

La reforma administrativa

El perfeccionamiento de la administración municipal

SITUACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS

Sigue siendo válido el diagnóstico efectuado por el Consejo Federal de Inversiones, en 1987, sobre los municipios que, en cuanto a la situación administrativa, traza un cuadro descarnado:

“...a las necesidades cuya satisfacción exigen las respectivas comunidades, se le responde, en la mayoría de los casos, con gran entusiasmo y mística pero con sistemas administrativos obsoletos y, en algunos casos, primitivos; débil capacidad de financiamiento; estructuras político-administrativas complejas e inadecuadas a la realidad; escasa profesionalidad y, por ende, baja capacitación. Todo esto se traduce en la prestación ineficiente de los servicios públicos que no satisfacen los requerimientos de las respectivas comunidades”¹.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Desde fines de la década del '50 se ha intentado en el sector público

argentino, en forma recurrente, realizar una reforma administrativa, para solucionar los problemas que, para el nivel municipal, describe el C.F.I.

Se denomina “reforma administrativa” a un proceso permanente que procura racionalizar y mejorar el funcionamiento del sector público, aumentando su eficacia, para proporcionar un servicio más útil a los ciudadanos.

Esta actividad sólo puede encararse en un ente soberano, que son aquellos que están en condiciones de modificar por sí mismos las normas jurídicas que los rigen.

Desde 1989, con el fallo de la Corte Suprema de Justicia en el caso “Rivademar c/ Municipalidad de Rosario”, quedó establecido que el municipio constituye un nivel de gobierno autónomo, carácter ratificado definitivamente por la Constitución Nacional en su reforma del año 1994. Esto en cuanto a la autonomía formal, pero la autonomía material, traducida en la independencia operativa necesaria para actuar como un verdadero gobierno, depende del modelo de gestión municipal que se adopte.

Consideramos que el principal motivo que impide concretar una reforma administrativa en los municipios argentinos es la adopción —deliberada o tácitamente— de alguno de los dos modelos descriptos a continuación, en los que no existe autonomía material:

1. El municipio como “empresa de servicios”

Este modelo surge de una confusión conceptual entre lo público y lo privado en el ámbito urbano.

Se niega o limita la autonomía, reduciendo el gobierno local a un ente empresario.



La crisis financiera contribuye a promover el uso indiscriminado de soluciones economicistas. El objetivo prioritario es reducir gastos y para ello se busca: reducción de la planta de personal; rebaja de los sueldos; supresión de partidas y privatización de servicios.

Este modelo, aunque tuviese éxito en algún municipio, sería al precio de desnaturalizar su esencia.

2. Injerencia política indebida

Por subordinación sistemática de las autoridades municipales a las directivas de un nivel superior de gobierno y/o de un partido político.

Así, en la primera provincia argentina, Buenos Aires, siguen los municipios sin gozar de autonomía. Por eso, en 1995, el Gobierno Provincial pudo disponer por decreto, en consonancia con la ley provincial 11.582, una serie de disposiciones que deberán acatar los municipios. Por ejemplo una limitación a los gastos que pueden realizar los Concejos Deliberantes al 3% del gasto total del municipio respectivo³.

En los dos modelos descriptos, resulta imposible encarar una reforma administrativa que solo puede implementarse cuando existe un adecuado equilibrio en el gobierno, definido por el maestro Pedro J. Frías como "*actividad técnica políticamente conducida*".

Debe entenderse, aunque cueste, que *la administración sin política, siempre será arbitraria, y la política sin administración siempre será estéril*.

GUÍA PARA UNA REFORMA ADMINISTRATIVA

Hemos redactado³ un esquema de once puntos que sintetiza lo que debería realizarse en un municipio si se desea mejorar su funcionamiento administrativo.

Esta guía sigue un orden lógico entre las acciones que se detallan:

I. Crear o afianzar una unidad orgánica destinada al planeamiento, entendido como instrumento necesario para racionalizar la gestión de gobierno mediante el diagnóstico de las necesidades a satisfacer y el estudio de las alternativas de uso de los recursos disponibles.

II. Incluir en la preparación y el control de ejecución del presupuesto entre las funciones a desarrollar por la oficina de planeamiento.

En lo posible deberá tenderse al Presupuesto por Programas.

III. Efectuar, como actividad permanente, un control de gestión que permita evaluar el cumplimiento de las metas fijadas por el Gobierno Municipal.

IV. El organigrama del municipio debe reflejar fielmente la estructura orgánica del mismo, para lo cual deberá ser actualizado permanentemente.

Como complemento indispensable, conviene consignar en un Manual de Organización y Funciones, las atribuciones delegadas en cada oficina existente, evitando superposiciones y omisiones.

V. Propender a la reglamentación de los trámites administrativos, homogeneizando los procedimientos y disminuyendo el tiempo de demora.

VI. Fijar por escrito las tareas asignadas a cada empleado, lo cual va a permitir que se conozca el rendimiento promedio que puede esperarse del personal, y estimar con mayor precisión la dotación total necesaria, suprimiendo puestos excedentes.

Y al ajustarse la planta del personal, se facilitará así un mejoramiento progresivo de la escala de remuneraciones que haga atractivo el empleo municipal y permita reclutar a personas calificadas, de modo de optimizar el servicio a la comunidad.

VII. Analizar con criterios técnicos la verdadera necesidad de adquisición o arrendamiento de equipos de oficina, en especial de tipo automático, considerando que la simple incorporación de tecnología sofisticada no soluciona por sí sola los problemas administrativos, sin previa racionalización de la gestión y paralela mejora en la calidad de los recursos humanos.

VIII. Perfeccionar el sistema de compras agilizando los trámites respectivos y controlando la real necesidad y buen uso de cada insumo que se incorpore al patrimonio municipal.

IX. Fijar, como pauta básica para el Estatuto del Personal, que debe tratar de unificarse para todos los municipios de la Provincia, el concepto de carrera administrativa fundamentada en el sistema de mérito. Como criterio general, se debería reservar para el personal permanente todos los cargos hasta el nivel directivo, inclusive, destinándose para las funciones específicamente políticas o de confianza personal del Intendente, cargos fuera del escalafón y sin estabilidad.

X. Efectuar la cobertura de los cargos vacantes por ingreso o promoción mediante un sistema objetivo de selección que garantice la designación del aspirante más idóneo, de acuerdo al principio constitucional que establece la igualdad de oportunidades.

XI. Recomendar la creación de un Instituto de Formación y Asistencia Técnica Municipal, financiado conjuntamente por todos los municipios de la provincia que se adhieran, mediante un porcentaje de la partida del personal, a fin de hacer equitativo el esfuerzo.

El Instituto estaría destinado a la capacitación del personal municipal, y a la investigación de los problemas específicos del gobierno local, con el objeto de difundir normas y proyectos que faciliten la gestión.

Mario A. Meneghini*

* Doctor en Ciencias Políticas, especialista en Administración Pública y colaborador permanente de "Civilidad".

Nota: El autor agradecerá el intercambio de información sobre experiencias de reforma administrativa, que conozcan los lectores de "Civilidad". Puede dirigirse la correspondencia a la redacción.

1. Consejo Federal de Inversiones, "*Municipio y Desarrollo en la Argentina*", año 1987, pág. 14.

2. "*La Nación*", 22 de marzo de 1995.

3. Fue adoptada esta recomendación por las "Primeras Jornadas Municipalistas de la provincia de Entre Ríos, 1989, que la incluyó en las Conclusiones de la Comisión N° 3.