

# *Fundamentos de la Ley 12062*

HONORABLE LEGISLATURA:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Honorabilidad con el fin de someter a su consideración el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Provincial para el ejercicio fiscal 1998.

Las políticas presupuestarias para 1998 expresan la continuidad de las acciones de gobierno iniciadas durante esta gestión y procuran intensificar los ejes definidos como prioritarios en la formulación del Plan Trienal Bonaerense: Reforma Educativa, Salud, Acción Social, Justicia y Seguridad, Fomento de la Producción y el Empleo e Infraestructura Social Básica.

Es por ello que los programas que identifican estas finalidades se hallan contemplados en el presente proyecto y se han profundizado las acciones que permiten, en cada caso, alcanzar los objetivos previstos.

Estos objetivos se han planteado desde una concepción del Estado que reconoce las profundas transformaciones experimentadas por la Argentina en la presente década, producto de su necesidad de incorporarse a un escenario caracterizado por la globalización e internacionalización de las relaciones económicas y también por el reconocimiento del agotamiento del modelo económico vigente en el país hasta fines de los años 80.

En este marco el Estado debe atender con la máxima eficacia sus funciones indelegables y simultáneamente asumir un rol activo en la promoción de actividades o sectores y la eliminación de distorsiones provocadas por los mercados. Debe propiciar la igualdad de oportunidades, garantizar el acceso a una mejor calidad de vida y fomentar la mayor competitividad y productividad del sector privado, haciendo más eficiente su propio accionar.

La responsabilidad del gobierno es lograr que el crecimiento económico que el país ha logrado en los años 90 y las excelentes oportunidades que se vislumbran hacia el futuro, sean también sinónimo de progreso social.

El programa de gobierno, que se expresa en el presente proyecto de presupuesto, contiene dos tipos de acciones: las que persiguen objetivos de mediano y largo plazo y las de corto plazo.

Las primeras apuntan a generar cambios estructurales que, una vez maduros, resultarán el sustento indispensable para el desarrollo del potencial productivo de nuestra economía y, por otro lado, lograrán rehabilitar la verdadera igualdad de oportunidades para todos los bonaerenses. Esta finalidad tienen la reforma educativa, las fuertes inversiones en infraestructura social y económica, la reforma del sistema de justicia y el apoyo institucional y crediticio a las PyMes.

Las acciones que persiguen objetivos de corto plazo están orientadas a reparar en forma inmediata las situaciones de injusticia o desigualdades más urgentes. Muchas de ellas agravadas por la rápida transformación económica vivida en los últimos años. Para ello resulta indispensable asignar importantes recursos a la acción social directa y los programas focalizados para enfrentar la pobreza, la emergencia ocupacional y determinadas prestaciones de salud.

La experiencia de la Provincia demuestra que un manejo prudente y disciplinado de las cuentas públicas no es contradictorio con el interés general y con las acciones que el Estado debe planificar y ejecutar para garantizar su indispensable respeto.

## I. EL CONTEXTO ECONÓMICO GLOBAL

Desde el inicio del segundo semestre de 1996, y luego de superados los efectos de la crisis financiera internacional provocada por la devaluación de la moneda mexicana en diciembre de 1994, la economía argentina ha entrado en un ciclo de franca recuperación; registrándose en 1996 un aumento del PBI de 4,3% y estimándose para 1997 un crecimiento real de 7%.

El proyecto de presupuesto de la Administración Nacional para 1998 prevé que la economía tendrá un crecimiento real de 5,8%, con una variación esperada en el índice de precios de 1,1%.

El gobierno nacional estima que la mayor contribución a dicho crecimiento estará dado por la inversión que -se prevé- crecerá en 1998 un 14,5. La performance de las importaciones de bienes de capital -se estima- dará sustento a esa evolución, esperándose que las importaciones totales aumenten 13,1%.

Se pronostica un aumento real de las exportaciones de bienes y servicios de 12,8%, con lo cual se registrará un déficit de la balanza comercial superior a los \$5.000 millones, que será financiado con el superávit de la cuenta capital y financiera, a través del aumento de la inversión extranjera directa y la entrada de capitales, y una variación positiva de las reservas internacionales.

Por otro lado, el Proyecto de Presupuesto Nacional estima un crecimiento real del consumo del orden de 3,7%.

La crisis del mercado bursátil de Hong Kong, que se derramó a todos los mercados del mundo, demuestra que el sistema económico mundial, luego de la globalización de los mercados de capital, se muestra inestable, con escaso poder de previsibilidad y con fuerte incidencia sobre nuestra economía, que depende decisivamente del ahorro externo.

En las actuales circunstancias, es difícil pronosticar el efecto final sobre la economía nacional, aunque existe coincidencia en que no se afectarán las variables económicas fundamentales y, a lo sumo, debemos esperar una tasa de crecimiento del producto algo menor debido a la incidencia sobre la economía brasileña y a la dependencia de nuestras exportaciones a dicho mercado.

Esto demuestra la necesidad de contar con mecanismos propios de defensa ante la fuerte exposición de nuestra economía a los efectos de las crisis externas recurrentes. Ello se logra, fundamentalmente, elevando la tasa de ahorro interno.

Es esencial diseñar políticas fiscales anticíclicas, tanto por el lado del gasto como de la recaudación, con el fin de estabilizar el crecimiento del nivel de actividad económica.

En función de ello, el Poder Ejecutivo provincial ha enviado a esa Legislatura un proyecto de ley creando el Fondo de Estabilización e Inversión, que apunta a contar, en el ámbito provincial, con un instrumento de política fiscal anticíclico.

Entendemos, sin embargo, que es el Estado nacional el que cuenta con mayores instrumentos a su alcance para procurar el objetivo señalado.

De cualquier forma las estimaciones de recursos que contempla el proyecto de presupuesto provincial, son prudentes y no recogen totalmente el aumento de ingresos previsto en el orden nacional.

## II. ASPECTOS RELEVANTES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS PROVINCIALES EN 1997

La gestión financiera de la Administración Provincial durante el ejercicio 1997, cuya estimación puede observarse en el Cuadro Nº 1, finalizará con un resultado financiero positivo de \$630 millones, que se traslada como remanente al ejercicio 1998.

