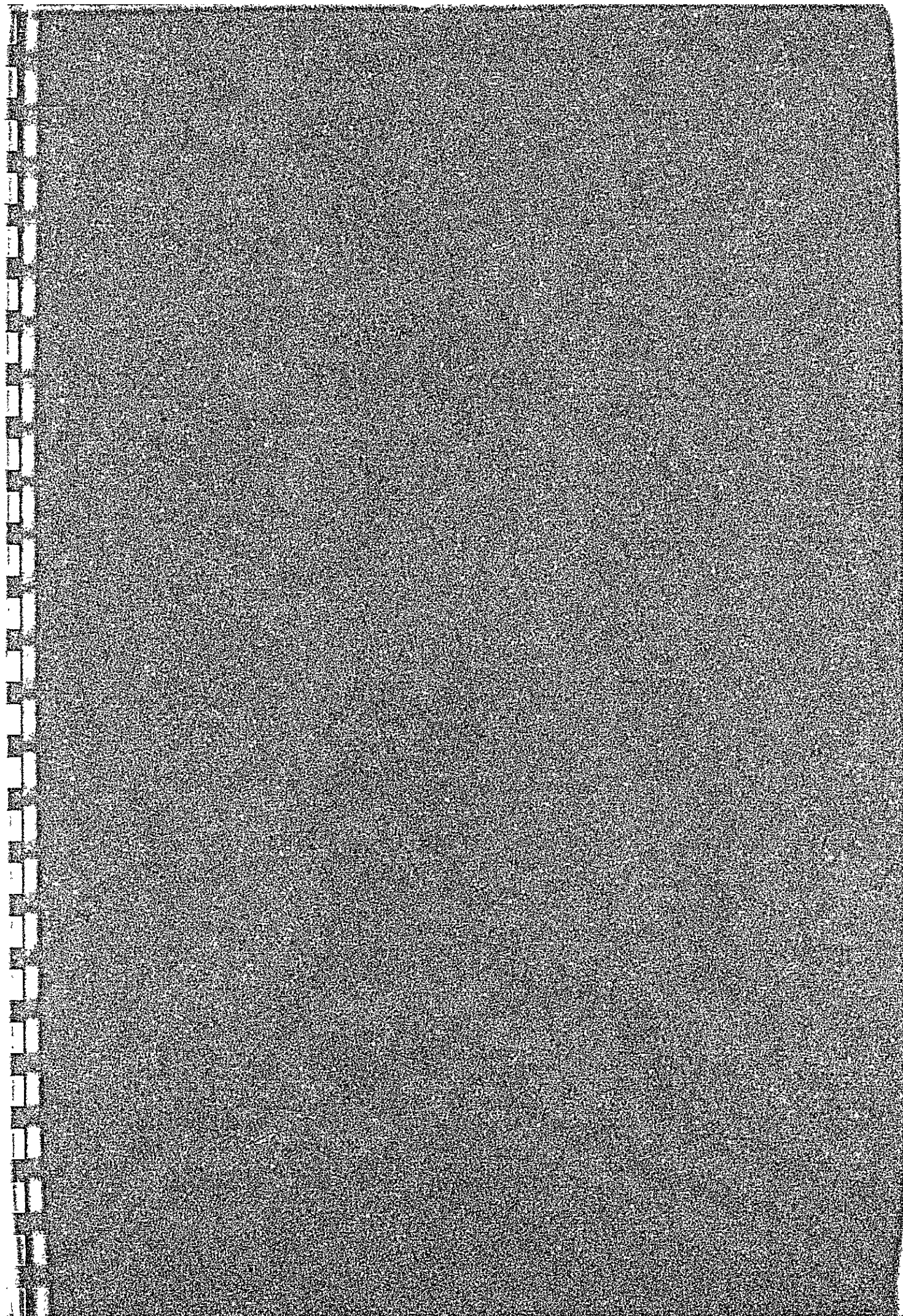
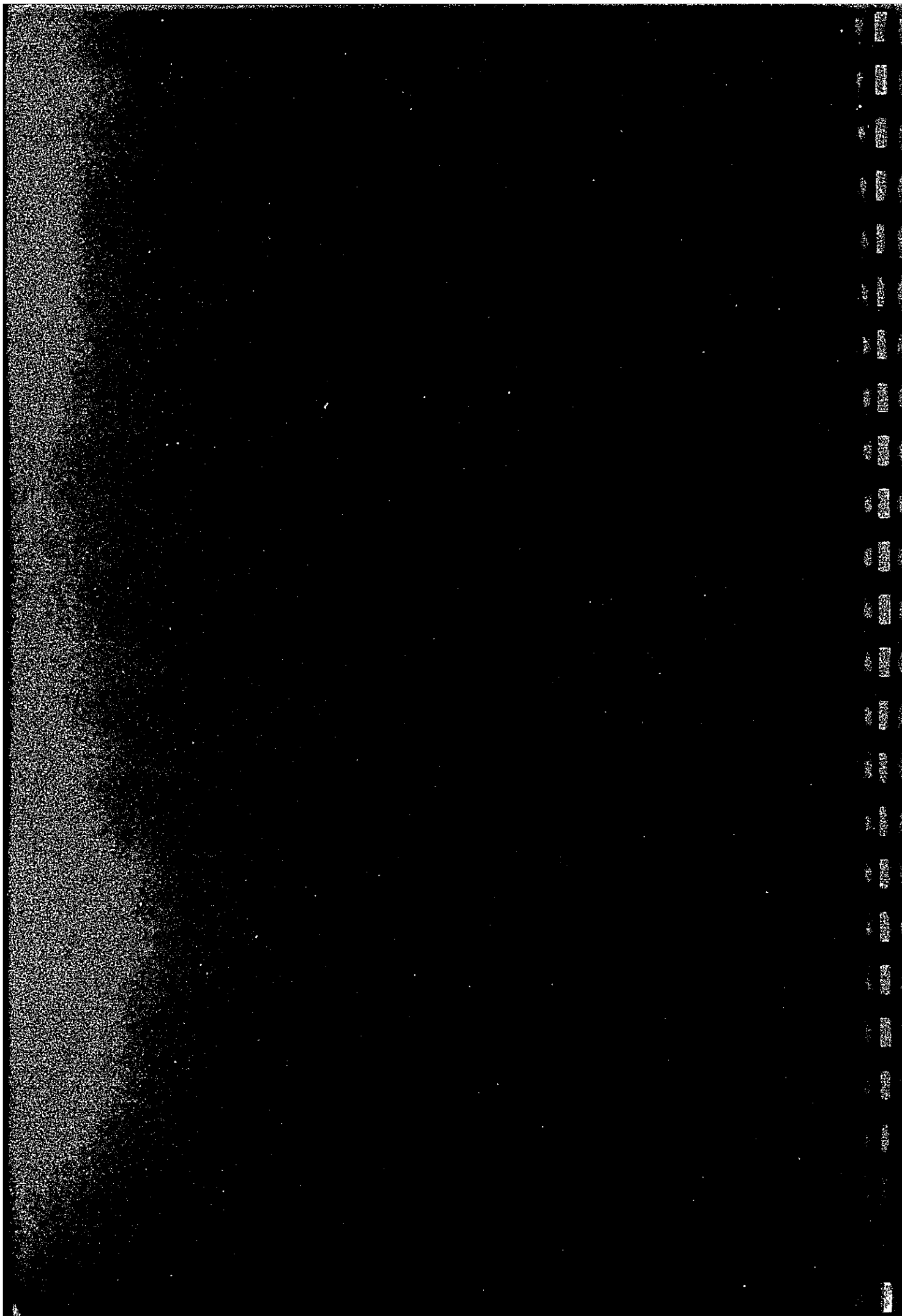






ESTUDIO SOBRE EL DESARROLLO

DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

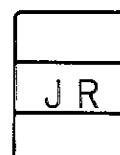
J.I.C.A

FEBRERO 1995

 LIBRARY



J1149978 [7]



INDICE

Capítulo I:	Introducción	1
	La relación entre la Nación y las Provincias según la nueva Constitución	2
	La Ley de Coparticipación Federal	5
	Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento	8
Capítulo II:	La Coordinación y Programación Económica Regional	11
	La situación Fiscal de las Provincias	23
Capítulo III:	Las Regiones Geográficas y Provincias de la República Argentina	31
	Breve descripción cada región. Aspectos sociales, significación del estado provincial, composición del producto regional, principales rasgos sectoriales, estado de ejecución presupuestaria, avances en las privatizaciones y la desregulación, planes y problemas del desarrollo, infraestructura, y Cuadro Sintético (sin numerar) de cada Provincia.	
	Región Pampeana: Buenos Aires (pg. 37), Córdoba (pg. 40), Entre Ríos (pg. 43), La Pampa (pg. 46), Santa Fe (pg. 48).	
	Región de Cuyo: Mendoza (pg. 52), San Luis (pg. 56), San Juan (pg. 60).	
	Región del Noreste: Corrientes (pg. 64), Chaco (pg. 67), Formosa (pg. 70), Misiones (pg. 72).	
	Región del Noroeste: Catamarca (pg. 75), Jujuy (pg. 79), La Rioja (pg. 82), Salta (pg. 86), Santiago del Estero (pg. 90), Tucumán (pg. 94).	
	Región Patagónica: Chubut (pg. 98), Neuquén (pg. 102), Río Negro (pg. 106), Santa Cruz (pg. 110), Tierra del Fuego (pg. 114).	
Capítulo IV:	Recomendaciones para la Cooperación	117

ANEXOS

Anexo	I:	Normativa modificatoria de la Ley de Coparticipación Federal	i
Anexo	II:	Estadísticas seleccionadas de la distribución de recursos provinciales	ii
Anexo	III:	Producto Bruto Geográfico y Exportaciones Provinciales	v, xv
Anexo	IV:	Las actividades de Minería y Pesca en las Provincias	xxii, xxxi
Anexo	IV:	Principales organismos con actividades de investigación	xxxvii
Anexo	V:	Proyectos del Banco Mundial y del BID	xlvi, xlviii

CUADROS Y TABLAS

Cuadro	I:	Montos de la Coparticipación Federal de Impuestos	6
Tabla	I:	Programación Económica Regional	12
Cuadro	II:	Erogaciones por Provincia en Inversiones y Programas Especiales	13
Cuadro	III:	Obras portuarias a ejecutarse en las Provincias	14
Cuadro	IV:	Inversión Vial. Obras a ejecutarse por Provincia	15
Cuadro	V:	Depósitos y préstamos del Banco Nación Argentina según jurisdicción	16
Cuadro	VI:	Formación Bruta de Capital para Bienes y Servicios Públicos, por año	17
Cuadro	VII:	Formación Bruta de Capital para Bienes y Servicios Públicos, por Programa	19
Cuadro	VIII:	Proyectos por Provincia del Programa Provincias II	21
Cuadro	XI:	Ejecución Presupuestaria de las 24 Provincias del País	24
Cuadro	X:	Indicadores Presupuestarios Provinciales	26
Cuadro	XI:	Indicadores de Gasto Público Social Provincial	27
Cuadro	XII:	Deudas de Bancos Provinciales con Organismos Internacionales y Bancos	29
Cuadro	XIII:	Financiamiento de las Provincias en 1994	30
Cuadro	XIV:	Climas de la República Argentina	35
Cuadro	XV:	República Argentina. Indicadores seleccionados	36

CUADROS DE LOS ANEXOS

Cuadro	XVI:	Transferencia de Servicios según Programación Anual	ii
Cuadro	XVII:	Distribución del FONAVI según Provincia	iii

Cuadro XVIII:	Redistribución de los Recursos Nacionales	iv
Cuadro XIX:	Composición monetaria del PBG por Región y Provincia (1980 y 1990)	vi
Cuadro XX:	Composición porcentual del PBG por Sector y Provincia (1980 y 1990)	viii
Cuadro XXI:	Composición porcentual del PBG por Provincia y Sector (1980 y 1990)	x
Cuadro XXII:	Composición monetaria del PBG por Región y Provincia (1990)	xii
Cuadro XXIII:	Composición porcentual del PBG por Sector y Provincia (1990)	xiii
Cuadro XXIV:	Composición porcentual del PBG por Provincia y Sector (1990)	xiiv
Cuadro XXV:	Exportaciones por Región y Provincia 1991-1994	xvii
Cuadro XXVI:	Incidencia de las Exportaciones Regionales y Provinciales en el total	xviii
Cuadro XXVII:	Exportaciones Regionales y Provinciales por Rubro (promedio 1992-1993)	xix
Cuadro XXVIII:	Principales rubros de Exportación por Región (1993)	xx
Cuadro XXIX:	Incidencia de los principales rubros de Exportación por Región	xxi
Cuadro XXX:	Producción Minera por Provincia (1993):	
	XXXXA: Minerales Metalíferos	xxdii
	XXXB: Piedras Semipreciosas	xxdiii
	XXXC: Minerales no Metalíferos	xxdiv
	XXXD: Rocas de Aplicación	xxdv
	XXXE: Rocas de Aplicación (continuación)	xxdvi
Cuadro XXI:	A: Producción Minera por Mineral (1993)	xxvii
	B: Producción Minera por Mineral (continuación)	xxviii
Cuadro XXXII:	Valor de la Producción Minera por Provincia (1992)	xxix
Cuadro XXXIII:	Producción de Petróleo por Provincia (1992)	xxx
Cuadro XXXIV:	Producción de Gas Natural por Provincia (1992)	xxx
Cuadro XXXV:	Pesca por Principal Especie, Puerto y Provincia (1993)	xxxi
Cuadro XXXVI:	Evolución de las Capturas Marítimas Totales por Especie (1984-1993)	xxxi
Cuadro XXXVII:	Evolución de las Exportaciones de Productos Pesqueros (1984-1993)	xxxi
Cuadro XXXVIII:	Exportaciones Pesqueras por Principal Destino (1993)	xxxi
Cuadro XXXIX:	Exportaciones Pesqueras por Destino y Forma de Exportación (1993)	xxxi
Cuadro XL:	Proyectos del Banco Mundial	xlvi
Cuadro XLI:	Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	xlvi

Introducción

El presente Estudio sobre el Desarrollo de las Provincias Argentinas se ordena a partir de dos ejes básicos: la descripción de los mecanismos efectivos de coordinación y programación económica y social, y la descripción pormenorizada de la situación y características de las diversas provincias (con la excepción de la Capital Federal).

