

**TITULO: EL MERCADO LABORAL EN LA CIUDAD DE VILLA MERCEDES
(PROVINCIA DE SAN LUIS): INCIDENCIA DEL SECTOR PÚBLICO.**

AUTORES:

Mag. Héctor Daniel Flores.

Mag. Martín Gil.

C.P.N. y Lic. Roxanna Camiletti.

**EJE TEMATICO 7: PROCESOS DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN EN LOS
MERCADOS DE TRABAJO, Y DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA**

RESUMEN

En el mercado laboral de la Ciudad de Villa Mercedes, Provincia de San Luis tiene una importante incidencia el empleo público en un sentido amplio, ya sean de la administración central u organismos descentralizados.

El objetivo de este trabajo es demostrar que esta presencia e incidencia ha ido creciendo en el tiempo lo cual genera efectos en el mercado privado, y este crecimiento se debe a la violación de principios esenciales de la administración pública, como el de responsabilidad fiscal y concurrencia, el cual se ve agravado en aquellas administraciones donde su presupuesto esta altamente financiado por otros niveles de gobierno, por lo que se pierde la noción del costo de oportunidad de los gastos, y como es históricamente demostrable, el gasto con mayor tendencia al crecimiento siempre es el gasto corriente y concretamente el salarial, el cual tiene como característica su rigidez para volver a niveles anteriores.

El abordaje se hará a través del análisis de estadísticas y reuniones con responsables de las Áreas Provinciales y municipales de Trabajo y Producción, Cámaras empresariales y Asociaciones Sindicales del Sector Público. Se trabajará el empleo público en cuanto a nivel educativo, grupos etarios y sexo, para poder establecer si la demanda pública compite o es complementaria con la del sector privado.

Si bien ha sido un rol histórico del sector público el de actuar como amortiguador del

desempleo en los períodos de recesión, también es cierto que pasado dicho período y reactivada la demanda de trabajo del sector privado, la gente no es propensa a dejar su trabajo público con todas las particularidades y ventajas que el mismo presenta para trasladarse a un sector privado siempre cíclico y mas exigente.

PALABRAS CLAVES

1. Empleo
2. Sector Público
3. Responsabilidad
4. Mercado

DESARROLLO

1-Characterización Breve de la Provincia de San Luis.

1.1. *Caracterización Socio-Económica*

a) Datos geográficos y demográficos

La provincia de San Luis se encuentra en el centro oeste de la República Argentina. Su superficie total es de 76.748 km² -el 2,8% de la Argentina- y se extiende en una longitud media de 460 km. en el sentido Norte-Sur y de 200 km. en el sentido Este-Oeste. Limita con las provincias de La Rioja (al Norte), Córdoba (al Este-Noreste), La Pampa (al Sur-Sudeste), Mendoza (al Oeste) y San Juan (al Noroeste).

En lo que hace a sus características demográficas, la provincia de San Luis cuenta con una población de 367.933 habitantes. Esta cifra representa un crecimiento intercensal del 28,4% entre 2001 y 1991.

El crecimiento demográfico ha seguido –en el último período intercensal – un ritmo que equivale a casi el triple del conjunto del país: no sólo a consecuencia de factores vegetativos -las tasas de natalidad y mortalidad de la provincia no se apartan en demasía del promedio nacional- sino en mayor medida debido a los importantes flujos migratorios de signo positivo provenientes del resto del país. La provincia tiene un alto nivel de urbanización

(87,2%), similar al del total del país (SIEMPRO).

Los departamentos La Capital y General Pedernera reúnen más del 75% de la población de la provincia. A su vez, sus ciudades cabeceras, San Luis y Villa Mercedes, respectivamente, reúnen el 70% de la población provincial.

b) Estructura productiva

La provincia de San Luis, que tradicionalmente basaba su economía en la **producción agrícola-ganadera**, luego de verse favorecida por la implementación de un régimen de promoción industrial, se convirtió en una provincia fabril. De esta forma, si bien se encuentra comprendida en la situación global argentina, presenta algunas particularidades que han determinado una caracterización diferente de la mayoría de las provincias argentinas ya que la importante incidencia del sector manufacturero en la economía provincial la diferencia del patrón productivo nacional.

Las actividades productivas varían en las distintas zonas. A grandes rasgos, en la región Noroeste –Zona 1- se centraliza la producción agrícola bajo riego. En la Zona 3, ubicada al Noreste, se destacan las actividades turísticas, minería y agro intensivo. La franja central, con eje en los aglomerados de San Luis y Villa Mercedes, concentra la actividad industrial y las cuencas lecheras. Finalmente, la vasta zona Sur –Zona 4- se dedica a la ganadería y agricultura extensivas.

Lo manifestado precedentemente se ve reflejado en la estructura del PBG provincial. Esta estructura nos muestra la particularidad manifestada anteriormente, esto es, la alta participación del sector industrial que se caracteriza por la presencia de empresas de tamaño grande que conviven con un **sector de pymes** que en un número importante actúan como proveedoras de las mismas.

