

REFORMA ECONÓMICA Y DEL SECTOR PÚBLICO EN LA PROVINCIA DE CATAMARCA

Arnoldo Castillo*

La necesidad de una reforma del Estado es consecuencia de múltiples factores: el afianzamiento del proceso democrático, el fenómeno de la globalización, los avances tecnológicos, la inserción del sector privado en roles que hasta no hace mucho resultaban privativos del Estado y, quizás el más importante de todos, la demanda de la propia comunidad, cuyas preferencias han alcanzado a otros bienes y servicios, no sólo los indelegables como justicia, seguridad, educación y salud, sino también la promoción e impulso del desarrollo económico. El Estado debe brindar las condiciones necesarias en infraestructura económica que propendan al crecimiento de la economía y muy especialmente a la generación de empleo.

El modelo vigente en el pasado, que contemplaba al Estado como el principal empleador, está agotado. Las consecuencias están a la vista: niveles pobrísimos de inversión en infraestructura, que no alcanzaban ni siquiera para mantener el capital físico existente, déficits crónicos y endeudamientos crecientes, que limitaron la capacidad de los gobiernos para aumentar o —más aún— conservar estos niveles de ocupación con empleos de muy baja productividad.

La reforma llevada a cabo por el gobierno de Catamarca fue implementada a partir del diagnóstico de situación, no sólo del sector público, sino del conjunto de la economía provincial. Motivo por el cual, la planificación y las sucesivas decisiones tomadas fueron orientadas para llevar a cabo la reforma económica de la Provincia y la reforma del Estado Provincial, dada la inteligencia que ésta última, en sí misma, era condición necesaria pero no suficiente.

Dos indicadores claves sobre el tamaño del Estado hacían necesario plantear la reforma en estos términos. Por un lado, del total de la población ocupada, más del 55% correspondía a empleos del sector público; por otro, la relación Presupuesto Público-Producto Provincial indicaba que el primero equivalía a casi el 60% del segundo. A su vez más del 80% del presupuesto estaba compuesto por erogaciones destinadas al pago de salarios.

Esto determinó que la reforma debía llevarse a cabo bajo dos ejes de atención. En primer término, cambiando la estructura económica provincial para generar un sustancial incremento del Producto, que permitiese la consecuente generación de empleo en el sector productivo; segundo, habida cuenta de que el rubro Salarios era el de mayor participación en la estructura del gasto público, la reforma del Estado debía encararse con políticas graduales y no de shock, ya que esto último suponía bajar bruscamente las remuneraciones de todo el personal o reducir el nivel de empleo público. Cualquiera de estas alternativas alteraría el orden social y, tarde o temprano, haría que se diera marcha atrás en los objetivos propuestos.

Así la reforma debía basarse en: 1. políticas de corrección del déficit fiscal; 2. políticas para crear condiciones favorables a la inversión productiva, así como políticas de obras públicas orientadas a generar infraestructura básica.

1. Política de corrección del déficit fiscal

Dentro de este primer grupo de medidas se atacaron tres objetivos:

a) El sistema previsional de la Provincia,

b) El programa de privatizaciones y concesiones de empresas y servicios públicos,

c) La reforma administrativa

a) El sistema previsional de la Provincia

El desbalance del sistema, que alcanzaba el 50% del déficit presupuestario global, no era el único problema. Un sistema concebido como de reparto presentaba un serio problema estructural que requería una solución de fondo y no de coyuntura.

Con este cuadro de situación, y ante la certeza de la inviabilidad del sistema a mediano plazo, se decidió transferir el sistema previsional provincial al sistema nacional integrado de jubilaciones y pensiones.

