarrollo:** la necesidad de cambios exige inducir conductas innovadoras. Esta actitud se traduce en nuevas tecnologías superadoras de las existentes.
- g) **Instrumento normatizador y homogeneizador:** el avance de la reforma determinó la necesidad que se homogenicen y se normaticen los procedimientos.
- h) **Instrumentación dinámica y flexible:** a medida que avanza posibilita la incorporación de los aspectos coyunturales. Esto lo convierte en un instrumento flexible permitiendo una revisión permanente de lo realizado.

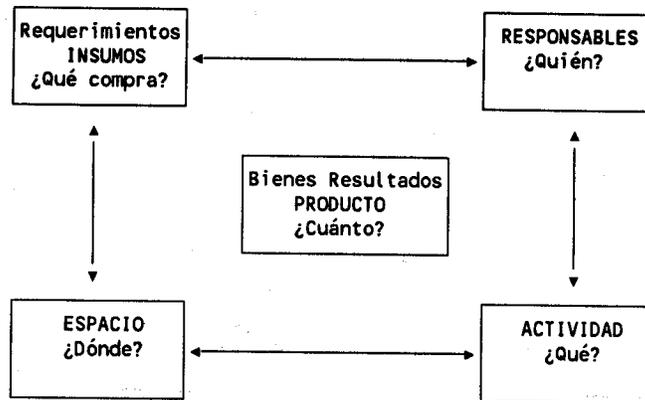
Luego de haber mencionado varios de los roles que cumple el presupuesto bajo esta nueva concepción, falta incluir una de las principales características: es una herramienta que facilita la **definición de políticas**. Como instrumento asignador el presupuesto es la expresión del Plan de Gobierno en donde se determina qué hacer, dónde hacerlo, quién lo va a hacer, cuánto se va a hacer, qué se necesita para poder hacerlo y cuánto cuesta hacerlo. Como subproducto de todo el proceso, el presupuesto se convierte en un amplio Sistema de Información con múltiples usos.

5. La aplicación del PPR

a) Instrumentación del PPR

La etapa 0 o de Preprogramación del PPR correspondió a la conformación del sistema de información. Este fue un prerequisite para iniciar el proceso presupuestario. El sistema debía brindar como mínimo los datos representados en la Figura 2.

Figura 2
PPR: SISTEMA DE INFORMACION

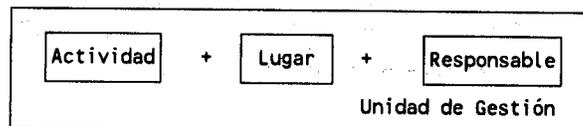


El elemento vinculante del sistema de información son los productos, que en definitiva son los resultados de las distintas actividades que el estado realiza. Lo valioso del sistema es que si bien se conformó con el objeto de ser usado por el sistema presupuestario, posibilita otros usos dadas las múltiples relaciones que pueden establecerse a partir de los datos que contiene.

Como se mencionó antes, el presupuesto es un mecanismo de asignación de recursos. El PPR, superada la etapa de configuración del sistema de información, realiza tres instancias asignadoras:

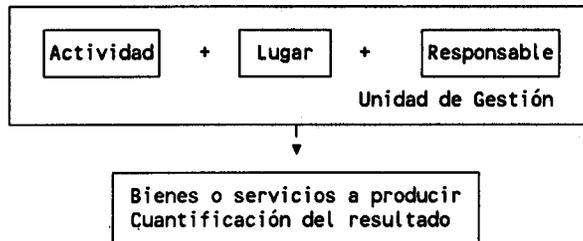
i) Identificación de Unidad de Gestión: Significa asignar y vincular actividades (¿qué se va a hacer?), responsables (¿quién lo va a hacer?) y lugar (¿dónde se va a hacer?).

Figura 3
IDENTIFICACION DE UNIDADES DE GESTION



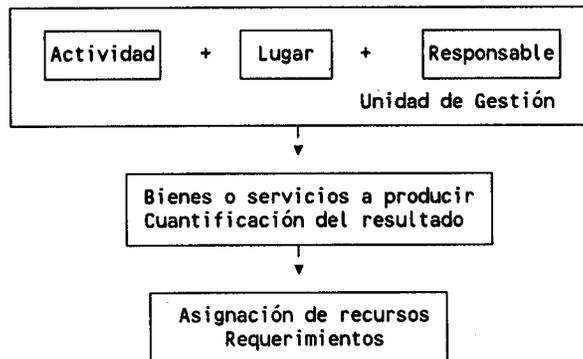
ii) Identificación del producto y cuantificación de metas: Identificadas las Unidades de Gestión, el paso siguiente es asignar el tamaño o magnitud del producto a alcanzar, es decir los resultados.

Figura 4
IDENTIFICACION Y CUANTIFICACION DE RESULTADOS



iii) Asignación de recursos: Resuelto el qué, dónde y cuánto, aparece la función tradicional de asignar los recursos. Los insumos físicos y financieros se asignan en función del resultado esperado.

Figura 5
ASIGNACION DE RECURSOS AL RESULTADO ESPERADO



A continuación se presenta un esquema resumido de las etapas del proceso de instrumentación del PPR.

Etapas 0: "Preprogramación o Preliminar"

- 0.1. Definición de la estructura presupuestaria (sistema de información)
- 0.2. Formulación del diagnóstico por actividad
- 0.3. Desarrollo metodológico para la formulación del presupuesto
- 0.4. Organización necesaria para la instrumentación del PPR

Etapa 1: "Formulación del Presupuesto Por Resultados"

- 1.1. Definiciones
- 1.2. Programación preliminar y final

Etapa 2: "Seguimiento Físico y Financiero"

- 2.1. Diseño del proceso de seguimiento físico
- 2.2. Diseño del proceso de seguimiento financiero
- 2.3. Ajuste de la organización
- 2.4. Aplicación del Presupuesto Por Resultados

b) *Formulación del PPR*

Una vez aprobada la configuración del sistema de información junto al desarrollo metodológico (mucho del cual se fue realizando y perfeccionando durante el proceso) y con la organización adecuada para la instrumentación, se inicia la etapa de formulación del PPR.

A modo de ejemplo, el Presupuesto 1990 siguió el cronograma de la tabla 1. Cada paso iba acompañado de una instancia política que fue la que le dio impulso y permitió el cumplimiento del mismo.

Tabla 1
INSTANCIAS DEL PRESUPUESTO 1990

-
1. Definiciones de las unidades de gestión
 2. Estado de situación de las actividades (diagnóstico)
 3. Definición marco de la proyección de recursos
 4. Metas primarias y agregadas
 5. Identificación del personal por Unidad de Gestión
 6. Inventario general por bienes de consumo
 7. Programación de base
 8. Consolidación, discusión y elección de alternativas
 9. Reasignación y reprogramación de base
 10. Consolidación PPR 1990
 11. Reglamentación del presupuesto
-

El presupuesto se formula a partir de las Unidades de Gestión (agregadas y primarias), a las que se le asigna en forma indicativa una cantidad de recursos. Esto significa que los responsables a nivel agregado pueden en el curso de la ejecución, con los recursos totales asignados, crear nuevas Unidades de Gestión, cancelar o postergar la ejecución programada de algunas de ellas, y/o asignar entre Unidades de Gestión de acuerdo a las prioridades. Con esto se ha logrado que el presupuesto sea un plan de acción dinámico que permita incorporar situaciones coyunturales de modo ordenado y compatibilizado con objetivos de mediano y largo plazo.

La programación de cada Unidad de Gestión se realiza a partir de cuatro alternativas que expresan distintos resultados a alcanzar.

Esto refleja los distintos escenarios posibles. Las alternativas que se plantean, de las cuales se elige finalmente una, son cuatro: óptimo, normal, mínimo y cancelación o postergación. Las primeras tres no constituyen conceptos absolutos, sino por lo contrario, expresan conceptos relativos. El resultado a alcanzar en cada una de ellas depende de las restricciones a que se sometan para poder acceder a más o menos recursos. Este ordenamiento sobre la base de las prioridades es lo que permite hacer lo más deseado y postergar lo menos preferido.