También se destacan como sectores importantes el sector agrícola-ganadero que es una economía tradicional de la provincia y en el cual se vienen implementando políticas de incentivos para el recupero de su nivel relativo.

Dentro de los sectores de servicios, se destaca por su situación actual y su potencial el **sector turismo**, el cual tiene un crecimiento sostenido y un gran potencial, si se coordinan esfuerzos entre el sector público y privado, ya que esta es una debilidad histórica en la definición de políticas de desarrollo en la provincia, donde el sector privado, través de los

distintos actores actúa e invierte en el marco de un modelo de desarrollo que no coincide con el que se establece a nivel de política pública provincial, lo cual genera duplicidad de esfuerzos y pérdida de recursos escasos.

El **sector público** provincial tiene una participación preponderante en la estructura económica provincial, dado el tamaño de la economía y del presupuesto provincial.

LA ESTRUCTURA DEL PBG PROVINCIAL

Fuente: Dirección Prov. de Estadística y Censos de la Prov. de San Luis

En la Provincia de San Luis, no existen cifras oficiales más allá del año 2006.

c) Los sectores más importantes en la dinámica económica provincial

c.1) El sector turismo

Análisis de la Legislación vigente en la Provincia de San Luis

La ley denominada “Programa San Luis Turismo” que fue sancionada bajo el número VIII-0514-2006 (Dto. de Promulgación N° 4658- MC-2006) y se reglamentó mediante el decreto N° 5554-MC-2006, define en gran medida la política de turismo de la provincia, siendo sus puntos principales:

Área de Promoción: Todo el territorio Provincial

Destinatarios: Establecimientos hoteleros a construir, refaccionar, ampliar, poner en valor y/o modernizar complejos turísticos. Promover inversiones en actividades relacionadas con el turismo.

La misma ley, cuenta con la particularidad de otorgarle beneficios a los emprendimientos que se realicen dentro de la misma.

Existen también leyes complementarias a esta como son la ley N° V-0517-2006 que regula los alojamientos hoteleros y Ley N° VIII-0265-2004 (5532) que regula los

Campamentos Turísticos.

La anterior reglamentación, ha sido ratificada mediante la aplicación de la ley N° VIII-0664-2009 (Fomento a las Inversiones Turísticas para el Desarrollo Económico Provincial) que continúa con los postulados de la ley “Programa de Incentivos Fiscales para nueva inversiones productivas” (Año 2004).

Algunos de los puntos más importantes a destacar:

Beneficios:

⌘ **Impositivos:** Exenciones graduales de Impuestos Provinciales (Impuesto sobre los Ingresos Brutos, Inmobiliario, de Sellos, a los Automotores, Acoplados y Motocicletas) por lapsos de hasta 15 años y escalas de reducción que van del 100% al 20%.

⌘ **Inmobiliarios:** crea plazos de gracia para la adquisición y mejoras realizadas sobre propiedades del Estado Provincial, que podrán pagarse hasta en 5 años sin interés y con 1 año de gracia.

⌘ **Laborales:** La obtención de subsidios para los proyectos que contraten beneficiarios del “Plan de Inclusión Social”. Los subsidios van desde el 100% hasta 25% de la colaboración económica en un plazo de hasta 24 meses.

⌘ **Tasa de Interés:** Acceder a tasa reducidas mediante acuerdo de subsidios que el Estado Provincial firme con instituciones financieras.

El Turismo en el Producto Bruto Geográfico.

Cuenta bares, hoteles y restaurantes / Sector Prod Ss - PGB (San Luis)

Provincia de San Luis

PGB	(Pesos constantes de 1993)			
	Prod. de Ss.	B / H / R		

	\$	\$	Part %	Var %
2002	1.252.700.193	59.908.482	4,78%	
2003	1.360.432.166	53.795.307	3,95%	-10,20%
2004	1.447.488.171	60.568.486	4,18%	12,59%
2005	1.565.125.623	75.646.558	4,83%	24,89%
2006	1.683.669.693	88.554.338	5,26%	17,06%

La provincia de San Luis tiene comportamientos similares a los de la Nación.

Entonces:

⌘ Participa en valores cercanos al 4,6%, con un intervalo que oscila entre el 3,95% y el 5,26%.

⌘ Se observan crecimientos porcentuales del 11,09%, con una desviación respecto del promedio muy marcada del 15,08%.

⌘ Hay valores muy significativos a resaltar. Entre el año 2002 y 2003 se produce una caída porcentual del 10,20%. A partir de ese año la tendencia se revierte por completo pasando a tener valores de crecimiento porcentuales positivos.

⌘ Las políticas de incentivo fiscal propuestas desde el gobierno de la provincia, no han surtido un efecto esperado. Desde 2006, en la ciudad de San Luis solo hay disponibles tres nuevos establecimientos, en la Villa de Merlo solo hay once más.

c.2) El sector PYMES.

Según la Dirección Provincial de Estadísticas y Censos - DPE y C - San Luis, en su página web vuelca los datos recolectados de Pymes, correspondientes a Octubre 2008, y que a continuación se transcriben.

