

Análisis del presupuesto municipal de la ciudad de Neuquén entre 1958 y 1991

Nicole Maurice

El objetivo de la presente investigación¹ fue estudiar el accionar municipal en la ciudad de Neuquén de 1958 a 1991 esencialmente en materia de urbanismo y de ordenamiento del territorio. La hipótesis del trabajo era que el actor municipal, o sea, la municipalidad, jugó un rol periférico en el proceso de urbanización de la ciudad de Neuquén dado la escasez de los recursos políticos, económicos y técnicos de los cuales disponía para enfrentar el proceso de transformación de la capital neuquina. El líder de la urbanización fue la Provincia, que a través del control económico y político del municipio, lo redujo a un eslabón más de la administración provincial, contradiciendo así las tesis federalistas y descentralizadoras del partido hegemónico en el poder, el Movimiento Popular Neuquino (MPN).

El estudio usó como fuentes principales, los presupuestos municipales votados entre 1958 y 1991 y que traducen, según nuestro punto de vista, las contradicciones ideológicas del MPN y los límites económicos impuestos al municipio por el poder provincial. A lo largo del período de estudio, el poder provincial mantiene gracias a su discurso y a acciones muy puntuales, una aparente voluntad de cambio en el modo de gestión de las provincias y de los municipios pero en la realidad de su accionar contribuye a mantener vivas estructuras de funcionamiento y una cultura administrativa heredadas de los años del Territorio Nacional, durante los cuales el que tomaba las decisiones importantes en la Provincia era el Estado Nacional.

En efecto, a partir de los años 1960 el recién creado Estado provincial hereda del Territorio sus principales características : del punto de vista administrativo, la gestión es fuertemente centralizada alrededor de la figura del gobernador y

1. La presente investigación se inscribe dentro del marco de una tesis de doctorado, en geografía urbana, intitulada "*Acción municipal y expansión urbana. El caso de la ciudad de Neuquén entre 1958 y 1991*" y defendida públicamente en Francia (Universidad de Paris III-Sorbonne Nouvelle) en diciembre de 1998.

se da una importante intervención del Estado en la economía. Del punto de vista económico, la Provincia depende de las regalías energéticas, de los fondos para la vivienda y de los aportes no reintegrables que recibe del Estado nacional.

Es esta estructura de funcionamiento a la que el MPN cuestiona al llegar al poder en 1963. Del punto de vista ideológico, el MPN articula su discurso alrededor de lo que podemos llamar la "reivindicación federalista" y que consiste en afirmar que Buenos Aires es responsable de la pobreza y del estado de abandono en que viven los ex-territorios nacionales. Según Vicente Palermo², la "interpelación provincialista" es el principio ideológico según el cual las élites locales logran captar las orientaciones de los sectores populares traduciéndolos en términos de interés general: Buenos Aires versus Neuquén, centralismo versus federalismo, federalismo versus colonialismo interno. En efecto, la presencia y el accionar de las empresas nacionales (YPF, HIDRONOR, Parques Nacionales, etc) en la región es percibida como particularmente agresiva ya que contribuye a mantener un régimen colonial de explotación de los recursos naturales locales. La provincia reivindica la propiedad de sus recursos naturales y de su subsuelo -que pertenecen constitucionalmente a la Nación Argentina- y que le darían una mayor autonomía financiera y política. A este aspecto ideológico podemos agregar el estilo populista de la gestión y el carisma de sus líderes que han contribuido al desarrollo de una "cultura del regalo". Esta dio a un electorado pobre y desarraigado, la posibilidad de obtener un trabajo y un techo rápidamente. Asimismo, la política de obras públicas permitió absorber el crecimiento demográfico y conservar el apoyo de importantes grupos económicos para mantener las clientelas del MPN.

Así, a lo largo del período estudiado -1958-1991- el Estado provincial se consolida y el Estado nacional pierde el control político del Neuquén, conservado, sin embargo, el control económico, una situación que originó un gran número de conflictos entre las dos administraciones y que permitió al MPN ser percibido como una especie de "apostol" de la democratización del país y de una nueva definición de las relaciones Provincia-Nación. Simultáneamente, la ciudad de Neuquén se transforma en un polo de atracción demográfico y económico cuya influencia se extiende al conjunto del país y más allá de las fronteras nacionales. Por dichas razones, nos preguntamos cuál fue el rol que

2. Vicente PALERMO. *Neuquén, la creación de una sociedad*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina, 1988, p. 14.

jugó el municipio de Neuquén durante dichos años: si efectivamente ganó en autonomía de acción conformemente a los principios ideológicos del MPN o si al contrario, se limitó a ser un instrumento más al servicio del populismo local.