Las Unidades de Gestión realizan la presupuestación para las cuatro alternativas, en donde:

- i) La alternativa óptima -hacer más con más- implica mejorar el servicio cuantitativa o cualitativamente respecto al año anterior. En este caso se prevé un mayor costo.
 - ii) La alternativa normal -hacer igual o más con lo mismo- implica mantener el servicio en cuanto a calidad y cantidad respecto al año anterior. El mayor incremento de la actividad sólo puede justificarse a partir de una mejor utilización de los recursos existentes.
 - iii) La alternativa mínima -hacer menos con igual o menos- implica disminuir el nivel de servicios en cuanto a calidad y/o cantidad respecto al año anterior. Esta alternativa puede significar una disminución de recursos sin que implique cancelación o suspensión de la actividad.
 - iv) La alternativa cancelación o postergación para otro ejercicio significa presupuestar con los recursos mínimos para llegar a tal acción.
- c) *El seguimiento del presupuesto*

El seguimiento se concibe como una modalidad de control que tiene carácter coincidente con el desarrollo de las actividades, es decir que es un control que se realiza a medida que se ejecutan las actividades.

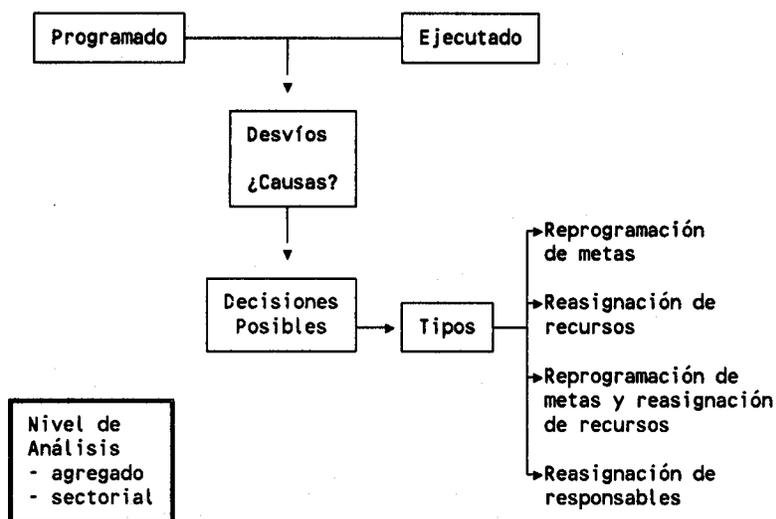
Este tipo de control permite, por un lado, corregir las desviaciones que se producen en una determinada actividad respecto a la situación deseada (definición ex-ante). Además, permite efectuar reformulaciones o redefiniciones cuando no es posible hacer correcciones en el desarrollo de la actividad, es decir modificar la meta buscada. En el primer caso la acción se produce sobre la actividad, en cambio en el segundo sobre la definición de la meta.

La estructura del sistema de información sobre los que se sustenta esta modalidad presupuestaria posibilita realizar los siguientes tipos de seguimiento:

- i) Seguimiento de resultados (productos)
- ii) Seguimiento financiero y físico

- iii) Seguimientos combinados
- iv) Seguimiento de costos
- v) Seguimiento de productividad
 - personal
 - resto de los insumos

Figura 6
SINTESIS DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO



6. Areas en las que se han logrado resultados

a) Resultados generales

La reforma presupuestaria ha llevado a la obtención de resultados tanto previstos como no previstos en su etapa de iniciación. Las áreas donde se han obtenido frutos y que requieren su profundización y consolidación para lograr el cambio estructural del sector público provincial que se pretende son:

- i) **Procesos productivos:** el desarrollo del subsistema que explicita los procesos productivos a partir del Nomenclador de Actividades permite conocer qué cosas hace el estado.
- ii) **Estructura organizativa:** el desarrollo del Nomenclador de Responsables permite tener un subsistema que explicita el Organigrama Funcional real del sector público.
- iii) **Insumos físicos:** la conformación del Nomenclador de Insumos por grupos y subgrupos de bienes y servicios permite conocer los precios vigentes de mercado, las unidades de presentación y de uso, constituyendo así la base del sistema de compras.
- iv) **Red Informática Provincial**

- v) Seguimiento y control de gestión: el sistema se convierte en un instrumento de análisis de la gestión política al permitir el seguimiento de resultados.
 - vi) Administración de personal: el sistema permite individualizar al personal por unidad de gestión, aumentar la productividad al mejorar el uso de los recursos humanos e implementar políticas de reasignación.
 - vii) Registración contable descentralizada y descentralización de procesos de finanzas: permite reducir los tiempos de proceso, la registración a tiempo real, transferir a cada jurisdicción el manejo presupuestario y la acción de normalización, análisis y control.
 - viii) Sistema provincial de Compras: a través de la desburocratización se han reducido los tiempos de proceso y compra, permitiendo mejorar la capacidad de compra del estado. A su vez se ha dado transparencia a las compras del sector público. El sistema reúne tres subsistemas, insumos, precios (de mercado o referencia y de compra) y proveedores.
 - ix) Ordenamiento Territorial: se unificaron los criterios de regionalización.
 - x) Normas jurídicas: el proceso de transformación ha requerido identificar las normas que lo obstaculizan y modificarlas (por ejemplo la Ley de Contabilidad, el régimen de contrataciones, etc.). Además, se han desarrollado normas para cubrir los vacíos legislativos.
 - xi) Evaluación económica para la decisión: se han desarrollado rutinas de evaluación para mejorar la calidad de las decisiones.
 - xii) Almacenes: el nuevo sistema unifica criterios de administración y registración de todos los almacenes permitiendo conocer los inventarios iniciales, los stock para distintos momentos y los flujos de elementos.
- b) *Desarrollo de la Red Informática del Sector Público Provincial*

La Red Informática Provincial tiene como objetivo acortar los tiempos de procesos, generar una base de datos para usos múltiples y mantener integrada toda la estructura organizativa del estado provincial, de modo que sea posible trabajar a tiempo real la información referida al presupuesto (programación y ejecución), compras y personal.

El desarrollo informático ha sido una pieza clave del proyecto. Se ha realizado una gran inversión que ha permitido conectar a todos los organismos centralizados y descentralizados. Dada la envergadura que ha adquirido la red, se está instalando la Red Metropolitana de Fibra Optica para así posibilitar el "trabajo en línea" -acceso simultaneo de distintos usuarios a los mismos archivos-. Una próxima etapa es conectar a las Municipalidades, siendo este un paso importante para iniciar algún proceso de descentralización a ese nivel de gobierno.

El desarrollo informático fue acompañando el proceso de transformación que implicaba la aplicación del PPR y prácticamente ha evolucionado a partir de las distintas necesidades que se fueron presentando. Además, se unificaron todos los sistemas informáticos, mientras que el objetivo de descentralización de la registración contable obligó a la informatización de todo el sector público.

c) *Desarrollo del Sistema de Indicadores*

El sistema de indicadores surge como subproducto del sistema presupuestario, permitiendo a la vez incorporar nuevos elementos que retroalimentan a éste último. Los objetivos del sistema son:

- i) Mantener un conocimiento permanente del estado en que se encuentran todas las actividades que desarrolla el sector público provincial.
- ii) Mantener un conocimiento permanente del estado en que se encuentran las demandas que enfrenta el sector público provincial.
- iii) Poseer un estado de situación único de fácil acceso a todos los niveles de gobierno.
- iv) Revalorizar el valor de la información existente.

Los indicadores permiten conocer, definir y seguir la gestión del estado provincial. La elaboración y obtención de expresiones cuantitativas de las demandas y del nivel de actividad —oferta— son imprescindibles para identificar las necesidades y realizar una adecuada satisfacción de las mismas a través de una mejor asignación de los recursos. En el cuadro 5 del anexo estadístico, se ha incluido un ejemplo para la actividad "asegurar educación básica común pública" del tipo de salida que permite el sistema de indicadores con información desagregada a nivel de los Departamentos.

d) *Evolución de la planta de personal*

Si bien la evolución de la planta de agentes de la Administración Central ha mostrado un aumento en el período considerado en este informe, dicho incremento se ha producido en los sectores relacionados a los servicios más importantes que tiene a cargo el gobierno provincial como son justicia, educación, salud y seguridad. Para el resto de los sectores la planta de personal mostró un descenso.

