

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

LA REFORMA DEL ESTADO EN LA PROVINCIA DE SAN JUAN

Jorge Escobar*

El concepto de reforma del Estado suele ser vinculado estrictamente con el aparato burocrático estatal; así, la contención del gasto, la reducción de agentes y del déficit fiscal, han sido argumentos y paradigmas de reformas que tuvieron escasa duración y magros resultados.

A partir de los años 30 y hasta mediados de los 40 se produjeron profundos cambios políticos, sociales y económicos ocurridos de la mano de la crisis del estado gendarme y en medio del surgimiento de los primeros gobiernos populistas. Desde entonces y hasta la administración justicialista de 1989, las experiencias reformistas fueron apenas procesos intraburocráticos, más cercanos a una reforma administrativa que a una reforma estructural del Estado.

La Reforma estadual es un proceso, un fenómeno político al que asistió Argentina y que modificó las relaciones entre el Estado y los diferentes actores sociales. Justamente allí radica la diferencia de la reforma encarada por el presidente Carlos Menem con los intentos anteriores. Este fenómeno criticado, admirado, combatido y compartido es, sin duda, una de las características más sobresalientes de la Argentina de los 90.

1. El marco socio-económico de la reforma sanjuanina

Históricamente, San Juan sostuvo su economía en la dinámica del sector agropecuario caracterizado por el monocultivo de la vid, especialmente de variedades cuyo alto rendimiento y baja calidad las hacían aptas para elaborar vinos comunes de mesa destinados al mercado interno.

Como la sanjuanina, otras economías regionales de monocultivo (algodón en Chaco, caña de azúcar en Tucumán, yerba mate en Misiones), se desarrollaron al amparo de un Estado benefactor, intervencionista y regulador que posibilitó a las provincias y al país el logro de algunos objetivos de crecimiento económico y de desarrollo social. Pero, como consecuencia de su propia evolución y de diferentes hechos ocurridos en el mercado mundial, este modelo terminó por convertirse en obsoleto e ineficaz y ya en los 80 parecía una perversa mezcla de socialismo desregulado y capitalismo subsidiado que generaba altos índices de inflación, inestabilidad monetaria y constante caída en los ingresos reales de la población.

Esta situación derivó rápidamente en una crisis de las economías regionales a partir de la conjunción de tres factores:

- caída significativa de los precios,
- decaimiento de los niveles de consumo,
- grandes volúmenes de sobreproducción.

A mediados de los 70, esta combinación de factores provocó en San Juan una crisis vitivinícola que se pretendió superar reiterando una fórmula otrora exitosa: regular y restringir la oferta. Pero tales medidas no

sólo carecieron del efecto deseado, sino que, en algunos casos, agravaron la situación.

La respuesta política fue tan simple como desacertada: para enfrentar el estancamiento económico, los diferentes gobiernos de la Provincia aumentaron los salarios y el empleo público, con lo cual incrementaron el gasto público.

Esta sobredemanda al Estado provincial desató en 1994 una crisis en las finanzas públicas que repercutió en todo el sistema productivo. El dato más contundente lo brinda la evolución del Producto Bruto Geográfico (PBG) que comenzó a disminuir su lento ritmo de crecimiento.

2. Antecedentes de la reforma

Como se dijo, entre 1992 y 1994 las finanzas públicas sanjuaninas atravesaron una delicada situación dado que las erogaciones sobrepasaron la expansión de los ingresos provocando la negatividad del ahorro corriente y del resultado operativo primario.

En 1995 —tras la brusca caída de los ingresos, en particular los vinculados a tributos y tasas ‘transitorias’ y a las leyes especiales de coparticipación— se presentó un panorama aún más crítico e insostenible, cuando las cuentas fiscales se deterioraron como consecuencia de la contracción de la actividad económica. Por tanto, conviene centrar el análisis de lo sucedido entre 1992 y 1995.

Evolución del ahorro corriente (en miles de pesos corrientes)

Concepto	1992	1993	1994	1995
Ingresos Corrientes	395.533	474.124	617.625	442.479
Erogaciones Corrientes	399.945	560.038	661.205	631.848
Ahorro Corriente	-4.412	-85.914	-43.580	-189.369

Fuente: ejecuciones presupuestarias

¿Qué factores determinaron la creciente necesidad de financiamiento de San Juan y qué medidas adoptó el gobierno provincial para responder a la crítica situación?

Para responder a estos interrogantes conviene analizar en detalle los principales componentes de los gastos e ingresos provinciales, no sin antes apuntar que en la delicada situación fiscal de la provincia influyó más la expansión del gasto que la evolución de sus ingresos.

En efecto, los ingresos corrientes crecieron significativamente hasta que pasado el segundo cuatrimestre de 1994, comenzaron a deteriorarse.