Por último, la transferencia fue una medida de marcada significación sobre la estructura económica de la provincia, ya que eliminó una fuerte condición distorsiva que significaba acceder al beneficio jubilatorio quince años antes que un empleado del sector privado. De esta forma se corrigió esta marcada distorsión que operaba como un fuerte desaliento al empleo privado con relación al público.

b) El programa de privatizaciones y concesiones de empresas y servicios públicos

El plan de privatizaciones contempla distintas alternativas, que comprenden desde la venta total del patrimonio estatal —Hotel de Turismo Catamarca—, a la concesión por tiempo determinado de la explotación y prestación de los servicios —Empresa de Energía Eléctrica, Estación Terminal de Omnibus de la Ciudad Capital y Casino Provincial.

En todos los casos las medidas provocaron un automático ahorro fiscal por eliminación del déficit de estas empresas y una mejor administración en las mismas, que asociada al importante flujo de inversiones, provocó en todos los casos un mejoramiento en la productividad y en la calidad del servicio.

c) La reforma administrativa

c.1) Medidas con efectos en el gasto público

- Retiros voluntarios de agentes mediante el mecanismo de Bonos de Creación de Empleo Privado (BOCEP), por el cual 330 personas dejaron la administración pública.
- Mediante Decreto Acuerdo 402/95, se creó el Centro de Control del Gasto en Personal, dependiente de la Dirección Provincial de Recursos Humanos, y la Auditoría de Personal dependiendo directamente del Ministerio de Hacienda y Finanzas. Este instrumento permite tener supremacía funcional sobre todas las oficinas de personal, cualquiera sea su naturaleza jurídica, accediendo al monitoreo de las políticas de personal y de los procedimientos aplicados para liquidar y pagar haberes.
- Diseño de las Plantas Orgánico Funcionales (P.O.F.) en el sector educativo, que permitió reducir casi 1000 cargos.
- Establecimiento de un nuevo nomenclador de Cargos docentes para todos los niveles de enseñanza de la provincia, regulando la carga horaria, valor índice del cargo y puntos para establecer la compatibilidad y acumulación horaria.
- Privatización del servicio de Medicina Laboral para el control médico de ausentismo del personal dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. Desde su implantación el nivel de ausentismo se redujo del 9,7% al 3%, en promedio.
- Por Decreto Acuerdo 1185/95 a partir del primero de mayo de 1995 se suprimieron todos los cargos vacantes registrados o que se registren con posterioridad, en el ámbito de la Administración Pública Provincial Centralizada y Descentralizada, excepto cargos incluidos en la Planta Orgánica Funcional.
- Por Decreto Acuerdo 453/94, a partir de marzo de 1994 se redujeron en un 50% las horas extras,

extensión horaria y los gastos de viáticos.

- Por Decreto Acuerdo 2528/94 se establece con carácter obligatorio en todo el ámbito de la Administración Pública la aplicación del Precio Testigo de Mercado, el cual es la base de todo proceso licitatorio o de concurso.
- Programa de Capacitación para la Administración Pública Provincial (PROCAP), financiado con recursos provinciales.

El impacto de esta política de personal se refleja en las ejecuciones presupuestarias. Así las erogaciones en concepto de salarios disminuyeron en más del 15% en el período 1994-1997.

c.2) Medidas con efectos en los ingresos públicos

Se implementó en la Administración General de Rentas un plan de mejoramiento de la administración tributaria provincial, basado fundamentalmente en un esquema de informatización de la base de datos actualizada y en la aplicación de cambios sustanciales en los mecanismos de gestión de cobros. Los resultados son más que satisfactorios ya que los valores de recaudación resultaron ampliamente superiores a los de años anteriores.

En 1996 la recaudación se incrementó en un 38% respecto a 1995 y en 1997 el crecimiento es del 16,4% en relación al año anterior. La participación de estos ingresos en el total de recursos pasa de un 8,3% en 1994 a un 11,5% en 1997. No obstante, la diferencia de los montos actuales de recaudación con los potenciales, sigue siendo muy significativa, lo cual obliga a redoblar los esfuerzos para mejorar la Administración Tributaria.

El proceso de reforma fiscal iniciado en 1994, expuesto sintéticamente en los párrafos anteriores, permitió reducir el déficit en forma paulatina. A pesar de que este gradualismo produjo un incremento en los niveles de endeudamiento, los resultados son altamente positivos.

