

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN**

**Escuela de Gobierno Provincia del Chaco.**

**MAESTRIA EN GOBIERNO Y ECONOMÍA POLÍTICA**

**La Reforma de la Gestión y las Finanzas Públicas en los  
Municipios de 1º Categoría de la Provincia del Chaco.**

**Tesista: Cdra. Fernández María del Carmen  
Director: Dr. Guillermo Schweinheim**

**Cohorte: 2010 - Correo Electrónico: [mdelc@ecomchaco.com.ar](mailto:mdelc@ecomchaco.com.ar)**

## **Agradecimiento**

- A mi director de tesis, Guillermo, por su dedicación y acompañamiento, por la humildad en la trasmisión de los aprendizajes y conocimientos teórico-prácticos.
  
- A los funcionarios, especialmente al Subtesorero de La Plata, a los Subsecretarios de la provincia de Buenos Aires, a los miembros del Tribunal de Cuentas de La Plata, a los funcionarios del Ministerio de Economía y Hacienda de la provincia del Chaco, a los intendentes y referentes en materia administrativa y contable de los municipios de la provincia del Chaco.
  
- Al Tesorero General de la Provincia y al equipo de municipio de la empresa informática de la provincia Ecom Chaco SA, por el apoyo en el estudio del tema desde la Dirección de Proyectos y Sistema de Tesorería General de la provincia del Chaco.
  
- A mi familia, quienes me han ayudado con paciencia y esfuerzo.

## **INDICE**

### **PRÓLOGO**

#### **INTRODUCCIÓN:**

- 1) Referencias y Marco Legal
  - 1.1) Consideraciones sobre el Marco Legal
- 2) Identificación del Problema. Objeto de Estudio. Importancia
- 3) Objetivos de la Investigación
  - 3.1) Objetivos Generales
  - 3.2) Objetivos Específicos
- 4) Justificación
- 5) Metodología
- 6) Marco Teórico
- 7) Antecedentes. Camino Recorrido
  - 7.1) Avances en materia de Administración Financiera y Control
  - 7.2) Sistema de Gestión Municipal - ECOM CHACO S.A.
- 8) Sistematización del Problema

#### **DESARROLLO:**

### **CAPÍTULO I: CONCEPTOS INICIALES**

- I.1) Administración Financiera
- I.2) Información
- I.3) Enfoque Sistémico
  - I.3.1) La Ley de Administración Financiera y el Enfoque Sistémico
- I.4) Accountability

I.5) La Publicidad de los Actos de Gobiernos y la Información Contable

I.6) El Gerenciamiento de los Municipios

## **CAPÍTULO II: REFORMA MUNICIPAL Y FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS**

II.1) La Reforma Municipal

II.2) Reformas y Sistemas de Administración Financiera y Gestión en Municipios de Otras Provincias

II.2.A) Provincia de Buenos Aires: Sistema RAFAM

II.2.B) Provincia de Santa Fe: Rosario y Rafaela

II.3) Las Funciones y Competencias de los Gobiernos Municipales

II.4) Nuevas Competencias en los Municipios de Primera Categoría de la Provincia del Chaco

## **CAPÍTULO III: LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN E INFORMACIÓN FINANCIERA EN LOS MUNICIPIOS DE PRIMERA CATEGORÍA DE LA PROVINCIA DEL CHACO**

III.1) Sistema de Gestión Municipal. Aplicación en los Municipios. Aspectos Relevantes. Opiniones de los Actores

III.2) Recursos Humanos. Formación y Capacitación. Dotación de las Áreas de Administración Financiera

III.3) Análisis Individual de los Municipios de Primera Categoría: Características del Municipio. Estado de los Sistemas de Administración Financiera.

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFÍA**

## **ANEXOS**

## PRÓLOGO

El presente trabajo de tesis centra su interés en el nivel de desarrollo de los sistemas de administración financiera, como productores de información contable, financiera y de gestión en los municipios de primera categoría de la Provincia del Chaco, y su incidencia en la aplicación de políticas públicas.

La constitución de la República Argentina, en su artículo 1, expresa: *“La nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal...”*, para luego, en su artículo 5º dejar claramente sentada la necesidad de la existencia de un régimen municipal en las provincias: *“Cada provincia dictará para sí una constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal**, y la educación primaria...”*, agregando en el título segundo - Gobiernos de Provincia- en el artículo 123: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5º asegurando **la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”**”*.

La provincia del Chaco, en su estructura legal e institucional, cumple el requerimiento impuesto por la Constitución Nacional, aunque con inconvenientes a la hora de propiciar la real autonomía, sobre todo en los aspectos de Administración y Control.

Los municipios de primera categoría de la provincia del Chaco representan un 14,7% del total de municipios (10/69), concentrando en ellos el 65,5% de la población de la provincia, y en total son responsables del 52% de los fondos coparticipables a municipios, que para el año 2012 representaron la suma de 656 millones de pesos, un 11 % del total de la coparticipación federal recibida por la provincia del Chaco ese mismo año.

En el presente trabajo se analiza en primer lugar la red de disposiciones legales a las que deben atenerse los municipios en materia de Administración Financiera y Control. Posteriormente se exponen las acciones más significativas que se han llevado a cabo con el objetivo de mejorar los sistemas de información y de administración financiera en los municipios de la provincia. Luego se observan los niveles de avance de los municipios de primera categoría en cuanto a la implementación de sistemas de gestión e información municipal y el grado de desarrollo de los sistemas de administración financiera en los municipios.

Una vez analizada la situación actual en relación a lo expuesto en el párrafo anterior, se exponen los fundamentos sobre la necesidad de la gestión municipal mediante “gerenciamiento público”, para lo cual es indispensable la producción de información con todas sus características, sobre todo las de relevancia y oportunidad, y la relación de esta necesidad con la existencia de sistemas de administración financiera integrados y eficaces. En este punto, se incluyen datos de entrevistas, información de municipios de otras provincias como el de Rafaela y Rosario en la provincia de Santa Fe y La Plata en la provincia de Buenos Aires, como también entrevistas a funcionarios provinciales de Buenos Aires.

Teniendo en cuenta las funciones tradicionales y las nuevas que han ido asumiendo en los últimos años los municipios, se observan las necesidades de información de las gestiones municipales, la disponibilidad de la información para la sociedad y la influencia que tiene la existencia de sistemas adecuados de información en el cumplimiento de la publicidad de los actos de gobierno.

Se incluyen además datos empíricos surgidos de relevamientos efectuados en los distintos municipios acerca de los sistemas utilizados en su administración, lo que, a la luz de lo analizado en cuanto a la oferta provincial de software expone el grado de aprovechamiento de las herramientas disponibles, y en caso negativo, los motivos por los que no hacen uso de las mismas.

En lo que respecta a los recursos humanos de los distintos municipios de primera categoría, observamos la realidad de un modo general y desde aspectos como su formación, capacitación y capacidades para la implementación de las reformas necesarias.

Seguidamente, se reseñan los distintos intentos de unificación de procedimientos y sistemas de información municipal y sistemas de administración financiera de municipios realizados en la provincia, sus dificultades y resultados.

Finalmente se presenta la conclusión como producto del análisis de las páginas que componen el presente informe de tesis y fundamentalmente de la información recolectada, de las experiencias vividas durante la etapa de investigación, combinadas con los conocimientos adquiridos en más de 20 años de experiencia en un organismo público en directa relación con los municipios de la provincia, sugiriendo un camino a seguir para lograr la implementación gradual de un gerenciamiento de municipios, a la luz de los requerimientos actuales de la sociedad y las posibilidades crecientes que nos brinda la tecnología a la que se tiene acceso.

## **INTRODUCCIÓN**

### **1- REFERENCIAS Y MARCO LEGAL**

En cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Nacional en sus artículos N° 5 y 123, la Constitución de la Provincia del Chaco, en su artículo N° 182 de la sección séptima, versa lo siguiente: *“Todo centro de población constituye un municipio autónomo, cuyo gobierno será ejercido con independencia de otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución, de la ley orgánica que dicte la Cámara de Diputados o de la Carta Orgánica Municipal, si correspondiere”*. Inmediatamente, en el siguiente artículo determina las tres categorías de municipios para la provincia, tomando un único criterio de división basado en la cantidad de habitantes de los centros poblacionales. Así, y tal como lo dispone la Ley Orgánica Municipal en su artículo N° 7, los municipios se dividen en:

- Primera Categoría: más de 20.000 habitantes
- Segunda Categoría: más de 5.000 y menos de 20.000 habitantes
- Tercera Categoría: Hasta 5.000 habitantes

A los municipios que se encuadren en la primera categoría se les reconoce la facultad, mediante el art. 185 de la constitución provincial, de dictar su propia carta orgánica *“sin más limitaciones que las contenidas en esta constitución...”*

Para aquellos municipios que no estén facultados a dictar su carta orgánica, como así los que, teniendo esa posibilidad no lo hayan hecho, rige en la provincia del Chaco la ley N° 4.233, denominada “Ley Orgánica Municipal”. Según dicha ley, la autonomía municipal del artículo 5° de la Constitución Provincial significa *“...Instaurar un gobierno municipal dotado especialmente de la facultad de disponer de sus bienes y recursos, del cumplimiento de sus fines propios y de organización administrativa de los recursos locales; conformando un régimen autónomo de carácter técnico-administrativo y funcional que convierta a los municipios en factores de la descentralización territorial.”*

La provincia del Chaco, cuya constitución fue sancionada en el año 1957 y reformada en el año 1994, incluyó el sistema municipal bajo la doctrina de la “autonomía” municipal, que, si bien está mencionada en la Constitución Nacional, fue iniciada con la sanción de la constitución de la provincia de Santa Fe en el año 1921 que contenía en su articulado la posibilidad del dictado de sus propias cartas orgánicas a los municipios.

No obstante el reconocimiento de la autonomía municipal, en la provincia del Chaco, el control externo de la administración municipal es asignado

exclusivamente a una institución provincial (en la que las municipalidades no tienen influencia directa a la hora de su formación, constitución y control) como es el Tribunal de Cuentas de la Provincia, con sede únicamente en la capital provincial, ubicada en uno de los extremos de la geografía provincial, y con posibilidades de recurrir sus fallos ante el poder judicial, hasta el año 2012 ante el Superior Tribunal, por la falta de formación de la Cámara Contencioso Administrativa.

Siguiendo la tendencia de la ley nacional N°24.156, la provincia del Chaco sancionó en el año 2000 la ley provincial N°4.787 de Organización y Administración Financiera del Sector Público Provincial, con un espíritu claro de provocar una reforma en la Administración Provincial. Sin embargo, como la misma ley expresa en su artículo 5° inc. “a”, quedan excluidos del alcance de sus disposiciones *“las municipalidades de la provincia del Chaco.”*

En lo que se refiere a la “administración y contabilidad” rige para los municipios una resolución del Tribunal de Cuentas de la Provincia, la resolución N° 14/96 denominada “Reglamento Para Municipios (De Contabilidad y Administración Financiera)”. La misma determina los procedimientos a seguir, detallando aspectos que van desde la elaboración del presupuesto, hasta los comprobantes y libros que deben ser utilizados. Esta resolución es dictada por el organismo de control externo en uso de las facultades que le otorga la ley N° 4159<sup>1</sup> en su artículo 6° inc. “3 – D” que lo faculta para *“Dictar el reglamento de contabilidad y administración financiera para municipalidades”*.

Los municipios dictan ordenanzas de orden meramente práctico y formal para organizar el trabajo diario y cumplir con los requerimientos comprendidos en la resolución 14/96 del Tribunal de Cuentas de la Provincia.

## **1-1. CONSIDERACIONES SOBRE EL MARCO LEGAL**

Lo expuesto hasta el momento nos ubica en un modelo de administración municipal con una autonomía reconocida constitucionalmente, tal como lo dice la ley orgánica municipal, referida a los asuntos “técnico-administrativos”<sup>2</sup> y que en la realidad de la vida de los gobiernos locales, los hace dependientes en gran medida de la “protección” del ejecutivo provincial para desarrollar cualquier política que trascienda las funciones tradicionales referidas a la administración de los asuntos locales clásicos.

---

<sup>1</sup> Ley provincial N° 4.159. Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco

<sup>2</sup> Ley provincial N°4.233. Ley Orgánica Municipal. Artículo 5.