En el cuadro 12 se observa que entre noviembre del año 1987 y abril de 1991 el total de agentes se incrementó casi un 9%. En forma más específica, justicia aumentó un 15.56%, educación un 17.62%, salud un 18.07% y seguridad un 8.6%. El resto de los sectores registró una contracción del 7.13%.

Esta situación parece ser el reflejo de una mejor utilización del recurso humano a partir de la información que brinda el sistema de personal donde se encuentran individualizados a nivel de Unidad de Gestión todos los agentes de la Administración Pública.

Cuadro 12
EVOLUCION DE LA PLANTA DE PERSONAL
ADMINISTRACION CENTRAL

Sectores	Cantidad		Incremento (%)	Incremento relativo por sect.
	Nov.1987	Abr.1991		
Total	36 079	39 321	8.99	
Justicia	1 703	1 985	15.56	6.72
Educación	11 984	14 095	17.62	47.75
Salud	6 170	7 285	18.07	24.68
Seguridad	5 666	6 153	8.60	20.84
Sub-total	25 523	29 518	15.65	100.00
Resto	10 556	9 803	-7.13	

Fuente: Ministerio de Hacienda (1991).

7. Obstáculos en la aplicación

a) *Resistencia al cambio de los agentes públicos en los distintos niveles.* Este fue el principal obstáculo de la reforma. El personal presentaba un problema de "credibilidad" en el sentido que no confiaba en la continuidad y consolidación de la reforma por lo ambicioso que era el proyecto. También se contaba como antecedente el frustrado intento de una administración anterior, para cambiar la metodología de presupuestación. En algunas reparticiones se había implementado el denominado "Presupuesto Base Cero".

Estos inconvenientes se fueron remediando ya que las autoridades políticas al más alto nivel apoyaron en todo sentido el proyecto. Algunas de las medidas fueron implementadas por decreto para dar hacia dentro mismo de la administración señales de "compromiso". Por ejemplo, se elaboraron decretos para la conformación del sistema de información con los nomencladores de insumos, actividades, etc.; y más recientemente para la registración de los resultados.

En cuanto al nivel político que conducía las distintas reparticiones, parte del mismo se mostró reticente a someterse a los cambios que inducía el Ministerio de Hacienda. Pero, el compromiso con el proyecto del propio Gobernador de la Provincia hizo que todo su gabinete participara en reuniones específicas para tratar el PPR. Esto obligó a que todo el nivel político se comprometiera con el mismo.

b) *Falta de capacitación técnica.* Especial atención se prestó a las tareas de docencia y enseñanza. Los agentes no estaban habituados al "nuevo lenguaje" que implicaba el PPR. El Ministerio de Hacienda constituyó un cuerpo de coordinadores que representaban el nexo entre este Ministerio y el resto de las reparticiones. Estos coordinadores eran el puente por el cual se transfirió la nueva tecnología de presupuestación. La falta de idoneidad técnica en los niveles que

recibían la responsabilidad de una unidad de gestión, dado el proceso de descentralización en el manejo presupuestario y de desconcentración en el manejo administrativo, motivó a que se invirtiera tiempo y recursos en talleres de capacitación.

c) *Sistemas de información inadecuados.* El manejo manual de la información fue un importante cuello de botella que fue rápidamente superado por el apoyo computacional e informático desarrollado en los últimos años. Los antiguos sistemas informáticos fueron compatibilizados con los desarrollados por el mismo equipo de analistas en sistemas del PPR.

d) *Problemáticas sectoriales.* El PPR se planteó como un proyecto global de transformación del sector público. Pero, en la aplicación se encontraron las problemáticas sectoriales dadas las diferencias en la naturaleza intrínseca de los distintos servicios que presta el estado. Para 1991 ya se pudo culminar un proceso teniendo en cuenta los aspectos sectoriales, por ejemplo en la programación de base se definieron estándares de consumo para cada sector en relación a su producción.

C. COPARTICIPACION MUNICIPAL DE LOS RECURSOS PROVINCIALES

1. Introducción

Los municipios deben constituir un verdadero ámbito de convivencia cívica. Para ello, es fundamental que las normas que regulan su financiamiento sean claras y equitativas evitando la discrecionalidad del gobierno de la provincia en la asignación de los fondos. Una de las normas que adquiere relevancia es la que regula cómo se coparticipan⁵ de los recursos fiscales provinciales.

A través de la ley que establece el Régimen de Coparticipación Municipal de los Recursos Provinciales (RECOMU) se determina la distribución primaria y secundaria de los mismos. La distribución primaria establece cuánto corresponde al Gobierno Provincial y cuánto a todos los municipios en conjunto, es decir establece la magnitud de la masa coparticipable.

A la vez, la norma establece la distribución secundaria que determina cuánto le corresponde de la masa coparticipable a cada municipio. Esta se realiza en función de varios indicadores (denominados también coeficientes de reparto o prorrateadores), diseñados de tal forma que aumenten la eficiencia de la administración pública municipal. Los criterios tienen por objeto premiar con mayor coparticipación a los municipios que: a) sean más eficientes en el uso de los recursos y en la prestación de los servicios (mayor cantidad, cobertura y calidad en relación a su presupuesto); y b) recauden más recursos

propios reduciendo la evasión y el incumplimiento, y mejoren su situación financiera.

2. La gestión pública municipal

El municipio cumple un rol importante en la estructura del sector público ya que es la institución más cercana a la población. Por ello, es el ámbito natural para efectuar determinados gastos públicos con mayor eficiencia y eficacia que los gobiernos centrales, tanto provinciales como nacionales.

Por las características de la gestión municipal, los miembros de la sociedad pueden controlar directamente la calidad de los servicios que reciben y participar en forma más directa en las decisiones sobre el tipo de gasto público que ellos mismos contribuyen a sostener a través de impuestos y tasas.

Otro aspecto relevante es que los usuarios pueden establecer fácilmente comparaciones con otros municipios y expresar, a través de su voto, su conformidad o desaprobación sobre el uso de los recursos municipales. También está la respuesta de los contribuyentes que se ha dado a llamar "voto con el pie", en donde la gente se traslada hacia los municipios con mejores condiciones socioeconómicas reflejadas, en gran parte, por el apropiado uso de los recursos.

3. El nuevo Régimen de Coparticipación de los Recursos

El Gobierno de la Provincia de Mendoza en conjunto con los municipios de la misma, desarrolló y consensuó un nuevo Régimen de Coparticipación Municipal de Recursos que incluyera un sistema de premios y castigos. Este fue sancionado a fines del año 1988 por la Legislatura Provincial como Ley 5379 en reemplazo del sistema vigente por Decreto Ley 1268 del año 1975. La aplicación de la ley se hizo retroactiva al primero de enero de 1988.

El antiguo régimen favorecía a aquellos departamentos con mayor desarrollo ya que otorgaba más recursos al que más recaudaba, al que más población tenía y al que más gastaba. Con ello se privilegiaba a los departamentos que conforman el conglomerado del Gran Mendoza. El criterio redistributivo del régimen anterior tenía un impacto reducido ya que afectaba a una proporción pequeña de los recursos coparticipables.

Pero, la principal deficiencia del sistema de distribución vigente a partir del año 1975 constituía la ausencia de criterios para incentivar la eficiencia en la gestión municipal.

Las falencias antes mencionadas quedaron en evidencia al no ser suficientes los recursos coparticipables para atender las necesidades de los municipios. Para solucionar este problema crecieron en importancia los denominados "aportes no reintegrables" de la Provincia a los municipios, mostrando la necesidad de un cambio en la legislación.

a) *Objetivos buscados con la nueva Ley de Coparticipación Municipal*

Los objetivos que persigue la nueva Ley de Coparticipación Municipal se resumen en:

- i) Canalizar a través del Régimen de Coparticipación Municipal todas las transferencias a municipios evitando la distribución discrecional que se venía realizando con los aportes no reintegrables.
- ii) Incorporar una nueva conceptualización en la metodología de distribución secundaria de modo de:
 - Lograr una mayor redistribución de la masa coparticipable (distribución primaria), en favor de los municipios de menores recursos.
 - Promover conductas racionales en la política de gasto municipal.
 - Incentivar a las comunas a realizar esfuerzos que las lleven a alcanzar una mayor autonomía financiera.
 - Favorecer un mejoramiento en el uso de los recursos humanos.
 - Inducir el incremento de la inversión municipal.
- iii) Incorporar información dinámica para la determinación de los coeficientes de distribución, de manera que permita realizar un seguimiento permanente y actualizado de la gestión municipal.

b) *Instrumentos introducidos tendientes a lograr los objetivos buscados*

- i) Para el objetivo: "tener un único canal para las relaciones financieras entre Provincia y Municipios". Este objetivo se buscó a través de dos instrumentos: el incremento de la distribución primaria y la creación de un fondo de Apoyo Municipal.

