

***Un análisis del nivel de Gobierno Municipal en la Provincia
del Neuquén
Discutiendo el Federalismo Fiscal a nivel provincial***

*Mario A. Pilatti**
Subsecretario de Gobierno
Ministerio Jefatura de Gabinete
Provincia del Neuquén

Abril de 2004

* El autor es Subsecretario de Gobierno de la Provincia del Neuquén y Profesor de Finanzas Públicas en la Universidad Nacional del Comahue. Las opiniones vertidas en este trabajo no necesariamente reflejan una postura oficial del Gobierno de la Provincia del Neuquén. Contactos: mpilatti@neuquen.gov.ar

Índice

Muchos Municipios pequeños e importante concentración demográfica

Federalismo Fiscal en la Provincia del Neuquén: asignación de funciones y recursos

- *Patrón de asignación de funciones entre niveles de gobierno*
- *Recursos de los gobiernos locales*

El régimen de coparticipación provincial

- *Estructura del régimen provincial de coparticipación (Ley 2148)*
- *Una evaluación del funcionamiento del régimen provincial de coparticipación*

Patrón de gastos de los Municipios neuquinos

Gasto municipal y tamaño del gobierno local: algunas disyuntivas de política

Reflexiones finales y líneas de acción

Referencias

Anexo

Muchos Municipios pequeños e importante concentración demográfica

En la Provincia del Neuquén existen 35 Municipios¹ legalmente constituidos. Al momento de realizarse el Censo de 2001, 22 de ellos tenían menos de 5.000 habitantes. De estos, 15 no alcanzaban los 2.500 habitantes.

El tamaño medio de un Municipio neuquino era en 2001 de poco menos de 13.000 habitantes, cifra que no resulta representativa de la realidad provincial dado que se encuentra fuertemente influida por la gran concentración de la población en el extremo este de la Provincia².

En efecto, la ciudad de Neuquén, capital de la Provincia, concentra el 45% de la población provincial que vive en Municipios. Si agregamos las vecinas localidades de Plottier y Centenario, la concentración asciende al 57%. Este nivel de concentración en el extremo este de la Provincia se mantuvo prácticamente constante durante el período intercensal 1991 – 2001.

Una gran cantidad de Municipios sumamente pequeños, junto a una importante concentración de la población en el extremo este de la Provincia resulta ser el patrón predominante de ocupación del territorio provincial por parte del nivel de gobierno municipal.

| Tamaño de los municipios neuquinos | | | | |
|---|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------------|
| Rango de la Población | Número de Municipios | Población 2001 | % de Población | Tamaño Medio de la Población |
| De 500 - 2.500 | 15 | 17.030 | 3,8% | 1.135 |
| Desde 2.500 hasta 5.000 | 7 | 24.794 | 5,5% | 3.542 |
| Desde 5.000 hasta 15.000 | 7 | 63.698 | 14,1% | 9.100 |
| Desde 15.000 hasta 35.000 | 5 | 143.190 | 31,7% | 28.638 |
| Más 35,000 | 1 | 203.190 | 45,0% | 203.190 |
| TOTAL | 35 | 451.902 | 100,0% | 12.911 |

Fuente: Subsecretaría de Gobierno de MINISTERIO JEFATURA DE GABINETE en base a datos del Censo de Población 2001, INDEC.

Este patrón se repite en varias Provincias argentinas pero resulta particularmente intenso en la Provincia del Neuquén³. Su génesis debe buscarse en las determinaciones constitucionales establecidas en la Parte Cuarta de la

¹ En setiembre de 2003 se sancionó la Ley 2439 que declara Municipio de Tercera categoría a la localidad de Villa Pehuenia. Actualmente se encuentra en marcha el proceso de convocatoria a elecciones que se sustanciará en junio de 2004. Este Municipio no es considerado en el análisis.

² El tamaño medio de un Municipio argentino era por entonces de algo más de 30.000 habitantes, según Iturburu (2000).

³ Además existen en la Provincia del Neuquén 22 Comisiones de Fomento legalmente constituidas, con poblaciones inferiores a los 500 habitantes.

Constitución Provincial de 1957, referida al Régimen Municipal (Cuadro N° 1 del 9Anexo).

La Constitución Provincial establece que "*Todo centro poblado que alcance más de 500 habitantes constituye un Municipio...*" (art. 182º), de manera que con solo 500 habitantes se puede constituir un Municipio de tercera categoría. Con 1.500 habitantes pueden pasar a ser Municipios de segunda categoría y con 5.000 alcanzan el status de Municipios de Primera Categoría y por consiguiente están facultados para dictar sus Cartas Orgánicas.

Este estado de situación debe tenerse presente al analizar el sector de los Gobiernos Locales en la Provincia del Neuquén porque resulta determinante en varios sentidos:

- La literatura sobre descentralización y Federalismo Fiscal está referida – muchas veces de manera implícita- a gobiernos locales de un tamaño sustancialmente superior al que exhiben la mayoría de los Municipios neuquinos. Las posibilidades de sostener patrones de descentralización de servicios –pensando por el lado del gasto- tanto como principios como el de correspondencia fiscal –por el lado de los recursos- resultan condicionadas por el pequeño tamaño de la mayoría de los gobiernos locales.
- A nivel de diseño de políticas surge con naturalidad el imperativo de generar frenos al proceso de concentración demográfica alrededor de la capital provincial.

Federalismo Fiscal en la Provincia del Neuquén: asignación de funciones y recursos.

1. Patrón de asignación de funciones entre niveles de gobierno.

La distribución de funciones en relación a la provisión de bienes públicos tiene en la Provincia del Neuquén un patrón similar a muchas Provincias argentinas.

Destaca en una visión de mediano plazo un fuerte avance en el proceso de descentralización que en general no implicó que el costo de prestación de servicios pasara del presupuesto provincial a los municipales, sino en el fortalecimiento del rol de los Municipios como articuladores y mediadores del flujo de gasto provincial, como particularmente se evidencia en el caso de las políticas de vivienda y acción social (Cuadro N° 2 del Anexo).

Los servicios de **seguridad, salud y educación** se mantienen casi en su totalidad como responsabilidad del Gobierno Provincial, existiendo experiencias de descentralización de aspectos de los mismos como es el caso del mantenimiento de escuelas, a través de convenios ad hoc entre el nivel provincial y algunos Municipios.

En materia de **vivienda**, tradicionalmente se registra en la Provincia un papel predominante del nivel de gobierno provincial a través del Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo (IPVU). No obstante, se percibe un avance importante del nivel local en la materia, muchas veces vinculado a la temática de la vivienda social, orientada a sectores de escasos recursos. El compromiso con esta área es de relevancia en los gobiernos locales de pequeño tamaño.

