

MODERNIZACIÓN EN LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS

Mónica Iturburu¹

1. La heterogeneidad de los municipios argentinos

La comparación entre los gobiernos locales chilenos y los argentinos no puede escindirse del modelo de Estado que las circunstancias históricas y los líderes de cada país han determinado: Chile es unitario y Argentina es federal. Las regiones chilenas son gobernadas por un delegado del Presidente² de libre remoción³, en tanto las provincias argentinas son autónomas, dictan su propia constitución y son responsables del 41,5% del gasto público total⁴. Mientras el ex presidente chileno Patricio Aylwin decía que la heterogeneidad de las regiones *"obliga a que el poder central haga una cierta justicia redistributiva"*, la Nación Argentina nació a partir del reconocimiento de la autonomía de las provincias y sólo pueden ser intervenidas por el gobierno central ante circunstancias muy especiales.

La Constitución Nacional Argentina define la organización federal del país, lo que implica que cada provincia está obligada a establecer un "régimen municipal" pero los constituyentes provinciales tienen autonomía para definir cómo se organizará el gobierno local. Esto determina una gran heterogeneidad en los municipios argentinos, en aspectos que van más allá de las diferencias culturales, regionales, geográficas o de cantidad de población que

¹ Contadora Pública (UBA), Administradora Gubernamental (INAP), Magister en Gestión Empresarial (UNICEN) y Experta en Desarrollo Local (Delnet - OIT). Docente e Investigadora. E-mail: monica@iturburu.com.ar

² Patricio Aylwin, ex presidente de Chile, ante la pregunta "Varios entrevistados han opinado que, considerándose importante el proceso de descentralización y regionalización del país, no se ha consensuado nunca un modelo claro respecto al rol y peso relativo que debería tener el gobierno central, los gobiernos regionales y los municipales. ¿Qué opina Usted al respecto?" Patricio Aylwin contesta: *"No hay un modelo claro, aunque yo tengo ideas claras hacia dónde deberíamos ir. No podemos olvidarnos del carácter unitario del Estado chileno, esto de elegir a los Intendentes sería convertir al Estado chileno en un estado federal: si cada región tiene su gobierno, y este gobierno no tiene una dependencia respecto al gobierno central, este país deja de ser un estado unitario y yo creo que sería muy malo, porque este país de 15 millones de habitantes es un país chico, aunque sea territorialmente largo, y no creo que haya suficiente desarrollo de la capacidad de gestión para manejar con autonomía las regiones. Las regiones son muy dependientes, algunas son más pobres, otras son muy ricas, hay una heterogeneidad que obliga a que el poder central haga una cierta justicia redistributiva"* En: WAISSBLUTH Y LEYTON, 2006: 3.

³ En su trabajo, Weissbluth y Leyton (2006: 4), sostienen que varios entrevistados mencionaron críticamente la *"ligereza para cambiar Intendentes por razones políticas"*. Los autores agregan su propia opinión cuando afirman que "esto era razonable cuando eran los "embajadores políticos del Presidente en la Región", pero se hace menos razonable cuando ellos adquieren importantes responsabilidades de gestión de sus gobiernos regionales". Vale aclarar que en Chile se denomina "Intendente", a diferencia de lo que sucede en Argentina, a la máxima autoridad de la Región.

⁴ Dato para 2004, último dato disponible. Fuente: Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía y Producción de la Nación.

puede presentarse en un país unitario: el andamiaje jurídico, las distintas variantes de jerarquización del gobierno local, las potestades delegadas y las potestades asumidas, los recursos provenientes de otras jurisdicciones, el esquema de control de las cuentas públicas, y el grado de autonomía institucional, financiera, económica y política, entre otros aspectos, imprimen particularidades a la organización municipal de cada provincia, lo que hace complejo hacer reflexiones colectivas sobre un tema en particular que sea extensible a la mayoría de los municipios y otros gobiernos locales del país.

No obstante, cabría preguntarse si la organización federal es la raíz de las diferencias⁵, o si la gran heterogeneidad que presenta el territorio argentino es *"la causa de muchos de los problemas que presenta la organización federal en Argentina (...) El país está compuesto por 24 jurisdicciones⁶ con marcadas desigualdades en cuanto a su nivel de desarrollo productivo y social (...) el producto bruto geográfico (...) correspondiente al año 2000 muestra una alta concentración económica en pocas jurisdicciones. Las dos de mayor envergadura (Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) dan cuenta del 58% del total de producto bruto geográfico, siguiendo en dimensión económica las provincias de Córdoba y Santa Fe -alrededor de un 8% del total, cada una- y Mendoza, con una participación de casi 4%. Estas cinco jurisdicciones, donde reside aproximadamente el 67% de la población del país, generan cerca del 78% del producto total"* (CETRÁNGOLO, 2002: 7).

El Indicador de Desarrollo Humano Ampliado (Figura N° 1) es uno de los que mejor refleja la heterogeneidad de las provincias argentinas, con áreas en situaciones muy favorables (como Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Tierra del Fuego, Mendoza, La Pampa y Buenos Aires, que superan el promedio país) y otras críticas, como Jujuy y Formosa.

⁵ Para Hernández, A. *"el federalismo fue la forma de estado elegida para resolver los graves conflictos políticos, económicos y sociales producidos y el resultado de nuestra evolución histórica. Así como en 1820 se definió que seríamos republicanos y no monárquicos en la forma de gobierno, en 1853 se consagró al federalismo como forma de Estado en la Constitución, luego de décadas de cruentas luchas civiles"*.

⁶ Nota de la autora: se trata de 23 provincias y una ciudad autónoma, la Ciudad de Buenos Aires.

Figura N° 1

IDHA Provincias Argentinas y Ciudad de Buenos Aires.

Índice de Desarrollo Humano Ampliado, provincias argentinas y Ciudad de Bs. Aires (2000).		
Calificación situación	Provincia	Índice
Situaciones más favorables	CIUDAD DE BUENOS AIRES (*)	0,867
	CÓRDOBA	0,685
	TIERRA DEL FUEGO	0,653
	MENDOZA	0,634
	LA PAMPA	0,632
	BUENOS AIRES	0,629
	TOTAL PAÍS	0,613
Situaciones favorables	SANTA CRUZ	0,603
	SANTA FE	0,580
	NEUQUÉN	0,556
	ENTRE RÍOS	0,527
	CHUBUT	0,515
	SAN LUIS	0,510
Situaciones desfavorables	RIO NEGRO	0,457
	SAN JUAN	0,444
	SANTIAGO DEL ESTERO	0,419
	LA RIOJA	0,402
	TUCUMÁN	0,400
Situaciones graves	CATAMARCA	0,374
	SALTA	0,339
	MISIONES	0,339
	CHACO	0,309
	CORRIENTES	0,227
Situaciones críticas	JUJUY	0,187
	FORMOSA	0,156

Fuente: PNUD (2002) en base a EPH (INDEC) onda octubre 2000⁷

También la Encuesta Permanente de Hogares⁸ del segundo semestre de 2004, cuyo resumen se incluye en la Figura N° 2, permite observar que a pesar de la salida de la crisis económica, las diferencias entre regiones censales se mantienen, mostrando mayores índices de pobreza e indigencia que el promedio nacional en los conglomerados del Noroeste, Noreste y Cuyo, así como una situación más favorable en el resto, en especial en la región Patagónica, con varios puntos de indigencia y pobreza por debajo del promedio nacional.

⁷ Se optó por seleccionar esta información elaborada por PNUD (2002) en base a datos de 2000, porque los informes más recientes sólo incluyen el Índice de Desarrollo Humano. Por el contrario, el Índice de Desarrollo Humano Ampliado, que mide longevidad, nivel educación y nivel de vida, considerando tasas de mortalidad infantil por causas reducibles, tasa de sobre-edad escolar, calidad educativa, tasa de empleo y tasa de desempleo, es el que mejor refleja las diferencias regionales.

⁸ El Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina realiza encuestas en 28 conglomerados urbanos de distintas regiones del país en forma semestral. <http://www.indec.gov.ar/>

Figura N° 2

**Porcentaje de personas bajo las líneas de pobreza e indigencia
en regiones estadísticas en el segundo semestre 2004**

Regiones	Segundo Semestre 2004	
	Personas Bajo Línea de Indigencia	Personas Bajo Línea de Pobreza
Total 28 aglomerados urbanos	15,0	40,2
Noreste	26,2	59,5
Noroeste	21,4	53,4
Cuyo	14,2	41,4
Gran Buenos Aires	14,0	37,7
Pampeana	13,2	37,4
Patagonia	8,9	24,7
Total aglomerados de 500.000 y más habitantes	13,8	38,1
Total aglomerados de menos de 500.000 habitantes	19,2	47,4

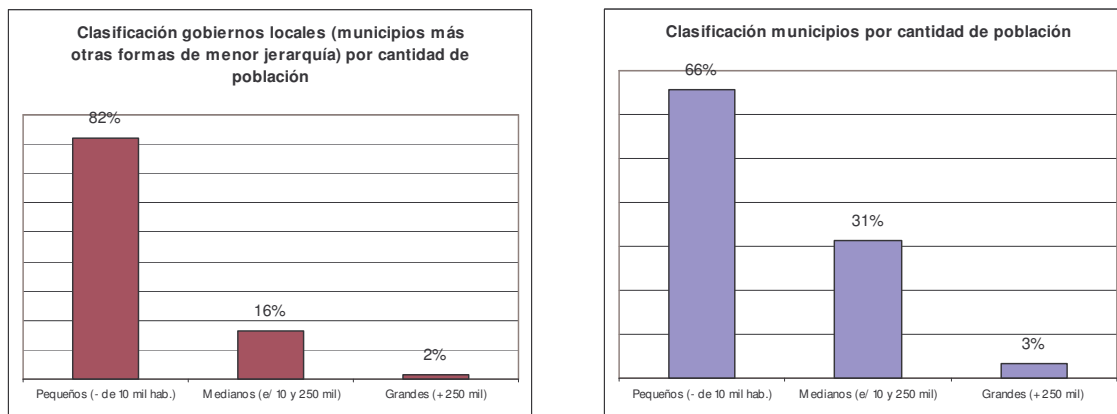
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Por último, aunque ello no agota las causales de heterogeneidad de los municipios argentinos, una diferencia sustantiva entre los gobiernos locales chilenos y los argentinos está referida a su tamaño: en Chile sólo el 33% de sus municipios cuenta con menos de 12.000 habitantes⁹, en tanto en Argentina, el 82% tiene menos de 10.000 habitantes (Figura N° 3). La disparidad es aún más marcada, cuando se observa en detalle la situación de cada provincia, en general con capitales muy pobladas mientras el resto del territorio tiene pequeños gobiernos locales. Los extremos dentro de cada provincia pueden visualizarse en la Figura N° 4, en la que se compara el municipio más grande y el más pequeño de cada una; vale aclarar que no se incluyeron gobiernos locales sin jerarquía municipal (comunas, comisiones vecinales, municipios rurales, etc.) aún más pequeños, para efectuar la comparación con gobiernos de jerarquía equivalente. A título de ejemplo, la provincia de Córdoba alberga simultáneamente al municipio más grande y al más pequeño del país, que según los datos del Censo 2001 tenían 1.272.334 y 200 habitantes respectivamente, con una mediana provincial de 2.465 habitantes.

⁹ Eduardo Passalacqua afirma que "A principios de la década (de los 90), Chile distribuía así sus municipios: 13% de más de 100.000 habitantes, 16% entre 30 y 100 mil, 38% entre 12 y 30 mil, y el resto (33%) con menos de 12 mil".

