

CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

Las Finanzas Públicas de la Provincia de Mendoza

Mendoza 1997

Índice

1. <i>Introducción</i>	03
2. <i>Principios del Consejo Empresario Mendocino</i>	04
3. <i>Integrantes del Consejo Empresario Mendocino</i>	04
4. <i>Carta al Gobernador de la Provincia de Mendoza</i>	05
5. <i>Respuesta del Gobernador de la Provincia de Mendoza</i>	08
6. <i>Respuesta del CEM al Gobernador de la Provincia de Mendoza</i>	15
7. <i>Índice de Trabajo</i>	19

INTRODUCCIÓN

Mendoza es por su historia y por su gente una tierra de esfuerzo y emprendimientos que desarrolló la ciudad más grande y próspera del oeste argentino y un modo de ser extraordinariamente particular en el país. Hoy frente a los importantes cambios en el mundo y a los magros resultados de la política económica aplicada en las últimas décadas se hace necesario establecer nuevos mecanismos, nuevas herramientas, tanto para el gobierno como para la sociedad civil, que nos permitan continuar siendo una provincia de vanguardia.

Hoy, en honor a nuestros antepasados y continuando con su tarea debemos ser capaces de volver a repensar la Mendoza que queremos dejarle a las futuras generaciones. Esta refundación debe realizarse pensando en los próximos cincuenta años.

Debemos ser capaces de posibilitar un desarrollo económico sustentable en el tiempo para que las mejoras y el progreso lleguen a todos los habitantes de Mendoza.

En el orden internacional la apertura económica, la globalización, el sistema de libre empresa, el equilibrio de las cuentas públicas la estabilidad de la moneda y el incentivo a la iniciativa privada son el imperativo de la hora.

Mendoza no debe estar ajena a esta realidad y por lo tanto debe adecuarse de la mejor forma posible al nuevo contexto internacional.

En el orden interno debemos ser capaces de contar con la presencia de un Estado útil que permita satisfacer las necesidades de todos.

En su constitución el Consejo Empresario Mendocino consideró oportuno realizar un profundo análisis del estado de las finanzas públicas provinciales y a partir del mismo efectuar una propuesta para mejorar la situación económica y financiera de las cuentas del Estado de la Provincia de Mendoza para los próximos años.

Para ello tuvimos la valiosa colaboración de la Licenciada María de la Esperanza Juri.

Al presentar esta investigación, el Consejo Empresario Mendocino cumple con el objetivo que lo impulsa: realizar un aporte para enriquecer el proceso de toma de decisiones de los distintos gobiernos y contribuir al esclarecimiento de los problemas económicos y sociales de la provincia de Mendoza con la mira puesta en el interés general.

EL CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

El *Consejo* es una entidad que nuclea a empresarios cuyo interés es el de realizar propuestas que posibiliten el mejoramiento de la vida de la sociedad mendocina en su conjunto.

El *Consejo* es una nueva forma de asociación. No reemplaza a ninguna organización. No es una asociación gremial, ni defiende intereses sectoriales. Tiene un objeto y una metodología distinta de las entidades existentes.

El *Consejo* cree que es conveniente, necesario y oportuno volver a refundar Mendoza. Se debe repensar la provincia que queremos dejarles a las futuras generaciones.

El *Consejo* no se sitúa en la coyuntura sino en el mediano y largo plazo.

El *Consejo* realiza propuestas para el conjunto de la sociedad mendocina no para determinado gobierno o sector político.

El *Consejo* con su acción ayudará a que el proceso de decisiones políticas cuente con mayores recursos materiales y humanos.

El *Consejo* trabaja para que la provincia tenga un horizonte y un crecimiento económico sustentable en el tiempo.

El *Consejo* vislumbra un futuro promisorio y posible. Su acción está orientada a que los beneficios del desarrollo económico alcancen a toda la población.

El *Consejo* aspira a lograr con sus propuestas un crecimiento armónico de la provincia de Mendoza en su conjunto y el de cada uno de los departamentos.

INTEGRANTES DEL CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

PESCARMONA, ENRIQUE	Presidente
TERRANOVA, ORLANDO	Vicepresidente
BIANCHI, VALENTÍN	
CARLETTI, HÉCTOR	
CARTELLONE, JOSÉ	
DÍAZ TELLI, ALBERTO	
GROISMAN, MARIO	
INOCENTI, JOSÉ LUIS	
LÓPEZ, HÉCTOR	
LUJÁN WILLIAMS, CARLOS	
PÉREZ CUESTA, JORGE	
PIERRINI, ROBERTO	
PULENTA, CARLOS	
SENETINER, ADRIANO	
ZALDIVAR, ROBERTO	
ROMANO, ALFREDO	Director Ejecutivo
PEREYRA, DANIEL	Gerente General

Mendoza, 11 de marzo de 1997.

Sr. Gobernador de la
Provincia de Mendoza
Dr. Arturo Lafalla
Presente

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud. para comunicarle la constitución en la provincia de Mendoza del **Consejo Empresario Mendocino** (Consejo).

El **Consejo** no es una entidad gremial empresaria. Es una entidad que nuclea a empresarios de Mendoza cuyo interés es el de realizar propuestas que posibiliten el mejoramiento de la vida de la sociedad mendocina en su conjunto. (En el anexo adjuntamos nuestros principios).

Para el **Consejo** es necesario volver a repensar e imaginar qué provincia queremos tener los mendocinos dentro de los próximos cincuenta años para que vivan nuestros hijos. Para ello el **Consejo** aportará ideas, proyectos y trabajos de investigación con el objeto de enriquecer el proceso de decisiones políticas de los distintos gobiernos provinciales.

En este contexto, Sr. Gobernador el **Consejo** ha contratado especialistas en finanzas públicas con el fin de conocer la situación en que se encuentra nuestra provincia en materia fiscal (período 92-96).

Por respeto a su tiempo le transmitimos a través de la presente un resumen de las importantes conclusiones a las que hemos arribado.

En materia de cuentas públicas el Gobierno de Mendoza, a través del Ministerio de Economía, ha realizado una buena gestión al controlar y eliminar el déficit ordinario durante el año 1996. Asimismo es un importante avance el cambio del perfil de la deuda que a todas luces resulta beneficioso para Mendoza.

También debemos reconocer, Sr. Gobernador, dos hechos de envergadura en materia de Políticas Públicas.

El primero de ellos es la transferencia de la Caja de Jubilaciones que ha permitido a los beneficiarios la posibilidad de seguir cobrando sus haberes antes que colapsara el sistema provincial con el consiguiente perjuicio.

El segundo hecho de magnitud que queremos señalarle es la privatización de los Bancos de Mendoza y de Previsión Social que ha significado el fin de una errónea política pública y una sangría para los recursos de los mendocinos.

Lo señalado nos parece que es el camino correcto en materia de políticas públicas, no sólo por los resultados, sino porque este tipo de decisiones han sido exitosas y han dado prosperidad a los pueblos en donde se han aplicado.

Sin embargo, en materia de finanzas públicas, Sr. Gobernador, hay temas que quedan pendientes de resolución y que tienen una importantísima incidencia en el futuro de la provincia, por lo que manifestamos nuestra profunda preocupación.

Ellos son:

El déficit ordinario previsto para 1997 que asciende a 85 millones de pesos es muy peligroso para la salud financiera de la provincia; debido a su alto endeudamiento (970 millones al 31/12/96 que significan casi un año de presupuesto provincial).

Agrava aún más esta situación el hecho de que el déficit generalmente se produce por un aumento significativo de los gastos corrientes.

Nuestra provincia tiene un nivel de inversión pública manifiestamente insuficiente que ni siquiera alcanza para mantener lo existente (debido al alto gasto corriente). Sin dudas no se está manteniendo la infraestructura física. Es decir que cada año la provincia se descapitaliza. Nos estamos empobreciendo por el mero transcurso del tiempo. Y lo realmente grave es que se puede erradicar este mal que proviene principalmente de una errónea asignación del gasto.

También le señalamos, Sr. Gobernador, como tema preocupante que en el pasado reciente no hay explicaciones sobre el destino de erogaciones por una cifra cercana a los 250 millones de pesos. Esto es equivalente a la cuarta parte del presupuesto provincial.

Vemos también con preocupación lo que acontece en el Fondo Residual proveniente de la privatización de los Bancos de Mendoza y de Previsión Social. Entendemos que es fundamental cobrar la mayor parte posible dentro de lo justo. Es probable que los montos deudores determinados puedan ser cuestionados.

En materia tributaria falta información sobre los ingresos tributarios provinciales con suficiente desagregación. No existe un entroncamiento de información con organismos nacionales para poder hacer una cobranza correcta de los impuestos provinciales. Es necesario tener información de dónde proceden los ingresos por sector, por monto, por departamentos, etc., como así también al año que corresponden para mejorar las proyecciones y diseñar políticas de reducción de la evasión.

La Provincia de Mendoza no tiene un monto de coparticipación acorde con su posición dentro de la Argentina. También el hecho que las provincias aledañas tengan ventajas impositivas diferenciales nos ocasiona perjuicios. Siempre nos vemos perjudicados y relegados en el concierto de los Estados que integran nuestro país.

En cuanto a la Reforma del Estado vemos con preocupación las excesivas marchas y contramarchas que se han producido. Esto atenta contra la posibilidad que tendríamos de bajar el paso de nuestra deuda o mejorar la cantidad y/o calidad de la infraestructura de la provincia además de la mejora en los servicios públicos.

Por último y a modo de aporte, Sr. Gobernador, le proponemos o sugerimos los siguientes cursos de acción en el entendimiento que los mismos mejoraría la situación de las finanzas públicas.

Eliminación del déficit ordinario. La pesada carga de la deuda hace que no se pueda presupuestar un mayor endeudamiento para las erogaciones corrientes.

No avalamos una tendencia al aumento de egresos ordinarios cuyo componente más importante es el salarial.

Se debe eliminar la lucha por el presupuesto de gastos entre los funcionarios. Ellos deben comprender la gravedad de la situación y actuar acorde a los principios de austeridad y probidad tan necesarios en las actuales circunstancias.

La provincia tendrá una carga adicional o extraordinaria para los próximos seis ejercicios por deuda (intereses más capital) de entre 90 y 110 millones de pesos.

Si a esto le sumamos la deuda por funcionamiento del Estado la carga es de 250 millones para el año 97 y de alrededor de 150 millones anuales para los siguientes cinco años.

Nuestra propuesta de eliminación del déficit ordinario es una necesidad para tener un futuro viable económicamente.

La provincia debe tener superávit ordinario.

Para este logro creemos conveniente:

1. Reducción de la evasión impositiva: realizando estudios y acciones conjuntas con las demás jurisdicciones (DGI, Municipios).
2. Cambios en la legislación laboral del sector público que permitan una mejora de los incentivos por productividad y que equipare las condiciones con el sector privado.
3. Mejorar el nivel de la Coparticipación Federal de Impuestos.

Fondo Residual. Es fundamental cobrar la mayor cantidad dentro de lo justo y posible. Debido a que la revisión de las casi 80000 operaciones se torna excesivamente engorrosa, inoportuna y muy costosa y al fuerte cuestionamiento de los montos deudores determinados, el mecanismo de la quita del 30% nos parece oportuno para cobrar a la mayor brevedad posible.

Nuestro análisis cualitativo y cuantitativo nos demuestra que en los primeros quinientos mayores deudores se concentra más de la mitad del total de los créditos por cobrar (cerca de cuatrocientos millones de pesos). Con el objeto de cobrar a la mayor brevedad posible y evitar problemas de determinación del monto de la deuda quizás debiera recalcularse la misma para estos primeros quinientos deudores carpeta por carpeta.

La recaudación de lo obtenido no debe destinarse a rentas generales sino que tiene que tener como destino el pago de la deuda provincial y/o inversiones públicas para lo cual debe depositarse en una cuenta especial perfectamente auditable.

Cambios en la distribución de gastos corrientes y de capital. El gobierno debe proyectar inversiones en base a escenarios sobre crecimiento económico de la región a mediano y largo plazo. Es necesario mejorar la relación entre insumos y mano de obra en las prestaciones de los servicios públicos.

Para este logro sugerimos:

1. Cambiar la legislación laboral.
2. Estudiar los destinos del gasto con proyecciones estadísticas frente a distintas alternativas de calidad, población a atender y porcentaje de financiamiento público.
3. Análisis del costo-eficiencia del gasto en salud, educación, justicia, seguridad y bienestar social.
4. Mejorar la capacitación del recurso humano. La cantidad y calidad de la infraestructura social depende del stock y calidad de maestros, médicos, enfermeros, policías, jueces, auxiliares de la justicia, etc.
5. Coparticipación federal y municipal. Indicadores de eficiencia.
6. En materia de Políticas Sociales se debe instrumentar el siguiente mecanismo: a) Detectar y caracterizar quienes son las personas que necesitan de la Política Social Gubernamental. b) Que las políticas sociales no interfieran con el desarrollo económico. c) Las políticas sociales deben llegar de verdad a los más necesitados y no perderse en

organismos burocráticos d) Se deben ejecutar preferentemente por instituciones privadas sin fines de lucro dedicadas al bien público.

Inversiones. Nuestra provincia no cuenta hoy con una estrategia que nos permita atraer inversiones. Estas no sólo aumentan el stock de capital disponible sino que permiten un aumento de salarios en términos reales y provocan una disminución en los índices de desocupación.

En el mundo se aplican dos mecanismos para atraer inversiones.

1. El indirecto: contar en la región con infraestructura pública adecuada recursos humanos capacitados y un sistema institucional (seguridad, justicia, salud, educación) que funcione bien en términos internacionales.

2. El directo: facilitarles a los inversionistas nacionales y extranjeros un conjunto de medidas para su radicación en la provincia (tierras fiscales, tratamiento impositivo, emprendimientos conjuntos, nueva infraestructura, aportes de capital a fondo perdido, rapidez y simplicidad en los trámites, etc., etc.).

En virtud de la competencia por atraer inversiones que hoy existe en el mundo, si fuera necesario, el Gobierno debe endeudarse para realizar aportes en efectivo con el objeto de hacer atractiva nuestra provincia para las inversiones que generan empleo de alta calidad.

Reducción de la carga de la deuda. La mencionada reducción puede operarse a través de los siguientes mecanismos:

1. Cobro de créditos del fondo residual.
2. Venta de activos y/o privatización.
3. A través de emisiones internacionales a mayor plazo y menor tasa aprovechando el excelente momento financiero internacional. Para este punto recomendamos la contratación (a sueldo de mercado) de un financista de primer nivel y un Banco de Inversión internacional como consejero para reconversión de deuda.

Participación del sector privado en el control de las finanzas públicas.

Auditorías externas no políticas sobre el manejo de las finanzas públicas. Presentación y difusión periódica y sistematizada de las cuentas públicas con esquemas universales para facilitar la comprensión y comparación por parte de los ciudadanos.

El desarrollo de este ítem le permitirá al Gobierno y a sus ciudadanos contar con un sistema de información rápido y eficiente. Este sistema de información debe ser desarrollado por un consultor externo de reconocida experiencia y antecedentes.

Estas son las ideas básicas del trabajo mencionado. Hay muchos detalles que no incluimos aquí por respeto a su valioso tiempo. Quedamos a su disposición para ampliar cuanto usted desee las propuestas que le estamos sintetizando.

Entendemos que las mismas pueden ser de utilidad al proyecto de Reforma del Estado que lleva adelante el Gobierno de la Provincia con financiamiento del BID.

Nuestra intención es muy clara: el futuro inmediato nos exige acceder a la excelencia como requisito imprescindible para una realidad deseable como provincia. A esa excelencia apuntamos con la creación del Consejo Empresario Mendocino y en su favor es que le hemos acercado las presentes propuestas.

Sin más, reciba Ud. las expresiones de nuestra mayor consideración.

Orlando Terranova
Vicepresidente

Enrique Pescarmona
Presidente



GOBIERNO DE MENDOZA

Mendoza, 27 de marzo de 1997.-

Señor Presidente del
Consejo Empresario Mendocino
Dn. ENRIQUE PESCARMONA
S / D

De nuestra consideración:

Celebramos la constitución del Consejo Empresario Mendocino con los términos que expresa vuestra declaración de fecha 11 de marzo del corriente.