El servicio de **agua y saneamiento** se encuentra en buena medida en manos del nivel local. El nivel provincial tiene un papel importante en materia de proyectos y obras, pudiéndose señalar que un grupo de Municipios grandes reciben la prestación desde el nivel provincial. En este caso se registra también la participación como prestadores de entidades cooperativas.

Tanto en la **distribución domiciliaria de energía eléctrica** como en materia de **alumbrado público** es preponderante la participación del nivel provincial. Virtualmente la distribución domiciliaria está en manos de la Empresa Pública provincial (EPEN) y de cooperativas, sin registrarse participación directa del nivel de gobierno local. En materia de alumbrado público se registra un mayor protagonismo de los gobiernos locales, siendo importante la participación provincial, sobretudo en municipios de tamaño medio.

Los servicios de **recolección de residuos sólidos** y de **barrido y limpieza** están totalmente en manos del nivel local registrándose la participación de empresas privadas concesionarias, básicamente en algunos municipios grandes.

En materia de **Acción Social** la Provincia ha asistido a un importante proceso de descentralización a través del cual se ha fortalecido el papel de los Gobiernos Locales tanto en materia de políticas alimentarias (comedores, refuerzos alimentarios), como en materia de apoyo directo a través de pensiones, becas y programas de emergencia ocupacional. El papel de los Municipios es central tanto en la confección de los listados de beneficiarios como en materia de contraprestaciones.

Cabe señalar que el Gobierno Provincial ha fijado como objetivos inmediatos la redefinición de responsabilidades en diversas áreas como vivienda, agua y saneamiento y Acción Social, con una tendencia importante a la profundización del proceso de descentralización y buscando una mejor articulación de las acciones entre niveles de gobierno.

2. Recursos de los gobiernos locales

En materia de recursos municipales cabe destacar que la Constitución Provincial prevé que los Municipios cobren impuestos (arts. 204, inc. b, y 205, inc. a).

El impuesto a la propiedad automotor es administrado y apropiado por el nivel de gobierno local desde la década del 70, constituyendo un recurso municipal de primera importancia, aunque con una performance recaudatoria despareja entre Municipios.

El resto de tributos administrado por los gobiernos locales está compuesto por las tasas habituales a nivel municipal –las más importantes son las retributivas, por Inspección de Seguridad e Higiene y por el otorgamiento de licencias comerciales- (Cuadro N° 3 del Anexo).

El corazón del financiamiento del nivel de gobierno municipal está definido por el régimen de coparticipación provincial, que involucró dos tercios de los recursos municipales totales durante el año 2002.

El régimen de coparticipación provincial

El régimen actual está contenido en la Ley 2148 de fines de 1995. La sanción de esta ley fue la culminación de un proceso de discusión entre niveles de gobierno que se inició en 1993, e incluyó la sanción de la Ley 2019 que modificó la distribución primaria y la suscripción de un acuerdo entre la Provincia y el conjunto de Municipios en diciembre de 1993, que fijó las bases para el régimen actualmente vigente.

Este régimen implica la participación de los Municipios en el conjunto de los principales recursos provinciales y posee las deseables características de automaticidad y distribución secundaria basada en parámetros objetivos.

- *Estructura del régimen provincial de coparticipación (Ley 2148)*

1. Definición de masa coparticipable

La masa coparticipable se define como la suma de la recaudación de tributos administrados por la Provincia (impuestos sobre los Ingresos Brutos, de Sellos e Inmobiliario), los recursos provenientes del Régimen de Coparticipación Federal (Ley 23.548) y los ingresos por regalías hidrocarburíferas (petróleo y gas). Los recursos involucrados ascienden actualmente a poco menos del 90% de los recursos provinciales totales (Ver Gráfico 1 en Anexo).

De estos recursos debe sustraerse el costo de recaudación de los tributos provinciales (costos operativos de la Dirección Provincial de Rentas) y las afectaciones de recursos dispuestas por leyes provinciales⁴. De esta manera queda conformada la masa coparticipable a los Municipios Provinciales.

2. Distribución primaria

⁴ La Ley 1971 de “Autarquía del Poder Judicial” que establece la afectación automática a este Poder del 18% de los ingresos provinciales por Coparticipación Federal de Impuestos, la Ley 2395 de “Autarquía del Poder Legislativo” que le asigna de manera automática un 7,5% de los ingresos provinciales por Coparticipación Federal de Impuestos y la Ley 2247 que asigna el 3% de los ingresos por regalías hidrocarburíferas al Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP), organismo crediticio provincial orientado al apoyo a la producción que posee una estructura descentralizada por regiones.

La participación del conjunto de los Municipios en la masa coparticipable se estableció en un 15%.

3. Distribución secundaria

El 15% asignado al conjunto de los Municipios se distribuye entre estos de acuerdo a prorratores que responden a los siguientes parámetros:

- a) Un 60% en relación directa a la población
- b) Un 15% en relación inversa al costo salarial por habitante
- c) Un 10% en relación directa a la población sin incorporar a la ciudad de Neuquén
- d) Un 10% en relación a la recaudación de recursos tributarios de cada Municipio
- e) Un 5% en partes iguales a cada Municipio

Los componentes a) y d) son claramente devolutivos, en el sentido que tienen una estrecha vinculación con el tamaño de cada localidad. En el caso del componente d) se introduce un incentivo a la mejora de la recaudación propia de cada Gobierno Local.

El componente c) también tiene carácter devolutivo aunque quita del reparto a la Ciudad de Neuquén, con lo cual se logra –manteniendo una lógica devolutiva– una redistribución a favor de las localidades del interior provincial en relación a la ciudad capital.

En conjunto un 80% de la distribución de fondos a los Gobiernos Municipales sigue una lógica claramente devolutiva, en el sentido que asigna fondos en relación al tamaño de cada Municipio, medido a través de su población. Este componente incluye un trato especial del interior provincial versus la ciudad capital.

Los componentes b) y d) siguen una lógica redistributiva. Si bien el primero condiciona el acceso a los fondos a una política prudente en materia de planta de personal y salarios municipales, los desvíos en el gasto salarial municipal por habitante generan un patrón distributivo mucho más igualitario que la desigual distribución de la población en el conjunto de los Municipios. De hecho un Municipio pequeño puede acceder por esta vía a una importante cantidad de fondos coparticipables si logra mantener acotado su gasto en personal.

Los prorratores iniciales fueron incluidos en un Anexo de la Ley 2148 (Cuadro N° 4 del Anexo) estableciéndose un mecanismo de actualización periódico en base a la propuesta de una Comisión Fiscalizadora que la propia ley creó, integrada por representantes del Gobierno Provincial y de los

Gobiernos Municipales. Esta Comisión nunca se constituyó y los prorratadores incluidos en la Ley 2148 nunca fueron modificados⁵.