Figura N° 3

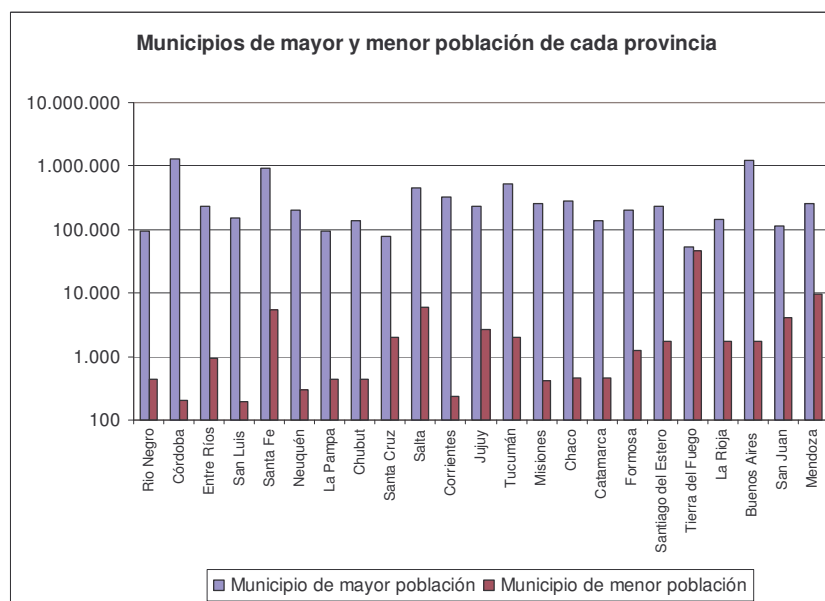
Clasificación de gobiernos locales y clasificación de municipios, por cantidad de población



Elaboración propia en base a datos INDEC 2001 y Ministerio del Interior de la República Argentina 2006

Figura N° 4

Municipio de mayor y menor cantidad de habitantes en cada provincia



Elaboración propia en base a datos INDEC 2001 y Ministerio del Interior de la República Argentina 2006

Sin lugar a dudas, las variables mencionadas inciden en el grado de modernización de los gobiernos locales: las ciudades o centros urbanos con mayor cantidad de población hacen

posible la existencia de recursos humanos con capacidades para aplicar y sostener las herramientas tecnológicas. De la misma manera, la ubicación en territorios más ricos, permite al gobierno realizar inversiones para la mayor sistematización de los procesos en lugar de afectarlos prioritariamente a cubrir las necesidades básicas de sus ciudadanos.

2. El concepto de modernización en la administración pública

Los procesos de modernización en la gestión pública argentina tuvieron su inicio y mayor apogeo en la década de los '90, a partir de lo que se denominó la "Primera Reforma del Estado". Las etapas iniciales estuvieron orientadas a reducir el gasto público para resolver la crisis fiscal, y en ese sentido respondió más a la definición tradicional del término: "La modernización implica la adopción de políticas, procesos, sistemas y tecnologías gerenciales originadas en los modelos administrativos, políticos y de gestión de los países del capitalismo avanzado (en el actual proceso postindustrial). En consecuencia, la modernización puede ser entendida como *"un proceso de diseminación de innovaciones originadas en otros sistemas políticos, probadas como consecuencia de las políticas de los organismos multilaterales de cooperación y créditos u originadas en el sistema empresario privado, globalmente considerado"*(SCHWEINHEIM, 1998: 37).

No obstante, se observa el surgimiento de nuevas concepciones de la definición de modernización. Para Prats i Catalá (1998, citado por LÓPEZ, 2005: 5) *"la cuestión de la modernización debe ser enfocada no sólo en términos de mejora de la eficiencia interna de las organizaciones estatales sino como la capacidad de éstas para generar condiciones que permitan el funcionamiento eficiente del sector privado y para salvaguardar la cohesión social"*. Desde esta concepción ampliada, se comprende el *"progresivo desplazamiento de los programas de modernización hacia un espectro más amplio de valores que los que dominaron en el comienzo de la reforma (economía, eficiencia y eficacia) (...) Paulatinamente, cobran sentido los preceptos de "adaptabilidad", "innovación", "representación" y "participación" como ideas fuerza para la configuración de un "paradigma post-burocrático"*(BARZELEY Y ARMAJANI, 1992, citado por López 2005, pagina 13).

Desde esta perspectiva ampliada, López (2005: 5) describe los objetivos centrales que persiguen las iniciativas de reformas en la administración pública:

- Mejorar la asignación y utilización de recursos públicos, mediante el uso eficiente del gasto público a través del establecimiento de objetivos y del cumplimiento de metas asociadas a la asignación del presupuesto, con la correspondiente utilización de

mecanismos de control y evaluación que permitan corregir distorsiones y priorizar alternativas de gasto.

- Mejorar la calidad de servicio y atención al usuario, mediante acciones dirigidas a conocer e identificar a los usuarios y sus necesidades, definir estándares de desempeño y comprometer resultados públicos, así como generar sistemas de reclamos y articular instancias de protección de los derechos de los ciudadanos/usuarios.
- Dotar de mayor transparencia a los actos gubernamentales a partir del perfeccionamiento de los mecanismos de control y evaluación de las instituciones públicas.

Asimismo, López define dos líneas de abordaje para el cambio del modelo de gestión: las transformaciones institucionales, cuyos cambios están orientados a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público, y las transformaciones transversales, destinadas a optimizar y consolidar los sistemas horizontales. En la Figura N° 5 se resumen las líneas de abordaje de los procesos de reforma, los programas y los indicadores propuestos por López.

Figura N° 5:

Líneas de abordaje, programas y herramientas de la modernización

Líneas de abordaje	Programas	Herramientas
Modernización Estructural: intentan rediseñar la morfología del sector público, teniendo en cuenta los determinantes del mismo (conformación de la estructura de gobierno y la estructura de gestión, la asignación de facultades y responsabilidades)		Compatibilización de competencias entre la administración nacional y la municipal, o la provincial y la municipal
		Transferencia de competencias actividades a municipios
		Eliminación de la superposición de funciones
		Racionalización de estructuras organizativas
		Tercerización de servicios
Transformaciones institucionales: cambios orientados a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados, involucrando por igual a los empleados públicos y a ciudadanos.	Calidad de servicios y orientación al ciudadano	Estándares de calidad por proceso, por producto, por resultado
		Cartas de Servicio (Carta Compromiso, Carta Ciudadana, etc.)
		Sistemas de evaluación y monitoreo de la calidad de las prestaciones
		Mecanismos de información al ciudadano y de rendición de cuentas
		Mecanismos de participación ciudadana (encuestas de satisfacción, audiencias públicas, veedurías ciudadanas, comisiones de usuarios, etc.)
	Gestión por Resultados	Sistemas de planeamiento estratégico
		Metas en términos de resultados e impactos
		Mecanismos de control de gestión
		Mecanismos de control de resultados
		Incentivos por resultados
Transformaciones transversales: cambios orientados a optimizar sistemas horizontales.	Gestión del Capital Humano	Sistemas de carrera
		Sistemas de reclutamiento y selección
		Sistemas de inducción (actitudes, valores y relaciones)
		Sistema de capacitación
		Sistema de evaluación de desempeño
		Mecanismos de promoción
		Modernización de sistemas de registro y legajos del personal
		Sistemas de incentivos
	Sistema de Compras y Contrataciones	Sistemas de compra electrónica
		Existencia de base de datos interjurisdiccional única de proveedores y precios
		Mecanismos de control y evaluación (interno y externo)
		Difusión de los procesos de compras y contrataciones
		Catálogo Unificado de Compras en la Administración Pública
	Sistema Administración Financiera	Modalidades innovadoras de contratación
		Presupuesto por programas
	Gobierno Electrónico	Mecanismos de control y evaluación (interno, externo)
		Página Web
		Trámites y pagos por Internet

3. Aplicación de herramientas de modernización en los municipios argentinos

La heterogeneidad de los municipios argentinos explica las grandes diferencias en la aplicación de herramientas de modernización. Por ello, para cada conjunto de herramientas y para algunos temas, se pueden arriesgar tendencias o conclusiones generalizables, en tanto en otros sólo es posible dar cuenta de su aplicación en casos particulares.

Las fuentes de información para este análisis fueron un conjunto de casos publicados¹⁰, una encuesta realizada al efecto a concejales representativos de municipios de todo el país¹¹, la consulta de información disponible en la Web y en particular, en páginas de municipios, y las opiniones de diversos autores.

3.1. Modernización estructural

Los gobiernos que emprendieron proyectos de modernización estructural intentaron *"rediseñar la morfología del sector público, teniendo en cuenta los determinantes del mismo (conformación de la estructura de gobierno y la estructura de gestión, la asignación de facultades y responsabilidades, y la asignación de recursos), para prestar servicios de calidad a la población sin configurar una pesada carga para los contribuyentes"* (LÓPEZ, 2005: 55).

Los procesos de reforma impulsados por los organismos multilaterales de crédito a partir de los ochenta estuvieron orientados a lograr el ajuste fiscal. Al respecto Oszlak (1997: 12) sostiene que la primera fase de la reforma, denominada quirúrgica, se caracterizó por *"una aparente autonomía de los Poderes Ejecutivos de los países latinoamericanos para fijar nuevas fronteras funcionales con la sociedad, y reducir el tamaño e intervención del Estado nacional"*, lo que implicó la transferencia de funciones a los niveles subnacionales

¹⁰ Estudios de casos: "Ranking Nacional de Municipios", Fundación Innova (2003); "Hacia un Nuevo Sector Público. Experiencias Exitosas de Gestión en Argentina", Grupo Sophia, 1997; "La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas", Cravacuore, Ilari y Villar, UNQ, 2005; Programa Auditoría Ciudadana de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, primera y segunda etapa, que abarcó a doce ciudades de distintas regiones del país (General Pico de la Provincia de La Pampa, Guleguaychú de la Provincia de Entre Ríos, Luján de Cuyo de la Provincia de Mendoza, Palpalá de la Provincia de Jujuy, Pirané de la Provincia de Formosa, Roque Sáenz Peña de la Provincia de Chaco, San Martín de los Andes de la Provincia de Neuquén, y Junín, Morón, Olavarría y Pergamino de la Provincia de Buenos Aires,).

¹¹ En el marco del "Programa Líderes Municipales: Concejales argentinos hacia la política del mañana", realizado en Mar del Plata del 5 al 9 de setiembre de 2006, organizado por CIPPEC y la Fundación Friedrich Naumann, se solicitó a los 50 concejales que asistieron el llenado de una encuesta; se obtuvieron 49 respuestas. Cabe señalar que dicho Seminario convocó a concejales de la mayor parte de las provincias del país, representantes de municipios entre 20 y 100 mil habitantes, de distintos partidos políticos, identificados con el oficialismo o la oposición política en sus respectivos cuerpos.

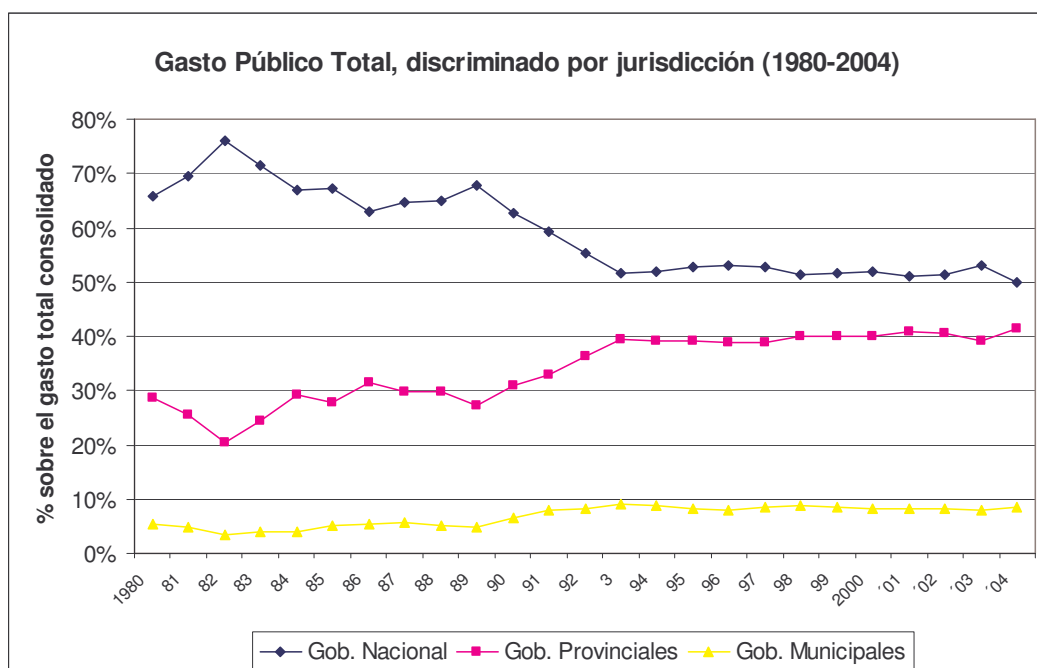
(descentralización) y el desplazamiento hacia el mercado de funciones relativas a la provisión de bienes y prestación de servicios (privatización).