El bien o interés común, entendamos en esta Sociedad cada vez más compleja, debe ser preocupación y ocupación de los más.

Vuestra expresa manifestación de voluntad de contribuir al mismo, no puede ser sino motivo de elogio.

Seguramente, advertirán en el transcurso de la dura tarea emprendida, lo difícil que resulta componer el interés particular o sectorial con el de todos.

Estamos seguros de que el largo entrenamiento adquirido con la exitosa gestión empresarial realizada por cada uno de ustedes, les dará el temple necesario para esta difícil opción del bien común por sobre el propio.

Encontrarán en nosotros oídos abiertos y la mejor predisposición para receptor el fruto de vuestro trabajo.

Pretendemos que sea interactivo, y en muestra de esta voluntad, adjuntamos nuestros comentarios elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas a las inquietudes que nos hicieron llegar invitándonos a trabajar sobre casos puntos.

Sin otro particular, les saluda muy atentamente.-

DR. ARTURO PEDRO LAFALLA
GOBERNADOR DE LA PROVINCIA

Ministerio de Economía y Finanzas
Mendoza

Mendoza, 27 de marzo de 1997.

Señor Presidente del
Consejo Empresario Mendocino
Dn. ENRIQUE PESCARMONA
S _____ / _____ D

De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted, por indicación del Sr. Gobernador de la Provincia, para responder a las inquietudes y propuestas de acción en materia fiscal por ustedes efectuadas.

Quiero aprovechar, también, la oportunidad para agradecer el valioso aporte por ustedes realizado. Es muy importante que aquellos sectores de la sociedad que tienen injerencia, aunque sea indirecta, en el bienestar de la población, tomen un rol activo en la colaboración con el Estado para diseñar las políticas que mejor ayuden al bienestar común.

Es nuestro interés alentarlos a que continúen aportando ideas, las que serán recibidas con la mayor voluntad, prometiendo analizarlas cabalmente y adoptar aquellas que estén dentro de las posibilidades del Gobierno y se consideren convenientes para la sociedad.

Nos satisface, además, ser reconocidos por el esfuerzo realizado para ordenar las finanzas públicas y poner en marcha una reforma que, esperamos, permita al Estado cumplir con su verdadero rol, con el objeto de fortalecer a la sociedad civil y permitir una mejor calidad de vida de todos los mendocinos.

El plan de Gobierno que estamos ejecutando ya tiene en cuenta muchos de los aspectos por ustedes señalado por lo que, en general, estamos de acuerdo con lo que proponen. No obstante, a continuación, les enviamos un análisis detallado indicando las acciones que este Gobierno ya ha encarado o que están en proceso:

Respecto a los comentarios y preocupaciones sobre el accionar del Gobierno, los avances son los siguientes:

1. Déficit ordinario previsto para 1997: Si bien el presupuesto aprobado para 1997 incluye un déficit ordinario de 82 millones, el mismo se determinó suponiendo una carga de la deuda de \$85 millones de intereses los que, finalmente, con las negociaciones realizadas por este Ministerio hacia fines de 1996, se redujeron a \$80 millones, quedando por lo tanto un déficit ordinario de \$79 millones. Por otro lado, el 50% de ese déficit corresponde a inversión pública financiada con créditos ya acordados con el BID, BIRF (Banco Mundial) y el FTC. Sobre los otros \$35 millones, la misma ley de presupuesto indica que deberán ahorrarse a medida que se implementen las distintas reformas que está encarando este Gobierno.

De hecho, en las metas fiscales elaboradas hasta el año 2000 para analizar los efectos de la reforma del Estado, el déficit del presupuesto 1997 se reduce a sólo \$3 millones, producto de una contención estimada en los gastos de bienes y servicios (acorde con la ejecución observada para 1996) y de la realización de ciertos activos en poder de la Provincia (acciones de Hidroeléctrica Diamante – HIDIZA –, de la Central Térmica Mendoza – CTM – y Bonex). Esto es así, aún aumentando el gasto en personal por incidencia del 20% del costo estimado del retiro voluntario instrumentado en el decreto 2009/96.

Estos ajustes, por lo tanto, hacen que la Provincia sólo aumente su stock de deuda en \$3 millones. Con la reforma del Estado financiada por el BID, al año 2000 se espera haber reducido el stock de deuda en alrededor de \$260 millones, con lo cual representará poco menos del 60% de los recursos corrientes anuales.

2. Aumento significativo de los gastos corrientes: el aumento se produce en primer lugar porque en los gastos en personal se incluye la valorización del 50% de las vacantes como reserva para afrontar el gasto si la misma se llegase a cubrir, y de todos los adicionales vigentes. Esto obedeció a que durante 1996 la partida de personal estaba subvaluada y permanentemente se tuvo que aprobar aumentos de partidas para pagar los sueldos correspondientes con sus adicionales. También incide en el aumento del gasto corriente total, la incorporación de los intereses de la deuda

Ministerio de Economía y Finanzas

Mendoza

originada por el sostenimiento y privatización de los bancos oficiales, que es de alrededor de \$50 millones anuales en los próximos tres años. Estos gastos antes estaban contabilizados como gastos de capital.

3. Inversión pública insuficiente: dado que se reconoce que durante 1995 y 1996 no se pudieron encarar las inversiones necesarias para mantener y mejorar la infraestructura física a cargo del Estado – por los problemas financieros de los bancos oficiales y la caída de la recaudación por la recesión - es que el Gobierno anunció el Plan Trienal de Inversiones Públicas, el que quedó expresado en el decreto 1939/96. Las fuentes de financiamiento para tales emprendimientos serán los producidos de las privatizaciones (OSM y ESMSE), por créditos internacionales convenientes y por operatorias nacionales a las que adhiere la Provincia (principalmente en el tema de viviendas).

Las obras programadas incluyen: mejora en la cobertura de agua potable y desagües cloacales y aumento en el grado de depuración de los afluentes cloacales; construcción y reparación de caminos en distintas zonas de la Provincia; aumento de la cantidad de residuos sólidos urbanos tratados; mejora en la distribución y regulación de los cauces de riego, mejora de la infraestructura hidráulica; reparación, ampliación y construcción de edificios escolares y refuncionalización de hospitales; y mejora y aumento de las herramientas disponibles para operatorias de vivienda. Si bien el Plan expresa como meta óptima una inversión total de \$600 millones en tres años, se espera realizar, como mínimo, obras públicas y operatorias de vivienda sólo por \$375 millones hasta el año 1999 y \$163 millones en el 2000. Esta última meta más conservadora obedece a la restricción que impone el hoy abultado stock de deuda pública y, es la que permite cumplir con las proyecciones fiscales esperadas.

4. Superávit de los años 1993 y 1994: Los montos determinados por la contabilidad pública en esos años se ven afectados por eventos muy complejos producidos en esos años – como la recepción por parte de la Nación de regalías mal liquidadas en la década de los '80, compensaciones de deudas entre la Provincia y el Gobierno nacional con saldo a favor de Mendoza, transferencia de Los Nihules por parte de la Nación para su privatización -, que no quedan perfectamente reflejados en la registración dado que la contabilidad pública no es patrimonial y, además, no expone los gastos pagados correspondientes a ejercicios anteriores, mientras que si registra todos los recursos por el percibido. Esos montos quedaron, casi su mayoría, en los Bancos Provinciales para fondearlos luego de la importante huida de depósitos por éstos experimentada y ahora forma parte del Fondo Residual a recuperar y, el resto, es parte de los aportados al Fondo de Transformación y Crecimiento. Un detalle de estos destinos se presenta en el cuadro adjunto.

5. Fondo Residual de los Bancos provinciales: es intención que cada uno de los deudores pueda pagar su deuda para lo cual, se entiende, se han habilitado mecanismos convenientes para determinar los montos, con importantes quitas.

6. Información sobre ingresos tributarios provinciales; se reconoce la falta de información con la desagregación necesaria y por eso es que, dentro del proyecto de Reforma de la Política y Administración Tributaria se prevé generar sistemas de control y de información que permitan mejorar la recaudación y el diseño de la política en esta materia. Este proyecto ya está en marcha y es uno de los presentados para la financiación del BID dentro del programa de reforma del Estado.

7. Coparticipación Federal y diferimiento impositivo: Ya se ha expresado públicamente que Mendoza está relegada en su participación de los impuestos federales. Se está trabajando dentro de la Comisión Federal de Impuestos para generar un proyecto de Coparticipación federal que responda a las expectativas provinciales, reclamando lo que a Mendoza le corresponde. Por otro lado, se gestionó ante el Ministerio de Economía de la Nación la inclusión de la Provincia dentro del régimen de diferimiento impositivo. En respuesta, la Nación incluyó en su presupuesto para 1997 un fondo para diferimiento impositivo y otros mecanismos de promoción para inversores y empresas promovidas en explotaciones agropecuarias y en turismo. Este fondo suma \$5 millones a repartir entre 20 provincias que no tienen un régimen especial de promoción. Información sobre este tema se puede encontrar en la Unidad de Promoción y Coordinación Empresarial.

8. Reforma del Estado: En febrero estuvimos trabajando con una misión de análisis del BID para determinar los últimos detalles del Programa de Ayuda Financiera para la Reforma Integral de la Provincia de Mendoza. En este programa se financian dos componentes básicos: la solvencia fiscal y privatizaciones, y la modernización en los tres poderes del Estado en las áreas de salud, administración financiera y tributaria, gestión de gobierno por el lado del P. Ejecutivo, y

Ministerio de Economía y Finanzas
Mendoza

procedimientos administrativos, infraestructura edilicia y gestión de gobierno en el P. Legislativo y P. Judicial. Se espera que el contrato quede aprobado a mediados de año y comience a ejecutarse en julio.

Si bien implica endeudarse en \$100 millones más, los efectos pronosticados de las reformas encaradas permitirán, hacia el año 2000, una reducción del stock de la deuda llegando a los \$700 millones; paralelamente, un aumento significativo del superávit global que alcanzará los \$80 millones de cumplirse las metas fiscales y, fundamentalmente, una mejora sustancial en la calidad de los servicios que debe prestar el Estado, y en el manejo de las finanzas públicas. Respecto a las propuestas de cursos de acción para mejorar las finanzas públicas, estos temas ya se vienen trabajando activamente desde mediados de 1996 y las acciones emprendidas o en marcha son las siguientes:

1. Eliminación del déficit ordinario: se comparte la preocupación por este tema, por lo que se viene trabajando en ellos desde mediados del año pasado y se prevé, en los próximos meses, el envío a la Legislatura de dos proyectos de ley relacionados con el equilibrio presupuestario y la solvencia fiscal. El primero se refiere a darle, al equilibrio presupuestario, el carácter de obligación legal desde la misma instancia de su elaboración. Este requisito deberá cumplirse, también, en el presupuesto que apruebe la Legislatura y durante la ejecución del mismo.

El segundo proyecto se trata de la creación de un Fondo de Estabilización de las Finanzas Públicas, el cual será constituido inicialmente con la venta de algunos activos o privatizaciones, será alimentado con los excedentes de recaudación corriente por sobre lo presupuestado y, que podrá ser utilizado, a la inversa, cuando la recaudación sea inferior a la esperada por causas ajenas al accionar del Estado. Este fondo (FEF) operará, por tanto, como compensador de las finanzas, asegurando un piso de recursos en las épocas de recesión, pero también frenando el aumento desmedido de los gastos en épocas de expansión económica.

Además, indirectamente, por tratarse de una reserva de recursos corrientes, los Municipios serán socios de ese fondo por los ingresos tributarios no coparticipados en su momento y podrán utilizar el mismo en las épocas de caída de la recaudación, en los porcentajes asignados.

Para la redacción definitiva de estos proyectos y el perfeccionamiento de los procedimientos, se ha previsto la contratación de un consultor internacional experto en esta materia.

De lo que proponen para eliminar el déficit, estas son las acciones ya encaminadas:

a) *Reducción de la evasión impositiva*: en el proyecto de reforma de la administración tributaria (presentado al BID para su financiamiento) se prevé la refuncionalización de la DGR, capacitación de su personal y la puesta en marcha de ciertos mecanismos de control, como el Sistema Interno de Inconsistencias en coordinación con la DGI (comparación de las declaraciones juradas de Ganancias con las presentadas a la DGR), la depuración de las cuentas corrientes de los contribuyentes y el padrón, entre otras acciones.

b) *Cambios en la legislación laboral del sector público*: Desde la sanción de la ley de presupuesto de 1996 y posteriormente reforzado por el decreto 889/96 (de Reforma General del Estado) se están estudiando los distintos escalafones y regímenes laborales públicos para asimilarlos a las condiciones de trabajo del sector privado y establecer mecanismos de ingreso objetivos y de ascenso en función de la productividad. Actualmente se están realizando reuniones con los gremios estatales para receptar sus sugerencias y explicar las medidas a adoptar. Se espera que el nuevo régimen de la Función Pública entre en vigencia en 1998.

c) *Mejorar el nivel de Coparticipación Federal de Impuestos*: se está trabajando en el ámbito de la Comisión Federal de Impuestos para aumentar la participación de Mendoza en la nueva ley de Coparticipación Federal que debe entrar en vigencia a partir de 1999.

2. Fondo Residual: El Ente de los Fondos Residuales de los Bancos de Mendoza y de Previsión Social están analizando y evaluando la cartera de créditos recibida y, tal como lo expresa el decreto 40/97, se harán análisis individuales cuando el caso lo requiera. En el mismo presupuesto para 1997 se indica que lo recuperado de los fondos residuales se destinará a amortizar la deuda originada en el sostenimiento y privatización de los Bancos, es decir, no se usará como financiamiento de gastos corrientes, excepto por los intereses originados en esa deuda. No se ha previsto la constitución de una cuenta bancaria especial, dado que en la reforma a la Administración Financiera iniciada se prevé la constitución de la Cuenta Única para minimizar costos al Estado y mejorar el control. Sí podría ser una cuenta "escritural" de la Tesorería de la Provincia, mecanismo a instrumentar con todos los fondos existentes.

3. Cambios en la distribución de gastos corrientes y de capital: Todo el proceso de Reforma del Estado encarado apunta a hacer más eficiente el gasto, mejorando la relación a favor de la inversión. Sobre los aspectos puntuales señalados cabe aclarar:

a) *Cambiar la legislación laboral*: A lo explicado anteriormente hay que agregar que se ha iniciado la reforma al instrumentar el retiro voluntario por medio del decreto 2009/96, el que se espera involucre a cerca de 5.000 agentes con un costo de \$30 millones, distribuidos un 20% en 1997 y un 80% el próximo año. Esto le generará a la provincia un ahorro, a partir de 1999, de \$5 millones anuales. También se esperan ahorros con la reingeniería de procedimientos administrativos, que reducirá la cantidad necesaria de personal administrativo.

b) *Estudiar los destinos del gasto y estudiar el costo-eficiencia del gasto social*: Se ha elaborado la salida de información del gasto por finalidad y función para evaluar su composición actual. Respecto al futuro, se ha realizado una primera proyección global, con el gasto clasificado según su objeto, para observar los resultados esperados de la Reforma del Estado. En cada uno de los proyectos contemplados en materia social, se ha tenido en cuenta el diagnóstico actual y el servicio que se quiere prestar en función de las necesidades detectadas y a la relación costo-eficiencia deseada. Se prevé la elaboración de indicadores de gestión dentro del marco de la reforma de la Administración Financiera y el control de los mismos por parte del ciudadano dentro del accionar de la Inspección General de Gobierno.

c) *Mejorar la capacitación del recurso humano*: dentro de los proyectos de reingeniería de procedimientos y reestructuración de las unidades organizativas del Estado se prevé la creación de un organismo de capacitación del personal de la administración pública. Además, cada proyecto de reforma de las distintas áreas prevé la creación de unidades de capacitación permanente para adecuar al personal a las nuevas reglas de juego.

d) *Indicadores de eficiencia de Coparticipación federal y municipal*: formar parte de los indicadores a elaborar dentro del órgano de Control de Gestión antes mencionado.

e) *Políticas sociales*: se está modificando el sistema de prestaciones desde el tradicional subsidio a la oferta por uno de subsidio a la demanda, para hacer más eficiente el gasto. En el área de salud se prevé la creación de un Registro Único de Usuarios para captar la población a ser servida por el Estado y detectar si tienen o no cobertura, y en este último caso, recuperar el costo de la prestación -para ello se instrumentará un "carnet de usuario de la salud". Se va a instrumentar el sistema de Médicos de Familia para prevenir enfermedades y derivar a los hospitales sólo cuando es estrictamente necesario.