I) El análisis del presupuesto municipal

IA) Las fuentes de información

Las fuentes de información provienen exclusivamente de los archivos municipales. Se trata de ordenanzas relativas al urbanismo y al ordenamiento urbano aprobadas entre 1958 y 1991. Las ordenanzas incluyen los presupuestos municipales. También, hemos podido consultar informes diversos y diagnósticos urbanos realizados por técnicos del área de planeamiento urbano así como las actas del Consejo Deliberante relativas a esos mismos temas. A partir de dichas fuentes se pudo analizar el presupuesto comunal y la expansión urbana de la ciudad de Neuquén.

De un modo general, los recursos municipales se componen de los *recursos propios* que incluyen tasas diversas (retributivos, inspección e higiene de baldíos, embellecimiento urbano, inspecciones sanitarias, patentes de automóviles), impuestos, derechos, multas y servicios diversos prestados por la municipalidad al contribuyente y los *recursos externos* que representan los recursos de la coparticipación federal y provincial así como las transferencias de fondos desde la Provincia. Por último, destacamos en el análisis, las contribuciones de las cuales destacamos la *contribución por mejoras* pagada por el contribuyente cuando las obras realizadas en su barrio contribuyen al alza del valor de su bien inmueble.

El presupuesto municipal es votado en teoría, el 31 de octubre de cada año por cuatro de los siete miembros del antiguo Honorable Consejo Deliberante (HCD). En una primera etapa, el presupuesto es elaborado por el intendente y sus secretarios cuyo número varía según las gestiones municipales. Luego, el secretario de Hacienda consulta a los directores municipales que le indican las prioridades y el programa de acción de sus áreas respectivas para que sean tomadas en cuenta en la realización del presupuesto de gastos. Al final, el presupuesto es sometido a la aprobación del HCD. Este último no tiene la posibilidad de modificar el monto total del presupuesto ni de crear partidas, su poder se limita, a desafectar fondos de una partida para compensar otra. El HCD

elabora el presupuesto municipal si el ejecutivo comunal no lo sometió al proyecto antes del 31 de diciembre de cada año tomando en cuenta el monto global del año anterior.

Pero en realidad, la realización del presupuesto municipal, sufrió durante el período de estudio, varias alteraciones debidas en parte a la coyuntura económica del país (inflación e hiperinflación) y a la coyuntura política nacional y provincial desvirtuando así el sentido de lo que debería ser un acto mayor de la administración comunal.

Una de las alteraciones es que los directores de carrera, muy pocas veces son consultados en el momento de realizar el presupuesto municipal: "A los directores pocas veces nos pedían una estimación de gastos en equipamiento y personal pero luego era modificado a medida que se elevaba en la escala jerárquica y después la asignación de los fondos se hacía a gusto de la autoridades políticas"³. La exclusión de los directores y por consecuencia de los cuadros técnicos del municipio, vislumbra una gran centralización de la decisión al interior mismo del municipio. A nuestro modo de ver, el presupuesto municipal es realizado entre el intendente, algunos secretarios y miembros influyentes de la tecnocracia provincial que pertenecen además al mismo partido. Este fenómeno traduce no sólo la centralización de las decisiones sino también el control político que ejerce la Provincia sobre el accionar municipal.

Otro síntoma de la ausencia de cultura administrativa en materia de gestión comunal es la realización misma del presupuesto. En efecto, sobre los 33 presupuestos buscados, sólo 26 están disponibles. Oficialmente, a dichos presupuestos se los considera "perdidos" y no se sabe por qué las ordenanzas relativas a los "años perdidos" (1967, 1968, 1969, 1972, 1973, 1974, 1976) no se encuentran ni siquiera en el HCD. Para los años 1963, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1988 sólo se pudo disponer del monto total de gastos y recursos. El detalle de las partidas presupuestarias no figuraba en los documentos. En fin, debemos señalar que se tratan esencialmente de presupuestos previsionales y no ejecutados ya que es casi imposible acceder a estos últimos. A pesar de ello, hemos decidido analizar los presupuestos previsionales que traducen, bien o mal, las tendencias del ingreso y del gasto para el período analizado.

3. Entrevista con un director municipal. Agosto de 1993.

Aspectos metodológicos

Los presupuestos también han variado tanto desde el punto de vista de la forma como del fondo. Por ejemplo, el conjunto de los recursos de la coparticipación a veces está incluidos dentro de la partida "recursos ordinarios" y otras veces constituyen una partida a parte. También, los gastos relativos a los concejales eran a veces presentados de manera separada de los gastos de personal y otras veces eran incluidos dentro de esa misma partida. Para la comodidad del análisis hemos decidido agrupar los recursos en 6 partidas: "recursos ordinarios", "recursos especiales", "coparticipación federal", "coparticipación provincial", "reintegros" y "reembolsos". Los gastos fueron agrupados en 5 partidas: "gastos en personal", "gastos generales", "inversiones y reservas", "obra pública" y "deuda".

