

Este documento ha sido descargado de:  
This document was downloaded from:



*Nulan*

**Portal *de* Promoción y Difusión  
Pública *del* Conocimiento  
Académico y Científico**

**<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS**

**+info <http://nulan.mdp.edu.ar/22/>**

## LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

**Carlos Alberto Cermelo**  
*Director del Centro de Investigaciones  
en la Gestión Pública.*  
*Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.*  
*Universidad Nacional de Mar del Plata*

### RESUMEN

El presente ensayo pretende sentar las bases para la organización de la administración pública municipal dentro del proceso de reforma del Estado y en consonancia con la democratización del mismo, que siendo su objetivo central alcanzar un Municipio abierto y participativo, satisfaga en tiempo y forma las necesidades de la sociedad. Puede considerarse como un aporte para ayudar a visualizar cuales son los principales «cuellos de botella» que atraviesan los Municipios, ofreciendo como instrumento para hacer eficiente el gasto público la descentralización, la participación y el enfoque sistémico de la administración financiera.

### SUMMARY

The aim of this essay is to establish the bases for the organization of municipal public administration within the process of state reform, in harmony with its democratization. The central objective is to achieve an open and participative Municipality that satisfies both in time and form the needs of the society. It can be considered as an opportunity to help to identify the main "bottle necks" that they are going through. We other decentralization, participation and a systemic approach to financial administration as instruments for providing efficiency in public expenditure.

Some of the hypothesis, discussion and

Algunas de las hipótesis, afirmaciones y conclusiones que contiene forman parte de la Tesis Doctoral en Ciencias Económicas del autor «Descentralización y Participación en la Administración Pública Municipal» presentada en la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas; y de la ponencia presentada por el mismo en la «2da. Conferencia Internacional del Institut Internacional des Sciences Administratives» realizado en México en julio 1993.

conclusions that the essay contains form part of the author's Doctoral thesis in Economics "Decentralization and Participation in Municipal Public Administration", presented to Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Faculty of Economics, and of the paper presented at the Second International Conference of the 'Institut International des Sciences Administratives', Mexico, July, 1993.

#### PALABRAS CLAVE

Estado - Sociedad - Municipio - Descentralización - Participación - Reforma - Administración Financiera.

#### KEY WORDS

State - Society - Municipality - Decentralization - Participation - Reform - Financial Administration.

#### INTRODUCCION

El estudio y análisis del Estado como agente económico y social y sus distintos grados de relación con la sociedad fue y es motivo de controversias y discusiones. Generalmente las mismas se apoyan en las distintas teorías económicas vigentes en cada época, pero en casi todas ellas el ser humano como tal, objeto principal de las ciencias sociales, ha permanecido al margen.

Como ha expresado Juan Pablo II (1) «El individuo queda sofocado con frecuencia entre los dos polos del Estado y del mercado. En efecto da la impresión a veces de que existe sólo como productor y

consumidor de mercancías o bien como objeto de la administración del Estado, mientras que se olvida que la convivencia entre los hombres no tiene por fin ni el mercado ni el Estado».

La teoría del mercado no puede resolver por sí misma los problemas que plantea el desempleo, la pobreza, la desigualdad de oportunidades. Por otro lado el fracaso de las teorías del Estado benefactor abarcativo en lo económico y social, es incapaz de satisfacer la demanda de libertad y calidad de vida de la sociedad en forma simultánea.

Los problemas que aquejan al Estado parecieran agotarse en la dicotómica disyuntiva intervencionismo-subsidiariedad, sin tener en cuenta que entre ambos extremos existen distintos grados de relación entre Estado y sociedad.

Este debate es insuficiente por considerar en forma casi excluyente la cuestión económica del tamaño del Estado, cuando el eje principal de discusión tendría que ser la implementación de políticas transformadoras de relación Estado-Sociedad, que contemplan por un lado los valores básicos de libertad y democracia, y satisfagan por el otro en forma eficiente las necesidades sociales.

## REFORMA

La necesidad de rearticular la relación Estado-Sociedad, hace adquirir al Municipio una relevancia cada vez mayor.

El agotamiento del modelo de desarrollo en lo económico, se cristalizó en una crisis fiscal que cuestionó el rol del Estado y la eficiencia del mismo. La desconcentración hacia abajo de funciones que antes ejercía, termina en el Municipio como institución receptora de esas responsabilidades, siendo el encargado de buscar alternativas para la satisfacción de las necesidades sociales.

Por ser el Municipio la instancia de gobierno mas cercana a la sociedad y sus necesidades, constituye el campo mas apropiado para la reforma y la interrelación Estado-Sociedad, articulandose formas de participación que quizás en otro orden de gobierno no se alcanzarían.