En el área de desarrollo social se ha iniciado un proceso de descentralización hacia Municipios y Organismos no Gubernamentales para la necesidad pueda ser detectada a tiempo y reciba respuesta más rápidamente.

4. Inversiones: la Provincia, en un convenio con la Universidad Nacional de Cuyo, ha creado una Unidad de Promoción y Coordinación Empresarial, entendiéndose que la principal participación del Estado en este tema es la provisión de información para igualar oportunidades entre inversores. Esta unidad está elaborando un Programa de Atracción de Inversiones, el cual contempla la recopilación y sistematización de información de interés a potenciales inversores -por ejemplo, centralizando la información sobre programas y líneas de ayuda financiera y de cooperación técnica nacionales e internacionales-, el diseño de estrategias de marketing específicos y trabajos con organizaciones y empresarios de países de interés. Además coordinará las tareas relacionadas con la atención e información al inversor entre los distintos organismos -públicos y privados- que tienen incumbencia (formando una red de inversiones). También tiene a su cargo la instrumentación del diferimiento impositivo incluido en el Presupuesto Nacional 1997.

Entre otras acciones, el Plan Trienal de Obras Públicas prevé la construcción y mejoras de caminos en todo el territorio provincial; además, con la privatización de EMSE se espera bajar el costo de la energía. Asimismo se está adoptando una política activa para atraer inversiones en el sector turismo a través de un proyecto de ley que está en tratamiento legislativo sobre "promoción hotelera". También la provincia cuenta, desde 1990, con un sistema de concesiones que premia a la iniciativa privada en la realización de obras, llamando a licitación y ofreciendo la oportunidad de mejorar la oferta cuando, entre las ofertas presentadas, alguna mejora la original recibida (Ley 5507).

5. Reducción de la carga de la deuda: en las proyecciones elaboradas hasta el año 2000 se busca reducir la relación entre stock de deuda y los recursos corrientes anuales que actualmente son del 92%. En particular:

a) *Cobro de créditos del fondo residual*: en el mismo presupuesto 1997 se lo afecta a la cancelación de los compromisos de deuda e intereses generados en la privatización de los bancos.

Ministerio de Economía y Finanzas

Mendoza

b) *Venta de activos y/o privatizaciones*: para cerrar el déficit a producirse durante 1997 por encarar el retiro voluntario del personal y las inversiones necesarias, se prevé la realización de acciones en poder del Estado de HIDISA y CTM. La privatización de OSM y de EMSE financiarán, además, inversiones para los años futuros.


c) *Emisiones internacionales a mayor plazo y menor tasa*: se ha enviado a la Legislatura un proyecto de ley para autorizar a la Provincia a emitir nuevos títulos públicos u obligaciones negociables para refinanciar la deuda y mejorar su perfil, alargando plazos y/o reduciendo los intereses y sus gastos.

6. Participación del sector privado en el control de las finanzas públicas: Desde marzo de 1996 está vigente un Programa de Información de la Finanzas Públicas (decreto 196/96) con acceso para todo público. A través del mismo se suministra información de la ejecución presupuestaria, de la deuda pública, la coparticipación a Municipios, la situación del Tesoro de la Administración Central, planta de personal liquidada y toda aquella información relacionada con las finanzas públicas. La misma está disponible en la Asesoría de Gabinete en el 2º piso de la Casa de Gobierno, Cuerpo Central.

Por otro lado existe la información suministrada a través del Programa de Información al Ciudadano a través de INTERNET con un buzón de preguntas y sugerencias, y la Inspección General de Gobierno donde se suministrarán los indicadores de gestión para su control ciudadano.

Nuevamente agradecemos vuestro aporte y los invitamos a una reunión en un futuro inmediato, como así también, ponemos a vuestra disposición toda la información disponible. El objetivo es seguir trabajando juntos para lograr una Mendoza que sea digna, que sea capaz de atraer inversiones reales y que esté a la vanguardia del país.

Reciban ustedes mis más sinceros augurios de éxito.



Ana María Mosso de Mortarotti
Ministra de Economía y Finanzas
Provincia de Mendoza

Identificación del destino de los superávits presupuestarios 1993 y 1994

Superávit de 1993
\$103 millones

\$52 millones de saldo de venta de acciones de YPF para el FTC pagado en 1994 y 1995.

\$30 millones pagados en 1993 al BCRA por cuenta de los bancos provinciales (extrapresupuestario – “cuenta de terceros” => Bancos.

\$6 millones de BOCON Proveedores I (recibidos por las regalías mal liquidadas) mantenidos en cartera => indisponible en los Bancos al 31/12/95.

\$15 millones de la venta de acciones de YPF mantenidos para gastos casuísticos del juicio de regalías => indisponible en los Bancos al 31/12/95.

Superávit de 1994
\$163 millones

\$82 millones recibidos en BOCON Proveedores por compensación de deudas con la Nación no utilizados en 1994 => en 1995 se usaron para los Municipios y para acreedores varios y el saldo de \$60,6 millones (a la cotización de 31/12/94) quedó indisponible en los Bancos.

\$81 millones que constituyen el "Fondo Energético" con el producido de la venta de HINISA => indisponible en los Bancos al 31/12/95

Fuente: Asesoría de Gabinete. Ministerio de Economía y Finanzas de Mendoza, en base a información de la Contaduría General de la Provincia.

Conclusión: De los \$266 millones acumulados entre 1993 y 1994, los bancos se apropiaron de \$191 millones para fondearse durante 1995, que luego, parte se usó en 1996 para compensar deudas con los bancos (decretos 507 y 508/96) y parte quedó en el Residual junto con otros activos de los bancos que pasaron a la Provincia.

Mendoza, 10 de abril de 1997.

Sr. Gobernador de la
Provincia de Mendoza
Dr. Arturo Lafalla
Presente

De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de dirigimos os a Ud. con el objeto de manifestarle nuestro agradecimiento por su grata acogida y sus elogios a la constitución del ***Consejo Empresario Mendocino***.

El *Consejo Empresario Mendocino* tiene como objeto el de realizar propuestas que posibiliten el mejoramiento de la vida de la sociedad mendocina y no la defensa de intereses sectoriales; pensando siempre en el bien común y el bienestar general.

Desde nuestra responsabilidad social, con mucha esperanza y dedicación, queremos colaborar con propuestas integrales para el futuro de nuestra querida provincia.

Adjuntamos a la presente nuestra respuesta a los comentarios elaborados por la Sra. Ana María Mosso de Mortarotti, Ministra de Economía y Finanzas.

Sin más, reciba Ud. las expresiones de nuestra mayor consideración.

Orlando Terranova
Vicepresidente

Enrique Pescarmona
Presidente

CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

BIANCHI, VALENTÍN
CARTELLONE, JOSÉ
DÍAZ TELLI, ALBERTO
GROISMAN, MARIO
INOCENTI, JOSÉ LUIS
LÓPEZ, HÉCTOR
LUJÁN WILLIAMS, CARLOS
PÉREZ CUESTA, JORGE
PESCARMONA, ENRIQUE
PIERRINI, ROBERTO
PULENTA, CARLOS
SENETINER, ADRIANO
TERRANOVA, ORLANDO
ZALDIVAR, ROBERTO

Comentarios a la carta de la Ministro de Economía y Finanzas

Comentarios generales

Los comentarios sobre los principales problemas de las finanzas públicas y los aportes sobre cursos de acción han sido realizados, en primer lugar, con una *visión de mediano y largo plazo*. En segundo lugar recogen sin lugar a dudas las enseñanzas que nos ha dejado la dura experiencia de los últimos años a causa del mal manejo de las finanzas públicas. Concretamente nos referimos al déficit ordinario crónico y al mal uso de recursos extraordinarios, aumento significativo de la deuda y a la incompleta e insegura información sobre las cuentas fiscales. Todo esto ha significado pérdidas de oportunidades de inversión provincial, mayor carga tributaria y menor prestación de servicios por el pago de la deuda e imposibilidad de controlar a los funcionarios públicos por el manejo de los dineros públicos. Estos aportes los hacemos como sector que entiende tiene una *injerencia directa* en el bienestar de la población. Las propuestas realizadas desde nuestra visión de empresarios pone *énfasis en las reglas de juego* y dan *prioridad a la obtención de resultados*, por lo que son *independientes de las personas* que ocasionalmente estén ocupando cargos públicos.

Comentarios particulares

1. Sobre la situación de las finanzas provinciales

1. Déficit ordinario previsto para 1997:

El comentario apuntaba a señalar “la tendencia” que nos muestra el pasado con excepción del año 96 y que, al reiterarse en el 97, implica asumir que el equilibrio del 96 podría ser una excepción.

- Frente a un déficit ordinario “estimado” de 82 millones, parece poco significativo que esa “estimación” se reduzca en 3 millones.
- Señalamos que ningún déficit se puede asignar a un gasto en especial, como es el caso de expresar que corresponde al 50% de una determinada inversión pública. El déficit es un concepto global y corresponde a todos los gastos.
- Cuando se asume la decisión política de tener un presupuesto equilibrado ello se expresa en las cifras del presupuesto ya que las mismas constituyen una autorización para gastar. Por ello en lugar de incluir en el presupuesto la obligación de ahorrar 35 millones, es más directo bajar el gasto presupuestado en esa cifra. Por supuesto, ello implica identificar las partidas e instituciones que deberían bajar el gasto.
- Que el déficit ordinario del presupuesto se absorba con la venta de activos no implica reducir el déficit ordinario, que es nuestra preocupación, sino que el mismo no incrementa la deuda pública. Se venden activos que luego no existen por lo que al año próximo tendremos una situación peor.
- No entendemos cómo con la reforma del Estado proveniente de un préstamo de 100 millones del BID se va a poder reducir el stock de la deuda en 260 millones.

2. Sobre el aumento de los gastos corrientes

El comentario apunta a señalar una tendencia que se considera inapropiada por cuanto el eficiente cumplimiento de las funciones del Estado se debe realizar con una adecuada combinación de gastos corrientes y de capital.

- Los gastos presupuestados para “personal” en 641,7 millones, *son superiores en 18,4 millones* a los gastos efectivamente realizados en 1996 por 623 millones. Estos últimos tienen incorporados los aumentos ocurridos durante el 96 por la subvaluación realizada en el presupuesto del 96.
- El aumento de gastos corrientes “sin considerar intereses de ningún tipo” respecto al ejecutado del 96 es de 56 millones.

3. Sobre la inversión pública

La preocupación es su bajísimo nivel, que insistimos no repone lo gastado y la falta de programación con estudios de proyección de mediano y largo plazo.

- Por los términos del decreto en el que figura el plan trienal de inversiones, se trataría de la expresión de una “orientación” de inversiones cuando se dispusiera de los recursos. No se trata de un plan de obras con determinación de localización, tamaño y otros aspectos que definen una inversión.
- En el tema de inversiones en viviendas manifestamos nuestra preocupación sobre el financiamiento por parte del beneficiario. Estos fondos deben ser abonados por los propietarios para que luego otras personas los utilicen. Es injusto e inhumano que el que pague sea la excepción.

4. Sobre justificación de erogaciones por 250 millones de los años 93 y 94

La necesidad de identificar destinos de fondos por 250 millones muestra una contabilidad pública desordenada e inconfiable. Como en toda contabilidad si se producen hechos extraordinarios deben tenerse normas de registración que los abarquen y queden debidamente registrados.

Por la naturaleza de los conceptos que justifican esas erogaciones, correspondería incluirlos como gastos extraordinarios y de ese modo no aparecería superávit en esos años. Los fondos que se destinaron al FTC, deben tratarse del mismo modo que se registraron los otros aportes al FTC, es decir como gasto extraordinario.

Los fondos que se perdieron por el manejo de los bancos provinciales, deberían registrarse como gastos a los mismos asignables. Se trata de una mera registración contable que incluya estos conceptos como gastos extraordinarios.

Lo preocupante es que a marzo del 97 esos conceptos no están suficientemente identificados y debidamente registrados.

5. Sobre la Coparticipación Federal y Diferimiento Impositivo.

- Es conocido que todas las provincias “están trabajando” dentro de la Comisión Federal de Impuestos. Entendemos que es un tema complejo tanto en sus facetas económicas y técnicas como políticas, por ello pensamos que debe dárseles un tratamiento especial por parte del gobierno, que permita disponer de estrategias políticas alternativas bien fundadas técnicamente. A la fecha no se conoce estrategia alguna. Esto también es aplicable a la Coparticipación Municipal. Debido a que se tienen que hacer arreglos políticos con otras provincias en este tema, el accionar del gobierno debe ser más intenso y conjunto con los legisladores nacionales por Mendoza y con las fuerzas vivas de la provincia.
- Sin desmerecer lo realizado en el tema del diferimiento impositivo, lo obtenido es muy poco significativo en relación a los regímenes con ventajas impositivas que tienen las provincias aledañas.

6. Sobre la Reforma del Estado y el préstamo del BID.

- Entendemos que conceptualmente debería separarse la reforma del préstamo. Puede haber reforma sin préstamo y viceversa. Sin decisión política y capacidad de administrarla para obtener el objetivo no habrá reforma. Hace casi un año que rige el decreto de reforma del Estado provincial y los resultados no son satisfactorios. Sin embargo, en algún punto la financiación puede facilitar o viabilizar la reforma. Como en todo endeudamiento, es muy necesario que el análisis costo - beneficio sea positivo. A la fecha no se conoce ningún análisis profundo de la Reforma del Estado.
- Nos parece prudente no confiar tanto en un solo escenario de proyecciones fiscales a mediano plazo debido a la poca confiabilidad que las registraciones muestran en los últimos años.

II. Sobre las propuestas de cursos de acción

1. Eliminación del déficit ordinario y obtención de superávit ordinario.

- Es muy conveniente la sanción de una ley de equilibrio presupuestario. Deberían preverse las sanciones a su violación en la ejecución presupuestaria. No conocemos su anteproyecto.
- La creación del Fondo de Estabilización sería por ahora imposible ya que todo superávit ordinario, en principio, debiera ir a cancelar deuda o inversión pública.
- De las acciones que se mencionan como ya encaminadas, se deben *hacer públicos los proyectos en las áreas de reducción de la evasión, cambios en la legislación laboral y mejora en el nivel de coparticipación.*

2. Fondo Residual Insistimos en nuestra propuesta sobre el **Fondo Residual**.

“Es fundamental cobrar la mayor cantidad dentro de lo justo y posible. Debido a que la revisión de las casi 80.000 operaciones se torna excesivamente engorrosa, inoportuna y muy costosa y al fuerte cuestionamiento de los montos deudores determinados, el mecanismo de la quita del 30% nos parece oportuno para cobrar a la mayor brevedad posible.

Nuestro análisis cualitativo y cuantitativo nos demuestra que en los primeros quinientos mayores deudores se concentra más de la mitad del total de los créditos por cobrar (cerca de cuatrocientos millones de pesos). Con el objeto de cobrar a la mayor brevedad posible y evitar problemas de determinación del monto de la deuda debe recalcularse la misma para estos primeros quinientos deudores carpeta por carpeta.

La recaudación de lo obtenido no debe destinarse a rentas generales sino que debe tener como destino el pago de la deuda provincial y/o inversiones públicas para lo cual debe depositarse en una cuenta especial perfectamente auditable.”

- Es conveniente que el proceso de análisis individual de deudas no dé lugar a arbitrariedades.
- Insistimos en que la recaudación debe estar individualizada de tal modo que permita controlar que su destino no se desvíe a otros gastos distintos de amortizar deuda o inversión pública.

3. Aumento de la eficiencia del gasto. (Cambios en la Distribución de gastos de capital y corrientes y dentro de los corrientes, de insumos y mano de obra).