Esta descentralización operó delegando funciones y recursos del Estado Nacional a las provincias, principalmente las competencias educativas (proceso que se inició en 1978 y culminó en 1992) y algunos efectores de salud, lo que se constata con la caída de gasto nacional y el incremento del provincial tal como se observa en la Figura N° 6. A continuación de esta descentralización formal, y en particular cuando los Estados provinciales debieron reacomodar sus erogaciones por la salida de la hiperinflación y por la transferencia de los servicios educativos y otros gastos sociales¹², operó otro tipo de descentralización informal y sin recursos, debido a que ante la ausencia de los otros niveles de gobierno los municipios se constituyeron en receptores principales de las demandas ciudadanas.

Figura N° 6

Gasto público total, discriminado por jurisdicción (1980-2004)

¹² "Entre 1991 y 1993 los ingresos y los gastos totales de las provincias crecieron de manera similar (31,5% y 29,5% respectivamente), con una leve mejora del resultado (...). En el año 1993 los ingresos totales provinciales fueron un 17% superior a los de 1992, impulsados por el fuerte incremento de los recursos tributarios, recursos extraordinarios por cancelación de deudas de la Nación y otros ingresos corrientes. Los gastos, por su parte, crecieron casi un 22%, lo que determinó el aumento del desequilibrio provincial. Este crecimiento del gasto forma parte de la recomposición de las erogaciones públicas de los diferentes niveles de gobierno a la salida de la hiperinflación que, en el caso de las provincias, fue alimentada por la transferencia de servicios educativos y otros gastos sociales desde la Nación" (CETRÁNGOLO, 2002:21)



Fuente: Dirección de Análisis del Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación

A esta nueva distribución de las competencias entre los tres niveles de gobierno, también se suma que algunos gobiernos locales redefinieron las fronteras hacia el mercado, incursionando en nuevas modalidades de prestación de bienes y servicios, con mayor protagonismo de empresas privadas, cooperativas y organizaciones de la sociedad civil.

De las fuentes relevadas, la Encuesta a Concejales (2006) reporta que casi la totalidad de los municipios han resultado objeto o han aplicado alguna medida que redefinió sus funciones. El 61% de los encuestados reconoce que fueron asumidas funciones originarias de otras jurisdicciones de gobierno: *seguridad pública* (mediante el refuerzo del gobierno local al mantenimiento y combustible de móviles, equipamiento, alquileres o dotación de espacio físico para comisarías y puestos rurales, capacitación policial, entre otras acciones, lo cual en algunos casos requirió la creación de tasas específicas), *educación terciaria* (a través de convenios con universidades nacionales, para brindar alternativas educativas y poder así retener a la población joven) y *educación primaria* (la provincia aporta los fondos para la construcción y refacción de escuelas y hospitales, pero el municipio se ocupa de la construcción o supervisión de las obras), *empleo y desarrollo económico local*, *salud* (transferencia formal hospitales en la Provincia de Córdoba y más recientemente, los

hospitales psiquiátricos en la Provincia de Buenos Aires¹³), *caminos rurales* (su mantenimiento fue abandonado por años pero en 2004 la Provincia de Buenos Aires transfirió formalmente la totalidad del mantenimiento pero sólo una parte de los recursos provenientes del Impuesto Inmobiliario Rural). Además de estas menciones de los entrevistados pueden citarse las funciones incrementales en *educación* (capacitación de docentes, construcción y mantenimiento de escuelas primarias, educación no formal de oficios, artes, oficios y artesanías, y escuelas municipales) y *justicia* (a través de la implementación de oficinas de negociación en Morón, o de recepción de exposición de choques en Olavarría).

Desde otro punto de vista, el Programa Auditoría Ciudadana (2005), indagó sobre las expectativas de los habitantes de doce ciudades argentinas, y del estudio resulta la demanda incremental al municipio de funciones que legalmente recaen en el gobierno provincial o nacional (Figura N° 7), tales como protección del medio ambiente (en varias provincias), educación pública, seguridad, administración de justicia y relación con otros países.

Figura N° 7

¿Quién es el responsable de asegurar a los habitantes de nuestra ciudad....?

	General Pico	Guale- guaychú	Junin	Luján de Cuyo	Morón	Olavarría	Perga- mino	Palpalá	Pirané	Rafaela	R. Sáenz Peña	S.M. Andes	Promedio
Limpieza urbana	87	99	94		97	96	97	96	96	100	93	98	96
Iluminación pública	87	99	94		97	93	96	93	93	100	89	96	94
Estado de calles y veredas	84	99	93		97	93	97	92	94	100	91	96	94
Cobro de impuestos	78	87	76		94	73	71	76	81	83	81	92	81
Obras de infraestructura	46	77	51		79	58	51	51	43	58	53	75	58
Protección del medio ambiente	53	72	55		66	52	67	8	54	70	55	76	57
Seguridad social	51	72	35		66	50	60	39	53	68	52	68	56
Salud Pública	25	79	36		60	53	57	13	29	51	28	33	42
Seguridad	28	40	35		52	31	55	15	31	48	33	34	37
Educación pública	17	42	18		54	26	51	12	23	46	20	30	31
Administración de justicia	19	37	22		52	25	41	11	23	38	28	31	30
Relación con otros países	5	20	8		12	11	9	5	9	11	15	18	11

Elaboración propia en base a resultados Auditoria Ciudadana (JGM, 2005).

Un 57% de los concejales consultados afirma que la redefinición de funciones requirió una compatibilización entre distintas jurisdicciones. Esto estuvo referido a distintas acciones,

¹³ La Provincia de Buenos Aires descentralizó algunos hospitales psiquiátricos a los municipios, quedando a cargo de la Provincia los salarios del personal transferido, y a los municipios los salarios de las nuevas designaciones, más todos los insumos, los gastos en servicios y en mantenimiento.

entre las que se menciona el Plan Federal de Viviendas¹⁴, el Programa Remediar¹⁵, la adhesión al sistema de administración financiera propuesto por el gobierno provincial (en el caso de RAFAM en Buenos Aires), la coordinación para actividades en el área de seguridad (p.e. Escuela de Policía en Pergamino¹⁶), o el Plan de Manejo Integrado del Frente Costero que impulsa Villa Gesell.¹⁷

Siguiendo la tendencia del Estado Nacional y de los provinciales respecto a la utilización incremental de distintas alternativas de tercerización (desde privatizaciones/concesiones hasta locaciones de obra y servicios), los gobiernos locales fueron abandonando la prestación directa de servicios como modalidad exclusiva. En el 59% de los casos de la Encuesta a Concejales (2006), se reconoce su utilización, en particular en el barrido y recolección de residuos, alquiler de equipos y maquinaria para realizar trabajos con personal municipal, transporte público, cobro de tasas e incluso de morosos a través de abogados y procuradores, administración y mantenimiento de terminales de ómnibus, alumbrado público, cementerio, electricidad, agua, cloacas, y mantenimiento de parques. Puede agregarse, de otras fuentes, la concesión de la limpieza y seguridad de edificios y efectores sociales y de salud municipales, la contratación externa del mantenimiento telefónico e informático, la asesoría jurídica, el servicio de anestesia, y casi la totalidad de las obras públicas de envergadura.

Estas nuevas funciones generaron impactos en las estructuras municipales. Un 43% de los encuestados reconoce que en sus municipios se hizo necesario racionalizar estructuras,

¹⁴ El Plan Federal de Emergencia Habitacional "tiene por finalidad tender a solucionar la Emergencia Habitacional y Laboral, utilizando a los beneficiarios de los planes Jefes y Jefas de Hogar organizados en forma de Cooperativas de Trabajo para la construcción de viviendas a fin de generar una política que simultáneamente resuelva los problemas habitacionales y de pleno empleo y producción, permitiendo aplicar fondos que actualmente están destinados a subsidios por desempleo en la emergencia, a la generación de un proceso productivo que permita la reinserción social y laboral.(...) El programa se desarrolla a través de la acción coordinada de distintos organismos intervinientes a nivel nacional, provincial y municipal". <http://www.obraspublicas.gov.ar/cooperativas.php>. "El municipio es el ejecutor del programa a través de la interacción de sus dependencias específicas". <http://www.vivienda.gov.ar/lineamientosemergenciahab.doc>

¹⁵ "Remediar es un programa de provisión gratuita de medicamentos ambulatorios. Constituye una estrategia central del Ministerio de Salud de la Nación para enfrentar la emergencia social y sanitaria, garantizando el acceso de la población más vulnerable de los medicamentos esenciales que dan respuesta a la mayoría de los motivos de consulta médica en los Centros de Salud. (...) Los medicamentos son distribuidos en botiquines a los Centros de Atención Primaria de la salud", la mayoría dependiente de gobiernos locales. <http://www.remediar.gov.ar/site/default.asp>

¹⁶ La Policía de Buenos Aires cuenta con sedes descentralizadas de formación policial en Mar del Plata, Bahía Blanca, Pergamino, Tandil y Luján. Los jefes comunales y, en ocasiones, las entidades intermedias, facilitan la actividad de estas sedes mediante distintas acciones, como por ejemplo acompañando la convocatoria de aspirantes: "Vamos a tratar de conseguir otros 200 o 300 postulantes. Se inicia una nueva campaña **con** el apoyo del intendente municipal, con todas las herramientas necesarias para llevar a adelante todos los exámenes requeridos", afirmó el Jefe de Policía". <http://www.varelaaldia.com.ar/notas/articulo.php?idNota=2915>

¹⁷ "El Plan de Manejo integrado del Frente Costero que impulsa la Municipalidad de Villa Gesell cuenta con el apoyo técnico de organismos nacionales, provinciales, la Universidad Nacional de Mar del Plata, e incluye las recomendaciones de especialistas en la materia de reconocida trayectoria". <http://www.civitas.gov.ar/municipios/ver.asp?MID=21&tipo=noticia&id=3056>

eliminar la superposición de actividades y crear nuevas áreas que se ocuparan de las nuevas funciones.

3.2. Gestión por resultados¹⁸

Se han dado distintos alcances a los procesos de reforma gerencial¹⁹, no obstante pueden distinguirse los temas formulados por las administraciones orientadas a resultados (ORMOND Y LOFFLER: 1999²⁰):

- Devolver autoridad, otorgar flexibilidad;
- Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad;
- Desarrollar la competencia y la elección;
- Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos;
- Mejorar la gerencia de los recursos humanos;
- Explotar la tecnología de la información;
- Mejorar la calidad de la regulación;
- Fortalecer las funciones de gobierno en el centro.

Desde un enfoque más operativo, la modalidad de gestión por proyecto es aquella en que el *"principal criterio de asignación de recursos es el logro de productos (bienes o servicios) individuales o unitarios en momentos o plazos preestablecidos. Cuando la organización del trabajo se realiza según la modalidad por proyecto, se requiere identificar el producto final a lograr, el momento en que deberá ser logrado y, a partir de ello, establecer las actividades y los recursos necesarios para su ejecución (...). Así como en la modalidad operativa, los recursos deben preverse para asegurar la posibilidad de lograr los productos, de manera que la asignación se mantenga aún cuando los productos no se logaran, en la modalidad de gestión por proyecto, en cambio, los requerimientos de recursos se establecen en función de cada producto unitario, y los recursos se asignan sólo mientras dure el proceso de producción del producto"*(HINTZE, 2003: 8).

