

LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO DURANTE SU CONFORMACIÓN INSTITUCIONAL Y PROCESO DE DESARROLLO, 1957-1976

Soledad Inés Herrera¹

Resumen

A partir de la sanción de la Constitución Provincial de Río Negro en el año 1957, comenzó la organización de la administración pública provincial y de su hacienda. En ese contexto, el presente trabajo tiene como objetivo describir y analizar empíricamente los ingresos públicos que financiaron la conformación del andamiaje institucional provincial y los planes de desarrollo hasta el año 1976, en el marco de la importancia de los recursos públicos para las capacidades y autonomía de los Estados. El diseño de la investigación es de tipo descriptivo y el enfoque metodológico es el cualitativo. La técnica de recolección de datos es la observación documental - normativa histórica nacional y provincial -, principalmente las Leyes de Presupuesto y sus anexos.

El análisis demuestra que la conformación del sector público y el proceso de desarrollo de la Provincia de Río Negro entre los años 1957 y 1976 no se financiaron mayoritariamente con recursos propios, sino con ingresos de origen nacional en concepto de coparticipación federal de impuestos y de recursos especiales. Además, y en el caso de los planes de desarrollo se recurrió a financiamiento mediante el uso del crédito nacional y/o internacional. Por otra parte, en ese período los recursos públicos se diversificaron y modificaron su composición a medida que evolucionó el aparato institucional- administrativo como así también la actividad económica provincial.

Palabras clave: Recursos públicos, Río Negro, Conformación institucional, Desarrollo, Período 1957-1976.

Abstract

¹ Economista. Docente-investigadora de la Universidad Nacional del Comahue -Centro Regional Universitario Atlántica - y docente de la Universidad Nacional de Río Negro -Sede Atlántica-.

The organization of the provincial public administration and its finances began with the enactment of the Provincial Constitution of Río Negro in 1957. In this context, the present work aims to describe and analyze empirically the public revenues that financed the conformation of the provincial institutional scaffolding and the development plans until 1976, within the framework of the importance of public resources for the capacities and autonomy of the States. The research design is descriptive and the methodological approach is qualitative. The data collection technique is the documentary observation of national and provincial historical regulations, mainly the Budget Laws and their annexes.

The analysis shows that the conformation of the public sector and the development process of the Province of Río Negro between 1957 and 1976 were not financed mainly with its own resources, but with national revenues from federal co-participation of taxes and special resources. In addition, and in the case of development plans, financing was obtained through the use of national and/or international credit. On the other hand, during this period, public resources diversified and modified their composition as the institutional-administrative apparatus evolved, as well as the provincial economic activity.

Key- words: Public resources, Río Negro, Institutional shaping, development, 1957-1976 period

Introducción

En el año 1955, el Congreso de la Nación Argentina sancionó la Ley 14.408 y creó las provincias de Formosa, Neuquén y Río Negro. Hasta ese entonces formaban parte del Territorio Nacional e implicaba que no podían elegir sus autoridades y que las decisiones en materia de gastos e ingresos públicos eran potestad nacional (Nuñez y Lopez, 2016). La norma estableció que mientras las nuevas provincias no dictasen sus propias disposiciones tributarias continuarían los vigentes.

A partir de la sanción de la Constitución Provincial de Río Negro en el año 1957, comenzó la organización de la administración pública provincial y de su hacienda. En ese marco, el presente trabajo tiene como objetivo describir y analizar empíricamente los ingresos públicos que financiaron la conformación del andamiaje institucional provincial y los planes de desarrollo hasta el año 1976. Ese período corresponde al régimen desarrollista en Argentina y a la constitución de la provincia de Río Negro. Se verifica la expansión geográfica y ramificación

de la fruticultura y del turismo. Emergen nuevos proyectos de desarrollo impulsado por el estado (industria-agricultura bajo riego-minería-energía-puerto). Se observa un alto crecimiento del Producto Geográfico Bruto (PGB) y de las variables demográficas (Tagliani, 2015, p.3).

Los ingresos públicos son medios de financiamiento del Estado y de su “captación y disposición depende la existencia del Sector Público, por lo que resulta sumamente importante conocer su origen, su naturaleza y las transacciones que permiten obtenerlos y disponer de ellos” (Secretaría de Hacienda de la Nación, 2016, p. 44). Skocpol (1989) también afirma que “los medios del Estado para captar y emplear recursos financieros nos dicen más que cualquier otro factor individual sobre sus capacidades actuales (e inmediatamente posibles) para crear o reforzar las organizaciones del Estado, para contratar personal, para lograr el apoyo político, para subvencionar iniciativas económicas y para financiar programas sociales” (p.24). Además, Isuani (2012) sostiene que los instrumentos de política pública como los recursos financieros, condicionan las capacidades del Estado para diseñarlas e implementarlas, así como otros recursos básicos e instrumentos normativos y de gestión que las hacen viables. Por su parte, Oszlack (1982) hace referencia a los recursos públicos cuando aborda una de las condiciones de estatidad, al referirse a “la capacidad de diferenciar su control, a través de la creación de un conjunto funcionalmente diferencial de instituciones públicas con reconocida legitimidad para extraer establemente recursos de la sociedad civil...” (p. 2).

El diseño de la presente investigación es de tipo descriptivo², ya que pretende caracterizar los ingresos públicos de Río Negro durante el período 1957 -1976. El enfoque metodológico es cualitativo, debido al objeto de estudio y a la particularidad de lo que se aspira conocer (Cohen y Piovani, 2006) y la técnica de recolección de datos es la observación documental, principalmente normativa histórica nacional y provincial. Los datos sobre recursos públicos son los que fueron aprobados por las Leyes provinciales de presupuesto del período y como tales son ingresos estimados³. Asimismo, no todas las leyes de presupuesto disponibles tienen sus anexos con la información detallada de ingresos. Es por ello que la elección de los presupuestos de los años 1959, 1961, 1962, 1964, 1965, 1968 y 1976 para el análisis de recursos públicos de la Provincia de Río Negro se basa en la disponibilidad de la información.

² En función de los objetivos de la investigación (Sabino, 2014).

³ La Contaduría General de la Provincia solo tiene información de ingresos ejecutados posterior a 1999, año a partir del cual se implementó el SAFyC en el marco de la Ley H N° 3186. En el Centro de Documentación e Información de la Provincia tampoco hay registros al respecto sobre el período de estudio.

Los recursos públicos durante la conformación de la administración provincial, 1957-1965

En el año 1955, se sancionó la Ley Nacional Nro. 14.408 que declaró “Provincia” a los Territorios Nacionales, entre ellos a Río Negro. En materia de recursos estableció en su artículo 14 que mientras las nuevas provincias no dictasen sus propias disposiciones tributarias, continuarían en vigencia los impuestos, tasas y contribuciones que rigieran al tiempo de la provincialización. Además, el gobierno de la Nación continuaría percibiendo todos los impuestos y pagando todos los servicios administrativos con arreglo al presupuesto del territorio hasta seis meses posteriores al día en que se constituyesen las autoridades provinciales - artículo 15 -. Este plazo podía prorrogarse por acuerdo entre el Poder Ejecutivo nacional y los gobiernos provinciales.

Durante el año 1957, la Convención Constituyente de Río Negro en nombre y por autoridad del pueblo que representaba sancionó la Constitución Provincial. En relación a los ingresos públicos, en su capítulo sexto sobre el régimen financiero especificó, entre otros aspectos, la conformación de los Fondos del Tesoro Provincial. El gobierno de la Provincia provee a los gastos de su administración con los fondos del Tesoro Provincial, formado con el producto y fruto de sus bienes, con los beneficios de la actividad económica que desarrolle y de los servicios que preste, con los recursos provenientes de los impuestos pertinentes y transitorios, con la participación que le corresponda por impuestos fijados por la Nación para lo cual celebrará acuerdo con la misma para su establecimiento y percepción y con las operaciones de crédito que realizare (Constitución de la Provincia de Río Negro, 1959, artículo 55).

