

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Estructura del presupuesto de la. Municipalidad de Villa Mercedes.. Causas y efectos.

Héctor D. Flores y Martín Gil.

Cita:

Héctor D. Flores y Martín Gil (2009). *Estructura del presupuesto de la. Municipalidad de Villa Mercedes.. Causas y efectos. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/966>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Estructura del presupuesto de la Municipalidad de Villa Mercedes. Causas y efectos.

Mg. Héctor D. Flores

Mg. Martín Gil

Integrantes del Proyecto de Investigación

Nº 50.408 “Desarrollo Local Regional”,

Universidad Nacional de San Luis,

Secretaría de Ciencia y Técnica.

Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico Sociales

hectordflores@yahoo.com.ar

mgil@fices.unsl.edu.ar .

DESARROLLO

FUNDAMENTOS

La localidad de Villa Mercedes en la Provincia de San Luis, es una de las beneficiarias y a su vez una de las que sufrieron las consecuencias del cambio de modelo de producción, pasando de un modelo agro pastoril a uno industrial.

Si partimos de la idea que el presupuesto es el plan económico del sector público que se integra al plan económico general, sería de esperar que ese presupuesto en alguna medida haya acompañado esta nueva realidad o lo que hubiese sido mejor: “actuar como impulsor de cambios que afianzaran y consolidaran los nuevos aspectos de la realidad”.

Es propósito de este trabajo partiendo de la realidad presupuestaria municipal del año 2008 y 2009 ver y analizando los cambios presupuestarios con las nuevas realidades que se presentan en la localidad, demostrar que no se actúa en forma óptima y acorde a las nuevas demandas, lo que agrava la situación económica-financiera del municipio con un agravamiento paralelo de la calidad y cantidad de servicios prestados.

EL CONTEXTO ECONÓMICO Y SOCIAL DE VILLA MERCEDES

El lugar que ocupan los municipios en la cadena que compone el Estado como un todo permite la posibilidad del cumplimiento de objetivos propuestos desde la óptica del acercamiento a la gente, sirviendo como nexo indiscutido entre ésta y el Estado.

Los montos recibidos por los municipios, sumado a la incapacidad técnica y económica de obtener recursos propios, colocan a los mismos en una situación de asfixia financiera sin posibilidad de cumplir cabalmente el rol que les compete constitucionalmente.

VILLA MERCEDES. SITUACIÓN ACTUAL

3.1.- Algunos indicadores socioeconómicos.

La ciudad de Villa Mercedes, la segunda en importancia económica y poblacional de la Provincia de San Luis, recibió los beneficios del proceso de promoción industrial a partir de las Leyes Nacionales N° 21.608/77, N° 22.021/79 y N° 22.702/82, que beneficiaron a esta provincia. Los beneficios de este régimen de promoción industrial significaron impactos importantes en lo económico, social, cultural e institucional para la Provincia y la ciudad. El sector industrial representa actualmente para la Ciudad de Villa Mercedes, en términos de mano de obra empleada un 40,82 % de la mano de obra local, equivalente a 8.000 puestos de trabajo y se genera casi el 40% del producto industrial de la provincia.

El crecimiento poblacional, la construcción de nuevas viviendas por parte del sector público y privado, la ampliación del área geográfica de prestación de los servicios, el crecimiento del nivel de ingresos, los costos sociales de la contaminación, son variables que impactaron en las finanzas municipales, tanto por el lado de los gastos como de los recursos.

El impacto mencionado no fue proporcional: los gastos totales crecieron entre los años 1996/2003 un 91,71 % mientras que los recursos, generados por el Municipio más la Coparticipación de Impuestos, solamente lo hicieron en un 61,31 %, generándose por ende déficit financieros y déficit en la prestación de servicios públicos. Esta situación tiende a agravarse como consecuencia de la disminución en la actividad industrial, lo cual plantea un desafío a las actuales autoridades locales y a toda la comunidad de Villa Mercedes: encontrar una alternativa de desarrollo que consolide el parque industrial existente y genere nuevos puestos de trabajo.

3.2.- Estructura económica del Municipio

El proceso de industrialización de la Provincia tuvo un impacto importante sobre la economía de la ciudad de Villa Mercedes, fenómeno que disminuyó desde el año 1998, período de comienzo de la recesión a nivel nacional, sumado al hecho de la finalización del período de desgravación impositiva de las empresas.