En cuanto a la Administración Financiera, el sector público provincial se rige por una ley provincial de Administración Financiera<sup>3</sup>, en línea con la ley de Administración Financiera Nacional N° 24.156, que excluye de su ámbito a los municipios.

En materia de Administración Financiera los municipios deben ajustarse a la resolución N° 14/96 del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco<sup>4</sup>, donde no tienen voz ni voto, y carecen de cualquier incidencia en su conformación.

En este punto se observa una clara diferencia con el sector público provincial, el cual, estando sometido al control externo del Tribunal de Cuentas por disposición constitucional, tiene la facultad de dictar sus propias normas de administración financiera a través del Poder Legislativo; en tanto los municipios, teniendo autonomía reconocida por la constitución provincial, no lo pueden hacer ya que deben ajustarse a una resolución de un organismo de control.

El Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco dicta la resolución que reglamenta la contabilidad y administración financiera municipal por determinación de una ley provincial<sup>5</sup> que invoca sus facultades jurisdiccionales, sin que ello sea objeto de observación o planteos de inconstitucionalidad por parte de los gobiernos municipales.

La Constitución de la Provincia en su artículo 178 inc. 2, cuando se refiere a las facultades jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, le atribuye dos facultades jurisdiccionales:

- a) Aprobar o desaprobar las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos de cada ente, y
- b) Tramitar y decidir en los juicios de cuentas y administrativos de responsabilidad.

La Constitución Provincial no asigna al organismo de control la facultad de legislar en materia alguna, para eso la misma constitución prevé instituciones como el Poder Legislativo a nivel provincial y los Concejos Deliberantes a nivel municipal.

Se observan diferencias entre las normas que rigen la administración financiera a nivel provincial, con una ley más dogmática que otorga posibilidades para la creatividad y mejora de la administración, y la resolución que rige a las municipalidades, rígida, programática y apartada de la tendencia de la ley

---

<sup>3</sup> Ley provincial N° 4.787. Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Financiera del Sector Público Provincial.

<sup>4</sup> Resolución N° 14/96. Reglamento Para Municipios (De Contabilidad y Administración Financiera).

<sup>5</sup> Ley provincial N° 4.159. Régimen del Tribunal de Cuentas.

provincial. Estas diferencias condicionan el desarrollo y cualquier intento de unificación de información de los sistemas de Administración Financiera municipal con la provincia, aspecto deseable a los fines de implementar un gerenciamiento municipal y mejoras en la información disponible tanto para quienes gobiernan como para los gobernados.

## **2- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA. OBJETO DE ESTUDIO. IMPORTANCIA**

La presente Tesis pretende indagar sobre el nivel y desarrollo de los sistemas de administración financiera y la producción de información contable, financiera y de gestión en los municipios de primera categoría de la provincia del Chaco para el periodo 2011-2012.

Los avances en estos aspectos, en particular en los sistemas de Administración Financiera, y las situaciones que condicionan o impiden que se logren los mismos, forman parte de la agenda política de los funcionarios involucrados en la modernización del estado. Por otra parte, no es menor la preocupación de funcionarios y especialistas por la exposición de la información en rendiciones de cuenta y sobre todo, en informes útiles para la toma de decisiones de los distintos actores, para los que el estado es parte de su entorno específico y como tal los influye de manera directa.

A pesar del interés de funcionarios, políticos y la sociedad en general, el sector académico no le ha dedicado investigaciones y publicaciones al tema de la administración financiera municipal, teniendo en cuenta que los municipios administran buena parte de los fondos coparticipables. Para el año 2012 el 11% de la coparticipación recibida por la provincia del Chaco, a lo que hay que sumar los fondos provenientes de programas provinciales y nacionales, aportes del tesoro nacional y provincial y la recaudación por impuestos y tasas locales, lo que los ubica administrando una masa de fondos públicos significativa.

En la Provincia del Chaco, si bien existen publicaciones sobre Administración Financiera y reforma del estado, no se ha puesto mayor atención a su aplicación en los municipios, siendo éstos de gran importancia en la administración de la cosa pública, teniendo en cuenta tanto su distribución geográfica como la magnitud de los fondos que administran, y más aún, aspectos como la cercanía de su gobierno a los ciudadanos y las posibilidades de interacción que conlleva dicha proximidad física.

El presente trabajo y sus resultados pretende brindar una herramienta útil en el análisis y proyección de un cambio hacia la reforma y modernización de los

sistemas de administración financiera de los municipios, atendiendo a la tendencia global hacia la mejora continua en lo que se refiere a información que se brinda a la sociedad, mejoramiento de servicios e incorporación de conceptos de calidad en los procesos, temas de los que la administración pública no puede mantenerse al margen en la actualidad. También pretende aportar material de consulta y apoyo a nivel académico en distintos foros (terciarios, universitarios) ante la dificultad de obtener trabajos que aporten conocimientos sobre el tema municipios, su administración y gestión en la provincia del Chaco.

Por otra parte, el comienzo de una etapa de implementación del “gerenciamiento” en el área de municipios, lo que implica una profesionalización de los mandos medios y la incorporación de conocimientos y herramientas de administración modernas, es inexorable conforme avanza el interés de los ciudadanos por el conocimiento de la gestión de gobierno. Por esto, es importante el estudio de las situaciones que influyen a la hora de avanzar en las reformas necesarias a fin de contar con un sistema de información municipal adecuado a las necesidades de la gestión.

### **3- OBJETIVOS**

#### **3-1. OBJETIVOS GENERALES**

1. Analizar los principales factores que han determinado los niveles de avance en los procesos de implementación de Sistemas de Información Municipal en la provincia del Chaco en el marco del convenio provincial N° 30 (Anexo N°1).
2. Evaluar el grado de desarrollo de los sistemas de administración financiera municipal en los municipios de primera categoría para el período 2011 - 2012.

#### **3-2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Identificar el peso relativo de los siguientes factores como determinantes del grado de avance en los procesos de implementación de sistemas de administración financiera municipal:
  - Nivel de desarrollo de programas de gobierno provincial que incentiven, promuevan y financien la implementación de sistemas de información municipal.
  - Nivel de instrucción y/o formación de recursos humanos.
  - Capacidades tecnológicas.

#### **4- JUSTIFICACIÓN**

En el desarrollo de funciones en la administración pública de la provincia del Chaco, precisamente en la Tesorería General de la Provincia, hemos observado las dificultades que afrontan los intendentes y funcionarios municipales en su administración financiera. Estas dificultades se manifiestan al momento de elaborar informes tanto para los organismos de control como para entidades nacionales e internacionales, sea para la obtención de créditos o bien para ingresar a programas de distinta índole y que son de interés para sus localidades.

Al observar esta situación comenzó el interés sobre el estado de los sistemas de administración financiera y gestión de los municipios de la provincia del Chaco, realizando los primeros relevamientos que dieron lugar a un estudio<sup>6</sup> sobre el tema, en el que se recabaron datos empíricos sobre aspectos considerados importantes para el desarrollo de dichos sistemas. El estudio fue elaborado el año 2010 y es incorporado a la presente tesis.

En el campo académico se carecen de investigaciones sobre el desarrollo de los sistemas de administración financiera municipales.

En el ámbito de la Provincia del Chaco el Gobernador Capitanich en una conferencia en la Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco, sostuvo con respecto a esta cuestión: *“...hoy es un cuello de botella que no podemos resolver inmediatamente...”* *“...estoy convencido que los procesos de reforma llevan tiempo, son complejos y es necesario contar con políticas públicas que se mantengan en el tiempo”*. El convencimiento del gobernador de la provincia sobre la necesidad de avanzar en una reforma de los sistemas de administración financiera de la provincia, compartido desde mi visión profesional, también forma parte de la motivación de la investigación.

A cargo de la Dirección de Proyectos y Sistemas de la Tesorería General de la Provincia del Chaco he participado en congresos y seminarios a nivel nacional, en los cuales pude advertir que los problemas con la administración financiera y gestión de los municipios no son exclusivos de la provincia del Chaco. Sin embargo, provincias como Buenos Aires y Santa Fe han logrado avances en la administración financiera de sus municipios, lo que contribuyó a la idea que el cambio es posible.

---

<sup>6</sup> Estudio de Elaboración Propia. Año 2010. Elaborado en el marco del Taller de Tesis Metodología de la investigación Cuantitativa - Escuela de Gobierno Provincia del Chaco. Maestría en Gobierno y Economía Política

En gran parte de la bibliografía utilizada tanto en la carrera de grado como en el desarrollo de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, la existencia de una administración eficiente de estado se presenta como aspecto importante para el diseño y desarrollo de las políticas públicas. Sin embargo, se observa que los sistemas de administración en los municipios afrontan serias dificultades para generar la información en las condiciones óptimas para la toma de decisiones.

El conjunto de conocimientos surgidos de las distintas vertientes mencionadas generó el convencimiento sobre la necesidad de investigar el tema elegido: “La reforma de la gestión y las finanzas públicas en los municipios de primera categoría de la provincia del Chaco”.

Los resultados de la investigación servirán a quienes tengan responsabilidades en los gobiernos provincial y municipal en el diseño y desarrollo de las políticas públicas en materia de administración financiera y gestión, a docentes y alumnos interesados en profundizar sus conocimientos sobre los sistemas de gestión y administración financiera de los municipios y también a quienes se propongan avanzar en futuras investigaciones sobre los temas abordados.

## **5- METODOLOGÍA**

La presente tesis es de carácter cualitativa en la que se han obtenido datos a través de entrevistas y observaciones. El énfasis se sitúa en la definición e interpretación de términos teóricos relacionados al tema de la administración financiera y su aplicación al objeto de estudio.

Mediante las herramientas utilizadas se intenta comprender los paradigmas existentes, interpretar situaciones culturales, detectar grupos que influyen en situaciones actuales y pueden incidir en posibles cambios y descubrir las falencias para luego concluir con una propuesta de redefinición de los paradigmas, modelos y sentido, en busca de una situación óptima.

Con el propósito de complementar los conocimientos teóricos y los datos extraídos de informes oficiales, se realizaron entrevistas con actores del sistema de municipios, completando las mismas con representantes de todos los municipios objeto de estudio: los de primera categoría de la provincia del Chaco, con observación no participativa en el lugar de trabajo y entrevistas guiadas con el objeto de obtener los datos necesarios.

El universo de estudio comprende los diez municipios de primera categoría de la provincia del Chaco. El encuadre en la categoría se realiza teniendo en cuenta la

cantidad de habitantes arrojada por el último censo poblacional. La unidad de análisis es observada para los años 2011-2012.

En el cuadro N° 1 se exponen los diez municipios con su población y distancia de la capital provincial.

**CUADRO N°1**

<b>MUNICIPIO</b>	<b>POBLACIÓN (*)</b>	<b>DISTANCIA DE LA CAPITAL PROVINCIAL (km)</b>
Resistencia	290.000	0
Pres. Roque Sáenz Peña	97.000	169
Barranqueras	55.000	7
Villa Ángela	41.000	194
Fontana	32.000	7
General San Martín	28.000	110
Charata	27.000	274
Quitilipi	25.000	143
Las Breñas	23.000	257
Machagai	22.000	121

\*Redondeado en miles

La unidad de análisis es observada para los años 2011-2012.

## **6- MARCO TEÓRICO**

La cuestión de la implantación de sistemas de administración e información financiera, sea a nivel nacional, provincial o municipal, y los factores que condicionan su implementación, ha sido abordada desde distintos enfoques teóricos como en la teoría general de sistemas<sup>7</sup>, bajo el cual la administración general y la administración pública en particular pueden ser entendidas como un conjunto de sistemas integrados. A su vez, cada uno de ellos puede considerarse como un conjunto de procesos, actividades y tareas que producen algún resultado final, servicio al ciudadano o actor, o bien resultados de carácter intermedio.

Los sistemas de administración e información financiera y control constituyen uno de los sistemas principales que brindan resultados de carácter intermedio y sirven

---

<sup>7</sup>KAST, Fremont y ROSENZWEIG, James (1993), “Teoría general de los sistemas: aplicaciones para la organización y gestión”, en Ramió, Carlés y Ballart, Xavier, Lecturas de Teoría de la Organización, INAP, año 1993 Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado Volumen I

de apoyo a los procesos de toma de decisiones operativas y diseño de políticas públicas.