El incremento de la distribución primaria se logró aumentando del 10% al 14% los conceptos de Coparticipación Federal de Impuestos, Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario y la incorporación del Impuesto de Sellos como coparticipable en un 14%. Las regalías petrolíferas se incrementan del 10% al 12% (cuadro 13).

El aumento de la distribución primaria no resultó en una mejora muy significativa para el conjunto de Municipios teniendo en cuenta que con dicho aumento se absorbían los aportes no reintegrables que se venían otorgando. Esto sucedía, como se mencionó antes, porque el conjunto de Municipios se encontraba desfinanciado.

Cuadro 13
DISTRIBUCION PRIMARIA
 Porcentaje de los Recursos Provinciales
 que corresponden a los Municipios

	Según Decreto Ley 1268/75	Según Ley 5379
Coparticipación Federal de Impuestos	10	14
Impuesto sobre los Ingresos Brutos	10	14
Impuesto de Sellos	-	14
Impuesto Inmobiliario	10	14
Impuesto a los Automotores	70	70
Regalías Petrolíferas	10	12

Nota: De la masa de recursos coparticipables el 3% se destina al Fondo de Apoyo Municipal y el 97% se distribuye en función de los prorrateadores.

Fuente: Ley 5379 (1988).

De esta forma también se consiguió mayor transparencia en las relaciones financieras con los municipios.

La creación del fondo de Apoyo Municipal tiene por objetivo atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros. Este fondo se constituye con el 3% del total de recursos participables y apunta a resolver las situaciones especiales que se puedan presentar dentro del marco del nuevo Régimen de Coparticipación.

La distribución del Fondo no es una decisión discrecional del Gobierno de la Provincia, sino que depende de una "Comisión Provincial de Participación Municipal" integrada en parte por Intendentes Municipales que son elegidos anualmente en una reunión de Intendentes que convoca el Poder Ejecutivo. La Comisión tiene seis integrantes: el Ministro de Gobierno, los tres Intendentes Municipales, el Subsecretario de Gobierno y Municipalidades y el Subsecretario de Hacienda.

Las funciones que cumple la Comisión pueden sintetizarse en:

- Proponer al Poder Ejecutivo su reglamento de funcionamiento.
- Verificar la determinación de los importes coparticipados a los Municipios de acuerdo con los prorrateadores establecidos por la Ley.
- Controlar la información remitida por las Municipalidades al Ministerio de Hacienda, solicitando al Tribunal de Cuentas la realización de auditorías a las administraciones municipales.
- Fiscalizar la distribución del Fondo de Apoyo Municipal.

Los municipios pueden acceder al Fondo de Apoyo una vez que demuestren su situación de emergencia o desequilibrio financiero, pero

el aporte que se le otorga asume el carácter de reembolsable (préstamo) o Aporte No Reintegrable en función del buen comportamiento que muestren los municipios en algunos parámetros.

Para que el aporte reembolsable se transforme en no reintegrable, el municipio beneficiado debe mostrar que:

- Las remuneraciones del Intendente y de los concejales no superan el promedio del conjunto de municipios.
- El incremento operado en la planta de personal no supere el promedio de los incrementos del conjunto de los municipios.

El no cumplimiento de los requisitos establecidos no invalida el otorgamiento de un préstamo si se demuestra la situación de emergencia o desequilibrio financiero. Incluso si al momento del reintegro de cada cuota el Municipio acreditara el cumplimiento de los requisitos exigidos, se lo exime de la devolución de la cuota. Esto permite un control permanente de aquellos municipios que accedieron al fondo e incentiva a cumplir ciertos parámetros de racionalidad en el gasto municipal y en el uso de los recursos humanos, no sólo al momento del otorgamiento del préstamo sino durante toda su vigencia.

ii) Para el objetivo: "nueva conceptualización en la metodología de distribución secundaria". El Régimen de Coparticipación incorpora nuevos prorrateadores y cambia la importancia relativa de los anteriores a los efectos de realizar la distribución secundaria (cuadro 14).

Cuadro 14
DISTRIBUCION SECUNDARIA
Parámetros que determinan la distribución entre Municipios (%)

	Según Decreto Ley 1268/75	Según Ley 5379
1. Población	30	35
2. Inversa de Población	10	3
3. Recursos Municipales	30	15
4. Recursos Corrientes	30	15
5. Recursos Tributarios de Jurisdicción Municipal	-	20
Erogaciones Corrientes		
Erogaciones de Capital		
6. Total de Erogaciones	-	5
7. Población del Departamento	-	7
Planta de Personal		
TOTAL	100	100

Fuente: Ley 5379 (1988).

A través de los nuevos prorrateadores establecidos en la Ley 5379 se busca cumplir los objetivos de la nueva Ley de Coparticipación planteados en el anterior punto a, a saber:

- a) Los indicadores de Recursos y Gastos Municipales benefician a los municipios más grandes y consecuentemente con más Gastos y Recursos. Al disminuir la importancia relativa o ponderación de estos indicadores se consigue una mayor redistribución de la masa coparticipable a favor de los municipios con menores recursos, que en general se relacionan con los municipios más pequeños, alejados y con menores posibilidades de recaudar recursos propios por la menor capacidad contributiva de las poblaciones que sirven.

Este efecto compensó el resultado favorable que los municipios grandes obtenían por el aumento de la ponderación de la población del 30% al 35% y por la disminución de la inversa de población del 10% al 3%.

En Mendoza, a los efectos de estudiar el impacto del cambio en los valores de los prorrateadores, no sólo puede hacerse la distinción entre Municipios grandes y pequeños sino adquiere relevancia la dicotomía entre Municipios "petroleros" y "no petroleros". El nuevo régimen mejora la distribución primaria de las regalías del 10% al 12% distribuyéndose el 50% de las mismas de acuerdo con la producción de petróleo de cada Departamento.

Otro aspecto destacable es que la disminución de la importancia relativa de los indicadores que benefician el tamaño de los municipios permitió incorporar indicadores que premiaran el buen comportamiento de los mismos o los esfuerzos que realizan en recomponer sus propios ingresos y en hacer un uso eficiente del gasto.

- b) El indicador que relaciona ingresos de jurisdicción municipal (tasas y derechos) con las erogaciones corrientes apunta a incentivar a las comunas a realizar esfuerzos que tiendan a alcanzar mayor autonomía financiera.

Tomar en forma independiente el indicador de recursos corrientes de jurisdicción municipal o el de erogaciones, como lo hacía el régimen anterior, beneficia a los municipios más grandes. En cambio la relación entre ambos conceptos puede premiar a aquellos que comienzan a mejorar dicha relación, independientemente de su tamaño.

- c) El indicador que relaciona población total del Departamento con la Planta de Personal ("cantidad de personas que atiende cada

agente municipal"), apunta a favorecer el mejoramiento en el uso de los recursos humanos.

- d) El indicador que relaciona las erogaciones de capital y el total de erogaciones apunta a inducir el incremento de la inversión municipal. Es decir se intenta privilegiar los gastos de inversión en lugar de los corrientes.

Esta conducta también está influida por el indicador que relaciona los recursos tributarios de jurisdicción municipal respecto a las erogaciones corrientes. Dado que el denominador no incorpora las erogaciones de capital, la autonomía financiera se mide en relación a los gastos corrientes para evitar que tenga un efecto que pueda compensar al indicador que premia la inversión municipal.

iii) Para el objetivo: "incorporación de información dinámica para determinar los coeficientes de distribución". El régimen anterior no establecía incentivos para generar información actualizada para el cálculo de los coeficientes de distribución. Con dicho régimen el rezago era de aproximadamente dos años, así la información surgida de las ejecuciones presupuestarias municipales del año 1985 se utilizaron para confeccionar los indicadores que determinaban el reparto de los recursos del año 1987.