Son consideradas PyMES:

- *Las que tienen más de 4 ocupados y menos de 250.*
- *Y se presentan como pequeños y medianos contribuyentes.*

*El MAPA Pyme tiene el propósito de atender la **demanda de información** actualizada y comprensible de las instituciones públicas y privadas que actúan en el ámbito de las empresas.*

Constituye una herramienta para analizar los incentivos y políticas al sector, así como el dimensionamiento de las mismas y los sistemas de evaluación.

Forma jurídica de las PYMES.

Fuente: www.estadistica.sanluis.gov.ar

Respecto a la forma jurídica de las PYMES, el 68 % de las industrias son Sociedades Anónimas, el 37 % de los comercios también asumen dicha forma; mientras que el 38 % de los hoteles, el 53 % de los restaurantes y el 68 % de los otros servicios, son de carácter unipersonal. Comparado con el total del país, estas formaciones se mantienen similares.

c.3) El sector agrícola

Se presentan a continuación cifras de la campaña 2006/07 que permiten observar en forma rápida la superficie sembrada, la producción obtenida y el rendimiento por hectárea, lo cual debe ser analizado a la luz de una zona semiárida y donde la política principal debería ser la sustentabilidad del medio ambiente dado el corrimiento de la frontera agrícola y el impacto en la demanda de tierras en la provincia con fines agrícolas y ganaderos que hace que se avance sobre el monte natural en forma no sustentable.

MAIZ	SAN LUIS		
Campaña	Superficie estimada	Producción	Rendimiento
	(ha)	(tn)	(kg/ha)
2006/07	65200	228200	3500
GIRASO L	SAN LUIS		
Campaña	Superficie estimada	Producción	Rendimiento

	(ha)	(tn)	(kg/ha)
2006/07	88000	149600	1700
SORGO	SAN LUIS		
Campaña	Superficie estimada	Producción	Rendimiento
	(ha)	(tn)	(kg/ha)
2006/07	32300	161500	5000
SOJA	SAN LUIS		
Campaña	Superficie estimada	Producción	Rendimiento
	(ha)	(tn)	(kg/ha)
2006/07	83000	174300	2100
TRIGO	SAN LUIS		
Campaña	Superficie estimada	Producción	Rendimiento
	(ha)	(tn)	(kg/ha)
2006/07	4130		
MANI	SAN LUIS		
Campaña	Superficie estimada	Producción	Rendimiento
	(ha)	(tn)	(kg/ha)
2006/07	3650	6935	1900

Fuente: UE y DT Estratégica, Villa Mercedes, San Luis.(de referentes)

Hay 40.000 hectáreas bajo riego en distintos lugares de la provincia. En base a un estudio realizado por técnicos australianos, hace unos 10 años, se hizo un mapeo del agua

subterránea y esas cuencas se están aprovechando para la producción agrícola.

A la política de infraestructura de carreteras se suma el desarrollo de los puertos secos. En la zona de Villa Mercedes se han realizado inversiones para la concreción de una zona franca de actividades logísticas, una zona de acopio a modo de generar un valor, pizarra San Luis porque los fletes, a Rosario por ejemplo, son un costo significativo para nuestra agricultura.

c.4) El sector ganadero

Históricamente San Luis ha sido una provincia en donde la ganadería bovina ha tenido un importante predominio en la economía regional, como generadora de recursos y como sector demandante de mano de obra directa e indirecta. La Provincia se encuentra dentro de la Región Semiárida Central, en donde el sistema de producción preponderante es la cría, y el recurso forrajero predominante son los pastizales naturales, los mismos representan el 70% de la provincia. El Stock ganadero de la provincia es de 2.000.000 cabezas en donde el 40% aproximadamente son vacas.

En la zona este y sureste el sistema de producción predominante es la invernada (engorde de animales) con recursos forrajeros implantados, utilizándose la suplementación y en estos últimos años el Feed Lot para la terminación del ganado. La producción se vende mayoritariamente en las provincias vecinas, en donde los principales consumidores de nuestras carnes son la provincia de Mendoza, Córdoba, La Pampa y Buenos Aires.

Los índices de producción siguen incrementándose. De hecho, esta provincia es una de las pocas del semiárido, cuyo stock ganadero crece un 4% anual. Se han recibido grandes inversiones para feedlots, lo que permite retener los kilos y aumentar la cadena.

El stock ganadero bovino creció en el periodo marzo 2008 / marzo 2009 en 114.042 cabezas, equivalentes a un 6,8 por ciento-Con esos datos, es la provincia que presenta el mayor crecimiento en el último año.

El incremento se relaciona con el buen nivel de precipitaciones en los meses de verano y la intensificación de la producción, con la presencia de feedlots profesionales y de sistemas de engorde a corral estacional y coyuntural de baja escala.

Con este porcentaje, es la provincia que presenta el mayor crecimiento ganadero del último año, de acuerdo a los datos de marzo de 2008 y 2009 aportados por el Senasa.