Antes de proceder al análisis del presupuesto se tuvo que tomar en cuenta los cambios de moneda y el índice de la inflación durante el período de estudio.

- Entre 1958 y 1991, el país cambió tres veces de moneda.
- El 1 de enero de 1970 fue introducido el *Peso Ley* (Ley 18.188 del 15 de abril de 1969, Decreto 7250 del 7 de noviembre de 1969) con la paridad 1 *Peso Ley* = 100 *Pesos Moneda Nacional* en vigor desde 1899 (Ley 3871 del 4 de noviembre de 1899).
- El 1 de junio de 1983 se introdujo el *Peso Argentino* (Ley 22.707 del 6 de enero de 1983). Decreto 1025 del 5 de mayo de 1983 con la paridad 1 *Peso Argentino* = 100 *Pesos Ley*.
- El 14 de junio de 1985 fue introducido el Austral (Decreto N°1096 del 14 de junio de 1985) con la paridad 1 *Austral* = 100 *Pesos Argentinos*.

Para estudiar la evolución del presupuesto decidimos transformar todos los presupuestos en pesos de 1958 como fecha de referencia. El presupuesto de 1991, expresado en australes fue multiplicado por $100 * 10.000 * 1.000 = 1.000.000.000$ (1 mil millones) para tener el equivalente en pesos de 1958.

Cuadro N°1

CAMBIOS DE MONEDA EN LA ARGENTINA
Cuadro recapitulativo

Año	Pesos Moneda Nacional	Pesos Ley	Pesos Argentinos	Austral
1899	1	100	1.000.000	1.000.000.000
1969	1/10	1	10.000	10.000.000
1983	1/1.000.000	1/10.000	1	1.000
1989	1/1.000.000.000	1/10.000.000	1/1.000	1

Fuente: Archivos del Banco Central de la Nación Argentina.

Luego, los montos fueron rectificadas en función de la tasa de inflación. Durante casi todo el período de estudio, la Argentina conoció una tasa de inflación a dos cifras (salvo en 1968 y 1969) para alcanzar una cifra record de +4100% en 1989. Calculamos la tasa de inflación a partir del índice de precios al consumidor. Para obtener los presupuestos en valores reales, utilizamos la fórmula de actualización siguiente, para n de 1958 a 1991: $B_{n-1} = B_n(1+i)^{n-1}$ donde n = año, B = presupuesto del año n y B_{n-1} = presupuesto del año n actualizado sobre una año, i = tasa de inflación. A título de ejemplo, si comparamos los presupuestos de los años 1980 y 1981 llegamos a las siguientes conclusiones. En 1980 el presupuesto era de 29.277.000.000 y el de 1981 de 57.398.200.000 pesos. A primera vista, el presupuesto duplicó pero el poder adquisitivo del presupuesto de 1981 no duplicó a causa de la inflación. Para comparar los dos años hemos corregido el presupuesto de 1981 con la tasa de inflación de 1980.

Si $n = 1981$, $n-1 = 1980$. B_{n-1} = (presupuesto de 1981 corregido para compararlo con el de 1980), B_n = presupuesto de 1981 en pesos corrientes. Así, el presupuesto de 1981 en pesos constantes es sólo de 25.776.091.000, lo que significa que disminuyó comparado con el de 1980. La actualización a sido realizada año por año hasta 1958.

II) El dinero de la ciudad

A) Un aumento constante de los recursos

Entre 1958 y 1991, el presupuesto municipal aumentó en valores constantes. Fue multiplicado por 8 pasando de 8.375.000 a 66.850.000 pesos constantes. Al mismo tiempo, el PBI nacional fue solo multiplicado por 1,75. Se pueden distinguir tres grandes períodos en su evolución (Ver gráfico N°1: "Evolución del presupuesto y del PBI").

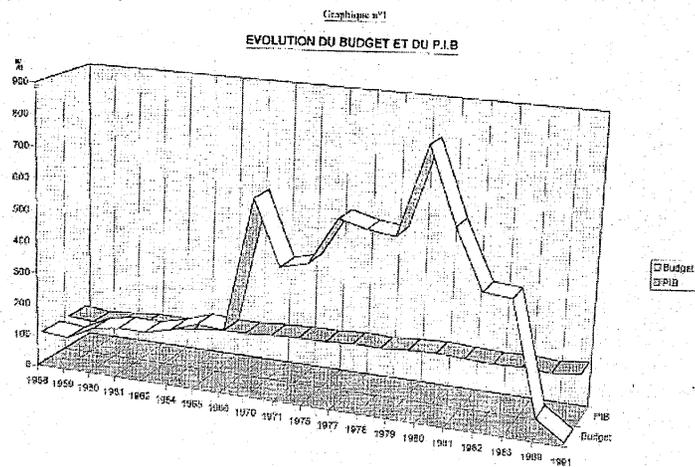
Durante el primer período, de 1958 a 1967, el presupuesto evoluciona lentamente pero de manera estable. Dicho período coincide a nivel nacional, con la alternancia en el poder de regímenes autoritarios y democráticos que no presentan grandes diferencias en sus políticas económicas. Desde los años 50, la balanza de pagos conoce déficits constantes que oscilan entre el 5 y el 6% del PBI. Esto desemboca en una crisis de la finanzas públicas que da origen a las políticas de ajuste. Esta crisis que coincide con los primeros años de la organización político-institucional de la Provincia explicaría la debilidad de la fiscalidad local.