El nuevo sistema reduce a seis meses la elaboración de los prorateadores, donde tres meses corresponden al plazo que tienen los municipios para completar sus ejecuciones y los tres restantes al Ministerio de Hacienda para la confección de los indicadores.

La ley incentiva a las municipalidades a presentar en tiempo la información ya que otorga al Ministerio de Hacienda la atribución de retener hasta un 20% la participación de aquellos que no envíen lo requerido en los plazos fijados.

De esta manera, el nuevo sistema produce información más actualizada para elaborar los coeficientes de participación que en última instancia reflejan en gran parte el resultado de la gestión municipal.

4. Resultados del nuevo régimen a dos años de vigencia

Aunque el nuevo régimen de participación de los recursos provinciales lleva poco tiempo desde su implementación —la ley se hizo retroactiva al 1 de enero de 1988 pero fue promulgada los primeros días del año 1989— puede hacerse una evaluación de algunos de los resultados. Principalmente lo que se busca analizar es si ha habido un cambio en el accionar municipal como consecuencia de la misma.

- a) *Objetivo: "tener un único canal para las relaciones financieras entre Provincia y Municipios"*

Este objetivo se ha logrado plenamente a pesar del contexto hiperinflacionario que experimentó la economía argentina en 1989-1990. Las transferencias de fondos a los municipios se hicieron dentro del marco del sistema de coparticipación sin los antiguos aportes no reintegrables de tipo discrecional entregados a través del Ministerio de Hacienda.

Algunas situaciones excepcionales fueron planteadas al Fondo de Apoyo Municipal. En estos casos la "Comisión de Participación Municipal" resolvió las peticiones dentro de lo establecido por las normas legales. Además, el Fondo experimentó saldos al finalizar los semestres, por lo que se repartieron entre todos los municipios de acuerdo a los índices de prorrateo.

- b) *Objetivo: "nueva conceptualización en la metodología de distribución secundaria"*

Cabe recordar que este objetivo es el tiende a mejorar la eficiencia y la racionalidad en la gestión municipal. Los resultados pueden apreciarse a través de algunos indicadores como la evolución de la planta de personal, la relación recursos de jurisdicción municipal/erogaciones corrientes y la relación erogaciones de capital/erogaciones totales.

La planta de personal del conjunto de los municipios (cuadro 15) mostró un significativo aumento en el período 1982-1988. El incremento de la cantidad de agentes para dicho lapso fue de 56.57%. A partir de la vigencia de la Ley, el crecimiento anual global fue muy pequeño, mostrando incluso una reducción de un 1.54% para el primer trimestre del año 1991.

Cuadro 15
PLANTA DE PERSONAL DEL CONJUNTO DE MUNICIPIOS

Año	Cantidad de Agentes	Porcentaje de aumento anual	Indice 1988=100
1982	8 531	-	63.65
1983	9 159	7.36	68.57
1984	10 374	13.27	77.66
1985	10 548	1.68	78.96
1986	11 195	6.13	83.81
1987	12 215	9.11	91.45
1988	13 357	9.35	100.00
1989	13 401	0.33	100.30
1990	13 499	0.73	101.06
1991 1/	13 294	-1.54	99.52

1/ Al 30 de marzo de 1991.

Fuente: Dirección de Finanzas - Subsecretaría de Hacienda
Gobierno de Mendoza.

Cabe recordar que por el indicador que constituye el cociente entre la población total del departamento y la planta de personal del municipio se prorrataan el 7% de los recursos de la masa coparticipable. Este indicador irá mejorando en la medida que la cantidad de agentes no crezca, disminuya o crezca a una tasa inferior a la del crecimiento vegetativo que experimenta la población.

Otro de los indicadores que incorpora la Ley es el que relaciona los recursos de jurisdicción municipal con las erogaciones corrientes. Este indicador demuestra el esfuerzo del conjunto de municipios por mejorar sus recursos propios (autonomía) en relación a sus gastos corrientes.

La evolución de este indicador (cuadro 16) sugiere que a partir de la aplicación del nuevo régimen mejoró la relación respecto a años anteriores. Los municipios que experimentan un aumento en la relación incrementan su participación de recursos provinciales. Esto, a la vez, fortalece la posición de los municipios en conjunto y consecuentemente la situación de la provincia.

Cuadro 16
CONJUNTO DE MUNICIPIOS

$$\text{RELACION} = \frac{\text{recursos de jurisdicción municipal}}{\text{erogaciones corrientes}}$$

Año	Relación	Indice 1988=100
1984	0.353	101.14
1985	0.383	109.74
1986	0.310	88.82
1987 1/	0.377	108.02
1988	0.349	100.00
1989	0.400	114.61
1990	0.406	116.33
1991 1er Trim.	0.400	114.78
2do Trim.	0.431	123.78

1/ Información parcial (70%) para el primer semestre y completa para el segundo.

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Por último, el indicador que relaciona las erogaciones de capital respecto a las erogaciones totales experimentó una caída para el conjunto de municipios en el año 1990 para luego recuperarse en los dos primeros trimestres del año 1991 (cuadro 17). Respecto a la reducción en la relación, hay que considerar que el contexto hiperinflacionario recesivo ha sido el gran responsable de esta evolución, no significando necesariamente que haya fallado el incentivo para mejorar la inversión. Sin este incentivo, la caída de las erogaciones de capital podría haber tomado magnitudes mayores.

Cuadro 17
CONJUNTO DE MUNICIPIOS

$$\text{RELACION} = \frac{\text{erogaciones de capital}}{\text{erogaciones totales}}$$

Año	Relación	Índice 1988=100
1984	0.184	126.02
1985	0.299	204.79
1986	0.152	104.10
1987 1/	0.192	131.50
1988	0.146	100.00
1989	0.158	108.21
1990 2/	0.130	89.04
1991 1er Trim.	0.208	142.46
2do Trim.	0.188	128.76

1/ Información parcial (70%) para el primer semestre y completa para el segundo.

2/ Cifras provisionarias

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Hacienda.

- c) *Objetivo: "incorporación de información dinámica para determinar los coeficientes de distribución"*

Finalmente, el objetivo que plantea la necesidad de utilizar información dinámica y actualizada se fue logrando paulatinamente. En un principio, los municipios tuvieron que enviar una importante cantidad de información mensual, lo que demoró la aplicación de los índices para el año 1989. La facultad de retención de la coparticipación, fijada por la misma ley, ha sido sólo utilizada en casos excepcionales.

Actualmente y como se destacó con anterioridad, el cálculo de los prorrateadores se realiza con la información de seis meses atrás, por lo que se ha superado ampliamente la distorsión que provocaba realizar los índices con datos de dos años de antigüedad. Esto era prácticamente lo que venía sucediendo hasta el momento de aplicación del nuevo régimen.

IV. OTRAS REFORMAS COMPLEMENTARIAS Y REFORMAS PENDIENTES

1. Otras reformas complementarias en el sector público provincial

La transformación del sector público de la Provincia de Mendoza desde 1987 se ha ido desarrollando a partir de los tres grandes proyectos antes analizados: el Sistema de Recaudación y Control, el Presupuesto Por Resultados y el Régimen de Coparticipación Municipal.

En forma complementaria y en un estado de implementación inicial, existen otros dos grandes proyectos en ejecución: el Sistema de Información Territorial (SIT) y el Sistema de Inversión Pública, Coordinación y Asistencia Técnica (SIPCAT).

a) *El Sistema de Información Territorial*

El SIT constituye lo que se denomina un "catastro multipropósito", es decir una gran base de datos sobre el territorio, que será puesto a disposición de las distintas áreas de gobierno para eficientizar la adopción de las políticas que están en relación al uso del espacio.

La conexión del SIT con los aspectos fiscales de la política de gobierno viene por el hecho de que es indispensable contar con un catastro "saneado" para lograr equidad en la fijación de los avalúos y la determinación de los gravámenes del impuesto inmobiliario.