Los departamentos que presentaron mayores porcentajes fueron los del Noroeste, como Belgrano –que registró un 28,7 por ciento –, Ayacucho –con 17,9 por ciento –, San Martín –15,8 por ciento – y Junín –13,4 por ciento –.

c.5) El rol del Estado en la economía provincial

Como puede observarse en la relación entre el producto bruto geográfico provincial y la cantidad de habitantes, el PBG por habitantes por año es de \$ 14.800. Por otra parte resulta importante establecer el tamaño del sector público provincial en relación al PBG, para entender que su rol es central en la conformación de políticas de inclusión y desarrollo que abarquen el conjunto del territorio provincial. Su tamaño, medido a través del gasto publico en relación al Producto Bruto Geográfico es de 39,4% sin considerar el nivel municipal, y si lo medimos por la cantidad de empleados públicos en relación a la población total es de 4,7 empleados públicos por cada 100 habitantes y en relación a la población económicamente activa es de 10,3 empleados públicos por cada 100 personas activas, estos últimos también sin considerar los empleados municipales, ni los planes de inclusión.

Puede observarse que el Sector Público Provincial tiene una presencia importante en términos de su participación en la economía provincial con un presupuesto para el trienio 2009, 2010 y 2011 de \$ 2.448.815.296, \$ 2.564.723.591, \$ 2.689.447.622 respectivamente. Vale la pena entonces preguntarse si esta realidad presupuestaria es igualmente beneficiosa para los municipios de la provincia y aquí aparece a nuestro entender y en relación a los conceptos mencionados precedentemente el principal problema provincial, esto es, el excesivo centralismo, con el correspondiente desfinanciamiento del nivel municipal ,el quiebre de la autonomía y la desigualdad de desarrollo micro-regional.

1.2. Caracterización del Mercado Laboral

El mercado laboral de la Provincia de San Luis presenta como valores agregados preponderantes la siguiente caracterización:

Tasas laborales de San Luis 2003-2006
En porcentajes (%)

Tasas	Mayo 2003	2° S 2003	2° S 2004	2° S 2005	2° S 2006
Actividad	38,4	41,8	41,5	42,0	42,5

Empleo	33,9	40,2	41,0	41,5	41,6
Desocupación	11,7	3,7	1,2	1,2	2,0
Subocupación	14,5	7,7	9,3	9,9	6,6

Fuente: Elaborado a partir del Informe de Prensa del INDEC (2007)

Como puede apreciarse, se evidencia una notable mejora en los indicadores laborales de la provincia de San Luis respecto de la situación anterior.

No es posible analizar e interpretar el mercado laboral de la provincia de San Luis, sino comprendemos la política pública de Inclusión, que se refleja en el programa de Inclusión Social.

El Plan de Inclusión Social

La crisis de finales del gobierno de la Alianza y el periodo posconvertibilidad impactaron en la Provincia al igual que en el resto del país fuertemente en el mercado laboral. Como política paliativa a esta situación el gobierno provincial implementa una política pública denominada Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis” (Ley 5373) que prevé contribución económica a todos los habitantes de la provincia que se encuentren desocupados.

“El objetivo del Plan es justamente incluir a todos los puntanos, evitando cualquier situación injusta de exclusión social. Pero evitando dar simplemente un subsidio, ya que este no cumple con el objetivo de la inclusión. Se trata de dar trabajo, de forma tal que se fomente la cultura del trabajo, ya que éste es sinónimo de dignidad, confianza, capacidad de progreso, independencia y libertad” (Suárez Godoy, 2004).

Si se recalcula la desocupación correspondiente al aglomerado San Luis y El Chorrillo para la medición correspondiente al 2do. Semestre de 2006, eliminando la contención que significa el Plan de Inclusión Social, la desocupación crecería más de veinte puntos porcentuales, pasando de 2,0% a 22,2%, es decir un aumento del 1010%, esto es si no existiera el Plan de Inclusión Social, como se puede apreciar en la Tabla 2. Para la misma medición, la desocupación en el país si se descontinuaran los planes sociales nacionales aumentaría sólo el 21% (del 9,5% al 11,5%). Olguín, Jorge y Vilchez, Virginia

**Incidencia de los Planes sociales en la tasa de desocupación
2do Semestre de 2006**

2do. Semestre de 2006	San Luis	San Juan	Mendoza	Cuyo	País
Actividad	42,5%	41,0%	43,9%	42,9%	46,3%
Empleo	41,6%	38,1%	42,3%	41,0%	41,9%
Desocupación	2,0%	7,1%	3,6%	4,4%	9,5%
Desocupación sin Planes	22,2%	9,6%	4,4%	8,1%	11,5%

Fuente: Datos propios a partir de la base usuaria de la EPH Continua, INDEC

Los ocupados de San Luis trabajan principalmente como obreros o empleados (80% en promedio), una proporción inferior lo hace como cuentapropistas y muy pocos son trabajadores familiares o patrones.

Los ocupados se concentran mayoritariamente ocupados en el Estado y, en orden de menor importancia, se encuentra el empleo en los Servicios, el Comercio y la Industria. La Construcción ha experimentado un repunte en las últimas mediciones. Las Actividades primarias son poco significativas.