Esta situación favorable obedece, fundamentalmente, a la concreción de la transferencia al sector privado de la Empresa Social de Energía Eléctrica (ESEBA); que significó un ingreso adicional de \$1.250 millones.

Se destaca también el excelente resultado del Plan de Regularización de Deudas con un ingreso de \$600 millones (\$260 millones más que lo estimado

originalmente) y el comportamiento de la recaudación provincial que superará en \$250 millones lo previsto en el Presupuesto 1997.

Los recursos de coparticipación federal tienen un comportamiento similar y registran un crecimiento por sobre lo estimado de \$200 millones.

El nivel de erogaciones al cierre del ejercicio 1997 alcanza a \$9.600 millones, correspondiendo el 82% a erogaciones corrientes, lo cual determina un nivel de ahorro corriente de \$800 millones. La inversión pública provincial alcanzará en 1997 a \$1.680 millones.

Las principales áreas destinatarias del crecimiento del gasto público provincial son: Educación, Programas de Asistencia Social y Empleo, Seguridad, Municipios e Inversión Pública.

En los Cuadros Nº 2 y Nº 3 puede observarse el destino por sectores del aumento del gasto público provincial en el período 1995-1997.

Es de destacar el importante esfuerzo realizado en materia de Reforma Educativa que significa asignar en dicho bienio un incremento de \$1.000 millones al sector, de los cuales \$400 millones corresponden a mayor cobertura de cargos para atender el crecimiento de matrícula y el pago de bonificaciones por capacitación docente y \$530 millones adicionales asignados a inversión en infraestructura escolar.

En 1997 se han destinado \$200 millones al Plan Vida, \$110 millones a comedores escolares e infantiles y casi \$90 millones al Programa Provincial de Empleo para Familias sin Trabajo y al Programa Barrios Bonaerenses. La asignación de mayores recursos a estos programas solamente, significa un incremento de casi \$300 millones.

Las transferencias a municipios han crecido 30% en los dos últimos años y representan mayores recursos para los gobiernos locales por \$240 millones.

El esfuerzo en materia de seguridad estuvo destinado a mejoras salariales al personal de Policía y del Servicio Penitenciario y al refuerzo de los recursos asignados al funcionamiento operativo de ambas instituciones. Estos conceptos demandaron mayores recursos por \$200 millones, respecto de 1995.

En materia de salud se completó la inversión física (\$180 millones entre 1995 y 1997), la puesta en funcionamiento de los nuevos hospitales y se destinaron mayores recursos a la atención del Programa para Carenciados. En el bienio se destinaron \$120 millones adicionales al sector.

El 35% de la inversión pública tuvo como destino el plan de infraestructura escolar que contempló la construcción de nuevos jardines y escuelas, mayor cantidad de aulas en establecimientos existentes y nuevo equipamiento.

El monto total invertido en 1997, \$1.680 millones supera en un 70% el promedio de los últimos cinco años anteriores, y resulta superado por la previsión para 1998.

El uso neto del crédito durante 1997 resulta prácticamente nulo, ya que se utilizaron los recursos provenientes de la privatización de ESEBA para financiar el nivel de inversión descrito.

Se prevé el ingreso del primer desembolso, de \$120 millones, correspondiente al Programa de Apoyo a la Modernización del Estado y al Fortalecimiento Fiscal, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Por otra parte, en el mes de julio, a su vencimiento, fue cancelada la primera serie de Bonos de Inversión de Buenos Aires, cuya emisión fue realizada en julio de 1994 por u\$s 100 millones.

El stock de deuda a fines de 1997 será de \$1.100 millones, lo cual significa solo el 1% del producto bruto geográfico.

### III. PROYECTO DE PRESUPUESTO PROVINCIAL PARA 1998

El presupuesto de gastos para 1998 es de \$10.400 millones y se presenta por séptimo año consecutivo con un importante nivel de ahorro corriente y con un resultado financiero equilibrado; lo cual, por otra parte, ha sido de estricto cumplimiento en la ejecución verificada en todos los años anteriores.

En el Cuadro Nº 4 se muestra el esquema ahorro-inversión correspondiente a 1998.

El ahorro corriente será de \$600 millones, definiendo este concepto bajo una concepción amplia e incluyendo, por lo tanto, el monto destinado a la creación del Fondo de Estabilización e Inversión.

El Gráfico Nº 1 muestra la evolución de recursos, gastos y resultado del esquema fiscal provincial desde 1984. Como puede observarse, después de 8 años consecutivos de déficit financiero, la Provincia alcanzó y mantuvo, en los últimos seis años, el equilibrio fiscal y en 1998 se prevé mantener tal situación.

#### 1. El cálculo de recursos y la política tributaria

Los recursos totales previstos para el Presupuesto 1998 ascenderán a \$9.255 millones.

Respecto de la percepción de impuestos provinciales, se prevé que alcance durante el ejercicio 1998 la suma de \$4.698 millones, implicando un incremento global de 4% con relación al año 1997, el cual medido en términos monetarios representa un

ingreso adicional de \$182 millones. En el Cuadro Nº 5 se observan los valores por impuesto para 1997 y 1998 y en el Gráfico Nº 2 la evolución desde 1991.

Por su parte los recursos no tributarios se estiman en \$444 millones, lo cual representa un crecimiento de 7% respecto de 1997.

En este sentido se puede observar que los recursos propios contribuirán con el 56,4% del total de los ingresos corrientes previstos para el año 1998.

El aumento estimado de la recaudación se sustenta en el incremento del nivel de actividad económica esperado y en una estrategia que privilegia los esfuerzos de fiscalización tributaria para reducir los niveles de evasión, evitando un aumento generalizado de impuestos a los contribuyentes que cumplen sus obligaciones impositivas.

En materia de política tributaria, la Ley Impositiva del ejercicio 1998 no prevé incrementos en los impuestos provinciales, ni cambios en las respectivas alícuotas para el financiamiento del gasto consignado en la presente ley.