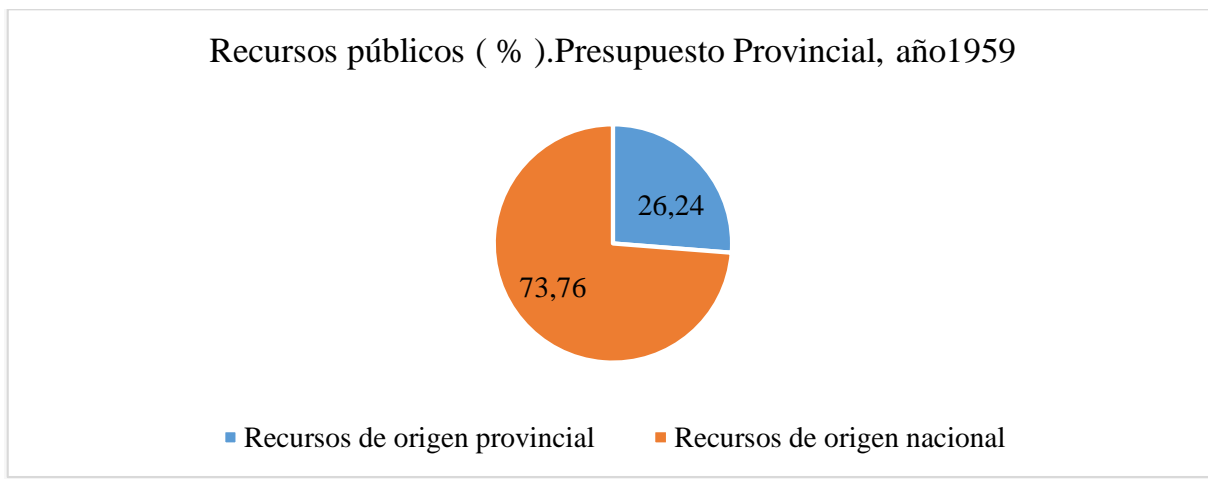
También estableció que la igualdad, la proporcionalidad y la progresividad constituirían la base de los impuestos y de las cargas públicas, las que se establecerían con propósitos de justicia y necesidad social. Además, el artículo 56 manifestó que debía gravarse preferentemente la renta, los artículos suntuarios, el mayor valor del suelo libre de mejoras y las ganancias especulativas, procurándose desgravar los artículos de primera necesidad, las actividades socialmente útiles, las culturales y las nuevas industrias. En cuanto al uso del crédito como fuente de financiamiento, el artículo 58 fijó que la ley que sancionase empréstitos debía especificar los recursos con los cuales se haría el servicio de la deuda y su amortización, que no podían exceder el 25% de la renta ordinaria anual de la Provincia. Asimismo, el uso del crédito, según el artículo 59, podía ser autorizado solamente para la ejecución de obras públicas, llevar a cabo la reforma agraria o para atender gastos originados por catástrofes, sin poder aplicarse en ningún caso a financiar el déficit de administración. Además, como disposición transitoria y hasta que la

Legislatura dictase las normas sobre organización de la administración provincial y de presupuesto, se facultó al Poder Ejecutivo a tomar con imputación a rentas generales los fondos necesarios para el inmediato y normal funcionamiento de la administración provincial. Por otra parte, mientras la Provincia no dictase los códigos y leyes respectivos, regirían los códigos y leyes nacionales en vigencia a la época de sancionarse esa Constitución. Así, en ese mismo año se reglamentó el Código Fiscal y la Ley Impositiva mediante el Decreto - Ley N° 1246/57-. Por último, para el ejercicio 1958 se declaró vigente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos aprobado para el ejercicio 1957.

En febrero del año 1958 fue electo el primer Gobernador Provincial, Edgardo Castello, cuyo gobierno tuvo que crear las estructuras institucionales y administrativas públicas de la nueva provincia. Durante su mandato se crearon organismos técnicos - administrativos como la "Dirección de Vialidad de Rio Negro" -Decreto Ley Provincial 167/58-, el "Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda"-Ley 21/58 -, la "Dirección General de Asistencia Social" - Decreto Ley Provincial 186/58 -, el "Consejo Provincial de Salud Pública de la Provincia de Rio Negro" - Ley Provincial 60/59 -, la "Caja de Previsión Social de la Provincia de Rio Negro" - Ley Provincial 59/59- y se sancionaron por ejemplo las leyes orgánicas del Poder Judicial, de Educación y de la Policía. Además, la Provincia adhirió a los regímenes de coparticipación Nacional -Decreto Ley Provincial 203/58- y al de unificación y distribución de los impuestos a los réditos, ventas, beneficios extraordinarios y ganancias eventuales -Ley Nacional Nro. 14.788, adhesión mediante Ley Provincial 62/59 -. También se estableció el régimen municipal -Ley Provincial 38/58- y el Estatuto y escalafón del empleado Público -Ley Provincial 45/58-.

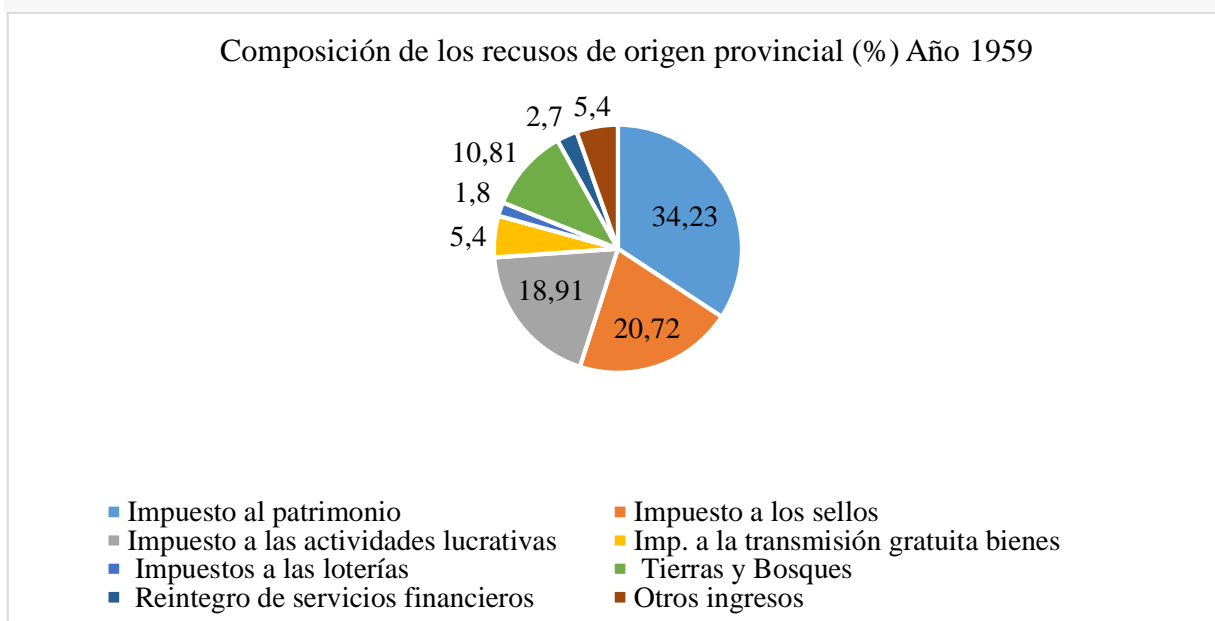
Ese mismo año, se sancionó la Ley de Presupuesto General de la Administración Pública para el ejercicio fiscal 1959, Ley Nro. 47. Los recursos de rentas generales estimados para ese año estuvieron compuestos por un 26,24 % de origen provincial y 73,76 % nacional (Gráfico1). Entre los primeros, los impuestos de mayor recaudación estimada fueron al patrimonio - 34,23% -, a los sellos -20,72 %- y a las actividades lucrativas -18,91%- (Gráfico 2).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 47 para el año 1959