- Nos parece muy adecuado instrumentar la reducción de personal a través del plan de retiro voluntario.
- Entendemos que *estudiar los destinos del gasto en base a proyecciones estadísticas frente a distintas alternativas de calidad, población a atender y porcentaje de financiamiento público* es tarea que excede largamente la preparación de un proyecto que sirva de base para la financiación del BID por 100 millones de pesos, ya que la información que se maneja en estos casos es muy agregada. Sí debería contemplarse dentro del diseño de la reforma. Por ejemplo, la reforma debe prever la calidad y cantidad de información que el gobierno necesita para realizar las proyecciones para cada tipo de gasto (educación, salud, etc.).
- También entendemos que la realización del *análisis costo – eficiencia del gasto* es una meta por lo menos de mediano plazo. Por ejemplo, Chile tardó más de 10 años para incluir una parte sustantiva del gasto en este sistema.
- La propuesta sobre la necesidad de mejorar la capacitación del recurso humano, entendida como parte de la infraestructura social, no se refiere a los empleados públicos en particular sino al sistema global, público y privado. En ella, entendemos que el rol del Estado es crear los mecanismos e incentivos (reglas del juego) para que esta infraestructura esté permanentemente aumentando su calidad y cantidad de modo eficiente.
- Los Indicadores de eficiencia dentro de la coparticipación se refieren a aquéllos en base a los cuales se distribuye parte de los recursos coparticipables. Pueden o no coincidir con los indicadores de gestión de los organismos de la administración pública.
- Políticas sociales: no nos ha sido posible identificar casos en los cuales se haya producido el cambio de un sistema que subsidie la oferta hacia uno que subsidie la demanda. *Sería importante conocer su instrumentación.*

Insistimos Las políticas sociales deben instrumentarse a través de organismos no gubernamentales sin fines de lucro. (F.j. Cáritas, Avome, etc.).

4. Inversiones.

- La creación de la Unidad de Promoción y Coordinación Empresarial como otros convenios del gobierno con instituciones no han tenido resultados públicamente conocidos. Sería necesario conocer las acciones realizadas y sus resultados así como el presupuesto de gastos en forma periódica .

Insistimos. Nuestra provincia no cuenta hoy con una estrategia que nos permita atraer inversiones.

5. Participación del sector privado en el control de las finanzas públicas.

- Entendemos que la unidad de un sistema de información depende de la calidad, cantidad y adecuada sistematización de la información que contiene. Por ello, mientras la información siga siendo de *carácter provisorio*, y su presentación no sea *periódica y sistematizada con esquemas universales*, será imposible que el sector privado audite realmente las cuentas fiscales.

Insistimos en la necesidad de auditorías externas no políticas sobre el manejo de las finanzas públicas. Presentación y difusión periódica y sistematizada de las cuentas públicas con esquemas universales para facilitar la comprensión y comparación por parte de los ciudadanos. El desarrollo de este ítem le permitirá al Gobierno y a sus ciudadanos contar con un sistema de información rápido y eficiente.

Este sistema de información debe ser desarrollado por un consultor externo de reconocida experiencia y antecedentes.

Índice de Trabajo

Introducción	20
Conceptos	21
Parte I: Ingresos, egresos, déficit y financiamiento	22
A. Ingresos, egresos y déficit totales	
B. Ingresos, egresos y déficit ordinarios	
C. Ingresos, egresos y déficit extraordinarios	
D. Ingresos (ordinarios y extraordinarios)	
E. Egresos (ordinarios y extraordinarios)	
F. Ingresos corrientes	
G. Egresos ordinarios	
H. Egresos corrientes	
I. Déficit y financiamiento	
J. Ejecutado 1996 y presupuesto 1997	
K. Gastos por finalidad	
Parte 2: Deuda Pública	37
A. Deuda consolidada	
B. Deuda consolidada: distribución temporal	
C. Deuda consolidada: distribución temporal por origen	
D. Deuda flotante	
Parte 3: Propuestas	42
A. Principales problemas o desafíos	
B. Propuestas	
Anexo estadístico	45

Las Finanzas Públicas de la Provincia de Mendoza

Introducción

El presente trabajo analiza las finanzas públicas de la provincia de Mendoza durante el período 1992 a 1997. Trata acerca de dos grandes temas, los ingresos y gastos públicos, con su impacto sobre el déficit y el financiamiento, y la deuda pública.

Ellos han sido en los últimos años, temas de grandes debates en nuestra provincia tanto técnicos como políticos. Aspectos como el nivel o el aumento del gasto público, el monto de la deuda pública, han ocupado un lugar de privilegio en la discusión pública. Es probable que también hayan obtenido un lugar destacado en el aprendizaje por parte de la sociedad respecto a lo que *no debe hacerse en materia de finanzas públicas*, si no se quieren pagar altos costos económicos luego. *Este estudio colabora en esa dirección, la de aprender de la experiencia.*

También *la evolución de las finanzas públicas ha sido muy variable en el período* por lo que se puede apreciar la incidencia de varios factores coyunturales. Así hubo años de expansión de ingresos fiscales ordinarios, otros con presencia de fuertes ingresos extraordinarios o con reducción de ingresos por la crisis mexicana y otros en los que se produjo la crisis de los bancos públicos provinciales.

Por ello, se ha puesto el énfasis en identificar los *grandes lineamientos* del manejo de las finanzas públicas de modo de poder identificar los movimientos más importantes. Y, consecuentemente, identificar los grandes problemas a partir de los cuales poder imaginar propuestas de líneas de acción futuras, con una visión de mediano y largo plazo.

Para la mayoría, es un tema de difícil comprensión. Es por ello que *se ha puesto especial cuidado en presentar el análisis de un modo simple* que pueda ser entendido por no especialistas para lo que se han utilizado prioritariamente herramientas gráficas. Ello no ha reducido la profundidad necesaria del estudio.

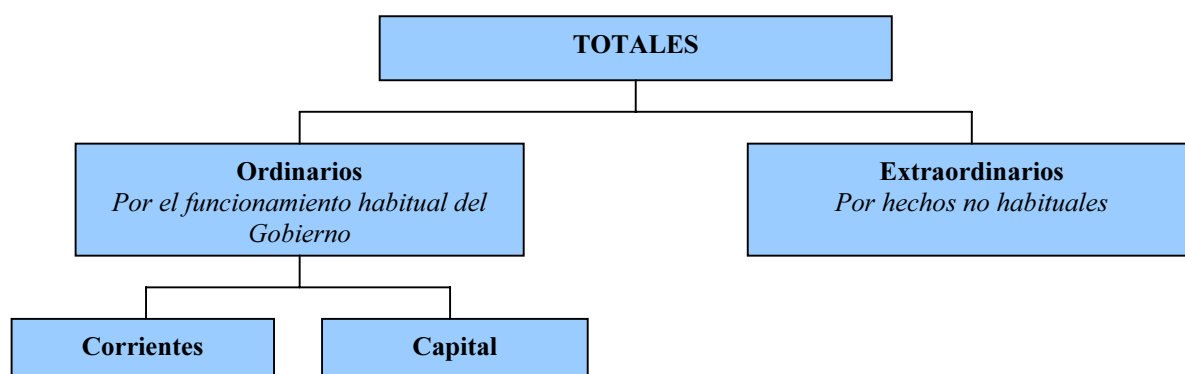
El contenido ha sido dividido en tres partes. Luego de una breve presentación de los principales conceptos utilizados, se analiza en la Parte 1 *“Ingresos, egresos, déficit y financiamiento”*. En ella se trata la evolución de esos ítems para los conceptos ordinarios y extraordinarios, los gastos corrientes y de capital, la relación entre el déficit y el financiamiento, la comparación entre el presupuesto ejecutado 96 y la ley de presupuesto 96 y 97 y los gastos por finalidad.

La Parte 2 trata sobre la *“Deuda pública”*. El origen y la distribución temporal son los temas abordados, que se complementan con una referencia a la deuda flotante.

Finalmente en la Parte 3 *“Propuestas”*, luego de identificar cinco grandes áreas de problemas o desafíos, se presentan para cada una, las propuestas de líneas de acción.

Conceptos

Se presentan los principales conceptos de las cuentas públicas, referidas a ingresos, egresos y déficit, por su importancia para la comprensión del período que se analiza.



Conceptos Importantes

- Ingresos prov. tributarios
- Ing. por coparticipación fed. de impuestos
- Egresos en
 - personal
 - bienes y servicios
 - transferencias (municipios y otros)
 - intereses deuda func. gob.

Conceptos Importantes

- Ing. por reembolso O. Púb.
- Egr. por bs. de Capital
- Egr. por trabajos púb.

Conceptos Importantes

- Ing. por regalías mal liquidadas
- Ing. por participación privat. nacionales
- Ing. por compensación deudas Nación - Prov.
- Egr. por constitución fondos especiales
- Egr. por compras (Nihuales)
- Egr. por intereses conceptos extraordinarios
- Egr. por privat. de bancos

Este período se caracteriza por la *fuerte incidencia de los eventos extraordinarios* que dan origen a los conceptos extraordinarios. Para el caso de los ingresos, estos se originaron en el cobro por parte de la provincia de la deuda de la Nación por regalías mal liquidadas, en la participación en privatizaciones nacionales y en el mecanismo de compensación de deudas nación – provincias. En los egresos se destacan algunos destinos dados a los ingresos extraordinarios como la constitución del Fondo para la Transformación y el Crecimiento y la compra de la participación en Nihuales. También figuran los egresos relacionados con los bancos provinciales y su posterior privatización que incluye los intereses por deudas asumidas por estas instituciones.

También, la adecuada diferenciación entre los gastos corrientes y de capital permite un mayor entendimiento del análisis realizado.

Parte 1

Ingresos, Egresos, Déficit y Financiamiento

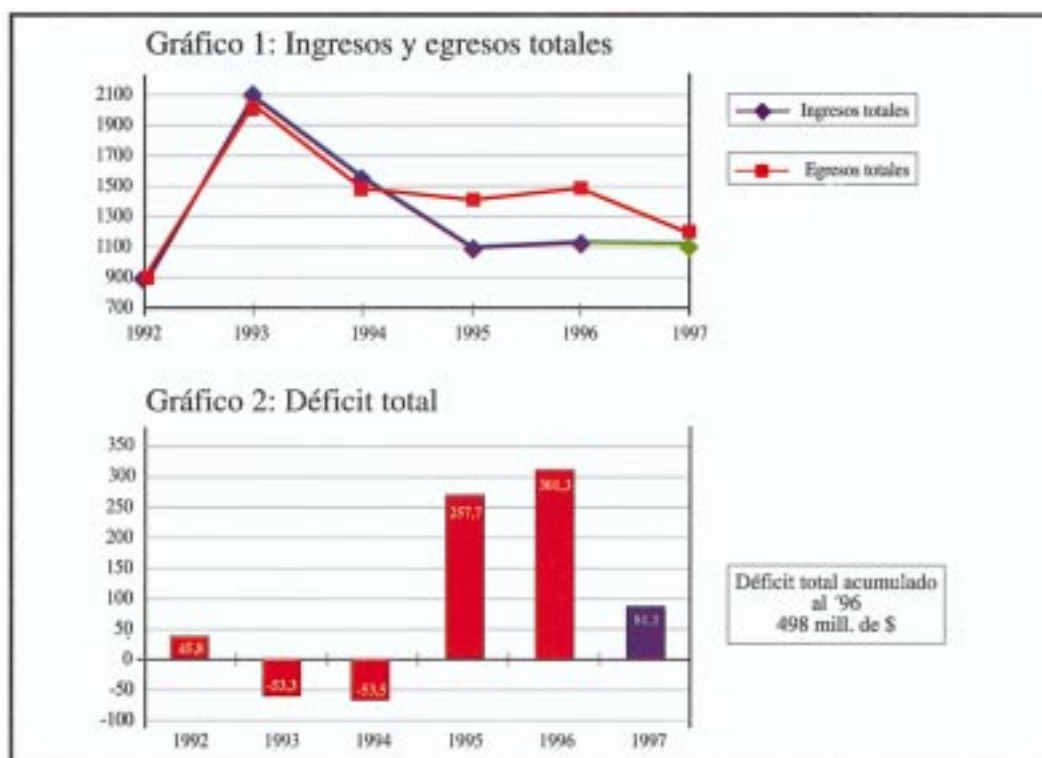
*Fuente de información: Ministerio de Economía y Finanzas
de la Provincia de Mendoza*

*1992 – 1995: datos provisorios a agosto de 1996, presentados al
Tribunal de Cuentas aún sin su aprobación*

1996: datos provisorios al 31-01-97

1997: presupuesto de la Provincia de Mendoza

A. Ingresos, egresos y déficit totales



Como se desprende de los gráficos 1 y 2 :

En el período 1992-94 los déficit /superávit totales son de menor magnitud que el resto ubicándose en alrededor de \$50 M.

En los años 1995-96 se observan fuertes déficits totales que alcanzan los \$250- 300 M respectivamente.

Es decir que, el período 1992-94 muestra pequeños desequilibrios entre ingresos y egresos totales en comparación con los años 1995 y 1996 que registran grandes desequilibrios.

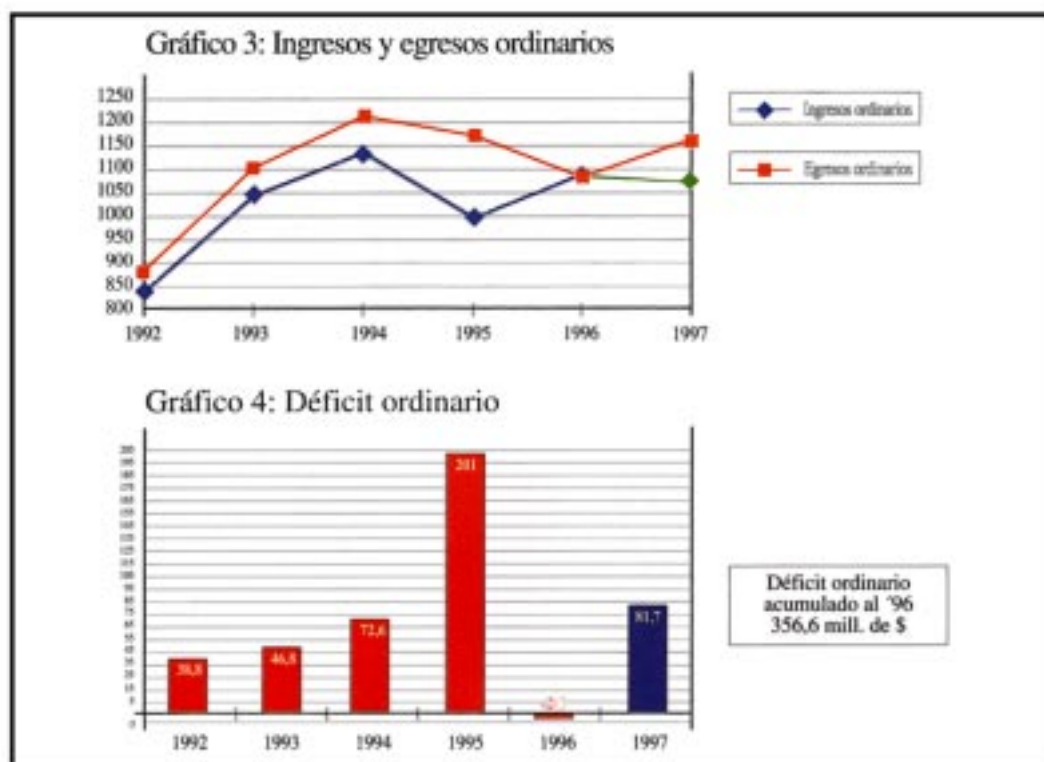
El superávit total de \$50 M en los años 1993 y 1994 se produce porque el aumento de los ingresos es *MAYOR que el aumento de egresos* (período de expansión económica).

El déficit total de 1995 es muy elevado ya que alcanza los \$257 M. *La significativa reducción de ingresos (efecto tequila) fue MUY SUPERIOR a la reducción de egresos* (período de recesión económica).

El déficit total de 1996 es aún mayor: la brecha entre ingresos y egresos totales *aumenta* a \$300 M.

El déficit total previsto para 1997 se reduce a \$80 M.

B. Ingresos, egresos y déficit ordinarios



Pueden observarse los siguientes aspectos de la evolución de los ingresos y egresos ordinarios (gráfico 3) y de su diferencia, el déficit ordinario (gráfico 4):

Se ha producido un crecimiento continuo del déficit ordinario durante el periodo 1992-95. Se llega al equilibrio en 1996. En 1997 se ha presupuestado un déficit de \$82 M resultante de prever ingresos semejantes a los percibidos en el '96 y de presupuestar mayores egresos.