La acción del gobierno provincial continuará orientada a promover la producción local de bienes y servicios y el bienestar general, compatibilizando para ello las necesidades del fisco con los objetivos de crecimiento económico. Los factores de la producción no observarán una presión tributaria mayor que incida sobre su competitividad.

En lo que se refiere al Impuesto sobre los Ingresos Brutos no se prevén modificaciones al esquema actualmente vigente, manteniéndose las alícuotas sobre las distintas actividades establecidas en 1997.

A los efectos de una administración más eficiente, se intensificarán los mecanismos de recaudación vía agentes de percepción sectorial, lo que permitirá que la recaudación del impuesto crezca, no mediante el aumento de la presión sobre los contribuyentes, sino a partir de la detección y regularización de la evasión fiscal.

El Impuesto Inmobiliario Rural mantendrá el mismo nivel de imposición. En este sentido el gobierno de la Provincia suscribió en el ámbito de la Mesa Agropecuaria el Acuerdo de Estabilidad Fiscal, con las entidades representativas de sector.

A través del mismo se dispuso la postergación hasta mayo de 1998 de las decisiones sobre avalúo de la tierra y su posterior incidencia sobre la base imponible; acordando que su aplicación no significará incrementos en el nivel de presión fiscal resultante.

Se difieren las decisiones con el objetivo explícito de asegurar que las medidas a adoptar no incidirán de manera distorsiva sobre la actividad agropecuaria.

En el Impuesto Inmobiliario Urbano se van a corregir distorsiones claramente identificables en el tratamiento de los contribuyentes. En este sentido, la tierra urbana ha sido avaluada de acuerdo a las conclusiones de las comisiones asesoras locales de la Ley 10.707.

Adicionalmente, se ha previsto atenuar el efecto del impuesto para las construcciones de grandes superficies, con el criterio de no alterar de manera determinante la viabilidad económica de algunas actividades en las cuales se registra una fuerte incidencia de este impuesto sobre los costos de producción, como es el caso, por ejemplo, de la actividad hotelera.

En lo que respecta al Impuesto a los Automotores, se reducirán las valuaciones de los vehículos que no guardan relación con su precio de mercado.

El Impuesto a los Sellos mantendrá sus actuales alícuotas, a excepción del tratamiento que se le otorgará en el ítem concesiones o prórrogas otorgadas por cualquier autoridad administrativa, provincial o municipal, a cargo del concesionario.

Para 1998 se prevé posibilitar la reincorporación de los contribuyentes morosos al efectuar la reapertura del régimen de moratoria tributaria y catastral (incorporación de mejoras no declaradas), establecido en la Ley Nº 11.808, o que se estima implicará un importante ingreso de recursos al fisco provincial.

En lo que respecta a los ingresos transferidos mediante los distintos regímenes de coparticipación federal, se estima un aumento de 5,8% con relación a lo transferido en el año 1997.

El comportamiento esperado incorpora la incidencia en la recaudación del efecto arrastre de la buena situación financiera de las empresas durante 1997, el aumento esperado en el nivel de actividad y de las importaciones y mejoras en la administración tributaria que permitirán lograr una disminución en la tasa de evasión impositiva verificada a nivel nacional.

Los recursos originados en la Coparticipación Federal (Ley Nº 23.548) continúan representando el ingreso de mayor significatividad dentro de los regímenes de distribución de impuestos nacionales, dado que durante el año 1998 representarán más del 50% de las mismas.

Asimismo se estiman incrementos en la percepción global de los distintos regímenes especiales, con excepción del Fondo Educativo, ya que sus remesas obedecen solo a rezagos de recaudación del Impuesto a los Activos (derogado durante el año 1993).

## 2. El nivel de erogaciones y las políticas sectoriales

### 2.1. El gasto público global para 1998

El nivel de erogaciones totales para 1998 es de \$10.400 millones y representa un incremento de 8% respecto de 1997, creciendo las corrientes 10% y las de capital 4%.

En el Cuadro Nº 6 se observan los niveles de gasto asignado a las principales finalidades del presupuesto provincial.

Buenos Aires es la provincia con mayor autofinanciamiento, la de menor gasto y menor cantidad de empleados públicos por habitante (Gráfico Nº 3). En comparación con provincias similares, por cada habitante, la nuestra recibe un 36% menos de recursos nacionales. Este porcentaje se eleva al 64% respecto del resto de las provincias.

El menor peso relativo de nuestra Provincia ha requerido una expansión de las erogaciones en el último quinquenio con el fin de mejorar y extender la oferta de servicios a los bonaerenses.

A pesar de ello, el gobierno bonaerense continuará en sus esfuerzos por el control del gasto público, lo que exige mejorar la eficiencia y calidad de la gestión pública. Con este objetivo, se realizarán esfuerzos tendientes a fortalecer el proceso presupuestario con el fin de contar con mayores instrumentos para evaluar más claramente las consecuencias futuras de las políticas presentes.

## 2.2. Políticas de gasto

### 2.2.1. Política de ocupación y salarios

Durante 1998 solo se prevé incrementar la dotación de personal con el fin de continuar la implementación de la enseñanza general básica, la reforma de justicia y la habilitación de nuevas unidades penitenciarias. La planta de personal ocupada actualmente alcanza a casi 400.000 agentes y su distribución se refleja en el Cuadro Nº 7.

Más del 90% de los empleados provinciales están afectados a la prestación de los servicios de educación, salud, seguridad y justicia.

En materia de salarios el proyecto de presupuesto prevé \$200 millones con el fin de diseñar una política salarial que tendrá como objetivo producir durante el transcurso de 1998, una paulatina recuperación de los niveles de ingreso de los empleados públicos que hayan sufrido una disminución desde el inicio de la convertibilidad.

Dicho monto no comprende mejoras salariales al sector docente. Para atender este objetivo, que también debe acompañar el proceso de reforma educativa, por su magnitud y por su mayor incidencia presupuestaria, se propondrá a través de un proyecto de ley específico la creación de un fondo especial.