En el segundo período, de 1967 a 1980, se da un gran crecimiento del presupuesto municipal, más importante durante los tres primeros años de 1967 a 1970. El crecimiento de los primeros años puede explicarse por la reconstitución de la presión fiscal a escala nacional y las políticas voluntaristas en favor de la industria en el marco del Desarrollismo. Los años 1970-1977 se caracterizan por una inestabilidad macro-económica muy grande a escala nacional: aumento del gasto, deficiencias en la administración, inflación, evasión fiscal, pérdida de confianza en la economía y en el Estado, crisis de la finanzas públicas. El déficit público pasa del 7% del PBI a más del 12% en 1974. La inflación origina una caída brutal del ingreso fiscal. Esta disminución del ingreso se debe también a la exoneración de impuestos que beneficia a la producción nacional en las provincias del interior de las cuales Neuquén forma parte. De 1977 a 1980, el crecimiento del presupuesto está ligado a una recuperación de las finanzas públicas nacionales durante el período militar.

El déficit fiscal, a finales de la década del 70, se sitúa alrededor del 4% del PBI, una recuperación debida al alza de la presión fiscal y a la modernización de la recaudación⁴.

El tercer período, de 1980 a 1990, empieza con una caída importante del presupuesto municipal que precede una leve alza que coincide con el proceso de democratización de la Argentina. La guerra de Malvinas, la crisis de la deuda, las dificultades financieras de las empresas públicas y la disminución de la presión fiscal explican la disminución del presupuesto hasta 1991, año en que culmina nuestro análisis.

Gráfico N° 1 : Evolución del presupuesto y del PBI



Traducción de las Referencias:

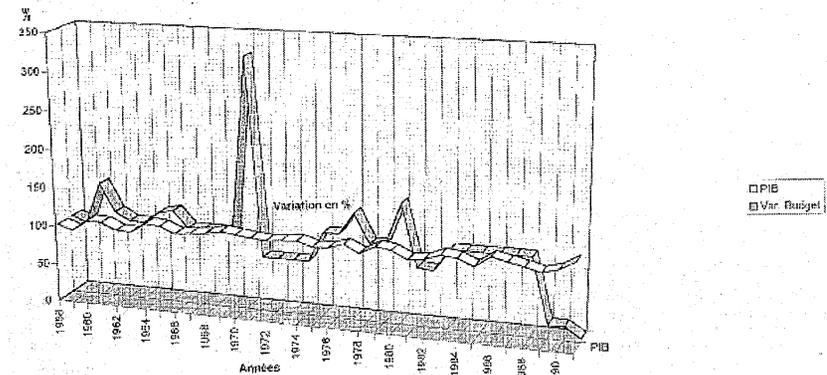
Budget: presupuesto

PIB: PBI

El gráfico N°2 "Variación del presupuesto municipal y del PBI" muestra la fuerte correlación entre el crecimiento (expresado por el PBI nacional) y el presupuesto de la ciudad de Neuquén salvo entre 1968 y 1975. Nuestra hipótesis, que no fue verificada, es que el gobierno provincial, con la vuelta al poder de Felipe Sapag durante ese período, relanzó el presupuesto comunal con ayudas y subsidios diversos.

Gráfico N°2
Variación del presupuesto municipal y del PBI

Graphique n°2
VARIATION DU BUDGET MUNICIPAL ET DU P.I.B.



Traducción de las referencias:

PIB : PBI

Var. Budget : variación del presupuesto

Dividido por el número de habitantes, el presupuesto disminuyó, lo que significa que no acompañó al crecimiento demográfico. De 1960 a 1970, el presupuesto por habitantes aumenta, siendo multiplicado por cuatro cuando la población duplica. Sin embargo, de 1970 a 1991, el presupuesto por habitante disminuye y es dividido por dos, pasando de 879 pesos por habitante en 1970 a 400 pesos constantes por habitante en 1991.