La explicación del déficit por movimientos de ingresos y egresos es:

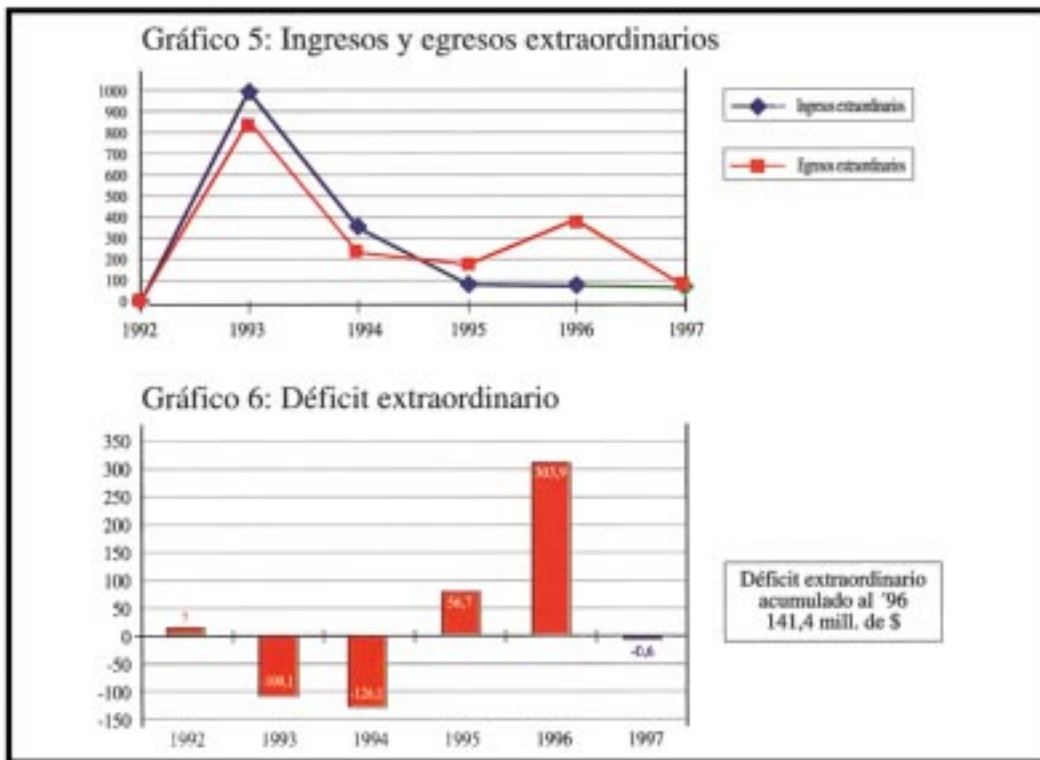
1992-94:	▲ egresos	MAYOR ▲ ingresos
1995:	▲ egresos	MENOR ▲ Ingresos
1996:	▲ egresos	SUMADO a ▲ ingresos

permite eliminar déficit ordinario.

Desde el punto de vista del déficit ordinario puede afirmarse que desde 1992 se produjo un progresivo deterioro de las finanzas "ordinarias" a pesar del aumento de ingresos ordinarios. Ese deterioro se agrava en 1995 llegando a un déficit acumulado de \$350 M. *En 1996 se elimina el déficit "ordinario" debido (en 2/3) a la disminución de egresos y (en 1/3) al aumento de ingresos, respecto a la ejecución del año anterior.*¹

¹ Se han incluido sólo los intereses de la deuda por funcionamiento del gobierno. No se incluyen en los conceptos ordinarios los intereses de deudas ocasionadas por el manejo de los bancos.

C. Ingresos, egresos y déficit extraordinarios



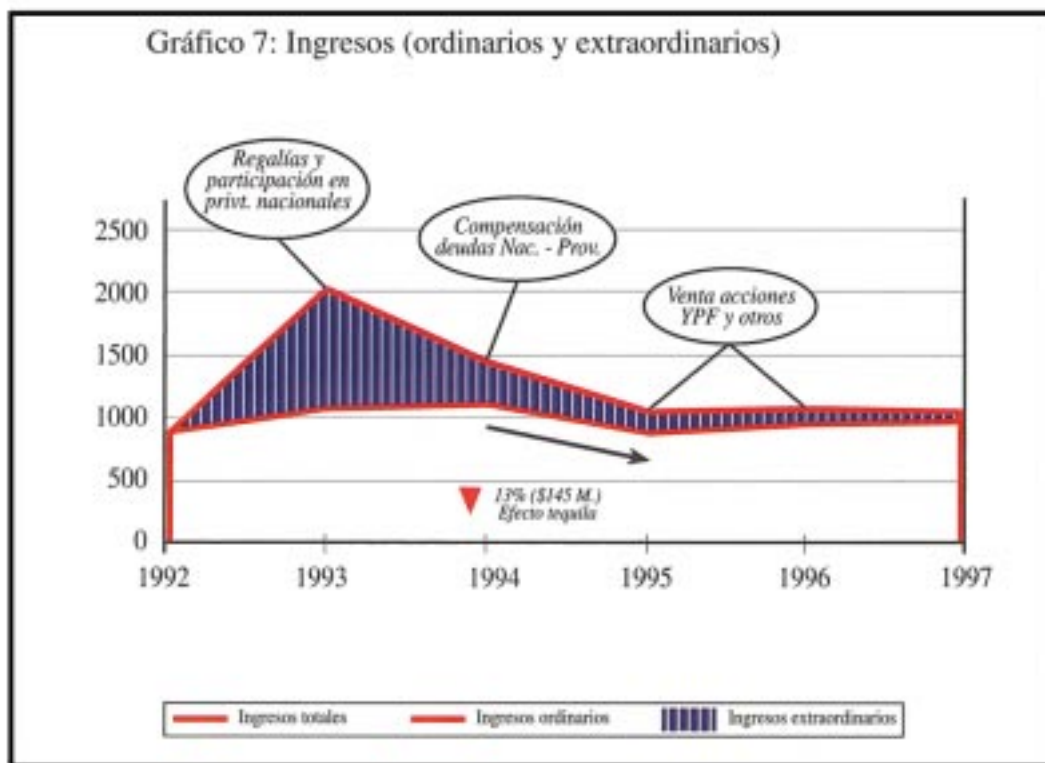
Se observa la *presencia de fuertes ingresos extraordinarios durante 1993 y 1994 por \$1.300 M* provenientes de deuda por regalías mal liquidadas y participación en privatizaciones nacionales, que permitieron egresos extraordinarios en fondos especiales, compra Nihuiles, préstamos a productores.

Y, en cambio, para 1996, se advierte la *presencia de fuertes gastos extraordinarios*, por más de \$300 M (por privatización de bancos).

Los superávits extraordinarios de \$100 M y de \$126 M que muestra el gráfico 6, como se verá más adelante (punto 1.), no son tales debido a que en su mayoría son conceptos que correspondían a fondos que estaban en los bancos públicos provinciales y quedaron indisponibles ante la crisis de los bancos públicos que generó su posterior privatización.

El presupuesto 1997 provee equilibrio en las cuentas extraordinarias.

D. Ingresos ordinarios y extraordinarios



Los ingresos totales muestran grandes fluctuaciones debido al comportamiento de los “extraordinarios”.

Los ingresos totales aumentan en 1993-94 respecto a 1992 debido, en primer lugar, a la presencia de altos ingresos extraordinarios y, en segundo lugar, al aumento de ingresos ordinarios.

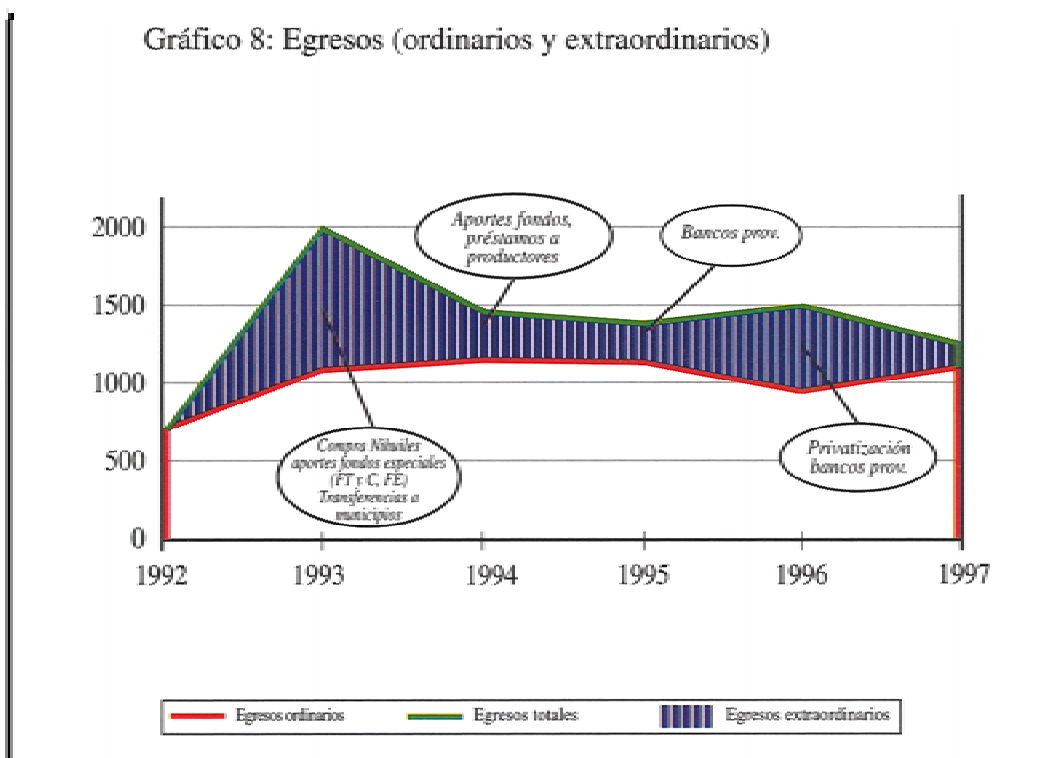
Los ingresos extraordinarios tienen montos significativos en 1993 y 1994. En 1993 (\$980 M) por los conceptos de regalías y participación en privatizaciones nacionales y en 1994 (\$360 M) por privatizaciones nacionales y compensación de deudas entre la Provincia y la Nación.

Los ingresos ordinarios aumentan 26% en 1993 y adicionalmente 8% en 1994 debido tanto al aumento de la recaudación provincial como de la coparticipación federal de impuestos.

En 1995 se registra una disminución significativa de los ingresos totales debido al achicamiento de los ingresos extraordinarios (sólo se producen por venta de acciones) y a la disminución de la recaudación impositiva.

En 1996 aumentan levemente los ingresos totales por el incremento de los ingresos ordinarios (\$68 M). Los ingresos extraordinarios disminuyen.

E. Egresos (ordinarios y extraordinarios)



Como en los ingresos, los egresos totales muestran grandes fluctuaciones debido al comportamiento de los “extraordinarios”.

Los egresos “ordinarios”:

Crecen hasta 1994 en 38% (\$336 M) debido a las partidas personales en 41% (\$ 190 M) y transferencias en 73% (\$ 116 M) principalmente a municipios.

En 1995 se reducen levemente, y simultáneamente se produce un cambio importante en su composición: bajan los gastos de capital en \$ 20 M y, dentro de los gastos corrientes, las transferencias disminuyen en \$ 60 M mientras que aumentan personal (\$ 14 M) e intereses deuda (\$ 43 M).

En 1996 siguen reduciéndose debido a las bajas en las partidas personal (\$ 30 M), erogaciones de capital (\$ 37 M) e intereses (\$ 17 M).

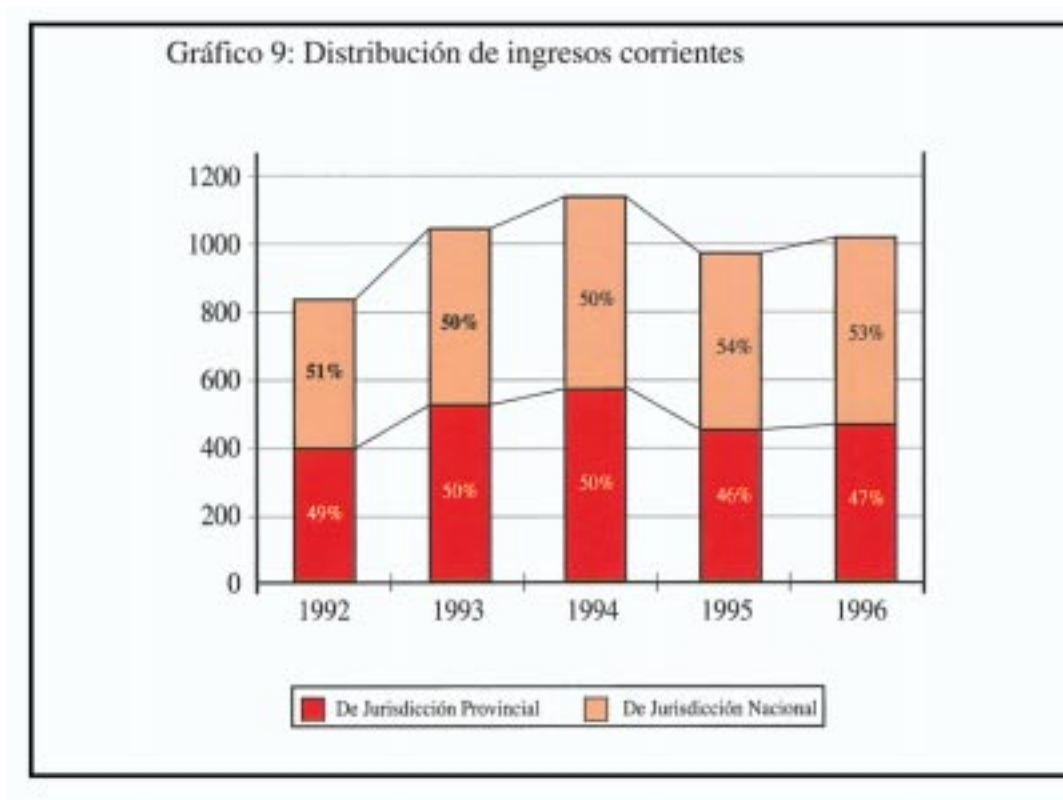
Pero para 1997 se presupuestan \$ 80 M más que lo ejecutado en 1996.

Los egresos “extraordinarios”:

Muestran su mayor valor (muy distante del resto) por la aplicación de fondos recibidos por regalías en 1993. En 1996 se ubican en casi \$ 400 M debido principalmente a los ocasionados por los bancos públicos provinciales. En 1997 habría un importe presupuestado significativamente menor a \$ 50 M.²

² Debido a la reducción de los ingresos tributarios, ya que en su mayoría (a Municipios) son una proporción de los ingresos.