- *Una evaluación del funcionamiento del régimen provincial de coparticipación.*

El régimen de coparticipación de la Ley 2148 debe ser considerado un verdadero activo institucional provincial, que permitió canalizar la relación entre los niveles de Gobierno Provincial y Municipal de manera armónica por más de 10 años⁶.

La automaticidad de las transferencias y su relativa simplicidad y transparencia constituyen un verdadero reaseguro de una autonomía municipal efectiva y han generado condiciones propicias para la cooperación entre niveles de gobierno.

Los regímenes anteriores, preocupados por las prescripciones constitucionales acerca del carácter municipal de los recursos tributarios que administraba la Provincia, distribuían a los Municipios una parte sustantiva de la recaudación de impuestos sobre los Ingresos Brutos e Inmobiliario y no distribuía recursos provenientes de las regalías hidrocarburíferas.

Esto generaba dos efectos negativos:

- Desincentivo a recaudar impuestos provinciales: toda vez que los costos económicos y políticos de la recaudación de impuestos los asumía el Gobierno Provincial y una gran parte de la recaudación derivaba a los Municipios (el 80% a fines de los años 80).
- Divorcio entre la marcha de las Finanzas Provinciales y las Municipales: como la Provincia tenía en exclusividad una fuente de primer orden de recursos como las regalías hidrocarburíferas y los Municipios tenían una posición fuerte en recursos tributarios, pasaba que en ciertos períodos a la Provincia le iba bien mientras los Municipios estaban mal (década del 80 hasta 1988), y en otros se daba la situación inversa (los primeros años de la década del 90, con la estabilidad de precios y el crecimiento de los recursos tributarios nacionales y

⁵ En rigor la participación municipal en la distribución primaria es superior al 15% dado que la propia Ley 2148 estipuló la transferencia de ciertas sumas fijas a algunos Municipios que alcanzaron el status municipal en el período previo a su sanción (Vista Alegre, Barrancas, Las Coloradas, Los Miches, Taquimilán) y más recientemente se debió incorporar por la vía del Decreto a Caviahue – Copahue. Además en la propia Ley se estableció una suma fija mensual para Rincón de los Sauces como compensación por el gran incremento poblacional que sufrió por esos años. Es de esperar que si se produce una revisión de los prorratadores estos Municipios sean incorporados plenamente al régimen, debiéndose discutir además si se mantiene o modifica la participación del conjunto de los Municipios en la Distribución Primaria.

⁶ En lo esencial el régimen se comenzó a aplicar a partir de 1993 aunque la ley actual se sancionó recién en 1995.

provinciales). Esto generaba además una gran inestabilidad en la participación efectiva del nivel Municipal en los recursos provinciales totales⁷.

Estos efectos fueron superados con la definición actual de una masa coparticipable amplia y una distribución primaria en la que los Municipios participan con idéntico porcentaje en todos los recursos del régimen. El incentivo a recaudar se reestableció y se logró una asociación entre la situación fiscal de los niveles de gobierno involucrados. Esto permitió que los Municipios neuquinos participaran plenamente de la mejora de los recursos provinciales que se produjo después de la salida de la convertibilidad.

El diseño de la Ley 2148 permitió que las transferencias a los Municipios dentro del régimen de coparticipación pasaran de \$85 millones en 1995 a más de \$225 millones en 2003, es decir un crecimiento del orden del 164%. La participación de estas transferencias en el total de recursos provinciales fluctuaron entre el 9 y el 12%, valor que se alcanza durante 2002 y 2003.

| NEUQUEN: Evolución de las Transferencias a Municipios. En pesos corrientes | | | | | |
|---|--|-----------------------------------|---|---|--|
| Año | Transferencias a Municipios por Régimen de Coparticipación (a) | Recursos Totales Provinciales (b) | Participación de las Transferencias a Municipios en el Total de Recursos Provinciales (c=b/a) | Aportes Discrecionales a Municipios (d) | Participación de los Aportes Discrecionales sobre Recursos Coparticipados (e =d/a) |
| 1995 | 85.336 | 886.124 | 10% | 56.628 | 66,4% |
| 1996 | 85.939 | 920.034 | 9% | 22.697 | 26,4% |
| 1997 | 94.709 | 960.307 | 10% | 7.503 | 7,9% |
| 1998 | 90.719 | 965.743 | 9% | 13.716 | 15,1% |
| 1999 | 95.559 | 963.063 | 10% | 23.151 | 24,2% |
| 2000 | 117.889 | 1.131.949 | 10% | 13.088 | 11,1% |
| 2001 | 114.752 | 1.070.320 | 11% | 11.295 | 9,8% |
| 2002 | 180.308 | 1.503.049 | 12% | 22.326 | 12,4% |
| 2003 | 225.576 | 1.812.213 | 12% | 20.214 | 9,0% |
| Promedio | 121.199 | 1.134.756 | 10% | 21.179 | 20,3% |

Fuente: Subsecretaría de Gobierno - Ministerio Jefatura de Gabinete en base a datos suministrados por el Ministerio de Hacienda, Finanzas y Energía de la Provincia del Neuquén. Marzo de 2004

En relación a la distribución secundaria (es decir *entre* Municipios), el diseño basado en parámetros objetivos es importante porque explicita los criterios redistributivos e introduce un potencial efecto positivo a nivel de incentivos, premiando la moderación en materia del gasto en personal y la performance recaudatoria.

Estos efectos sobre los incentivos se han visto cancelados al no concretarse la actualización de los coeficientes de reparto que fijó la Ley 2148. No obstante, el hecho de tener una formulación de los mismos basados en parámetros objetivos hace *técnicamente* factible retomar esta vía rápidamente. Desde ya que sería sumamente recomendable transitar esta experiencia.

⁷ Ver al respecto Pilatti (1993 a) y (1993 b).

En materia de redistribución el sistema tiene la gran virtud de ser transparente: los criterios de redistribución son explícitos. Como comentáramos la distribución sigue en un 80% de los fondos un criterio devolutivo, con cierta discriminación explícita de la ciudad capital en el acceso a un 10% de los mismos. El 20% de la masa coparticipable que se reparte según criterios redistributivos es suficiente para generar un impacto considerable, habida cuenta de la gran diferencia de tamaño de las localidades y la gran cantidad de Municipios pequeños: los 15 Municipios más pequeños en términos de población (menos de 2.500 habitantes) recibieron durante 2001 el triple de recursos coparticipables por habitante que la ciudad capital y algo más del doble que los 12 Municipios que se ubican en el tramo de entre 5.000 y 35.000 habitantes. En verdad se puede establecer una relación inversa entre tamaño de los Municipios y recursos coparticipados por habitante. Esto se plasma en una diferencia sustantiva en el gasto municipal por habitante, como se verá a continuación.