Gráfico 2

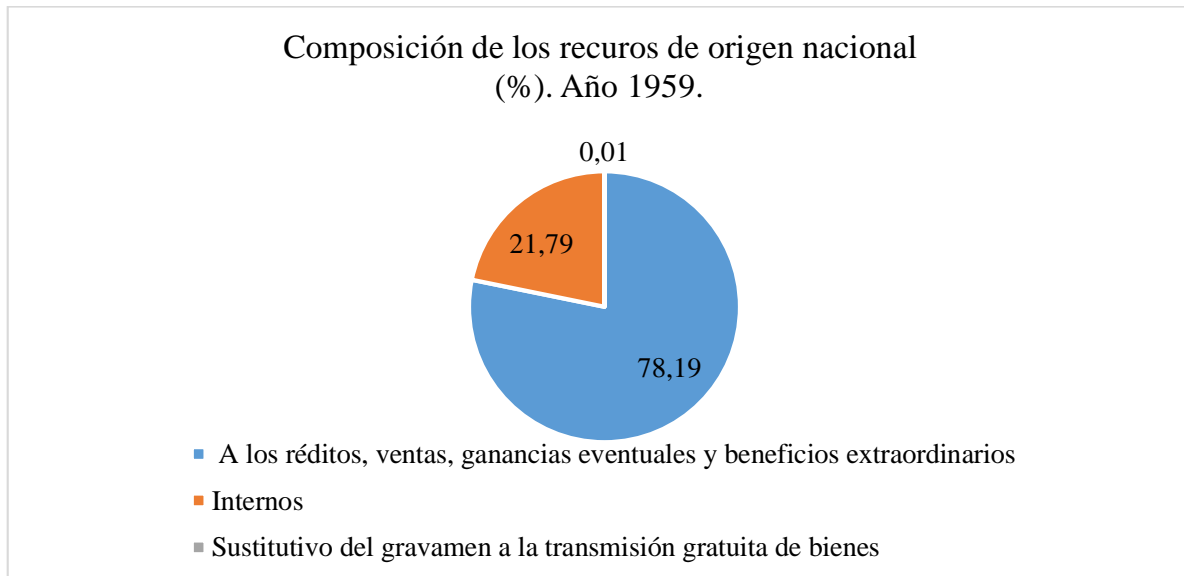


Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 47 para el año 1959

En cuanto a los recursos de origen nacional, el que mayores ingresos se estimó que aportaría a la provincia fue el impuesto a los “réditos, ventas, ganancias eventuales y beneficios extraordinarios” con una participación calculada del 78,19 %, mientras que otros impuestos internos el 21,79%. (Gráfico 3). En relación a estos últimos, la Provincia adhirió al régimen de unificación de impuestos internos que fijó la Ley Nacional Nro. 14.390 y no podía gravar por

vía de impuestos, tasas, contribuciones u otros tributos a las materias imponibles sujetas a impuesto interno nacional, a las materias primas utilizadas en su elaboración y a los productos alimenticios, en estado natural o manufacturados. Esta obligación no alcanzó a los impuestos generales inmobiliarios, de sellos y a las actividades lucrativas, como así tampoco a las tasas retributivas de servicios.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 47 para el año 1959

En el año 1960, se sancionó la Ley Nro. 170 de institución del régimen contable, financiero y presupuestario de la Provincia de Río Negro. A partir de esta ley se distinguieron en el presupuesto tres secciones de ingresos. La primera se refería a los recursos de rentas generales y la conformaban el título I sobre ingresos provenientes del sistema tributario provincial y el título II con los del régimen de coparticipación federal. La segunda sección correspondía a los recursos del uso del crédito y estaba compuesta por el título I sobre convenios con la Nación y el título II respecto a otras formas de crédito. Por último, en la sección tercera se especificaban los recursos especiales. Es así que la Ley de presupuesto para el año 1961 - Ley Nro.185 - fue la primera en presentar los recursos públicos en tres secciones. Además, especificó la recaudación neta, es decir, la probable menos la deducción de la participación a las municipalidades. También, en ese año se incorporó por primera vez la estimación de los ingresos en concepto de utilidades del Banco Provincia de Río Negro, creado por Ley Provincial Nro. 83 en el año 1959. En la sección tercera, los recursos especiales especificados fueron los

provenientes de la venta de bienes en desuso, de la explotación de las salas de entretenimiento y juegos de azar, de los superávits producto de ejercicios anteriores y de recursos de Nación para financiar obras públicas.

En el presupuesto del año 1962, se incorporó en la previsión de ingresos provinciales el producto de los impuestos a los combustibles y a los automotores. Por otra parte, si bien para los años 1961 y 1962 no hubo ingresos presupuestados provenientes de créditos, fueron gestados los que se materializarían posteriormente en el presupuesto. Por ejemplo, “la ley provincial 247, por Decreto 2576, sancionada el 26 de septiembre de 1961, autorizó la participación del crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo para la promoción de las industrias agrícola, ganadera y minera en la zona y en 1962, el BID otorgó una línea de créditos que permitió el desarrollo de las primeras hectáreas del Idevi” (López, 2016, p. 135).

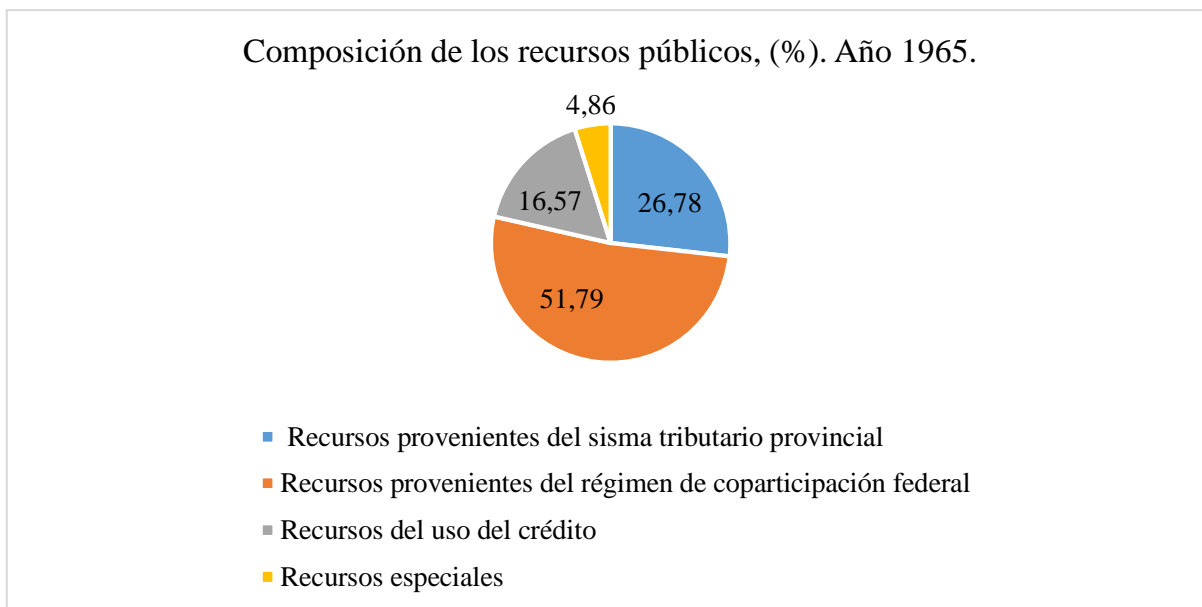
Durante el primer gobierno constitucional, además de la conformación de la administración pública provincial, fue presentado en el año 1960 el Plan de Desarrollo denominado PRO-5. El Plan promovía obras de infraestructura⁴ que, además de la explotación agropecuaria, expandiera la agroindustria y la actividad minera. Entre ellas pueden mencionarse las obras de riego en zonas no explotadas, la construcción de una red de rutas y caminos, de un puerto y las de aprovechamiento hidroeléctrico, en el marco de “... un proceso tendiente a modificar la estructura socioeconómica provincial. Esta situación coincidió con la asunción de un nuevo gobierno nacional cuya política económica se inspiraba en el denominado desarrollismo” (Manzanal, 1989, p. 99). En cuanto a su financiamiento, “Para llevar a cabo tan ambicioso programa, los recursos dinerarios provinciales resultaron insuficientes, por lo que se solicitó al Gobierno nacional un préstamo reintegrable a largo plazo” (López, 2016, p. 132). Fue así que, en la Ley de presupuesto del año 1964, se previó la materialización de créditos con la Nación y en la del año 1965 también con otras fuentes de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-. Asimismo, el análisis de la información presupuestada sobre los ingresos de esos años permite afirmar que la Provincia no tuvo suficientes fondos propios para financiar el Plan de Desarrollo gestado durante el primer gobierno constitucional. Puede observarse en el gráfico 4, que el 68.36% de los recursos públicos del presupuesto provincial para el año 1965 no eran propios⁵ sino que provenían del régimen de coparticipación federal de impuestos y del