F. Ingresos Corrientes

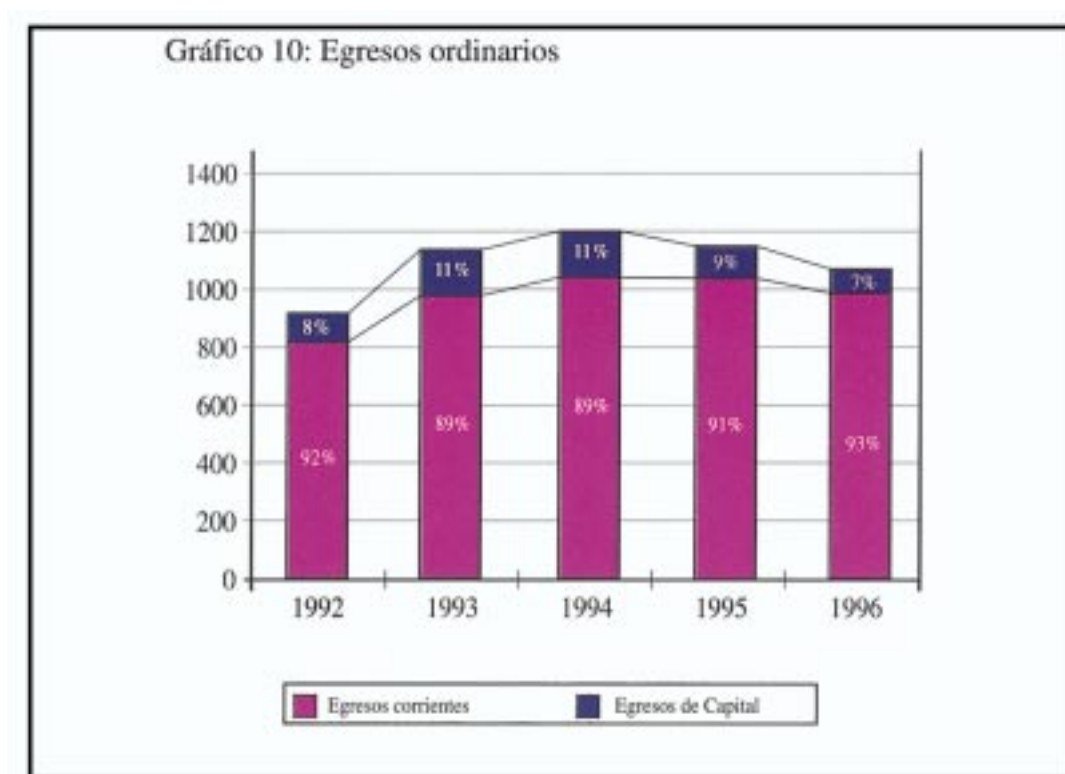


La participación relativa de los ingresos de las jurisdicciones nacional y provincial se ha mantenido relativamente estable pero con un ligero aumento de los provenientes de origen nacional debido a que fueron menos afectados por la crisis mexicana (efecto tequila) (rigió un piso para la coparticipación federal).

Los *ingresos de jurisdicción provincial* aumentaron 39% entre 1992-94, disminuyeron 12% en 1995 por el efecto tequila y aumentaron 10% en 1996. El nivel de estos ingresos en 1996 (\$486 M) es un 14% INFERIOR al de 1994 (\$563 M).

Los *ingresos de jurisdicción nacional* aumentaron 32% entre 1992-94, disminuyeron 7% durante 1995 y aumentaron 6% en 1996. El nivel de 1996 (\$556 M) es sólo 1% INFERIOR al de 1994 (\$563 M).

G. Egresos ordinarios



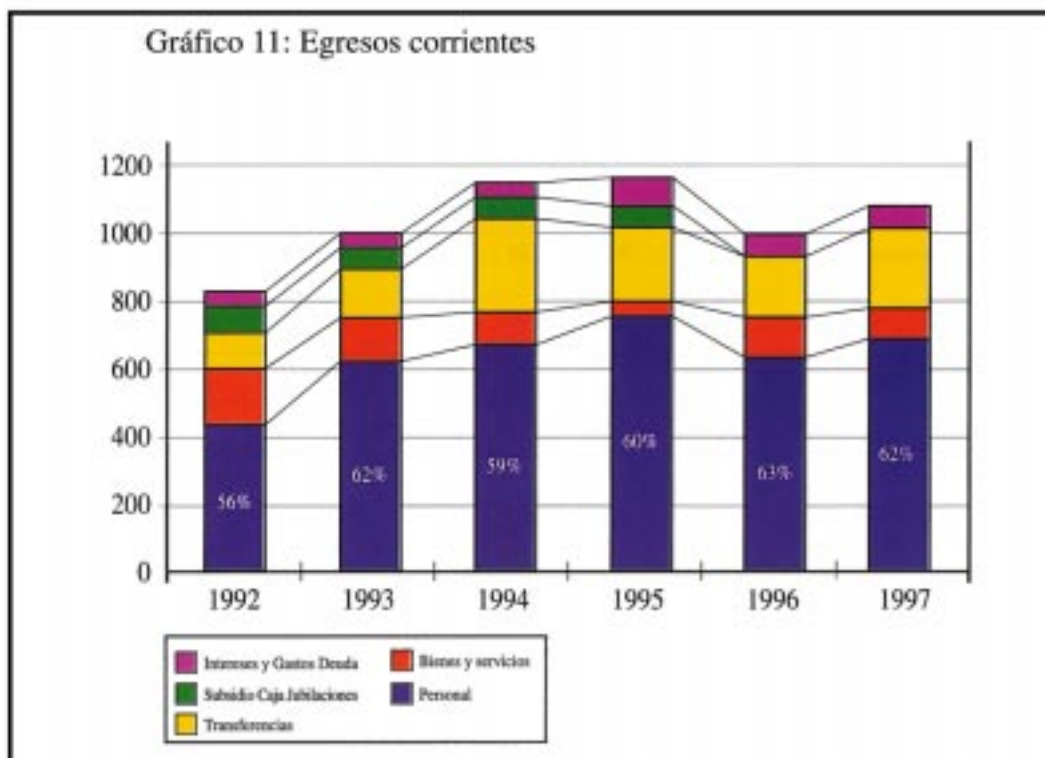
Los egresos de capital anuales no alcanzan a llegar al 12% del presupuesto en el período y sólo son superiores al 10% en dos años. Ello significa que los gastos corrientes alcanzan en promedio más del 90% de los gastos.

Los egresos de capital crecieron en monto (\$69 a 131 M) y en participación relativa (8 a 11%) entre 1992-94.

A partir de 1995 descienden en monto (\$111 a 74 M) y en importancia relativa: 9% en 1995 y 7% en 1996.

Si bien no hay estudios completos sobre inversiones públicas y privadas en Mendoza, los bajos niveles de egresos de capital del presupuesto público indican que probablemente no se esté manteniendo adecuadamente la infraestructura física. Ello se convalida con la inexistencia de privatizaciones relevantes que puedan aumentar la cantidad y/o calidad de esa infraestructura.

G. Egresos Corrientes



Los gastos en personal representan entre el 56% y 63% de los gastos ordinarios. Aumentan significativamente en 1993 (35%) y presentan una “leve” tendencia creciente (excepto 1996) ya que el gasto presupuestado para 1997, al llegar a \$641 M, es 5% mayor que el del '93 (\$610 M).

Se observa la *eliminación del subsidio a la caja de jubilaciones* de la provincia que implicaba un gasto mayor a los \$20 M. Ello ocurre debido al traspaso de la misma a la Nación.

Aumentar significativamente el monto pagado por intereses de la deuda del gobierno que de \$15,6 M en 1993, llega a su máximo en 1995 con \$58,9 M.

Disminuye la importancia relativa del gasto en bienes y servicios.

I. Déficit y Financiamiento

Cuadro 1: Déficit y Financiamiento

(en mill. de \$)	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Déficit total	45,77	-53,32	-53,49	257,66	301,38	81,1
Amortización deuda	25,28	19,25	46,67	96,78	315,19	324,5
Financiamiento necesario	71,05	-34,07	-6,82	354,44	616,57	405,6
Financiamiento total obtenido	39,43	68,83	148,91	268,91	617,72	405,6
Déficit no financiado (+) o Exceso de financiamiento (-)	31,63	-102,9	-155,73	85,53	-1,15	0

La amortización de la deuda crece de \$25 M a \$315 M en 1996, y, en 1997, se ha presupuestado en \$324 M. (*)

El financiamiento necesario, que es la suma de Déficit y Amortización de la Deuda parte en 1992 de \$70 M. Para los años 1993-94, **sobre la base de las cifras oficiales disponibles al 31-1-97**, el financiamiento sería innecesario porque el superávit total registrado debería haber permitido pagar la amortización de la deuda. Por información elaborada con posterioridad (28-3-97) a la presentación original de este trabajo, se conoció el destino de ese "supuesto" superávit presupuestario (o exceso de financiamiento) que se presenta al final de este punto con las conclusiones correspondientes. En 1995 y 1996 el financiamiento necesario llega a \$354 M (30% de los ingresos) y a \$616 M (60% de los ingresos) respectivamente.

El financiamiento obtenido aumenta durante el período considerado de \$39 M en 1992 a \$617 M en 1996.

La relación entre el financiamiento obtenido y el necesario ha sido; En 1992 y 1995 el financiamiento obtenido es menor al necesario. En 1993 y 1994 se obtiene financiamiento por \$102 y \$155 M que, según las cuentas públicas disponibles al 31-1-97, es por montos **por encima de los necesarios para cada año**. Ello está relacionado con el superávit extraordinario de \$100 M (1 993) y de \$120 M (1994) que registran esas cuentas públicas (ver cuadro 1 del anexo). Con la información disponible a ese momento se concluye que existían **destinos sin justificar, de fondos por 102 y 155 millones de pesos**.

Información posterior (con fecha 28-3-97) elaborada por el gobierno a raíz de estas conclusiones permitió conocer esos destinos.

En 1996 el financiamiento obtenido es semejante al necesario.

En el último quinquenio (1992-1996) el financiamiento obtenido acumulado es de \$1.144 M. Si se resta la amortización de la deuda del período (\$503 M) el financiamiento neto o incremento de deuda para el período es de \$641 M. La información adicional sobre el destino de los superávits presupuestarios de 1993 y 1994.

En el Cuadro 2 se ha transcrita la información oficial elaborada con motivo de la presentación original de este trabajo. Como de él se desprende, los conceptos debieran incluirse en gastos extraordinarios ya que se refieren a aportes de capital al FTC o son fondos que estaban en los bancos oficiales y quedaron indisponibles en ellos a causa de su crisis. Si se sintetiza la información por año, para 1993 corresponden \$30 M por bancos, para 1994 corresponden \$52 M para el FTC, y, para 1995 corresponde \$21,4 M para Municipios y acreedores y \$ 162,6 por bancos en fondos que quedaron indisponibles y que corresponden en \$60,6 M a Bocones proveedores, \$ 15 M de acciones de YPF y \$81 M del Fondo Energético.

Cuadro 2: Identificación del destino de los superávits presupuestarios de 1993 y 1994

<p><i>Superávit de 1993</i> \$103 millones</p>	<ul style="list-style-type: none"> – \$52 millones de saldo de venta de acciones de YPF <i>para el FTC pagado en 1994 y 1995.</i> – \$30 millones <i>pagados en 1993 al BCRA por cuenta de los bancos provinciales (extrapresupuestario, “cuenta de terceros”) => Bancos.</i> – \$6 millones de BOCON Proveedores I (recibidos por las regalías mal liquidadas) <i>mantenidos en cartera => indisponible en los Bancos a 31-12-95.</i> – \$15 millones de la venta de acciones de YPF <i>mantenidos para gastos casuísticos de juicio por regalías => indisponible en los Bancos al 31-12-95.</i>
<p><i>Superávit de 1994</i> \$ 163 millones</p>	<ul style="list-style-type: none"> – \$82 millones recibidos en BOCON Proveedores I por compensación de deudas con la Nación no utilizados en 1994 => <i>en 1995 se usaron para los Municipios y para acreedores varios y el saldo de \$60,6 millones (a la cotización de 31-12-94) quedó indisponible en los Bancos.</i> – \$81 millones que constituyen el “Fondo Energético” con el producto de la venta de HINISA => <i>indisponible en los Bancos al 31-12-95.</i>

Conclusión: De los \$266 millones acumulados entre 1993 y 1994, los bancos se apropiaron de \$191 millones para fondearse durante 1995, que luego, parte se usó en 1996 para compensar deudas con los bancos (decretos 507 y 508/96) y parte quedó en el Residual junto con otros activos de los bancos que pasaron a la Provincia.

Fuente: Transcripción de Asesoría de Gabinete. Ministerio de Economía y Finanzas de Mendoza, en base a información de la Contaduría General de la Provincia. Al 27-3-97. Las cursivas son propias.

Se ha elaborado en el Cuadro 3 la situación del déficit y financiamiento a partir de las cifras iniciales del cuadro 1, incorporando los conceptos del cuadro 2 *en los años 93 y 94 respectivamente.*

Cuadro 3: Déficit y Financiamiento

(en mill. de \$)	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Resultado operativo ordinario	-38,82	-46,76	-72,56	-200,96	2,53	-81,7
Ingresos extraordinarios	0	981,29	366,11	106,74	74,3	54,4
Gastos extraordinarios	-6,96	-881,21	-240,05	-163,44	-378,2	-53,8
Gastos extraordinarios * (1)		-103	-163			
Déficit total *	45,78	49,68	109,5	257,66	301,37	81,1
Amortización deuda	25,28	19,25	46,67	96,78	315,19	324,5
Financiamiento necesario	71,06	68,93	156,17	354,44	616,56	405,6
Financiamiento total obtenido	39,43	68,83	148,91	268,91	617,72	405,6
Déficit no financiado (+) o Exceso de financiamiento (-)	31,63	0,1	7,26	85,53	-1,16	0
(1) Otra imputación alternativa sería: -Otros destinos (Bancos, FTyC,)						
Municipios y acreedores		-30	-52	-21,4		
-Indisponible en Bancos				-162,6		
* Elaboración propia						

Se observa que desaparecen los altos montos de superávits totales o exceso de financiamiento para los años 93 y 94. Ello ocurre al *contabilizar como gasto extraordinario los montos de fondos que se usaron o quedaron indisponibles.* Esto es lo que debiera hacer el gobierno en la contabilidad oficial.

J. Ejecutado 1996 y Presupuesto 1997

Cuadro 4: Ejecutado 1996 y Presupuesto 1997			
(en mill. de \$)	Presupuesto 1996	Ejecutado 1996	Presupuesto 1997
Ingresos ordinarios	982,23	1.062,6	1.058,2
Ingresos corrientes	997,8	1.042,5	1.054,1
Ingresos de capital	4,5	20,1	4,1
Egresos ordinarios	1.066	1.060	1.139,9
Egresos corrientes	969,9	985,4	1.034,3
Egresos de capital	96	74,6	105,6
Resultado ordinario	-83,7	2,6	-81,7
Ingresos extraordinarios	0	74,3	54,4
Egresos extraordinarios	0	378,2	53,8
Resultado extraordinario	0	-303,9	0,6
Resultado total	-83,7	-301,3	-81,1
Amortización de la deuda	95,5	315,2	324,5
Financiamiento necesario	179,2	616,5	405,6
Financiamiento total obtenido	134,3	617,7	405,6
Variación de corto plazo de activos y/o pasivos o Resultado	-45	1,2	0

Ejecutado 1996

Los datos más relevantes son:

- Fuerte *déficit* total de \$300 M.
- El *déficit* ordinario desaparece respecto a 1995 por aumento de los ingresos ordinarios en \$70 M y por disminución de los egresos ordinarios en \$135 M.
- Gran desequilibrio en el *resultado extraordinario* por \$300 M.
- La Amortización de la deuda alcanza los \$315 M.
- *Necesidad de financiamiento* por \$616 M.