Cuadro N°2
PROGRESION DEL GASTO POR HABITANTE

	1960	1970	1980	1991
POBLACIÓN	29.285	43.070	90.089	167.078
PRESUPUESTO EN PESOS CONSTANTES	8.375.000	37.850.000	51.175.000	66.850.000
PRESUPUESTO/HABITANTE EN PESOS	286	879	568	400

Fuente: Elaboración propia a partir de presupuestos municipales.

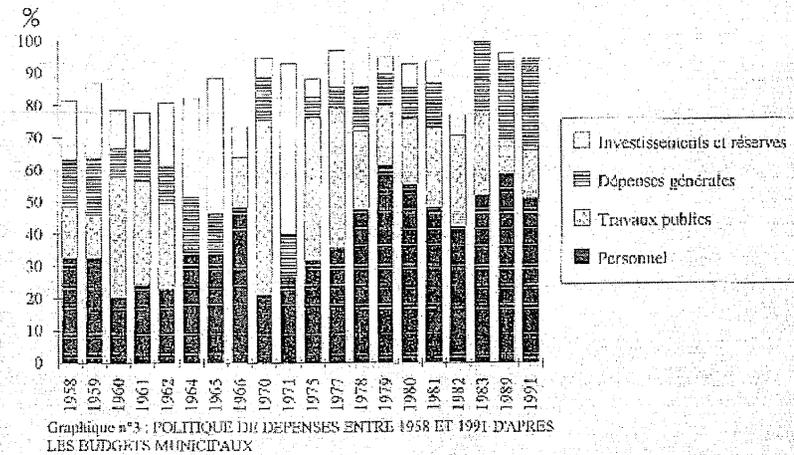
B) El análisis del gasto. El municipio hace obra hasta los 80.

De una manera general, entre 1958 y 1991, una parte importante del presupuesto de gastos es destinada al pago del personal municipal. La proporción del gasto en obra pública varía según las épocas y tiende a disminuir considerablemente.

Hasta 1971, el presupuesto municipal concedía una parte importante a las "inversiones y reservas" y a la constitución de su patrimonio inmobiliario (el 17,99% en 1958, el 23,46% en 1959, el 11,83 en 1960, el 11,56 en 1961, el 19,85% en 1962, el 30,80% en 1964, el 42,12% en 1965, el 9,27% en 1966, el 6,31 en 1970 y el 52,88 en 1971).

Hasta 1980, la proporción del gasto consagrada a la obra pública oscila entre 30 y 50% del presupuesto con una disminución en 1978. Esta tendencia traduce la pérdida del margen de maniobra que le permitía al municipio constuirse un patrimonio inmobiliario.

Gráfico N°3
Política de gastos entre 1958 y 1991
según los presupuestos municipales



Traducción de las referencias:

Investissements et réserves = inversiones y reservas

Dépenses générales = gastos generales

Travaux publics = obra pública

Personnel = personal

En 1958, el detalle de la obra pública no aparece en el presupuesto. En 1959, se mencionan las obras de instalación de la red de gas en Barrio Nuevo, "obras en general" así como obras de renovación de la red de agua potable. En 1960, el 34% del presupuesto de obra pública es consagrado al saneamiento de las canalizaciones y a la construcción de puentes, el 31% a la construcción del matadero y del mercado municipal. Y, el 26% a obras de arreglo de espacios verdes y del cementerio. En 1961, el 16% del presupuesto de obras públicas es destinado a la limpieza de desagües y a la construcción de puentes, el 12% a la construcción del matadero y el resto, o sea, el 72% del presupuesto, al embellecimiento de las avenidas, de las plazas de la ciudad y del cementerio. En 1962, la política es sensiblemente la misma. En 1964 y 1965, los gastos en obra pública aparecen en la partida "gastos generales" y se limitan al mantenimiento y a la habilitación de canales y de caminos. En 1971, el 37% del

presupuesto de obras públicas es destinado al asfalto de calles, el 14% a la extensión de la red de agua potable, de gas y de cloacas. El resto es orientado al ordenamiento del cementerio, al equipamiento y forestación de las playas municipales, a la regulación del tránsito, a expropiaciones e indemnizaciones, al plan de desarrollo urbano y a distintos tipos de obras en los barrios.