⁴ En el año 1964 se creó el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia- Ley Nro. 389.

⁵ Los ingresos fiscales propios, según Bird (2010), son aquellos en que la jurisdicción decide o no su aplicación, determina la base imponible y alícuota, los administra y conserva todos los recursos que se recaudan.

uso del crédito. En relación a esta última fuente de financiamiento, mientras que el año 1964 la totalidad de los préstamos provenían de convenios con Nación, para el año 1965 se estimó que la mitad provendría de otras instituciones de crédito.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 392 para el año 1965.

En cuanto a los ingresos provenientes del sistema de coparticipación fiscal Nación – Provincia para el año 1965, el impuesto a los réditos (38,5 %) y a las ventas (30,1 %) fueron los más importantes (Tabla 1). Respecto de los recursos especiales, el 33,9 % se relacionaba con el turismo y el 25,4 % con una modificación impositiva -Ley 361- (Tabla 2). Otros recursos especiales fueron el aporte del Consejo Nacional de Educación para obras escolares, el del Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda y el del Instituto de readaptación del menor. Por último y en relación a la composición de los ingresos tributarios provinciales estimados (Tabla 3), los impuestos más significativos en términos de recaudación fueron el inmobiliario y a los sellos -19,2% cada uno-, a las actividades lucrativas -16,9%- y el tributo correspondiente a tierras y bosques - 15,4% -. Cabe destacar que para el año 1965, en “ingresos varios” estuvieron computados los recursos provenientes de las regalías como un tributo y a partir del año 1966, las petroleras se presentaron discriminadas en una sola partida. En este último año representaron el 30,6 % de los recursos del sistema tributario provincial, mientras que sellos el 18,36%. En efecto, la actividad emblemática del primer periodo desarrollista es, sin duda, el petróleo. Precisamente en Río Negro, la extracción de dicho hidrocarburo comienza

en 1961, aunque el descubrimiento se anuncia el 5 de marzo de 1960 en la localidad de Catriel. Sin embargo, no es hasta 1965 que la producción alcanza relevancia ya que en dicho año aportó el 6 % de la producción nacional, mientras que en 1973 este porcentaje se elevó al 15 %. La producción de gas sigue una trayectoria similar, comienza en forma incipiente al inicio de la década del '60, pero recién en los '70 alcanza un nivel de producción significativa con relación al conjunto del país (Tagliani, 2015, p. 116).

Tabla 1. Recursos presupuestados provenientes del régimen de coparticipación Federal. Año 1965

Recursos provenientes del régimen de coparticipación federal.	Porcentaje
Impuesto a los réditos	38,5
Impuesto a las ventas	30,1
Impuestos internos unificados	13
Impuesto eventual a las naftas	3,7
Otros recursos	14,7

Nota: en “otros recursos” se incluyen los gravámenes de emergencia y a la producción agropecuaria, el adicional gasoil, el impuesto a las ganancias eventuales, a los beneficios extraordinarios, a la revaluación de activos, a los incrementos injustificados, a la venta de valores mobiliarios y el impuesto adicional a los lubricantes

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 392 para el año 1965

Tabla 2. Recursos especiales. Año 1965

Recursos especiales	Porcentaje
Impuesto al turismo	33,9
Adicional Ley Nro. 361	25,4
Aporte del Consejo Nacional de Educación para obras escolares	8,5
Instituto de readaptación del menor	6,8
Instituto de Promoción y planificación de la Vivienda - Ley 21 -	6,8
Otros recursos	18,6

Nota: en “otros recursos” se incluyen a los del Fondo forestal, de explotación de salas de entretenimiento y juegos de azar, a los de la Ley Nro. 248 (Dirección de Educación Física y Deporte), de concesión de viviendas fiscales y de venta de automotores y rezagos.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 392 para el año 1965

Tabla 3. Recursos provenientes del sistema tributario provincial. Año 1965.

Recursos tributarios	Porcentaje
Impuesto a los sellos	19,2
Impuesto inmobiliario	19,2
Impuesto a las actividades lucrativas	16,9
Tierras y bosques	15,4
Impuesto a las loterías	5,4
Otros recursos	23,9

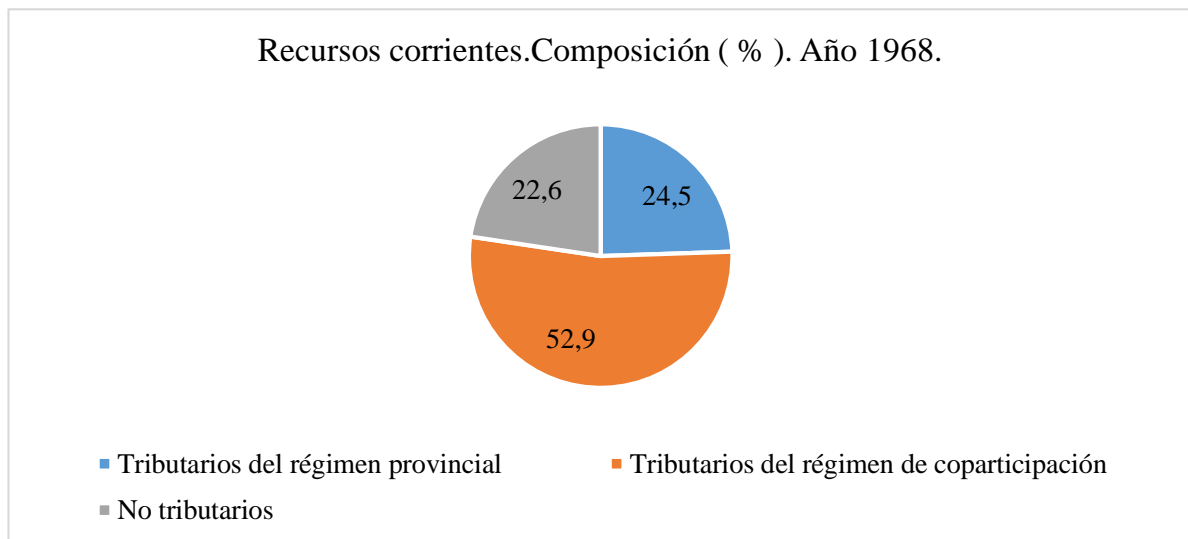
Nota: En “otros recursos” se considera al impuesto a la transmisión gratuita de bienes, a la participación de utilidades del Banco de la Provincia, a los reintegros de servicios financieros e ingresos del Boletín oficial, a las perforaciones, multas de trabajo y regalías de petróleo como así también a los provenientes del canon minero, catastro, derechos de aeropuerto, entre otros.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 392 para el año 1965