Hacia 2001, la ciudad de Villa Mercedes, contaba con un parque industrial de 117 empresas de distinto tamaño, principalmente de las ramas alimentación, metalúrgicas, plástica, química y textiles, generando casi el 40% del producto industrial de la provincia. El sector industrial representa en el año 2008 para la Ciudad de Villa Mercedes, en términos de mano de obra empleada un 40,82% de la mano de obra local, equivalente a 8.000 puestos de trabajo.

3.3.- Infraestructura Básica.

La ciudad se encuentra atravesada por la Ruta Nacional N° 7, considerado corredor internacional de gran importancia para el Mercosur. En los últimos años el crecimiento de la ciudad ha sido desordenado, fruto de un gran crecimiento poblacional y de viviendas, lo que derivó en una mayor demanda de servicios, que no pudo ser planificada y muchas veces solucionada por obras hechas desde el Estado Provincial, sin participación del municipio y por consiguiente con errores estratégicos importantes en cuando al crecimiento de la ciudad.

3.4.- La localización industrial y las nuevas urbanizaciones

Villa Mercedes constituye hoy uno de los conglomerados industriales más importantes de la provincia con alrededor de 117 establecimientos industriales radicados en sus alrededores. La aparición de la industria, como una de las actividades fundamentales de la base económico-productiva de la ciudad, ha implicado un explosivo crecimiento habitacional que se ha materializado en la construcción de más de 10.000 unidades de vivienda en un lapso de 20 años, impulsado por el estado provincial.

1- EL PRESUPUESTO MUNICIPAL. ANÁLISIS HORIZONTAL Y VERTICAL.

4.1.- Análisis del presupuesto de gastos (2008 – 2009)

NOMBRE PARTIDA	2008		2009		DIFERENCIA	
	PRESUPUESTO	%	PRESUPUESTO	%	ABSOLUTO	%
PERSONAL	20.483.855,12	29,8%	26.539.723,72	32,0%	6.055.868,60	29,56%
BIENES DE CONSUMO	1.479.313,72	2,2%	2.692.624,78	3,2%	1.213.311,06	82,02%
SERVICIOS NO PERSONALES	10.410.528,41	15,2%	11.138.209,63	13,4%	727.681,22	6,99%
BIENES DE CAPITAL	527.212,00	0,8%	759.407,00	0,9%	232.195,00	44,04%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.097.552,93	1,6%	430.198,00	0,5%	-667.354,93	-60,80%
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	1.502.562,11	2,2%	560.942,00	0,7%	-941.620,11	-62,67%
AMORT. DEUDA OBRA PUBLICA	3.454.400,00	5,0%	4.190.043,00	5,1%	735.643,00	21,30%
PROYECTOS DE INVERSION	29.681.644,87	43,2%	36.649.090,75	44,2%	6.967.445,88	23,47%
TOTALES	68.637.069,16	100,0%	82.960.238,88	100,0%	14.323.169,72	20,87%

Fuente: elaboración propia en base a datos recabados en la Municipalidad de Villa Mercedes

4.2.- Análisis del presupuesto de Ingresos (2008 – 2009)

NOMBRE PARTIDA	2008		2009		DIFERENCIA	
	PRESUPUESTO	%	PRESUPUESTO	%	ABSOLUTO	%
INGRESOS PROPIOS	57.157.958,31	83,3%	66.853.608,13	80,6%	9.695.649,82	17,0%
INGRESOS MUNICIPALES	21.741.775,65	31,7%	22.157.262,79	26,7%	415.487,14	1,9%
ING. POR COPARTICIPACION	35.416.182,66	51,6%	44.696.345,34	53,9%	9.280.162,68	26,2%
RECURSOS EXTRAORDINARIOS	10.976.165,60	16,0%	16.106.630,75	19,4%	5.130.465,15	46,7%
RECURSOS EXTRAORD. PROPIOS	2.887.065,60	4,2%	2.844.615,55	3,4%	-42.450,05	-1,5%
AP. PROV. NO REINTEGRABLES	8.089.100,00	11,8%	12.262.015,20	14,8%	4.172.915,20	51,6%
AP. PROV. REINTEGRABLES	0,00	0,0%	1.000.000,00	1,2%	1.000.000,00	
DISM. DE ACTIVOS FCIEROS.	502.945,25	0,7%	0,00	0,0%	-502.945,25	
TOTAL RECURSOS	68.637.069,16	100,0%	82.960.238,88	100,0%	14.323.169,72	20,9%

Fuente: elaboración propia en base a datos recabados en la Municipalidad de Villa Mercedes

El Municipio de Villa Mercedes conto para el año 2008 con un presupuesto de pesos sesenta y ocho millones seiscientos treinta y siete mil sesenta y nueve con 16/100 (\$ 68.637.069,16), lo que significa estimando una población de 120.000 habitantes un gasto por habitante de \$ 571,97 un valor significativamente menor al promedio nacional para municipios de la característica de este, lo que es un indicador mas del estilo de gestión centralizada que impera en la provincia, donde se centralizan tanto los recursos como los gastos.