Así, el Capítulo I describe las normas establecidas por la nueva constitución Argentina, en tanto y en cuanto afectan la relación entre el Estado Nacional y las Provincias; esta reforma ha provocado algunos cambios significativos respecto de la Constitución anteriormente vigente, especialmente en cuanto promueve un mayor grado de descentralización -y por ende de responsabilidad provincial y eventualmente municipal- en la ejecución presupuestaria y de programas de contenido social y educativo. Se estudian posteriormente los principales instrumentos de reordenamiento fiscal, incluyendo la Ley de Coparticipación Federal y el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

El Capítulo II completa la temática con un análisis de los múltiples sistemas y programas de financiamiento que constituyen el eje de la coordinación económica regional. Se incluye además la descripción de la situación fiscal de las Provincias y los principales problemas asociados al financiamiento de sus presupuestos.

Por su parte, el Capítulo III presenta los principales rasgos de las regiones en que se agrupan las Provincias, y un informe detallado para cada una de ellas. Este comprende aspectos sociales, el peso del estado provincial, la composición y evolución del producto y las exportaciones provinciales, los principales rasgos sectoriales, comentarios sobre el estado de ejecución presupuestaria y los avances en las privatizaciones y la desregulación. También se discuten los principales planes de desarrollo y los problemas centrales al respecto, así como algunas características de su infraestructura. En cada Provincia se expone además un Cuadro sintético con los valores de las variables sociales y económicas más importantes, de manera tal de permitir una comparación rápida entre ellas.

Por último, el Capítulo IV sintetiza las principales recomendaciones y áreas temáticas en función de la cooperación internacional que brinda la Agencia.

Se presenta asimismo un conjunto de Anexos que complementa la información contenida en el cuerpo del informe. Estos incluyen temas normativos, información complementaria sobre las finanzas provinciales, Cuadros detallados sobre la conformación sectorial y cambios recientes en el Producto Bruto Geográfico y las Exportaciones de las Provincias, un breve análisis del marco normativo para las actividades de Minería y Pesca junto con los datos referidos a las magnitudes de explotación, un listado parcial de organismos provinciales que efectúan tareas de investigación, y la lista de préstamos corrientes y en trámite del Banco Mundial y el BID.

La relación entre la Nación y las Provincias según la nueva Constitución

La Nueva Constitución de la Nación Argentina, sancionada en agosto de 1994, incorpora diversas disposiciones de carácter permanente y transitorio referidas, por un lado, a la relación entre la Nación y las Provincias y, por otro, a las obligaciones y facultades de los Gobiernos Provinciales (Título Segundo).

Así, en el artículo 1^º se define que la Nación Argentina adopta "la forma representativa, republicana y federal" de gobierno¹. En ese marco (artículo 5.), "cada provincia dictará para sí una Constitución ... de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria".

Por su parte, la Sección Primera (Título Primero), de la Segunda Parte de la Constitución explicita la conformación, características, funciones y atribuciones del Poder Legislativo. Al respecto, se establece que la Cámara de Diputados estará integrada por representados elegidos directamente por el pueblo de las provincias y su número "será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos". A diferencia de ello, el Senado estará -desde Mayo de 1995- conformado por tres senadores por cada provincia, "correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos y la restante al partido político que le siga en número de votos".

En términos de la relación Nación-Provincias, el artículo 75 es uno de los más importantes, en función de sus connotaciones económicas. El mismo fija las atribuciones del Congreso, entre las que en su inciso 2. se contempla la de "imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias e imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación". Tales contribuciones serán coparticipables, con "excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica"².

Asimismo, dispone que una "ley convenio" instituirá "regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad de la remisión de los fondos". Esa ley convenio tendrá como Cámara de origen al Senado y "deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias".

¹ El sistema 'representativo y republicano' significa que las autoridades son elegidas por sufragio universal para ejercer el poder soberano de los ciudadanos y en representación de éstos, ejerciendo sus funciones durante un período preespecificado, renovable o no. El diseño institucional supone además la efectiva independencia y contrapeso entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (los jueces son propuestos por el P.E. y aprobados por el Congreso y son, en teoría, inamovibles). Además, son consustanciales al sistema republicano tanto la publicidad de los actos de gobierno, como un conjunto de derechos civiles inalienables de las personas (libertad de desplazamiento, expresión, etc.). Por su parte, el federalismo implica la existencia de ciertos ámbitos de autonomía en cada una de las provincias -a excepción de la Capital Federal- quedando a criterio de los respectivos gobiernos todo aquello no pautado a nivel nacional. Dentro de cada unidad se repite el esquema nacional: los territorios se dan Constituciones y eligen a los miembros del ejecutivo y legislativo provincial. Las provincias eligen además como representantes a nivel nacional a los diputados -que expresan la significación relativa de la población de cada zona- y los senadores que, en una proporción fija, garantizan precisamente el equilibrio federal. En los hechos el sistema puede ser 'asfixiado' desde el centro cuando éste centraliza los recursos económicos.

² Quedan excluidos los gravámenes aduaneros que no son coparticipables; el establecimiento de los derechos de importación y exportación es asimismo atribución del Congreso.

Los criterios que deberán sustentar la distribución de tales fondos coparticipables también son fijados en éste inciso. Al respecto, se establece que tal distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires se "efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional".

Al respecto, entre las disposiciones transitorias incluidas en el nuevo texto constitucional se dispone (nro. sexta) que el régimen de coparticipación y la reglamentación del organismo fiscal federal "serán establecidos antes de la finalización del año 1996". A la vez, establece que la distribución de competencias, servicios y funciones así como la distribución de recursos vigentes a la fecha de sanción de la reforma, no podrán ser modificadas sin la aprobación explícita de la/s provincia/s interesada/s o afectada/s.

Por último, el inciso 2. del artículo 75. establece que "no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso ... y por la provincia interesada"; y, por otro lado, se estipula que "un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y fiscalización de la ejecución de lo establecido" en la materia.

Por su parte, en el inciso 3. de este mismo artículo se incluye, entre las atribuciones del Congreso, la de "establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara".

También entre tales atribuciones está (inciso 9.) la de "acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen ... a cubrir sus gastos ordinarios"³.

De las consideraciones precedentes se infiere que, a partir de la sanción de la Nueva Constitución, el Congreso tiene un mayor grado de control sobre las relaciones económicas y financieras entre la Nación y las provincias. A esta potestad debe agregarse la posibilidad de uso del mecanismo de intervención federal ante circunstancias de extrema gravedad institucional (artículos 75 Punto 31 y 99, Punto 20).

Otro de los campos temáticos tratados por la Nueva Constitución es el que se refiere a las facultades y obligaciones de los "Gobiernos Provinciales", tema que es abordado en el Título Segundo de la misma (artículos 121 a 129). En tal sentido, el artículo 121 dispone que las "provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales". De allí que tales provincias se den "sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios ... sin intervención del Gobierno federal" (artículo 122.). Asimismo, cada "provincia dicta su propia constitución, ... asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero" (artículo 123.).

El artículo 124. autoriza a las provincias a "crear regiones para el desarrollo económico y social ...

³ Ello supone, respecto a la situación previa, un mayor control efectivo del Congreso sobre los subsidios y los fondos especiales que se le puedan asignar a las provincias.

y a celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación ..., con conocimiento del Congreso Nacional". Por otro lado, en este mismo artículo se establece que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio", accediéndose así a un viejo reclamo de la mayor parte de las provincias del país.

Por su parte, el artículo 125. amplía las facultades gubernamentales de las provincias. En efecto, el mismo dispone que "pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, ..., la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros⁴ y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios". En este mismo artículo se autoriza a las provincias a conservar las cajas de jubilación que agrupan a los empleados públicos y a los profesionales.

Finalmente, el artículo 128. establece que "los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación".

En síntesis, en el marco de los acuerdos previos entre los principales partidos políticos (el denominado Pacto de Olivos celebrado entre los líderes del Peronismo y del Radicalismo), la nueva Constitución incorpora algunas de las principales reivindicaciones provinciales y, fundamentalmente, le confiere un mayor poder efectivo de contralor al Congreso Nacional, en especial en lo atinente a la administración de los recursos económicos.

⁴ Sin embargo, las provincias están en la práctica sujetas a un monitoreo y a presiones continuas por parte del Ejecutivo Nacional respecto de la utilización y las condiciones de los empréstitos externos.

La Ley de Coparticipación Federal.

La coparticipación federal de impuestos es el instrumento fundamental de coordinación financiera entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales⁵. Por medio del mismo se unifica en el gobierno nacional la recaudación de determinados tributos que luego se distribuyen según los criterios establecidos por, precisamente, la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (la vigente es la Nro. 23548, sancionada a principios de 1988). Tal legislación define tres ámbitos: la masa de recursos coparticipables; la división de la masa coparticipable entre el conjunto de las provincia (la distribución primaria); y la distribución entre las distintas provincias del total de los recursos asignados al conjunto de las mismas (la distribución secundaria).

Como se señala en el artículo 2. de la ley, la "masa de fondos a distribuir estará integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales ..., con las siguientes excepciones": derechos de importación y de exportación; aquellos que respondan a regímenes especiales de coparticipación; y los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica a propósitos o destinos determinados. En ese marco, los principales impuestos nacionales que conforman los fondos coparticipables son el I.V.A., Ganancias, Internos y a los Patrimonios.

Por su parte, el artículo 3. de la ley define las condiciones que regulan la distribución primaria de los recursos coparticipables. En tal sentido, quedan delimitados cuatro subconjuntos con sus respectivas participaciones relativas: para la Nación, el 42,34%⁶; para el conjunto de las provincias, el 54,66%; para la recuperación del nivel relativo de cuatro provincias⁷, el 2%; y para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a las Provincias, el 1%⁸.

La distribución secundaria de los fondos asignados al conjunto de las provincias es definida en el artículo 4. de la ley de la siguiente manera:

Buenos Aires	19,9 %	Catamarca	2,86%	Córdoba	9,22%
Corrientes	3,86%	Chaco	5,18%	Chubut	1,38%
Entre Ríos	5,07%	Formosa	3,78%	Jujuy	2,95%
La Pampa	1,95%	La Rioja	2,15%	Mendoza	4,33%
Misiones	3,43%	Neuquén	1,54%	Río Negro	2,62%
Salta	3,98%	San Juan	3,51%	San Luis	2,37%
Santa Cruz	1,38%	Santa Fe	9,28%	S.Estero	4,29%
Tucumán	4,94%				

⁵ En un contexto de renuncia del Estado a sus capacidades e instrumentos de regulación y promoción del desarrollo (a partir del Plan de Convertibilidad, la desregulación, la apertura acelerada, las privatizaciones, etc.), el denominado "criterio de caja" o ajuste financiero de corto plazo, para a ser en la práctica el mecanismo central de coordinación.

⁶ Desde la provincialización de Tierra del Fuego se modificó tal proporción: 41,952% a la Nación y 57,048 a las provincias.

⁷ Se trata de las Provincias de Buenos Aires (1,5701%) y las del Chubut, Neuquén y Santa Cruz (0,1433% en cada caso).

⁸ Se destina a la atención de situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales.