Por lo general, se observó un mayor dinamismo de los recursos provinciales respecto a los fondos coparticipados: mientras que en el período que nos ocupa, los primeros crecieron a una tasa del 13% anual, la coparticipación lo hizo en un 4%.

Evolución de los Gastos (en miles de pesos corrientes)

Concepto	1992	1993	1994	1995	1995-92 Incremento
TOTAL	444.400	634531	781219	668924	224524
CORRIENTES	399.945	560.038	661.205	631.848	231903
- Personal	248.706	349.197	425.820	417.968	169242

- Bs y Ss personales	44.409	54.921	55.583	40.344	-4065
- Intereses de la deuda	1.525	6.004	5.162	1.527	2
- Transferencias	105.305	149.916	174.640	172.009	66704
DE CAPITAL	44455	74493	120014	37076	-7379

Fuente: ejecuciones presupuestarias

La recaudación, que en 1994 había disminuido un 6%, cayó drásticamente al año siguiente en un 20%. Por su parte, entre 1992 y 1994, los gastos (tanto los corrientes como las erogaciones de capital) mostraron una continua tendencia a crecer, básicamente por trabajos públicos e inversión financiera. Recién en 1995 — como consecuencia de la significativa caída de recursos— disminuyeron las erogaciones de capital.

Entre 1992 y 1995, los gastos corrientes crecieron más del 50%, implicando los gastos en personal casi las tres cuartas partes de esa expansión y los gastos por transferencias el cuarto restante.

En particular, entre 1992 y 1994 aumentaron en modo significativo las liquidaciones salariales de todos los escalafones, destacándose las correspondientes al sector educativo.

En la provincia más del 60% de los asalariados se ubica en el Sector Público provincial o municipal. Dada esta situación, de muy compleja corrección, no extraña que las erogaciones originadas en dichas plantas, superaran el 50% del gasto provincial y el 60% de los gastos corrientes.

Al analizar la evolución de la planta de personal de la Administración Central se constata que entre 1992 y 1994 el número de empleados públicos de la provincia pasó de 31.109 a 36.490.

Este crecimiento de algo menos del 20% del empleo público provincial habría sido acompañado por un aumento de los niveles salariales.

La evolución de los gastos en personal arrastró, a su vez, al de las pasividades y a los sueldos de los docentes privados.

Las transferencias a los municipios casi se duplicaron entre 1992 y 1994, pasando de 40.8 a 77.8 millones de pesos, sin contar los aportes discrecionales del tesoro provincial.

El continuo crecimiento de los gastos totales por encima de los recursos provinciales derivó en un permanente aumento del uso del crédito, provocando un significativo crecimiento de la deuda provincial y condicionando, a través de sus servicios y amortizaciones, la evolución de las ejecuciones presupuestarias posteriores.

3. 1995, un punto de inflexión en las finanzas públicas de la Provincia

3.1. La estrategia y sus condicionantes

A partir de 1995, el gobierno provincial comenzó a desarrollar una estrategia de reforma que aplicaría plenamente desde entonces mediante una serie de medidas que significan un punto de inflexión en la situación provincial. Estas medidas, de por sí relevantes (ver punto siguiente), cobran aún mayor envergadura si se analiza la situación socioeconómica bajo la cual se implementó este plan de gobierno.

Por un lado, y según se indicó, la evolución del PBG mostraba una performance negativa; por otro, la tasa de desempleo evidenciaba una clara tendencia creciente, alcanzando un pico de 13.9% en octubre de 1995.

Este marco macroeconómico y las dificultades financieras del período, condicionaron, no sólo la velocidad que originariamente se quiso imprimir a la reforma, sino también la performance de los indicadores fiscales.

Si se recuerda que en 1995 los empleados públicos (provinciales y municipales) representaban más del

60% del total de los asalariados, se entenderá que cualquier disminución que se hubiese planificado en las plantas funcionales o en los salarios debía ser estudiada con extremo detenimiento.

En efecto, cualquier medida contractiva que se dispusiera —dadas las características del mercado laboral sanjuanino— podría tener consecuencias fiscales no deseadas en la recaudación tributaria provincial.

Por tanto, bajo ciertas características estructurales, la consecución de determinadas metas fiscales —medidas con indicadores tales como Empleo Público/Habitante, y Gasto-Corriente/Gasto-Total o Recursos-Corrientes/Coparticipados— podrían verse demoradas, en el contexto de una política macroeconómica que impulsara el crecimiento económico y el mantenimiento de la tasa de actividad y de los niveles de desarrollo social existentes.

Es de destacar que en el período analizado se transfirieron los servicios educativos nacionales a la Provincia, lo que obligó a reformular los objetivos y las políticas educativas como también a adaptar el sistema a los nuevos planteles.