Las ejecuciones presupuestarias muestran un superávit corriente, que se destina a una asignación creciente hacia la obra pública, cuya participación en el total de gastos se incrementó en un 80% desde 1994 hasta el presente.

El Presupuesto Público en el contexto de transformaciones

En este contexto se elaboró y se está ejecutando el Plan Estratégico Consensuado para la provincia en el que participan todos los sectores representativos de su economía, que encuentran en él un ámbito propicio para volcar sus inquietudes y cuyos ejes principales son la base para elaborar los programas anuales y plurianuales que se vuelcan en el Presupuesto.

De esta forma, Catamarca ha avanzado en su decisión reformista, orientándola hacia su Administración Financiera mediante la redefinición y reformulación de la materia presupuestaria. En particular, se elaboró por primera vez durante 1996, el Presupuesto correspondiente al ejercicio financiero 1997 utilizando la moderna técnica de presupuestación "por programas". Ello permite reflejar las relaciones insumo-producto de las metas a nivel institucional y constituye el punto de partida para la asignación financiera de los recursos.

A ello debemos agregar que para formular el Presupuesto del ejercicio financiero 1998 se adicionó un gran paso que constituyó la instalación y empleo del sistema integrado provincial de administración financiera — SIPAF—, el cual no sólo permite administrar el Presupuesto en todas sus etapas (formulación, elaboración del proyecto de ley de Presupuesto, modificaciones, programación y reprogramación de la ejecución), sino que prevé en un muy corto plazo su interrelación con los sistemas de contabilidad y tesorería y la extensión ordenada de su interrelación con otros sistemas.

De este modo, la formulación presupuestaria deja de ser una mera distribución de partidas elaboradas sobre la base de ejecuciones anteriores y cuya fijación de techos está asociada con la proyección de recursos, para pasar a una etapa superadora donde el presupuesto es el plan de gobierno de un año, con objetivos a cumplir bien definidos y cuyas metas se cuantifican y permiten un control de gestión efectivo en cada una de las jurisdicciones.

Los aspectos mencionados coadyuvan a mejorar la eficacia de la gestión pública, pero es necesario, al mismo tiempo, lograr su eficiencia. El Estado se ve obligado a evaluar los mismos aspectos que permiten la perdurabilidad de las empresas privadas, tales como rentabilidad, productividad y costos; y ello sólo es posible si se cuenta con información oportuna y confiable para la toma de decisiones.

La gestión financiera de gobierno no puede estar ajena a este proceso de cambio, su ineficiencia es un costo que la sociedad no tiene obligación de pagar. La asignación de los créditos a comienzos del ejercicio no puede continuar siendo una puerta abierta para que los organismos gasten sin control. Al no contar con información en tiempo real, la regulación de la ejecución presupuestaria se limita a la autorización de los pagos por parte del subsecretario de hacienda de turno, pero cuando los gastos ya se han devengado.

Al no existir una administración financiera planeada, la necesidad de financiamiento se produce no sólo como consecuencia del déficit proyectado del año, sino también por los desajustes de corto plazo que no se pueden evitar. Gran parte del endeudamiento provincial se originó en esta situación y los problemas financieros de corto plazo se convirtieron en problemas económicos de mediano y largo plazo.

El nuevo sistema de administración financiera, al ser un sistema integrado, permite contar con información en tiempo real, las autorizaciones para devengar son trimestrales y la liberación de los pagos tienen efecto de acuerdo a la disponibilidad de recursos en el momento en que se realizan. El crédito tiene destinos perfectamente asignados, fruto de una previsión financiera controlada y deja de ser consecuencia directa de las urgencias.