La modalidad de gestión por resultados es aún de aplicación incipiente en la mayoría de los gobiernos locales argentinos. Sin dudas, predomina el modelo burocrático e incluso en las pequeñas localidades del interior del país, en particular del norte argentino, prevalece la

¹⁸ También se utiliza la expresión "gestión por producto", considerando que se usa el término " producto" para los bienes o servicios que se obtienen del uso de los recursos (p.e. vacunación) y "resultados" para el valor que se espera lograr para el usuario como consecuencia de ello (p.e. reducción de la incidencia de determinada enfermedad).

¹⁹ También denominada Nueva Gerencia Pública o por sus siglas en inglés (NPM: New Public Management).

²⁰ Extraído del documento "Governance in Transition" (OCDE, 1995:28), a su vez citado por Derry Ormond y Elke Löffler en su artículo "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (Feb. 1999). Caracas.

organización preburocrática o patrimonialista²¹, con gran arbitrariedad de las autoridades locales para tomar decisiones e incluso disponer de los bienes públicos para enriquecimiento de los miembros de la elite gobernante.

Los indicadores que define López (2005) para identificar la aplicación de la modalidad de gestión por resultados en una organización pública son el planeamiento estratégico, el establecimiento de metas en términos de resultados e impactos, y los mecanismos de control de gestión y control por resultados, así como los incentivos por resultados.

Los planes estratégicos o planes territoriales comenzaron a utilizarse a escala local a mediados de los 90. El Ranking de los Municipios (2003) daba cuenta de diez planes estratégicos en marcha, sobre un total de 50 municipios relevados. De la Encuesta a concejales (2006) resulta que un 59% de los municipios recurrió a esta herramienta de planificación, con mayor incidencia en la Pampa Húmeda. En su desarrollo influyeron las acciones de la Universidad Nacional de La Plata, que en el territorio bonaerense estuvo a cargo de varios planes, así como un equipo de consultoría privado, en otros municipios del país.

La mayor parte de los planes estratégicos o planes de desarrollo territorial (abarcativos de un municipio o de varios) recurrieron a la participación ciudadana en las etapas de diagnóstico y formulación del plan, a partir de una convocatoria amplia a los principales actores sociales, económicos, educativos y gubernamentales para formar parte de la Junta Promotora. Esta participación se concretaba a partir de la representación de la ciudadanía a través de distintas organizaciones. A título de ejemplo, ello sucedió en los planes estratégicos de Bahía Blanca, Campana, Junín, Gualeguaychú, Trelew, Rafaela, y Tuyú Mar y Sierras (FUNDACIÓN INNOVA, 2003; CRAVACUORE *et alii*, 2004).

La Encuesta a Concejales (2006) hace referencia a la desarticulación del plan en varias localidades ("se dejó morir", "no se aplica"), incluso en Rafaela, que fue pionera en la herramienta (FUNDACIÓN INNOVA, 2003). Muchos planes no resistieron los cambios de gobierno y/o la crisis económica 1998 - 2002.

Procesos similares de participación y consenso ciudadano se producen en los municipios cuando la comunidad y los líderes locales deciden la redacción de su propia carta orgánica, máxima expresión de la autonomía institucional. La mayor parte de las constituciones

²¹ "El Estado preburocrático es susceptible de ser secuestrado por intereses políticos, económicos o sociales parciales y ajenos al interés general de toda la sociedad. Sirve de instrumento de dominación política sobre la población y de enriquecimiento económico a favor de elites dominantes. Por ello está definido por la lógica del clientelismo, el caudillismo y el nepotismo, a través del otorgamiento de prebendas y privilegios de distinto tipo a cambio de lealtad política, y por el patrimonialismo, es decir, por la apropiación de los cargos del Estado para fines privados y el ejercicio del poder como si fuera un patrimonio personal o grupal". Fernández Toro, J. (2005).

provinciales establecen la autonomía institucional de los municipios, en algunos casos, si se alcanzan determinadas condiciones tales como ser ciudad, superar un piso mínimo de población o tener un plan regulador. Cuando un territorio decide ejercer esta atribución, si bien la redacción de la Carta Orgánica está a cargo de convencionales elegidos por el pueblo, el proceso moviliza los intereses y aspiraciones de distintos sectores y actores locales, con un resultado de mayor trascendencia institucional que el Plan Estratégico debido a que la Carta Orgánica se mantiene en el tiempo. No obstante, los efectos de su caída en desuso son similares y, en algunos municipios que cuentan con Carta Orgánica, la visión estratégica contenida en la misma es dejada de lado por motivos más políticos que los vinculados al cambio de escenarios.

A pesar de la arraigada formalización de la rendición de cuentas económico financiera (montos presupuestados y autorizados versus montos gastados), existe poca tradición de mecanismos de control de resultados o de "*accountability*", término que ha sido traducido como "responsabilidad" y que refiere a la obligación de rendir cuentas y asumir responsabilidades ante los ciudadanos, impuesta a aquellos que detentan el poder estatal. Esto implica la definición previa de los objetos sobre los que deben rendirse cuentas, lo que aisladamente se ha abordado en unos pocos municipios a partir de la implantación de algunas herramientas como la "Carta Compromiso". Algunos intendentes entienden que la inauguración del período de sesiones ordinarias del Concejo Deliberante debe operar como una herramienta de rendición de cuentas, y en ese sentido definen con detalle los resultados que esperan alcanzar durante el año, y al mismo tiempo, reportan lo logrado en el período que expira ante todo el cuerpo deliberativo, la ciudadanía y la prensa.

3.3. Calidad de servicios y orientación al ciudadano

Durante los 90, el gobierno central argentino divulgó las herramientas de gestión de calidad y en 1994 implementó el Premio Nacional a la Calidad. Maipú, un municipio intermedio de la Provincia de Mendoza, resultó ganador de la primera versión del premio para el sector público y su experiencia fue ampliamente difundida. Posteriormente también fueron galardonados otros gobiernos locales medianos o pequeños del interior del país (ITURBURU, 2000: 30). Hacia finales de la década, el mayor énfasis se dio a la herramienta "Carta Compromiso"²² y se respaldó su aplicación en organismos del gobierno central. A título de

²² En 1991, el Reino Unido fue pionero en la implantación del Programa Carta del Ciudadano, a partir del cual se muestran los intentos por incorporar estas nuevas formas de responsabilización de la administración pública frente a la sociedad (Iturburu, 2000b).

ejemplo, los municipios de San Isidro (provincia de Buenos Aires) y Crespo (provincia de Entre Ríos) implantaron cartas compromisos para servicios de salud, y Esquel (provincia de Chubut) implantó una Carta Ambiental. Desde hace pocos años, una organización no gubernamental de alcance nacional acompaña el proceso de capacitación de la Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables de la República Argentina que en la actualidad agrupa a más de 140 municipios turísticos del país, quienes intentan certificar varios aspectos de la gestión turística²³. Asimismo, el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires ha implementado el Programa Municipalidad²⁴ con el propósito de que los 134 municipios del territorio implementen sistemas de gestión de la calidad para una mejor atención al contribuyente. El programa prevé el otorgamiento de incentivos económicos que estimulen la aplicación de prácticas y valores de calidad. El 40% de los municipios incluidos en la Encuesta de Concejales (2006) ha aplicado alguna de estas herramientas. En el año 2000, la Municipalidad de Maipú (provincia de Mendoza) que en 1994 había ganado el Premio Nacional a la Calidad, *"decidió certificar los 24 procesos relacionados directamente con la atención al ciudadano, y espera completar el programa en marzo de 2007. Como ciudad pionera, sirve actualmente como una referencia nacional para organizaciones municipales"*²⁵. Respecto a los mecanismos de información al ciudadano y de rendición de cuentas, existe una fuerte base legal constitucional: dieciséis constituciones establecen alguna obligación en relación a la información, pero en general acotada al manejo de ingresos y egresos, y en este sentido, el 63% de los casos consultados en la encuesta de concejales afirma la existencia de estas herramientas. Podría decirse que predomina un control de procesos, algunos de los cuales están bastante definidos en las leyes orgánicas provinciales (en especial para adquisición de bienes o servicios, y venta o enajenación de bienes públicos). Algunas constituciones establecen la obligación de informar todos los actos de gobierno, utilizando una fórmula poco aplicable. *"Más realistas y mejor definidas (...) son las cartas de Santa Cruz y Tierra del Fuego, que indican una publicación frecuente de aquellos actos oficiales que se relacionen con la percepción e inversión de la renta, en especial los contratos susceptibles de licitación, y establecen la nulidad del acto que no se ajuste a ello"*

²³ Se trata del el Instituto Argentino de Normalización (IRAM), organización antes dedicada exclusivamente a la certificación de calidad industrial. A título de ejemplo, acompañan el proceso de capacitación para la obtención de ISO 9001:2000 de la Red Federal de Municipios Turísticos Sustentables de la República Argentina, con el apoyo de la Dirección Nacional de Calidad Turística de la Secretaría de Turismo de la Nación. Fuente: <http://www.iram.org.ar/Boletin/Boletin%20archivos/Mayo-06/4.htm> y Boletín IRAM Septiembre 2006.

²⁴ El programa "Municipalidad" se desarrolla en el marco del convenio firmado por la Secretaría para la Modernización del Estado y la Subsecretaría de Asuntos Municipales, ambos organismos nacionales, y el Instituto Argentino de Normalización (IRAM). En su aplicación provincial, también participan organismos tales como la Subsecretaría de la Función Pública de la Provincia de Buenos Aires. En noviembre de 2003 se realizó una jornada nacional para presentación de experiencias que contó con el apoyo de PNUD.

²⁵ Boletín IRAM. Año 12. N° 123. Septiembre 2006. Buenos Aires. Argentina.

(ITURBURU, 2000: 95). Más allá de estas prescripciones constitucionales, en general las leyes orgánicas municipales de cada provincia establecen detalladamente la información que debe ser publicada, así como su frecuencia. Otra prescripción de las constituciones provinciales "que contribuye a obtener información de la gestión municipal es la fórmula utilizada por cinco provincias al establecer que todos los actos del Estado municipal son públicos. Ello implica que los vecinos, lo que comprende a la prensa, tienen el derecho de solicitar información sobre cualquier actuación del municipio y a que ésta la sea concedida". Aquella de la provincia de Chubut incluso *"establece que incurre en falta grave el funcionario que entorpece la publicidad de los actos de gobierno"* (ITURBURU, 2000: 95).

En los municipios medianos y grandes es habitual que se cuente con oficinas o encargados de la relación con la prensa, los cuales comunican a los medios de comunicación social las novedades en forma oral y/o a través de gacetillas. Adicionalmente, algunos municipios utilizan vías de comunicación alternativas, como envío de e-mail a grupos de ciudadanos, programas en radio²⁶ y TV²⁷, o la distribución domiciliaria de informes de gestión en forma simultánea con las tasas municipales²⁸ o en la misma boleta de la tasa municipal. El Ranking Nacional de Municipios (2003), para analizar el nivel de transparencia del gobierno local, estableció tres indicadores: la información brindada en presupuestos, compras y contrataciones, y sueldos. El 64% de los cincuenta municipios evaluados brindaban información sobre los tres temas, y el 29% de dos de ellos, diez municipios admitieron no comunicar los sueldos municipales y cinco directamente se negaron a dar todo tipo de información o a conceder la entrevista.

Desde la perspectiva de los ciudadanos, cuando a los habitantes de Rafaela, una pujante ciudad santafesina, le preguntaron "qué otras formas o procedimientos para exigir rendición de cuentas conoce Usted?", encabeza la lista "cacerolazos/marchas" con la adhesión de un 24% de los entrevistados²⁹, seguido de otro tanto que opina "aparición de la información en

²⁶ "Además de las gacetillas, el medio más común para publicitar las novedades y acontecimientos municipales resultaron ser las FM locales. En general, todos los intendentes coinciden en que las señales de radio local tienen llegada masiva a la comunidad. Todos coincidieron en que las declaraciones dadas por ellos en las radios tomaba automáticamente estado público. Por otro lado, coincidieron en que el acceso a la prensa provincial y nacional resulta muy difícil para casi todos los municipios" (Ranking Nacional de los Municipios, 2003).