Sin embargo, si bien la ley 23548 mantiene su vigencia como normativa madre en la materia, una serie de modificaciones en las relaciones financieras Nación-Provincias ha resultado en la configuración de dos distintos planos: el estrictamente legal, y el real o efectivo. El primero de ellos, como se señaló, establece los porcentajes de coparticipación (primaria y secundaria); el segundo, emana de las distribuciones resultantes finalmente con la inclusión de los Aportes del Tesoro Nacional y de determinadas normativas y medidas específicas que afectan los montos realmente coparticipados.

Así, por ejemplo, la creación del Fondo de atención al Conurbano Bonaerense (10% de la recaudación del impuesto a las ganancias), de asignación de recursos coparticipables al sistema de seguridad social, del Fondo Educativo (50% del impuesto a los activos), etc., suponen una detracción significativa en la masa de recursos sobre la que se aplicarán los criterios distributivos emergentes de la Ley de Coparticipación Federal. Incluso, con la firma del Pacto Fiscal de agosto de 1992, se incorporaron nuevas y significativas modificaciones. La más importante, sin duda, es la afectación del 15% de la recaudación de impuestos coparticipados al financiamiento de las obligaciones previsionales nacionales y para otros gastos operativos del Estado Nacional. Asimismo, se creó el Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales -suma fija mensual de 43,8 millones de pesos-, se le garantizó a las provincias un ingreso mensual mínimo proveniente de la coparticipación y se acordó la descentralización del manejo del Fondo Nacional de la Vivienda (Ver Anexo I. Normativa modificatoria de la ley de Coparticipación Federal de Impuestos).

De resultados de todas estas modificaciones, en el Cuadro I puede comprobarse la configuración definitiva que queda de manifiesto en el ámbito de la coparticipación federal, de acuerdo a la Ley de Presupuesto del año 1994.

CUADRO I: MONTOS DE LA COPARTICIPACION FEDERAL DE IMPUESTOS (1994)		
I. Recaudación de impuestos coparticipables	100 %	28.202,6
II. Menos:		
20% Imp. a las Ganancias (Previsión Social)	4,4 %	1.216,2
10% Imp. a las Ganancias (Conurbano Bonaerense)	2,3 %	608,1
4% Imp. a las Ganancias (N.B.I.)	0,9 %	243,2
2% Imp. a las Ganancias (Fondo A.T.N.)	0,4 %	121,6
50% Imp. a los Activos (Fondo Educativo)	0,2 %	52,7
11% Imp. al Valor Agregado (Previsión Social)	6,8 %	2.000,6
III. (I-II) Masa de impuestos a coparticipar	85,0 %	23.960,2
IV. Menos (recursos pre-coparticipados):		
15% de III. (Seguridad Social)	12,7 %	3.594,0
Suma fija (Fondo Desequilibrios Provinciales)	2,0 %	549,6
V. (III-IV) Total a distribuir según Ley de Coparticipación	70,3 %	19.816,6

FUENTE: Centro de Estudios Bonaerenses (CEB), en base a Ley de Presupuesto 1994.

De la información del Cuadro se infiere que el total de recursos a coparticipar representa el 70% de la recaudación de impuestos coparticipables y, como resultado de la aplicación del porcentual de distribución primaria que le corresponde a las provincias (57,05%), el monto asignado a las mismas (11.305,4 millones de pesos) equivale al 40,1% de la recaudación efectiva (17 puntos menos de la proporción establecida originalmente por la ley de Coparticipación).

Desde la perspectiva provincial, ésta pérdida real de recursos fue compensada por el incremento significativo de la recaudación impositiva coparticipable -como producto de la estabilidad de precios, del mayor control de la evasión y de las propias reformas tributarias- y por la cuasi-supresión del "impuesto inflacionario" y de otros gravámenes no coparticipables. En ese marco, de cierto deshago financiero provincial se inscribe la creciente presión del Estado Nacional por inducir el reordenamiento de las arcas fiscales provinciales.

A título ilustrativo, basta resaltar las distintas quitas aplicadas a la masa de recursos coparticipables ya reseñadas y, desde el punto de vista del gasto, las transferencias de los servicios de salud y de educación -suponen, para el conjunto de las provincias, un gasto adicional del orden de los 1.000 millones de pesos al año-. (Ver Anexo II: Estadísticas seleccionadas)

De todas maneras, hacia mediados de 1993, se profundizaron tales presiones en un contexto agravado por la crisis económico-social desatada en algunas provincias (Santiago del Estero y La Rioja) y la precaria situación fiscal de otras (Chaco, Jujuy, etc.).

Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

En ese marco se inscriben las negociaciones que derivaron en la firma de un nuevo acuerdo fiscal entre la Nación y la mayor parte de las provincias (a excepción de Córdoba). El mismo, celebrado en el mes de agosto de 1993, y ratificado a nivel nacional por el Decreto 1807/93, supone la asunción de una serie de medidas que implican, para la Nación y para las provincias signatarias, la derogación y reformulación de un conjunto de impuestos. En tal sentido, el Estado Nacional se comprometió a:

- * eliminar el impuesto a los Activos afectados a procesos productivos⁹;
- * disminuir la incidencia impositiva y previsional sobre el costo laboral¹⁰;
- * adecuar las normas sobre retenciones (reducción) y pagos a cuenta del I.V.A.;
- * elevar la cláusula de garantía mensual de ingresos provenientes de la coparticipación a 740 millones de pesos; y
- * elevar en dos millones de pesos mensuales las asignaciones al Fondo Compensador de Desequilibrios Provinciales.

Por su parte, las provincias firmantes se comprometieron a encarar en sus respectivas jurisdicciones, las siguientes acciones¹¹:

- * La eliminación del impuesto de Sellos sobre toda operatoria financiera o de seguros destinado a los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción. En el resto de los sectores, tal exención será gradual hasta el 30/6/95;
- * la derogación progresiva del impuesto a los Ingresos Brutos para la producción primaria, la actividad financiera y la industria, con supresión total antes del 30/6/95. Dicho impuesto deberá ser sustituido por un impuesto sobre las ventas minoristas;
- * la derogación gradual (hasta el 30/6/95) de los impuestos sobre los intereses de los depósitos a plazo fijo, los débitos bancarios y la nómina salarial;
- * la derogación de los impuestos específicos que graven la transferencia de combustibles, gas y

⁹ Cabe resaltar que muchas de las obligaciones asumidas por el Estado Nacional están supeditadas a la estricta observancia por parte de las provincias de sus respectivos compromisos. Así, la eliminación del Impuesto a los Activos está prevista contra la adopción de ciertas exenciones en el impuesto a los Sellos; y la disminución de las cargas patronales, a la exención del impuesto sobre los Ingresos Brutos.

¹⁰ La reducción de las contribuciones patronales para los sectores primarios, la industria, la construcción, la investigación científico-tecnológica y el turismo fue dispuesta por el Decreto 2609/93, de fines de dicho año. El mismo establece escalas de reducción de los aportes patronales que varían entre el 30% y el 80%, según provincias y partidos provinciales.

¹¹ La Secretaría de Hacienda estimó que una vez que las provincias concluyan con las reformas pactadas (en 1996), sus ingresos consolidados se verán reducidos en alrededor de 2.000 millones de pesos en relación al año 1992.

energía eléctrica que no sea destinada al consumo doméstico;

- * la alícuota del impuesto inmobiliario se debe limitar al 1,2% en el caso de la propiedad rural y al 1,5% en las propiedades urbanas. A su vez, se acota la base imponible -tasación fiscal- al 80% del valor de mercado;
- * limitar las alícuotas de las tasas municipales de vialidad y mantenimiento de los caminos al 0,4%;
- * la unificación de las valuaciones y alícuotas del impuesto a la radicación de vehículos (patentes);
- * completar el proceso de privatización en el ámbito provincial; y
- * desplegar acciones de desregulación de las actividades económicas en las provincias.

Asimismo, el Pacto prevé la posibilidad de las provincias de transferir sus Cajas de Jubilaciones a la órbita del Sistema Nacional de Previsión Social; y, por otro lado, también establece que las medidas impositivas a adoptarse en los niveles del Gobierno Nacional, Provincial o Municipal que "puedan implicar directa o indirectamente, reducciones de costos o aumento de los beneficios en las empresas prestadoras de servicios públicos" deriven en una completa transferencia de beneficios a los usuarios y consumidores.

Múltiples son las normativas y las medidas adoptadas, tanto en el ámbito nacional como en las provincias, en el marco de los compromisos asumidos en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. Al respecto, sólo se identificarán aquellas disposiciones legales de carácter nacional de mayor trascendencia económica:

- * Decreto 1807/93 (reproduce el texto del Pacto Federal del 12/8/93): Instruye al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco de la Nación Argentina para que en sus respectivos ámbitos apliquen lo establecido por el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.
- * Ley 24307 de Presupuesto de la Administración Nacional: en su artículo nro. 33 autoriza al Poder Ejecutivo Nacional a ratificar el Pacto Federal.
- * Decreto 14/94: Ratifica el Pacto Federal.
- * Decreto 1802/93: teniendo en cuenta el desarrollo de la recaudación tributaria se resuelve adelantar la entrada en vigencia de la derogación del impuesto sobre los Activos, lo que regirá a partir del 1º. de setiembre de 1993 para los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción, respecto de los bienes utilizados económicamente en la Capital Federal y en las provincias que hayan adherido al Pacto antes del 26/8/93. Respecto a las provincias que adhieran en el futuro, tal derogación regirá a partir del día 1º. del mes siguiente a aquél en que se formalice tal adhesión.

- * Decreto 2078/93: incorpora con efecto retroactivo a la fecha de vigencia del decreto 1802/93 (26/8/93) un agregado al artículo primero del citado decreto, que establece que la derogación del impuesto sobre los activos será de aplicación para todas aquellas provincias que al 27/10/93 derogan el impuesto de Sellos a toda operatoria financiera y de seguros institucionalizada destinada a los sectores agropecuario, industrial, minero y de la construcción.
- * Decreto 2609/93: dispone la discriminación de las contribuciones a cargo de los empleadores sobre la nómina de salarios para las actividades referidas a la producción primaria, la industria, la construcción, la investigación científico-tecnológica y el turismo. La reducción de las cargas patronales comprende las contribuciones correspondientes a las remuneraciones del personal que preste servicios en las jurisdicciones que al 31/12/93 hayan adherido al Pacto Federal y, en ese marco, concretaran la modificación del impuesto sobre los Ingresos Brutos a que se refiere el punto 4to. del acto declarativo primero del citado Pacto. Al respecto, se establecen porcentajes de reducción de las contribuciones patronales por áreas y regiones (entre 30% y 80%) y la aplicación de las nuevas alícuotas a aplicar sobre las remuneraciones a partir del 1ro. de enero de 1994.
- * Decreto 81/94 (modificatorio del Decreto 2609/93): hace extensible el beneficio de la discriminación de las contribuciones a cargo de los empleadores sobre la nómina salarial a sectores productivos radicados en jurisdicciones que no habiendo adherido al Pacto Federal, impulsaron las medidas previstas en el mismo.
- * Decreto 385/94: extiende los beneficios del Decreto 2609/93 de reducción de las contribuciones sobre las remuneraciones del personal a aquellas jurisdicciones en las que, aún sin haberse concretado la correspondiente desgravación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, hayan dictado la norma legal estableciendo un cronograma con fechas ciertas de tal exención conforme lo fijado en el Pacto Federal. Asimismo, se prevé la eliminación del impuesto a los Ingresos Brutos -por parte de las provincias- antes del 30 de junio de 1995. Se establece además, que en caso de que por norma o por disposición posterior se cancelen o pospongan las fechas de las exenciones, se procederá a la supresión inmediata de los beneficios alcanzados por esas actividades o sectores.
- * Decreto 1141/94 (actividades turísticas): se las declara comprendidas en los beneficios del Decreto 2609/93. Los beneficios se otorgarán en aquellas jurisdicciones que hayan cumplido con el Pacto Federal y eximan del impuesto sobre los Ingresos Brutos a las distintas actividades (Agencias de viajes, Enseñanza hotelera, Organización de congresos y de visitas específicas, Organizaciones internacionales y nacionales, y Entidades gremiales, empresarias o profesionales directamente vinculadas al sector turístico).

Capítulo II: La Coordinación y Programación Económica Regional

Más allá de lo estrictamente fiscal, donde el Estado Nacional ha venido desarrollando una activa - y creciente- política de regulación y control de los gobiernos provinciales, pueden reconocerse algunos ámbitos en los que tiende a desplegarse cierta programación regional de la economía argentina -claro que subordinada, en última instancia, a la consecución de los objetivos macroeconómicos de corto y largo plazo fijados por las autoridades nacionales-. Al respecto, en principio, la creación de la Subsecretaría de Programación Económica Regional parecería denotar una cierta preocupación oficial por atender a las heterogéneas problemáticas espaciales que, en su interrelación, definen y delimitan el sendero evolutivo de la economía en su conjunto.