### 2.2.2. Política de educación

La determinación de la política presupuestaria del sector educativo provincial está dirigida a dar cumplimiento a la implementación de la Ley Federal de Educación Nº 24.195 y de la Ley Provincia de Educación Nº 11.612, así como de las disposiciones adicionales promovidas por el gobierno provincial.

Concebir a la educación como elemento imprescindible para el crecimiento económico y para la lucha contra la pobreza estructural de un país, es el eje fundamental que orienta la transformación educativa en marcha.

Para alcanzar este objetivo se requiere lograr una oferta de servicios que permita brindar una educación de calidad, atendiendo al principio de equidad y asegurando la posibilidad de acceso, la igualdad de oportunidades y la integración de las personas con necesidades especiales.

De manera tal que permita desarrollar las habilidades individuales, prepararlas para la inserción en el trabajo y garantizar la permanencia y egreso del sistema educativo.

Se pretende profundizar los logros obtenidos durante el año 1997 en cuanto a retención de matrícula en el sistema. La demanda atendida, en todos los niveles y modalidades de enseñanza, alcanzó a casi 4.000.000 de alumnos distribuidos en más de 15.000 establecimientos, alcanzándose así en el año 1997 el máximo nivel histórico de cobertura educativa, hecho que fue posible debido al incremento sustancial de la inversión total en el sector.

Durante el año 1998 se completará la implementación de la obligatoriedad de la educación general básica y con el compromiso provincial en cuanto a la enseñanza de idioma extranjero a partir del 4to. año de la misma.

De acuerdo al cronograma establecido se realizarán las modificaciones previstas en los últimos años de cada uno de los 3 ciclos en que ha sido estructurada la EGB, para lo cual se implementará la adaptación curricular requerida en los 3ros. y 6tos. años, así como la incorporación del 9no. año.

Se continuará con la expansión de la oferta educativa en el nivel inicial a fin de poder garantizar la posibilidad de acceso a la misma.

Para atender las necesidades del sector educativo se destinarán \$3.142 millones, que representan el 30,2% de las erogaciones totales previstas para 1998. Esta suma no contempla aún la constitución del Fondo Educativo para mejoras salariales a los docentes que se proyecta y que fuera comentado más arriba.

La inversión en Educación aumenta más de 200% entre 1991 y 1998 (Cuadro Nº 8).

La provincia de Buenos Aires ha superado las pautas establecidas por la Ley Federal de Educación, tanto en relación al gasto presupuestado como en términos del PBI (Cuadro Nº 9).

El incremento de la inversión en educación supera el crecimiento de la población y la matrícula; aún considerando la retención de alumnos dentro del sistema que persigue la reforma (Cuadro Nº 10).

La distribución del gasto del sector muestra la importante participación de las erogaciones en personal que, para el año 1998, alcanzará al 81% del presupuesto de la DGCyE.

Las transferencias por subsidios a la educación privada alcanzarán una participación del 15% dentro del presupuesto de la DGCyE.

Se seguirá avanzando con los planes de construcción, refacción y equipamiento de edificios escolares, así como con los de capacitación del personal docente, ambos imprescindibles para el mejoramiento de los niveles de calidad y equidad deseados.

En el Cuadro Nº 11 se refleja la construcción de escuelas y jardines de infantes desde 1992 y hasta 1997. En dicho período se alcanzó una inversión de \$1.063 millones, previéndose para 1998 \$280 millones adicionales.

### 2.2.3. Política de Salud

Los objetivos en materia de salud del gobierno de la provincia de Buenos Aires, están orientados básicamente a satisfacer las necesidades de la población teniendo como eje principal el hospital público, de tal manera que todos los habitantes de la Provincia tengan asegurada una adecuada atención de salud.

El accionar se basa fundamentalmente en la optimización de los procesos de administración y gestión descentralizada de los servicios de salud para atender la creciente demanda, enfatizando la necesidad de priorizar la prevención y atención primaria, respetándose los principios de equidad, universalidad, integrabilidad, accesibilidad y oportunidad en la cobertura.

La Provincia cuenta con 68 establecimientos con internación con 13.840 camas que cubren las distintas especialidades y niveles de complejidades.

Debe destacarse el importante rol de los gobiernos municipales que cuentan con 146 establecimientos con internación y aproximadamente 1.600 unidades sanitarias y otros establecimientos asistenciales. En total el nivel municipal tiene una oferta de 10.700 camas.

Las erogaciones totales de ambos niveles de gobierno alcanzan aproximadamente los \$1.470 millones y superan en un 70% las de 1991, según puede observarse en el Cuadro Nº 12.

El total de presupuesto asignado al sector Salud es de \$842 millones.

El personal total afectado a los hospitales públicos provinciales es algo superior a 32.000 agentes, distribuido en 36% de profesionales, 33% de enfermeros y 31% personal técnico, administrativo y de servicios. El incremento de la planta hospitalaria respecto a 1991 es de 28% (Cuadro Nº 13).

Los programas más importantes implementados para llevar adelante los objetivos propuestos son los siguientes:

Atención médica: representa el 80% del presupuesto. Se destina fundamentalmente al funcionamiento de los hospitales.

En el primer semestre del presente año egresaron 200.000 pacientes y se realizaron aproximadamente 5.000.000 de consultas.

Los hospitales públicos atienden fundamentalmente demanda espontánea, centrada en población indigente sin cobertura, pacientes mutualizados cuyas obras sociales han disminuido la cobertura, demandas de otro tipo en servicios prestigiosos y la accidentología.

Cubren, además, actividades en el primer nivel de atención a través de unidades sanitarias orientadas hacia los sectores más vulnerables de la Provincia.

Programa Materno-infantil: orientado básicamente a la disminución de la morbimortalidad materna infantil. Serán beneficiadas en 1998 cerca de un millón de personas carenciadas con acciones preventivas y asistenciales destinadas a la madre y el niño.

Programa Pueblo: está orientado a modificar las pautas del sistema prestador, a través del desarrollo de experiencias piloto a nivel municipal, que permitan evaluar las posibilidades de un nuevo sistema de cobertura integral de salud extendido a la totalidad de la población, atendido por una red de efectores públicos y privados.