Los ingresos públicos en el período 1966-1976

Durante el gobierno de facto del Comodoro Luis Lanari (1966-1969), en el marco de un estado burocrático-autoritario y con una intervención pública tecnocrática y efficientista (Bucciarelli, 2007), se adaptaron y modernizaron las técnicas de presupuesto mediante el Decreto 347/66. El mismo estableció que era conveniente modernizar el presupuesto para que no fuera únicamente un instrumento de control financiero - contable, sino que también reflejase la inversión o desinversión del Estado, desde el punto de vista económico y los aspectos referentes a la eficiencia de los servicios, al resultado obtenido y al costo. Asimismo, fijó que la modernización se haría en concordancia con los criterios aplicados en materia presupuestaria por el Gobierno Nacional y que debía programarse la acción del gobierno de la provincia mediante una sistemática evaluación de necesidades que permitieran la confección de planes de desarrollo económicos y sociales a mediano y a largo plazo acordes con el Plan Nacional de Desarrollo. Así, en la Ley de Presupuesto Nro. 513 para el año 1968, los recursos públicos fueron clasificados en corrientes y de capital. Los ingresos corrientes presupuestados representaron el 95,2 % del total y los de capital el 4,5 %. Dentro de los primeros, el 24,5 % provenían del régimen tributario provincial, el 52,9% del régimen de coparticipación federal y el 22,6 % eran no tributarios. (Gráfico 5)

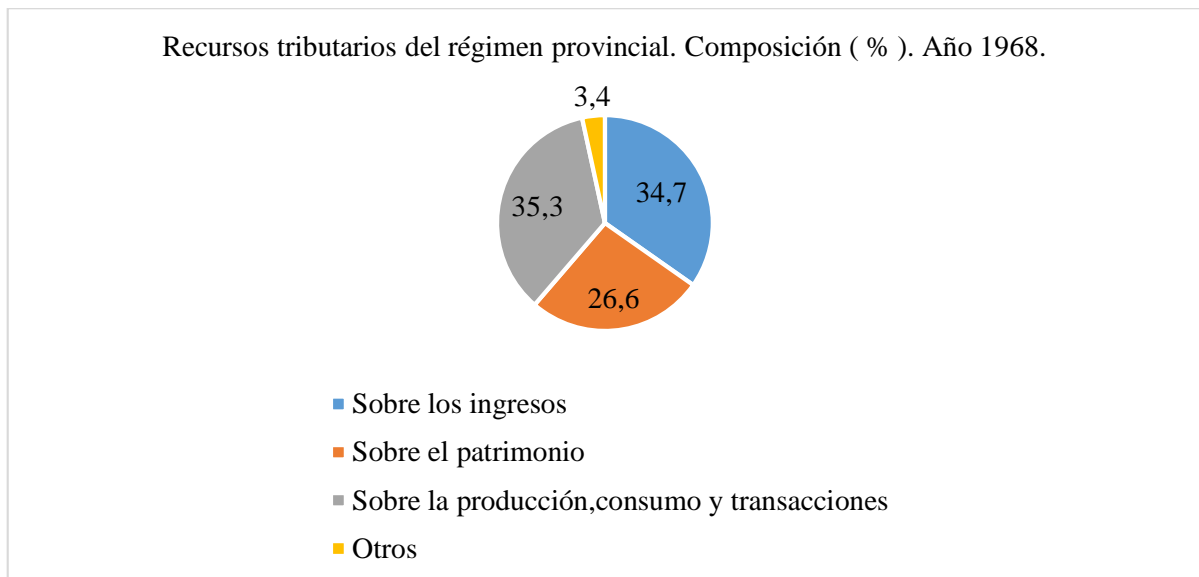
Gráfico 5



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 513 para el año 1968

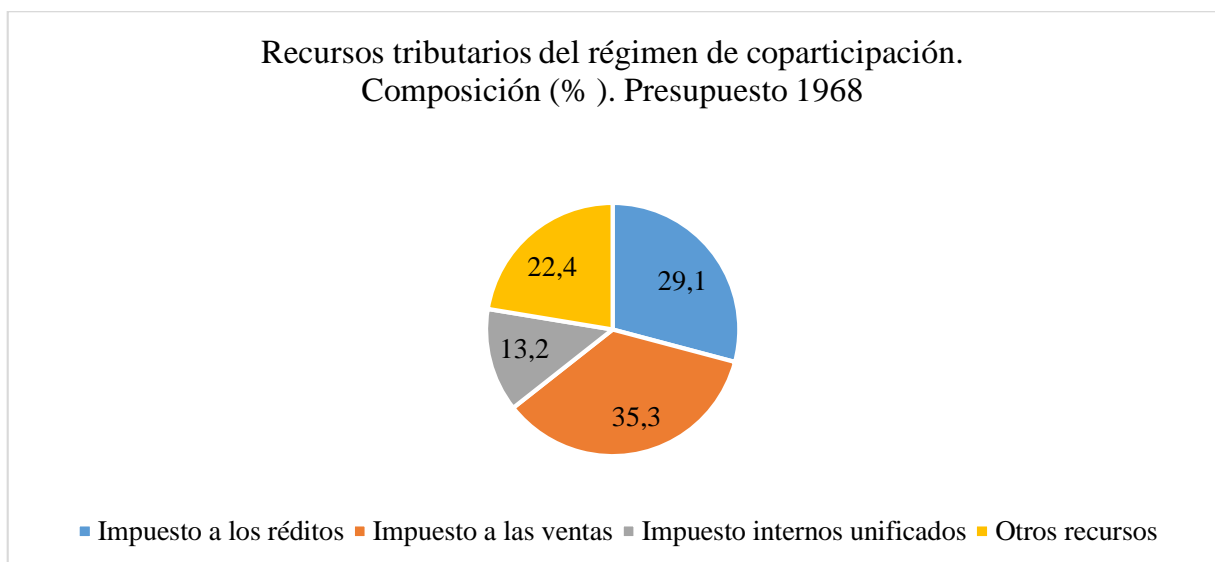
En cuanto a los ingresos tributarios provinciales, el 35,3% de los estimados era de gravar la producción, el consumo y las transacciones, donde sellos representaba el 27%. La imposición a los ingresos significaba el 34,7 % del total y a las actividades lucrativas el 27,9 %. Por su parte, los impuestos al patrimonio aportarían el 26,6 % de la recaudación provincial (Gráfico 6). Respecto a los recursos transferidos por Nación en concepto de coparticipación, los que más aportaban eran el impuesto a las ventas - 35,3 % - y a los réditos - 29,1% -. La coparticipación por impuestos internos unificados se calculó en un 13,2 % (Gráfico 7) y la correspondiente al Fondo Nacional de Vialidad en un 5,4 %. Esta última debía ser destinada al estudio, trazado, apertura, proyecto, construcción, conservación, reparación, mejoramiento y reconstrucción de caminos como así también de obras anexas.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 513 para el año 1968

Gráfico 7



Nota: “Otros” incluye ingresos del impuesto sustitutivo a la transmisión gratuita de bienes, a las ganancias eventuales, a la transferencia de automotores como así también recursos por la revaluación de activos, por coparticipación vial, por el adicional a los lubricantes y el gravamen de emergencia, entre otros.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 513 para el año 1968

Entre los recursos corrientes no tributarios, cabe destacar que a partir del presupuesto para el año 1968 las regalías fueron consideradas como un ingreso no tributario, mientras que con anterioridad se lo clasificaba como tributario. Desde el punto de vista de la clasificación

económica de recursos, las regalías⁶ son recursos que percibe el Estado producto de la explotación de los recursos naturales y se las encuadra en los ingresos no tributarios porque no provienen de fuentes tributarias. Autores como Jarach (1996) respaldan esta postura al considerar a las regalías como un recurso originario, mientras que para otros es uno derivado, en virtud de su carácter coercitivo. En la tabla 4 referida a los ingresos no tributarios, puede observarse la importancia de las regalías del petróleo, que representaron el 61 % del total. Otros recursos no tributarios fueron los aportes del Consejo Nacional de Educación y los provenientes del Fondo Forestal y del Consejo de Salud Pública

En cuanto a los ingresos de capital del año 1968, el 49,4 % se previó su origen en el uso del crédito (Gráfico 8), del cual el 60 % eran fondos en el marco del desarrollo eléctrico interior y el resto un aporte para el Consejo de Saneamiento Rural - CO.SA.RU-. Por su parte, los recursos por la venta de activos fijos representaron el 26,95 %, donde se estimó un 57,7 % por ventas de tierras fiscales.