En ese marco, se destaca la formulación e implementación de determinados Programas de Desarrollo Provincial, como el de Inversión para el Desarrollo Regional, el de Preinversión y el de Desarrollo Provincial. El primero de ellos se inició a mediados de 1993, teniendo como objetivo inicial la identificación de proyectos de infraestructura económica (camino rurales y provinciales, caminos mineros, pequeñas obras hídricas para riego y generación de energía eléctrica, obras para el desarrollo turístico, etc.) que pudieran sustentar el crecimiento de los sectores productivos de las provincias de menor desarrollo relativo. A partir de tal relevamiento¹² y del consiguiente análisis de prefactibilidad de los proyectos considerados como prioritarios, se estudia la concesión de líneas especiales de financiamiento.

Por su parte, en el marco del Programa de Preinversión cabe resaltar la asistencia a las provincias en la identificación y análisis de sus posibles proyectos de inversión pública, tanto en materia de infraestructura como en áreas sociales. Ello involucra la elaboración de criterios de selección para una primera priorización de los proyectos que, potencialmente, ofrecerían un mayor aporte al desarrollo provincial. Al respecto, hasta junio de 1994 se habían identificado alrededor de 1.200 proyectos que, en su mayoría, presentan un estado muy incipiente de formulación. A partir de tal relevamiento, se continuarán los estudios tendientes a definir y seleccionar aquellos emprendimientos que maximicen la rentabilidad social de la inversión pública provincial. Asimismo, el Programa contempla el refuerzo institucional de las áreas responsables de la programación de la inversión pública en aquellas provincias que lo soliciten.

Por último, la Subsecretaría de Programación Económica Regional es la encargada de la coordinación de esfuerzos para la formulación de Programas de Desarrollo destinados a las regiones más retrasadas del país.

Al margen de estos tres programas, y tal como surge de la Tabla I, se está instrumentando un conjunto de políticas y estudios tendientes a dinamizar el crecimiento económico regional y a mejorar la calidad de la gestión pública provincial.

¹² Hasta abril de 1994 se había relevado un total de 132 proyectos, de los que 56 corresponden a obras vinculadas al aprovechamiento de los recursos hídricos, 41 a obras en infraestructura de transporte, 11 del sector industrial, 8 en turismo y en energía, y los ocho restantes corresponden a sectores diversos.

TABLA I: PROGRAMACION ECONOMICA REGIONAL		
POLITICAS O MEDIDAS	ORGANISMO EJECUTOR	OBJETIVOS
Programas de Desarrollo de las Provincias (3 etapas):		
a: Programa de Inversión para el Desarrollo Regional	Secretaría de Programación Económica (financiam. BID)	Contribuir al desarrollo de los sectores productivos provinciales a través del financiamiento de proyectos de inversión en infraestructura.
Programa de preinversión	Idem	Financiar el estudio de proyectos de inversión pública (inventario de proyectos de provincias menos desarrolladas, etc.)
Formulación programas desarrollo provincial	Idem	Contribuir al crecimiento armónico de las distintas regiones del país.
Sistema Nacional de Inversión Pública	Secretaría de Programación Económica (financ. BIRF)	Conformar un procedimiento racional para la toma de decisiones de inversión pública mediante el trabajo interactivo entre todos los organismos responsables.
Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional	INDEC	Fortalecimiento institucional de las Direcciones de Estadísticas provinciales; nuevo modelo organizativo que permita la descentralización operativa.
Banco de Datos provinciales y regionales	Secretaría de Programación Económica	En el marco del Sistema Estadístico Nacional y del Gabinete de Programación Regional se creará un banco de datos centralizado con la informac. relevante.
Análisis y evaluación del gasto público social, nivel de vida y pobreza	Idem	Estudios referidos al gasto público social consolidado; necesidades básicas insatisfechas y pobreza, y niveles de vida de las distintas jurisdicciones

FUENTE: Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos.

Más allá de estos programas, inscriptos en el ámbito estricto de la programación económica regional, pueden reconocerse una diversidad de políticas y acciones que, a través de distintos órganos ejecutores tienen en las provincias a uno de los receptores privilegiados de sus resultados.

Así, a título ilustrativo, cabe referirse a algunos de los principales programas/proyectos en los que el componente provincial asume un papel protagónico. En ese marco, las inversiones programadas en -y el desarrollo de los Programas Especiales orientados a- los sectores de Agricultura, Ganadería y Pesca emergen como un elemento sustantivo en términos de las perspectivas macroeconómicas que pudieran emanar de la consecución de programas sectoriales, en los que "lo regional" resulta decisivo en la consecución de sus respectivos objetivos primarios. Al respecto, estas inversiones asociadas a programas en el área de la agricultura, ganadería y pesca se elevan a poco más de 1.100 millones de pesos en el trienio 1994-96, de los que poco más de la mitad corresponden al Fondo Nacional del Tabaco (Cuadro II).

Fuertemente influenciado por las formas de distribución del Fondo del Tabaco, apenas cuatro provincias (Buenos Aires, Misiones, Jujuy y Salta) concentran más del 60% del total de las erogaciones orientadas hacia las actividades primarias. En contraposición, siete provincias (Formosa, La Pampa, La Rioja, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tierra del Fuego) no alcanzan a representar, individualmente consideradas, siquiera el 1% de ese total.

Ese elevado grado de concentración de las inversiones en determinadas provincias se manifiesta, con ligeros matices, en la mayor parte de los subprogramas y/o subsectores. Claro ejemplo de ello lo constituye el Proyecto de Modernización de Servicios Agropecuarios, donde más de las tres cuartas partes de las inversiones se efectivizarán en el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

CUADRO II: EROGACIONES POR PROVINCIA EN INVERSIONES Y PROGRAMAS ESPECIALES. (1994-1996, en millones de pesos)											
PROVINCIAS	PROMSA ¹	INASE	SENASA	IASCAV	INTA ²	PROM FO- RESTAL	PEQ. PRO- DUCTORES	PESCA	EMERG. AGROPEC.	OTROS ³	TOTAL
BUENOS AIRES	68.896	390	89.260	64	17.890	7.716	1.792	11.000	13.001	159	210.166
CATAMARCA	358	45	313	491	1.856	60	2.219			16.838	22.181
CORDOBA	218	60	724	2.298	3.788	60	2.390	360	1.228	8.743	19.869
CORRIENTES	1.838		2.363	90	1.324	2.400	1.107	9.950		4.648	23.729
CHACO	748	150	16.684	65	6.827	1.758	1.792	450	1.646		30.119
CHUBUT	2.556	60	9.851	1.240	3.928	7.872	7.481	750	193	37.082	71.011
ENTRE RIOS	1.765	75	6.300	991	4.826	11.364	1.792	360	401		27.873
FORMOSA	154	45	266	748	1.955	60	5.946	360	536		10.071
JUJUY	261	17	263	371	1.582	1.266	1.920		107	152.623	158.410
LA PAMPA	379	60	3.191	20	2.680	870	936		125	81	8.343
LA RIOJA	103	30	500	1.162	1.546	60	1.877				5.278
MENDOZA	1.397	103	893	4.636	4.541	1.290	2.647		962		16.468
MISIONES	986	15	5.417	520	3.225	16.944	7.850	360		166.374	201.691
NEUQUEN	1.376	21	2.661	279	1.098	4.620	1.492	840	158	255	12.800
RIO NEGRO	1.676	60	2.769	474	3.208	990	1.278	2.200	814	1.439	14.907
SALTA	462	38	1.743	390	2.119	1.152	1.834		431	118.525	26.693
SAN JUAN	39	45	284	900	1.737	60	1.792				4.858
SAN LUIS	58	15	756	90	2.123	60	1.535				4.637
SANTA CRUZ	1.648		1.703	45	1.241	60		9.500		3.952	18.150
SANTA FE	319	150	27.343	249	7.347	438	1.300	360	2.050		39.556
SGO. D. ESTERO	70	45	2.377	68	2.661	210	3.545		426		9.404
T. DEL FUEGO	1.310		446		153	60		8.250		432	10.652
TUCUMAN	2.194	76	752	729	3.105	630	2.861		360	69.815	80.522
TOTAL	88.811	1.500	176.862	15.920	80.759	60.000	55.385	44.740	22.436	580.966	1.127.379

NOTAS: (1) Proyecto de Modernización de Servicios Agropecuarios

(2) Incluye 37.863 de Presupuesto Institucional; 33.362 de Cambio Rural; 2.895 de Proyecto Prod. Min.; y 6.639 de Pro-Huerta.

(3) Incluye créditos y subsidios para la Patagonia y Ovinos, y el Fondo del Tabaco.

FUENTE: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Otro importante programa de inversiones, con marcadas connotaciones regionales, es el que está asociado al mejoramiento de la infraestructura portuaria. En efecto, el Programa Plurianual de Modernización de Puertos y Vías Navegables demandará inversiones por un total próximo a los 150 millones de pesos (Cuadro III), previéndose la realización de obras en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Chaco, Santa Fe, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

También cabe destacar como relevante ámbito de inversiones en infraestructura económica, que procuran aportar externalidades al desarrollo de los sectores productivos, el que emana de las obras a realizarse en el campo de la infraestructura vial. En tal sentido, la inversión presupuestada para 1994 y la emergente del "Plan Plurianual de Trabajos Públicos, 1993-1997", orientada a la rehabilitación y la mejora en las rutas existentes, asciende a casi 1.300 millones de pesos en el trienio 1994-96 (véase Cuadro IV).

CUADRO III: OBRAS PORTUARIAS A EJECUTARSE EN LAS PROVINCIAS (millones de pesos)			
PROVINCIAS	OBRAS A EJECUTAR	INVERSION	PERIODO
BUENOS AIRES	La Plata	35,5	1994-95
	Dock Sud	s/d	1994-95
	Quequén	7,0	1994-95
CHACO	Barranqueras	0,95	1994-95
ENTRE RIOS	Concepción del Uruguay	0,75	1994-95
	Diamante	s/d	1994-96
	Ibicuy	s/d	1995-96
CHUBUT	Comodoro Rivadavia	19,0	1996-97
	Madryn	32,0	1994-95
SANTA CRUZ	Deseado	14,9	1994-95
	San Julián	1,4	1994-95
	Quilla	1,4	1994-95
SANTA FE	Rosario	5,0	1994-95
	Villa Constitución	s/d	1994-95
	Santa Fe	1,74	1994-95
T. DEL FUEGO	Ushuala	29,0	1994-96
T O T A L E S		148,64	

FUENTE: Secretaría de Obras Públicas.

Si bien, los programas de mejoramiento de la red vial involucran a una muy amplia gama de rutas nacionales y provinciales en todo el territorio nacional, cuatro provincias (Entre Ríos, Río Negro, Corrientes y La Pampa) alcanzan a explicar casi la tercera parte del total de las inversiones previstas para el trienio 1994-96.

Los programas a desarrollarse en materia de mantenimiento y reconstrucción de las redes viales provinciales coordinadas con la red nacional, en procura de mejorar el grado de transitabilidad y la calidad del servicio, tienen como órgano ejecutor a la Dirección Nacional de Vialidad contando, en la generalidad de los casos, con financiamiento del BIRF.

También en el campo financiero, la actividad desplegada por el Banco Nación tiene un elevado impacto regional. Tanto a través de la captación de depósitos como, fundamentalmente, a partir de la concesión de préstamos que procuran impulsar y/o mejorar las condiciones de desenvolvimiento de las actividades productivas, la operatoria del Banco Nación denota una activa presencia en el ámbito espacial. En tal sentido, en el Cuadro V se detalla la cartera de depósitos y préstamos a fines de febrero de 1994 según jurisdicciones. La asimétrica participación de la Capital Federal en ambas variables emerge como el primer aspecto que cabe remarcar. En efecto, mientras más del 40% de los depósitos en el Banco Nación provienen de la Capital Federal, su participación en la cartera de préstamos se reduce a poco más del 19%. En contraposición, la casi totalidad de las provincias (con la excepción de San Luis y Tierra del Fuego) muestran una superior incidencia en la estructura regional de los préstamos que en la que les

corresponde a nivel de los depósitos. Incluso, en la mayor parte de estas últimas, el saldo neto resultante se ubica por encima de los respectivos montos de los depósitos, llegando a más que duplicar a estos últimos (Formosa, La Pampa, Mendoza).