Es de destacar la estructura de este presupuesto donde se presentan recursos municipales propiamente dichos (sin coparticipación) de 32% del total, concepto este que es de gran importancia por la autonomía que podría darle al municipio una participación mayor de los recursos que dependen de su esfuerzo recaudatorio, donde no hay dependencia del nivel provincial. Para el análisis de este concepto debemos tener presente el tipo de economía de la ciudad y mas específicamente las bases imponibles con que se cuenta. Esta es un ciudad con un desarrollo industrial importante, un sector de servicios desarrollado y una zona agrícola-ganadera de mayor importancia a nivel provincial, lo cual no se ve reflejado en la estructura tributaria municipal y menos aun en el origen y cuantía de los recursos recaudados.

Este hecho puede deberse a varias causas, esto es, estructuras tributarias obsoletas que no reflejan el paso del tiempo con tributos sobre hechos o sujetos de baja relevancia económica, tributos mal diseñados con un alto costo de administración y cumplimiento, con hechos y bases imponibles sin gravar o mal gravados, ineficiencia del organismo recaudador con un sistema de fiscalización poco efectivo, baja cultura tributaria de al población por falta de programas de concientización sobre el rol del municipio y la necesidad de la contribución del ciudadano, bajos recursos tecnológicos disponibles, personal no capacitado, etc., estos temas serán motivo de análisis cuando se estudien específicamente los Ingresos municipales.

Los recursos de la coparticipación representan el 52% del total del presupuesto que es esencialmente para la prestación de servicios básicos.

El principio de subsidiaridad nos indicaría que determinadas funciones deberían ser llevadas a cabo por el nivel municipal que es el mas cercano a la sociedad civil y las necesidades del ciudadano, la subsidiaridad permite una mayor eficacia y eficiencia de los sistemas y ya se encuentra planteada en la encíclica Rerum Novarum donde se rescata este principio como regla de comportamiento eficiente.

Los recursos coparticipados deben por ley ser remitidos en forma diaria a los municipios, pero ciertas practicas burocráticas pueden hacer que esto se demore con la consecuente asfixia financiera y problemas que se generan con proveedores y empleados al no poder cumplir en tiempo y forma con los compromisos asumidos, lo que puede afectar la gobernabilidad, mas aun en una estructura de gastos donde el funcionamiento, esto es, personal, bienes de consumo , y servicios no personales, representan el 47% del mismo .

Este gasto que por su característica es rígido y le imprime a la gestión inflexibilidad en el manejo del mismo, en caso de ser necesario en épocas de contracción económica y de los ingresos.

Para el año 2009 el presupuesto presentado por el municipio es de pesos ochenta y dos millones novecientos sesenta mil doscientos treinta y ocho con 88/100 (\$ 82.960.238,88), esto es, un 21% superior en términos nominativos al del año 2008, ahora bien en términos reales y considerando una inflación del año 2008 del 25% (según estimaciones privadas) y una estimada de 10 % para el año en ejecución, es de esperar que este presupuesto 2009 termine con una necesidad de financiamiento importante, o ampliaciones de partidas durante el ejercicio si se consiguen los recursos necesarios para hacerlas.

En este presupuesto 2009 se agravan algunas cuestiones planteadas para el año 2008, ya que los recursos municipales retroceden al 27% del total de los recursos y los de coparticipación crecen al 54%, lo que en términos de valor absoluto implica un incremento de pesos nueve millones doscientos ochenta mil ciento sesenta y tres (\$ 9.280.163) en los recursos de la coparticipación, con lo que se agrava la dependencia del nivel provincial.

Del análisis macro del gasto surge que los de funcionamiento (personal, bienes de consumo y servicios no personales) representan el 49%, con su característica de inflexibilidad y rigidez en el manejo del mismo, que combinado con el nivel de los recursos coparticipados muestran una alta vulnerabilidad hacia el nivel provincial.

Todo lo dicho precedentemente deja ver que el plan de gobierno del municipio nada tiene que ver con la idea de gestor del desarrollo local, sino con la prestación de los servicios básicos, donde también cabría preguntarse en que cantidad y calidad, dada la baja asignación presupuestaria en bienes de capital, bienes instrumentales, tecnologías y mantenimiento de equipos, lo que afecta la productividad de la mano de obra, concepto que se lleva la mayor proporción del gasto.