Tabla 4 Recursos no tributarios. Año 1968

Ingresos no tributarios	Porcentaje
Regalías de petróleo	61
Fondo Forestal	5,3
Aportes C.N.E Programa Asistencia Escolar	3,3
Recursos del Consejo de Salud Pública	2
Otros recursos no tributarios	28,4

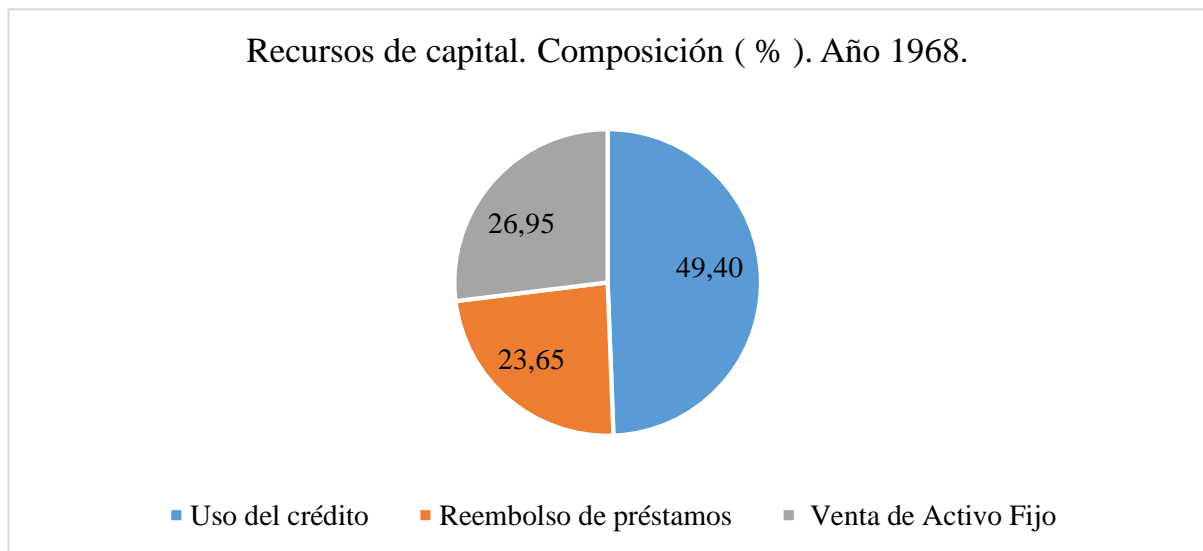
Nota: “otros recursos no tributarios” comprende ingresos por arrendamiento y pastaje, participación en las utilidades del Banco de la Provincia, intereses de títulos y valores, derecho de aeropuerto, boletín oficial, perforaciones hidrogeológicas, construcción de tajamares, canon minero, multas, ventas de pliegos, entre otros.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 513 para el año 1968

⁶

Por ejemplo, las hidrocarbúferas y mineras

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 513 para el año 1968

En el año 1973 y durante el gobierno justicialista de Mario Franco (1973-1976), se sancionó la Ley Nro. 847 de Contabilidad, que especificó que el Presupuesto General debía reflejar el plan de acción del Gobierno para cada ejercicio financiero, con su respectivo cálculo de recursos estimados para su financiación. Además, debía compatibilizarse con las previsiones del Sistema Provincial de Planeamiento⁷. En materia presupuestaria, en el año 1976, los ingresos corrientes calculados representaron el 97,2 % del presupuesto y los de capital el 2,8 %, donde el 99% se originó en el uso del crédito. El 92,5 % de los primeros eran ingresos provenientes de Jurisdicción Nacional mientras que el 7,5 % Provincial. Entre estos últimos, puede observarse en el gráfico 9 que el impuesto a las actividades con fines de lucro tenía una recaudación estimada del 31,4 % del total mientras que el de los actos jurídicos, principalmente sellos, del 20,6 %. La imposición al patrimonio significaba el 8,9 %, del cual el 90 % era en concepto del impuesto inmobiliario y el 10 % a la transmisión gratuita de bienes. Otros impuestos representaban el 4,9% y entre ellos el que más aportaba era patentes y luego loterías. Los ingresos corrientes no tributarios, tenían una estimación de su participación del 8,3 % y los conformaban, por ejemplo, los provenientes del Instituto Tecnológico de Minería y Aguas Subterráneas (ITMAS), de chacras y de control fitosanitario, del alquiler de las instalaciones

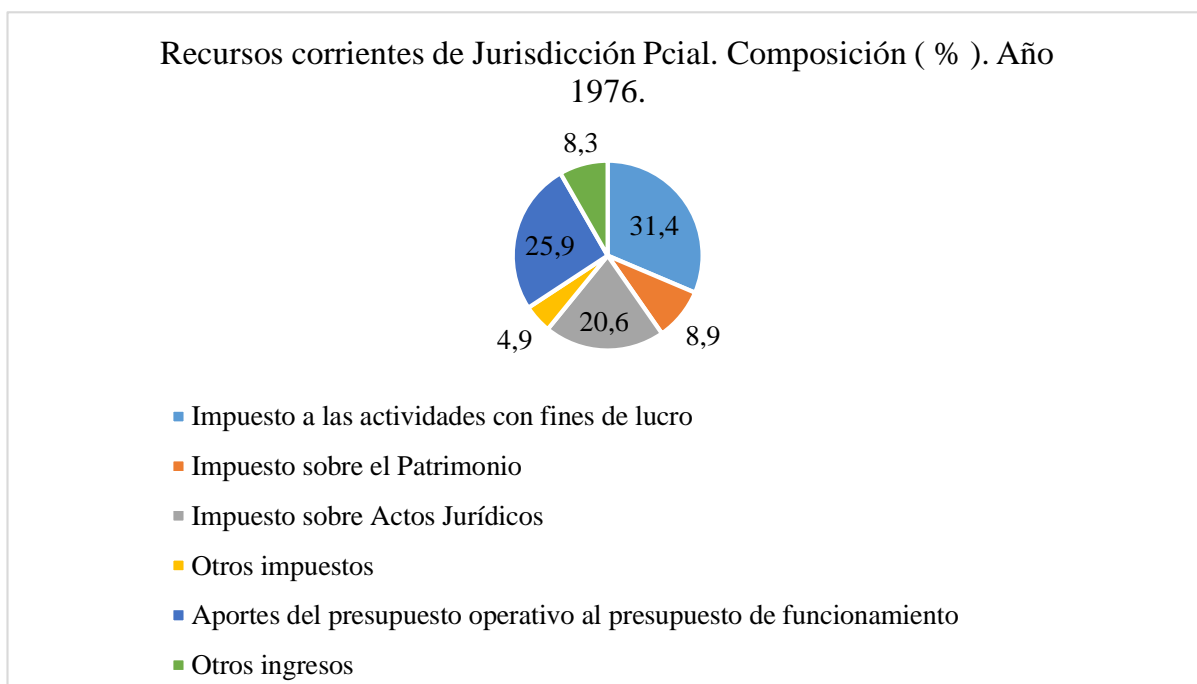
⁷ En relación a este, se creó la Secretaría de Planeamiento de la Provincia y se elaboró el Plan Trienal 1974-1977, donde “el gobierno de Franco hizo especial hincapié en articular las iniciativas provinciales con el gobierno nacional, lo que se evidenció en la elaboración de una versión local del Plan Trienal nacional” (Núñez y Zapata, 2017, p.16).