De la comparación del ejecutado con el presupuestado puede afirmarse que el presupuesto de 1996 tuvo graves errores de estimación:

- Con el aumento de ingresos corrientes 7% (\$75 M) y el aumento de ingresos ordinarios *se cierra el déficit presupuestado en \$84 M.*
- Con ingresos extraordinarios no presupuestados por \$74 M y egresos extraordinarios no presupuestados por \$378 M, *el déficit extraordinario no presupuestado asciende a \$300M.*
- *La Amortización de la deuda fue de \$315 M en lugar de \$95 M.*
- *El Financiamiento obtenido fue de \$617 M en lugar de los \$134 M presupuestados.*

Presupuesto 1997

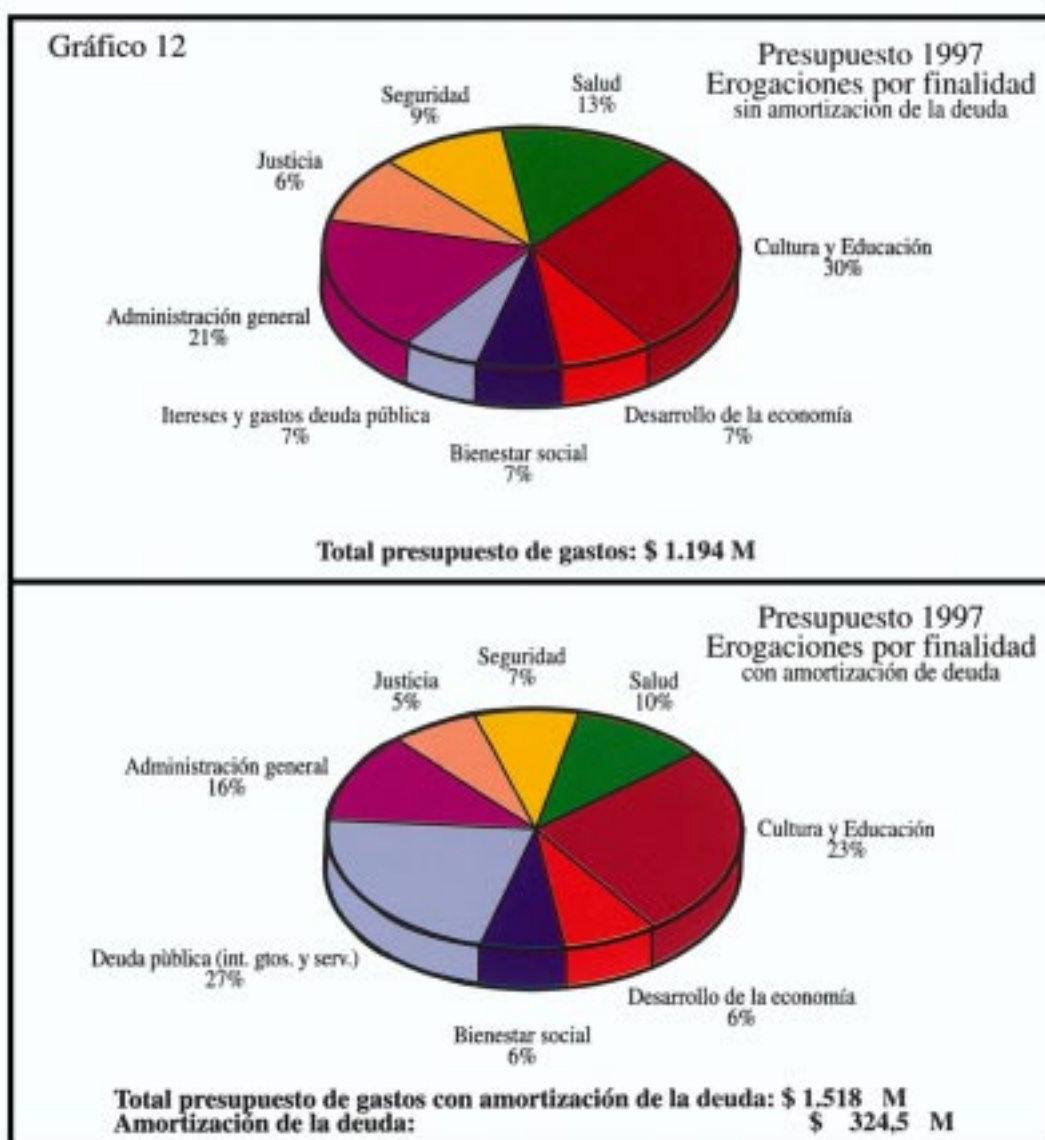
Los datos a destacar son:

- Los ingresos ordinarios se presupuestaron menores que lo ejecutado en 1996 (\$ 1.058 M). Por ello pueden alcanzar una suma MAYOR a la presupuestada.
- Los gastos ordinarios son MAYORES en \$ 80 M que los ejecutados en 1996 (\$ 56 M debido a personal).
- Mayores erogaciones de capital que llegan a \$ 105 M (de \$ 75 M ejecutadas en 1996).
- El déficit ordinario se prevé en \$ 82 M. Puede ser menor por los mayores ingresos posibles.
- Se prevé equilibrio en las cuentas extraordinarias. Puede haber un pequeño desequilibrio si no se realizan los ingresos previstos.
- La amortización de la deuda prevista es de \$ 325 M.
- El financiamiento necesario alcanza los \$ 405 M (amortización deuda + déficit).

Los principales comentarios son:

- Los ingresos ordinarios: pueden ser MAYORES.
- El déficit ordinario puede ser MENOR por aumento de ingresos.
- La amortización de la deuda con datos al 31.12.96 sería de \$ 160 M, muy inferior al cálculo del presupuesto. El cálculo del presupuesto era: Capital deuda consolidada \$ 211 M, más Capital deuda flotante \$ 113 M, totalizan \$ 324 M.
- Por lo anterior, el financiamiento necesario puede ser MENOR por disminución de la amortización de la deuda y por reducción del déficit.

K. Gastos por finalidad

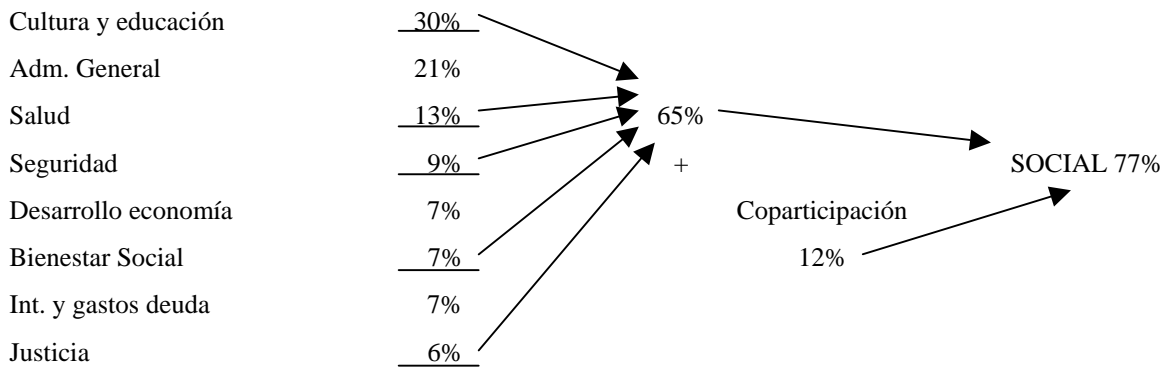


El gasto de la Administración General incluye la coparticipación a municipios la cual representa el 47% de ese gasto (\$150 M de los \$319 M) o el 12% del total del presupuesto de gastos sin amortización de la deuda.

Un aspecto a destacar es que el gasto en intereses y gastos deuda es superior al gasto en Justicia.

Las áreas consideradas como gasto social son cultura y educación, salud, seguridad, bienestar social y justicia y representan el 65% del gasto presupuestado (sin incluir amortización de la deuda). Si se supone que la coparticipación a Municipios es en su totalidad gasto social, debe agregarse el 12% con lo cual el 77% del gasto es de tipo social.

El orden de importancia es:

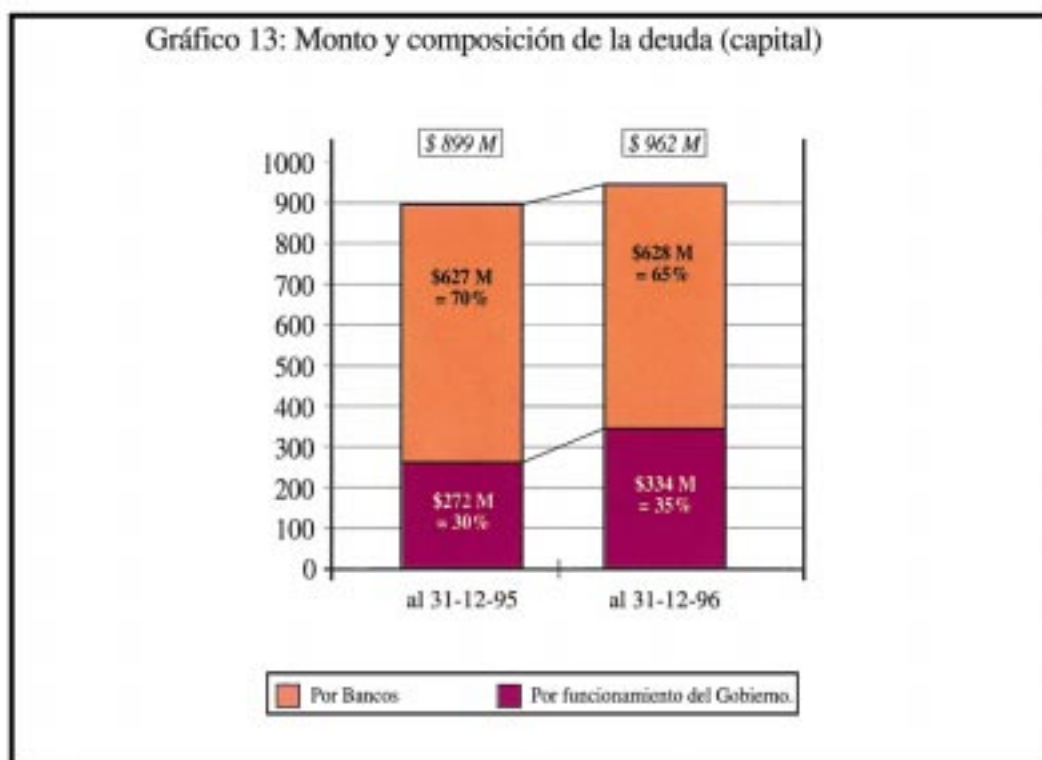


Parte 2

Deuda Pública

*Fuente de información: datos Área Seguimiento de la Deuda Pública,
Ministerio de Economía y Finanzas.
Gobierno de Mendoza.*

A. Deuda Consolidada



La deuda pública provincial ascendía a \$900 M por capital al 31-12-95 y a \$962 M al 31-12-96.

Deuda por funcionamiento del Estado: El stock de deuda por **funcionamiento** del Estado, a fines de 1995 representaba el **30%** con \$272 M.

Se origina en préstamos bancarios para emergencia agropecuaria (\$100 M), préstamos para financiar déficit (\$80 M) y créditos comerciales e internacionales.

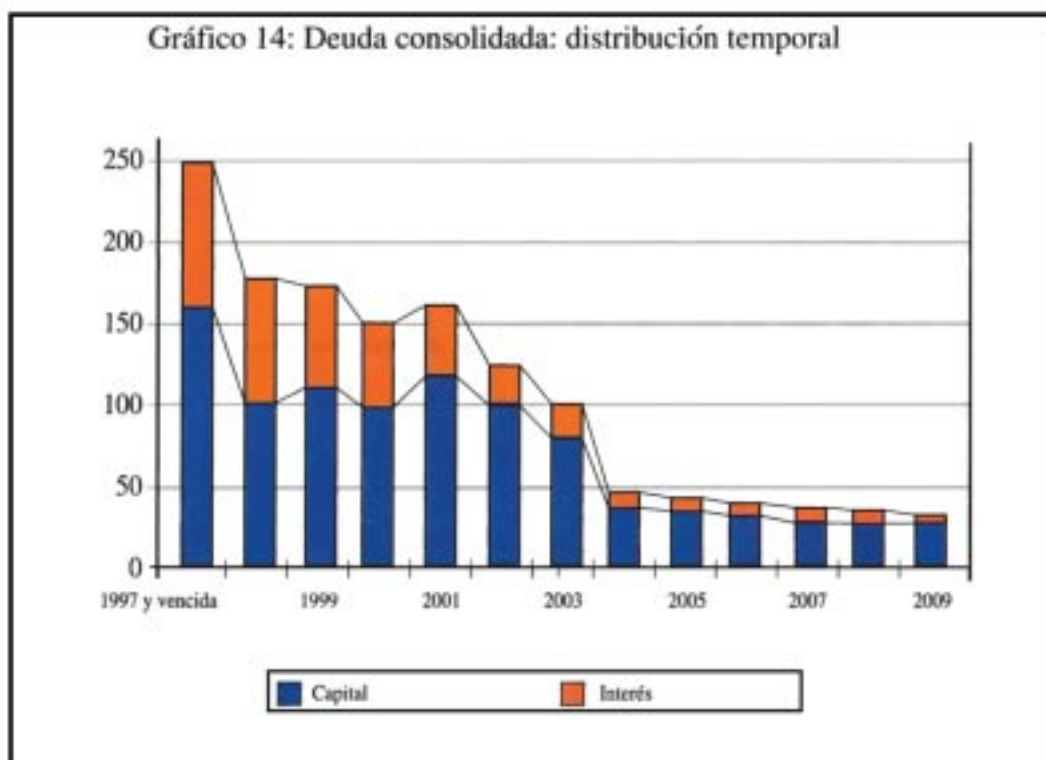
Aumenta en 1996 a \$334 M (en \$60 M) por consolidación deuda con IBM y profesionales de la salud, canje (en exceso) de deuda por emergencia agropecuaria por nueva deuda con banca privada.

Deuda por bancos públicos provinciales:

El stock de deuda por los **bancos públicos provinciales** a fines de 1995 (calculada por datos conocidos en 1996) y a fines de 1996 asciende a \$627-628 M respectivamente.

Los principales conceptos al 31-12-96 son: \$260 M del Fondo Fiduciario, \$94 M del BCRA, \$115 del Banco Galicia, \$40 M del Banco Río, \$16 M de retiros voluntarios y \$47 M de aportes para la privatización.

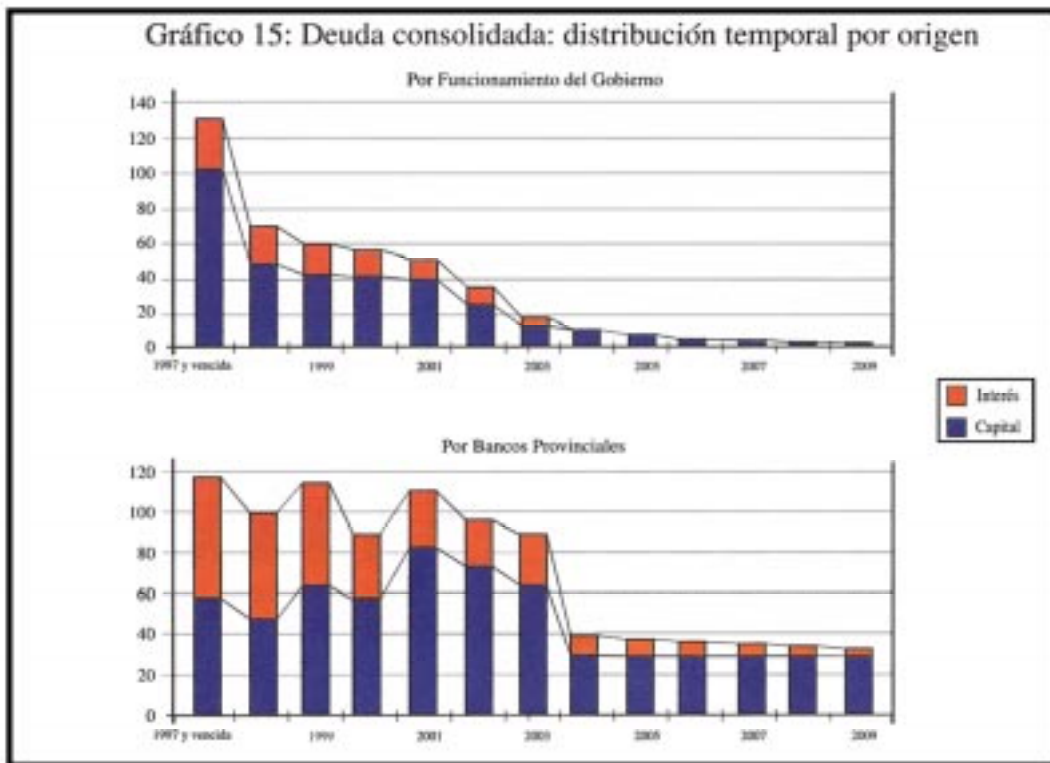
B. Deuda consolidada: distribución temporal



Durante 1997 se debe amortizar el 17% del capital adeudado y hasta el 2000 el 50%. Ello significa una mejora sustancial respecto al perfil existente a fines del 95 ya que, a esa fecha, en el 96 vencía alrededor del 60% de la deuda.

Desde 1998 y hasta el 2002 (5 años más) la amortización de capital es cercana a los \$100 M anuales y los intereses descienden de \$70 M a \$28 M. Con ello, en los próximos 5 años a contar desde 1998, la carga por la deuda rondará en alrededor de los \$150 M por año.