Patrón de gastos de los Municipios neuquinos

A los efectos de conceptualizar el patrón de gastos de los Municipios de la Provincia del Neuquén se procedió a ajustar estadísticamente una función que sintetice la relación entre tamaño del Municipio –medido a través de la población- y gasto municipal por habitante. Se trata de una manera descriptiva de aproximación al fenómeno por lo cual simplemente se escogió la especificación que maximizara el R^2 de la regresión (es decir el Coeficiente de Correlación asociado a la función estimada) efectuada a través del método de mínimos cuadrados.

La expresión que mejor se adapta a la relación bajo análisis es una función exponencial cuyos valores estimados son:

$$GM_i/P_i = 8.331 P_i^{-0,29} \quad ; \quad R^2 = 0,70$$

Donde:

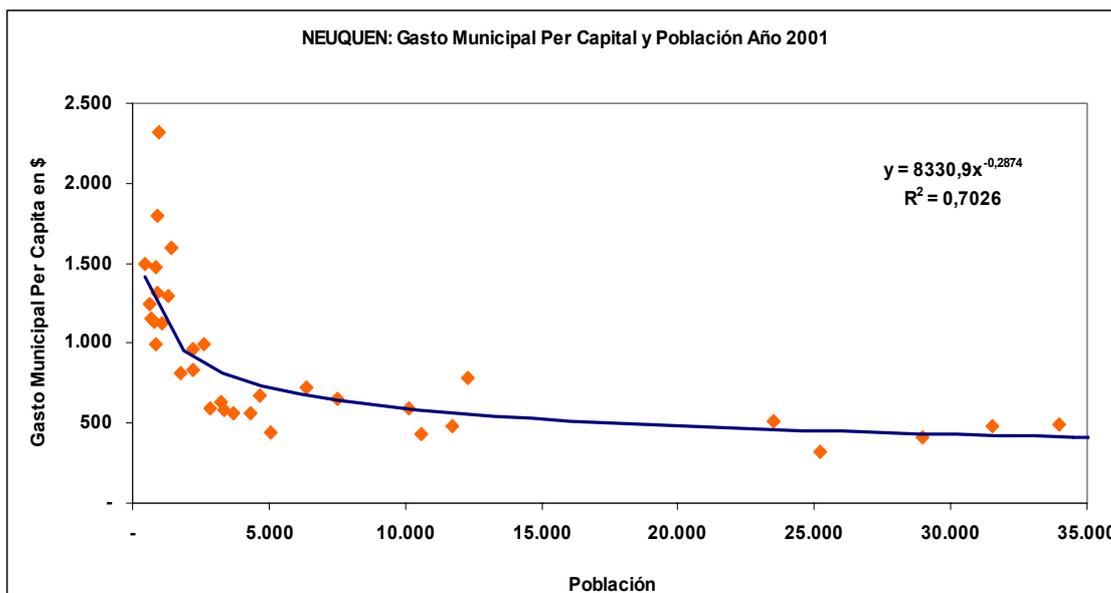
GM_i : Gasto Municipal del Municipio "i"

P_i : Población del Municipio "i"

i: es cada uno de los 35 Municipios neuquinos

El ejercicio se realizó para el año 2001 ya que para ese año se dispuso de la totalidad de la información y por la ventaja de poder usar directamente los datos censales de población.

Los resultados se expresan en el gráfico a continuación en el que se incluye la nube de puntos que refleja cada dato junto con la función estimada. Se limitó la escala del eje horizontal a 35.000 habitantes de manera de hacer clara la información, para ello se debió excluir del gráfico al Municipio de Neuquén (203.190 habitantes y un gasto municipal per cápita de \$408 en el año).



Fuente: Subsecretaría de Gobierno – Ministerio Jefatura de Gabinete en base a datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia del Neuquén. Marzo de 2004.

El patrón de gasto municipal por habitante encontrado implica que a valores pequeños de población se registra un gasto municipal elevado que decrece fuertemente a medida que crece el tamaño de la localidad tendiendo a estabilizarse para valores altos de la población. En efecto, los Municipios de menos de 2.500 habitantes gastan por habitante –en promedio- un 90% más que los Municipios del tramo de entre 2.500 y 5.000 habitantes, verificándose una relación inversa y amortiguada entre población y gasto municipal per cápita.

Gasto municipal y tamaño del gobierno local: algunas disyuntivas de política

La teoría académica de la descentralización en la prestación de bienes públicos –en el planteo tradicional de Oates (1972)- parte del denominado “teorema de la descentralización” que establece que hay potenciales ganancias de bienestar si las comunidades son pequeñas de manera que el gobierno pueda adaptar su oferta de bienes públicos a las preferencias de los ciudadanos. Una oferta diversa de bienes públicos que tengan que ver estrechamente con el entorno y los gustos de los contribuyentes generará mayor bienestar que una sociedad en la que la provisión de bienes públicos se maneje centralizadamente con estándares globales. Esto genera una tendencia a achicar el tamaño de los gobiernos locales, salvando el hecho de que hay bienes públicos que necesariamente deben ser provistos por niveles nacionales –las funciones clásicas del Estado Nacional: defensa, relaciones exteriores, tránsito interestatal, etc.-.

El límite que se señala a esta tendencia a la descentralización son los llamados "efectos derrame", consistentes en el hecho de que parte de los beneficios asociados a la prestación de ciertos bienes públicos pueden desbordar los límites de una jurisdicción y ser captados por habitantes de otras jurisdicciones. En esta situación se produce un desbalance entre los costos de prestación –que son cargados por una jurisdicción- y los beneficios –que en parte son capturados de manera gratuita por los habitantes de otras jurisdicciones⁸-. Lo que llevaría a una prestación menor a la socialmente deseable. Esto genera una tendencia a ampliar el tamaño de los gobiernos locales de manera de que su área de influencia sea tal que permita que se capturen todos o la mayor parte de los beneficios asociados a los bienes públicos locales.

De la confrontación entre las ganancias de bienestar ante una mayor proximidad del gobierno al ciudadano (Teorema de la descentralización) –que lleva a achicar el tamaño de la jurisdicción- y los efectos derrame –que llevan a agrandarlo- surge la cuestión del tamaño óptimo de una jurisdicción. Este planteo puede encontrarse en Gramlich (1993).

En un planteo más próximo a la realidad argentina [FIEL (1993)] se puede encontrar el planteo de otros límites a la descentralización como:

- la capacidad administrativa de un pequeño gobierno local para afrontar la complejidad que significa proveer ciertos bienes públicos.
- La existencia de economías de escala, es decir el hecho de que los costos promedio de la prestación de ciertos bienes públicos bajen de manera significativa al aumentar la cantidad de usuarios de los mismos.