Desde este enfoque, Schweinhein<sup>8</sup> define que la secuencia típica de las reformas administrativas puede ser expresada en los siguientes términos

- La Gestión Pública puede ser entendida como un conjunto de sistemas integrados.
- Cada uno de tales sistemas pueden ser entendido como un conjunto de procesos, actividades y tareas orientadas a producir ciertos resultados y garantizar funciones estatales básicas.
- El correcto funcionamiento de los sistemas depende de un adecuado diseño de los procesos de gestión.
- La implantación e interrelación entre los distintos sistemas administrativos supone una secuencia típica consistente en la adopción de las normas legales y reglamentarias, el diseño de los procesos incluidos su soporte informático, la fase de sensibilización y capacitación de autoridades, gerencia pública y operadores de los sistemas, el ajuste, mantenimiento y mejora de los mismos y finalmente el logro de los resultados esperados.

Tal como lo señala el mismo autor, este enfoque es claramente limitado por el hecho de no preguntarse por los resultados esperados en cuanto al funcionamiento de los sistemas ni por las condiciones institucionales, económicas, sociales, tecnológicas, organizacionales, políticas y de liderazgo que condicionan los procesos de reforma.

En torno a la primera cuestión, distintas posturas más doctrinarias que teóricas, han intentado dar cuenta del “para que” de las reformas de los sistemas administrativos y de gestión pública, en particular, el denominado enfoque de Nueva Gestión Pública o el enfoque de Gestión Por o Para Resultados<sup>9</sup>.

Estos enfoques doctrinarios han señalado la importancia que reviste la reforma administrativa en el actual contexto de globalización capitalista, y del papel que le toca a las administraciones públicas prestando los servicios estatales requeridos

---

<sup>8</sup> Guillermo F. Schweinhein, Presidente de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP). Ponencia presentada en el V Congreso de Administración Pública. San Juan, Argentina, del 27 al 29 de mayo de 2009.

<sup>9</sup> “Para una Mirada latinoamericana” Consejo Científico del CLAD (1998).

tanto para la ciudadanía como para el funcionamiento del sistema económico y social. Al diseñar una gestión eficaz, eficiente, económica y de calidad orientada por resultados de valor para la sociedad, se impone la reforma de la administración y la información financiera, directamente vinculada al mejoramiento de la producción institucional del sector público orientado por los criterios señalados anteriormente.

Reformar la administración financiera implica actuar también sobre los mecanismos de programación y administración de los recursos reales (humanos y materiales) que posibilitan la producción de los bienes y servicios que requieren las políticas de mediano y corto plazos y que se instrumentan anualmente en el presupuesto público.

Dicha reforma de la administración financiera, conjuntamente con la de los restantes sistemas administrativos (sistemas horizontales que cubren toda la administración pública), es un instrumento fundamental para mejorar sustantivamente la gestión pública. Se considera al sistema presupuestario como “bisagra” que, a la vez de ser parte de la administración financiera, es una herramienta básica para la concreción de las políticas de mediano y corto plazos. Makón (2007)<sup>10</sup> denomina a este modelo, acciones administrativas para concretar una “Nueva Gestión Pública”.

La Teoría de la Nueva Gestión Pública, en su aplicación en la Argentina, parte del criterio de que la reforma en administración financiera, es decir de los sistemas que lo integran (presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad), es parte de la reforma administrativa del estado e implica un profundo cambio en la administración y gestión de los recursos financieros del sector público. Por tanto, se considera que la administración financiera es un tema sustantivo del funcionamiento del Estado y, en forma indirecta, en su relación con la sociedad.

Los sistemas que conforman la administración financiera están interrelacionados; ello significa que en el diseño e instrumentación de la reforma de los sistemas que la conforman se contemplan las necesarias compatibilidades y consistencias existentes entre las respectivas normas, metodologías y procedimientos a utilizar en cada uno de ellos. Ello no obsta que, temporalmente, la reforma de un sistema en particular se defina como prioridad en relación a otro u otros, y pueda ser encarado como punto de partida de una reforma integral.

Esta concepción de administración financiera implica ligar la gestión al registro y, por lo tanto, significa un verdadero proceso de reingeniería en la programación y

---

<sup>10</sup> MAKÓN, Marcos (2007), “La gestión orientada a resultados, el presupuesto público y los sistemas administrativos de apoyo”, Revista ASAP N° 42, Buenos Aires: ASAP.

administración de los recursos tecnológicos, humanos y financieros del sector público. Al mismo tiempo posibilita que dicha gestión sea transparente, además de garantizar a los órganos de control en particular y a la ciudadanía en general el cuidado en el accionar de los funcionarios públicos.

Se deduce entonces que el sistema de administración e información financiera del sector público es condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr la reforma de la administración financiera, escalón primario para avanzar hacia los principios de la Nueva Gestión Pública.

También se destaca la importancia de los sistemas de administración e información financiera en términos de rendición de cuentas de los gobernantes democráticos y los administradores públicos, no sólo en los términos más acotados planteados por la Nueva Gestión Pública, sino en términos de la teoría democrática. Así O'Donnell (1998) destaca la importancia que cobra el “accountability horizontal” para el funcionamiento de las instituciones democráticas. En particular para América Latina, señala la importancia del accountability horizontal para morigerar los efectos negativos de la democracia delegativa.

En tal sentido, la implantación de sistemas de administración e información financiera y control interno a nivel municipal no sólo deben ser entendidos como una estrategia para la mejora de la eficacia, la eficiencia y la economía de la producción institucional pública, sino también como un mecanismo que contribuye a la obligación de responder ante la responsabilidad que ha sido conferida, tanto a los órganos de control institucionales como ante las instancias legislativas o deliberativas (concejos deliberantes) o frente a las organizaciones de la sociedad civil, la prensa y la ciudadanía en su conjunto.

Para O'Donnell (1998)<sup>11</sup>, el Accountability Horizontal “*opera mediante una red de poderes relativamente autónomos (instituciones), que pueden examinar y cuestionar y, de ser necesario, sancionar actos irregulares cometidos durante el desempeño de los cargos públicos*”. Desde esta perspectiva, la representación y el accountability conforman la dimensión republicana de la democracia: la existencia y vigencia de una clara distinción entre los intereses públicos y privados de los funcionarios.

El accountability horizontal característico de la democracia representativa, según O'Donnell (1998), no existe o es extremadamente débil en las democracias delegativas. Más aún, puesto que los gobernantes delegativos ven a las

---

<sup>11</sup> O'Donnell Guillermo (1998), “Accountability Horizontal”, Ágora, Buenos Aires

instituciones que efectivizan el accountability horizontal como impedimento contra su misión y hacen persistentes esfuerzos para trabar su funcionamiento.

Sin embargo, aún cuando la teoría política se ha preocupado por la implantación de mecanismos de accountability horizontal, poco nos dice acerca de las condiciones ambientales que pueden favorecer u obstaculizar las reformas en los sistemas de administración e información financiera.

La teoría de la contingencia<sup>12</sup> en sus diversas expresiones, señala la importancia de tener en cuenta dicho ambiente o factores estructurales o contingentes que pueden afectar el desempeño de las organizaciones públicas y sus procesos de cambio.

Como ejemplo podemos citar el proceso de modernización del estado que llevó adelante la Municipalidad de Olavarría<sup>13</sup>, en cuyo desarrollo se redefinieron todas las áreas y circuitos administrativos. Uno de los aspectos consistió en analizar la imagen del organismo (...) *“...en el imaginario colectivo, las oficinas públicas corporizan el desorden, el mal gusto, la oscuridad, en tanto los empleados públicos hacen lo propio con la burocracia, la abulia y el mal trato, situaciones que impiden el cuidado del ambiente en el trabajo y con ello la propuesta de modernización del estado.”*

Se han destacado como factores contingentes en los procesos de cambio de los sistemas administrativos, variables como la interrelación con otras organizaciones del ambiente. En el caso de nuestro objeto de estudio, no solo con la sociedad sino principalmente con el gobierno provincial, la complejidad y diferenciación del sistema económico y social en el cual se desenvuelve la acción gubernamental y el funcionamiento de la administración. En este caso, se tienen en cuenta los distintos municipios de la provincia del Chaco, de acuerdo con su tamaño, población y desarrollo económico y social, el nivel de modernización general, la infraestructura tecnológica en información y comunicación y el nivel de capacitación y formación de los recursos humanos, y los factores vinculados al liderazgo.

La teoría de sistemas nos da un marco analítico que permite estudiar los niveles de modernización y los distintos componentes de la reforma de la administración e información financiera. La teoría de la contingencia, por otra parte, nos señala la

---

<sup>12</sup> LAWRENCE, Paul y LORSCH, Jay (1993), “Organización y ambiente”, en Ramió, Carlés y Ballart, Xavier, *Lecturas de Teoría de la Organización*, INAP, Madrid.

<sup>13</sup> Mónica Iturburu. (2007) *Estrategias de Cambio en los Municipios*, (pág. 13). La Plata, Subsecretaría de Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires - “El caso de reubicación espacial y reorganización administrativa en la Municipalidad de Olavarría” Página 13.

importancia de identificar los factores ambientales, contextuales y contingentes que intervienen en dicho proceso de reforma. En términos más amplios, la doctrina de la Nueva Gestión Pública señala el sentido de estas reformas en términos de la mejora de la eficacia de la acción de gobierno, mientras que la teoría del Accountability Horizontal da significación al sentido que las reformas de la administración e información financiera y control tienen para el funcionamiento de las instituciones democráticas.

## **7- ANTEDECENTES. CAMINO RECORRIDO**

Las reformas administrativas que han sido desarrolladas por el Estado Nacional desde el año 1992, con la sanción de la ley N° 24156, fueron tomadas por el gobierno de la provincia del Chaco en el año 2000, con la sanción de la ley provincial N° 4.787 de Administración Financiera y Control Interno, para impulsar una reforma integral en los sistemas de gestión de recursos financieros y de control interno del Estado Provincial. Esta ley provincial excluye de su ámbito de aplicación a las municipalidades. Hasta el cierre de la investigación y en lo que a normativa se refiere, las municipalidades no han acompañado el proceso de reforma de la administración provincial y nacional.

En el año 2004 se sanciona la ley provincial 5.429<sup>14</sup>, creándose el Sistema de Información Municipal (SIM), cuyo objetivo según lo expresa dicha ley en su artículo 2 es *“...recabar y exponer en forma centralizada y sistemática la información referente a la gestión pública municipal...”*, estableciendo al final de dicho artículo que *“... para ello, el SIM deberá desarrollar un sistema uniforme de información que permita conocer la situación administrativa-financiera de los distintos municipios de la provincia.”*

La ley impone obligación de alimentar dicho sistema con las informaciones que éste determine, con plazos iguales a los exigidos para las rendiciones de cuenta ante el organismo de control externo, y facultando al Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco a controlar su cumplimiento y, en su caso, imponer sanciones a los que no atiendan sus obligaciones de informar.

Con posterioridad, en el mes de febrero de 2008, el gobierno provincial impulsó un nuevo modelo, a través de la resolución N° 121/08 de la Secretaría General de la Gobernación, y en el marco del decreto provincial 511/00 a través de la firma por parte de los intendentes del convenio N°30/2008 (Anexo N° I) en el cual se expresaba el compromiso del estado provincial y los municipios de llevar adelante

---

<sup>14</sup> Ley Provincial N° 5.149 Chaco. Creación del Sistema de Información Municipal.

acciones de acuerdo al régimen federal de responsabilidad fiscal planteado en la ley nacional N° 25.917<sup>15</sup> y la ley provincial N° 5.483<sup>16</sup> por medio de la cual la provincia del Chaco se adhiere a la ley nacional. Por medio de estas herramientas se establece la gradual incorporación de todos los municipios al sistema de información financiera adoptado por la provincia.

A través del mencionado convenio marco, los intendentes acuerdan avanzar en materia de modernización en la gestión municipal, posibilitando a los responsables de las cuentas públicas municipales obtener mayor transparencia en la recepción de los recursos y en la aplicación de gastos. Otro objetivo del convenio es lograr avances en la obtención de información homogénea que pueda someterse a un proceso de agregación para la obtención de datos válidos y pasibles de comparación.

## **7-1. AVANCES EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL**

A pesar de los sucesivos intentos a través del dictado de normas tendientes a la implementación de sistemas de administración financiera y control, o de sistemas de información municipal, en la práctica los avances han sido escasos o nulos, lo cual evidencia fallas de origen en los distintos intentos ya que en la mayoría de los casos, en lugar de ofrecer herramientas para mejorar la administración municipal, significaron mayor carga administrativa al agregar tareas de información sin una verdadera reforma en los sistemas que producen la misma. Esta situación pone de manifiesto también que las motivaciones que impulsaron los distintos intentos, no siempre respondían al deseo de mejorar las administraciones municipales sino a la necesidad de los gobiernos provinciales de contar con información sobre las gestiones de los municipios.