El proceso de reforma del Estado debe abarcar necesariamente dos grandes instancias:

1. Con respecto a la implementación de políticas públicas municipales se debe alcanzar un modelo **descentralizado y participativo**.

2. Con respecto específicamente a la Administración Financiera del Municipio debe lograrse un modelo sistémico e interrelacionado de los componentes del sistema (Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público y el Control), similar al utilizado por la legislación nacional Ley 24156. Asimismo cada uno de los componentes deberá adecuarse a criterios modernos de administración como lo constituyen: Teoría de Sistemas, Presupuesto Base Cero, Sistema de Contabilidad Integrada de Gobierno, Control de Mérito o Gestión.

## 1- DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN:

El concepto de descentralización es complejo y está íntimamente relacionado a la noción de participación.

En general el fenómeno burocrático está ligado a los procesos centralizadores. La disyuntiva centralización-descentralización es un problema general de todos los estados modernos.

La descentralización involucra dos elementos: por un lado el ámbito institucional y por el otro el ámbito de la sociedad. En el primer caso me refiero específicamente a los organismos e instituciones que son receptoras de las atribuciones, recursos y poder distribuidos

por el gobierno central; en el ámbito de la sociedad a la posibilidad de contar con estructuras aptas que permitan la participación de la comunidad.

La descentralización es un proceso que pretende mayor flexibilidad y agilidad de la gestión pública, acercando y facilitando las relaciones entre la administración y la sociedad. Debe ser vista como la transferencia de la administración central a otros organismos facultados de autoadministración con autonomía jurídica y económica, siendo el ciudadano el actor principal en la gestión, planificación y control de las políticas públicas a través de la participación.

Dicha participación puede ser definida como la capacidad que tiene la sociedad para involucrarse en lo público e influir en los centros de decisión respecto de lo que le afecta.

La descentralización y la participación no constituyen fines en sí mismos, sino que son medios de relación entre el Estado y la Sociedad. Cuando se menciona en este ensayo el término participación se hace referencia a la participación comunitaria que es la actividad de la sociedad tendiente a fomentar la iniciativa de los individuos para la solución de sus problemas.

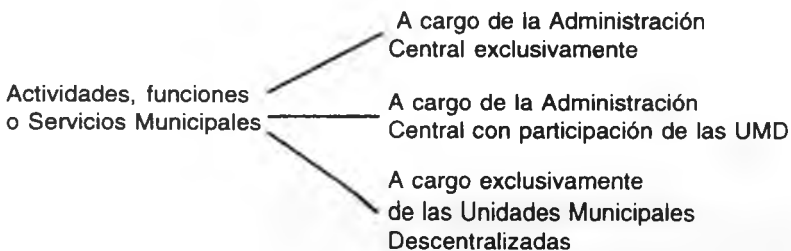
En los Municipios esta forma de participación puede expresarse a través de estructuras preexistentes o bien institucionalizando medios expresos.

El modelo descentralizado tiene como base:

- Administración Municipal Central
- Unidades Municipales Descentralizadas

La Administración Central va a estar constituida por el Poder Ejecutivo con sus Secretarías.

Las Unidades Municipales Descentralizadas son organismos que cuentan con la participación de los vecinos y que tendrán a su cargo la planificación, gestión y control de servicios municipales que posteriormente se van a definir como descentralizables. La cantidad de Unidades Municipales Descentralizadas va a estar en relación con el número de habitantes que posee el Municipio y con la conformación histórica en que tradicionalmente se dividió la ciudad y que tienen relación a su vez con el asentamiento de individuos ligados por motivos sociales, económicos, culturales, religiosos o de razas.



En el cuadro se puede ver que existen actividades o funciones que van a ser cumplidas por la Administración Central, otras que se ejecutarán con participación de las Unidades Municipales Descentralizadas, y por último otras que van a estar en manos de las Unidades Municipales Descentralizadas.

públicos, el equilibrio de la caja y la planificación y presupuestación en tiempo y forma son pilares fundamentales en la transformación de la administración pública.

La administración pública municipal no escapa necesariamente a estas características principales que debe contener las finanzas públicas. Esta se compone de cuatro componentes básicos que son:

2- ADMINISTRACIÓN FINANCIERA:

La segunda instancia en el proceso de reforma es la Administración Financiera del Municipio. En general se entiende por Administración Financiera -según Programa de Reforma Financiera Gubernamental del Ministerio de Economía de la Nación:

«El conjunto de principios, normas, organismos, recursos sistemas y procedimientos que intervienen en las operaciones de programación, gestión y control necesarias para captar los fondos públicos y aplicarlos para la concreción de los objetivos y metas del Estado en la forma más eficiente posible».