En el ámbito nacional, la imposibilidad de alcanzar acuerdos en la sustitución de Ingresos Brutos y en la Ley de Coparticipación, limitaron ciertas medidas originalmente planificadas por la Provincia. La falta de consenso se repitió en la órbita provincial y determinó que gran cantidad de medidas a instrumentar debieran respetar los tiempos de discusión política que requiere el ámbito legislativo.

Las limitaciones de la estructura ocupacional y productiva de San Juan, también condicionaron la naturaleza de la estrategia empleada para lograr el equilibrio fiscal.

En este sentido, no era razonable esperar que disminuyeran los gastos totales de la Provincia, sino —por el contrario— que se produjera una elevación mínima acorde con el crecimiento vegetativo de la población y que se recompusieran las erogaciones eliminando las ineficiencias que ciertamente existían y que generaban elevados gastos en personal por habitante.

El saneamiento de las finanzas provinciales —primera etapa de cualquier proceso de reforma— surgiría entonces de fortalecer los recursos propios, de ahí que las acciones destinadas a mejorar y modernizar la administración tributaria provincial y a reactivar la economía real, constituyeran la piedra angular del Programa de Reforma encarado por la Provincia.

3.2. Los contenidos del programa de emergencia

La crítica situación fiscal de 1994 y 1995 exigía medidas urgentes y concretas. La firmeza del gobierno y el apoyo de los diferentes sectores de la población permitieron tomar una serie de medidas de emergencia, algunas de ellas muy duras, orientadas a mejorar la posición financiera de la provincia. Entre ellas, destacamos:

- a) Disminución de la planta de personal.
- b) Reducción de los niveles salariales de los empleados públicos.
- c) Transferencia de las cajas de jubilaciones provinciales.
- d) Limitación presupuestaria de las transferencias a municipios.
- e) Adecuación de la legislación tributaria provincial eliminando gradualmente impuestos ineficientes y distorsivos.
- f) Contratación y puesta en marcha de un proyecto de mejoramiento catastral que tuvo fuerte implicancia en los alcances de la base imponible del impuesto inmobiliario.
- g) Contratación, implementación y puesta en marcha de un sistema de control de grandes contribuyentes (abarca más del 80% de los contribuyentes).
- i) Robustecimiento de los planes de fiscalización.

j) Saneamiento de la cartera de préstamos del FONAVI.

k) Inicio de un programa de privatizaciones mayores (energía, banca, agua y juegos de azar)

Estas medidas permitieron una rápida salida de la situación de default en la que habían caído las finanzas provinciales y posibilitaron, por primera vez en muchos años, que el ahorro corriente resultara positivo.



3.3. La reforma de mediano y largo plazo

Si en una primera etapa lo más importante fue restablecer el equilibrio financiero fiscal, nunca se perdió de vista la necesidad de tomar medidas de política económica y social dirigidas prácticamente a todos los estamentos del sector público provincial.

El objetivo era comenzar a perfilar un Estado capaz de crear las condiciones políticas que acompañaran el esfuerzo de un sector privado moderno y constituido en el principal protagonista del crecimiento económico.

Este modelo debía asegurar estabilidad económica, libertad de mercado, integración a los mercados regionales, equilibrio en las finanzas públicas y eficiencia en la prestación de los servicios sociales básicos, condiciones necesarias para que el Estado dejase de ser una pesada carga para quienes trabajan y producen y se convirtiera en un articulador de los intereses de diferentes sectores.

Para lograr este propósito los ejes más significativos del programa de gobierno fueron:

a) Con relación a la reorganización y fortalecimiento del Estado

- Estricta sujeción a la Ley de Presupuesto.
- Mejoras en la administración de recursos humanos, principalmente en el control del ausentismo tercerizando las auditorías médicas.
- Reformulación del sistema de remuneraciones provincial.
- Mejoras en la gestión municipal.
- Instrumentación de un sistema de evaluación de proyectos de inversión pública.

b) Con relación a la desregulación y a las privatizaciones

- Establecimiento de un marco legal para privatizar las empresas públicas provinciales.
- Privatización de servicios eléctricos.

- Privatización del Banco provincial
- Convocatoria a la licitación de Obras Sanitarias.
- Licitación del casino Provincial.
- Concesión del servicio de transporte de pasajeros

c) Con relación a la eficiencia y equidad del gasto social

- Ley de Emergencia Educativa.
- Ley de Franquicias y Licencias.
- Ley Provincial de Educación.
- Ley de Ratificación del Pacto Federal
- Avances en el diseño e implementación de un modelo de gasto social en salud y educación.
- Diseño de las plantas funcionales.
- Saneamiento de la obra social provincial.
- Programa de construcción de 6500 viviendas urbanas y rurales.