En un estudio previo realizado en la cátedra de Metodología de la Investigación Cuantitativa - Taller de Tesis, Escuela de Gobierno de la Universidad de General San Martín, se analizó el nivel de informatización de la administración en los municipios. Para ello se constataron las siguientes variables:

- Existencia de sistemas de administración financiera centralizados (presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público en base única)
- Publicación de las acciones de gobierno en página web
- Metodología de pagos y cobranzas (medios electrónicos o manuales)
- Disponibilidad de conectividad en las localidades

---

<sup>15</sup> Ley Nacional N° 25.917. Creación del Régimen de Responsabilidad Fiscal.

<sup>16</sup> Ley Provincial N° 5.483 Chaco. Adhesión a la Ley Nacional N° 25.917.

Seguidamente se expone una reseña de dicho estudio realizado en los municipios para el año 2010:

*Variables:*

*Se utilizaron variables cualitativas y cuantitativas. Además para el desarrollo del trabajo se generaron variables propias a las que se asignaron valores de acuerdo a la investigación.*

*Variables Cualitativas:*

- *Categoría de Municipios*
- *Conexión a Internet*
- *Página Web*
- *Participación en el Sistema de Información Municipal (SIM)*
- *Cobranzas y Pagos vía electrónica*
- *Base Unificada para Presupuesto, Tesorería y Crédito Público*

*Variables Cuantitativas:*

- *Población (Continua)*
- *Coparticipación Recibida año 2010 (Continua)*

*Variable Generada*

- *Nivel de Innovación de la Gestión (Continua)*

*En base a las seis variables cualitativas relacionadas a la modernización de la gestión de los municipios, se genera una nueva variable cuantitativa que se define como “Nivel de Innovación en la Gestión” de tipo numérica. Se le asigna un valor entre cero y cinco (0; 5). El cinco representa el máximo nivel de innovación en la gestión, mientras que el nivel cero representa el mínimo.*

- *Variables Ficticias por categoría de municipio:*

*Descripción de las variables en términos de sus estadísticos descriptivos (media, desvío estándar, máximos y mínimos)*

- *Variables Cuantitativas por Categoría de Municipio*

- *El 14,7% de los municipios son de primera categoría, los mismos albergan al 65,5% de la población y detentan el 59,9% de la coparticipación. Mientras que el 33,8% son de segunda categoría,*

*donde residen un 23,9% de la población y se adjudican 23,9% de la coparticipación. Un 51,5% son de tercera categoría, alojando en ellos al 10,6% de la población y recibiendo el 16,2% de la coparticipación.*

- Del análisis de los estadísticos descriptivos para las variables cuantitativas coparticipación en millones y población se desprende lo siguiente:*

*La variabilidad en ambas variables es mayor en los municipios de primera categoría, esto se refleja en el coeficiente de variación (CV) cuyos valores duplican y triplican a los de segunda y tercera categoría.*

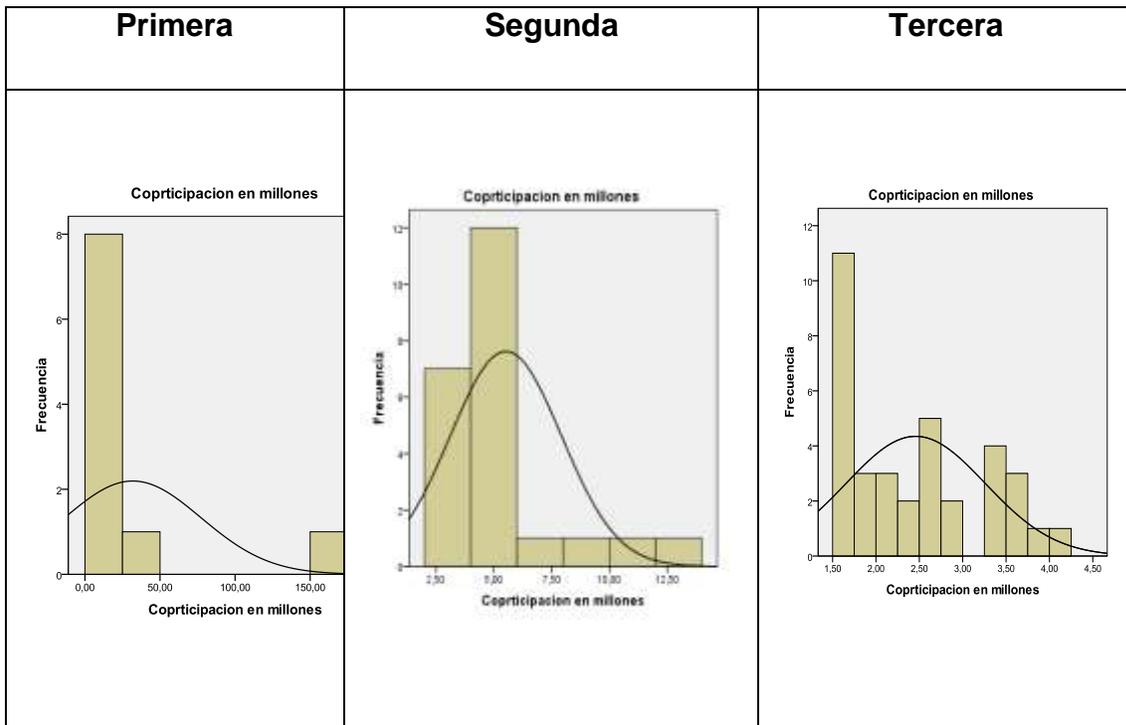
*En los municipios de tercera categoría la variabilidad de la variable coparticipación exhibe los valores más bajos, indicándonos una distribución más pareja de los recursos coparticipables entre estos municipios con respecto a los demás. Esto se puede observar en el cuadro N° 2 y en la figura N° 2.*

**CUADRO N° 2**

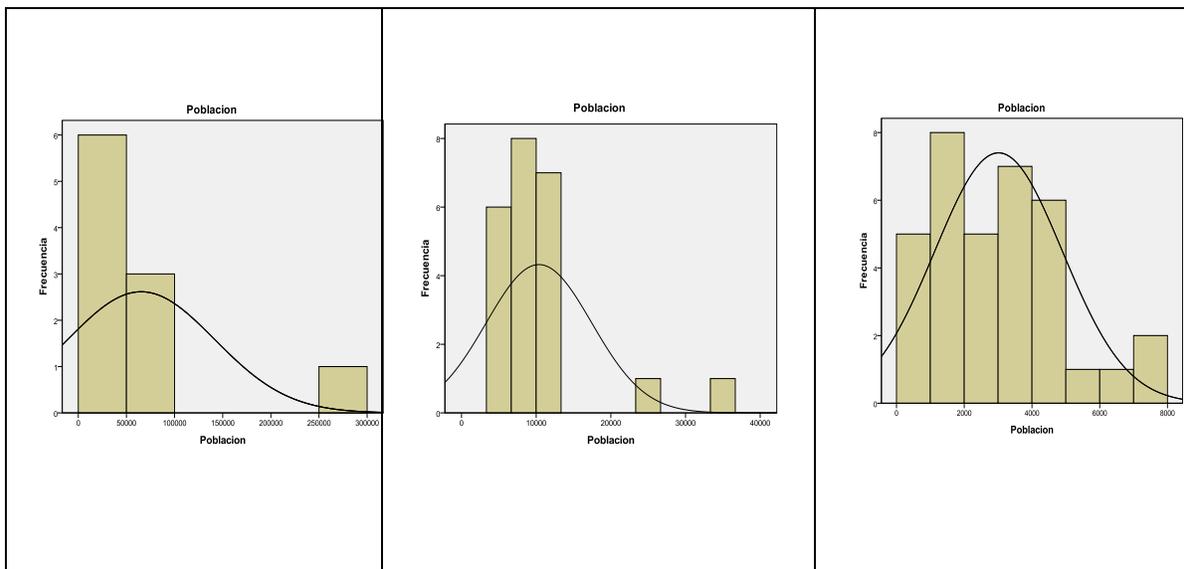
	<b>CATEGORIA</b>					
	<b>Primera</b>		<b>Segunda</b>		<b>Tercera</b>	
	<b>Suma</b>	<b>%</b>	<b>Suma</b>	<b>%</b>	<b>Suma</b>	<b>%</b>
<b>Municipios</b>	10	14,7%	23	33,8%	35	51,5%
<b>Población</b>	653427	14,7%	23	33,8%	35	51,5%
<b>Coparticipación en millones</b>	318,81	59,9%	127,00	23,9%	86,03	16,2%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Asuntos Municipales de la provincia del Chaco

**FIGURA N°1**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Asuntos Municipales de la provincia del Chaco



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Asuntos Municipales de la provincia del Chaco

**CUADRO Nº 3**

<b>Categoría</b>	<b>Estadísticos</b>	<b>Coparticipación en millones</b>	<b>Población</b>
Primera	N	10	653427
	Media	31,9	65343
	Desv. típ.	45,5	76267
	CV	142,6%	116,7%
	Mínimo	9,1	26550
	Máximo	157,6	275476
Segunda	N	23	238541
	Media	5,5	10371
	Desv. típ.	2,4	7074
	CV	43,6%	68,2%
	Mínimo	2,9	3991
	Máximo	12,1	36665
Tercera	N	35	105470
	Media	2,5	3013
	Desv. típ.	0,8	1887
	CV	32,7%	62,6%
	Mínimo	1,6	461
	Máximo	4,2	7838

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Asuntos Municipales de la provincia del Chaco.

○ *Variables Cualitativas*

*Del análisis de las variables cualitativas se desprende lo siguiente:*

- *Más de la mitad de los municipios, un 56% carecen de conexión a internet.*
- *Solo el 12% de los municipios tiene página web.*

*Esta realidad condiciona la innovación en la gestión. A estos indicadores se suma un nivel muy bajo de participación en el Sistema de Información Municipal solo el 7% de los municipios lo hace.*

**CUADRO N° 4**

<b>Variables Cualitativas</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>
Conexión a Internet	44%	56%
Página Web	12%	88%
Cobranzas y pagos Vía Electrónica	37%	63%
Base Unificada para Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público	12%	88%
Participación en el SIM	7%	93%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Asuntos Municipales de la provincia del Chaco

o *Variables Cualitativas por Categoría de Municipio*

*Si las variables cualitativas se analizan por categoría de municipio se observa que:*

- *Los municipios de primera categoría presentan niveles muy superiores con respecto a los de segunda y tercera.*
- *El 80% de los municipios de primera categoría tiene página web. Los de segunda y tercera categoría muestran un 0% en esta variable.*
- *Los municipios de tercera categoría exhiben nivel “0” (cero) en cuatro de las cinco variables observadas.*

**CUADRO N° 5**

<b>Categoría</b>	<b>Variables Cualitativas</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>
Primera	Conexión a Internet	80,0%	20,0%
	Página Web	80,0%	20,0%
	Cobranzas y pagos Vía Electrónica	90,0%	10,0%
	Base Unificada para Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público	70,0%	30,0%
	Participación en el SIM	50,0%	50,0%
Segunda	Conexión a Internet	78,3%	21,7%
	Página Web	0,0%	100,0%
	Cobranzas y pagos Vía Electrónica	69,6%	30,4%

	Base Unificada para Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público	4,3%	95,7%
	Participación en el SIM	0,0%	100,0%
Tercera	Conexión a Internet	11,4%	88,6%
	Página Web	0,0%	100,0%
	Cobranzas y pagos Vía Electrónica	0,0%	100,0%
	Base Unificada para Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público	0,0%	100,0%
	Participación en el SIM	0,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Asuntos Municipales de la provincia del Chaco

○ *Variable Generada “Nivel de Innovación en la Gestión”*

A partir de las seis variables cualitativas observadas se construye una nueva denominada “Nivel de Innovación en la Gestión”, de tipo cuantitativa toma valores que van de cero a cinco (0; 5). El valor cinco representa el mayor nivel de innovación en la gestión y se da cuando el municipio toma valores “SI” en las cinco variables observadas en el apartado anterior. El valor cero constituye el nivel más bajo en el nivel de innovación en la gestión y se da cuando el municipio presenta valores “NO” en las variables observadas en el apartado anterior.