La mayoría de los ocupados trabaja más de 35 horas a la semana, incluso una proporción muy importante (por encima del 30% en promedio) trabaja más de 45 horas a la semana.

1.3. Caracterización de Sector Público Local.

Como se mencionara precedentemente el empleo publico tiene un rol preponderante en la ocupación a nivel provincial, este fenómeno se ve potenciado por una realidad similar en los niveles municipales, mas aun en aquellas pequeñas localidades donde el fenómeno de la industrialización no llego, quedando como fuente de trabajo el cuentapropismo, el sector publico o el sector agrícola –ganadero que por característica intrínseca del mismo absorbe poca mano de obra.

La ciudad de Villa Mercedes que es sujeto de estudio, cuenta con el parque industrial mas importante de la provincia, lo que define una realidad económica específica, con alto empleo industrial, no obstante ello y como se expuso anteriormente el sector publico

municipal presenta una realidad presupuestaria que muestra claramente su situación endeble en términos de solvencia fiscal, concurrencia entre gastos y recursos, baja responsabilidad fiscal de los legisladores locales. Se presenta a continuación algunas cifras que sustentan lo manifestado.

1.4. *Análisis del presupuesto de Ingresos y gastos. Municipalidad de Villa Mercedes.*

Análisis del presupuesto de Gastos (2008 -2009)

NOMBRE PARTIDA	2008	2009	DIFERENCIA			
	PRESUPUEST O	%	PRESUPUEST O	%	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 presupuestarios recabados en la Municipalidad de Villa Mercedes

Análisis del presupuesto de Ingresos (2008 – 2009)

NOMBRE PARTIDA	2008	2009	DIFERENCIA			
	PRESUPUEST O	%	PRESUPUEST O	%	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 presupuestarios recabados en la Municipalidad de Villa Mercedes

El Municipio de Villa Mercedes contó 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 más específicamente las bases impositivas con que se cuenta. Esta es una 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 imposables sin gravar o mal gravados, ineficiencia del organismo recaudador con un sistema de fiscalización poco efectivo, baja cultura tributaria de la 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.

Dicho esto es claro que el principal recurso que sustenta las finanzas públicas municipales son los provenientes de la coparticipación provincial Ley N° 5145/98, un régimen altamente centralizado y contrario al concepto de federalismo y autonomía municipal, dos conceptos con rango constitucional.

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

Si bien se puede afirmar y así aparecen presupuestados los recursos de la coparticipación son recursos propios que corresponden al municipio por ley como se menciona precedentemente, pero el sistema de centralización imperante en la provincia contrario a los principios de correspondencia fiscal y el de subsidiaridad son claramente ineficientes a la hora de analizar el comportamiento de las finanzas públicas locales, provocando falta de responsabilidad fiscal de parte del ejecutivo y legislativo municipal al no tener que tomar decisiones de recaudación y solo de gastos, lo que como sabemos en una función de voto, los gastos suman y los recursos restan por lo que el comportamiento no tiende a optimizar el proceso ingreso-gasto. El principio de subsidiaridad nos indicaría que determinadas funciones deberían ser llevadas a cabo por el nivel municipal que es el más 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. Al decir del profesor de la Universidad Nacional de Salta Gustavo Wierna:

“ Cuando el poder garantice le orden público en libertad y los órganos funcionen ; cuando los legisladores dicten las leyes , el ejecutivo las cumpla, los jueces juzguen

conforme al derecho , los padres eduquen a los hijos en el respeto mutuo , los educadores ayuden a que cada discípulo se forme un hombre libre en ciencia y en conciencia , cuando todos cumplamos con nuestras obligaciones y ejerzamos nuestros derechos , entonces la subsidiaridad habrá dejado de ser una utopía , por que el pueblo se encontrará gozando del bien común.”

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 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.

Algunos datos que resultan de interés resaltar y que dejan a la vista una situación de alta precariedad y que requieren de un accionar en forma urgente por cuanto los cambios requeridos tienen un tiempo de maduración y aceptación que hacen imprescindible comenzar ya con una política de personal superadora de las realidades mencionadas.

2- Estructura del Empleo Público Municipal

La caracterización del empleo de la administración central del Municipio de Villa Mercedes puede resumirse como se presenta en los cuadros que a continuación se detallan, tomando la base de 731 agentes municipales (incluye funcionarios):

Edad Promedio	Antig. Prom.	Sexo			
		Masculino	%	Femenino	%
52	16	495	67.72%	236	32.28%

Prim. y sin est.	472	64.51%
Secundario	159	21.76%
Terciario	18	2.46%

Universitario	82	11.27%
TOTAL	731	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos presupuestarios recabados de la Municipalidad de Villa Mercedes a Marzo de 2010.

Prim. y sin est.	61	58.65%
Secundario	11	10.58%
Terciario	17	16.35%
Universitario	15	14.42%
TOTAL	104	100.00%

En cuanto a las características del empleo en Obras Sanitarias Mercedes, se expone el siguiente cuadro:

Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados de Obras Sanitarias Mercedes a Marzo de 2010.