CUADRO IV: INVERSION VIAL. OBRAS A REALIZARSE POR PROVINCIAS (miles de pesos)			
PROVINCIAS	1994	1995	1996
BUENOS AIRES	23.839	15.931	6.261
CATAMARCA	10.450	4.422	4.302
CORDOBA	19.150	14.183	11.740
CORRIENTES	14.441	52.081	28.884
CHACO	9.890	12.539	2.614
CHUBUT	17.246	11.353	7.242
ENTRE RIOS	19.262	48.985	33.363
FORMOSA	15.455	7.420	17.705
JUJUY	11.199	15.991	34.063
LA PAMPA	22.752	27.569	39.379
LA RIOJA	18.174	17.457	8.362
MENDOZA	20.319	23.017	15.206
MISIONES	9.316	12.684	32.829
NEUQUEN	21.977	23.152	13.959
RIO NEGRO	22.107	44.969	31.738
SALTA	19.158	22.193	39.192
SAN JUAN	6.757	2.800	4.600
SAN LUIS	7.457	4.652	4.848
SANTA CRUZ	5.935	12.682	10.173
SANTA FE	14.659	13.005	7.124
SGO.DEL ESTERO	13.715	17.842	16.397
TIERRA DEL FUEGO	4.120	17.570	31.496
TUCUMAN	17.590	13.763	6.270
T O T A L	345.328	436.160	407.747

FUENTE: Ministerio de Economía y Obras y S. P., Secretaría de Obras Públicas.

De todas maneras, en términos absolutos, cabe resaltar que apenas cuatro jurisdicciones (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe), las de mayor desarrollo económico relativo, concentran las dos terceras partes del total de los préstamos del Banco Nación. En ese marco, si bien existen diversas líneas de crédito que procuran, por ejemplo, apoyar la recuperación de actividades en provincias afectadas por condiciones meteorológicas adversas, proveer financiamiento estacional para las economías regionales, financiar inversiones y capital de trabajo de las PyMES, etc., la estructura espacial de la cartera de créditos del Banco tiende a reproducir la desequilibrada configuración espacial de la economía argentina.

CUADRO V: DEPOSITOS Y PRESTAMOS DEL BANCO NACION SEGUN JURISDICCION (al 28-2-1994, en miles de pesos y porcentajes)					
PROVINCIAS	D E P O S I T O S		P R E S T A M O S		SALDOS NETOS
BUENOS AIRES	905.954	24,98	1.027.026	22,53	-121.072
CAPITAL FEDERAL	1.473.629	40,63	875.146	19,20	598.483
CATAMARCA	9.118	0,25	21.460	0,47	-12.342
CHACO	60.579	1,67	162.572	3,57	-101.993
CHUBUT	43.648	1,20	54.956	1,21	-11.308
CORDOBA	218.004	6,01	516.644	11,33	-298.640
CORRIENTES	37.079	1,02	80.098	1,76	-43.019
ENTRE RIOS	71.331	1,97	193.291	4,24	-121.960
FORMOSA	14.580	0,40	45.681	1,00	-31.101
JUJUY	17.699	0,49	41.966	0,92	-24.267
LA PAMPA	18.960	0,52	81.192	1,78	-62.232
LA RIOJA	22.499	0,62	53.793	1,18	-31.294
MENDOZA	39.432	1,09	122.962	2,70	-83.530
MISIONES	36.920	1,02	76.120	1,67	-39.200
NEUQUEN	30.278	0,83	60.939	1,34	-30.661
RIO NEGRO	68.164	1,88	139.603	3,06	-71.439
SALTA	38.571	1,06	106.261	2,33	-67.690
SAN JUAN	20.623	0,57	43.069	0,94	-22.446
SAN LUIS	135.545	3,74	37.410	0,82	98.135
SANTA CRUZ	21.668	0,60	39.399	0,86	-17.731
SANTA FE	215.905	5,95	603.737	13,24	-387.832
SGO. DEL ESTERO	35.371	0,98	52.330	1,15	-16.959
TIERRA DEL FUEGO	40.131	1,11	11.153	0,24	28.978
TUCUMAN	51.205	1,41	111.559	2,45	-60.354
T O T A L	3.626.893	100,00	4.558.367	100,00	-931.474

FUENTE: Banco de la Nación Argentina.

La situación polar respecto a aquellos cuatro distritos, la brindan algunas de las provincias de menor desarrollo relativo del país. Así, a título ilustrativo, varias son las jurisdicciones que no alcanzan a captar el 1% del total de los préstamos del Banco Nación (Catamarca, Jujuy, San Juan, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego).

En las consideraciones precedentes se reseñan, a título ilustrativo, algunos de los principales programas que, desde distintos campos y/o en diversos sectores, tienden a proveer de externalidades al crecimiento de los sectores productivos en cada una de las provincias del país. Sin embargo, atento a la magnitud de los recursos involucrados, los mismos se ven prácticamente opacados ante el programa de Inversión pública, que comprende la formación de capital encarada por la Administración Nacional, las

Empresas y Entes Binacionales, las Provincias y los Municipios¹³. Al respecto, como se desprende del Cuadro VI la inversión programada para el cuatrienio 1994-96 asciende a 21,617,2 millones de pesos.

CUADRO VI: FORMACION BRUTA DE CAPITAL PARA LA PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS PUBLICOS, POR AÑO (millones de pesos)				
PROVINCIAS	1 9 9 3	1 9 9 4	1 9 9 5	1 9 9 6
BUENOS AIRES	1.008,0	1.197,7	1.343,6	1.380,1
CAPITAL FEDERAL	219,4	324,8	236,0	208,4
CATAMARCA	37,2	40,4	38,2	30,8
CORDOBA	62,4	80,1	79,5	82,6
CORRIENTES	537,2	464,0	512,4	366,7
CHACO	72,0	65,9	85,8	77,6
CHUBUT	31,8	88,6	117,1	96,2
ENTRE RIOS	50,0	85,5	87,1	71,9
FORMOSA	66,9	53,0	100,3	100,2
JUJUY	31,1	48,8	66,0	62,0
LA PAMPA	35,4	47,7	46,5	46,5
LA RIOJA	29,6	37,6	36,2	29,4
MENDOZA	67,6	76,5	77,9	64,0
MISIONES	62,3	77,7	96,0	119,0
NEUQUEN	285,1	216,2	69,7	60,5
RIO NEGRO	88,5	90,2	116,4	94,8
SALTA	48,3	73,1	84,2	82,1
SAN JUAN	55,5	62,3	81,6	49,3
SAN LUIS	36,3	50,6	54,4	53,9
SANTA CRUZ	39,3	46,2	49,0	44,2
SANTA FE	90,9	127,0	103,3	93,6
SGO.DEL ESTERO	46,0	65,2	86,9	75,8
TIERRA DEL FUEGO	60,5	45,0	48,4	53,0
TUCUMAN	41,5	51,9	77,1	82,9
NO CLASIFICADO (*)	1.941,8	1.525,7	1.681,1	2.730,7
T O T A L	5.044,7	5.041,7	5.374,8	6.156,1

NOTAS: (*) Incluye los proyectos sin localización geográfica específica.
FUENTE: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

La distribución territorial de tales inversiones obliga a diferenciar según el espacio físico en el que se efectiviza la ejecución de cada uno de los proyectos de inversión. De allí que, por un lado, más de la tercera parte de las inversiones a realizarse en el cuatrienio no pueda ser asignada a ninguna provincia en

¹³ Se trata, en el caso de las provincias y municipios, de aquellas inversiones que se realizan con transferencias y préstamos de la Nación.

especial, por cuanto se trata de proyectos sin una localización geográfica específica. Por otro, la distribución resultante se ve fuertemente sesgada por algunos grandes emprendimientos de carácter nacional (como, por ejemplo, en el caso de Yaciretá que es asignado a la provincia de Corrientes, o Pichi Picún Leufú en Neuquén).

En ese marco, más allá del impacto cuantitativo que deviene de alguno/s de esos grandes proyectos nacionales, la distribución provincial de la inversión pública muestra una clara hegemonía de la provincia de Buenos Aires que, de excluir las inversiones "no clasificadas" -atento a las características geográficas de las mismas-, concentra más de la tercera parte de la formación de capital público prevista para el cuatrienio 1993-96.

Al margen de la provincia de Buenos Aires, otras provincias que revelan una alta participación en la inversión pública programada son las de Corrientes (13,7%, asociada estrechamente a la conclusión de las obras de Yaciretá), la Capital Federal (7,2%), Neuquén (4,6%) y Santa Fe (3,0%). En el polo opuesto, en cinco provincias (Catamarca, La Pampa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz), la formación de capital proyectada para el cuatrienio no alcanza los 200 millones de pesos (por debajo del 1% de la inversión pública agregada).

Las consideraciones precedentes parecerían sugerir que, más allá de la influencia regional de algunos grandes emprendimientos y de los propios objetivos desconcentradores explicitados por las autoridades nacionales, la distribución espacial de la formación bruta de capital para la producción de bienes y servicios públicos tiende a replicar las principales asimetrías vigentes en términos del desarrollo relativo de las distintas áreas geográficas del país.

En tal sentido, de circunscribir el análisis a la inversión pública comprometida para el año 1994, se puede constatar (Cuadro VII) que prácticamente la mitad de la formación bruta de capital (49,2%) se concentra en apenas cuatro jurisdicciones (Buenos Aires, Capital Federal, Córdoba y Santa Fe), precisamente las de mayor desarrollo relativo del país. Tal nivel de concentración se manifiesta a pesar de que casi el 20% de la inversión pública del año (1994) se efectiviza en otras dos provincias, donde resultan decisivos algunos grandes emprendimientos de carácter nacional (Yaciretá, en Corrientes, y Pichi Picún Leufú en Neuquén). En contraposición, en provincias como Catamarca, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego, la inversión pública del año no alcanza los 50 millones de pesos.

Incluso, atendiendo a la composición de tal formación de capital en bienes y servicios públicos, la inversión en servicios sociales (49,0% del total) muestra un grado de concentración aún superior al observable a nivel agregado. En efecto, las cuatro provincias de mayor desarrollo económico explican el 56,5% de la inversión total. Nuevamente, la situación polar la muestran cinco provincias (Catamarca, Jujuy, La Pampa, La Rioja y Tierra del Fuego), de marcado rezago relativo que, de conjunto, explican apenas poco más del 6% de la formación de capital público en sectores sociales en 1994.

No acontece lo propio con la inversión pública orientada a los sectores económicos, donde resulta decisiva la incidencia de algunos de esos grandes emprendimientos (como Yaciretá y Pichi Picún Leufú), a punto tal que las provincias de Corrientes y Neuquén explican el 42,5% de la inversión total (excluidas las inversiones "no clasificadas" territorialmente). De todas maneras, esas aquellas jurisdicciones de mayor

desarrollo relativo sustentan más de la tercera parte de la inversión total (sumadas a Corrientes y Neuquén concentran más de las tres cuartas partes de la formación de capital público en los sectores económicos).

CUADRO VII: FORMACION BRUTA DE CAPITAL PARA LA PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS PUBLICOS, POR PROGRAMA (1994)										
PROVINCIA	ADM.GOB.	SEGURID.	S.SOCIAL	S.ECONOM.	Conical ¹	INTA ¹	FONAVI ¹	COFAPS ¹	VIALIDAD ²	TOTAL
BS. AIRES	3.330,0	39.510,0	786.439,7	366.419,0	7.300,0	4.920,0	139.180,0	24.221,0	21.529,0	1.197.698,7
CAP. FED.	112.650,0	20.710,0	136.365,0	55.093,0	4.300,0	-	12.450,0	-	-	324.808,0
CATAMARCA	2.100,0	-	23.645,0	14.643,0	-	-	20.110,0	1.310,0	9.983,0	40.388,0
CORDOBA	-	-	65.718,9	14.390,0	-	-	54.090,0	1.468,0	14.390,0	80.108,9
CORRIENT.	4.720,0	-	58.850,0	400.382,0	-	-	47.400,0	-	8.582,0	463.952,0
CHACO	3.000,0	1.430,0	51.367,0	10.093,0	-	-	44.050,0	307,0	10.093,0	66.890,0
CHUBUT	200,0	2.920,0	68.640,0	16.879,0	-	-	30.640,0	-	16.739,0	88.639,0
E. RIOS	370,0	-	56.757,0	28.388,0	-	-	37.340,0	147,0	28.388,0	85.515,0
FORMOSA	6.320,0	250,0	40.706,0	5.711,0	-	-	38.300,0	1.406,0	5.711,0	52.987,0
JUJUY	8.090,0	-	30.130,0	10.522,0	-	-	28.730,0	-	10.552,0	48.702,0
LA PAMPA	-	1.970,0	19.756,0	25.963,0	-	-	19.150,0	606,0	25.963,0	47.689,0
LA RIOJA	3.000,0	-	21.461,0	13.174,0	-	-	19.150,0	311,0	13.174,0	37.635,0
MENDOZA	2.230,0	-	41.877,0	32.431,0	200,0	-	38.280,0	397,0	22.141,0	76.538,0
MISIONES	9.450,0	-	63.085,8	5.172,0	-	-	45.000,0	7.704,0	1.002,0	77.707,8
NEUQUEN	1.290,0	300,0	54.200,0	160.423,0	-	-	41.170,0	2.930,0	26.603,0	216.213,0
RIO NEGRO	8.500,0	1.360,0	43.567,0	36.766,0	-	-	43.100,0	467,0	19.536,0	90.193,0
SALTA	8.200,0	-	45.883,0	19.024,0	-	-	38.300,0	1.068,0	19.024,0	73.107,0
SAN JUAN	300,0	-	36.250,0	25.791,0	-	-	34.950,0	-	6.791,0	62.341,0
SAN LUIS	-	-	36.543,0	14.076,0	-	-	34.950,0	593,0	8.076,0	50.619,0
STA. CRUZ	310,0	220,0	32.205,0	13.454,0	-	-	30.640,0	1.565,0	12.674,0	46.189,0
SANTA FE	-	-	116.153,7	10.798,0	11.800,0	-	10.320,0	1.520,0	10.798,0	126.951,7
SGO. EST.	-	-	51.810,0	13.366,0	-	-	41.170,0	7.640,0	13.366,0	65.176,0
T.D.F.	-	-	27.003,0	18.000,0	300,0	-	25.370,0	-	18.000,0	45.003,0
TUCUMAN	-	-	44.162,0	7.756,0	200,0	-	40.220,0	2.002,0	7.756,0	51.918,0
N/CLAS. ³	94.901,0	23.270,0	515.587,0	891.902,5	1.000,0	4.230,0	8.600,0	500,0	553.500,0	1.525.660,5
TOTAL	268.961,0	91.940,0	2.470.282,1	2.210.616,5	25.100,0	9.150,0	922.660,0	56.162,0	884.371,0	5.041.799,6