Del análisis de esta nueva variable “Nivel de Innovación en la Gestión” en los municipios por categoría se observa que:

- En promedio el nivel de innovación en la gestión en los municipios de primera categoría duplica los niveles que presentan para la misma variable los municipios de segunda categoría.
- En los municipios de tercera categoría la variable en cuestión muestra un nivel promedio casi nulo.

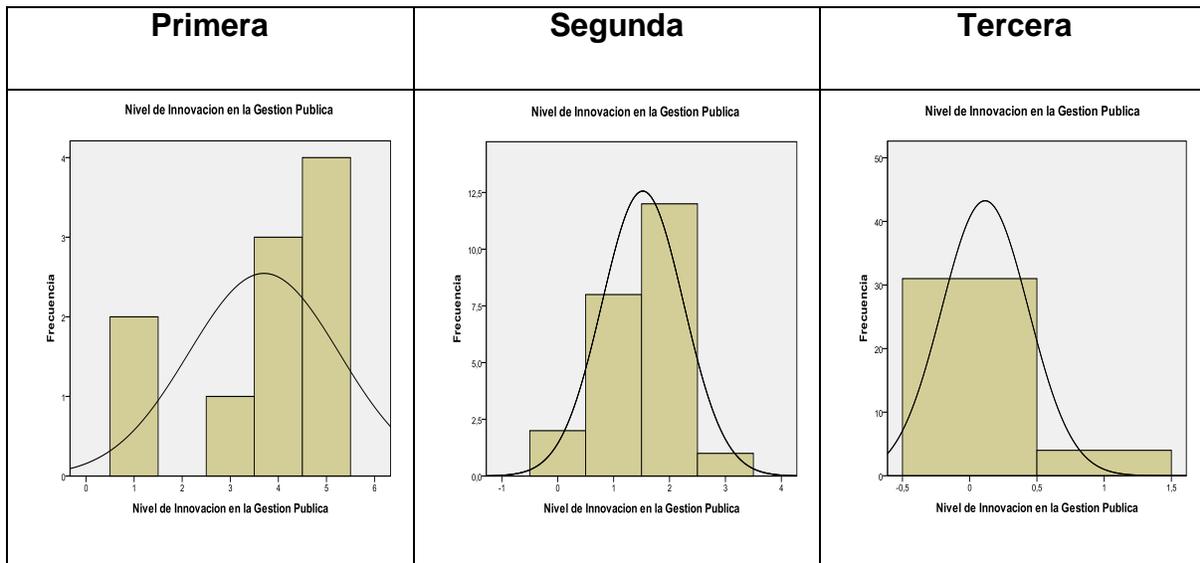
**CUADRO N° 6**

<b>Nivel de Innovación en la Gestión</b>				
<b>Categoría</b>	<b>Media</b>	<b>Desviación típica</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>
Primera	3,7	1,6	1,0	5,0
Segunda	1,5	0,7	0,0	3,0
Tercera	0,1	0,3	0,0	1,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Asuntos Municipales de la provincia del Chaco

En la figura N° 2 se presenta la distribución de frecuencia de la variable generada “nivel de innovación en la gestión”

**FIGURA N° 2**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Asuntos Municipales de la provincia del Chaco

- Los municipios de primera categoría presentan niveles muy superiores en todas las variables con respecto a los de segunda y tercera.
- Mientras que el 80% de los municipios de primera categoría tiene página web, los de segunda y tercera categoría muestran un 0% en esta variable.
- Los municipios de tercera categoría exhiben niveles nulos en cuatro de las cinco variables observadas.

Analizando los resultados del estudio, cabe la pregunta: **¿cuáles han sido los factores que han condicionado el avance en la implementación de los Sistemas de Administración Financiera y de Control a nivel municipal en la provincia del Chaco?**

## **7-2. SISTEMA DE GESTIÓN MUNICIPAL – ECOM CHACO S.A.**

En medio de los intentos del gobierno provincial en el camino de una reforma de los sistemas de administración municipal, irrumpe en escena el Sistema de Gestión Municipal (SGM), surgido como atención al pedido de dos municipios de primera categoría, en el año 2003.

Las municipalidades de Resistencia y Villa Ángela solicitaron a la empresa Ecom Chaco S.A. (empresa de propiedad del estado provincial), el desarrollo de un sistema que atienda y brinde solución a problemas precisos de su administración. La empresa fue más allá de las necesidades puntuales que originaron el pedido, y desarrolló un sistema capaz de integrar todos los módulos de la administración financiera municipal, incluyendo además tareas específicas de la gestión municipal.

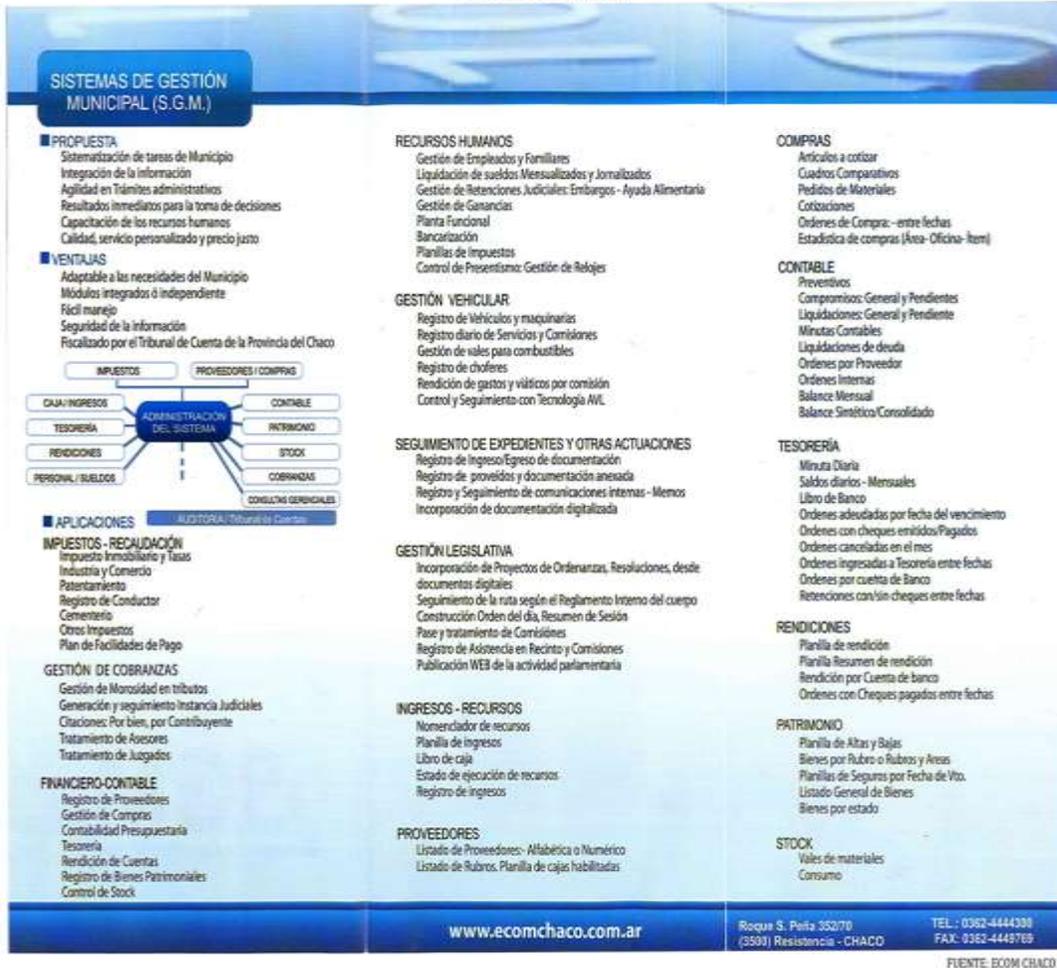
El sistema se comenzó a probar en el año 2004 en ambas municipalidades.

De todos los intentos realizados, la elaboración del SGM resultó la única alternativa con la capacidad de satisfacer las necesidades de los tres actores principales: por una parte, sistematizar la administración financiera de los municipios en un sistema integrado que procese sus datos (aunque no lo hacía por partida doble) y le brinde la información necesaria para el desarrollo de sus políticas; por otra parte, brindar al gobierno provincial la información necesaria para los análisis que desee elaborar en relación con las finanzas municipales, y por último, estandarizar los informes con destino al accountability horizontal, es decir, las rendiciones de cuenta al Tribunal de Cuentas de la Provincia.

El grado de avance en el sistema, su implementación en mayor o menor medida, así como las causas que determinaron los avances se analiza en el cuerpo del trabajo.

En la figura N° 3 se ilustran los contenidos del sistema de gestión municipal (SGM) (Anexo 2) - desarrollado por la empresa Ecom Chaco S.A.

**FIGURA N° 3**



## 8- SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

Para realizar un diagnóstico de las unidades administrativas que permita identificar situaciones problemáticas, nos planteamos los siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es el nivel de desarrollo de los programas de gobierno que incentiven, promuevan y financien la implementación de sistemas de gestión e información municipal?
- ¿Cuál es el nivel de instrucción o formación de los recursos humanos?
- ¿Cuáles son las capacidades tecnológicas?
- ¿Cuáles con los factores a tener en cuenta para analizar las posibles reformas administrativas en los municipios de primera categoría del Chaco?

## **DESARROLLO**

### **CAPITULO I: CONCEPTOS INICIALES**

Se desarrollan a continuación los conceptos técnicos presentes en el cuerpo de la tesis. No se trata de una transcripción literal de definiciones sino que incluyen interpretaciones y aspectos relacionados con la realidad, ya sea nacional, provincial o municipal.

#### **I-1. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**

Se ha indicado como objetivo del presente trabajo, analizar los avances en los sistemas de Administración Financiera en los municipios de primera categoría de la provincia del Chaco. Es importante por lo tanto, definir esta expresión, referida a la Administración Pública, teniendo en cuenta que, si bien comparte principios con la actividad privada, la Administración Pública tiene principios, objetivos y fines propios, que están relacionados con la existencia misma del Estado como ente de existencia necesaria.

Según Koontz y Wehrich<sup>17</sup> *“La administración es el proceso de diseñar y mantener un entorno en el que, trabajando en grupos, los individuos cumplan*

---

<sup>17</sup> Koontz y Wehrich, Harol y Heinz. Administración. Una perspectiva Global. 1998. Mc Graw Hill. México

*eficientemente objetivos específicos”*. Continúan diciendo que el concepto queda consumado cuando los administradores realizan todas las funciones básicas, como planear, organizar, dirigir y controlar.

La administración se aplica a cualquier tipo de organización, así las mismas tengan o no fines de lucro, ya que la administración persigue el cumplimiento, en la medida definida por los administradores, de los criterios de eficacia y eficiencia.

El problema cobra importancia cuando es necesario obtener resultados a través de otros, es decir que “administrar” es lograr que se ejecuten las tareas previstas (eficacia) utilizando de la mejor manera los recursos disponibles (eficiencia), lo que implica optimizar la productividad de la organización. Administrar significa “gobernar”, “servir”, “cuidar”, “regir”, “proveer lo necesario”.

En este punto, si ubicamos hipotéticamente a los criterios de eficacia y eficiencia en dos extremos de un segmento, la Administración Pública se posiciona más cerca del extremo de la eficacia que de la eficiencia, en orden a que se ocupa de satisfacer necesidades básicas y por lo general urgentes, y en cuyo cumplimiento muchas veces no se repara en la optimización, en pos del logro de la acción.

Como dice Peter Drucker<sup>18</sup>, “Es más importante hacer las cosas adecuadas (eficacia) que hacer las cosas bien (eficiencia)...”. Este es el criterio seguido por los administradores públicos en gran parte de las definiciones estratégicas que comprometen los fondos públicos, al contrario del criterio que generalmente adopta el administrador de una organización con fines de lucro.

Por último, a lo dicho sobre *Administración* se agrega el significado de *Financiera* en el marco de la expresión compuesta *Administración Financiera*.

---

<sup>18</sup> Peter Drucker extraído de LAS HERAS Jose María. Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental .3ra Edición. Editorial Buyatti año 2010 Pagina 53

En cumplimiento de sus funciones específicas e indelegables, el Estado necesita recursos, y los recauda por distintos medios, para luego aplicarlos de acuerdo a lo previsto en sus definiciones, políticas estratégicas plasmadas en el presupuesto. Esta actividad, la de obtención de recursos monetarios y su aplicación es la actividad financiera del Estado.