A partir de la información provista por la Dirección General de Catastro —responsable de la ejecución del SIT— se constituye la base de datos para que la Dirección General de Rentas proceda a la emisión de las boletas de pago, realice la recaudación, y eventualmente atienda los reclamos en sede administrativa y/o judicial del impuesto Inmobiliario.

b) *Sistema de Inversión Pública, Coordinación y Asistencia Técnica*

El SIPCAT es otro de los proyectos que busca lograr mayor racionalidad en el gasto público, en este caso en relación a las decisiones de largo plazo sobre la inversión.

A partir de la premisa de que el crecimiento es función, no sólo de la cantidad de las inversiones sino de la calidad de las mismas, es que se ha dado impulso a este proyecto.

A partir de la capacitación de 60 agentes de la Administración Pública en técnicas de identificación, formulación y evaluación de proyectos, se han reunido antecedentes de aproximadamente 1 000 proyectos de inversión. Esto ha ido generando la información para que la autoridad política decida sobre la base de criterios de evaluación técnica de cuánto, cómo y dónde deben efectuarse las inversiones.

Cabe mencionar que Mendoza ha sido seleccionada para acceder a los préstamos para proyectos de inversión que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo otorgan a los estados subnacionales en el marco del "Programa de Saneamiento Financiero y Crecimiento Económico de las Provincias Argentinas". Algunos de los proyectos de mayor envergadura de la Provincia de Mendoza son: la refuncionalización del Hospital Central, la ampliación de la red de transporte eléctrico de pasajeros en el Gran Mendoza (trole-buses), el mantenimiento de escuelas, la construcción y mantenimiento de centros de salud y el programa de informática educativa.

El SIPCAT tiene como función coordinadora la de establecer las pautas metodológicas, estandarizar procedimientos y organizar la capacitación de los agentes integrantes del Sistema. Cada área sustantiva del Gobierno Provincial constituirá una Unidad Sectorial de Formulación y Evaluación de Proyectos. Las mismas tienen a su cargo las etapas que conforman el período de preinversión (identificación de la idea, prefactibilidad, factibilidad y organización de la ejecución). Asimismo, los Municipios podrán decidir su incorporación al Sistema, conformando Unidades Municipales de formulación y evaluación de proyectos e ingresar al Banco de Proyectos sus requerimientos de recursos provinciales o externos para financiar la inversión en sus respectivos territorios.

c) *La privatización de Bodegas y Viñedos GIOL*

El proceso de privatización de Bodegas y Viñedos GIOL EEIC (Empresa del Estado Industrial y Comercial) llevado a cabo por el gobierno de la provincia de Mendoza a partir de 1988 constituye un caso pionero de privatización en Argentina desde la restauración de la democracia en 1983. Esta empresa dedicada a la actividad vitivinícola y frutihortícola fue parcialmente privatizada en base a un decreto del Poder Ejecutivo luego de haber sido sometida a un proceso de saneamiento. El mecanismo adoptado fue la licitación pública.

En 1988 la empresa desarrollaba las siguientes actividades: a) elaboración por cuenta propia y de terceros de vino de mesa y vino fino (correspondiente al 15% del total procesado en Mendoza y al 10% del total del país); b) fraccionamiento y comercialización de vinos por un equivalente al 10% del mercado nacional; c) elaboración y comercialización de mostos; d) producción de uvas; e) elaboración y comercialización de productos frutihortícolas envasados (tomates, duraznos y ciruelas) a través de la empresa La Colina; etc.

El patrimonio de la empresa estaba compuesto por cinco fincas, tres bodegas, vasijas vinarias, una planta de elaboración de mostos, una planta procesadora de frutas con una planta de hojalata (La Colina) y 16 plantas fraccionadoras en distintas ciudades del país. También tenía una participación del 51% en PROVICA, empresa vitivinícola binacional argentino-colombiana, y una enoteca. La planta de personal estaba constituida por aproximadamente 3 500 empleados efectivos, de los cuales 900 eran jerarquizados, y 450 empleados temporarios.

Al decidirse la privatización, la empresa tenía una grave situación deficitaria y un alto nivel de endeudamiento. La deuda al 31/12/87 era de 35 millones de dólares estadounidenses y la debilidad económica financiera se ponía de manifiesto si se relacionaba endeudamiento con el valor de las ventas: en 1987, la deuda era equivalente a 11 meses de ventas. Además, en los últimos cuatro meses del año 1987, la deuda creció en forma insostenible a un promedio de 977 mil dólares mensuales (Juri y Mercau, 1990).

Uno de los resultados de esta privatización parcial ha sido su favorable impacto fiscal y, especialmente, en la disponibilidad de fondos prestables de los bancos oficiales provinciales.

En marzo de 1989, como resultado del saneamiento, se eliminó el déficit operativo y la empresa dejó de necesitar fondos de los bancos. Esto se debió a la reducción de personal, al aumento de la eficiencia operativa y a la decisión de no efectuar la elaboración de la cosecha 1988/1989. Este saneamiento permitió incrementar el valor de la empresa, potenciando así el efecto fiscal.

Los fondos recibidos por la venta de las Unidades Destilería y Explotación Rural se utilizaron casi en su totalidad para disminuir la deuda financiera de corto plazo, que estaba compuesta principalmente por los saldos deudores de las cuentas corrientes de los bancos oficiales. Los fondos de la Unidad de Fraccionamiento y Comercialización cancelaron gran parte del resto de la deuda financiera.

2. Las reformas pendientes

El proceso de reformas iniciado a partir de 1987 ha abarcado distintos aspectos del sector fiscal de la provincia, sin embargo por el mismo carácter estructural de las reformas, la mayoría de los proyectos están aún en la fase de implementación o de inicio.

La continuidad en el proceso y la consolidación de las reformas requiere todavía del apoyo de la conducción política y de la capacitación técnica de los agentes públicos. Los avances han sido notorios en relación a la realidad actual del resto de la mayoría de las provincias argentinas. Pero, además hay reformas pendientes como son

los temas del Sistema Previsional y de la Descentralización a Municipios.

La reforma menos necesaria y a la vez más inviable en el corto plazo es la Descentralización a Municipios. El motivo de esto es la baja capacidad técnica y administrativa de esta parte del sector público provincial como para hacerse cargo de la gestión de algunos de los servicios públicos que hoy presta la provincia y que podrían ser traspasados.

a) *La necesidad de la reforma previsional*

La Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Mendoza enfrenta actualmente problemas estructurales: existencia de regímenes preferenciales, baja relación de activos/pasivos, situación financiera de corto plazo altamente deficitaria y una proyección de flujo de fondos que agravaría el déficit. Este cuadro de situación obliga a pensar en una reforma con el objeto de reducir la carga presupuestaria que implica tener una Caja desfinanciada.

Respecto al alcance del sistema de jubilaciones para el personal del Estado de Mendoza puede decirse que es de afiliación obligatoria para funcionarios, empleados y obreros de los tres poderes, de los organismos y reparticiones centralizadas, descentralizadas, autárquicos y autónomos, empresas del Estado, Municipalidades y establecimientos de enseñanza incorporados a la Dirección General de Escuelas. Además, involucra al personal contratado y al personal del Departamento General de Irrigación incluido en el presupuesto oficial, miembros de directorio y síndicos de sociedades anónimas mixtas designados por el Poder Ejecutivo.

Los beneficios, a partir de un sistema tipo de reparto, son: jubilación ordinaria, jubilación por edad avanzada, jubilación por invalidez y pensiones. Respecto a los beneficios, el Poder Ejecutivo provincial fija los haberes mínimos y máximos. Aquí es donde se presenta uno de los problemas ya que la base de cómputo del haber jubilatorio genera un sesgo por el cual la jubilación promedio supera ampliamente al 82% del salario medio de cada sector al ser calculada sobre los últimos años de la carrera laboral, cuando los agentes han alcanzado en general posiciones más altas. Este hecho dificulta aún más el funcionamiento del sistema de reparto.

En cuanto al financiamiento del sistema, la ley indica que está a cargo de los empleados y del Estado. Los fondos de la Caja se destinan al pago de las obligaciones previsionales y a los gastos de funcionamiento y administración.

En resumen, las principales características del sistema que sugieren la reforma del mismo son:

- i) Fuerte impacto de los regímenes diferenciales que involucran al menos el 36% de la masa salarial y el 49% de las pasividades.
- ii) La relación activos/pasivos es baja en promedio (2.24) y además muestra marcadas disparidades entre sectores, en parte debido a los regímenes diferenciales.
- iii) Se generan transferencias sectoriales e ineficiencias en la asignación presupuestaria.