²⁷ El Ranking Nacional de los Municipios (2003) dice al respecto: "En cuanto a los espacios televisivos, son pocos los municipios que tienen espacio oficial propio. Se destaca el caso de Río Grande que posee un ciclo diario de 10 minutos en la TV local. También los casos de Oberá y de San Fernando del Valle de Catamarca. En este sentido, ambos municipios cuentan con un programa semanal de 30 minutos destinado a informar a la ciudadanía sobre los sucesos de la semana: "Oberá va al frente" y "Nuestra Ciudad", respectivamente. El municipio de Catamarca, además, cuenta con una FM municipal".

²⁸ Por ejemplo, los municipios santafesinos de Rafaela, Esperanza y Firmat distribuyen conjuntamente con las tasas municipales una publicación de pocas páginas, títulos grandes y mucha imagen, para informar a la población de los servicios o nuevas obras municipales.

²⁹ Se trata de respuestas espontáneas, múltiples opciones.

los medios” (JGM, 2004b: 96). Si un procedimiento informal como es un cacerolazo o una marcha tiene tan alta valoración como mecanismo de rendición de cuentas, cabría preguntarse si la ciudadanía desconoce o carece de canales institucionales que le generen confianza. El Ranking Nacional de Municipios (2003) intentó corroborar con representantes del tercer sector la información que decían brindar las autoridades municipales, pero ello no fue posible debido al “alto porcentaje de no respuesta. En este sentido, pudo comprobarse un importante desconocimiento por parte de los actores de la sociedad civil sobre la posibilidad de acceder a determinada información pública. Muchas veces, la respuesta que ofrecían era “nunca intenté”, “nunca lo pedí”, ó sencillamente “no sé”. Ello podría reflejar la existencia de barreras de acceso o simplemente la falta de interés de la ciudadanía: al respecto, el Programa Auditoria Ciudadana, durante el relevamiento efectuado entre 2004 y 2005, constató que en algunos municipios en los cuales la ciudadanía pedía más información sobre algunos temas, la mayoría de ellos estaban disponibles en las Web municipales³⁰.

En relación a la utilización de mecanismos de participación ciudadana, en algunos municipios se utilizan encuestas, audiencias públicas, consultas populares para la elección de cargos, consejos consultivos y otras instancias de participación para proyectos especiales, tales como la elaboración del Plan Estratégico o la Carta Orgánica. En casi el 50% de los casos de la Encuesta a Concejales (2006) se hace referencia a la utilización de estas herramientas. El objetivo explícito de las encuestas es, muchas veces, la medición de las expectativas y satisfacción ciudadanas, aunque prevalece la medición indirecta de la imagen del gobierno y la intencionalidad de voto de los actores locales.

La audiencia pública es una herramienta escasamente incorporada a las constituciones provinciales, a pesar de lo cual algunos municipios la han regulado en el ámbito local. Algunos de los encuestados dan cuenta de la regulación jurídica de la herramienta pero su escasa o nula aplicación, la escasa difusión de las audiencias públicas con el propósito de cumplir la formalidad de la convocatoria pero limitando la participación a grupos cooptados

³⁰ Por ejemplo, según el Informe Auditoria Ciudadana en Olavarría, ante la pregunta: “Le voy a pedir que evalúe la información que recibe del Municipio sobre ciertos temas o áreas específicas. ¿La información que brinda el municipio sobre sueldos de los empleados municipales es, en términos de cantidad, completa o incompleta?”, el 27% contestó que es completa, el 38% que es incompleta y el 35% que no sabe, según surge del Informe de Auditoria Ciudadana. Sin embargo, la investigación da cuenta de que hace años el municipio publica todos los meses la totalidad de los sueldos en la Web: “El gobierno del Municipio de Olavarría utiliza varios medios para publicar información sobre sus actos. Los ciudadanos se sienten satisfechos con la información brindada sobre servicios y actos de gobierno; el 47% de los olavarrienses evalúa como suficiente la información que se brinda y el 62% la considera cierta. Por otro lado, a pesar de la aparente conformidad con la cantidad y calidad de la información que brinda el gobierno, existe una demanda de más y mejor información sobre temas sensibles como son: las declaraciones juradas patrimoniales de los empleados jerárquicos, el presupuesto municipal y los sueldos de empleados municipales. Se debe mencionar que a pesar de estos reclamos, en la investigación realizada se comprobó que los sueldos de todos los empleados municipales están publicados en la página de Internet del Municipio”: <http://www.auditoriaciudadana.gov.ar/Olavarría.pdf>.

políticamente. Se conocen pocos casos de aplicación: el Programa Auditoria Ciudadana la utilizó entre 2004 y 2005 en doce municipios para la reflexión sobre la calidad de la democracia local, y continúa su utilización en la tercera etapa, que incluye a veinte municipios más, en tanto la cuarta etapa, a desarrollarse durante 2007, abarcará a otros cincuenta. Morón la aplicó para discutir el pedido de reconocimiento de mayores costos solicitado por la prestadora del servicio de barrido y recolección de residuos domiciliarios, y ello le permitió disminuir el gasto anual en sumas considerables. Otros municipios la han utilizado para cumplir las condiciones de los organismos de crédito internacional pero se han detectado casos de manipulación con asistentes no representativos tanto por parte de gobierno como de la oposición política.

Las consultas populares se han utilizado para la selección de responsables de la gestión local: en la Provincia de Buenos Aires, los delegados municipales son designados por el Intendente, pero algunos municipios (p.e. Junín³¹, La Plata, Lobería y General Pueyrredón que lo utilizó para las delegaciones de Batán y Sierra de los Padres³²) organizaron consultas populares no vinculantes para su selección; en la Provincia de Santiago del Estero se siguió el mismo procedimiento para designación de los comisionados municipales³³, incluso con la utilización del voto electrónico. Esquel la implantó para medir la voluntad ciudadana respecto a la autorización de explotación de una mina de oro que podía impactar en el equilibrio ecológico de la población³⁴.

El Ranking Nacional de los Municipios (2003: 62) analizó la participación de la sociedad civil en acciones o programas sociales municipales: *el "65% de los municipios estudiados, cuenta con una participación nula o relativamente baja de la sociedad civil en los programas municipales (...) Sin embargo, también se observa un alto porcentaje (22%) de municipios en los que la participación del tercer sector es total; es decir, que en cada uno de sus programas o acciones por área de injerencia hay alguna organización civil local que participa, ya sea planificando, ejecutando o controlando"*. En relación al tipo de intervención, el estudio

³¹ "En nuestro municipio a partir de un convenio que firmamos con el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires implementamos el sistema de voto electrónico el pasado 12 de diciembre de 2004. Lo hicimos en el marco de una consulta popular a los vecinos para elegir los delegados municipales en las cinco localidades de nuestro Partido", apuntó el intendente. Luego explicó que "por un lado, le dimos la posibilidad al vecino de elegir al delegado municipal en su localidad, facultad que es exclusiva del intendente municipal. Y por otro lado, lo hicieron en una elección donde se utilizó el voto electrónico".

<http://www.junin.gov.ar/index.php?sector=0&div=10000&divLnk=10864&sdiv=0&IT=0&idTxt=10864>

³² "El próximo 17 de septiembre se llevará a cabo la elección para elegir el nuevo Delegado Municipal de Sierra de los Padres y La Peregrina (...). El intendente Katz convocó a elecciones, mediante el Decreto 1214/06, para que los vecinos del sector opten por algún candidato tal como sucedió en la localidad de Batán".

<http://www.gobiernoelectronico.org/?q=node/4842>

³³ http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/noticias/a_2004/a_noticia12.asp

³⁴ El plebiscito no vinculante fue realizado en marzo de 2003.

<http://www.barrameda.com.ar/noticias/mar03/explmn17.htm>

revela que en la gran mayoría de los casos, la sociedad civil participa en la etapa de implementación, aportando recursos financieros, bienes o recursos humanos, pero es más limitada en las etapas de formulación y control.

En 2003, a partir de la implantación del Plan Jefas y Jefes de Hogar, los municipios estuvieron obligados a constituir Consejos Consultivos locales con participación pluralista, para cumplir roles de asesoramiento, ejecución y control del plan. Al momento del relevamiento del Ranking Nacional de Municipios (2003), los consejos consultivos estaban recientemente implantados y las conclusiones revelaban que *"una gran mayoría de los municipios estudiados (74%), han conformado exitosamente el Consejo Consultivo, es decir, en forma participativa y pluralista"*. Los casos de falta de funcionamiento del Consejo obedecieron: a) *"negativa del municipio de coordinarse con la sociedad civil en forma participativa y pluralista, limitando la participación en el concejo fundamentalmente a ciertas organizaciones "adeptas", a funcionarios municipales, etc."*; b) *las organizaciones civiles se negaron a participar del Consejo por considerarlo "demasiado politizado"*; c) *el Consejo dejó de funcionar "por problemas puntuales (falta de recursos, discusión intersectorial insalvable, etc.)"* (FUNDACIÓN INNOVA 2003: 67). Hacia mediados del 2006, la cantidad de consejos consultivos activos había descendido drásticamente y la supervivencia de la minoría obedecía a la utilización de mecanismos de participación ciudadana en forma previa a la sanción de la norma nacional.

Otras herramientas de participación ciudadana menos formales parecen adecuarse y ser más efectivas en los municipios del interior del país. Los concejales de Firmat salen una vez por semana a tocar el timbre a los vecinos, en Esperanza el Intendente y su gabinete organizan reuniones en esquinas de los barrios, y un grupo importante de intendentes practican la política de puertas abiertas a los vecinos y de "recorrer la granja" para tomar cotidianamente contacto directo con la ciudadanía.

3.4. Gestión del capital humano

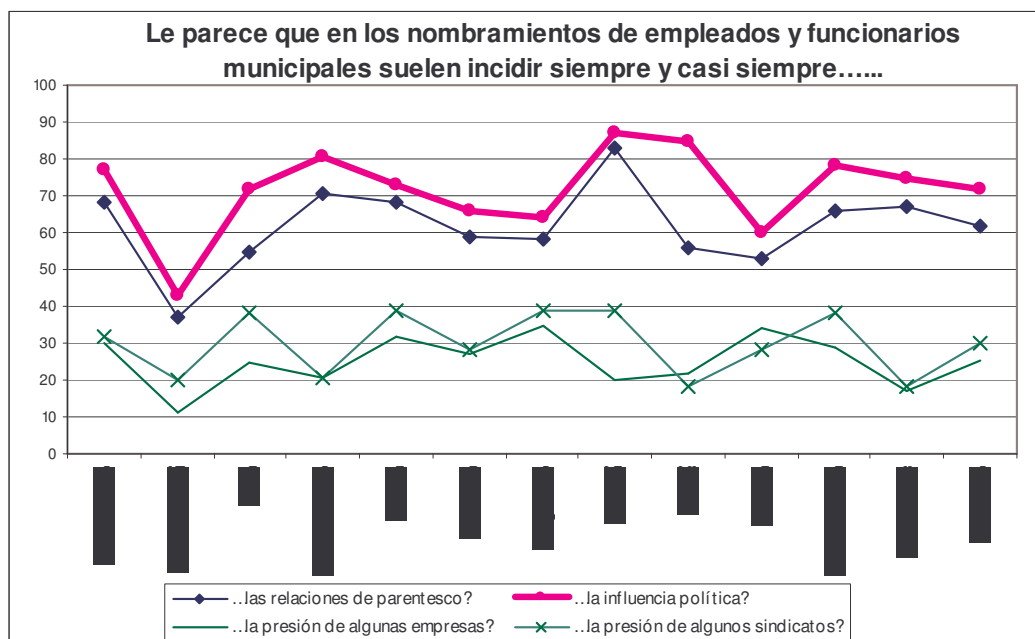
La modernización de los sistemas de gestión de recursos humanos es uno de los aspectos más demorados en el nivel de gobierno local, el cual no acompañó algunos de los procesos de cambio del gobierno central argentino. El municipio se constituye en el mayor empleador en muchos territorios, y la mayoría de las veces confunde ese rol con su función social. Ello explica que sea habitual la incorporación de personas sin inserción en el mercado laboral privado, que reiteradamente se concedan aumentos de monto fijo sin distinción de categoría, o se promueva en forma automática sin relación con el mérito o la capacitación.