Programa de Cobertura a Grupos Especiales de Alto Riesgo: Procura satisfacer las necesidades asistenciales en diálisis a pacientes sin cobertura y sin ingresos contratando en instituciones privadas como complemento de los hospitales públicos.

La Provincia posee un banco de drogas cuyo objetivo es suministrar aquellas de alto costo a pacientes carenciados, fundamentalmente para patologías oncológicas y de crecimiento. Los pacientes atendidos en la actualidad son 6.330 y las recetas emitidas anualmente 23.600.

Fondo de Transplantes: La Provincia desarrolla un importante accionar en el tema a través de la regulación y fiscalización de las actividades de ablación e

implantes. Asimismo, asegura el financiamiento de transplantes a pacientes cadenciados (Previéndose 550 subsidios para 1998).

Medicina preventiva: Incluye las acciones de prevención de patologías transmisibles y no transmisibles, con el fin de reducir la morbilidad en el ámbito de la Provincia.

Producción de Medicamentos: La Provincia produce medicamentos de atención primaria destinados a los hospitales provinciales y a los municipios.

Capacitación de la Salud: Mediante este programa se capacitan profesionales de la Salud a través del sistema de residencias, becas y cursos de postgrados. Asimismo se capacitan técnicos en la Escuela de Sanidad y en servicios según las necesidades regionales y locales.

#### 2.2.4. Programas Sociales

Los programas sociales vigentes, cuya continuidad e intensificación se prevé para 1998, cumplen con el objetivo de asistir a los sectores socialmente más vulnerables, en aspectos nutricionales, de organización comunitaria, salud, atención integral a la familia, emergencias habitacionales, apoyo a las problemáticas específicas de niños, jóvenes, tercera edad y discapacitados.

Los principales programas sociales específicos incluidos en el Presupuesto 1998 son:

- a) Plan Vida: Por el mismo se propone estimular la participación de la mujer a través de la organización comunitaria, con el objeto de crear una red solidaria para el cuidado de su salud, la de su familia y de la comunidad.

Tiene como objetivos la disminución de la mortalidad infantil, llevar a cabo acciones de educación alimentaria para optimizar el uso de los recursos nutricionales y controlar el crecimiento y desarrollo de los niños de 0 a 5 años.

El Plan Comadres se realiza conjuntamente con el Plan Vida y tiene como objetivo brindar un apoyo nutricional a las embarazadas y nodrizas, estimular la lactancia, promover la asistencia al parto en forma institucionalizada y referenciada, según niveles de complejidad.

Ambos se implementan en los barrios más pobres del Conurbano Bonaerense y en municipios del Interior de la Provincia. Se estima para 1998 una cobertura de más de 900.000 beneficiarios y una inversión de \$200 millones.

- b) Servicio Alimentario Escolar (comedores escolares) está destinado a la atención de las necesidades nutricionales de la población escolar en situación de vulnerabilidad social, e intenta mejorar las condiciones de salud y aprendizaje.

Brinda asistencia nutricional en las modalidades de comedor, copa de leche reforzada y copa de leche a niños en edad escolar de 3 a 14 años. La cobertura se realiza mediante los municipios o las cooperadoras escolares.

Para 1998 se prevé asistir 1.300.000 niños en edad escolar, con una cobertura actual de 1.200.000 beneficiarios en todo el ámbito de la Provincia. Se prevé para 1998 un monto de \$100 millones.

- c) Asistencia Integral de Niño: tiene como objetivo brindar apoyo alimentario y becas para niños de familias con necesidades básicas insatisfechas, para lo cual se transfieren fondos a instituciones públicas y privadas. Para 1998 se beneficiarán 85.000 niños y se destinan \$27 millones.
- d) Acción Social Directa: tiene como objetivo atender la demanda proveniente de individuos y/o grupos familiares carecientes. Está básicamente dirigida a las áreas de alimentación, salud, capacitación y asesoramiento, emergencia habitacional, pensiones y discapacitada. El presupuesto 1998 contempla \$ 60 millones en tales conceptos.
- e) Programa PAIS: promueve la organización de proyectos productivos y de servicios destinados a desocupados pertenecientes a familias en situación de riesgo socioeconómico. Otorga para ello subsidios para insumos, maquinarias y herramientas y subvenciones para capacitación laboral.

Los proyectos se reciben a través de los municipios y de organizaciones no gubernamentales (ONG). En dos años de gestión se han concretado proyectos en 110 municipios, estimándose 11.000 beneficiarios en 1997, con una proyección de 15.000 para 1998.

Otras líneas de acción contemplan actividades orientadas a la integración social de los discapacitados; revalorización y mejoramiento de la calidad de vida de la mujer rural e isleña; a la prevención y asistencia legal de los niños, jóvenes y mujeres víctimas de violencia familiar; a la participación comunitaria y recreación de los mayores de 60 años y a solucionar déficit habitacionales en situaciones de emergencia.

En 1998 se destinarán con este objetivo \$30 millones.

- f) Plan Provincial de Generación de Empleo para Familias sin Trabajo: es un programa de empleo temporario que promueve la ejecución de proyectos de mejoramiento en los barrios más pobres del Conurbano Bonaerense, Gran La Plata, Bahía Blanca y Mar del Plata.

El objetivo principal consiste en elevar el ingreso familiar de los jefes y jefas de hogar desocupados que residen en el área de implementación de los proyectos.

Se ejecuta a través de los gobiernos municipales (Secretarías de Producción, Empleo, Acción Social y Obras Públicas) y asociaciones intermedias (ONG).

Los beneficiarios no deben percibir prestaciones previsionales, ni seguro de desempleo y son seleccionados a través de los servicios municipales de empleo, las trabajadoras vecinales y las instituciones barriales comunitarias. Los proyectos tienen una duración máxima de seis meses y comprenden actividades de saneamiento urbano, forestación, construcción de veredas y plazas, señalización, luminarias, etc.

Se prevé para 1998 60.000 beneficiarios, con un monto de aproximadamente \$150 millones.