El desarrollo de esta actividad financiera del Estado abarca distintos y complejos aspectos en el cual coexisten diversos elementos. Concretamente, según Martín, los elementos que integran el fenómeno financiero son los siguientes<sup>19</sup>: **Políticos**, *dado que cada operación financiera presupone una elección a priori de fines y medios para su realización;* **Económicos**, *por cuanto los medios requeridos en toda operación financiera son de naturaleza económica;* **Jurídicos** *dado que cada una de las operaciones financieras del Estado está regulada por normas y principios de derecho público;* **Sociales**, *porque todas las operaciones financieras tienden a la satisfacción de necesidades públicas;* y **Administrativos**, *es decir, lo relacionado con la parte funcional o técnica de cada operación.*

En la dimensión del aspecto administrativo de los fenómenos financieros del estado, se encuentra el sentido de la expresión Administración Financiera, como parte de las Finanzas Públicas, y cuyo objeto es estudiar, analizar y elaborar normas técnicas aplicables al elemento administrativo de las operaciones, tanto en el marco operativo como de control.

## **I-2. INFORMACIÓN**

La Administración concebida como un proceso compuesto por funciones básicas o esenciales, tiene como combustible a otro proceso muy importante, que es el proceso de toma de decisiones.

---

<sup>19</sup> José María Martín. Introducción a las Finanzas Públicas. 2da. Edición. Editorial Depalma.

En el proceso de toma de decisiones, que podríamos sintetizar como los pasos necesarios para elegir adecuadamente entre dos o más opciones a fin de resolver una situación problemática, el combustible necesario es la **información**.

Como dice Las Heras <sup>20</sup> *“información es todo conjunto de datos y conocimientos racionalmente organizados en función de un objetivo establecido.”* Para que la gran cantidad de datos que se generan constantemente en la actividad del Estado se puedan convertir en información útil para el proceso de toma de decisiones de la administración del mismo, es necesario un procesamiento eficaz y eficiente, de modo que esa información esté disponible en tiempo y forma óptimos para permitir a los responsables tomar las decisiones adecuadas.

En el proceso de convertir los datos en información útil y oportuna, se requiere contar con un adecuado Sistema de Administración Financiera.

La información financiera válida y confiable que se genera a través de un Sistema de Administración Financiera eficaz y eficiente, hace realidad el accountability horizontal, posibilitando que los organismos de control cumplan con sus objetivos y logren prevenir o exteriorizar posibles actos de corrupción o simplemente desviaciones de los procedimientos por parte de las gestiones de gobierno, colaborando de esta manera en la eficacia y eficiencia de las acciones administrativas.

No obstante, el accountability no debe convertirse en el fin último de la implementación de un sistema de administración financiera, sino que el sistema será diseñado para lograr la eficiencia en la registración y la producción de información financiera del estado, tomando conciencia de la importancia que tiene en sí mismo el hecho de contar con herramientas que provean de la información confiable, oportuna, relevante y suficiente para la toma de decisiones en todos los niveles de la administración pública. Una vez logrado este objetivo, la misma

---

<sup>20</sup> José María Las Heras Estado Eficaz 2da. Edición Editorial Osmar D. Buyatti

información servirá como input en el proceso de accountability y retroalimentación de la gestión.

### **I-3. ENFOQUE SISTÉMICO**

Una definición de sistemas expresa: *del latín sistema, un systema es un módulo ordenado de elementos que se encuentran interrelacionados y que interactúan entre sí. El concepto se utiliza tanto para definir a un conjunto de conceptos como a objetos reales dotados de organización.*<sup>21</sup>

Existen muchas definiciones de sistema. De la mayoría de ellas se extraen expresiones análogas sobre sus atributos esenciales en cuanto a que representan:

- 1) Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados;
- 2) Conjunto de objetos o conceptos que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objetivo.

Un sistema es un conjunto de funciones que operan en armonía o con un mismo propósito, y que puede ser ideal o real.

Por definición entonces, todo sistema posee un conjunto de normas o reglas que regulan su funcionamiento, y como tal puede ser entendido, aprendido, enseñado, y por sobre todas las cosas, es dinámico y susceptible de ser mejorado y perfeccionado.

En este trabajo no se habla de la teoría de sistemas sino de un “enfoque” o “visión” sistémica como forma de abordar los problemas inherentes a la administración de los recursos del Estado, teniendo en cuenta que si bien un sistema está compuesto por un conjunto de partes, las mismas al integrarse dentro del sistema tornan a éste indivisible en partes independientes; cada parte tiene características que no tendría si se separa del sistema. Así también el

---

<sup>21</sup> Recuperado de página web: <http://definicion.de/sistema/>

sistema posee características y cualidades como un todo, que sus partes no tienen en forma separada.

Las características principales de un sistema provienen de la interacción entre sus partes, las cuales se rigen por las normas del sistema, que como se dijo pueden ser mejoradas y perfeccionadas, pero aún así serán las que gobiernen la interacción ordenada de sus componentes.

El enfoque sistémico de la administración pública, no debe ser comprendido como un conjunto de gráficos y líneas de mando y proceso, sino como la posibilidad de creación, mediante la interacción correcta, de una sinergia entre las partes integrantes que posibilite conseguir los mejores resultados en el manejo de los recursos de que dispone el Estado para el cumplimiento de sus fines, intentando no quedar preso de la rigidez de lo escrito y otorgarle la importancia que necesita la creatividad en atención a lo cambiante, dinámico y flexible de la realidad.

Dice Las Heras<sup>22</sup> que *“Una visión sistémica en la comprensión de nuestros problemas contribuirá para resolver las demandas de la administración pública, sus resultados y su forma de auditarlos”*.

### **I-3.1. LA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y EL ENFOQUE SISTÉMICO**

La administración financiera moderna aplica este enfoque de sistemas, y en Argentina se ve plasmado en la redacción de la “Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”. Dicha ley incluye el

---

<sup>22</sup> LAS HERAS Jose María. Estado Eficiente. Administración Financiera Gubernamental .3ra Edición. Editorial Buyatti - 2010

concepto de sistemas en muchas partes de su articulado, siendo para destacar el artículo 5º que expresa lo siguiente: <sup>23</sup>

“La administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí:

- Sistema presupuestario;
- Sistema de crédito público;
- Sistema de tesorería;
- Sistema de contabilidad.

Cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos”.

Se habla entonces de un “enfoque sistémico”, por el convencimiento de que los sistemas deben ser aplicados a las estructuras, y para ello es necesario conformar equipos de trabajo que sean capaces de entenderlos, aprenderlos y tomar conciencia de que son la parte activa en los procesos. Por otra parte, estos equipos deben conocer las reglas del sistema en profundidad, no solo para su cumplimiento sino también para formar parte en la retroalimentación necesaria en la mejora de los mismos. Esto lleva a remarcar la importancia de un adecuado plan de capacitación y formación permanente a todo nivel de los recursos humanos.

El enfoque de los problemas de la administración pública a través de la visión sistémica, requiere un cambio de cultura que propicie actitudes que hagan posibles nuevos paradigmas y hábitos en la relación de los individuos con las reglas, los clientes internos y externos, y con su ambiente en general en el área de la administración pública.

---

<sup>23</sup> Ley N° 24156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Art. 5.

En la definición de sistemas se menciona que la interacción de las partes es realizada en pos de un objetivo (u objetivos) común(es), los que deben estar claramente definidos y ser conocidos por sus integrantes en todo momento, y es un desafío de la gestión que los mismos puedan internalizarse en los encargados del trabajo; de esta manera es posible crear incentivos y obtener más y mejores resultados.

#### **I- 4. ACCOUNTABILITY**

El término se origina en el latín *accomptare*, que significa “a cuenta” y de *computare* que significa “calcular” y a su vez deriva de “putare” que quiere decir contar. Aparece en Estados Unidos en los años 60 para llegar a Europa en los 70.

Según un artículo publicado en la página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile <sup>24</sup>

*Accountability o rendición de cuentas, es un concepto ético que nace en la cultura anglosajona, y una de las primeras organizaciones preocupadas por este tema fue el Institute of Social and Ethical Accountability, una organización internacional sin fines de lucro que desde 1996 busca promover la rendición de cuentas. También para las organizaciones no gubernamentales e instituciones sin fines de lucro aparece como un concepto importante, y es así como en 2005 se firmó la "Carta de la rendición de cuentas".*

*Según los autores Bruce Stone, OP Dwivedi, y Joseph G. Jabbra existen 8 tipos de rendición de cuentas: moral, administrativo, político, de gestión, comercialización, jurídico y judicial, circunscripción relación y profesional.*

*Para Schedler hay matices que separan los dos conceptos: accountability y rendición de cuentas. El accountability conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar entonces que accountability es la rendición obligatoria de cuentas.*

---

<sup>24</sup> [http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/rendicion-de-cuentas-accountability](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/rendicion-de-cuentas-accountability)

En nuestro país, la ley N° 24.156 <sup>25</sup>, instituye los organismos de control interno y externo en sus títulos VI y VII, creando la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, que estarán a cargo del control interno y externo respectivamente. Además, en el capítulo II, crea una comisión parlamentaria mixta revisora de cuentas, que debe, entre otras funciones, analizar la memoria anual remitida por la Auditoría General de la Nación.

En la provincia del Chaco, la Constitución Provincial instituye los organismos de control interno y externos, y son, Internos: Sección VI, Capítulo 1, Fiscal de Estado (art 172 C.P.), la Contaduría General (Art. 175 C.P.) y Tesorería General (Art. 176 C.P.), y Externo: Sección VI, Capítulo 2, El Tribunal de Cuentas de la Provincia (Art. 177 y sig. C.P.).

El accountability se expresa, tanto a nivel nacional como provincial, en la obligación de rendir cuentas ante los organismos instituidos por la ley, y encierra aspectos de forma y estructura particulares de acuerdo a las actividades que se deben controlar.

Este aspecto es importante a la hora de diseñar y proyectar reformas o avances en los sistemas de administración financiera, ya que trazan límites que condicionan los procesos. Es necesario por lo tanto que los organismos de control compartan las necesidades y deseos de mejora, prestando su colaboración en la adaptación de procesos, reformulación de normas y todo aquello que, sin menoscabar la importancia del control en la rendición de cuenta, permita la innovación y el avance en los sistemas.

---

<sup>25</sup> Ley Nacional N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

## **I-5. LA PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO Y LA INFORMACIÓN CONTABLE**

En una primera aproximación al objeto de estudio puede sostenerse que la información contable es indispensable para cumplir con la obligación de rendir cuenta ante el Concejo Deliberante Municipal y el Tribunal de Cuentas de la Provincia. También es posible entender que la publicación de los resultados de la información financiera municipal haciendo uso de las posibilidades tecnológicas actuales como ser la web, mejora la rendición de cuentas ante la ciudadanía, de modo directo, ante la prensa en general y facilita la evaluación de la responsabilidad de las acciones de gobierno.

Estas cuestiones no han sido hasta ahora profundizadas en particular para la provincia del Chaco. No se ha realizado un estudio sistemático de los niveles de avance en los procesos de implantación de sistemas de administración o información financiera a nivel municipal. Tampoco se han estudiado los condicionantes institucionales, económico-sociales, tecnológicos, organizacionales, políticos y de liderazgo que hayan influido en estos avances.

Si bien el interés de la investigación es el estado de los sistemas de administración e información financiera de los municipios, solo se investigaron los municipios de primera categoría de la provincia del Chaco, excluyendo a los de segunda y tercera categoría. La decisión de incluir solo a los municipios de primera categoría se tomó atendiendo a la dimensión de su administración, la disponibilidad de recursos humanos y por la composición de los presupuestos.

## **I-6. EL GERENCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS**

Al momento de abordar el tema del gerenciamiento en los municipios en general surge un primer obstáculo a superar, que no reviste carácter institucional, legal, económico o financiero. Se trata de la resistencia al término “gerenciamiento” por parte de los actores políticos, actores principales y necesarios en cualquier proceso de mejora.