Valle de Oro⁸, de aranceles del PRODE, tasas y derechos forestales, arrendamientos y pastajes, derechos de caza, venta de ovinos, entre otros. Algunos de los ingresos de los organismos descentralizados correspondían a los de la Dirección Provincial de Vialidad, del Departamento Provincial de Aguas y del Instituto de Desarrollo del Valle Inferior -IDEVI-. Por su parte, los aportes del presupuesto operativo al financiero significaban el 25,9 % y correspondía a los ingresos de los organismos descentralizados en concepto de Aportes Banco Provincia de Río Negro, Caja Provincial Social, presupuesto de la Obra Social de la Provincia de Río Negro - IPROSS- e Instituto Autárquico del Seguro de Río Negro -IAPS-.

En cuanto a los recursos provenientes de jurisdicción nacional, se calculó que el 63 % serían aportes no reintegrables, donde el 38,9 % eran aportes del Tesoro Nacional para Trabajos Públicos - inversiones principalmente - y otros en concepto del Fondo de Desarrollo Regional, del Fondo Carbonato de Sodio y del Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico Interior -FEDEI - . Otros ingresos provenientes de Nación fueron la coparticipación federal - 22,4 %-, las regalías 6,5 % - donde las principales eran las petrolíferas y en menor medida las gasíferas- y por último la coparticipación vial - 1,9 %- (Gráfico 10). Las regalías eran recursos de origen nacional porque en el año 1967 y por Ley Nacional 17319, se declaró que los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos situados en el territorio de la República Argentina y en su plataforma continental, pertenecerían al patrimonio Nacional y las provincias productoras participarían en el producido. Es por eso que, en el presupuesto del año 1976, las regalías son consideradas un recurso de origen nacional. Por último y respecto a los ingresos de capital del año 1976, el 99% de su origen se estimó en el uso del crédito. Una de las fuentes de financiamiento fue el BID y su destino fue el IDEVI. El resto correspondía a la venta de activos fijos provenientes de la Dirección de Vialidad y del Departamento Provincial de Aguas, a cuotas de parcelas del IDEVI y a otros ingresos como la venta de tierras fiscales.

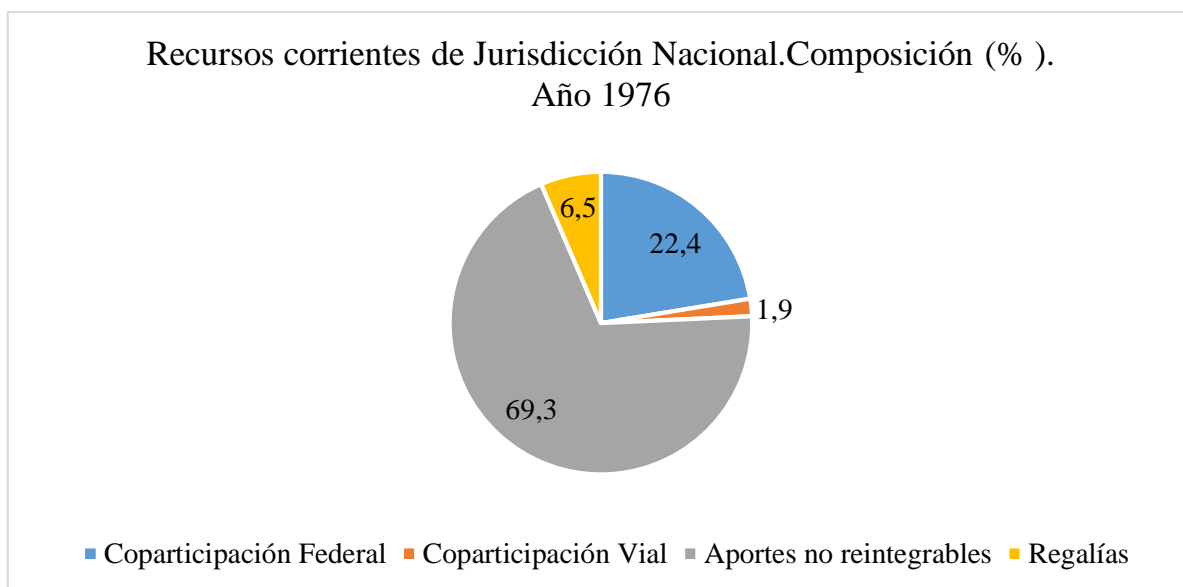
⁸ Empresa administrada por el Estado Provincial.

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 1175 para el año 1976

Gráfico 10



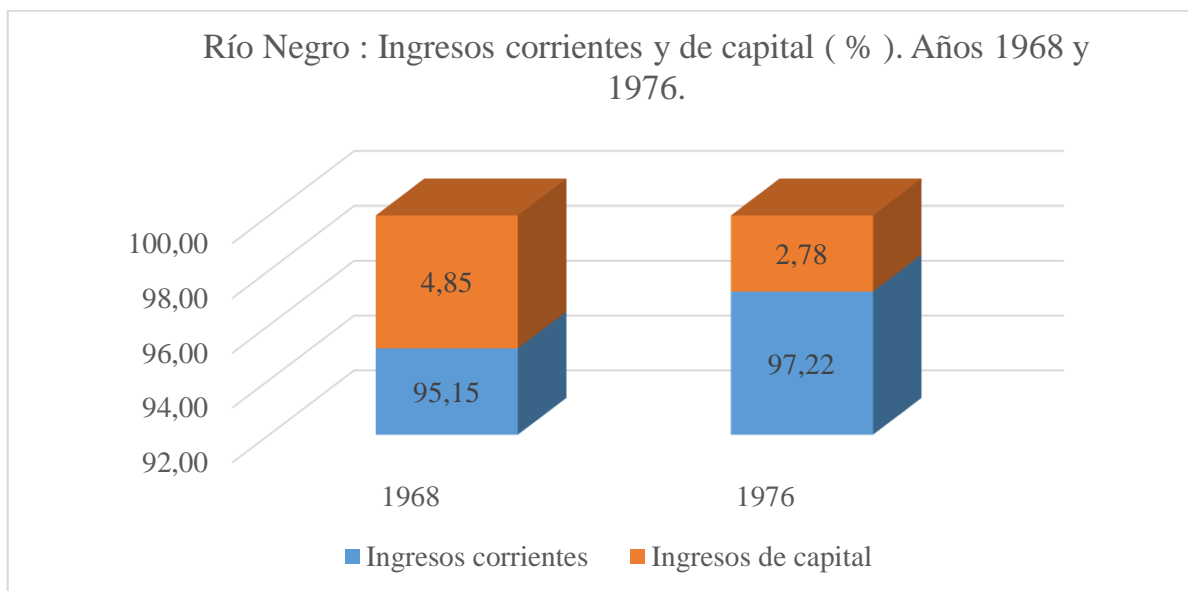
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 1175 para el año 1976

Al comparar los ingresos públicos de capital de la Provincia de Río Negro entre 1968 y 1976, se observa una disminución de su participación respecto del total presupuestado de 4,5% a 2,8%, es decir, se previó un menor financiamiento para gastos de capital o en inversión pública (Gráfico 11). Además, en 1976 el uso del crédito fue prácticamente la única fuente de ingresos

de capital, mientras que en 1968 había una mayor participación de otras como la venta de activos fijos y el reembolso de préstamos.