Del análisis del primer cuadro que se presenta, puede observarse que la mayor cantidad del capital humano del Municipio de Villa Mercedes no posee estudios avanzados, ya que prácticamente el 65% del personal tomado como base posee tan sólo estudios primarios o bien no posee ningún tipo de instrucción. Es importante mencionar que una gran cantidad de estos empleados pertenece a las áreas operativas como la de Obras Públicas (ejecución de algunas obras) o Servicios Urbanos (barrido de calles, recolección de residuos, etc.) en las que se concentra la mayor cantidad de empleados sin estudios.

Por otra parte no existe, al menos en la práctica, un condicionamiento dentro de la carrera administrativa del empleado en la que la capacitación del mismo sea un requisito necesario para transitar su ascenso por las diferentes categorías en que se estructura la carrera administrativa dispuesta por el Estatuto y Escalafón del Empleado.

Es importante mencionar que la mayor cantidad de los actores municipales que se analizan y que poseen estudios avanzados corresponden a la planta de funcionarios. En el análisis no se ha incluido el personal profesional contratado ni los pasantes.

De lo expresado anteriormente, surge que el departamento de personal se desempeña fundamentalmente en tareas de carácter administrativo ya que no se planifican actividades que impacten de manera directa sobre el empleado. Un ejemplo claro de ello es la capacitación.

Esta herramienta que resulta de tanta importancia en cualquier organización, generalmente, se encuentra ausente en la planificación anual de las diferentes áreas del municipio, ya que no se cuenta con programas estructurados o preestablecidos de capacitación del personal, sino que en los últimos años han existido, en algunas áreas, capacitaciones esporádicas que surgen por iniciativa de cada funcionario y relacionadas a temas concretamente administrativos.

Por otro lado, y muy esporádicamente, suelen dictarse cursos a los empleados en temas relacionados al manejo de PC (por ejemplo, excel). En algunas áreas específicas se han dictado cursos relacionados a higiene y seguridad.

Similar análisis puede hacerse del personal que se desempeña en Obras Sanitarias Mercedes, ya que la variación de los datos es muy poco significativa de un cuadro a otro. Sólo existe una mayor variación en la distribución del personal que posee estudios secundarios y terciarios.

Análisis de la evolución del personal de la Municipalidad de Villa Mercedes (Sobre Valores y Cantidades Presupuestados)

CONCEPTO / AÑO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FUNCIONARIOS	58	58	62	62	62	62
P. PERMANENTE	485	457	435	514	524	524
P. CONTRATADA c/legajo	108	142	161	141	145	145
TOTAL PERSONAS	651	657	658	717	731	731
Presup. Partida personal	\$ 10,700,865.08	\$ 13,198,778.00	\$ 15,908,892.37	\$ 21,651,435.63	\$ 26,539,723.72	\$ 25,351,435.63
Personal O.Publicas	\$ 1,459,128.00	\$ 2,080,214.38	\$ 2,492,611.76	\$ 3,175,314.89	\$ 3,975,430.00	\$ 3,826,111.76
Personal Mej.Edificio						\$ 357,111.76
TOTAL EN \$ PRESUP.	\$ 12,159,993.08	\$ 15,278,992.38	\$ 18,401,504.13	\$ 24,826,750.52	\$ 30,515,153.72	\$ 29,534,658.15

Fuente: Elaboración propia en base a datos presupuestarios recabados de la Municipalidad de Villa Mercedes a Marzo de 2010

Análisis de la evolución de la planta en cantidad de agentes. Año Base (2005) y Año a Año

	2006	2007	2008	2009	2010
Año Base 2005	0,92%	1,08%	10,14%	12,29%	12,29%
	6	7	66	80	80
Año a Año	0,92%	0,15%	8,97%	1,95%	0,00%
	6	1	59	14	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos presupuestarios recabados de la Municipalidad de Villa Mercedes a Marzo de 2010

Del cuadro anterior es posible observar un marcado incremento del personal a partir del año 2008. Esto coincide con un cambio de gestión en el gobierno municipal en virtud del cual podría entenderse el incremento que se menciona.

Otro de los factores a considerar es el evidente papel que asume el sector público como agente de regulador natural del desempleo en tiempos de recesión. Así, el Estado procura paliar la falta de empleo generada por la expulsión de los trabajadores del sector privado. Asimismo, es normal que durante estos períodos de recesión, se incrementen considerablemente las transferencias corrientes del estado hacia los sectores menos pudientes a través de los programas de ayuda o asistencia comunitaria. Debe tenerse en cuenta que en el análisis realizado no se incluyen otras modalidades muy comunes de incorporación de personal tales como los regímenes de pasantía y los contratos temporales de trabajo (profesionales y otros servicios tercerizados).

En la ciudad de Villa Mercedes, además de los sectores detallados, existen empleados que se desempeñan en otros ámbitos como el de Salud Pública Provincial (que se estima en 250 empleos), vinculados a la educación (que se estima en 3.000 empleos), y judiciales (que se estima en 270 empleos).