NOTAS: (1) Incluidos en el rubro Servicios Sociales
(2) Incluido en el rubro Servicios Económicos.
(3) Incluye proyectos sin localización geográfica específica.

FUENTE: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca.

De resultados de ello, varias son las provincias (Chaco, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones y Tierra del Fuego) que, individualmente consideradas, no alcanzan a explicar el 1% del inversión pública en los sectores económicos, aún de excluirse aquella formación de capital "no clasificada" en lo espacial.

Por último, cabe una breve consideración sobre el Programa "Provincias II", ejecutado en el ámbito del Ministerio del Interior, con financiamiento del BIRF, orientado al apoyo de los ajustes estructurales en ingresos y gastos de los gobiernos provinciales y, en ese marco, a mejorar la eficiencia en la prestación de bienes y servicios públicos.

En términos generales, hasta fines de agosto de 1994, se han aprobado o se encuentran en la fase de estudio un total de 358 proyectos, que comprometen inversiones por un monto próximo a los 840 millones de dólares, de los que casi el 70% es financiado por el BIRF, y el resto corresponde a aportes de las propias provincias (Cuadro VIII).

La distribución espacial de estos proyectos presenta, en general, un menor grado de concentración que el constatable en las variables analizadas precedentemente aunque, de todas maneras, las provincias de mayor desarrollo relativo son las que emergen como las principales receptoras de las inversiones. En tal sentido, la provincia de Santa Fe aparece como la de mayor significación económica atento al monto de las inversiones comprometidas (16,5% del total), más de la mitad de las cuales ya han sido aprobadas. En orden decreciente, las provincias de Mendoza (12,0%), Córdoba (8,6%) y Buenos Aires (7.1%) ocupan los puestos subsiguientes en función a la magnitud de las respectivas inversiones. En contraposición, en provincias como Salta y Tierra del Fuego, las inversiones comprometidas no alcanzan los diez millones de dólares.

Por otro lado, cabe resaltar las características específicas que presentan la mayor parte de los proyectos en estudio y aprobados. En tal sentido, como se desprende de la identificación de los principales proyectos correspondientes a cada una de las provincias, aquéllos orientados a fortalecer y mejorar la operatoria de las respectivas direcciones de rentas, a la actualización de la información catastral -base sustantiva para la imposición provincial-, al mantenimiento y/o recuperación de la infraestructura vial, y a la rehabilitación y/o el mejoramiento de la infraestructura hospitalaria y educacional, ocupan lugares casi excluyentes. Mientras que en los primeros casos, ello está íntimamente asociado a las necesidades provinciales de contar con una eficiente administración tributaria; en los últimos, ello deviene -en gran medida- de los necesarios reajustes provinciales ante la transferencia al ámbito provincial de los respectivos servicios.

CUADRO VIII: PROYECTOS POR PROVINCIA DEL PROGRAMA PROVINCIAS II (fuentes de financiamiento y estado de avance al 31-8-94, en miles de dólares)					
PROVINCIA	CANTIDAD	COSTO	FINANCIAMIENTO	APORTE	PRINCIPALES PROYECTOS
BUENOS AIRES					
Perfil y Prefactibil.	6	29.313,0	20 354,0	8 959,0	Ref.Sistema Administ.de Educación (21.126,0)
Aprobados	11	30.649,0	21.327,2	9.321,8	Sistema de Información Territorial (21.436,0)
TOTAL	17	59.962,0	41.681,2	18.280,8	
CATAMARCA					
Perfil y Prefactibil.	5	1.097,5	829,5	268,0	Asist. Técnica Bco. Provincial (570,0)
Aprobados	9	21.271,7	15.134,6	6.137,1	Rehab. y Repavimentación Rutas (16.442,8)
TOTAL	14	22.369,2	15.964,1	6.405,1	
CHACO					
Perfil y Prefactibil.	5	8.578,4	6 004,9	2.573,5	Manl. y rehab. edificios escolares (7.187,1)
Aprobados	18	38 292,1	24.412,1	11.880,0	Repavimentac. Ruta Prov. Nro. 90 (19.884,6)
TOTAL	23	44 870,5	30.417,0	14 453,5	
CHUBUT					
Perfil y Prefactibil.	8	6.425,8	4.632,1	1.793,7	Vialidad urbana de Esquel (3.500,0)
Aprobados	8	7.563,5	5.428,0	2.135,5	Sistematización catastral (5 048,2)
TOTAL	16	13.989,3	10.060,1	3.929,2	
CORDOBA					
Perfil y Prefactibil.	3	19.744,6	13.374,5	6.370,1	Repavimentac. Ruta Nac. Nro. 10 (11.821,1)
Aprobados	8	52.144,8	35 923,5	16 221,3	Actualización catastro provincial (25.726,9)
TOTAL	11	71.889,4	49.298,0	22.591,4	
CORRIENTES					
Perfil y Prefactibil.	9	17.786,0	12.450,2	5.335,8	PRISVE (5.000,0)
Aprobados	11	16.839,4	11.815,3	5.024,1	Implem.Sistema Inform.territorial (5.849,4)
TOTAL	20	34.625,4	24.265,5	10 359,9	
ENTRE RIOS					
Perfil y Prefactibil.	9	30.862,4	21.814,7	9.047,7	Utilizac. agua superficial riego (12.310,0)
Aprobados	11	48.277,2	35 067,1	13.210,1	Rehab. y pavimnt. Ruta Prov.Nro 22 (19.347,0)
TOTAL	20	79.139,6	56.881,8	22.257,8	
FORMOSA					
Perfil y Prefactibil.	9	20.403,4	14.295,9	6.107,5	Rehabilitación Hospital Central (15.000,0)
Aprobados	13	12.002,2	8.415,0	3.587,2	Manten. y rehabil. edific. escolares (4.456,7)
TOTAL	22	32.405,6	22.710,9	9.694,7	
JUJUY					
Perfil y Prefactibil.	5	11.554,0	8.087,5	3.466,5	Rehab. y manten. escuelas/cent. salud (7.415,0)
Aprobados	3	173,0	121,3	51,7	Fortalecimiento institucional UEP (100,0)
TOTAL	8	11.727,0	8.208,8	3.518,2	
LA PAMPA					
Perfil y Prefactibil.	-	-	-	-	
Aprobados	8	11.083,4	7.919,7	3.163,7	Fortalec. Direc. Pcial. Vial (4.000,0)
TOTAL	8	11 083,4	7.919,7	3.163,7	
LA RIOJA					
Perfil y Prefactibil.	8	8.727,0	6.159,5	2.567,5	Saneamiento títulos rurales (2.000,0)
Aprobados	6	4.519,5	3 227,9	1.291,6	Actual. y relevamiento catastro (4.163,3)
TOTAL	14	13 246,5	9 387,4	3.859,1	
M.C.BS. AIRES					
Perfil y Prefactibil.	4	15.510,0	8.069,6	7.440,4	Apoyo Técnico al proc. de reforma (12.210,0)
Aprobados	3	365,8	328,2	37,6	Fortalecimiento institucional (204,0)

TOTAL	7	15.875,8	8.397,8	7.478,0	
MENDOZA					
Perfil y Prefactibil.	11	32.748,8	22.283,7	10.465,1	Modernización educativa (13.963,0)
Aprobados	18	68.298,3	46.301,2	21.997,1	Ampliac. Infraestructura escolar (14.976,0)
TOTAL	29	101.047,1	68.584,9	32.462,2	
MISIONES					
Perfil y Prefactibil.	13	48.225,5	34.513,8	13.711,7	Vialidad urbana - Posadas (15.000,0)
Aprobados	12	4.785,6	3.600,9	1.184,7	Actualización catastro (3.891,0)
TOTAL	25	53.011,1	38.114,7	14.896,4	
NEUQUEN					
Perfil y Prefactibil.	1	1.677,0	1.173,0	504,0	Mejoram. sist. informático Rentas (1.677,0)
Aprobados	10	13.780,3	9.689,9	4.090,4	Rehab. Sede administrativa (4.340,0)
TOTAL	11	15.457,3	10.862,9	4.594,4	
RIO NEGRO					
Perfil y Prefactibil.	2	3.772,0	2.641,5	1.130,5	Conversión Dirección Rentas (2.972,0)
Aprobados	9	17.102,8	12.071,4	5.031,4	Revaluó y actualización catastral (9.630,0)
TOTAL	11	20.874,8	14.712,9	6.161,9	
SALTA					
Perfil y Prefactibil.	4	7.150,2	4.796,9	2.353,3	Reforma sistema administ.financiera (4.125,5)
Aprobados	9	2.145,4	1.713,5	431,9	Fortalecimiento Instituc. Rentas (1.114,7)
TOTAL	13	9.295,6	6.510,4	2.785,2	
SAN JUAN					
Perfil y Prefactibil.	4	15.612,5	10.928,8	4.683,7	Rehab. y mantenim. edific. escolares (8.224,8)
Aprobados	13	6.099,2	4.563,7	1.535,5	Sistema Información catastral (3.542,0)
TOTAL	17	21.711,7	15.492,5	6.219,2	
SAN LUIS					
Perfil y Prefactibil.	2	3.680,0	2.576,0	1.104,0	Ampl. sist. planific. recur. hídricos (2.500,0)
Aprobados	4	8.862,7	6.313,8	2.548,9	Optimización redes integradas serv. (7.068,5)
TOTAL	6	12.542,7	8.889,8	3.652,9	
SANTA FE					
Perfil y Prefactibil.	9	67.011,4	47.303,6	19.707,8	Rehabilitación rutas provinciales (22.740,0)
Aprobados	14	71.318,4	49.940,9	21.377,5	Reformulación sistema catastral (23.791,0)
TOTAL	23	138.329,8	97.244,5	41.085,3	
SGO.DEL ESTERO					
Perfil y Prefactibil.	10	21.460,0	15.160,0	6.300,0	Inversión social vecinal (5.000,0)
Aprobados	10	5.997,9	4.671,0	1.326,9	Actualización catastro (3.223,1)
TOTAL	20	27.457,9	19.831,0	7.626,9	
TIERRA DEL FUEGO					
Perfil y Prefactibil.	3	5.761,4	4.061,4	1.700,0	Rehabilitación edific. escolares (3.500,0)
Aprobados	8	2.841,8	2.029,3	812,5	Reformulac. sistema recaudatorio (1.511,9)
TOTAL	11	8.603,2	6.090,7	2.512,5	
TUCUMAN					
Perfil y Prefactibil.	4	1.070,0	686,3	383,7	Fortalec. Inst. Pcial de Irrigación (422,0)
Aprobados	8	19.185,4	11.466,2	7.719,2	Reestructuración sistema catastral (9.755,1)
TOTAL	12	20.255,4	12.152,5	8.102,9	
TOTAL GENERAL	358	839.770,3	583.679,1	256.091,2	

La situación fiscal en las Provincias

Con la vigencia del Programa de Convertibilidad y la consiguiente desaceleración del ritmo inflacionario, las cuentas fiscales consolidadas de las provincias denotan una mejora sustantiva respecto a la situación crítica de los años precedentes. Si bien persisten ciertas insuficiencias y limitaciones estructurales, así como profundas heterogeneidades entre las distintas provincias del país, la relativa estabilidad de precios conllevó una recuperación sensible en la recaudación real de los distintos gravámenes -tanto de los provinciales como de los coparticipables-. A ello se le adicionan, positivamente, algunas de las reformas tributarias (con énfasis en los impuestos coparticipables por sobre los no coparticipables) y un mayor y mejor grado de fiscalización tributaria por parte de la D.G.I. y de las respectivas administraciones de rentas de las provincias. No obstante, la persistencia de algunos desequilibrios estructurales y de las dificultades provinciales por ampliar sus respectivas bases imponibles (sumadas a los efectos esperables de la supresión de gravámenes derivadas del Pacto Federal y de las consecuencias de las transferencias a las provincias de distintos servicios públicos -salud, educación, etc.-), confieren cierta inestabilidad a los avances logrados en los primeros años de la convertibilidad¹⁴.