Esto ha generado una situación financiera crítica donde el Tesoro Provincial ha llegado a subsidiar una porción importante del monto total de las pasividades abonadas. Asimismo, los recursos especiales generados por la Ley Nacional No. 23549 (impuesto sobre combustibles, energía eléctrica y teléfonos) permitieron reducir la necesidad de financiamiento.

Finalmente, la magnitud del impacto del déficit puede medirse a través de su incidencia en el presupuesto provincial haciendo elocuente la necesidad de la reforma previsional en el corto plazo hacia un sistema alternativo. Por ejemplo, en el año 1989, el déficit llegó a representar el 12% de los egresos totales (Fiel, 1991).

V. CONCLUSIONES

En el período 1987-1991 la Provincia de Mendoza realizó una serie de reformas fiscales que le ha permitido tener un reconocimiento por sobre el resto de las provincias argentinas.

En materia de gasto, el estudio del PRONATASS (Gob. Argentino/ BIRF/PNUD) sobre Gasto Público Social, destaca el avance significativo en la programación, evaluación y control presupuestario que ha logrado la Provincia de Mendoza.

En materia de recaudación tributaria, el programa SIRECO es uno de los primeros proyectos que está recibiendo fondos del crédito para el "Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas" otorgado por el Banco Mundial. Esto ha sido fruto de su grado de avance actual y por sus resultados iniciales.

El PPR le ha devuelto al presupuesto público su importante rol como instrumento asignador de recursos. Desde su puesta en marcha, el presupuesto se aprueba en término, permitiendo empezar el año con la ley sancionada por los organismos legislativos. Además, el cambio en la metodología de presupuestación ha permitido lograr subproductos que se convierten en verdaderos instrumentos para mejorar la gestión del estado en todos sus aspectos (financiera, administrativa, económica, etc.). La cantidad de información para la toma de decisiones se ha multiplicado en forma considerable. En el futuro próximo, debería avanzarse en el perfeccionamiento de la calidad de la información a la vez que se incorpora como insumo de las rutinas de decisión. Otro de los aspectos que debería profundizarse es la medición y el control de los resultados ya que este es uno de los elementos centrales de la concepción del presupuesto por resultados.

El SIRECO ha permitido avanzar considerablemente en cuanto a la administración tributaria. En tal sentido ha mejorado la eficacia en la recaudación, así como también se ha reducido la evasión de las obligaciones fiscales. De esta forma la administración tributaria se ha convertido en un elemento que juega a favor del resto de la política tributaria provincial.

El Gobierno Provincial y los Municipios tienen a través del nuevo Régimen de Coparticipación Municipal un marco no discrecional para las relaciones financieras. Además, el nuevo ordenamiento tiende a incrementar la eficiencia del gasto municipal al incorporar como

incentivos criterios de racionalidad en la distribución de los recursos que le corresponden a las comunas.

Los desafíos para el futuro inmediato se centran en consolidar las reformas que se están llevando a cabo con el PPR y el SIRECO; avanzar en los proyectos complementarios como el SIT y el SIPCAT; e iniciar la reforma previsional dado que el sistema actual compromete una porción significativa de los recursos provinciales.

Notas

¹ Mendoza es la principal productora de vid, durazno, damasco, ciruela, ajo, vino, pasta de tomate, etc. Por varios años fue la primera productora de petróleo, actualmente es la tercera. En cuanto al consumo per cápita de energía eléctrica también es la tercera en importancia.

² Este mecanismo fue eliminado a partir de enero de 1992 al desaparecer por ley los mecanismos indexatorios.

³ A partir de marzo de 1991 rige el "Plan de Convertibilidad" que establece una paridad de 1 dólar estadounidense = 1 peso = 10 000 australes. La cotización en el mercado informal del dólar durante la vigencia del primer año del plan ha estado levemente debajo de 1 peso.

⁴ Esta parte se basa en los documentos del Gobierno de Mendoza (1988, 1989, 1990) y Braceli y Vega (1988, 1990).

⁵ La legislación utiliza el concepto "participación" en lugar de "coparticipación". Aquí se ha utilizado el último por entender que es el más difundido para abordar la temática.

BIBLIOGRAFIA

- BRACELI, Orlando y Juan VEGA (1990), *"Presupuesto Por Resultados: Una Estrategia Para la Transformación del Sector Público de Mendoza"* en *"Programación y Administración de la Inversión Pública"*, Naciones Unidas - Departamento de Cooperación Técnica Para el Desarrollo, Nueva York.
- (1988), *"Presupuesto y Tarifas del Sector Público de Mendoza: Finanzas de la Provincia de Mendoza, Administración Central y Organismos Descentralizados, 1970-1987"*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo.
- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES-DIRECCION DE ESTADISTICAS E INVESTIGACIONES ECONOMICAS (1991), *"Mendoza 91: Reseña Estadística"*.
- FIEL (1991), *"La Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Mendoza"*, Programa de Asistencia Técnica a Gobiernos provinciales interesados en desarrollar proyectos de desregulación y/o privatización.
- GOBIERNO ARGENTINO - MINISTERIO DE ECONOMIA (1990), *"El Gasto Público Social"*, Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales.
- GOBIERNO DE MENDOZA (1988), *"Definiciones Básicas para la formulación del Presupuesto 1989"*, mimeo.
- (1989), *"Pautas para el desarrollo de un sistema de seguimiento físico y financiero de la ejecución presupuestaria"*, mimeo.
- (1990a), *Seminario de Transformación Estructural del Sector Público de Mendoza*, Abril.
- (1990.b), *"Presupuesto por Resultados"*, mimeo.
- (1990.c), *"Presupuesto por Resultados: lineamientos para un taller de trabajo"*, mimeo.
- (1990.d), *"Sistema de Recaudación y Control"*, mimeo.
- (1990.e), *"Participación Municipal en los recursos de la Provincia de Mendoza"*, mimeo.
- (1990.f), *"Sistema de Información territorial"*, mimeo.

- (1990.g), "Metodología del Sistema de Indicadores", mimeo.
- (1990.h), "Desarrollo del Sistema de Indicadores", mimeo.
- (1990.i), "Objetivos, Instrumentos y Resultados iniciales de la nueva ley de Participación Municipal en los recursos de la Provincia de Mendoza", mimeo.
- (1991), "Mendoza, 4 años de esfuerzo compartido", Dirección de Información Pública, Diciembre.
- , "Programa de Saneamiento Financiero y Plan de Acción Financiera e Inversiones", mimeo.
- JURI, M.E. y Raúl MERCAU (1990), "Privatización en Argentina: el Caso de Bodegas y Viñedos Giol", Estudios, Año XIII, Nº 53, Enero-Marzo.
- PAL (1988), "Coparticipación Municipal: Podría Generar Incentivos a la Eficiencia", IEERAL-Fundación Mediterránea, Setiembre.
- PSF (1991), "Sistema de Recaudación y Control de la Provincia de Mendoza (SIRECO)", Noviembre.
- WORLD BANK (1989), "Argentina, Tax Policy for Stabilization and Economic Recovery", Report No. 8067-AR, November.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro 1
PRECIO DEL VINO 1/
US\$ por Hl.

Año	Precio
1987	5.90
1988	5.90
1989	5.20
1990	8.30

1/ En el mercado de traslado (granel).
Fuente: CFI - DEIE (1991).

Cuadro 2
COMPOSICION DEL PRODUCTO BRUTO GEOGRAFICO PROVINCIAL
POR TIPO DE ACTIVIDAD
Promedio 1981-1990

PGB Total	100.0 %
Agropecuario	10.3 %
Minería	7.6 %
Industria	25.8 %
Electricidad, gas y agua	3.2 %
Construcciones	10.9 %
Comercio	14.6 %
Transporte	4.3 %
Establecimientos financieros	11.5 %
Administración pública	11.9 %

Fuente: CFI - DEIE (1991).