El sistema de inversión pública de Catamarca

El gran tema pendiente de explicación es el proceso de asignación del gasto. Su eficiencia no depende sólo de la instrumentación de la Ley de Administración Financiera. Se ha mejorado la formulación presupuestaria, contando con una herramienta política que permite identificar la demanda social —Plan Estratégico Consensuado—; por otra parte, la elaboración de un presupuesto por programas permite satisfacer adecuadamente esta demanda y fijar indicadores como metas a cumplir que constituyen un elemento muy útil para controlar la eficacia de gestión de cada funcionarios.

Todo esto, sin embargo, no asegura que la asignación primaria de los recursos maximice el bienestar social o que, al menos, tienda a ello. Con la aplicación de este sistema tampoco se asegura que el cumplimiento de las metas propuestas esté asociado con el objetivo de costo-eficiencia, es decir que se elaboren teniendo en cuenta que los costos de cada programa sean los más bajos para el cumplimiento de sus metas.

Actualmente, la asignación de los presupuestos de capital a los distintos ministerios y reparticiones públicas no tiene relación con la rentabilidad de los proyectos a ejecutarse o que se encuentran a la espera de financiamiento. Se ejecutan proyectos sin conocer su rentabilidad o bien, se postergan otros de una alta rentabilidad por falta de presupuesto.

Para resolver todos estos inconvenientes, Catamarca está desarrollando el sistema de inversión pública que será el complemento más adecuado para la aplicación de la Ley de Administración Financiera. A partir de la segunda mitad de 1998, todos los proyectos de inversión pública que componen los programas presupuestarios, pasarán obligatoriamente por el tamiz de dicho sistema, por lo que se formularán y evaluarán desde el punto de vista financiero, económico y social, de manera de conformar un ranking de prioridades y brindar a los decisores políticos un importante abanico de alternativas técnicas que les permitan ejecutar sus programas respetando el criterio de costo-eficiencia.

Otro objetivo de este sistema es evitar la duplicidad de esfuerzos y gastos entre instituciones relacionadas con un proyecto debido, básicamente, a la falta de información y coordinación.

Esto obliga a uniformar el modo de cuantificar y valorar los beneficios y costos asociados a un proyecto para que la provincia disponga de metodologías comunes, para formular, preparar y evaluar proyectos específicos.

La Subsecretaría de Planificación y Control de Gestión cumplirá las funciones de revisar cada uno de los proyectos, confeccionar metodologías específicas de evaluación, calcular los precios sociales y mantener

actualizado el inventario de los proyectos. Asimismo podrá proponer al gabinete provincial descartar los proyectos cuya rentabilidad o costo-beneficio sea inferior a las que exija el Plan Estratégico Consensuado.

Con ello superaremos los problemas de encarar reformas aisladas, que sólo permiten lograr objetivos particulares sin considerar las necesidades del conjunto. Aspiramos a una integración de los sistemas, lo que implica unir esfuerzos para acceder a información de la gestión financiera pública, algo que constituye el punto de partida para tomar decisiones orientadas a lograr un funcionamiento eficiente del sector público provincial.

2. Reformas que crearon condiciones favorables a la inversión productiva

Existe un fuerte consenso acerca de por dónde pasará el futuro económico de Catamarca, y es importante señalar que el Plan Estratégico Consensuado ha definido un modelo de desarrollo cuyos ejes y objetivos estratégicos señalan el marco global de las políticas públicas y privadas para los próximos años, definiendo además un conjunto de programas y proyectos que constituyen fuertes instrumentos operativos para el desarrollo de dichas políticas.

Con la firme decisión de desarrollar en escala la actividad minera, el gobierno de Catamarca creó las condiciones jurídicas que dieron seguridad y estabilidad a estas inversiones de muy largo plazo. El cambio estructural en las reglas de juego quedó plasmado en la adhesión de la provincia a la Ley de Inversiones Mineras, a la Ley de Reordenamiento Minero y al Acuerdo Federal Minero. A su vez, mediante Ley Provincial 4757, se legisló lo referente a las "regalías" mineras.

Este cambio jurídico esencial fue acompañado por la concesión de las áreas mineras al sector privado. Una sola de ellas, conocida como Bajo La Alumbraera, determinó un proyecto cuyo nivel de inversión es próximo a los 1.300 millones de dólares.