En ese marco, el seguimiento permanente por parte del Estado Nacional de la ejecución de los presupuestos provinciales, induciendo correcciones ante posibles desvíos en relación a la respectiva programación original, introdujo un factor regulatorio y de control que ha contribuido a minimizar el impacto sobre la Nación de los desequilibrios -muchas veces estructurales- en las arcas fiscales de diversas provincias. Sin duda, el margen de maniobra de los gobiernos provinciales se ha visto crecientemente acotado ante esa presión "nacional" que tiende a obligarlos -muchas veces, más allá de las respectivas peculiaridades regionales- a un saneamiento fiscal que, en diversos casos, excede las posibilidades político-económico-sociales de los mismos.

Al respecto, el Cuadro IX brinda una primera imagen agregada de la evolución de la situación fiscal provincial entre 1991 y 1993. De tal información se desprende que:

- * los recursos corrientes de las provincias muestran una expansión considerable, pasando de 13,5 miles de millones de pesos a 23,1 miles de millones (71,4%); incremento que se verifica tanto en los recursos provinciales (más del 90%) como en los de jurisdicción nacional (58,8%);
- * las erogaciones corrientes también revelan un crecimiento significativo (60,8%) que, resultando ligeramente inferior al de los recursos, tiene en el rubro de los gastos en personal a su componente más importante -por encima del 60% del total-;
- * los aportes del Estado Nacional a las provincias denotan un leve crecimiento (25,3%), en el que subyacen comportamientos muy contrastantes entre aquellos aportes no reintegrables (como los Aportes del Tesoro Nacional) que crecieron un 140,6% al cabo del bienio, y los aportes

¹⁴ Ello queda de manifiesto en, por ejemplo, la creciente incidencia de los "Aportes no reintegrables" (en especial de los Aportes del Tesoro Nacional -ATN-) entre 1991 y 1994, a pesar que su eliminación constituía uno de los objetivos explicitados por las autoridades económicas.

reintegrables (como en el caso del FONAVI) que se redujeron un 16,6% en idéntico período;

CUADRO IX: EJECUCION PRESUPUESTARIA DE LAS 24 PROVINCIAS DEL PAIS (1991 a 1993, en millones de pesos)			
CONCEPTOS	1991	1992	1993
1. RECURSOS CORRIENTES:	13.477	20.397	23.094
. De jurisdicción provincial	5.408	8.528	10.281
. Coparticipación Federal	6.904	10.038	10.240
. Otros de jurisdicción nacional	1.165	1.831	2.573
2. EROGACIONES CORRIENTES:	14.051	19.958	22.598
. Personal	8.415	11.959	13.767
. Resto	5.636	7.999	8.831
3. RECURSOS DE CAPITAL	85	124	332
4. REMANENTE AÑOS ANTERIORES	10	105	105
5. APORTES:	1.341	1.432	1.680
. Aportes no reintegrables	357	602	859
. Aportes reintegrables	984	830	821
6. EROGACIONES DE CAPITAL	2.188	2.388	3.105
7. TOTAL DE RECURSOS Y APORTES			
. (1+3+4+5)	14.913	22.057	25.214
8. TOTAL DE EROGACIONES (2+6)	16.239	22.346	25.703
9. NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO	1.326	289	489
10. DEFICIT OPERATIVO (9+ATN*)	1.438	504	778

NOTA: (*) ATN: Aportes del Tesoro Nacional

FUENTE:Elaboración propia en base a información de la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Fiscales con las Provincias.

- * las erogaciones de capital (inversión real y financiera) también revelan una expansión sostenida (41,9%) aunque, igualmente, sólo llegan a representar poco más de la cuarta parte de los gastos en personal;
- * las necesidades de financiamiento y el propio déficit operativo del consolidado de las 24 provincias registran una importante contracción en el año 1992 (78,2% y 65,0%, respectivamente). A pesar de que en el año 1993 se revierte tal fenómeno, los registros resultantes se ubican muy por debajo de los correspondientes a 1991 y, naturalmente, a los verificados en la mayor parte de la década de los años ochenta.

Esta conformación agregada de las finanzas provinciales reconoce patrones de comportamiento muy heterogéneos entre las distintas jurisdicciones, según sea la variable que se considere. A título ilustrativo, en los Cuadros X y XI, se presentan una serie de indicadores representativos de la configuración de los presupuestos y de la estructura del gasto social de las 24 provincias correspondientes, en promedio, al bienio 1992/93.

Así, en términos del gasto provincial por habitante se manifiesta una marcada dispersión, que tiene como puntos extremos a las provincias de Buenos Aires (493,6 pesos por habitante) y de Tierra del Fuego (3.303,1 pesos). En términos generales, los mayores niveles se registran en aquellas jurisdicciones de baja densidad poblacional (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén) y, por otro lado, con ligeros matices, los gastos medios per cápita tienden a guardar una cierta relación inversa con el grado de desarrollo relativo de las distintas provincias.

Por su parte, el elevado gasto en personal respecto al total de las erogaciones corrientes provinciales emerge como un denominador común al conjunto de las jurisdicciones. En ese marco, igualmente, pueden reconocerse diferencias significativas entre, por un lado, un grupo de provincias en el que tal componente del gasto no alcanza a representar el 60% del total (Buenos Aires -53,7%-, La Pampa -56,7%-, Catamarca -58,1%-, etc.), y por otro, diversas jurisdicciones en las que tal proporción resulta superior al 70% (Chaco -76,6%-, San Luis -74,2%-, Córdoba -72,1%-, etc.).

La composición de los recursos de cada una de las provincias denota profundas asimetrías. Así, en algunas jurisdicciones, los provenientes de la recaudación de gravámenes provinciales no llegan a representar, siquiera, el 12% de los recursos totales (Catamarca -7,5%-, Formosa -7,6%-, Santiago del Estero -11,2%-, La Rioja -11,8%-, con la consiguiente dependencia de los aportados por la coparticipación federal y de otros recursos derivados de gravámenes de carácter nacional. En contraposición, en la Capital Federal (93,3%) y en la provincia de Buenos Aires (53,2%), más de la mitad de los recursos devienen de la recaudación de tributos específicos de la jurisdicción. Las consideraciones precedentes sugieren que, más allá del tipo de imposición y fiscalización provincial, los respectivos niveles de recaudación están íntimamente asociados al grado de desarrollo relativo de cada una de las jurisdicciones y, por tanto, la dependencia de los recursos coparticipados es muy superior en aquellas economías de mayor retraso relativo.

Si bien, a nivel agregado, más de las cuatro quintas partes de los recursos corrientes de jurisdicción nacional asignados a las provincias devienen de la aplicación de los mecanismos de distribución automática derivados de la Coparticipación Federal, en algunas provincias tal proporción se ubica por debajo (Neuquén -39,3%-) o en torno a la mitad (Tierra del Fuego -52,0%, Santa Cruz -52,5%-, Corrientes -55,5%-) del total de los recursos corrientes de jurisdicción nacional que son transferidos a las provincias.

Las transferencias a los municipios como proporción del gasto público total refleja, en buena medida, el grado de descentralización de servicios a nivel de cada una de las provincias. En tal sentido, jurisdicciones como Tierra del Fuego (21,9%) y La Rioja (19,4%) emergen como los ejemplos extremos en cuanto a la intensidad del proceso de descentralización, al tiempo que en otras provincias como Chaco (6,7%), San Luis (6,8%) y Misiones (7,5%), tal proceso resulta por demás incipiente.

Por último, el resultado fiscal neto en las distintas provincias del país muestra, también, marcadas heterogeneidades. Así, mientras unas pocas jurisdicciones registraron superavit en el bienio 1992-93 (La Pampa 17,8%, San Luis 9,4%, Santa Fe 5,6%, Santa Cruz 4,6%, Jujuy 4,2%, y Buenos Aires 3,1%), el conjunto de las restantes jurisdicciones reveló una situación fiscal deficitaria que, incluso, en varias provincias resulta superior al 10% (Neuquén 13,8%, Capital Federal 12,9%, y Catamarca 12,4%).

CUADRO X: INDICADORES PRESUPUESTARIOS PROVINCIALES (1992-1993, pesos y porcentajes)						
PROVINCIAS	I*	II*	III*	IV*	V*	VI*
BUENOS AIRES	493,6	53,7	53,2	80,8	13,3	-3,1
CAPITAL FEDERAL	909,1	59,1	93,3	84,9		12,9
CATAMARCA	1.507,8	58,1	7,5	87,5	11,4	12,4
CORDOBA	844,0	72,1	12,5	92,2	10,6	4,4
CORRIENTES	1.126,8	70,9	18,4	55,5	8,4	2,0
CHACO	716,8	76,6	14,5	89,0	6,7	1,5
CHUBUT	706,8	57,6	44,8	91,6	13,8	6,7
ENTRE RIOS	839,9	62,8	30,2	89,1	12,3	4,2
FORMOSA	1.333,2	70,3	7,6	88,6	9,3	6,2
JUJUY	925,9	63,4	13,9	87,6	11,0	-4,2
LA PAMPA	1.408,4	56,7	34,7	81,2	11,5	-17,8
LA RIOJA	1.885,8	61,7	11,8	85,2	19,4	4,2
MENDOZA	665,9	59,3	39,8	78,7	12,6	2,0
MISIONES	701,8	68,5	20,0	86,7	7,5	6,3
NEUQUEN	1.787,7	65,5	28,3	39,3	12,9	13,8
RIO NEGRO	1.081,4	69,0	30,4	73,2	9,5	9,8
SALTA	818,8	67,3	27,4	84,2	8,3	0,1
SAN JUAN	944,0	63,6	17,9	88,7	8,9	1,4
SAN LUIS	1.103,8	74,2	19,0	85,7	6,8	-9,4
SANTA CRUZ	2.433,8	63,5	19,0	52,5	12,2	-4,6
SANTA FE	642,9	59,9	46,8	91,2	12,7	-5,6
SGO.DEL ESTERO	893,6	62,1	11,2	88,5	12,0	6,6
TIERRA DEL FUEGO	3.303,1	62,3	32,6	52,0	21,9	4,3
TUCUMAN	650,9	60,0	23,0	88,8	13,6	1,3
TOTAL	725,4	60,4	43,2	82,2	12,2	1,6

NOTAS (*):

- I. Gasto provincial total por habitante
- II. Gasto en personal/gasto provincial corriente
- III. Recursos corrientes jurisdicción/recursos totales
- IV. Recursos de coparticipación/recursos corrientes jurisdicción nacional
- V. Transferencias a municipios/gasto provincial total
- VI. Necesidad de financiamiento/(Recursos pciales totales + Aportes totales)

FUENTE: MEyOySP, Subsecretaría. Relaciones Económicas y Fiscales con las Provincias.

El principal componente de los gastos provinciales es el correspondiente a las erogaciones de carácter social. Las mismas representan, en el plano agregado, alrededor del 55%, proporción que en algunas jurisdicciones se eleva a cerca de las dos terceras partes del gasto. Esa elevada presión del gasto social expresa la creciente concentración en la órbita provincial de tal tipo de erogaciones, como producto del proceso de descentralización de los servicios. El mismo, que se remonta a principios de los años setenta, prácticamente culminó a principios de 1992, al transferirse la educación media, los hospitales, los programas nutricionales y la asignación automática de la operatoria FONAVI. En ese marco, las provincias

y sus municipios han pasado a administrar y ejecutar los principales programas de gasto público social (GPS). En función a ello, en el Cuadro XI se presentan algunos de los indicadores del GPS de mayor significación económica.