De este modo, la inequidad interna impide retener a los recursos humanos más calificados. El resultado de ello es descrito por Tecco (1997) cuando describe que *"un caso típico de deformidad administrativa es el referido a las plantas de personal municipales, en las que es frecuente la abundancia de personal de baja calificación y la carencia de recursos humanos con los conocimientos y experiencias necesarios para gestionar las nuevas políticas públicas"*. El Ranking Nacional de los Municipios (2003) analiza la aplicación de tres herramientas de gestión de recursos humanos en cincuenta municipios argentinos: a) sistemas de evaluación formal; b) mecanismos de capacitación obligatoria; c) sistemas de concurso para la incorporación de personal. Sólo el 13% de los municipios (seis casos) aplicaban las tres herramientas y el 42% no aplicaba ninguna. El Programa Auditoria Ciudadana, en los doce municipios relevados entre 2004 y 2005, constató la alta formalización de herramientas (tales como el ingreso por concurso o los sistemas de calificación del personal) y su baja utilización, lo que fue confirmado en entrevistas con informantes clave³⁵. En tanto, la ciudadanía percibe que la mayor parte de las designaciones obedecen al clientelismo o nepotismo: en promedio, el 72% considera que responden a cuestiones políticas y el 62% a relaciones de parentesco (ver Figura N° 8).

³⁵ Los doce municipios auditados cuentan con la herramienta legal del ingreso por concurso pero sólo la aplicaron algunas veces cuatro de ellos, en tanto diez tienen previstos sistemas de evaluación pero sólo fueron aplicados por dos.

Figura N° 8

Percepción ciudadana sobre influencias en la designación de personal



Elaboración propia en base datos Auditoría Ciudadana (JGM, 2005).

En la Encuesta a Concejales (2006), el 50% de los consultados informa sobre la existencia de sistemas de carrera pero también de su escaso cumplimiento. Esto obedece, en parte, al clientelismo político, pero también al abuso de las más beneficiosas condiciones laborales del sector público frente a las escasas herramientas para aplicar premios y castigos, y discontinuar la relación laboral. Los municipios argentinos no escapan a la tendencia latinoamericana que describe Bresser-Pereira (2001: 7) como *"el peor de los mundos: un perverso sistema de incentivos, o sea, ninguna selección imparcial por medio de concurso público, pero extensos derechos de posesión permanente de cargos"*. Ello ha derivado en el uso extendido de sistemas de contratación flexible, por plazos que exceden la legalidad y la razonabilidad. Los gobiernos han encontrado en la renovación reiterada de contratos la única vía para mantener la motivación de sus planteles de personal: es frecuente escuchar que la alta gerencia pública se apoya mayoritariamente en el personal contratado para tareas complejas o urgentes, en tanto se desaprovecha –por desconfianza o por desmotivación– al personal designado por otras administraciones. Por su lado, los sindicatos municipales, en general defienden la persistencia de sistemas arcaicos de remuneración, desvinculados de la obtención de resultados, e incluso el aumento de los generosos beneficios no monetarios en relación con la actividad privada (estabilidad sin condiciones, mayores períodos para todo

tipo de licencias y más laxitud de los controles). La existencia de incentivos variables en función de resultados o productividad es muy escasa³⁶: según la Encuesta a Concejales (2006), sólo se observa en Concepción del Uruguay (Provincia de Entre Ríos) y Tres Isletas (Provincia de Chaco). También está implantado en Olavarría (Provincia de Buenos Aires) a partir de 2005 con la puesta en marcha del seguro médico de salud, por el cual los pacientes tienen libre elección del médico de cabecera y éste cobra un adicional salarial por las cápitales que superan el mínimo asignado.

Las herramientas de capacitación son las más utilizadas en lo relativo a la modernización de la gestión del capital humano. En algunos casos, las acciones han sido más abarcativas³⁷ y en otros se ha focalizado principalmente en determinadas áreas consideradas problemáticas o prioritarias para la gestión gubernamental³⁸. La Nación y algunas provincias han hecho aportes en este sentido a través de institutos de capacitación³⁹ pero ellos han sido costosos e insuficientes, debido a las grandes distancias de los centros académicos, los altos costos de traslado y la relativa escasez de especialistas en temas municipales. En virtud de ello, la Federación Argentina de Municipios y la Universidad Nacional de Quilmes han montado un programa de capacitación virtual que con costos ínfimos ha permitido acceder a cursos de calidad a alumnos de municipios y gobiernos locales de todo el país.

También está bastante extendida la modernización de los sistemas de registro de personal y liquidación de haberes, que de alguna manera acompañó la informatización del sistema financiero.

3.5. Sistemas de administración financiera

Los mayores avances en la mejora de los procesos administrativos de los municipios argentinos han operado en el ámbito del manejo financiero. Con una tradición de presupuestos presentados con déficit, a partir de los esfuerzos del Estado Nacional para lograr un “déficit cero”⁴⁰, algunas provincias regularon la obligatoriedad de los municipios de

³⁶ Lo que es habitual es la variabilidad por dedicación horaria, ya sea a través de horas extras o regímenes horarios ampliados.

³⁷ Por ejemplo, en Río Grande (Tierra del Fuego), Jesús María (Córdoba), Curuzú Cuatiá (Corrientes) o Florencio Varela (Buenos Aires).

³⁸ Por ejemplo, se dio prioridad al Tránsito en Esperanza (Sta. Fe), Chivilcoy (Bs.As.) y Embarcación (Salta), a los servicios de salud en Olavarría (Bs.As.) y a la capacitación informática en varios municipios tales como Curuzú Cuatiá, que implantó una escuela municipal de alfabetización digital.

³⁹ Como por ejemplo el Instituto Provincial de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires o el Instituto Nacional de la Administración Pública, dependiente de Jefatura de Gabinete de Ministros.

⁴⁰ En octubre de 1992 el Congreso argentino sancionó la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, mediante la cual se establece el sistema presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental, de control interno y de control externo; ella también prevé la difusión de criterios básicos para un sistema presupuestario compatible a nivel de provincias y

no gastar más que los recursos realmente disponibles. A pesar de ello, en tanto muchas de estas regulaciones fueron anteriores al inicio de la crisis y previstas para su aplicación en forma gradual, durante varios años se condonaron las penas o restricciones impuestas a los gobiernos locales que no pudieron cumplirlas, a partir de comprender el tremendo desafío de cambiar una tradición de escasa responsabilidad fiscal en medio del caos socioeconómico.

Las provincias de Buenos Aires y Mendoza mostraron avances en el manejo financiero de sus municipios. Buenos Aires inició en el año 2000 la Reforma de la Administración Financiera en el ámbito municipal de la Provincia de Buenos Aires (RAFAM) y desarrolló un macromodelo de administración integrado por nueve sistemas: presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, contrataciones, administración de bienes físicos, inversión pública, administración de personal y administración de ingresos públicos⁴¹. Hacia fines de 2003 se había implantado en 24 municipios para su prueba y ajuste, y con posterioridad, se establecieron incentivos financieros para su aplicación voluntaria. El sistema de RAFAM se basa en la presupuestación por programas, lo que por sí mismo ha significado un profundo cambio cultural en muchos municipios, alejados de la práctica de planificación de sus acciones. En Mendoza, en diciembre de 2004, se promulgó la ley 7.314 denominada de Responsabilidad fiscal⁴² que establece principios rectores a los que debe ajustarse la política fiscal de la Provincia para alcanzar el equilibrio presupuestario y lograr la responsabilización de los funcionarios en la gestión fiscal; asimismo establece como autoridad de aplicación al Tribunal de Cuentas provincial. Del articulado de la ley se desprende la obligatoriedad, para toda la administración pública provincial y municipal, de presentar periódicamente, a la Legislatura,

municipalidades. A pesar de esta fructífera actividad legislativa, como sostiene Cetrángolo y otros (CEPAL, 2002), durante la segunda mitad de la década del 90, el déficit y el nivel de endeudamiento agregados del sector público provincial crecieron significativamente. En agosto de 1999 el gobierno nacional sancionó la Ley 25.152 de Responsabilidad Fiscal, mediante la cual se planificó la reducción del déficit fiscal del Estado Nacional en forma progresiva hasta el año 2005, así como disposiciones para contener el gasto público primario e invitó a los gobiernos provinciales al dictado de normas legales concordantes. En 2001 sancionó la Ley 25.453 de Déficit Cero, en la que se impuso un estricto equilibrio fiscal; también se invitó a las provincias a adherirse o a sancionar medidas análogas. Cinco años después, en agosto de 2004, se sancionó la Ley 25.917 de creación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal con el objeto de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de mayor transparencia a la gestión pública. Esta ley invitó a las provincias a adherir al Régimen y asume que los gobiernos provinciales harán lo propio con sus municipios, de modo que éstos propongan la aplicación en su ámbito de principios similares, y coordinen la difusión de la información de los mismos. Sin embargo, es poco probable que las provincias controlen el cumplimiento de esta normativa por parte de los municipios, cuando ellas mismas no lo cumplen, tal como sostiene el periódico on-line Cityeconomika "la mayoría de las provincias que adhieren a la ley de Responsabilidad Fiscal no cumple debidamente con la publicidad de los presupuestos y su grado de ejecución, una obligación establecida en la norma. Ésta sólo es respetada por nueve distritos". <http://cityeconomika.com/ar/portada/internal,16.asp>, noticia del 28-8-2006.

⁴¹ En <http://www.ec.gba.gov.ar/SubseCoordFiscal/Rafam/Rafam.htm> está disponible la documentación relativa al RAFAM.

⁴² En <http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar/leyrespfiscal/> está disponible la documentación relativa a la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los informes financieros trimestrales de los municipios de la Provincia.

Concejos Deliberantes y al Tribunal de Cuentas, informes de gestión presupuestaria en los que se comparen los recursos, erogaciones y resultados del período informado con los presupuestados, y se brinden explicaciones sobre las diferencias ocurridas.

El municipio de Maipú (provincia de Mendoza) en 1991 empezó a mejorar su manejo financiero a partir de la utilización del Presupuesto Participativo. Dentro de un programa más general de calidad, rompió la tradición de formular los presupuestos en base a lo gastado en el año anterior, para empezar a planificar y consensuar acciones de gobierno entre distintas áreas, en una primera etapa, para luego generar el consenso con actores externos al municipio (GRUPO SOPHIA, 1997). Más recientemente, emprendieron acciones en el mismo sentido las municipalidades de La Plata (Provincia de Buenos Aires) y Córdoba (en la provincia homónima) con el propósito de intensificar la descentralización de la administración estatal y ampliar los alcances de la participación ciudadana.

3.6. Sistemas de compras y contrataciones

Respecto de los procedimientos de contratación de proveedores o prestadores de servicios, existe una fuerte cultura burocrática de control: la norma general es la contratación por medio de la licitación pública, incluso en aquellas obras que se hacen con cargo al vecino, pero se flexibiliza para adquisiciones de montos pequeños, cuyos topes son establecidos por el organismo de contralor provincial o municipal. Algunas leyes orgánicas imponen la obligatoriedad de que tome intervención el cuerpo deliberativo en casos especiales, por ejemplo ante la existencia de una única oferta, o la licitación de servicios públicos esenciales tales como concesión de servicios de transporte público, barrido y recolección de residuos.