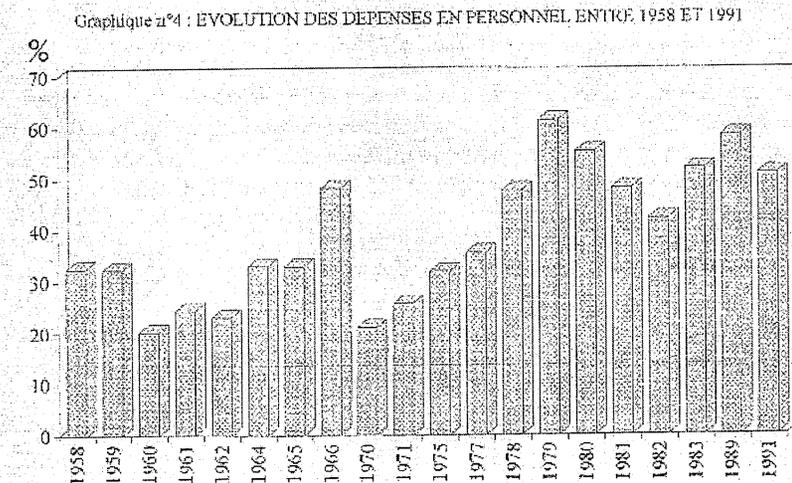
En 1958, según el presupuesto, las inversiones eran consagradas a la compra de bienes: inmuebles, muebles, vehículos e instrumentos necesarios al funcionamiento del municipio y de la biblioteca municipal. Las reservas eran destinadas a importantes obras públicas como el asfalto de la zona centro (el 62% de las reservas) y a obras de defensa contra aluviones (el 36% de la reservas). También, en 1959, el 73% de las reservas eran destinadas al asfalto de la ciudad pero sólo el 9,8% a obras de protección de la ciudad u "obras de defensa". En 1960, la partida "inversiones temporarias" incluye la compra de tierras a la sociedad Nueva España y al Automóvil Club Argentino. Representan 95% de la partida. Las reservas para ese mismo año son destinadas a la compra de bienes muebles e inmuebles para el municipio. En 1961 y 1962, las reservas no son detalladas. En 1962, 66% del monto total de las inversiones y de las reservas se destinan a la compra de inmuebles, a la realización de obras no detalladas y al mantenimiento de edificios públicos. En 1965, el 54% de las inversiones va a la realización de obras y a la construcción de edificios públicos no detallados. En 1965, la partida "obras públicas" no figura en el presupuesto. Sólo aparecen la creación y el mantenimiento de calles y caminos en la partida "gastos generales". También, en la partida "inversiones" figura la construcción de inmuebles públicos no especificados. En 1970, el "plan de obras públicas" prevé el asfalto de las calles de la ciudad, la participación del municipio en un plan de viviendas, a la extensión de la red de agua potable, de gas, de cloacas y a obras de embellecimiento de la ciudad. Se preveía igualmente, un gasto destinado al "plan de desarrollo urbano". En 1971, el detalle de las obras públicas no aparece ya que la partida estaba incluida en la partida "Inversiones y reservas". De 1972 a 1982 el "plan de obras públicas" incluye la extensión de las redes de agua potable y de cloacas, la participación del municipio en la apertura y el asfalto de calles, a la señalización del tráfico, a la construcción de rotondas y de escuelas. En 1982 y 1989, el plan es significativamente reducido para limitarse a la extensión de las redes de gas y de cloacas y a obras puntuales de embellecimiento de la ciudad de Neuquén.

C) A partir de los 80, aumenta el gasto en personal

A partir de 1980, los gastos en personal absorben entre el 50 y el 60% del presupuesto comunal, transformando al municipio en una verdadera "máquina de crear empleos", un fenómeno que va a contribuir a reducir su margen de maniobra en materia de obras públicas. Como explicaba el Concejal Falletti del Movimiento Popular Neuquino en una de las sesiones del HCD, el municipio no puede hacer obra sin el auxilio de la Provincia⁴. Este comentario traduce así la dependencia del municipio con respecto a la Provincia en materia de financiamiento de obras municipales.

Gráfico N°4

Evolución de los gastos de personal entre 1958 y 1991



4. Concejal Falletti. Sesión ordinaria N°34 de 1985. *Actas del Honorable Consejo Deliberante*.

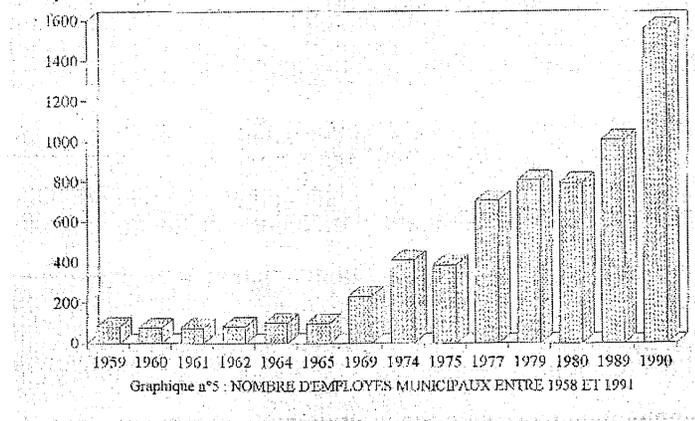
Los gastos en personal incluyen los salarios en personal municipal (*administrativo y técnico*) así como los salarios de los empleados del HCD. Entre 1958 y 1965, el presupuesto consagrado al gasto en personal municipal permaneció estable, representando un tercio del presupuesto. Esta proporción respeta el artículo 206 de la constitución provincial según el cual sólo el 30% de los recursos pueden ser destinados al pago del personal administrativo. Dicha regla es respetada hasta 1977 salvo en 1966 cuando el monto destinado al pago de los empleados asciende a más de la mitad del presupuesto comunal.