CUADRO XI: INDICADORES DE GASTO PUBLICO SOCIAL PROVINCIAL (promedio 1992-1993, pesos y porcentajes)						
PROVINCIAS	I*	II*	III*	IV*	V*	VI*
	(pesos)	(%)	(%)	(%)	(%)	(pesos)
BUENOS AIRES	279	56,44	55,69	28,71	15,60	597
CAPITAL FEDERAL	646	71,05	43,56	48,41	8,03	1.894
CATAMARCA	833	55,26	45,59	29,74	24,67	1.260
CHACO	376	44,49	60,71	s/d	s/d	628
CHUBUT	592	52,49	49,22	27,02	23,76	1.024
CORRIENTES	350	48,78	58,16	20,67	21,17	600
CORDOBA	392	55,21	61,28	25,07	13,66	695
ENTRE RIOS	457	54,42	53,36	19,91	26,73	803
FORMOSA	555	41,64	46,23	28,32	25,44	610
JUJUY	497	53,82	42,82	36,82	20,36	623
LA PAMPA	736	52,14	50,21	30,68	19,11	1.259
LA RIOJA	645	34,21	51,97	18,46	29,57	660
MENDOZA	427	64,10	38,72	21,04	40,24	558
MISIONES	358	51,00	45,90	22,78	31,32	451
NEUQUEN	908	50,76	49,88	29,83	20,29	1.057
RIO NEGRO	643	59,42	48,27	25,61	26,12	881
SALTA	469	57,37	45,97	33,21	20,81	698
SAN JUAN	525	55,61	38,44	20,14	41,43	522
SAN LUIS	629	56,98	46,89	23,06	30,05	833
SANTA CRUZ	1.167	47,96	47,32	23,52	29,16	1.347
SANTA FE	283	43,89	63,02	21,84	15,15	711
SGO.DEL ESTERO	440	49,39	51,76	19,23	29,02	580
TIERRA DEL FUEGO	2.022	60,89	38,60	26,27	35,13	2.493
TUCUMAN	380	58,44	52,08	25,01	22,91	787
T O T A L	397	54,72	51,55	28,78	19,67	726

NOTAS (*):

- I. Gasto público social por habitante
- II. Gasto público social / Gasto público total
- III. Gastos en educación / Gasto público social
- IV. Gastos en salud / Gasto público social
- V. Gastos en otros sectores sociales / Gasto público social
- VI. Gasto por alumno matriculado a nivel elemental.

FUENTE: MEyOySP, Subsecretaría de Relaciones Económicas y Fiscales con las Provincias.

En términos Interprovinciales, el GPS por habitante denota un grado de dispersión que, en general, no difiere sustancialmente del constatable a nivel del gasto agregado. En efecto, las mayores erogaciones per cápita se registran en Tierra del Fuego (2.022 pesos) y Santa Cruz (1.167 pesos), las provincias que por su escasa densidad poblacional revelan, a la vez, los mayores índices de gasto público por habitante.

Idéntico fenómeno se reproduce en cuanto a las provincias que asignan menores montos de recursos al GPS per cápita (Buenos Aires y Santa Fe) que son, a la vez, las que revelan un menor gasto público total por habitante.

De las consideraciones precedentes se infiere que, en última instancia, la proporción del gasto provincial asignado a objetivos de carácter social no presenta diferencias muy sustantivas entre las distintas provincias. En efecto, como se desprende de la segunda columna del Cuadro XI, fuera de los ejemplos que ofrecen la Capital Federal (71,1%) y La Rioja (34,2%), en el resto de las jurisdicciones el GPS representa alrededor del 45-60% del gasto público total.

Dentro del GPS, en la casi totalidad de las provincias las erogaciones en educación emergen como el principal componente. Así, en términos agregados, estos últimos representan más de la mitad del GPS provincial; proporción que se eleva a más del 60% en el caso de Santa Fe, Córdoba y Chaco. En el polo opuesto, provincias como San Juan, Tierra del Fuego y Mendoza asignan menos del 40% del respectivo GPS al área de educación. Este último indicador se complementa con el referido al gasto medio por alumno de nivel elemental (columna VI), donde Tierra del Fuego (2.493 pesos) y la Capital Federal (1.894 pesos) muestran las mayores erogaciones promedio por alumno. Por su parte, las provincias que asignan menores recursos por alumno son Misiones (apenas 451 pesos), San Juan (522), Mendoza (558), Santiago del Estero (580) y Buenos Aires (597).

En la mayor parte de las jurisdicciones, y a nivel agregado, los gastos en salud constituyen el segundo componente del GPS provincial. En términos globales, tales erogaciones representan casi el 29% del GPS, proporción que en la Capital Federal se eleva a casi el 50% del total. En contraposición, en diversas jurisdicciones (como Entre Ríos, La Rioja y Santiago del Estero) no alcanza a explicar el 20% de los gastos sociales.

Por último, los restantes GPS están asociados al financiamiento de la operatoria del FONAVI y al cumplimiento de los programas nutricionales, de promoción y asistencia social. Los mismos sustentan casi la quinta parte del GPS agregado, verificándose marcadas asimetrías entre las diversas provincias. Así, en San Juan, Mendoza y Tierra del Fuego alcanzan a representar más del 35% del GPS total, proporción que decrece a menos del 15% en la Capital Federal, Córdoba y Santa Fe.

Las dificultades provinciales por disminuir el gasto público (agravadas ante las transferencias de servicios) y por incrementar sus ingresos (también profundizadas ante los compromisos de exenciones tributarias asumidas en el marco del Pacto Fiscal), han ido derivando en crecientes déficits en la mayor parte de las provincias. En tal sentido, en los primeros días del año 1995, se conocieron los resultados finales de la ejecución presupuestaria en cada una de las provincias correspondientes al año anterior. A nivel agregado, la composición de los recursos provinciales revela que en 1994 el conjunto de las jurisdicciones sólo consiguieron financiar el 44,55% de sus gastos con fondos propios. El 55,45% restante debió ser aportado por las arcas nacionales.

De todas maneras, esta configuración presenta profundas asimetrías entre las distintas provincias del país. Al respecto, tal como se desprende del Cuadro XII, en sólo dos jurisdicciones (Buenos Aires y Capital Federal), los recursos propios resultan superiores a los que provienen del ámbito nacional. Incluso,

en la mitad de las jurisdicciones del país (doce provincias), los recursos emanados de la respectiva tributación provincial no alcanzan a representar, siquiera, el 25% del total. La situación extrema la brindan provincias como Formosa y Catamarca, donde más del 90% de los recursos provienen de las arcas nacionales. Esa crítica situación económico-financiera de la mayor parte de las provincias tiene como resultante final un déficit fiscal agregado de casi 2.700 millones de pesos, fenómeno que a juicio de las autoridades nacionales tiende a constituirse en uno de los principales condicionamientos del plan de convertibilidad (más aún ante las rigideces al gasto público provincial que devienen de las elecciones a realizarse en mayo del corriente año).

CUADRO XII: DEUDAS DE BANCOS PROVINCIALES CON ORGANISMOS INTERNACIONALES Y BANCOS (excluido el Banco Central) (a Diciembre de 1993, en miles de pesos, de dólares y porcentajes)				
PROVINCIAS	DEUDAS EN PESOS	DEUDAS EN DOLARES	TOTAL (%)	PORCENTAJE S/PASIVOS
RIO NEGRO	11.948	94.708	106.656	36,40
SGO.DEL ESTERO	2.628	35.342	37.970	34,04
NEUQUEN	222.035	78.341	300.376	26,64
FORMOSA	7.090	65.859	72.949	23,21
ENTRE RIOS	15.428	64.174	79.602	22,72
BUENOS AIRES	645	1.379.346	1.379.991	21,89
CORDOBA	84.806	239.838	324.644	21,66
MISIONES	38.003	27.066	65.069	19,79
TUCUMAN	11.251	25.534	36.785	18,38
CATAMARCA	20.068	-	20.068	14,83
SAN JUAN	11.556	29.985	41.541	14,28
CHUBUT	2.829	20.478	23.307	11,90
MENDOZA	24.510	51.957	76.467	8,66
SAN LUIS	3.533	5.063	8.596	7,41
LA PAMPA	22.504	3.911	26.415	6,52
CHACO	4.938	12.448	17.386	4,37
SANTA FE	93	39.436	39.529	4,05
SANTA CRUZ	6.009	1.349	7.358	2,94
TIERRA DEL FUEGO	-	3.002	3.002	2,24
SALTA	1.499	743	2.242	1,39
JUJUY	62	-	62	0,04
TOTAL	491.435	2.178.580	2.670.015	

FUENTE: Banco Central de la República Argentina.

En ese marco, siempre a nivel global, las necesidades de financiamiento ascendieron a 1.100 millones de pesos, los recursos de capital extraordinarios (regalías y compensaciones específicas) representan 925 millones de pesos y, por último, las compensaciones de ejercicios anteriores aportaron 645 millones de pesos. De allí surge que el desfinanciamiento efectivo de las provincias ascendió, en 1994, a 2.670 millones de pesos.

Uno de los principales mecanismos adoptados por diversas provincias para cubrir dichos déficits fue la recurrencia a la "intermediación" de los respectivos Bancos provinciales para la obtención de los recursos financieros necesarios para tal cobertura. En la generalidad de los casos, tales préstamos cuentan con la garantía de los futuros recursos provenientes de la coparticipación federal (comprometiéndose, así, el financiamiento del sector público provincial en los próximos años).

CUADRO XIII: FINANCIAMIENTO DE LAS PROVINCIAS EN 1994 (millones de pesos y porcentajes)							
PROVINCIAS	T O T A L	RECURSOS PROPIOS		REC. NACIONALES		DEFICIT 1	DEFICIT 2
BUENOS AIRES	7.186,4	3.876,0	53,94	3.310,4	46,04	3,1 %	1,5 %
CAPITAL FEDERAL	2.738,9	2.570,4	93,85	168,5	6,15	3,0 %	2,8 %
CATAMARCA	353,1	32,2	9,12	320,9	90,88	11,6 %	11,6 %
CORDOBA	1.856,1	832,2	44,84	1.023,8	55,16	18,9 %	16,2 %
CORRIENTES	504,0	72,0	14,29	432,0	85,71	2,6 %	1,5 %
CHACO	612,5	73,7	12,03	538,8	87,97	11,6 %	11,3 %
CHUBUT	345,0	69,1	20,02	276,0	79,98	24,0 %	9,8 %
ENTRE RIOS	835,4	244,5	29,26	590,9	70,74	10,2 %	6,5 %
FORMOSA	442,9	33,5	7,56	409,4	92,44	7,0 %	6,2 %
JUJUY	461,3	117,8	25,54	343,5	74,46	19,0 %	3,4 %
LA PAMPA	387,6	145,0	37,41	242,7	62,59	0,0 %	0,0 %
LA RIOJA	304,0	48,4	15,92	255,6	84,08	0,0 %	0,0 %
MENDOZA	958,8	397,2	41,43	561,6	58,57	13,0 %	6,1 %
MISIONES	491,9	86,8	17,65	405,1	82,35	13,7 %	0,7 %
NEUQUEN	650,5	204,6	31,45	445,9	68,55	21,9 %	0,0 %
RIO NEGRO	504,1	169,1	33,54	335,0	66,46	21,4 %	18,1 %
SALTA	644,4	186,0	28,86	458,4	71,14	9,6 %	2,9 %
SAN JUAN	473,2	80,6	17,03	392,6	82,97	27,7 %	15,2 %
SAN LUIS	356,2	84,8	23,81	271,4	76,19	17,6 %	0,0 %
SANTA CRUZ	362,4	85,9	23,70	276,5	76,30	9,1 %	0,0 %
SANTA FE	2.012,1	960,1	47,72	1.052,0	52,28	3,7 %	2,4 %
SGO.DEL ESTERO	550,5	79,1	14,37	471,4	85,63	13,0 %	8,2 %
T. DEL FUEGO	205,5	58,4	28,42	147,1	71,58	25,7 %	0,0 %
TUCUMAN	742,2	175,0	23,58	567,2	76,42	14,3 %	14,0 %
T O T A L	23.979,0	10.682,4	44,55	13.296,7	55,45		

OBS. : Déficit 1 (efectivo) es el Déficit 2 (corriente) más la aplicación de recursos de capital y remanentes de ejercicios anteriores. Los mejores desempeños son La Pampa y San Luis. Los peores Río Negro y San Juan. La Rioja no arroja déficits debido a los Aportes del Tesoro Nacional.

FUENTE: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Ello tiene como contrapartida una creciente debilidad de los bancos provinciales (especialmente los de Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Córdoba, Santa Fé, Misiones, Río Negro y Neuquén), con un muy elevado riesgo latente (ver, a título ilustrativo, Cuadro XIII). Durante 1995, se espera que el ajuste incluirá no solo la privatización de las empresas provinciales de electricidad y agua (ejecutadas probablemente por las autoridades nacionales a cambio de asistencia financiera extraordinaria), sino también reducciones de la planta de personal y la masa salarial y, muy especialmente, la privatización de los Bancos Provinciales.