Ambos planteos aparecen como sumamente pertinentes cuando reflexionamos sobre contextos como el de los Gobiernos Locales de la Provincia del Neuquén que como hemos visto en su mayoría tienen un tamaño sumamente pequeño (22 de ellos no llegaban a los 5.000 habitantes en 2001).

En particular la existencia de economías de escala parece ser un factor determinante para explicar un patrón de gastos por habitantes como el descrito. Parte de estas pueden estar asociadas a costos en la provisión de insumos, al tener que efectuar compras en pequeñas cantidades, pero una parte sustancial puede provenir de mayores costos asociados a la organización.

Para dar un ejemplo podemos tomar el caso de los costos asociados al mero gobierno de una jurisdicción local (parte del llamado costo político). La Ley Orgánica de Municipios de la Provincia del Neuquén⁹ prevé que los Municipios de segunda categoría tengan un Departamento Deliberativo compuesto por 7 miembros (art. 91). Como para acceder al status de segunda categoría hacen falta 1.500 habitantes, es posible que esto implique la existencia de un Concejal cada 214 habitantes (uno por poco más de 100 electores), en tanto que en la

⁸ Estos beneficios serían para los no residentes en la jurisdicción lo que técnicamente se denomina una *externalidad positiva*.

⁹ Ley 53 de diciembre de 1958, texto ordenado de 1977.

ciudad capital esta relación es de un Concejal cada 12.000 habitantes¹⁰. En el caso de los Municipios de tercera categoría la Ley Orgánica de Municipios preveía un Comisión Municipal integrada por 5 miembros que eran ad honorem salvo su Presidente (arts. 167 y 169), en el año 1995 se sancionó la Ley 2098 que estableció que los cuatro miembros restantes también fueran remunerados en proporción al salario de Presidente. Estos gobiernan una localidad de entre 500 y 1.500 habitantes.

Sin pretender justificar plenamente el patrón de gastos por habitante encontrado creemos que la existencia de economías de escala asociadas a la prestación de bienes públicos locales, tiene que tener una parte significativa en la explicación del mismo, dada la preponderancia de Gobiernos Locales que atienden localidades sumamente pequeñas.

Este hecho plantea una disyuntiva política de primer orden dado que si son objetivos del Gobierno Provincial ocupar el territorio de la Provincia con Gobiernos Locales -que además sean autónomos como establecen las Constituciones Nacional y Provincial-, y poner algún límite al proceso de concentración demográfico en torno de la ciudad capital, deberá aceptarse la existencia de pequeños gobiernos locales aún a sabiendas de que esto implica convalidar una gran disparidad entre gasto municipal por habitante vinculado al tamaño de cada localidad.

En el caso de la Provincia del Neuquén esto se ha puesto de manifiesto a través del régimen provincial de coparticipación que incorpora explícitamente criterios redistributivos, generando una redistribución moderada a la luz de los antecedentes¹¹ que resulta sumamente efectiva dada la gran disparidad en el tamaño de los Municipios.

Este planteo es necesario pero no suficiente. La existencia de un régimen de coparticipación provincial que implica que las localidades más pequeñas puedan sostener un nivel de gastos por habitante sustancialmente superior que las localidades más grandes puede ocasionar efectos no deseados respecto de la posición de los habitantes de las localidades pequeñas en relación a la esfera de lo público en general. La ruptura total del principio de correspondencia fiscal (que en lo posible soporte el costo de los bienes públicos aquel que se ve beneficiado por los mismos a través de la tributación) puede generar una sobredemanda de prestaciones por parte de la ciudadanía acostumbrada a actuar como usuarios gratuitos (free-riders) de los bienes públicos. Algo de esto se percibe en el ámbito provincial.

¹⁰ La Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Neuquén establece un Organismo Legislativo compuesto por 17 miembros (art. 53).

¹¹ El antecedente de fijación de parámetros objetivos explícitamente redistributivos es la Ley Nacional 20.221 de marzo de 1973. Esta establecía que la distribución secundaria estuviera compuesta por un 65% según un criterio devolutivo tomando como base la población de cada Provincia, un 25% según un criterio redistributivo basado en la "brecha de desarrollo" calculada en base a parámetros objetivos y con exclusión expresa de Capital Federal y Provincia de Buenos Aires, y un 10% según un criterio redistributivo que tomaba como base una relación inversa a la densidad poblacional.

Más allá de las sensaciones se verifica una relación directa entre recaudación por habitante y tamaño de los núcleos poblacionales¹².

Las causas de esta menor performance recaudatoria de los Municipios más pequeños son varias, entre las que puede mencionarse:

- Una menor base económica sobre la cual aplicar los tributos locales.
- Una baja eficacia administrativa propia de organizaciones muy pequeñas que deben afrontar la complejidad de manejar los tributos administrados por los Gobiernos Locales.

Más allá de estas causas que tienen que ver con el tamaño de la localidad de manera muy directa, no se debe descartar la presencia de conductas como las descritas, en las cuales los ciudadanos de los Municipios pequeños actúan como usuarios gratuitos de los bienes públicos, junto con los Gobiernos Locales que encuentran "políticamente conveniente" no trasladar el costo de los bienes públicos locales a su electorado.

Si bien esta cuestión amerita profundizar el análisis es claro que activando los mecanismos de incentivo previstos en la distribución secundaria del régimen de coparticipación provincial y generando un manejo del presupuesto provincial que vincule mejoras en la recaudación municipal con el acceso al gasto provincial en cada jurisdicción -por ejemplo a través del Plan de Obras Públicas- se pueden corregir de manera importante las desviaciones que genera un sistema fuertemente redistributivo como el vigente.

Más allá de la relevancia económica que esto puede tener –recordar que los Municipios manejan el impuesto a la propiedad automotor plenamente además de las tasas habituales- indudablemente coadyuvará a un necesario cambio cultural que redundará en beneficio de nuestra democracia.

Reflexiones finales y líneas de acción

El análisis de la situación del Federalismo Fiscal en la Provincia del Neuquén no puede prescindir del hecho de que estamos en un contexto de mucha disparidad en el tamaño de los gobiernos locales con abundancia de Municipios muy pequeños y un grado importante de concentración demográfica alrededor de la capital provincial.

Un ámbito adecuado para introducir modificaciones en el actual estado de cosas es la iniciativa que actualmente lleva adelante el Poder Ejecutivo Provincial de reforma de la Constitución de 1957.

¹² Mayor gasto por habitante en los Municipios pequeños junto con una menor recaudación por habitante implica que la brecha a cubrir con transferencias sea mayor de lo que se podría prever analizando solo el lado del gasto.

Si bien el proyecto de Ley que declare la necesidad de la reforma todavía no está concluido se detecta un importante grado de consenso respecto a la necesidad de modificar el Capítulo referido al Régimen Municipal.