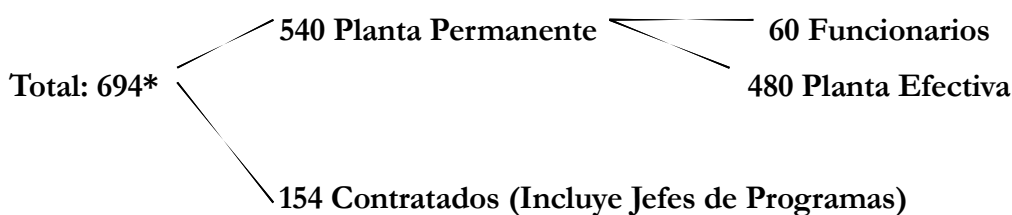
En relación al gasto de personal que es el que menor debate genera y el de mayor impacto presupuestario, merece un primer análisis para poder entender la situación que se plantea, reflejando la composición, tamaño y gestión del mismo, de donde surge que aquí tampoco existe ni existió una política clara y definida hacia la profesionalización del personal, adecuados niveles de capacitación, carrera administrativa, evaluación de desempeño que sustenten los incentivos, mecanismos de incentivos que vayan mas allá de mejoras económicas, ingreso y ascenso por concurso, esto es, lo que se llama reformas de segunda generación.

DEPARTAMENTO DE PERSONAL. DESCRIPCIÓN GENERAL

La Municipalidad de Villa Mercedes cuenta dentro de su estructura con un departamento de personal, que tiene por objeto realizar fundamentalmente tareas de carácter administrativo.

Del análisis de la información relevada surgen datos que aportan un gran valor al tema en estudio, ya que a partir de los mismos es posible asegurar que todavía queda mucha tarea por delante.

En el Municipio, a junio de 2006, prestaban su servicio una cantidad aproximada de 694 agentes, los cuales se encontraban distribuidos de la siguiente manera:



**No incluye al personal que se desempeña en carácter de "Pasantes" ni profesionales contratados.*

Fuente: elaboración propia en base a datos recabados en la Municipalidad de Villa Mercedes

En la actualidad, en el departamento de personal, no existen datos procesados acerca de la evolución de la carrera administrativa de los empleados que permitan conocer como evolucionó la estructura de la planta a partir de un momento determinado.

Tampoco se ha aplicado en los últimos cinco años, un criterio para el otorgamiento de categorías, sino que se asignan por razones de carácter económico, independientemente del desempeño del empleado. Esto es consecuencia de la reciente crisis económica de la que intenta emerger el país, sumada al hecho de que resultaba imposible incrementar los salarios al mismo ritmo en que se acentuaba la crisis.

Si bien el Departamento de Recursos Humanos no posee datos disponibles de manera directa acerca la antigüedad media, edad media y nivel educativo del personal, se ha podido relevar, de la oficina de Sueldos y Contaduría General, la siguiente información.

Estructura del personal que se desempeña en el Municipio de Villa Mercedes

	Cantidad Empleados	Porcentaje	% sobre Total General
Pta. Permanente	480	69,16%	64,95%
Cont. c/legajo	154	22,19%	20,84%
Funcionarios	60	8,65%	8,12%
Total	694	100,00%	
Profesionales	45		6,09%
Total General	739		100,00%

Fuente: elaboración propia en base a datos recabados en la Municipalidad de Villa Mercedes a Junio de 2006.

Educación formal del personal de planta, contratados (no profesionales) y funcionarios.

Educación Formal	Cantidad	Porcentaje
Primario Y SIN ESTUDIOS PRM.	471	67,87%
Secundario	137	19,74%
Terciario	18	2,59%
Universitario (Planta Permanente y contratados c/leg)	19	2,74%
Universitario (Funcionarios)	49	7,06%
Total de Personal	694	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a datos recabados en la Municipalidad de Villa Mercedes a Junio de 2006.

Edad y Antigüedad media del personal de planta, contratados (no profesionales) y funcionarios.

Edad Media del Empleado	Antigüedad Media del Empleado
48 años	13 años
ANÁLISIS REALIZADO SOBRE UNA CANTIDAD DE 694 EMPLEADOS	

Fuente: elaboración propia en base a datos recabados en la Municipalidad de Villa Mercedes a Junio de 2006.