A partir de 1978, los límites impuestos por la ley no son más respetados. Los gastos en personal aumentan simultáneamente a la disminución del gasto consagrado a la obra pública. El gráfico N°5 muestra como a partir de 1977 aumenta la cantidad de empleados municipales. Es interesante subrayar las variaciones considerables del número de empleados municipales que en teoría no pueden ser despedidos. Las variaciones podían explicarse si el municipio emplease personal contratado, lo que le permite controlar el gasto en función de la gravedad de la situación económica o del momento político.

En efecto, el tema del gasto en personal es altamente político. La politización de la gestión se traduce en parte por el gran número de cuadros superiores con que cuenta el municipio. En 1984, el 41% del personal municipal representaba las categorías más altas del escalafón (categorías 20 y 24) cuando sólo el 17% representaba las categorías inferiores a la 20. En dicha época, las 12 direcciones municipales del organigrama contaban 21 puestos con categoría 24 y 3 con la 23. Como diría el concejal Galván de la Unión Cívica Radical: "*Hablando en criollo, hay más caciques que indios*"⁵.

5. Debate en el HCD sobre el presupuesto municipal. Sesión especial N°19 del 17 de octubre de 1984. Libro de actas N°5, pp. 113-126.

Grafico N°5
Cantidad de empleados municipales entre 1958 y 1991



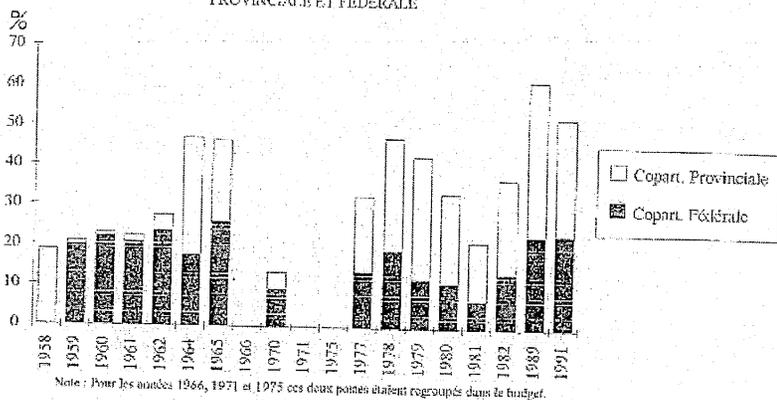
D) La importancia de los ingresos externos en el presupuesto municipal

Entre 1958 y 1991, la coparticipación provincial y federal reunidas pasan de un cuarto del presupuesto a cerca de la mitad de éste. La importancia de dichos recursos traduce la dependencia económica con la Provincia que maneja estos fondos. Es interesante observar la ausencia aparente de las regalías en el presupuesto, que contribuyen al pago del personal en los períodos de crisis o a enfrentar situaciones de urgencia. Pero dichas transferencias no aparecen en el presupuesto municipal.

Grafico N°6
Evolución del recurso originado por la coparticipación federal y provincial

2. La part importante des revenus extérieurs dans le budget municipal

Graphique n°6 : EVOLUTION DES RESSOURCES PROVENANT DES COPARTICIPATIONS PROVINCIALE ET FEDERALE



Traducción de la referencias:

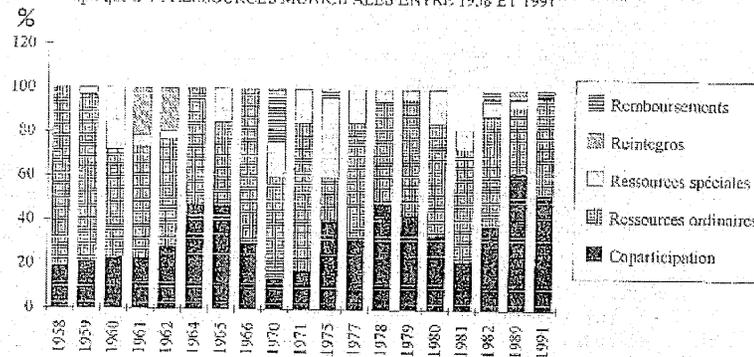
Copart. Provinciale : Coparticipación provincial
Copart. Fédérale : Coparticipación federal

E) Evolución de los recursos ordinarios

Grafico N°7
Recursos municipales entre 1958 y 1991

3. L'évolution des ressources ordinaires

Graphique n°7 : RESSOURCES MUNICIPALES ENTRE 1958 ET 1991



Les ressources pour l'année 1981 n'atteignent pas les 100% du budget dans les documents originaux.