d) Con relación a obras de infraestructura y desarrollo económico

- Generación de obras hídricas, hidráulicas y viales, como "Cuesta del Viento", "Caracoles" y "Punta Negra", el Corredor Bioceánico con la ruta nacional N°150, la Zona Franca en el Departamento de Jáchal, recrecimiento de los principales canales de riego, etc.
- Desarrollo de la minería en un área de 32.600 km² mediante proyectos de exploración y el inicio de la explotación del Pachón con una inversión estimada de 1.000 millones de pesos, son una clara señal de la activación del sector en la Provincia. Treinta y tres de las cincuenta empresas multinacionales que operan en Argentina desarrollan tareas de exploración en la Provincia de San Juan.
- Promoción agrícola: 345 proyectos aprobados, que abarcan más de 70 mil hectáreas y una inversión de 960 millones de pesos, que —entre otros servicios— demandarán frío, transporte, profesionales. Un dato importante: hoy en San Juan se están instalando 17 pequeños frigoríficos y se proyectan otros cuatro de alcance regional y de gran envergadura. Esto prevé una demanda de 20 mil puestos de trabajo permanentes y transitorios.
- Promoción Industrial: son más de 100 las empresas que, entre ampliaciones y nuevas, generarán inversiones por 230 millones de pesos y una ocupación permanente de 2.500 operarios, colocando a la Provincia en el noveno lugar del ranking industrial argentino.

4. El San Juan que viene:

proyecciones de una provincia en crecimiento

La Reforma buscaba una rápida salida para la economía provincial y, a la vez, comenzar a mejorar los índices sociales. Los datos que siguen muestran que transita por el camino correcto:

En 1995, las exportaciones sanjuaninas comenzaron a aumentar hasta triplicarse en 1996 con respecto a las de 1994. Los productos primarios de origen agropecuario tuvieron un incremento promedio del 42%; las manufacturas de origen agropecuario, un 48% y el resto de las exportaciones (priman las manufacturas industriales), un 31%. Las uvas en fresco, los melones, el aceite de oliva, las aceitunas, las pasas de uvas, el mostos y los vinos son los productos que más han crecido.





Respecto a las zonas económicas con las que San Juan comercia internacionalmente, el MERCOSUR es su comprador más importante con un 31%; lo sigue el NAFTA con el 19%; luego, la UE con el 18%; exportándose el 32% restante a otras partes del mundo.

Si se analizan las exportaciones por países, surge que Brasil, EEUU y Chile concentran más del 50% de nuestro intercambio comercial.

Durante 1997, las exportaciones superaron en más del 5% a las de 1996. En igual período la producción primaria de origen minero creció un 113% y las manufacturas de origen industrial un 24%.

De consolidarse esta tendencia, la industria y la minería, pasarían a ser los sectores más dinámicos dentro del comercio exterior de la Provincia.

Sin duda, el crecimiento de las exportaciones provinciales se enmarca en la estrategia nacional de integración política y económica con el resto del mundo.

Entre 1995 y 1996 el PBG se incrementó en un 26%, acompañando la tendencia nacional. Los sectores que más crecieron fueron el agropecuario (38%), la industria (50%), la construcción (86%), el transporte (35%) y el financiero (29%).

Por otra parte, entre 1995 y 1997 la superficie cultivada en la Provincia aumentó un 28%, al pasar de 66.493 hectáreas a 85.095 hectáreas.

Este crecimiento comienza a impactar en el bienestar de la población. Así como el sector externo es una de las variables clave para analizar el desempeño de la economía, la desocupación es uno de los indicadores principales de la situación social en la Provincia.

En este sentido, debe subrayarse que, según mediciones oficiales (Encuesta Permanente de Hogares - INDEC) la desocupación cayó de un 14% en 1995 a un 8,6% en 1997, siendo una de las más bajas del país.

Refuerza la importancia de este descenso el hecho de que se produjera en el marco de una estricta disciplina fiscal que impidió el ingreso de personal en el Sector Público (un mecanismo típico y perverso para paliar este flagelo) y el otorgamiento de subsidios por parte de la provincia que "inflaran" artificialmente la economía.

En suma, han sido años duros los que les han tocado vivir a los sanjuaninos, pero habiéndolos enfrentado con valentía hoy la provincia comienza a cosechar el producto de tanto esfuerzo.

Todo esto demuestra que el proceso de cambio ya está en marcha y que se comienza a perfilar el San Juan del siglo XXI, el San Juan que viene asentado en dos pilares fundamentales:

- La dinamización de la economía real que exige reconvertir y diversificar la producción, incorporar tecnología, mejorar la competitividad y buscar y conquistar nuevos mercados
- La profundización de la Reforma del Estado provincial para perfilar un Estado institucionalmente consolidado y capaz de orientar el gasto hacia la infraestructura que demanda el crecimiento y de

contener los costos sociales que el proceso genere.

* Jorge Escobar es el actual gobernador de la provincia de San Juan y presidente del Partido Justicialista provincial. Fue constituyente en 1994.