La necesidad de ocupar el territorio que claramente preponderó en 1957 se debe revisar a la luz del desarrollo provincial que implicó multiplicar por 5 la población desde entonces a la fecha. Esto significa revisar los límites poblacionales para la constitución legal de Municipios.

Esta iniciativa junto a la inclusión de una tendencia a generar un sistema de ejidos colindantes puede significar detener el proceso de proliferación de Municipios muy pequeños. En el camino queda por resolver el status jurídico de los Municipios más pequeños y de las actuales Comisiones de Fomento.

Si a esta tarea se suma una revisión de la Ley Orgánica de Municipalidades que ayude a contener algunos componentes del gasto municipal potenciando una organización más eficiente de los Gobiernos Locales de las localidades más pequeñas, se estarán sentando bases institucionales sólidas para el crecimiento y desarrollo de nuestra Provincia.

Referencias

FIEL (1993): Hacia una nueva organización del Federalismo Fiscal en la Argentina, FIEL, Buenos Aires.

Gramlich (1993), Edward M.: A Policymaker's Guide to Fiscal Decentralization, National Tax Journal, Vol. 46, nº 2, June.

Iturburu (2000), Mónica: Municipios argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional, INAP, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Buenos Aires.

Oates (1972), Wallace E.: Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Pilatti (1993 a), Mario A.: Neuquén. El ajuste no llega a los Municipios, Novedades Económicas, mayo.

Pilatti (1993 b), Mario A.: Provincias y Municipios: ¿Quién se queda con los impuestos?, Novedades Económicas, junio.

ANEXO

Cuadro N° 1
Población por municipios según categoría

| Municipios por categoría | Población 2001 |
|--|----------------|
| Primera Categoría | |
| Centenario | 28.956 |
| Chos Malal | 11.712 |
| Cutral Có | 33.995 |
| Junín de los Andes | 10.592 |
| Neuquén | 203.190 |
| Plaza Huincul | 12.273 |
| Plottier | 25.186 |
| Rincón de los Sauces | 10.129 |
| San Martín de los Andes | 23.519 |
| Senillosa | 6.394 |
| Zapala | 31.534 |
| San Patricio del Chañar (1) | 5.063 |
| Villa la Angostura (2) | 7.526 |
| Total Municipios de Primera Categoría | 410.069 |
| Segunda Categoría | |
| Aluminé | 3.720 |
| Andacollo | 2.627 |
| Las Lajas | 4.673 |
| Loncopué | 4.323 |
| Mariano Moreno | 2.225 |
| Picún Leufú | 3.222 |
| Piedra del Aguila | 3.372 |
| Vista Alegre | 2.857 |
| Añelo (3) | 1.742 |
| Buta Ranquil (3) | 2.221 |
| Total Municipios de Segunda Categoría | 30.982 |
| Tercera Categoría | |
| Bajada del Agrio | 872 |
| Barrancas | 1.098 |
| Caviahue-Copahue | 475 |
| El Cholar | 887 |
| El Huecú | 1.399 |
| Huinganco | 910 |
| Las Coloradas | 833 |
| Las Ovejas | 1.312 |
| Los Miches | 626 |
| Taquimilán | 682 |
| Tricao Malal | 791 |
| Villa El Chocón | 957 |
| Total Municipios de Tercera Categoría | 10.842 |
| Total Población Municipal | 451.893 |
| Total Población Provincial | 474.155 |

Nota:

(1) Por Ley 2437 el Municipio pasa de Segunda a Primera Categoría.

(2) Por Ley 2438 el Municipio pasa de Segunda a Primera Categoría.

(3) Por Ley 2438 los Municipios pasan de Tercera a Segunda Categoría.

Fuente: En base a datos del Censo de Población y Vivienda 2001 - INDEC.

Gobierno de la Provincia del Neuquén
 MINISTERIO JEFATURA DE GABINETE
 Subsecretaría de Gobierno

Cuadro Nº 2

GASTOS DE LOS MUNICIPIOS EN EL 2002
 En pesos corrientes

| MUNICIPIOS POR CATEGORIA | Total | Gasto Corriente | Gasto de Capital | Amortización de la Deuda | Otros Egresos |
|--|-----------------------|-----------------------|----------------------|--------------------------|-------------------|
| Primera Categoría | | | | | |
| Centenario | 12.440.691,17 | 11.517.234,25 | 893.288,53 | 30.168,39 | - |
| Chos Malal | 5.857.880,30 | 4.810.443,18 | 434.379,57 | 613.057,55 | - |
| Cutral Có | 18.821.667,34 | 16.432.863,16 | 2.308.701,83 | 80.102,35 | - |
| Junín de los Andes | 6.088.316,16 | 4.537.670,02 | 1.184.099,82 | 366.546,32 | - |
| Neuquén | 89.048.299,96 | 69.509.602,45 | 17.077.165,53 | 2.461.531,98 | - |
| Plaza Huincul | 12.133.881,06 | 8.018.697,07 | 3.166.968,19 | 948.215,80 | - |
| Plottier | 12.047.644,95 | 8.587.953,33 | 640.199,78 | 2.819.491,84 | - |
| Rincón de los Sauces | 6.253.654,76 | 4.889.478,38 | 597.485,05 | 766.662,30 | 29,03 |
| San Martín de los Andes | 12.493.175,96 | 10.810.471,69 | 969.500,95 | 713.203,32 | - |
| Senillosa | 7.070.166,72 | 4.239.220,04 | 997.692,52 | 1.833.254,16 | - |
| Zapala | 17.914.413,67 | 13.756.154,37 | 1.660.459,41 | 2.410.637,95 | 87.161,94 |
| Villa la Angostura | 4.994.591,59 | 3.573.114,50 | 854.915,66 | 566.561,43 | - |
| San Patricio del Chañar | 3.368.038,47 | 2.717.214,72 | 636.895,35 | 13.928,40 | - |
| | | | | | |
| Total Gastos Municipios Primera Categoría | 208.532.422,11 | 163.400.117,16 | 31.421.752,19 | 13.623.361,79 | 87.190,97 |
| Segunda Categoría | | | | | |
| Aluminé | 2.694.682,08 | 2.094.638,85 | 397.679,01 | 202.364,22 | - |
| Andacollo | 2.666.832,00 | 2.090.987,29 | 287.475,69 | 288.369,02 | - |
| Las Lajas | 4.008.328,20 | 3.419.111,91 | 589.216,29 | - | - |
| Loncopué | 3.123.507,12 | 2.814.218,78 | 34.366,49 | 274.921,85 | - |
| Mariano Moreno | 2.896.834,75 | 2.301.472,53 | 381.222,76 | 211.139,46 | 3.000,00 |
| Picún Leufú | 2.398.533,35 | 2.033.045,39 | 109.094,73 | 256.393,23 | - |
| Piedra del Aguila | 2.348.397,68 | 2.096.986,85 | 251.410,83 | - | - |
| Vista Alegre | 2.009.727,33 | 1.959.566,83 | 27.196,34 | 22.964,16 | - |
| Añelo | 1.501.876,82 | 1.439.949,97 | 48.323,16 | 13.603,69 | - |
| Buta Ranquil | 1.953.035,13 | 1.488.185,89 | 254.407,65 | 210.441,59 | - |
| | | | | | |
| Total Gastos Municipios Segunda Categoría | 25.601.754,46 | 21.738.164,29 | 2.380.392,95 | 1.480.197,22 | 3.000,00 |
| Tercera Categoría | | | | | |
| Bajada del Agrio | 1.499.050,63 | 1.129.233,48 | 251.217,75 | 118.599,40 | - |
| Barrancas | 1.361.599,49 | 1.035.004,12 | 201.141,39 | 125.453,98 | - |
| Caviahue-Copahue | 945.069,93 | 852.668,50 | 75.573,56 | 16.827,87 | - |
| El Cholar | 1.090.168,87 | 802.992,12 | 98.728,12 | 188.448,63 | - |
| El Huecú | 2.013.265,65 | 1.420.182,25 | 190.864,59 | 174.448,84 | 227.769,97 |
| Huinganco | 1.846.369,36 | 1.483.702,70 | 150.924,52 | 211.742,14 | - |
| Las Coloradas | 993.353,99 | 959.954,01 | 33.399,98 | - | - |
| Las Ovejas | 2.039.946,54 | 1.470.880,62 | 353.045,41 | 216.020,51 | - |
| Los Miches | 966.671,67 | 851.248,14 | 115.423,53 | - | - |
| Taquimilán | 882.154,36 | 744.388,20 | 36.190,53 | 101.575,63 | - |
| Tricao Malal | 1.173.520,49 | 927.409,57 | 227.819,62 | 18.291,30 | - |
| Villa El Chocón | 2.744.200,18 | 1.941.067,14 | 803.105,62 | 27,42 | - |
| | | | | | |
| Total Gastos Municipios Tercera Categoría | 17.555.371,16 | 13.618.730,85 | 2.537.434,62 | 1.171.435,72 | 227.769,97 |
| | | | | | |
| TOTAL GASTOS MUNICIPIOS | 251.689.547,73 | 198.757.012,30 | 36.339.579,76 | 16.274.994,73 | 317.960,94 |