C. Deuda consolidada: distribución temporal por origen



La deuda por *funcionamiento del gobierno* tiene hoy un horizonte temporal relevante de 5 años (más de \$40 M anuales). En el escenario más probable esta situación se irá manteniendo hacia el futuro con la captación de nueva deuda.

La deuda por *bancos* involucra una suma con intereses de \$100 M por año “variando en más o en menos \$10 M”, hasta el 2003, con amortización de capital fluctuante. Los 6 años restantes hasta el 2009 involucran pagos menores a \$40 M anuales.

D. Deuda Flotante

Cuadro 5: Deuda flotante		
(en mill. de \$)		
Concepto	al 31 – 12 – 95	al 31 – 12- 96
Proveedores	25,4	17,8
Juicios	0,8	0,8
Aportes y retenciones	52,3	43,9
Aportes y retenciones (munic.)	7,3	4,8
Sueldos	34,6	33,7
Otros	16,6	14,7
TOTAL	137,1	115,9

Asciende a más de \$100 M al 31-12-96 y se podría reducir, considerando que el gobierno debe funcionar como una empresa “en marcha”, como máximo a \$70 - \$90 M si se consideran sólo sueldos y proveedores.

Parte 3

Propuestas

A. Principales problemas o desafíos

1) *Existe problema "estructural" de déficit ordinario.*

Se percibe un cierto "estancamiento" de los ingresos ordinarios y una tendencia al aumento de egresos ordinarios cuyo componente más importante es el salarial. Existe lucha por el presupuesto de gastos entre los funcionarios ya que no hay incentivos para la reducción de gastos.

2) *Inapropiada distribución de gastos entre corrientes y de capital y, dentro de los primeros, entre bienes y servicios y mano de obra.*

Aparece como inapropiada la distribución de gastos entre corrientes y de capital al ser tan reducido el nivel de los segundos; y, dentro de los corrientes, el porcentaje del gasto en personal es muy elevado.

3) *Existe una carga adicional o extraordinaria para los próximos seis ejercicios por deuda (intereses más capital) de entre \$90 y \$110 M anuales.*

Sumada a la deuda por funcionamiento del Estado la carga es de \$250 M para el año 1997 y de alrededor de \$150 M anuales para los siguientes cinco años. Ello debe analizarse considerando que para 1997 se ha presupuestado un déficit ordinario por \$80 M.

4) *El análisis del gasto por finalidad muestra que los 3/4 del mismo son de tipo social, con lo cual todo esfuerzo que se haga por aumentar la eficiencia del gasto incidirá significativamente en el gasto social.*

La mejora en la eficiencia del gasto social contribuye esencialmente a la redistribución del ingreso ya que al aumentar la eficiencia del gasto social se pueden satisfacer más necesidades o llegar a mayor cantidad de personas de bajos ingresos. Es decir que se mejora relativamente a las personas de bajos ingresos.

5) *El pasado nos mostró tres de los principales males de un deficiente manejo de las finanzas públicas: 1) mal uso de ingresos extraordinarios, 2) aumento significativo de la deuda y, 3) incompleta e insegura información sobre las cuentas fiscales.*

Sus efectos han sido, respectivamente:

- 1) pérdida de oportunidades de inversión provincial
- 2) mayor carga tributaria o disminución de servicios públicos en el futuro por pago de la deuda
- 3) imposibilidad de ejercer un adecuado control de los funcionarios públicos en el manejo de los dineros públicos.

B. Propuestas

Para cada uno de los cinco problemas o desafíos identificados anteriormente se presentan propuestas de solución.

1) Eliminar el déficit ordinario y, en lo posible, proyectar superávits futuros.

Algunas medidas que pueden señalarse son:

- Reducción de la evasión impositiva: requiere la realización de estudios de identificación y diagnóstico de nivel y causas de la evasión y, también, de propuestas para su reducción. El establecimiento de vínculos con otras jurisdicciones que permitan obtener información cruzada, como con la DGI o los municipios, es una herramienta muy útil.
- Gasto en personal: dada su importancia, parece ineludible avanzar hacia un cambio de la legislación laboral del sector público. Se debiera ir hacia una legislación que mejore los incentivos por mayor productividad o buen desempeño y que equipare las condiciones de trabajo y la retribución a las vigentes en el sector privado. De este modo se eliminaría la distorsión desfavorable al sector privado que tiene la actual legislación laboral.
- Coparticipación federal: la mejora en su nivel permite aumentar los ingresos. Es necesaria la realización de estudios de alternativas y su viabilidad política y de acciones concretas con otras provincias.

2) Mejorar la distribución de las erogaciones: inversiones y gastos.

- Proyectar inversiones en base a escenarios sobre crecimiento económico de la región a mediano y largo plazo.
- Mejorar la relación entre insumos (bienes) y mano de obra en la prestación de los servicios públicos para lo que se requiere la revisión de su costo de prestación.

3) Reducir la carga de la deuda.

- Cobro de créditos del Fondo Residual de la privatización de los bancos públicos provinciales Banco de Mendoza y Banco de Previsión Social.
- Venta de activos, privatizaciones y refinanciamiento deuda.

4) Aumentar la eficiencia del gasto.

- Cambiar la legislación laboral hacia una que establezca un sistema de incentivos para la mejora en productividad y buena gestión.
- Estudiar los destinos del gasto con proyecciones estadísticas frente a *distintas alternativas de calidad, población a atender y porcentaje de financiamiento público*.
- Análisis costo-eficiencia del gasto en salud, educación, justicia, seguridad, bienestar social y otros.
- Mejorar las inversiones en capital humano. *Recordar que la cantidad y calidad de la infraestructura social depende del stock y calidad de maestros, médicos, enfermeros, policías, jueces, auxiliares de la justicia, etc.*
- Coparticipación federal y municipal: la asociación entre nivel y eficiencia para la determinación de los montos de coparticipación federal y municipal ayudaría en la obtención de una mayor eficiencia en el gasto.

5) Aumentar la participación del sector privado en el control del manejo de las finanzas públicas.

- Presentación y difusión periódica y sistematizada de las cuentas públicas con esquemas universales para facilitar la comprensión y comparación.
- Auditorías externas no políticas sobre el manejo de las finanzas públicas.

Anexo Estadístico

Cuadro A.1. Presupuestos ejecutados provincia de Mendoza años 1992-1995

Consolidado Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales (caracteres 1, 2 y 3)
Conceptos ordinarios y extraordinarios (en miles de pesos corrientes)

Concepto	1992 (1)	1993 (1)	1994 (1)	1995 (1)	1996 Ejec. (2)	1996 Presup. (3)	1997 Presup.. (4)
1. INGRESOS ORDINARIOS (Corrientes + de Capital)	838.087	1.057.959	1.139.822	994.650	1.062.550	982.270	1.058.200
Ingresos corrientes	830.562	1.046.238	1.126.397	966.047	1.042.450	977.800	1.054.100
De Jurisdicción Provincial	405.087	522.874	563.001	441.492	486.190	448.650	479.500
Tributarios	287.061	353.409	427.499	327.181	323.840	358.900	358.100
Ingresos Brutos	164.400	206.967	230.566	186.996	179.270	193.000	198.000
Inmobiliario	30.321	36.360	55.951	34.885	37.080	55.000	50.400
Automotor	28.369	36.216	47.189	47.334	53.880	46.800	57.000
Sellos	56.800	64.318	85.085	43.385	42.600	37.050	43.500
Otros tributarios	7.171	9.548	8.708	14.582	11.010	27.050	9.200
No Tributarios	118.026	169.465	135.501	114.311	162.350	89.750	121.400
Regalías	54.407	54.181	76.889	54.358	75.300	54.330	67.700
Tasas retributivas de servicios	11.603	12.605	29.360	16.973	18.909	8.750	0
Ingresos por concesiones	13.549	57.808	2.705	1.219	370	1.800	17.100
Otros no tributarios	38.466	44.871	26.548	41.761	68.590	24.870	36.600
De Jurisdicción Nacional	425.475	523.364	563.396	524.555	556.260	529.150	574.600
Coparticipación Federal	356.818	369.625	381.788	368.209	381.430	370.800	418.400
Regímenes especiales nacionales (5)	68.658	153.739	181.608	156.346	174.830	158.350	156.200
Ingresos de capital	7.525	11.722	13.426	28.603	20.100	4.470	4.100
Reembolsos de obras públicas	6.410	11.621	12.659	12.572	9.900	3.860	3.800
Otros recursos de capital	1.115	101	767	16.031	10.200	610	300
2. GASTOS ORDINARIOS (Corrientes + de Capital)	876.903	1.104.720	1.212.389	1.195.614	1.060.015	1.065.950	1.139.900
Erogaciones corrientes	753.262	940.936	1.039.983	1.003.391	946.200	930.970	1.002.300
Personal	452.802	610.008	639.447	653.910	623.300	610.850	641.700
Bienes	47.689	37.471	31.805	32.389	31.200	31.940	40.900
Servicios	94.029	97.998	94.116	103.119	75.200	88.510	98.100
Transferencias	158.742	195.459	274.615	213.972	216.500	199.670	221.600
A Municipios	s/d	s/d	196.571	145.434			154.600
Otras transferencias	s/d	s/d	78.044	68.538			67.000
Erogaciones de capital	69.134	124.753	131.740	111.742	74.636	96.030	105.600
Bienes	3.388	4.927	9.428	8.279		4.500	14.300
Trabajos Públicos	61.240	96.330	88.844	92.658	21.936	41.210	50.400
Aportes de capital						2.500	
Préstamos	2.247	23.496	33.059	6.073	50.100	39.900	39.100
Otras erogaciones de capital	2.259		409	4.732	2.600	7.920	1.800
Otras erogaciones	38.853	30.560	26.763	23.527	0	0	0
Subsidio Caja Jubilaciones	38.853	30.560	26.763	23.527	0	0	0
Intereses y Gastos Deuda consolidada	15.654	8.470	13.903	56.955	(7) 39.179	38.950	32.000
3. RESULTADO OPERATIVO ORDINARIO	-38.816	-46.760	-72.566	-200.964	2.535	-83.680	-81.700

Concepto	1992 (1)	1993 (1)	1994 (1)	1995 (1)	1996 Ejec. (2)	1996 Presup. (3)	1997 Presup.. (4)
4. INGRESOS EXTRAORDINARIOS	0	981.288	366.106	106.738	74.300	0	54.400
a. Juicio ganado por regalías mal liquidadas (6)		696.561					
b. Compensación deudas con la Nación			82.475				
c. Concesión de los Nihuales (11)			145.641	10.000			
d. Otros ingresos no tributarios (10) (11)			13.713	12.246	24.400		
e. Venta de acciones		284.727	124.277	84.492			
f. Ingresos por privatización bancos provinciales							
g. Reembolso de préstamos efectuados a bancos provinciales (9)					49.900		
5. GASTOS EXTRAORDINARIOS	6.961	881.206	240.049	163.433	378.200	0	53.800
a. Aportes de capital y compra de acciones	6.961	590.512	204.129	30.030			
b. Compra de terrenos, presas y líneas de transmisión Los Nihuales		157.107					
c. Aportes a municipalidades del juicio de regalía		83.587					
d. Préstamos a productores (emergencia agropecuaria)		50.000	35.920				
e. Préstamos a los bancos por privatización				133.403			
f. Aporte para privatización de bancos (8)					378.200		
6. RESULTADO OPERATIVO EXTRAORDINARIO (4-5) -6.961	100.082	126.057	-56.695	-303.900	0	600	
7. RESULTADO OPERATIVO ANUAL (3+6)	-45.777	53.322	53.491	-257.659	-301.365	-83.680	-81.100
8. AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA	25.279	19.245	46.675	96.778	(7) 315.200	95.540	324.500
9. FINANCIAMIENTO NECESARIO (7-8)	-71.056	34.077	6.816	-354.437	-616.565	-179.220	-405.600
10. FINANCIAMIENTO TOTAL OBTENIDO	39.429	68.825	148.913	268.907	617.700	134.280	405.600
Uso del crédito	22.678	59.027	62.618	265.857	609.800	130.780	405.600
Entidades financieras	87.193	51.692	30.000	153.728	313.300	95.540	253.100
Otros	14.485	7.336	32.618	25.462	123.200	35.240	152.500
Fondo Fiduciario para privatización de bancos	0	0	0	86.667	173.300	0	0
Aportes no reintegrables	16.752	9.797	29.133	3.050	7.900	3.500	
Remanentes ejercicios anteriores (afectados)	0	0	57.162	0	0	0	
11. RESULTADO FINAL (9+10)	-31.627	102.901	155.730	-85.530	1.135	-44.940	0

Notas

(1) Provisorio a agosto 96, presentado al Tribunal de Cuentas sin aprobación.

(2) Datos provisorios al 31-1-97.

(3) Es el presupuesto aprobado por la Legislatura. El resultado final deficitario se compensa por una "economía" u ahorro forzoso a realizar por el mismo monto ordenado en el articulado de la ley de presupuesto y a distribuir por cada repartición.

(4) En base a proyecto de presupuesto 1997 (con media sanción de la Cámara de Diputados de la Prov.).

(5) Incluye fondos girados por la Nación por regímenes especiales como Fondo Educativo, FONAVI, POSONO, PROSOCO, Transferencia servicios educativos y salud, Infraestructura básica social, etc.

(6) El movimiento reflejado en la ejecución de 1993 es el siguiente \$697 mill. recibidos en BONHIDROS (\$647,4) y en BOCON PROV I (\$49,1). De estos \$551 mill. se utilizaron para comprar acciones de YPF (29 mill. de acciones) parte de estas se vendieron en efectivo por \$228 mill. y otra parte se transfirió al fondo de Transformación y Crecimiento por \$255,8 mill.

(7) Considera la refinanciación de Río y Galicia (emergencia agropecuaria) por Lemhan Brothers y la cancelación anticipada de ejercicios futuros. Importe \$39,2 mill. de intereses y \$178 mill. de amortización.

(8) Incluye amortización de deuda (capital e intereses) devengada y a devengar por la privatización de los bancos públicos prov., a saber: Retiros voluntarios, Banco Nación, Banco Central, Agemofin, capitalización y compromisos asumidos al momento del traspaso (Fuente: "Informe de la deuda". Libro de vencimientos al 31-12-96, Área de Seguimiento de la Deuda Pública).

(9) En mayo se contabiliza devolución de parte de los aportes realizados por la provincia para sostenimiento de los bancos provinciales contabilizados en 1995, producto de la COMPENSACIÓN entre "saldos acreedores" (plazos fijos, títulos, cobertura de cámara y pagos al Banco Nación efectuados

por la provincia por cuenta de los Bancos) y "saldos deudores" (cuentas corrientes patrimoniales de 1994) del gobierno de la provincia en los Bancos de Mendoza y de Previsión Social (según decretos 507 y 508/96). Importe \$49,9 mill.

(10) El valor de 13,713 para 1994 está aproximado.

(11) Las cifras para 1995 están estimadas

Fuente: Asesoría de Gabinete Ministerio de Economía y Finanzas con información de la Dirección de Finanzas de la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas de la Provincia en base a datos de Contaduría General de la Provincia, Subsecretaría de Financiamiento, Área de Seguimiento de la Deuda Pública y Organismos Descentralizados.

Cuadro A.2.: Composición de la Deuda Pública

(en mill. de \$)

	1997 y vencida	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Capital	159.99	100.491	109.406	94.838	118.439	95.627	79.523	33.153	29.045	28.681	27.721	26.526	26.526
Interés	88.946	74.72	63.451	52.12	40.88	28.378	19.085	13.731	11.323	9.18	7.066	5.044	3.104

Por funcionamiento del Gobierno

	1997 y vencida	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Capital	102.26	51.187	42.444	40.849	38.45	25.098	12.169	6.619	3.045	2.681	1.721	0.526	0.526
Interés	29.299	21.462	17.064	12.664	8.454	4.336	2.134	1.185	0.678	0.428	0.211	0.082	0.036

Por bancos provinciales

	1997 y vencida	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Capital	57.736	49.304	66.962	53.989	79.989	70.529	67.354	26.534	26	26	26	26	26
Interés	59.647	53.258	46.387	39.456	32.426	24.042	16.951	12.546	10.645	8.752	6.855	4.962	3.068

Fuente: Área Seguimiento de la Deuda Pública Provincial. Ministerio de Economía y Finanzas. Gobierno de Mendoza.