Así, mediante el cuadro que se expone a continuación, a modo de ejemplo, puede observarse la cantidad total de empleos que dependen de la administración pública y que han sido tenidos en cuenta a los efectos del presente análisis.

Municipio	731	16.79%
O.S.M.	104	2.39%
Educación	3000	68.89%
Salud	250	5.74%
Judiciales	270	6.20%
TOTAL	4355	100.00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos presupuestarios.

3- Los salarios en el Presupuesto Público Local.

Los salarios públicos provinciales y municipales se fijan por convención entre las autoridades provinciales y municipales con los respectivos gremios. Estos salarios, que surgen de procesos de negociación nada tienen que ver con conceptos económicos como

productividad marginal del trabajo , productividad, competitividad, capacitación y todos aquellos conceptos que permitan diseñar una política retributiva acorde a objetivos y resultados, simplemente reflejan el poder de negociación de uno u otro lado de la mesa.

Con fecha veintitrés de marzo de 2010 se aprobó la Ordenanza Municipal que establece el incremento salarial acordado para el año 2010, el cual se hace según los considerandos del acuerdo de partes que acompaña a esta ordenanza siguiendo las pautas fijadas a nivel provincial para sus empleados públicos. Esta Ordenanza N° 283-HCD/O/2010, dispone en su artículo primero que a partir del primero de marzo de 2010 la recomposición salarial será del 10 % para todo el personal de la Municipalidad de Villa Mercedes. Posteriormente el artículo segundo fija a partir del primero de octubre una recomposición salarial del 5%. A este incremento del 15% escalonado se le agrega la fijación de un mínimo salario neto que no podrá ser inferior a pesos un mil setecientos (\$ 1.700,00) que rige a partir de marzo 2010 y pesos un mil setecientos ochenta y cinco (\$ 1.785,00) a partir de octubre 2010.

Como Anexo I de esta Ordenanza aparecen las escalas de sueldos que resultan del aumento autorizado:

CATEGORIA	BASICO
24	1.698,27
23	1.453,32
22	1.220,45
21	951,34
20	891,72
19	837,92
18	790,21
17	776,88
16	753,24

15	733,95
14	725,65
13	717,75
12	707,73
11	700,22
10	692,58

Este anexo nos muestra que el nivel salarial del empleado público municipal es relativamente bajo en relación a las remuneraciones que se pagan en el sector industrial, que tienen una variabilidad importante según el rubro al que pertenezca la industria. Para dar un ejemplo, y que consideramos válido por ser el sector de la industria más importante del parque industrial, el sector de la Industria de la Alimentación, cuenta con un total de 3.080 afiliados en toda la provincia, con un salario promedio de pesos dos mil novecientos (\$ 2.900,00), lo que afirma nuestra hipótesis de que el sector privado tiene mejores remuneraciones que el sector público. No obstante ello, el empleo público en los últimos años creció, aun en épocas de crecimiento económico, donde el sector privado es demandante de mano de obra, con lo que se visualiza la competencia por el empleo entre el sector público y privado, donde además de primar el concepto remunerativo, también juegan en la elección laboral de la población económicamente activa otros factores como estabilidad, menor nivel de exigencias, inferiores condiciones de capacitación y regímenes de licencia permisivos y con bajo control.

Debe tenerse en cuenta que en el cuadro expuesto solo se exhiben los montos correspondientes al sueldo básico. A partir de allí debe sumarse el monto correspondiente al presentismo, refrigerio, antigüedad y otros conceptos como productividad, jornada prolongada, guardia rotativa, tarea insalubre, adicional por manejo de caja, etc. Asimismo, debe tenerse en cuenta el piso de bolsillo establecido de \$ 1.700,00 hasta el mes de octubre y de \$ 1.785,00 de allí en adelante.

De todo ello resulta que el salario promedio del empleado público estimado oscila en los 2.100,00 pesos (no incluye funcionarios).

4- Las condiciones Laborales del empleo Público de la Ciudad.

El empleo público municipal se rige por las disposiciones del Estatuto del Personal Municipal, Ordenanza N° 1818-o/1975 y su modificatoria la Ordenanza N° 67-o/1984. Como aspectos relevantes del mismo se destaca que abarca a la totalidad de los empleados que presten servicios remunerados en la Municipalidad de Villa Mercedes con excepción de:

- a. Las personas que desempeñan cargos electivos.
- b. Los secretarios, subsecretarios y directores generales.
- c. El secretario privado del Intendente.
- d. El contralor municipal.
- e. El personal religioso, Asesores Letrados y Técnicos.
- f. El personal de los bloques políticos que integran el Concejo Deliberante.
- g. El personal contratado.