Cabe destacar que no se ha incluido dentro del análisis, el personal que se desempeña como pasante provincial por no contar con datos apropiados y por no ser relevante para el análisis realizado.

En síntesis, observamos en relación a este gasto y su vínculo con el total de la población a atender que el ratio es de seis empleados cada mil habitantes, parecido al de la provincia. Lo que es preocupante es el nivel de instrucción del mismo con un 67,87% con nivel primario y primaria incompleta lo que dificulta enormemente la posibilidad de incorporación de nuevas tecnologías de gestión o el avance en un proyecto de e-goverment y la incorporación de nuevos software que agilicen y optimicen la gestión municipal y el vínculo municipio –ciudadano. El nivel profesional es mínimo apenas un 2,74% lo que puede deberse a la falta de una carrera administrativa propia para los profesionales, niveles remunerativos no acordes a la formación o a la falta de una política en esta materia, ya que por el lado de la oferta profesional, existen en el medio una cantidad de profesionales importante egresados de la Universidad Nacional de San Luis y otros centros educativos.

La planta permanente del personal es del 64,95 % y la contratada del 22,19% y el resto es personal político. Esta distribución entre personal de planta permanente y transitoria tiene su importancia ante la necesidad de tener que realizar ajustes en esta partida con lo que ese 22,19% sería una fortaleza de no ser por el alto nivel de sindicalización y el peso del sindicato dentro de las decisiones municipales.

CONCLUSIONES

Se observa un presupuesto limitado y comprometido en su estructura con la prestación de servicios básicos y muy alejado de la necesidad actual de tener autonomía municipal plena que permita participar en forma activa en procesos de desarrollo local, un rol que es imperativo que asuma esta

institución, ante el cambio que genero la finalización del proceso de desarrollo local, un desarrollo dual, donde pequeñas y grandes empresas nunca lograron integrarse y trabajar en forma conjunta en la generación de ventajas comparativas que hicieran de esta localidad un lugar atractivo para que se queden las grandes empresas y se desarrollen las pequeñas y medianas a través de un proceso de articulación y potenciación mutua.

Pareciera ser que el rol del desarrollo se encuentra centralizado en el nivel provincial y con muy baja incidencia de los municipios, un grave error estratégico de parte de las autoridades provinciales y también de las locales, ya que se desperdicia la ventaja de la proximidad del municipio con los actores sociales, económicos, culturales e instituciones y además una estructura que se encuentra en funcionamiento, con su correspondiente costo que cumple un rol limitado cuando podría ponerse al frente de un proceso participativo, integral y endógeno que generara la condicionalidades para el desarrollo.

El Municipio por su característica intrínseca y su relación inmediata con el vecino tiene un rol que cumplir en forma coordinada y conjunta con el resto de los agentes del desarrollo local, pero para ello se requiere autonomía plena, capacidad financiera y un manejo del proceso ingreso-gasto que apoye a los sectores productivos y emprendedores locales.

Bibliografía

- Decreto Municipal N° 962/2004.
- Estatuto de los empleados de la Municipalidad de Villa Mercedes.
- IFAM. Nuevas Visiones para los Municipios. Números varios. Ediciones IFAM.
- LAS HERAS, José M: Estado Eficiente.. 2º Edición. Año 2008. Ed. Buyatti.
- MACON, Jorge: Economía del Sector Público. Editorial Mc Graw Hill. Año 2002.
- Municipalidad de Villa Mercedes. Balances período 1996 – 2008.
- Municipalidad de Villa Mercedes. Carta Orgánica Municipal.
- Municipalidad de Villa Mercedes. Ordenanzas Impositivas Anuales, período 1996 – 2008.
- Municipalidad de Villa Mercedes. Presupuestos período 1996 – 2008.
- Musgrave, R y Musgrave, P. (1992). Hacienda Pública. Teórica y Aplicada. Editorial McGraw-Hill / Interamericana de España, S.A. Madrid.
- ROSEN, HARVEY: Hacienda Pública- quinta edición- Editorial Mc Graw Hill. Año 2001.
- TAUBER, Fernando (1999). Municipio y Desarrollo. El Nuevo Desafío. Ed. de la Universidad Nacional de La Plata.
- TECCO, C. : El Papel de los Municipios como Gestores del Desarrollo Local-Regional. III Congreso Nacional de Ciencias Políticas. Mar del Plata. 1997.
- www.sgp.gov.ar (Pagina Web de la Secretaría de la Gestión Pública de la Nación).
- www.villamercedes.gov.ar (Pagina Web del Municipio de Villa Mercedes).