Al repasar los conceptos de administración, se encuentra que los gerentes son aquellos que se encargan de llevar adelante la organización y ejecución de las definiciones incluidas en los planes estratégicos. Dentro de las funciones administrativas básicas están las de *planear, organizar, dirigir y controlar*. La administración pública, con sus características que le son propias, por tratarse de administración, tiene las mismas funciones, con la ventaja de que tiene un marco legal que institucionaliza y asigna claramente las responsabilidades para el cumplimiento de cada una de estas funciones.

Así, como ejemplo, el Poder Ejecutivo comparte con el Poder Legislativo la tarea de planificación a nivel estratégico, en la fijación de objetivos generales mediante las leyes de presupuesto. Las funciones de “dirección” están claramente asignadas al Poder Ejecutivo, por ejemplo a nivel nacional según el Artículo 99 inc. 1 de la CN<sup>26</sup> es atribución del presidente de la nación ser “...*el jefe supremo de la nación, jefe de gobierno y responsable político de la administración del país*”.

El gerenciamiento dentro de la administración pública es llevado a cabo por los funcionarios y empleados con atribuciones para la toma de decisiones en sus respectivos sectores. En la actualidad, el ejercicio de las funciones gerenciales exige conocimientos de administración que pueden ser incorporados a la administración pública municipal mediante la contratación de profesionales en la materia o a través de un adecuado plan de capacitación.

La tendencia de los últimos años de la década de los noventa fue la tercerización de tareas inherentes a los empleados y funcionarios, instalándose en la conciencia colectiva el término gerenciamiento para denominar a este proceso de tercerización de tareas. Las consecuencias que se atribuyen a las políticas

---

<sup>26</sup> Constitución de la Nación Argentina 1853-1994. Artículo 99 inc. 1, Capítulo Tercero, Sección Segunda

implementadas en los años noventa estigmatizaron el vocabulario gerencial, relacionándolo con prácticas perjudiciales para la administración pública.

La aversión al término gerenciamiento, tan arraigado en el ambiente político ligado sobre todo a sectores medios de corte populista y en los gremios y sindicatos, crea un clima en contra de las modificaciones sugeridas en cualquier administración que se transforma en la principal resistencia al cambio, y como surge en los niveles con responsabilidades en la dirigencia. Es rápidamente transferido a los recursos humanos e inciden haciendo que los empleados adopten las mismas actitudes de resistencia, intentando mantener el status quo de la administración.

El gerenciamiento de los municipios implica cambios en las modalidades y formas de gestionar resultados. Aquella gestión orientada a la reconversión de la estructura debe emprender el camino hacia un gobierno más independiente, responsable y cercano a la sociedad a la cual se debe. En este sentido, como lo señala Iturburu<sup>27</sup> *“...colaboran factores intangibles como la visión, el liderazgo, la capacidad de generar equipos de trabajo y el compromiso de las máximas autoridades municipales, así como las características culturales de la población y el perfil del empresariado”*. Si bien existe una escasa posibilidad de operar con certeza sobre estos factores, es indudable la presencia de otros sobre los que se puede incidir para fortalecer los procesos de cambio, esperando que la exposición de los resultados logre generar un cambio de mentalidad y así se pueda influir sobre los factores intangibles mencionados.

La implementación de un modelo gerencial en los municipios se elabora desde el principio del circuito administrativo, con la planeación. La manifestación de un adecuado proceso de planeación será la confección del presupuesto.

---

<sup>27</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. Dirección Nacional de Estudio e Investigación “Municipios Argentinos”

Actualmente predomina en la confección de los presupuestos municipales el estilo administrativista, en el que la previsión de partidas no siempre está ligada a las políticas proyectadas para el período de su vigencia, sino que se proyecta un presupuesto teniendo en cuenta las partidas del anterior con correcciones inflacionarias y de rubros adicionales que resulten significativos. Esta práctica se arraiga en los estamentos de la administración dando como resultado la pérdida de la noción en cuanto a la importancia que reviste para una administración adecuada, el contar con una herramienta fundamental como es un presupuesto real y claro.

## CAPITULO II

### II-1. LA REFORMA MUNICIPAL

El tema de las reformas municipales ha sido analizado y ha merecido la atención de especialistas e investigadores. Amado (2005) <sup>28</sup>ha estudiado de modo sistemático los obstáculos e incentivos y el comportamiento político institucional que han tenido los responsables de la gestión pública, para que los avances en la reforma de los estados provinciales y de sus sistemas de administración financiera y control sean escasos a pesar de contar con amplias posibilidades de financiamiento externo.

Uña (2004) <sup>29</sup>ha expuesto a partir de un estudio del Banco Mundial (2006) denominado *Institutional and Governance Review*, las distancias entre las medidas formales adoptadas, los (relativos) procesos implementados y los resultados obtenidos tanto en las reformas de nivel nacional como a escala provincial.

Schweinheim (2009) <sup>30</sup>ha planteado el conjunto de desafíos que enfrentan los estados provinciales y municipales para implantar las reformas administrativas en general y las reformas de los sistemas de gestión en particular (incluidos los de administración financiera) a partir de la experiencia nacional.

Cravacuore y otros (2002) <sup>31</sup>han señalado que los factores intervinientes en tales procesos de cambio (sea de modo positivo o negativo), son entre otros, la escasez de recursos, la crisis política, que obliga a las administraciones a la revisión de sus objetivos, estructuras y procesos, la aparición de nuevas funciones en los

---

<sup>28</sup> AMADO, Jorge (2005), “Los préstamos de los Organismos Multilaterales para la Reformas de los Estados Provinciales: una evaluación político-institucional del caso Provincias I”, Revista de ASAP, Nº 39, Buenos Aires.

<sup>29</sup> UÑA, Gerardo (2004), “Un enfoque alternativo para el diseño del Institucional and Governance Review (IGR): la experiencia de Argentina”, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

<sup>30</sup> SCHWEINHEN Guillermo F. Presidente de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP). Ponencia presentada en el V Congreso de Administración Pública. San Juan, Argentina, del 27 al 29 de mayo de 2009.

<sup>31</sup> CRAVACUORE, Daniel, DIAZ, Cristina y ANIGSTEIN, Carlos (2002), La innovación en la gestión municipal, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

gobiernos locales, el incremento de la participación comunitaria y los procesos de reingeniería en las organizaciones.

Cravacuore (2003) también ha destacado la importancia del liderazgo municipal en la promoción de los cambios dentro de la gestión, así como la forma en que influyen dimensiones tales como el poder y el conocimiento necesarios para implementarlos. Según estos enfoques, la presencia de un líder innovador es determinante en la implantación de estrategias y en la ejecución de uno o más proyectos innovadores superando los obstáculos que se presenten, sean estos burocráticos, tecnológicos, económicos o sociales.

También es necesario considerar factores como el nivel de desarrollo local o el tipo de coalición política que tenga el gobierno provincial, puesto que ciertamente constituyen factores intervinientes en los procesos de modernización de la gestión municipal y en la posibilidad de impulsar estas reformas en una estrategia mancomunada provincia-municipio.

La complejidad y el grado de modernización institucional, económica y social de los distintos municipios (que en la provincia del Chaco se clasifican en 1º, 2º y 3º Categoría<sup>32</sup> constituyen un factor de relevancia en las capacidades locales para la implantación de estas reformas. Como a su vez las mismas son impulsadas desde el Poder Ejecutivo provincial, la coalición política que da sustento y legitimidad a los distintos gobiernos provinciales constituye una compleja red de apoyos y al mismo tiempo de resistencia a estos procesos de reforma.

En la práctica, la jurisdicción provincial que más ha avanzado en la reforma de la administración financiera y de control interno es la provincia de Buenos Aires, a partir del programa de reforma de la administración financiera municipal, conocido

---

<sup>32</sup> La Ley Municipal fija para dividir en categorías a los municipios en función a la cantidad poblacional.

como RAFAM<sup>33</sup>. Entre el año 2000 y 2010, los 137 municipios de la provincia de Buenos Aires han adoptado el nuevo sistema de información, gestión y administración financiera

También en la provincia de Santa Fe se han realizado, aunque sin vocación de inclusión a todos los municipios, procesos de implementación de sistemas de gestión financiera orientados a la gerencia pública, en los municipios de Rosario y Rafaela.

## **II-2. REFORMAS Y SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y GESTIÓN EN MUNICIPIOS DE OTRAS PROVINCIAS**

En el análisis del grado de desarrollo en los sistemas de administración financiera de los municipios de primera categoría de la provincia del Chaco, se realizó una búsqueda de procesos de reforma llevados a cabo en municipios de otras provincias, a fin de obtener información que haga posible descubrir semejanzas y diferencias con la situación del objeto de estudio.

Se realizaron entrevistas a los funcionarios del Ministerio de Economía<sup>34</sup> (autoridad de aplicación) de la provincia de Buenos Aires, referentes de las unidades ejecutoras de modernización del estado, Tesorería General de la Provincia y Fiscal del Tribunal de Cuentas de La Plata, funcionarios que han participado en la implementación, seguimiento, control y actualización de sistema de administración financiera conocido como RAFAM, cuyos datos se describen en el Anexo N° 3 .En la provincia de Santa Fe se entrevistó a la Directora de Reforma del Estado del municipio de Rosario, al Tesorero y al equipo de gobierno electrónico del municipio de Rafaela.

---

<sup>33</sup> Para un análisis crítico ver Gamba (2009). El RAFAM es un sistema de administración financiera cuyo desarrollo pagó el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires, evitando costos a los municipios, mejorando de ésta manera la calidad de la gestión financiera.

<sup>34</sup> Marco legal aplicable: Ley provincial N° 13295, art. 9,15 y 16 y su decreto reglamentario 2980/00

## **II-2.1- PROVINCIA DE BUENOS AIRES: SISTEMA RAFAM**

El sistema de administración financiera para municipios “RAFAM”, integró inicialmente en base única los módulos de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público, en lo que hace a gastos y recursos. Posteriormente se incorporaron otros módulos que fueron los de administración de ingresos públicos, administración de bienes físicos, administración de personal y por último el sistema de inversión pública.

El RAFAM se implementó en forma gradual en un número reducido de municipios, que ya habían comenzado a trabajar con una mirada hacia la gerencia pública y modernización del estado: Olavarría, Malvinas Argentinas, Tigre y Tres de Febrero fueron los primeros en incorporarse.

Como todo cambio, su implementación generó la típica resistencia por parte de los actores, que pudo superarse con las sucesivas capacitaciones y la clara decisión política del Poder Ejecutivo de la provincia. En la Provincia de Buenos Aires, la autoridad de aplicación es el Ministerio de Economía de la provincia.

El programa RAFAM fue financiado por organismos internacionales de crédito en materia de capacitación y diseño del sistema, en el marco del programa de modernización del estado de la provincia de Buenos Aires.

Al ser consultado sobre la percepción del sistema RAFAM por parte de los intendentes de la provincia de Buenos Aires, el Subtesorero General de la Provincia respondió:

*“...Algunos intendentes han manifestado poco interés en ponerlo en práctica, no puedo asegurar si por desconocimiento del aplicativo o por falta de capacitación de los recursos humanos, pero les costó comprender las bondades de contar con esta herramienta...”*

Luego, a la pregunta de si notó algunos cambios en las gestiones municipales a partir de la incorporación del sistema, contestó:

*“...Los cambios se produjeron en los municipios que incorporaron inmediatamente todos los módulos disponibles del sistema RAFAM. Se han modernizado abruptamente. La implementación los obligó a rediseñar los circuitos administrativos, manuales de procedimiento y las estructuras. Debieron redefinir roles y perfiles en los puestos de trabajo y reorganizar las unidades administrativas de la gestión local...”*

Con el objeto de conocer la opinión y participación en la implementación del sistema RAFAM por parte de los organismos de control en la provincia de Buenos Aires, se entrevistó al Fiscal del Tribunal de Cuentas de La Plata el Dr. Germán Burdolo, quien aportó información sobre las modificaciones en la normativa con el fin de adecuar los reportes y la forma de presentación de la información para la rendición de cuentas, y posteriormente habló sobre la capacitación necesaria que se debió encarar, tanto en los recursos humanos de los municipios como en el mismo Tribunal de Cuentas a fin de coordinar los trabajos.