El Estado provincial continuará desarrollando durante 1998 otros programas sociales ya instalados en la sociedad bonaerense, siendo los más relevantes:

Prevención y Asistencia a las Adicciones: el área responsable desarrolla programas que tienen por objeto la capacitación de alumnos, docentes, padres y líderes comunitarios para prevenir el uso indebido de sustancias químicas psicóticas. También presta atención directa a pacientes adictos y otorga becas para financiar su tratamiento.

El presupuesto de la Secretaría de Prevención y Tratamiento de las Adicciones es de \$22 millones.

Pensiones Sociales: El Instituto de Previsión Social, a través de recursos de rentas generales es el responsable del otorgamiento y administración de beneficios no contributivos para personas mayores indigentes y niños discapacitados. Se destinan a este programa \$75 millones.

El Consejo Provincial del Menor mediante sus instituciones tiende a recuperar los niños y adolescentes con problemáticas asistenciales y/o delictivas, educando y capacitándolos laboralmente. En 1998 se atenderán 1.300 menores tutelados en hogares oficiales y 5.300 en el resto de las instituciones.

Un objetivo fundamental para 1998 es la definitiva erradicación de menores con problemas delictivos alojados en comisarías. Para ello el Consejo del Menor fortalecerá su política de convenios con instituciones que permitan su traslado y rápida recuperación.

Asimismo se iniciará la construcción de dos establecimientos en el Conurbano Bonaerense y uno en Dolores, por una inversión total de \$ 15 millones.

#### 2.2.5. Política de Seguridad

La reorganización de la Policía Bonaerense es un objetivo primordial del gobierno, a fin de adecuarla a las necesidades actuales, superar las deficiencias existentes y aumentar la seguridad pública.

Para ello se intensificará el programa de capacitación y se continuará depurando de las filas de la institución a todo el personal que no cumpla sus deberes con responsabilidad.

También se atenderá el mejoramiento y actualización de su equipamiento y logística, con el fin de lograr mayor eficiencia en la prevención de los delitos y contribuir a la mayor seguridad de los miembros de la propia fuerza.

En 1998 se proseguirá con la implementación del defensor ciudadano, institución creada en 1997, en las distintas comunidades propulsando y facilitando la comunicación, el entendimiento y la cooperación entre los distintos actores comunitarios y la Policía Bonaerense.

Por su parte, el Servicio Penitenciario proseguirá con la política de descomprimir las cárceles de alto riesgo, reeducará, readaptará y fomentará mejores condiciones para la reinserción social de los internos.

La inauguración de nuevos establecimientos, como la Unidad Penitenciaria 23 de Florencio Varela, efectivizada en 1997, requerirá la ampliación de la planta de personal para cumplir con los fines apuntados.

Asimismo, se iniciará la construcción de la unidad penitenciaria de máxima seguridad en General Alvear, de 1.000 plazas, se concluirá la unidad penal de Campana y se continuará las obras de mejoramiento edilicio y ampliación de las unidades existentes.

Los recursos totales asignados a Seguridad en 1998 alcanzan la suma de \$1.182 millones, que representa un incremento de 26% respecto de 1995 (Cuadro N° 14).

#### 2.2.6. Política de Justicia

La política en materia de Justicia está acorde con la reorganización y funcionamiento de la administración de justicia bonaerense. Su objetivo es transparentar y optimizar el servicio de justicia y acercarlo, en la mayor medida posible, a toda la población, resguardando el interés público.

Conjuntamente con la atención de las necesidades normales de la administración de justicia y de la mejora en la eficiencia operativa de los órganos judiciales existentes, se prevé para 1998 su implementación en el fuero penal.

La sanción del Código Procesal Penal requiere la reorganización y cambio estructural en el funcionamiento de la justicia penal, atendiendo a las características

del nuevo sistema procesal, oralidad plena o generalizada, el nuevo rol del Ministerio Público Fiscal e instauración del sistema acusatorio.

Este presupuesto contiene las previsiones necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 166 y 215 de la Constitución Provincial, del Código de Procedimientos Contencioso Administrativo, así como el proyecto de ley de creación del respectivo fuero.

También se incluyen previsiones para continuar con la apertura de órganos judiciales creados por diversas leyes, tal como se viene implementando desde 1992.

El Presupuesto destina \$415 millones para la atención del Poder Judicial y habilita la creación de 419 cargos. En el Cuadro Nº 15 se observa la evolución de las erogaciones del sector.

#### 2.2.7. Políticas de Apoyo a la Producción y el Empleo

Las políticas de apoyo a la producción están destinadas fundamentalmente a brindar a las PyMES y a los microemprendimientos instrumentos que coadyuven a lograr el objetivo de transformarse en unidades cada vez más eficientes y competitivas.

Al respecto la Provincia ha desarrollado una amplia gama de instrumentos para su impulso:

Ley de Promoción Industrial: se otorgan beneficios de exención de los Impuestos Inmobiliario e Ingresos Brutos para la radicación de empresas industriales y la constitución de parques industriales, así como asistencia técnica para la presentación de los proyectos.

Ley de Promoción al Desarrollo y a la Transmisión de Tecnología: se brindan servicios de consulta, apoyo y desarrollo de procesos y productos a través de la Comisión de Investigaciones Científicas.

Instituto para el Desarrollo Empresarial Bonaerense: fomenta la formación de recursos humanos, la asociación entre empresas, la incorporación de patrones de calidad internacional y la promoción del cambio tecnológico. Cuenta con un presupuesto de \$12 millones.

Programa Provincial de Microempresas: cuyo fin es el de financiar y asistirlos técnicamente. Se instrumenta en conjunto entre el Ministerio de la Producción y el Empleo, el Ministerio de Asuntos Agrarios y el Banco de la Provincia. La meta para 1998 es financiar 2.000 microemprendimientos.

Fondo de Garantía Buenos Aires (FOGABA S.A.): fue creado en 1994 para brindar a las pequeñas y medianas empresas bonaerenses un servicio de garantías, a precios accesibles, para sus operaciones crediticias.