Cuadro 3
EJECUCION PRESUPUESTARIA POR FINALIDAD
PROVINCIA DE MENDOZA
Participación relativa

Finalidad	1986	1987	1988	1989	1990
1. Administración					
General	21.14	18.42	17.64	23.21	24.59
2. Seguridad	9.16	7.57	6.41	7.73	9.37
3. Salud	12.36	10.36	8.33	11.60	14.57
4. Cultura y Educación	19.99	17.26	16.93	18.63	19.81
5. Desarrollo de la Economía	13.06	19.69	14.31	10.67	4.56
6. Bienestar Social	22.32	32.75	34.94	25.10	26.58
7. Deuda Pública	1.98	0.94	1.44	3.06	0.52
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Ministerio de Hacienda (1991).

Cuadro 4
EJECUCION PRESUPUESTARIA POR FINALIDAD
PROVINCIA DE MENDOZA
 Evolución real (base 1988=100)

Finalidad	1986	1987	1988	1989	1990
1. Administración General	115.8	98.3	100.0	113.1	106.5
2. Seguridad	138.0	111.1	100.0	103.5	111.6
3. Salud	143.5	117.0	100.0	119.7	133.6
4. Cultura y Educación	114.1	95.9	100.0	94.5	89.4
5. Desarrollo de la Economía	88.2	83.4	100.0	64.1	24.3
6. Bienestar Social	61.7	88.2	100.0	61.7	58.1
7. Deuda Pública	133.2	61.5	100.0	182.5	27.5
Total	96.6	94.1	100.0	85.9	76.4

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 5
ESTADO DE SITUACION DE LAS ACTIVIDADES Y DE LA DEMANDA1/

Actividad:					
nivel 3 - Proporcionar educación a la población					
nivel 4 - Proporcionar educación básica					
nivel 5 - Asegurar educación básica común pública					
Departamentos	Demanda Potencial (1)	Demanda Real (2)	Capacidad Instalada (3)	Instalada (4)	Oferta (5)
Total Depart.	261 201	215 596	216 707	12 958	197 990
Capital	24 870	17 948	17 958	1 491	17 122
Gral.Alvear	8 938	7 197	7 078	450	6 722
Godoy Cruz	30 289	24 282	24 485	1 375	22 922
Guaymallén	39 357	30 630	30 485	1 607	28 302
Junín	5 652	5 175	5 148	335	4 678
La Paz	1 626	1 490	1 517	118	1 421
Las Heras	26 776	21 751	21 827	1 172	19 663
Lavalle	5 667	5 385	5 507	362	4 706
Luján	13 755	12 948	12 722	772	12 352
Maipú	21 637	18 543	18 592	989	17 319
Malargue	3 995	4 365	5 344	233	3 990
Rivadavia	9 245	6 708	6 695	455	5 997
San Carlos	4 677	4 259	4 381	267	3 808
San Martín	19 010	15 240	15 246	931	13 777
San Rafael	31 767	27 016	26 943	1 576	23 882
Santa Rosa	3 261	2 980	2 941	236	2 634
Tunuyán	6 863	5 886	5 909	368	5 380
Tupungato	3 816	3 793	3 929	219	3 315

Departamentos	Indicadores Relevantes			
	(6)	(7)	(8)	(9)
Total Depart.	0.90	0.93	26.72	16.64
Capital	0.95	0.72	27.57	12.04
Gral.Alvear	0.93	0.81	25.25	16.00
Godoy Cruz	0.94	0.80	25.97	17.66
Guaymallén	0.92	0.78	29.01	19.06
Junín	0.90	0.92	20.54	15.48
La Paz	0.95	0.92	33.11	12.63
Las Heras	0.90	0.81	27.26	18.56
Lavalle	0.87	0.95	28.80	14.87
Luján	0.95	0.94	24.71	16.77
Maipú	0.93	0.86	27.11	18.75
Malargue	0.91	1.09	26.78	18.73
Rivadavia	0.89	0.73	24.22	14.74
San Carlos	0.89	0.91	29.78	15.95
San Martín	0.90	0.80	22.95	16.37
San Rafael	0.88	0.85	24.52	17.14
Santa Rosa	0.88	0.91	20.84	12.63
Tunuyán	0.91	0.86	29.73	16.00
Tupungato	0.87	0.99	32.98	17.32

Demanda Potencial (1): PES	Población en edad escolar
Demanda Real (2): AM	Alumnos Matriculados
Capacidad Inst. (3): BO	Banco Ofrecido
(4): TO	Docentes (total)
Oferta (5): ALPR	Alumno Promovido

Indicadores Relevantes	
(6):	Alumno Promovido/Alumno Matriculado
(7):	Alumno Matriculados/Población en edad escolar
(8):	Alumno Matriculados/Secciones
(9):	Alumno Matriculados/Docentes (total)

1/ Datos provisorios

SERIE POLITICA FISCAL*

- | Nº | Título: |
|----|---|
| 1 | "UN MARCO ANALITICO-CONTABLE PARA LA EVALUACION DE LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA" (LC/L.489) |
| 2 | "AMERICA LATINA: LA POLITICA FISCAL EN LOS AÑOS OCHENTA" (LC/L.490) |
| 3 | "LA POLITICA FISCAL EN AMERICA LATINA: TOPICOS DE INVESTIGACION" (LC/L.529) |
| 4 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN CHILE, 1978-1987" (LC/L.563) |
| 5 | "POLITICAS DE REDUCCION DE LA EVASION TRIBUTARIA:LA EXPERIENCIA CHILENA, 1976-1986" (LC/L.567) |
| 6 | "AJUSTE MACROECONOMICO Y FINANZAS PUBLICAS CHILE: 1982-1988" (LC/L.566) |
| 7 | "LA POLITICA FISCAL Y LOS SHOCKS EXTERNOS" (LC/L.568) |
| 8 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN URUGUAY" (Período 1978-1987) (LC/L.579) |
| 9 | "DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA" (Período 1980-1987) (LC/L.582 y LC/L.582/Add.1) |
| 10 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN MEXICO" (1980-1989) (LC/L.622) |
| 11 | "DETERMINANTES DEL DEFICIT Y POLITICA FISCAL EN EL ECUADOR" (1979-1987) (LC/L.624 y LC/L.624 Add.1) |
| 12 | "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN ARGENTINA" (1978-1987) (LC/L.625) |
| 13 | "EL DEFICIT PUBLICO Y LA POLITICA FISCAL EN VENEZUELA" (1980-1990) (LC/L.635 y LC/L.635/Add.1) |
| 14 | "O DEFICIT DO SETOR PUBLICO E A POLITICA FISCAL NO BRASIL, 1980-1988" (LC/L.636) |
| 15 | "CASOS DE EXITO NA POLITICA FISCAL BRASILEIRA" (LC/L.641) |

* El lector interesado en números anteriores de la Serie Política Fiscal, puede solicitarlo dirigiendo su correspondencia a: Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.

- 16 "LA POLITICA FISCAL EN COLOMBIA" (LC/L.642)
- 17 "LECCIONES DE LA POLITICA FISCAL COLOMBIANA" (LC/L.643)
- 18 "EL DEFICIT CUASIFISCAL: ASPECTOS TEORICOS, CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS" (selección de trabajos) (LC/L.646)
- 19 "EL DEFICIT CUASIFISCAL DE LA BANCA CENTRAL EN COSTA RICA: 1985-1989" (LC/L.647)
- 20 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA: 1986-1990" (LC/L.648)
- 21 "MACROECONOMIA DE LAS OPERACIONES CUASIFISCALES EN CHILE" (LC/L.649)
- 22 "EL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO CON EL BANCO CENTRAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA DE 1980 A 1989" (LC/L.650)
- 23 "UNA APROXIMACION AL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PERU: 1985-1990" (LC/L.651)
- 24 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN EL PARAGUAY: 1982-1989" (LC/L.654)
- 25 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN ECUADOR (1979-1987)" (LC/L.659)
- 26 "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN VENEZUELA: 1980-1990" (LC/L.660)
- 27 "DEFICIT CUASIFISCAL: EL CASO ARGENTINO (1977-1989)" (LC/L.661)
- 28 "O DEFICIT QUASE-FISCAL BRASILEIRO NA DECADA DE 80" (LC/L.662)
- 29 "EL DEFICIT PARAFISCAL EN URUGUAY: 1982-1990" (LC/L.719)
- 30 "REFORMA FISCAL PROVINCIAL EN ARGENTINA: EL CASO DE MENDOZA, 1987-1991" (LC/L.741)