Las categorías o cargos ocupacionales que se reconocen son el de personal jerárquico (hasta director inclusive), profesional, técnico especializado, administrativo, docente, obrero y maestranza y servicio. El ingreso se establece basado en la idoneidad mediante concurso y sin excepción por el nivel inferior de agrupamiento correspondiente, se hace con carácter provisional por el término de seis meses, durante el cual no se goza de estabilidad. Resulta particularmente interesante el artículo 16 en cuanto establece los derechos del personal municipal, los cuales dejan al descubierto una de las causales principales por las que el empleado municipal se aferra a su puesto, aun con salarios bajos en relación a los del medio, los mismos se establecen en 17 ítems:

- 1) Estabilidad
- 2) Retribución justa
- 3) Compensaciones, subsidios e indemnizaciones.
- 4) Menciones y premios

- 5) Igualdad de oportunidad en la carrera.
- 6) Capacitación.
- 7) Licencias.
- 8) Asociarse.
- 9) Asistencia social del agente y su familia.
- 10) Interponer recursos.
- 11) Rehabilitación y readmisión
- 12) Renunciar al cargo.
- 13) Beneficio por jubilación.
- 14) Movilidad.
- 15) Asuntos judiciales o policiales.
- 16) Seguros.
- 17) Vestuarios y útiles de trabajo.

Este punto de los derechos refuerza lo manifestado precedentemente por la amplitud de las licencias previstas y los controles casi inexistentes del cumplimiento de las mismas, las licencias se clasifican en:

1) Ordinarias:

- a- Para descanso anual.
- b- Por razones de enfermedad y accidente de trabajo.
- c- Por maternidad.

2) Extraordinarias:

- a- Para estudios y actividades culturales.

b- Por actividades gremiales.

c- Para desempeñar cargos electivos o representación política.

3) Especiales:

a- Para atención de familiar enfermo.

b- Por matrimonio, natalidad. Fallecimiento

c- Por manipulación de elementos tóxicos.

d- Por asuntos particulares.

Este punto refleja lo afirmado en el punto precedente en cuanto a que las condicionalidades del empleo público en la ciudad son condicionantes importantes llegado el momento de optar entre empleo público o privado, aún con diferencias salariales importantes a favor del empleo privado.

5- Conclusiones

Las conclusiones de este trabajo van en dos direcciones, esto es, en relación al crecimiento del empleo público y su efecto sobre las finanzas municipales, provocando una situación presupuestaria rígida, con un gasto inflexible que supera los recursos propios del municipio, generando dependencia del nivel provincial para hacer frente a la masa salarial mensual, con lo que se afecta la autonomía municipal.

Por otra parte aparece el fenómeno de competencia entre el empleo público y el privado que se observa por el crecimiento del empleo público en épocas de crecimiento económico, atraído por condiciones de trabajo y estabilidad del sector que no existen en el sector privado. A este fenómeno se le suma que naturalmente el empleo público crece en épocas de recesión y desempleo, actuando la administración pública como un estabilizador del desempleo, conteniendo la demanda social por empleo, lo cual no sería negativo si existiesen mecanismos que en época de crecimiento económico generaran la transferencia de empleo público al sector privado atraídos por las mejores remuneraciones, supuesto que, como se observa en este trabajo, no se visualiza para el caso de la ciudad de Villa Mercedes, pese a tener un parque industrial importante, un sector agrícola ganadero de envergadura y un número de pymes de servicios significativo.

Seria conveniente y recomendable para el conjunto de la sociedad de Villa Mercedes que se trabajara de manera coordinada y estratégica entre el sector público y el privado de manera de generar un proceso de desarrollo local que optimicen la asignación del trabajo entre ambos sectores provocando mejoras salariales y crecimiento del producto de la ciudad.

6- Bibliografía

1. Hacienda Pública (quinta edición). HARVEY S. ROSEN. Editorial Mc. Graw Hill. Año 2002.-
2. Economía del Sector Público. JORGE MACON. Editorial Mc Graw Hill. Año 2002.-
3. Estudio de la Logística en el eslabón final de la cadena de valor agroindustrial en la Provincia de San Luis. SONIA NUÑEZ Y MIRTA POSSETTO. Editorial Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo. Año 2009.-
4. Condiciones de Trabajo en San Luis y Cuyo. 2° Semestre de 2003 a 2° Semestre 2006. JORGE OLGUIN, VIRGINIA VILCHEZ Y MARIANA RODRIGUEZ. Editorial: Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales- Región Centro Oeste. Año 2009.-
5. Federalismo Fiscal y Desarrollo Local. HECTOR FLORES, MARTIN GIL Y ESTELA IPARRAGUIRRE. Editorial: Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales- Región Centro Oeste. Año 2009.-
6. Estructura Tributaria y Autonomía de la Ciudad de Villa Mercedes, Provincia de San Luis. HECTOR FLORES, MARTIN GIL Y ESTELA IPARRAGUIRRE. Editorial: Publicación de las 42° Jornadas Internacionales de Finanzas Publicas. Córdoba 2009.-
7. Trabajo Final de Tesis “Evaluación de desempeño y carrera administrativa del personal municipal. El caso de Villa Mercedes”. MARTIN GIL. Maestría en Economía y Negocios. F.I.C.E.S – U.N.S.L. Villa Mercedes, 2008.-