Si bien las diferentes clasificaciones presupuestarias de los recursos públicos utilizadas por la Hacienda Provincial, como procedencia, rubros y económica, no permiten comparaciones de los ingresos ya que brindan distinta información, las cuentas “uso del crédito” y “recursos provenientes del régimen de coparticipación federal” agrupan información similar en el año 1965, 1968 y 1976. Es así que se observa que el financiamiento provincial mediante el uso del crédito disminuyó su participación en el total de ingresos estimados desde 1965 a 1976 (Tabla 5) como así también los recursos previstos en concepto de coparticipación federal de impuestos (Tabla 6) y los provenientes del sistema tributario provincial (Tabla 7). Por el contrario, cobró mayor relevancia las fuentes de ingresos no tributarias como aportes no reintegrables del gobierno nacional y regalías

Gráfico 11



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 1175 para el año 1976 y a la Ley de Presupuesto Nro. 513 para el año 1968

Tabla 5

Año	Participación del uso del crédito en el total de ingresos presupuestados (%)
1965	16,57
1968	2
1976	2,70

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 1175 para el año 1976, a la Ley de Presupuesto Nro. 513 para el año 1968 y a la Ley de Presupuesto Nro. 392 para el año 1965

Tabla 6

Año	Recursos provenientes del régimen de coparticipación federal (%)
1965	51,79
1968	51,71
1976	23,70

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 1175 para el año 1976, a la Ley de Presupuesto Nro. 513 para el año 1968 y a la Ley de Presupuesto Nro. 392 para el año 1965

Tabla 7

Año	Recursos provenientes del sistema tributario provincial (%)
1965	26,78
1968	23,92
1976	13,16

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Presupuesto Nro. 1175 para el año 1976, a la Ley de Presupuesto Nro. 513 para el año 1968 y a la Ley de Presupuesto Nro. 392 para el año 1965

Conclusiones

El presente trabajo permite conocer las características de las estimaciones presupuestarias de los recursos públicos de Río Negro en el período 1957-1976, que se diversificaron a medida que evolucionó el aparato institucional provincial como así también su actividad económica. El análisis empírico demuestra que la conformación institucional provincial, la de su administración pública y el proceso de desarrollo de Río Negro no se financiaron principalmente con ingresos propios. El mayor financiamiento fue con recursos de origen nacional en concepto de coparticipación federal de impuestos y de recursos especiales. Además, y en el caso de los planes de desarrollo, se recurrió al financiamiento mediante el uso del crédito nacional y/o internacional. Si bien el Estado Nacional pretendió establecer un polo de desarrollo en la Patagonia Norte, su planificación presupuso generar cambios estructurales desde un

contexto externo a ese ámbito (Bucarrelli, 2007) y en el caso de la Provincia de Río Negro con un aparato institucional-administrativo en formación y poca capacidad extractiva⁹ y autonomía fiscal. Ambas dimensiones de las capacidades estatales señaladas por Hanson y Sigman (2021) tienen implicancias para la fijación de objetivos autónomos frente a influencias externas y para la implementación de políticas públicas (Herrera S. y Herrera R., 2015). Este último aspecto también es planteado por Lluch (2017) al señalar como posibles condicionantes del proceso de planificación y de desarrollo a la capacidad burocrática y a las prácticas administrativas de un Estado provincial nuevo.

En materia de ingresos públicos y hasta la mitad de los años 60', los principales impuestos provinciales por su recaudación fueron el inmobiliario y a los sellos. A partir de entonces los impuestos a los ingresos y a la "producción, al consumo y a las transacciones" fueron los más importantes, mientras que en 1976 el impuesto a las actividades con fines de lucro fue el recurso fiscal que más aportó a las arcas provinciales. Asimismo, a partir de 1965 hubo una pérdida de la importancia relativa del financiamiento por coparticipación federal de impuestos y por impuestos provinciales, pero cobraron mayor relevancia los recursos no tributarios como las regalías y los aportes no reintegrables. Por último, los ingresos de capital disminuyeron su participación entre 1968 y 1976, implicando un menor financiamiento para gastos de capital, como por ejemplo en inversión pública.

Referencias bibliográficas

- BIRD, R. M. (2010). *Subnational Taxation in Developing Countries. A Review of the Literature*, Policy Research Working Paper 5450, The World Bank, pp. 1-60.
- BUCCIARELLI, M.A. (2007) "Identidades en disputa: las "regiones" del Comahue y los poderes provinciales". *Cuadernos del Sur*, n° 35-36, pp.151-174.
- COHEN, N. y PIOVANI, J.I. (2006). *La metodología de la investigación en debate*, Eudelp – Eudeba, La Plata, pp.1-251.
- HANSON, J. y SIGMAN, R. (2013). "Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research". *The Journal of Politics*, vol 83, pp 1495-1510.
- HERRERA, S. y HERRERA, R. (2015). "Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina: Un análisis cuantitativo de la capacidad extractiva (2013)". *Revista Estado y Políticas Públicas* n° 4, pp. 69-83.

⁹ La capacidad extractiva se refiere a la capacidad del Estado para obtener recursos económicos- financieros

- ISUANI, F. J. (2012). “Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, n°19, pp. 51-74.
- JARACH, D. (1996). *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, pp.1-968.
- LÓPEZ, S. (2016). *El INTA en Bariloche: una historia con enfoque regional*, Universidad Nacional de Río Negro, Viedma, pp. 1-202.
- LLUCH, A. (2017). Políticas Públicas, planificación y promoción del desarrollo económico en la provincia de La Pampa (1955ca. - 1976). En A. Lluch (Ed.), *Desarrollo, políticas públicas e instituciones: la experiencia de La Pampa en una visión de largo plazo*. (pp.21-66)
- NUÑEZ, P. y LÓPEZ, S. (2016). “Desigualdades regionales en planificaciones desarrollistas. Una revisión del proceso de territorialización de Río Negro 1958-1976”. *Revista de Geografía Norte Grande*, n°63, PP. 121-144.
- NUÑEZ, P y ZAPATA M.C. (2017). “Marcas y atractivos en una provincia imaginada. Río Negro, Argentina, 1958-1976”. *Quinto Sol*, n°22 vol. 1, pp.1-24.
- MANZANAL, M. (1980). “Lo aparente y lo real en la estrategia de desarrollo económico en la Provincia de Río Negro: 1958-1964”. *Revista Interamericana de Planificación*, XIV (53), pp. 95-137.
- OSZLACK, O. (1982). “Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina”. *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales*, XXI, pp. 531-548.
- SABINO, C. (2014). *El proceso de investigación*, Episteme Editorial, pp.1-262.
- SECRETARÍA DE HACIENDA DE LA NACIÓN (2016). *Manual de Clasificaciones presupuestarias para el Sector Público Nacional*, Ministerio de Hacienda y Finanzas, Buenos Aires, pp. 1-259.
- SKOCPOL, T. (1989). “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”. *Zona Abierta*, n°50, pp. 71-122.
- TAGLIANI, P. (2015). *Economía del desarrollo regional. Pcia de Rio Negro 1880-2010*, Ed. La Colmena, Buenos Aires, pp. 1-322.

Legislación

BOLETÍN NACIONAL (1954). Ley Nacional 14390.

HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN. Ley 14408/55.

LEGISLATURA DE RIO NEGRO. Ley 1246/57; Decreto Ley- Provincial 167/58; Decreto Ley Provincial 203/58; Decreto Ley Provincial 186/58; Ley Provincial 21/58; Ley Provincial 60/59; Ley Provincial 59/59; Ley Provincial 62/59; Ley Provincial 38/58; Ley Provincial 45/58; Ley Provincial 47/58; Ley N°170/60; Ley N°185/60; Ley 83/59; Ley 361/64; Ley N° 392/65; Decreto 347/66. Decreto Número 1168/67; Ley N° 392/65; Ley N° 513/68; Ley 847/73; Ley N° 1175/76;

LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO. (1959). Constitución Provincial. 10 de diciembre de 1957.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. (1967). Ley Nacional 17319, de Hidrocarburos.