La Encuesta a Concejales (2006) revela que el 63% de los municipios representados difunde sus procesos de compras y contrataciones, pero algunos encuestados agregan que la misma es escasa, acotada a montos mayores, o limitada a los momentos previos a la convocatoria, sin información de los resultados de la misma. Algunos municipios han apelado a las nuevas tecnologías para la publicación de sus licitaciones de compra, lo que les ha otorgado dos tipos de ventajas: aumento de la confianza y credibilidad sobre la transparencia del proceso de adquisición de bienes o servicios, y mejora en los precios y/o condiciones de compra a partir de un mayor universo de oferentes. Incluso se ha apelado a las audiencias públicas para renegociar contratos de servicios públicos después de la crisis⁴³.

⁴³ El Municipio de Morón, después de la devaluación, ante el pedido de aumento del 65% de la empresa prestadora del servicio de recolección de residuos, resolvió convocar a una audiencia pública el 19 de marzo de 2003. De la misma "participaron más de 150 personas, entre vecinos, funcionarios del Departamento

Los organismos de control ponen especial hincapié en la observación ex post del cumplimiento de los procedimientos de compras y contrataciones. Si bien este tipo de control formal frena las conductas inescrupulosas no garantiza la probidad. En algunas provincias, la situación se agrava cuando el organismo de control es local y está a cargo de un funcionario que acompañó electoralmente al Intendente⁴⁴.

Son muy escasas las constituciones provinciales que hacen referencia a herramientas de gestión: *"algunas (4) prescriben principios de administración municipal e incluyen entre ellos la descentralización, la eficiencia, la austeridad, la sencillez en su trámite, la determinación de plazos para expedirse, o expresan la necesidad de desarrollar la actividad conforme a criterios técnicos; son aisladamente incorporados instrumentos como los sistemas de contabilidad (1), el control de gestión y la evaluación de los resultados (1), así como las referencias a proporciones o topes máximos a los gastos salariales o de funcionamiento (3); un grupo reducido (5) prescribe la descentralización de funciones provinciales a los municipios, a veces por decisión exclusiva de la provincia y otras, previo convenio entre partes"* (ITURBURU, 2000: 100). El control de resultados o impactos es aún incipiente, y en general es asumido por el Concejo Deliberante. La ciudadanía percibe que la forma más efectiva de lograr que los funcionarios rindan cuenta de sus decisiones y actos de gobierno es el voto: esto consideraba el 61% de la población incluida hasta 2005 en el Programa Auditoría Ciudadana, con extremos entre 44 y 75% para Gualeguaychú y Palpalá respectivamente.

El Grupo Sophia (1997) relata la experiencia de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, a partir de la necesidad de compartir responsabilidades con la empresa concesionaria del servicio de recolección de residuos. Para ello, diseñaron un Registro de Oposición y un marco regulatorio por medio del cual las tarifas debían fijarse en Audiencia Pública, a lo que se sumaba una refrenda ciudadana cada tres años, aunque el contrato hubiese sido estipulado por más tiempo. *"El Registro de oposición se lleva a cabo mediante una votación directa que incluye a toda la población" lo cual "obliga a la empresa a tener que convencer a los usuarios y no a los funcionarios para tener que aumentar la tarifa"*. Este control social permitió reducir la tarifa y eliminar el déficit que generaba este servicio al municipio.

Ejecutivo, concejales, representantes de asociaciones profesionales, sindicales, universidades, sociedades de fomento y cámaras sectoriales, así como directivos de la concesionaria. En esa instancia, la Universidad de Morón analizó exhaustivamente el cuadro de costos de la empresa y sus posibles alteraciones, constituyéndose en la única institución externa al municipio que opinó sobre el costo a ajustar, considerando adecuado el reconocimiento entre un 45% y un 54% de incremento sobre el valor del contrato, cifra bastante inferior al 65% reclamado" (Cravacuore, Illari y Villar 2005:91).

⁴⁴ Por ejemplo, la Constitución de la Provincia de Córdoba establece en el Art. 183º: Las Cartas Orgánicas deben asegurar (...) 3. Un Tribunal de Cuentas con elección directa y representación de la minoría.

3.7. Gobierno electrónico

Varios municipios utilizan su página Web para brindar información a los vecinos. En 2003, el Ranking Nacional de los Municipios, daba cuenta de casi un 50% de los municipios con sitios “.gov” propios, otros como desprendimientos de las páginas oficiales de la provincia (como por ejemplo, La Rioja y Buenos Aires) y otros “.com”. Al inicio de la aplicación de la herramienta, hacia fines de la década pasada, la mayoría de las páginas sólo incluían información dirigida al marketing de ciudades o al marketing político. En la actualidad, los desarrollos albergan digestos on-line⁴⁵, guías de trámites⁴⁶, consultas de expedientes on line⁴⁷, registro de quejas o sugerencias al Intendente⁴⁸ para lo cual también algunos utilizan líneas gratuitas 0-800⁴⁹ o chat⁵⁰, sueldos municipales⁵¹, licitaciones públicas⁵², presupuestos y rendiciones de cuentas o declaraciones juradas de funcionarios⁵³. La Municipalidad de Rosario⁵⁴ está involucrada en un proyecto de “gobierno digital”, lo que se constituye en una nueva etapa de modernización de la gestión local en procura de optimizar la cercanía y transparencia de la estructura municipal a través del campo virtual. Ello involucra nuevos servicios y modalidades de acceso a la información y diligencias a través de la página web del municipio, estimándose que un 50% de los trámites que se gestionan en forma personal

⁴⁵ Como, por ejemplo, San Martín de los Andes (Prov. Neuquén) www.smandes.gov.ar, San Salvador de Jujuy (Prov. Jujuy) http://www.municipiodejujuy.gov.ar/web_ordenanzas/consulta/busqueda.php o Gualaguachú (Prov. de Entre Ríos) <http://www.gualeguaychu.gov.ar/digesto.php>

⁴⁶ Por ejemplo, La Plata (Provincia de Buenos Aires) <http://www.laplata.gov.ar/>, Formosa (Provincia de Formosa) <http://www.formosa.gov.ar/guiedadtramites/>, Ituzaingó (Provincia de Buenos Aires) <http://www.miiitzaingo.gov.ar/sitio/main.asp?secc=37>, Esperanza (Provincia de Santa Fe) <http://www.e-esperanza.gov.ar/municipio/tramites.asp>, Río Grande (Provincia de Tierra del Fuego) <http://www.riogrande.gov.ar/index.php?s=WW953luy5da9njsl>, Villa Allende (Córdoba) <http://www.villaallende.gov.ar/>

⁴⁷ Como el Concejo Deliberante de Rosario (Prov. Santa Fe) <https://ssl.rosario.gov.ar/expedientes/concejo/>, General Pueyrredon (Prov. Buenos Aires) <http://www.mardelplata.gov.ar/IndexNw.htm>, o General Alvear (Provincia de Mendoza) <http://www.gobernac.mendoza.gov.ar/comip/default.php>

⁴⁸ Como La Rioja (Prov. La Rioja) http://www.municipiolarioja.gov.ar/varios/consultas_reclamos.asp, Rojas (Provincia de Buenos Aires) http://www.rojas.gov.ar/utiles/in_utreclamos.htm

⁴⁹ Como Río Cuarto (Córdoba) <http://www.riocuarto.gov.ar/emos/beneficios.php>, Pergamino (Bs. Aires) <http://www.pergamino.gov.ar/index.php?fi=paginas.php&file=tramites/00000174.html&style=1&cat=2>, o Moreno (Prov. de Buenos Aires) <http://www.moreno.gov.ar/telefonosydirecciones/default.aspx>

⁵⁰ Como Río Gallegos (Prov. de Santa Cruz) <http://www.riogallegos.gov.ar/rg/servicios/logchat.php> o San Justo (Prov. de Santa Fe) <http://www.sanjusto.gov.ar/Chat/flashchat.php>

⁵¹ En Olavarría (Prov. Buenos Aires) www.olavarria.gov.ar, en San Martín de los Andes (Prov. Neuquén) http://municipio.smandes.gov.ar/sueldos/sueldos_gob.php, sólo sueldos políticos en Colonia Sarmiento (Prov. Chubut) http://www.coloniasarmiento.gov.ar/institucional/hacienda/hacienda_sueldos.php

⁵² Por ejemplo, Tigre (Prov. de Buenos Aires) <http://www.tigre.gov.ar/mainsite/ec-licitaciones.html>, Puerto Madryn (Prov. Chubut) <http://www.madryn.gov.ar/hacienda/licitaciones/2006/lic01-06.php> o San Fernando (Prov. Buenos Aires) http://www.sanfernando.gov.ar/admin_municipal/licitaciones.html

⁵³ Como Córdoba (Prov. Córdoba) http://www.cordoba.gov.ar/cordobaciudad/principal2/default.asp?ir=6_1 y Morón (Provincia de Buenos Aires) http://www.moron.gov.ar/transparencia/declaraciones_juradas.php

⁵⁴ Web site de la Municipalidad de Rosario www.rosario.gov.a

en las distintas sedes descentralizadas de la administración local podrían efectuarse en forma virtual⁵⁵.

4. Conclusiones

El propósito final de establecer tendencias en los procesos de modernización de los municipios argentinos para luego compararlos con sus pares chilenos, tropieza con la heterogeneidad extrema de los gobiernos locales de la República Argentina: a la diferencia de medios naturales y entorno, desarrollo económico y humano, urbanización y tamaño de los municipios de Chile, en Argentina se adiciona: a) la existencia de la forma de gobierno federal, lo que contribuye con un diseño institucional diferencial para cada los municipios de las 23 provincias argentinas; y b) el pequeño tamaño de la mayoría de los gobiernos locales, ya que el 82% tiene menos de 10.000 habitantes. Dicha diversidad de origen deriva en grandes diferencias en la aplicación de herramientas de modernización, lo que impide sacar conclusiones generales sobre el tema en la Argentina. Los extremos incluyen desde gobiernos locales que no cuentan con recursos básicos para la gestión, como podría ser un fax, hasta municipios que ya están involucrados en proyectos para la realización del 50% de sus trámites por Internet.

Respecto de las herramientas de modernización analizadas, para el ordenamiento de la investigación se utilizaron los indicadores propuestos por López (2005). La autora describe tres líneas de abordaje: a) la modernización estructural; b) las transformaciones institucionales orientadas a incrementar la productividad y mejorar la calidad de los servicios prestados por el sector público (que incluye calidad de servicios y orientación al ciudadano, y gestión por resultados), y c) las transformaciones transversales, destinadas a optimizar y consolidar los sistemas horizontales (que incluye la gestión del capital humano, los sistemas de compras y contrataciones, y de administración financiera, y el gobierno electrónico). En base a la heterogeneidad descrita, para cada conjunto de herramientas y para algunos de los temas abordados, se arriesgaron tendencias o conclusiones generalizables, en tanto para otros sólo fue posible dar cuenta de su aplicación en casos particulares.

La modernización estructural impactó fuertemente en los municipios, con la descentralización formal de funciones en algunos estados provinciales, pero en especial con la descentralización informal y sin recursos cuando los municipios se constituyeron en receptores de nuevas demandas ciudadanas, ante la progresiva ausencia de los otros niveles

⁵⁵ Fuente: <http://www.gobiernoelectronico.org/?q=node/4989>

de gobierno. Se asumieron funciones crecientes en seguridad pública, educación, empleo y desarrollo económico local, salud, caminos rurales justicia e incluso, relaciones internacionales. Ello obedece, entre otros factores, a que las expectativas ciudadanas observan también un redireccionamiento hacia el nivel de gobierno local, del cual se espera en forma creciente que responda por competencias que legalmente corresponden a la Provincia o la Nación. También la modernización estructural se reflejó en los municipios en la utilización incremental de distintas alternativas de tercerización. Tanto esto último como la transferencia de competencias desde los otros niveles de gobierno impactaron en las estructuras municipales, y se hizo necesario racionalizar, eliminar superposiciones y crear nuevas dependencias que permitieran asumir las nuevas funciones.