Traducción de las referencias:

Remboursements = reembolsos
Ressources spéciales = recursos especiales
Ressources ordinaires = recursos ordinarios
Coparticipation = Coparticipación

Nota : Los recursos para el año 1981 no alcanzan el 100% del presupuesto en los documentos originales.

El gráfico N°7 muestra la ausencia de evolución de los recursos ordinarios que tendrían que haber aumentado simultáneamente con el alza del número de contribuyentes. Dicha "estabilidad" del potencial fiscal traduce la importancia de la evasión fiscal, un problema mayor de la gestión comunal. Es importante resaltar que para los años 1960, 1961, 1962, 1965, 1970, 1975, 1981 y 1989 los recursos ordinarios fueron relativamente bajos. Para compensar la debilidad de su potencial fiscal, el municipio recurrió a empréstitos y a contribuciones. Así,

en 1960, los recursos especiales representaron el 28% del presupuesto, o sea préstamos del gobierno provincial para la construcción del matadero, del mercado municipal y de la red de saneamiento comunal. Dichos recursos incluían también reintegros de la venta de las tierras de la sociedad Nueva España y del Automóvil Club Argentino. En 1961 y 1962 los reembolsos representaban respectivamente el 21,75% y el 19,58% del presupuesto e incluían la compra de las tierras mencionadas y el financiamiento temporario del ejercicio presupuestario con ayudas provinciales para el asfalto de la zona centro. En 1970, los recursos especiales representaban el 16,25% del presupuesto. El municipio recurrió al crédito, vendió tierras municipales y bienes muebles. En 1975, se recurrió también al préstamo para la extensión de la red de agua potable, de cloacas, arreglo de cordones cunetas y asfalto de la ciudad. En 1981, el 15,63% de los recursos se componían de las "contribuciones por mejoras". El mismo esquema se repite en 1989 : los recursos especiales representan el 4,3% del presupuesto.

A modo de conclusión

Como lo pudimos observar a lo largo de la investigación, la gestión municipal tiene pocos medios de acción debido al hecho que el poder económico y político es extremadamente concentrado por la autoridad provincial. Este fenómeno no tendría nada de sorprendente si no sucediese en la provincia del Neuquén, cuyos líderes políticos optaron ideológicamente por la deferencia de ideas progresistas : federalismo político y económico, justicia social, y libertad.

Así, fue justamente la libertad de acción que le faltó a la autoridad comunal, una ausencia de poder que pudimos analizar a través del estudio de los presupuestos municipales. Dicho análisis mostró la ausencia de recursos debido a dos factores. Por un lado, la importancia de la evasión fiscal : si la población prácticamente duplicó cada diez años, el potencial fiscal se mantuvo estable. Por otro lado, el peso del gasto en personal, sobre todo del personal con categorías más altas, traduce la politización de la gestión.

Parte de las dificultades económicas del municipio se deben también a la inestabilidad económica que conoció el país entre 1958 y 1991. Los cambios de gobierno y los periodos inflacionarios sucesivos no permitieron la construcción de una verdadera "cultura administrativa" que hubiese permitido la profesionalización de la gestión del de los municipios y del Estado provincial. Así, durante dichos años, el municipio se volvió un instrumento adecuado para

acompañar el crecimiento poblacional que demandó servicios y empleos. Se volvió al fin y al cabo, un instrumento ideal adaptado al estilo de gobierno populista de la época.

Sin embargo, desde 1991, la situación de la provincia del Neuquén cambió. El municipio se dotó de una carta orgánica después de haber sido reconocido como municipio de primera categoría por contar más de 5000 habitantes. También, por la primera vez desde 1958, su intendente pertenece a la Unión Cívica Radical. Así, este nuevo ciclo político que se abre es la ocasión de hacer un cierto número de preguntas sobre el futuro de la gestión comunal: cómo evolucionarán las relaciones entre la Provincia y el municipio? Qué formas de autonomía ganará la gestión comunal con el cambio de estatuto y con el cambio de autoridades? Quiénes y cómo serán los actores de una mayor democratización de la gestión comunal? Habrá una toma de conciencia de la necesidad de formar a los cuadros administrativos y políticos para la gestión del Estado? Esperemos que estas preguntas y otras más sean la ocasión de continuar la investigación urbana sobre asuntos municipales en la ciudad de Neuquén.