El valor agregado minero superior a 400 millones de dólares anuales, con destino principal a la exportación, que maneja anualmente insumos por alrededor de 250 millones de dólares en bienes y servicios, es realmente una oportunidad excepcional, tanto para la radicación en la provincia de capitales dedicados a la provisión (con grandes ventajas impositivas y estabilidad fiscal por 30 años), como para asociarse comercialmente al empresariado local a través de "joint-ventures" u otro tipo de formas de negocio posibles.

Hoy puede decirse con orgullo que, a partir del funcionamiento a pleno de los megaproyectos mineros en marcha, el producto bruto provincial crecerá en tal magnitud que dará un importante impulso a la balanza comercial argentina. Cuando en pocos meses esto suceda, Catamarca pasará a ser la principal provincia exportadora del Noroeste argentino.

Sólo por el efecto directo de los valores agregados por los megaproyectos de Bajo de la Alumbraera (oro y cobre) y El Salar del Hombre Muerto (sales de litio), se espera que el crecimiento del PBG en 1997 haya sido superior al 10%. Esto implica, a valores corrientes, un producto bruto total de, aproximadamente, 1.398 millones de pesos.

En materia agropecuaria, se maximizó la oportunidad que generaba el régimen de diferimiento impositivo, donde los instrumentos y mecanismos dictados por la provincia tendieron a priorizar los proyectos de alto nivel de ocupación de mano de obra y el nivel y calidad de los flujos de inversión comprometidos.

El resultado de la aplicación de estos criterios determinó un nivel de inversión de 900 millones de dólares en los próximos ocho años y la generación directa de más de 1.700 puestos de trabajo. Por otra parte se estima que el proceso de industrialización de los productos demandará inversiones cercanas a los 1.000 millones de pesos y duplicará la mano de obra empleada en el sector primario.

No menos importante es el programa de obra pública para generar infraestructura básica.

Se priorizaron a tal fin obras viales y eléctricas. En materia de red vial se trabaja en tres programas simultáneos: el que integra a las ciudades de la provincia, el de integración de los asentamientos productivos y el de integración binacional a través del Paso de San Francisco con la III región de la república de Chile.

Las metas en materia de obras de electricidad están determinadas en contrato de concesión de la empresa,

a las cuales se destinan el 100% de los recursos del FEDEI, así como el 30% disponible del Fondo Compensador Tarifado.

En este contexto, Catamarca apuesta a convertirse en uno de los focos principales de progreso en la región, por cuanto dentro de su territorio se verifica un desarrollo productivo sin precedentes en la historia nacional, por medio del cual no sólo se beneficia la provincia, sino la región en su conjunto.

Dada esta realidad, se trabaja desde hace tiempo para aumentar el nivel de conocimiento sobre las oportunidades comerciales y de negocios y, mediante el contacto permanente con inversores y la sociedad, se ha logrado mejorar la situación económica y social de Catamarca, habiéndose producido un importante incremento de la participación del sector privado en el producto bruto y un aumento sostenido del comercio exterior.

Tanto el gobierno como el sector privado catamarqueño están decididos a transformar las debilidades en fortalezas y las amenazas en oportunidades para hacer de la provincia un verdadero polo de desarrollo.

Sin dudas se ha avanzado mucho en esta materia pero mucho mayor es el compromiso de hacer realidad nuestros objetivos sea en la forma ya esbozada o con la ductilidad suficiente para receptar y adecuarnos a las necesidades de cambio que la realidad nos imponga día a día.

Catamarca ha dejado atrás una historia de decadencia y frustraciones, siguiendo un camino sacrificado pero promisorio para garantizar a las nuevas generaciones un futuro cierto, con libertad, equidad y participación.

* Arnoldo Castillo es actual gobernador de la provincia de Catamarca y presidente del comité provincial de la Unión Cívica Radical. Fue intendente de la ciudad de Catamarca.