La gestión por resultados es aún de aplicación incipiente en la mayoría de los gobiernos locales argentinos. Sin dudas, predomina el modelo burocrático e incluso en las pequeñas localidades del interior del país, en particular del norte argentino, prevalece la organización preburocrática o patrimonialista. Existieron intentos en muchos municipios medianos y grandes de elaboración del plan estratégico con participación ciudadana, pero en pocos casos sortearon la etapa de formulación: la crisis económica 1998 - 2002 y los cambios de gobierno pusieron en jaque a la herramienta.

Los procesos de calidad y orientación al ciudadano se implantaron en relativamente pocos municipios, pero parecen haber tenido más éxito porque se concentraron en objetivos concretos y realizables en plazos más breves. Las cartas compromisos y las certificaciones de procesos de calidad en municipios han sido adoptadas para mejorar la atención al contribuyente o la gestión turística. Respecto a los mecanismos de información al ciudadano, las mayores obligaciones legales están vinculadas al uso del dinero público; en los municipios medianos o grandes es habitual que cuenten con personal encargado de la relación con la prensa, pero la mayoría recurre a otras estrategias de comunicación: envío de e-mails, programas de radio y TV, reparto de informes de gestión a domicilio y, en particular en el interior del país, tener un contacto muy fluido con los vecinos a través de encuentros presenciales. Se ha recurrido a la utilización de mecanismos de participación ciudadana, tales como las audiencias, para tratar aumentos de tarifas, o las consultas populares para la elección de las autoridades locales o la definición de algún tema sensible para la localidad.

La modernización de los sistemas de gestión de recursos humanos es uno de los aspectos más demorados en el nivel de gobierno local, el cual no acompañó algunos de los procesos de cambio del gobierno central argentino. El municipio se constituye en el mayor empleador en muchos territorios, y la mayoría de las veces confunde el rol de empleador con su función social. Es frecuente la abundancia de personal de baja calificación y la carencia de recursos

humanos con las competencias necesarias para asumir las estrategias que le impone al municipio el nuevo escenario. Si bien existe una alta formalización de algunas herramientas de la buena gestión de las personas tales como la carrera administrativa, el ingreso por concurso y las evaluaciones de personal, su uso es esporádico y parcial. La ciudadanía percibe que los nombramientos obedecen mayoritariamente a cuestiones políticas o a relaciones de parentesco. Esta selección imparcial, sumado a los extensos derechos de posesión permanente de cargos que es la principal bandera de los sindicatos municipales ha generado, por un lado, la existencia de una fuerte desmotivación de empleados designados por otras administraciones y la duplicación de cargos, y por el otro el uso extendido de sistemas de contratación flexible, por plazos que exceden la legalidad y la razonabilidad. En muchos municipios se han emprendido acciones de capacitación de personal por propia iniciativa, o por mediante convenios con organismos provinciales o nacionales.

Los mayores avances en la mejora de los procesos administrativos de los municipios argentinos han operado en el ámbito del manejo financiero a partir de la tendencia nacional hacia el déficit cero. Incluso se observan esfuerzos para la presupuestación por programas o algunos intentos aislados de presupuesto participativo.

Respecto de los procedimientos de contratación de proveedores o prestadores de servicios, existe una fuerte cultura burocrática de control. La mayoría de los municipios difunde sus procesos de compras y contrataciones para cumplir la norma, pero algunos han encontrado en el uso de las nuevas tecnologías ventajas adicionales: aumento de la confianza y credibilidad sobre la transparencia del proceso de adquisición de bienes o servicios, y mejora en los precios y/o condiciones de compra a partir de un mayor universo de oferentes. Incluso se ha apelado a las audiencias públicas para renegociar contratos de servicios públicos después de la crisis. Los organismos de control ponen especial hincapié en la observación ex post del cumplimiento de los procedimientos de compras y contrataciones. Si bien este tipo de control formal frena las conductas inescrupulosas no garantiza la probidad. En algunas provincias, la situación se agrava cuando el organismo de control es local y está a cargo de un funcionario que acompañó electoralmente al Intendente.

Lo que se ha dado en llamar gobierno electrónico muestra una acelerada implantación en los municipios medianos y grandes: la mayoría cuenta con sitios Web y en la actualidad, los desarrollos albergan digestos on-line, guías de trámites, consultas de expedientes on-line, registro de quejas o sugerencias al Intendente, sueldos municipales, licitaciones públicas, presupuestos y rendiciones de cuentas o declaraciones juradas de funcionarios.

Sin dudas, la descripción del grado de modernización de los gobiernos locales argentinos refleja las profundas diferencias que preexisten a la aplicación de éstas herramientas, y que

se constituyen en la base de inequidad entre los ciudadanos que habitan en distintos puntos del país. La situación es tan primitiva para la mayoría de los municipios que ni siquiera cuentan con las capacidades institucionales mínimas para acceder a las oportunidades y los incentivos económicos que brinda el Estado Nacional o algunas provincias: de hecho muchos programas nacionales fueron mejor aprovechados por los gobiernos locales con más hábiles equipos y con más solventes situaciones fiscales. De modo que, de no encararse una política a nivel nacional, la tendencia será a la profundización de esas distancias. Ello implica entonces que las jurisdicciones nacional y provinciales deberían asumir el desafío de reconocer las diferencias entre gobiernos locales, de generar incentivos para detener las divisiones de municipios y fomentar la cooperación, de descentralizar con recursos, de sincerar las precondiciones para la autonomía municipal, y de efectuar una discriminación positiva para el fortalecimiento de los gobiernos locales sin capacidad de gestión.

5. Bibliografía

- BRESSER-PEREIRA, L. (2001); "La Reforma de la Nueva Gestión Pública: ahora en la Agenda de América Latina, sin embargo...", en: *International Journal of Political Studies*, N° 3, septiembre:s 143 a 166. Trabajo presentado para la conferencia organizada por Hellmut Wolman, "Evaluando la nueva gestión pública en el mundo", Río de Janeiro, 13 y 14 de septiembre, 2001.
- CETRÁNGOLO, O., JIMÉNEZ, J., DEVOTO, F. Y VEGA, D. (2002); "Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas", Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, Serie Estudios y Perspectivas, Buenos Aires (Argentina). <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/11859/S12EyP-BUE-L1800e-P.pdf>
- CRAVACUORE, D; ILARI, S. VILLAR, A. (2004); *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires (Argentina).
- FERNÁNDEZ TORO, J (2005). "La Reforma del Estado y la Administración Pública: Desafíos y Perspectivas". Ver: <http://www.reforma.gov.do/ponencias/ponencia04.html>
- FUNDACIÓN GRUPO INNOVA (2003); "Ranking Nacional de Municipios", Fundación Grupo Innova, Buenos Aires (Argentina).
- GRUPO SOPHIA (1997); *Hacia un Nuevo Sector Público. Experiencias Exitosas de Gestión en Argentina*, Fundación Grupo Sophia, Buenos Aires (Argentina).

- HERNÁNDEZ, A. (H.) (S/F); "El Federalismo en Alberdi y la Constitución Nacional de 1853 y 1860". Publicado por Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. <http://www.acader.unc.edu.ar/artelfederalismoenalberdi.pdf#search=%22el%20federalismo%20fue%20la%20forma%20de%20estado%20elegida%20para%20resolver%20los%20graves%20conflictos%20pol%C3%ADticos%2C%20econ%C3%B3micos%20y%20sociales%20producidos%20%22>. Fecha último acceso: 24-9-06.
- HINTZE, J. (2003); "Gestión por Procesos y por Resultados en el Aparato Estatal: una cuestión abierta", ponencia presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad", noviembre, Córdoba (Argentina). http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Hintze_Jorge.pdf#search=%22hintze%20gesti%C3%B3n%20por%20proyecto%22. Fecha último acceso: 24-9-06.
- ITURBURU, M. (2000); *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires (Argentina).
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2004a); "Auditorías ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de Pergamino", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (Argentina). www.auditoriaciudadana.gov.ar
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2004b); "Auditorías ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de Rafaela, Provincia de Santa Fe", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (Argentina). www.auditoriaciudadana.gov.ar
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2005a); "Auditorías ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de General Pico, Provincia de La Pampa", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (Argentina). www.auditoriaciudadana.gov.ar
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2005b); "Auditorías ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de Gualguaychu, Provincia de Entre Ríos", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (Argentina). www.auditoriaciudadana.gov.ar

- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2005c); "Auditorias ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de Junín, Provincia de Buenos Aires", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (Argentina). www.auditoriaciudadana.gov.ar
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2005d); "Auditorias ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de Luján de Cuyo, Provincia de Mendoza", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (Argentina). www.auditoriaciudadana.gov.ar
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2005e); "Auditorias ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de Morón, Provincia de Buenos Aires", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (Argentina). www.auditoriaciudadana.gov.ar
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2005f); "Auditorias ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de Olavarría, Provincia de Buenos Aires", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (Argentina). www.auditoriaciudadana.gov.ar
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2005g); "Auditorias ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de Palpalá, Provincia de Jujuy", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (Argentina). www.auditoriaciudadana.gov.ar
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2005h); "Auditorias ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de Pirané, Provincia de Formosa", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (Argentina). www.auditoriaciudadana.gov.ar
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2005i); "Auditorias ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de Roque Sáenz Peña, Provincia de Chaco", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (Argentina). www.auditoriaciudadana.gov.ar

- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS (2005j); "Auditorías ciudadanas. Calidad de las prácticas democráticas en municipios. Informe sobre la calidad de las prácticas democráticas del Municipio de San Martín de Los Andes, Provincia de Neuquén", Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires (Argentina) www.auditoriaciudadana.gov.ar
- LÓPEZ, A. (2005); "Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración", INAP, publicado en: <http://www.sgp.gov.ar/inap/publicaciones/docs/Indicadores.pdf#search=%22Indicadores%20de%20Gesti%C3%B3n%20para%20el%20Monitoreo%20de%20las%20Pol%C3%ADticas%20de%20Modernizaci%C3%B3n%20en%20el%20Sector%20P%C3%BAblico%22>. Fecha último acceso: 24-9-06.
- ORMOND, D. Y LÖFFLER, E. (1999); "Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?", en *Reforma y Democracia*, N° 13, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas (Venezuela).
- PASSALACQUA, E. "Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, CEPAL.
- PNUD (2002); "Los Argentinos y la Democracia. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires (Argentina). Publicado en: http://hdr.undp.org/docs/reports/national/ARG_Argentina/Argentina_2002_sp.pdf#search=%22%22los%20argentinos%20y%20la%20democracia%22%20pnud%20%22desarrollo%20humano%20ampliado%22%22. Fecha último acceso: 24-9-06.
- PNUD (2005); *Informe de Desarrollo Humano 2005. Argentina después de la crisis. Un tiempo de oportunidades*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires (Argentina). Publicado <http://www.desarrollohumano.org.ar/2005/>
- SCHWEINHEIM, G. (1998); "Innovación en Administración, Gestión y Políticas Públicas: ¿Es idéntico a modernización?", en: *Revista de Investigaciones del INAP*, Nueva Época, N° 0, segundo semestre, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires (Argentina).
- TECCO, C. (1997); "El gobierno municipal como promotor del desarrollo local-regional. Acerca de la adecuación organización de los municipios a los nuevos desafíos y roles institucionales", en: GARCÍA DELGADO, D. (Comp.); *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, FLACSO – Oficina de Publicaciones del Ciclo

Básico Común de la Universidad de Buenos Aires – Universidad Católica de Córdoba, Buenos Aires (Argentina).

- WAISSBLUTH, M. Y LEYTON, C. (2006). "La descentralización en Chile: asignatura pendiente". Nota del 17 de abril de 2006: 3, publicado en: <http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/Publicaciones/descentralizacion.pdf#search=%22elecci%C3%B3n%20de%20intendentes%20en%20Chile%22>. Fecha último acceso: 24-9-06.