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Estadística y Censos en base a información de Municipios de la Provincia del Neuquén. Marzo 2004

Cuadro N° 3

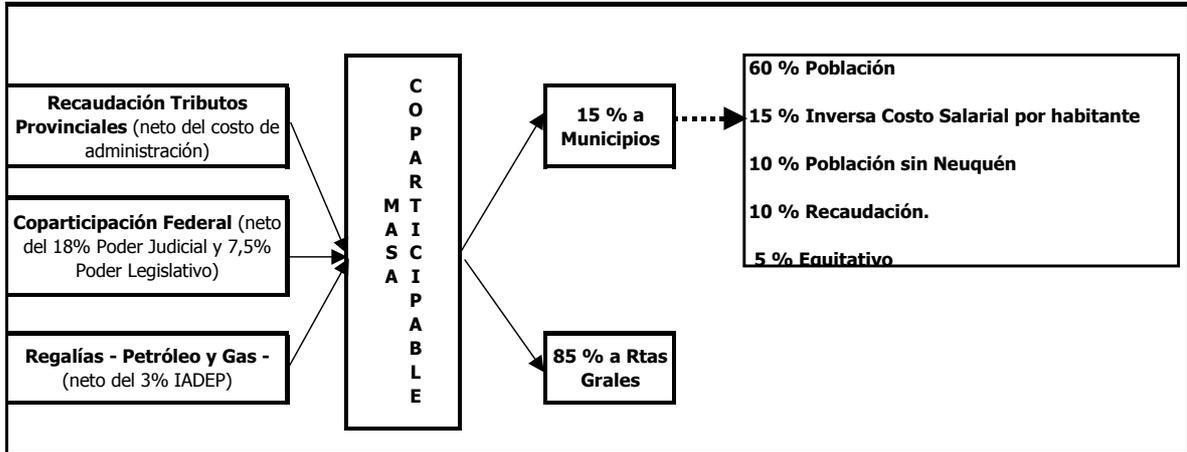
RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS EN EL 2002
 En pesos corrientes