- PRESUPUESTO
- TESORERIA
- CONTABILIDAD
- CREDITO PUBLICO

A estos cuatro componentes se puede agregar otro que es fundamental en el manejo de fondos públicos que es el CONTROL.

Estos componentes integran el sistema general de administración financiera, por lo tanto los mismos deben actuar en forma interrelacionada, es decir con un enfoque sistémico en donde cada uno produce y retroalimenta al otro en forma

Es decir que en las finanzas públicas modernas el buen manejo de los fondos



permanente y constante:

La característica principal de este enfoque es en primer lugar la pesibilidad de generar información que alimente a todo el sistema, y en segundo lugar la creación de la figura de Control Interno Municipal por medio de un organismo que dependa de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo y que tenga además por finalidad el control no solamente legal, numérico, contable, formal sino también el control de gestión o de eficiencia. El Control Externo es ejercido por medio del Tribunal de Cuenta de la Provincia.

A su vez en cada uno de los componentes se tendrán que aplicar técnicas modernas de administración.

En PRESUPUESTO se aconseja:

- Resaltar y respetar el Presupuesto como herramienta fundamental para la planificación, la gestión y el control de la hacienda pública. Debe ser elaborado y elevado en tiempo y forma no sólo porque lo distingan las normas legales sino porque la ciudadanía debe conocer con la debida anticipación los planes de gobierno y las prioridades fijadas para la satisfacción de las necesidades sociales.

- Utilizar como estructura presupuestaria el Presupuesto por Programa, que permite determinar no solamente lo que va a gastar el Ejecutivo Municipal en un año, sino también cuales son los programas de gobierno, cuanto se va a gastar en cada uno de ellos, y cuales son las metas u objetivos a alcanzar en los mismos debidamente cuantificados.

- Utilizar como metodología

presupuestaria la denominada Presupuesto Base Cero, que permite año tras año planificar partiendo de lo que la sociedad necesita en el futuro y no de lo que se hizo o se dejó de hacer, estableciendo paquetes de decisión por orden de prioridad.

En CONTABILIDAD se aconseja la utilización de un sistema Integrado que permita relacionar y obtener información simultánea entre todas las ramas contables -Contabilidad de Presupuesto, Contabilidad de Movimiento de Fondos, Contabilidad de Responsable, Contabilidad de Bienes Reales-.

En TESORERIA se recomienda la utilización de presupuesto de caja que determine permanentemente la disponibilidad de fondos, para poder estructurar un cronograma de pagos, y establecer un flujo de fondos permanente.

En CREDITO PUBLICO es aconsejable sólo su utilización para el financiamiento de Obras y Trabajos Públicos, es decir que no debe utilizarse el crédito para absorber erogaciones corrientes que hacen al normal funcionamiento del Municipio.

## CONCLUSION

El aumento de las necesidades sociales cada vez mas diversificadas, conjuntamente con la crisis de los modelos centralistas, plantean como eje principal de discusión la reforma del Estado.

En general todas las propuestas de cambio se han sustentado en la creencia que se puede mejorar su eficiencia revisando simplemente su organización, sin

analizar los fines y las modalidades participativas de la sociedad. La coyuntura externa y las políticas de ajustes estructurales utilizadas para sobrellevarla, agudizó la crisis del Estado centralista.

Por ser el Municipio la instancia de gobierno más cercana a la sociedad la reforma debe tener como eje principal la descentralización y la participación en la planificación, gestión y control de su administración.

En síntesis el contenido mínimo de la reforma de la Administración Pública

Municipal deben ser necesariamente:

1.- Creación de un modelo de administración DESCENTRALIZADO Y PARTICIPATIVO.

2.- Aplicación de un enfoque sistémico integral a la ADMINISTRACION FINANCIERA.

3.- Aplicación de modernas técnicas de administración a las finanzas públicas municipales, como son PRESUPUESTO POR PROGRAMA, PRESUPUESTO BASE CERO, CONTABILIDAD INTEGRADA, CONTROL DE GESTION O DE EFICIENCIA.

## NOTAS

1. Moyano LLerena, Carlos; «Mas allá del Estado y del Mercado», Diario La Nación 7/7/91.
2. Programa de Reforma Financiera Gubernamental del Ministerio de Economía de la Nación. Año 1992.

## BIBLIOGRAFIA

- BORJA, Jordi; «Descentralización y participación ciudadana». Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1987.
- CERMELO, Carlos; «Descentralización y Participación en la Administración Pública Municipal». Tesis Doctoral en Ciencias Económicas presentada en Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Facultad de Ciencias Económicas. Tandil, 1995.
- CROZIER, Michel; «El fenómeno burocrático». Amorrortu. Buenos Aires, 1969.
- KLIKSBERG, Bernardo; «Como transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas». Fondo de Cultura Económica. México , 1989.