El Poder Ejecutivo ha elaborado un proyecto que tiende a hacer más eficiente el funcionamiento de FOGABA, extendiendo su alcance a los microemprendimientos y aumentando a \$100 millones el fondo de garantías.

Programas de apoyo al sector agropecuario: a través del Programa de Desarrollo Ganadero del Sur y del Programa Ganadero para la Cuenca del Salado, la Provincia subsidia la tasa de interés de préstamos con fines de reconversión productiva otorgados por el Banco de la Provincia.

Zona Franca La Plata: su puesta en funcionamiento permite la radicación de más de 80 empresas comprometidas en el período 1997-99, lo cual significa la creación de más de 3.500 puestos de trabajo e inversiones de \$150 millones.

Los instrumentos específicos mencionados se complementan con el accionar de los diferentes organismos provinciales vinculados directamente al apoyo de los sectores productivos: Ministerio de la Producción y el Empleo, Ministerio de Asuntos Agrarios, Corporación de Fomento del Río Colorado, Corporación de fomento del Delta Bonaerense e Instituto Provincial de Acción Cooperativa.

#### 2.2.8. Política de Inversión

El Plan de Inversión Pública tiene como fin acrecentar la capacidad productiva y modernizar la infraestructura económica y social de la Provincia.

El nivel de inversión pública previsto es de \$1.750 millones y significa el más alto de la historia (Gráfico Nº 4). Para la financiación del mismo se contará con el ahorro corriente generado en el ejercicio 1998, el remanente de la privatización de ESEBA no invertido en 1997 y el uso del crédito ya autorizado por la Legislatura.

Se continuará con el Programa de Infraestructura Escolar, para lo cual se prevé \$280 millones a invertir por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP), la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) y la Unidad de Reconstrucción del Gran Buenos Aires (URGB).

El Presupuesto 1998 contiene, en el MOSP y la URGB, créditos para atender obras hidráulicas, de saneamiento y de agua potable por un monto de \$213 millones. A ello deben adicionarse los montos correspondientes a la Unidad de Saneamiento del Río Reconquista, \$71 millones; al SPAR, \$16 millones, y a OSBA, \$30 millones.

La Dirección Provincial de Vialidad prevé una inversión de \$206 millones, destacándose por su importancia la Ruta Provincial Nº 6 con \$120 millones en 1998. Por su parte la URGB concretará proyectos vinculados a accesos a escuelas, barrios, unidades sanitarias y obras troncales por \$123 millones.

El Ente Provincial de Regulación Energética continuará con su plan de inversión en infraestructura para la distribución de gas, invirtiendo \$120 millones y con otras eléctricas en el Conurbano por \$34 millones.

El Instituto Provincial de la Vivienda destinará \$235 millones a sus planes de vivienda y soluciones habitacionales.

Se culminarán las obras distritales iniciadas en 1997, en el marco del plan trienal, previéndose para ello una inversión de \$53 millones.

Las obras culturales: Teatro Argentino, Museo Interactivo, Museo Interactivo, Museo de Ciencias Naturales y la construcción de la torres de la Catedral de La Plata insumirán \$65 millones. Para la obra del Estadio de la Ciudad de La Plata se prevén \$41 millones.

#### 2.2.9. Los municipios y las transferencias al sector.

La transformación económica que experimentó la Argentina en los últimos años involucró un fuerte proceso de reconversión del sector público.

Esta reforma se extendió progresivamente a los estados provinciales. En el caso de Buenos Aires, el gobierno provincial condujo esta transformación e incentivó a los municipios para que acompañaran esta estrategia.

Este impulso se sustenta en la creciente significación que han cobrado las finanzas públicas municipales. El nivel de gastos ejecutado por los municipios es de aproximadamente \$3.000 millones.

También por la identificación de las comunidades locales con este nivel de gobierno, tanto por la proximidad entre la sociedad y los gobiernos municipales, como así también por la gestión de los municipios en lo que se refiere a la prestación de servicios esenciales: servicios urbanos y gestión de los hospitales públicos en algunos casos.

Otro aspecto al que el gobierno provincial le ha asignado un valor prioritario, es la coordinación fiscal.

La articulación de ambos niveles de gobierno se basó en las premisas del federalismo fiscal y se implementó mediante acciones que permitieron reordenar las relaciones fiscales y financieras con los municipios y disminuir la dependencia financiera de éstos con el gobierno provincial. De tal modo, las transferencias por participación de impuestos tomaron cada vez mayor importancia.

La situación de los municipios en 1997.

El esfuerzo mancomunado de los municipios y la Provincia ha permitido que las cuentas públicas municipales exhiban equilibrio, desde el punto de vista consolidado.

Solo persisten en la actualidad desequilibrios financieros en algunos municipios de la Provincia, que requerirán aún una dedicación intensiva.

Este mejor comportamiento fiscal fortaleció a las municipalidades, y les permitió una participación creciente en otras actividades de responsabilidad conjunta y solidaria con el gobierno provincial. Tal es el caso de los Programas de Generación de Empleo para Familias sin Trabajo, el Programa Manos Bonaerenses y la implementación local de programas nacionales, como el Programa Trabajar II, entre otros.

El Programa Desarrollo y Fortalecimiento Municipal (PFM) ha permitido el financiamiento de proyectos de carácter institucional y de obras de infraestructura urbana de fuerte impacto en las economías locales.

#### Los desafíos de 1998

A partir de esta realidad, el gobierno provincial considera oportuno desarrollar acciones conjuntas con las autoridades municipales, tendientes al fortalecimiento institucional.

Las principales actividades que se propician son:

- a) Establecer pautas para una mejor coordinación fiscal intergubernamental: a los instrumentos financieros “tradicionales” de coordinación se sumarán iniciativas que permitan avances en la administración financiera municipal, en la aplicación de un sistema que evalúe la viabilidad económica y social de los proyectos de inversión, y en la coordinación presupuestaria.
- b) Consolidar los resultados en materia de saneamiento financiero, mediante reformas estructurales apropiadas.

Los estudios vinculados a la subdivisión de municipios del Conurbano Bonaerense merecerán especial atención y de concretarse iniciativas en este sentido, la Provincia contribuirá a resolver los problemas originados por la transición de las gestiones de esos municipios.