| MUNICIPIOS POR CATEGORIA | Total Recursos (I + II + III) | Recursos Corrientes (I) | Recursos Propios | Coparticipación Provincial | Recursos de Capital (II) | De Financiamiento (III) |
|--|----------------------------------|----------------------------|----------------------|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|
| Primera Categoría | | | | | | |
| Centenario | 15.412.142,39 | 13.616.023,79 | 1.971.889,80 | 11.644.133,99 | 62.588,53 | 1.733.530,07 |
| Chos Malal | 6.663.873,20 | 5.782.746,09 | 1.154.799,07 | 4.627.947,02 | 42.497,62 | 838.629,49 |
| Cutral Có | 22.971.069,33 | 20.855.985,86 | 3.976.128,92 | 16.879.856,94 | 45.177,80 | 2.069.905,67 |
| Junín de los Andes | 6.754.485,61 | 6.530.496,29 | 1.116.638,66 | 5.413.857,63 | 169.914,33 | 54.074,99 |
| Neuquén | 94.601.596,73 | 91.884.260,78 | 33.112.569,82 | 58.771.690,96 | 2.547.369,02 | 169.966,93 |
| Plaza Huincul | 11.673.628,46 | 9.792.789,23 | 3.200.252,31 | 6.592.536,92 | 107.054,34 | 1.773.784,89 |
| Plottier | 14.589.417,68 | 10.903.716,71 | 1.999.013,11 | 8.904.703,60 | 4.514,00 | 3.681.186,97 |
| Rincón de los Sauces | 6.031.098,54 | 4.808.771,15 | 1.399.923,34 | 3.408.847,81 | 106.035,34 | 1.116.292,05 |
| San Martín de los Andes | 13.667.752,83 | 11.522.487,67 | 3.728.464,53 | 7.794.023,14 | 337.272,61 | 1.807.992,55 |
| Senillosa | 7.070.166,72 | 3.033.515,86 | 325.359,78 | 2.708.156,08 | 58.318,34 | 3.978.332,52 |
| Zapala | 19.600.604,26 | 15.720.629,87 | 3.219.409,64 | 12.501.220,23 | 1.860.368,23 | 2.019.606,16 |
| Villa la Angostura | 4.986.632,29 | 3.931.610,29 | 1.388.266,57 | 2.543.343,72 | 58.395,74 | 996.626,26 |
| San Patricio del Chañar | 3.856.311,99 | 3.365.926,15 | 580.855,39 | 2.785.070,76 | 169.362,07 | 321.023,77 |
| Total Recursos Municipios Primera Categoría | 227.878.780,03 | 201.748.959,74 | 57.173.570,94 | 144.575.388,80 | 5.568.867,97 | 20.560.952,32 |
| Segunda Categoría | | | | | | |
| Aluminé | 2.850.293,08 | 2.434.130,44 | 248.153,68 | 2.185.976,76 | 13.837,31 | 402.325,33 |
| Andacollo | 2.695.072,69 | 1.727.708,85 | 274.595,61 | 1.453.113,24 | 103.530,40 | 863.833,44 |
| Las Lajas | 4.150.835,70 | 3.094.199,01 | 245.077,32 | 2.849.121,69 | 40.315,15 | 1.016.321,54 |
| Loncopué | 3.041.084,34 | 2.589.024,24 | 176.138,64 | 2.412.885,60 | 298.029,54 | 154.030,56 |
| Mariano Moreno | 2.945.266,99 | 2.045.197,95 | 62.394,84 | 1.982.803,11 | - | 900.069,04 |
| Picún Leufú | 2.464.260,64 | 2.001.070,71 | 114.987,74 | 1.886.082,97 | - | 463.189,93 |
| Piedra del Aguila | 2.482.099,56 | 2.331.002,12 | 106.947,38 | 2.224.054,74 | 5.129,44 | 145.968,00 |
| Vista Alegre | 2.147.911,89 | 1.050.138,83 | 245.073,63 | 805.065,20 | - | 1.097.773,06 |
| Añelo | 2.039.569,86 | 1.640.840,50 | 265.691,33 | 1.375.149,17 | 16.227,33 | 382.502,03 |
| Buta Ranquil | 2.004.525,48 | 1.457.361,60 | 46.534,49 | 1.410.827,11 | 94.086,02 | 453.077,86 |
| Total Recursos Municipios Segunda Categoría | 26.820.920,23 | 20.370.674,25 | 1.785.594,66 | 18.585.079,59 | 571.155,19 | 5.879.090,79 |
| Tercera Categoría | | | | | | |
| Bajada del Agrio | 1.474.567,07 | 753.094,76 | 31.066,91 | 722.027,85 | - | 721.472,31 |
| Barrancas | 1.455.503,64 | 142.364,48 | 142.364,48 | - | 88.571,69 | 1.224.567,47 |
| Caviahue-Copahue | 958.894,95 | 43.542,54 | 43.542,54 | 660.000,00 | - | 915.352,31 |
| El Chohar | 1.221.777,09 | 921.802,87 | 12.290,27 | 909.512,60 | - | 299.974,22 |
| El Huecú | 1.948.860,33 | 1.294.942,77 | 67.034,73 | 1.227.908,04 | 6.114,09 | 647.803,47 |
| Huinganco | 2.037.463,10 | 1.021.992,37 | 147.511,74 | 874.480,63 | 193.244,88 | 822.225,85 |
| Las Coloradas | 1.133.312,28 | 331.886,75 | 54.483,91 | 277.402,84 | 2.034,91 | 793.390,62 |
| Las Ovejas | 2.079.673,47 | 1.449.447,72 | 32.557,37 | 1.416.890,35 | 37.505,74 | 592.720,01 |
| Los Miches | 1.058.491,98 | 356.171,85 | 28.766,81 | 327.405,04 | - | 702.320,13 |
| Taquimilán | 867.304,62 | 503.595,62 | 8.034,62 | 495.561,00 | - | 363.709,00 |
| Tricao Malal | 1.201.163,84 | 1.017.682,73 | 57.084,18 | 960.598,55 | 3.224,11 | 180.257,00 |
| Villa El Chocón | 2.714.787,81 | 1.242.294,31 | 403.016,36 | 839.277,95 | 409.910,32 | 1.062.583,18 |
| Total Recursos Municipios Tercer Categoría | 18.151.800,08 | 9.078.818,77 | 1.027.753,92 | 8.711.064,85 | 740.605,74 | 8.332.375,57 |
| TOTAL RECURSOS MUNICIPALES | 272.851.500,34 | 231.198.452,76 | 59.986.919,52 | 171.871.533,24 | 6.880.628,90 | 34.772.418,68 |

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Estadística y Censos en base a información de Municipios. Marzo 2004

Gráfico N° 1

ESQUEMA DE LA CONFORMACIÓN DE LA MASA DE COPARTICIPACION
LEY 2148



Fuente: En base a la Ley 2148

Gobierno de la Provincia del Neuquén
MINISTERIO JEFATURA DE GABINETE
 Subsecretaría de Gobierno

Cuadro Nº 4

Prorrateadores de Coparticipación a Municipios según Ley 2148

| Municipios - Art.4 Ley 2148 | Indice |
|------------------------------------|---------------|
| CENTENARIO | 6,91 |
| CUTRAL CO | 9,35 |
| CHOS MALAL | 2,76 |
| JUNIN DE LOS ANDES | 2,99 |
| NEUQUEN | 35,03 |
| PLAZA HUINCUL | 3,87 |
| PLOTTIER | 5,39 |
| SAN MARTIN DE LOS ANDES | 4,62 |
| SENILLOSA | 1,61 |
| ZAPALA | 7,5 |
| ALUMINE | 1,37 |
| LAS LAJAS | 1,92 |
| LONCOPIJE | 1,46 |
| PICUN LEUFU | 1,09 |
| PIEDRA DEL AGUILA | 1,31 |
| RINCON DE LOS SAUCES | 1,63 |
| SAN PATRICIO DEL CHAÑAR | 1,66 |
| VILLA LA ANGOSTURA | 1,53 |
| ANDACOLLO | 0,87 |
| AÑELO | 0,82 |
| BAJADA DEL AGRIO | 0,43 |
| BUTA RANQUIL | 0,86 |
| EL CHOLAR | 0,51 |
| EL HUECU | 0,77 |
| HUINGANCO | 0,55 |
| LAS OVEJAS | 0,85 |
| MARIANO MORENO | 1,24 |
| TRICAO MALAL | 0,58 |
| VILLA EL CHOCON | 0,52 |

| Municipios - Art.10 Ley 2148 | Monto Anual en \$ |
|-------------------------------------|--------------------------|
| BARRANCAS | 426.000 |
| RINCON DE LOS SAUCES | 677.280 |
| VISTA ALEGRE | 807.840 |
| LAS COLORADAS | 426.000 |
| LOS MICHES | 360.000 |
| TAQUIMILAN | 384.000 |

Fuente: Art. 10 y Anexo II de la Ley 2148 . Provincia del Neuquén.