Se espera una mayor eficiencia del gasto público municipal, para ampliar las prestaciones de servicios sociales y para que la acción de gobierno llegue hasta los sectores más postergados de nuestra comunidad. Todo esto sin abandonar el equilibrio presupuestario alcanzado.

#### Las políticas conducentes

Las acciones enunciadas se inscriben en una estrategia participativa y de consenso entre las autoridades municipales y el gobierno provincial. En este sentido, debe quedar en claro que:

- a) El gobierno provincial ha de respetar las decisiones y los tiempos necesarios para la implementación de los procesos de reforma encarados.
- b) En todos los casos tendrán en cuenta las particularidades propias de cada municipio, evitando la estandarización desmedida de los programas de acción, atendiendo a las distintas necesidades e idiosincrasias locales.
- c) Se impulsará la creación de foros técnicos de debate, como un ámbito apropiado para la compatibilización de criterios.

#### Las transferencias de recursos a los municipios

En el Gráfico Nº 5 se observa el comportamiento del sector público municipal desde 1991 a 1996. A partir de 1994 se verifica un mejoramiento en la situación fiscal de los gobiernos locales, alcanzándose en el año 1996 un superávit financiero global de \$68 millones.

Si bien no se cuenta aún con información suficiente para proyectar un esquema correspondiente al año en curso, se estima que la situación de equilibrio consolidado se mantiene.

El Gráfico Nº 6 muestra la evolución de las transferencias en concepto de participación de impuestos a municipios. Las mismas evidencian una evolución creciente, alcanzando en 1997 a \$940 millones y se estima que en 1998 serán de \$1.000 millones, lo cual representa un crecimiento de 6%.

#### IV. Política de Financiamiento

En 1998, la política de financiamiento de la Provincia continuará orientada a:

- a) Asegurar el financiamiento de proyectos que involucren beneficios para la población provincial, presente y futura.
- b) Minimizar los costos de la toma de endeudamiento, mediante una búsqueda permanente de eficiencia en la ejecución, aprovechamiento de oportunidades en los mercados, investigación de alternativas de financiamiento y mantenimiento de transparencia en el accionar.
- c) Programar cuidadosamente los vencimientos futuros, contemplando en todo momento la incidencia del servicio de la deuda en relación con los recursos corrientes.
- d) Continuar con la política de no utilizar al Banco de la Provincia como fuente de financiamiento del presupuesto, afianzándolo en su rol crediticio para el sector privado provincial y especialmente de las pequeñas y medianas empresas.

A los efectos de la consecución de estos objetivos, la Provincia seguirá basando su financiamiento principalmente en la colocación pública de sus títulos de deuda en

los mercados internacionales y en la obtención de préstamos de organismos multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

El permanente trabajo para que la provincia de Buenos Aires sea reconocida en los mercados financieros internacionales como un emisor de alta calidad, constituye una meta primordial, que no solo contribuye a mantener un acceso fluido a las fuentes de financiamiento internacional, sino que influye críticamente en el costo y los plazos a los que la Provincia pueda obtener fondos.

Para ello no basta con el estricto cumplimiento del servicio de nuestra deuda; también cuentan el manejo responsable de las finanzas y la aplicación de los fondos a la potenciación del crecimiento económico provincial y el bienestar de sus habitantes.

En consonancia con nuestra búsqueda de transparencia y eficiencia en la gestión, hemos sometido también a consideración de la Legislatura un proyecto de Ley de Crédito Público, cuyos rasgos más salientes son:

- Sistematiza el concepto de crédito público.
- Otorga mayor injerencia al Poder Legislativo en el manejo del crédito público, toda vez que se establece la necesidad de una ley para el otorgamiento de garantías por parte de la Provincia, y se deroga el mecanismo de "Pago diferido".
- Propende a la especialización funcional y a la centralización de las acciones, creando las condiciones para lograr mayor eficiencia, coherencia en el accionar hacia terceros y economías de escala.
- Establece un control desde la perspectiva del crédito público sobre contratos que -sin ser estrictu sensu de crédito público- pueden potencialmente comprometer la solvencia financiera futura de la Provincia, como provisiones o locaciones a largo plazo, leasing, etc.
- El Cuadro Nº 16 se muestra el stock de deuda y su composición al 31-12-97. Como también puede observarse en el Gráfico Nº 7, la deuda pública provincial ha disminuido notablemente desde 1991 a la fecha, pasando de representar el 4% del producto bruto geográfico a solo el 1% de dicho parámetro.

En 1998 se concretarán las autorizaciones para hacer uso del crédito ya otorgadas por esa Legislatura en anteriores leyes.

La composición del endeudamiento y la amortización prevista es la siguiente:

	-millones de pesos-
Endeudamiento Bruto	985

. Colocación de Bonos de Inversión	560
. Préstamo directo BID	115
. Colocación de BOCONBA	75
. Financiamiento BHN a IPV	75
. Financiamiento de contratistas	55
. Financiamiento BID a UNIREC	46
. Financiamiento PSF y PFM - BID y BM	37
. Financiamiento BID a SPAR	15
. Financiamiento BID a DGCyE-PRISE	7
Amortización de deudas	470
. Bonos de Inversión - emisiones 1995	220
. Consolidación de deuda interna	150
. Organismos internacionales	9
. Contratistas	35
. Otros	56
Endeudamiento Neto	515

El stock de deuda al final de 1998 será aproximadamente \$1.600 millones, que implica una relación con el producto bruto geográfico de solo 1,3%.

#### V. Resultado económico y financiero

El presupuesto 1998 muestra un resultado económico positivo de \$480 millones, que al considerar los recursos previstos para la creación del Fondo de Estabilización e Inversión, determina un ahorro corriente de \$600 millones.

Las necesidades de financiamiento ascienden a \$1.150 millones, que serán cubiertas a través de la utilización del importante remanente del año 1997, \$635 millones y con el uso del crédito neto por \$515 millones. De esta forma se logrará concluir el ejercicio fiscal 1998 con un resultado financiero equilibrado.