Consultado sobre el cambio de normativas, el Cr. Burdolo expresó: *“...Surgió la necesidad de analizar el cambio en las normativas, previa interpretación de situaciones contables, presupuestarias y patrimoniales que incorporan, modifican o derogan procedimientos relacionados a la práctica contable anterior en la administración de los municipios bonaerenses. Para esto se han realizado en los últimos años jornadas de capacitaciones internas del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, en las que se arribó a conclusiones que se toman como punto de partida para las interpretaciones mencionadas...”*

En este sentido señalaba Burdolo que las interpretaciones hechas sobre la Ley Orgánica de las Municipalidades y al Reglamento de Contabilidad existentes desde el año 1958, han significado criterios adoptados a lo largo del tiempo, los

cuales, con la implementación del sistema RAFAM, no han sido totalmente reemplazados ni dejados de lado, sino que se han analizado y efectuado las modificaciones en función a la nueva normativa. También menciona que surgen dificultades debido a la disgregación de normas a atender, que no se integran en un cuerpo unificado (código), coexistiendo dentro de la Ley Orgánica de Municipalidades, cuestiones relacionadas a la organización comunal propiamente dicha y aspectos técnicos contables, presupuestarios y financieros, que resultan necesario desmembrar a los fines de generar una normativa unificada.

Como punto a mejorar cita la diversidad de interpretaciones efectuada en los distintos municipios sobre las mismas situaciones, resolviendo casos similares de manera muy distinta entre sí, lo que hizo necesaria la tarea de unificar procedimientos mediante una interpretación única por parte del organismo de control.

Expresa Burdolo que, en las jornadas de capacitación del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires de años anteriores, se pudieron resolver algunas cuestiones ya consolidadas, haciendo saber a las autoridades municipales que, atento el carácter dinámico de la reforma y las particularidades que genera su utilización, los sistemas alternativos que se utilicen quedarán sometidos a una continua revisión por parte del Tribunal de Cuentas, y se los instó a uniformar el uso del sistema RAFAM aprovechando todas sus posibilidades a fin de abandonar en forma paulatina los sistemas alternativos que subsisten.

También explica Burdolo que el Tribunal de Cuentas *“...verificará la confección y seguimiento de las metas físicas y emitirá un informe sobre la formulación de las mismas y las evaluaciones de su cumplimiento, lo cual no constituye un juicio de cuentas ni amerita sanciones por el grado de alcance de los objetivos planteados, pero sí constituye información de suma utilidad para los usuarios del sistema de información instalado a partir de la reforma....”*

## **II-2.2. PROVINCIA DE SANTA FE: RAFAELA Y ROSARIO**

En la provincia de Santa Fe se entrevistó al Tesorero del municipio de Rafaela y a la Directora de Modernización del Estado del municipio de Rosario (Anexo 3).

Estos dos municipios, aunque distintos en cuanto a su extensión geográfica, cantidad y densidad de población, como así también en la composición de la misma, comparten algunas características que los ayudaron en la implementación de la reforma de sus administraciones municipales.

Ambos municipios se han modernizado en un corto período de tiempo, y en los dos casos fue de gran importancia el impulso del sector privado y la incorporación de la tecnología en la información.

En estas ciudades la vinculación del sector empresario de la mediana y pequeña empresa contribuyó, en distinta medida, al desarrollo local. El empresariado fue un importante actor en la movilización de los cambios en el sector público, reclamando un estado presente en materia de infraestructura, redes de conectividad, agua potable, energía, redes de cloacas y sobre todo caminos y accesos para los parques industriales y salidas hacia los centros productivos cercanos.

### **➤ ROSARIO**

En Rosario se encaró el proyecto de “Ciudad Digital”, en el que se incluyó una agenda que contenía estrategias, planes, metas y resultados. Por otra parte, desde el desarrollo local, se trabajó en planes de inclusión social, transparencia, participación ciudadana, eficiencia, calidad, servicios y desarrollo económico.

Así, se generaron nuevas formas de comunicación entre los habitantes, colocando a la tecnología al alcance del ciudadano y favoreciendo el desarrollo de toda la comunidad.

Los objetivos del programa eran los siguientes:

- Desarrollar un modelo de Ciudad Digital
- Democratizar el acceso a la información
- Posibilitar la inclusión digital a la mayoría de los ciudadanos
- Proveer infraestructura para mejorar la calidad de los servicios públicos
- Aportar a la construcción de la Sociedad de la Información

En el marco de la modernización del estado, se definieron servicios estratégicos que consistieron en:

- Relevamiento de activos municipales
- Modelo económico financiero y legal
- Plan de difusión y comunicación
- Planificación de programas de capacitación para la ciudadanía

En la Municipalidad de Rosario se encuentra un sistema que integra todas las áreas que como gobierno debe administrar y logra un entorno unificado para su información en relación a cada uno de los servicios que debe prestar a los ciudadanos:

- Mapas e información georreferenciada sobre servicios, lugares de interés, calles direcciones de la ciudad.
- Datos catastrales y normativa urbana
- Consultas de cómo llegar de un punto a otro usando el transporte público
- Descarga gratuita de mapas oficiales.

En materia de capacitación el programa contenía la formalización de cuatro convenios con universidades, cuyos objetivos eran:

- Desarrollar programas de asistencia técnica y de colaboración recíproca para el estudio y solución de proyectos

- Capacitar en tecnología informática al personal municipal
- Promover la difusión de estos conocimientos en la actividad técnica y docente
- Investigar en tecnología informática para la implementación del Proyecto de Software Libre en Rosario

### ➤ **RAFAELA**

En la Municipalidad de Rafaela, el gerenciamiento público se visualiza de forma muy clara en la vinculación con el sector privado, definiendo objetivos internos y externos, los que se enumeran seguidamente.

Objetivos Internos:

- Ordenar la Administración Municipal
- Equilibrar el presupuesto
- Profesionalizar a los agentes del sector público
- Mejorar de manera continua los procesos y servicios que presta el municipio
- Asumir nuevos roles y desafíos en la agenda de trabajo
- Generar espacios y propiciar procesos que promuevan la participación de la ciudadanía de forma organizada
- Fortalecer la sociedad civil
- Construir capital social
- Relacionar al Municipio con los sectores privados
- Generar confianza en la ciudadanía

Objetivos Externos:

La Secretaría de Programación Económica junto al Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local definieron en el marco de las políticas públicas del municipio, focalizar los siguientes objetivos externos:

- Desarrollar políticas económicas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, con la participación y fortalecimiento de la sociedad civil.
- Construir canales de información: El municipio con más de cien instituciones de la ciudad acordó trabajar en gestión participativa, máxima divulgación de estrategias, compromiso institucional, credibilidad y continuidad del plan.
- Potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional desarrollándola como núcleo de capacitación tecnológica que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental y de vida para todos.

Rafaela y Rosario se exponen con la intención de mostrar que, mediante un proceso serio de reforma del estado, los municipios pueden conseguir situarse ante la sociedad como instituciones útiles a sus necesidades, y abandonar definitivamente la concepción por parte de los ciudadanos del estado municipal como oscuro, ineficiente e incapaz de gestionar soluciones para sus problemas comunes. Por el contrario, al articular con sectores privados (empresas y organizaciones de distinta índole), obtienen logros competitivos y generación de oportunidades para la comunidad.

La articulación de los municipios con los sectores productivos y sociales resulta un mecanismo idóneo para la descentralización en la ejecución de políticas, aprovechando la ventaja que otorga la cercanía que poseen las administraciones locales generando consensos para definir prioridades al asignar los recursos públicos. Así se logra el entendimiento de la problemática de los sectores para enfocar programas por el lado de la demanda, frente a los reiterados fracasos de aquellos enfocados desde la oferta, y contar con mecanismos de retroalimentación para la evaluación y rediseño de políticas, herramienta esencial para la prevención de conflictos<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Programa de modernización del estado, Programa de Gobierno Electrónico, Subsecretaría de la Función Pública – Noviembre de 2008.

Cuando el organismo gubernamental no ha terminado de asimilar la idea de una mayor participación de los privados la relación entre agentes públicos y privados puede ser conflictiva. Muchas veces los agentes privados no son representativos del conjunto o tienen motivaciones particulares y ajenas a los objetivos de la comunidad. Una adecuada cooperación público – privada favorece la reciprocidad, el nivel de confianza y la participación cívica, elementos básicos del capital social.

En el caso de los municipios de la provincia de Buenos Aires, la atención de las entrevistas y recolección de información se centró en el sistema de administración financiera propiamente dicho, mientras que en los municipios de la provincia de Santa Fe (Rosario y Rafaela), el eje gira sobre los logros de las gestiones orientadas a la Nueva Gestión Pública.

Es posible inferir que para que una gestión orientada a resultados tenga los éxitos que pueden exhibir las municipalidades de la provincia de Santa Fe, es necesario contar con adecuados sistemas de Administración e Información Financiera, logrando a la vez contar con los beneficios de una información cierta, suficiente y oportuna, seguridad en las áreas administrativas al momento de concretar el accountability horizontal ante los organismos de control. Por otra parte, como un doble sentido de circulación, la existencia de un eficaz y eficiente sistema de Administración e Información Financiera transmite seguridad a los ciudadanos en su relación administrativa con el municipio, y a su vez resulta un incentivo para la mejora continua.

### **II-3. LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**

Mónica S. Iturburu<sup>36</sup> afirma que *“Pueden identificarse distintas dimensiones de las competencias municipales. La enumeración más corriente incluye a los poderes*

---

<sup>36</sup>Mónica Silvana Iturburu, Instituto Nacional de Administración Pública, Dirección Nacional de Estudio e Investigación “Municipios Argentinos”. Potestades y Restricciones constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión local 2da Edición. ( Trabajo de investigación publicado en la Web última consulta 13.09.2014)

*jurídicos, la materia y el territorio. Ello implica que no basta la simple mención de una función en la constitución provincial para definir lo que un gobierno local puede o debe hacer. En primer término se requiere precisar su poder jurídico, directamente relacionado con el grado de autonomía general que establece la provincia para sus municipios y, en particular, el que reserva para cada categoría de gobierno local. En segundo término, debe analizarse con qué grado de amplitud son determinadas las competencias, ya que ello puede restringir la asunción de nuevas tareas”.*

Como ejemplo de lo expresado por Iturburu, en la provincia del Chaco la constitución provincial otorga la posibilidad de dictar su propia carta orgánica únicamente a los municipios de primera categoría; los restantes, de segunda y tercera, se rigen por la ley orgánica municipal. No obstante, como ya se expresara anteriormente, en materia de administración financiera todos los municipios deben acatar la resolución N° 14/96 del tribunal de cuentas, lo que, por lo menos para los municipios de primera categoría, representa una limitación en su autonomía en materia de normas de administración financiera y gestión.

Para determinar las competencias municipales, dice Iturburu, según el derecho comparado hay tres sistemas que se aplican: el de la enumeración concreta, el de la cláusula general y el sistema mixto. Este último es el que se aplica en la provincia del Chaco, y consiste en una enumeración concreta efectuada por la constitución, seguida por una cláusula general que amplía la competencia.

Para citar ejemplos del sistema que se aplica en la provincia del Chaco, nos remitimos al artículo 202 de la constitución provincial, que expresa lo siguiente: *“Los municipios podrán convenir con el Estado provincial su participación en la administración, gestión y ejecución de obras y servicios que se ejecuten o presten en su ejido y áreas de influencia, con la asignación de recursos en su caso, para lograr mayor eficiencia y descentralización operativa”*

*“...Es obligación del Gobierno Provincial prestar asistencia técnica y económica.”*

Este sistema, el mixto, aparece como el más apropiado, ya que, si bien enumera funciones municipales ineludibles, a través de la cláusula general otorga la flexibilidad jurídica necesaria para que los municipios puedan asumir las nuevas competencias que surjan como necesidad de las comunidades y las situaciones que no hayan sido previstas por la constitución, pero el sentido común indique que están bajo la órbita del gobierno local.

En la provincia del Chaco la constitución no hace una enumeración explícita de las funciones de los municipios, dejando dicha tarea a las propias cartas orgánicas en el caso de los municipios de primera categoría, las que podrán ser dictadas como lo dice la misma constitución en su artículo 185 “...sin más limitaciones que las contenidas en esta constitución...”. Para los municipios que no pueden dictar su propia carta orgánica, la enumeración de funciones y atribuciones se hace en la ley orgánica municipal<sup>37</sup> en su artículo 10.

Varios autores coinciden respecto de la definición de roles y de cambio en las estrategias de intervención de los municipios. Coinciden en realizar una distinción entre las “tradicionales” y las “nuevas incumbencias”, destacando la necesidad de ejecutar las tradicionales con mayor eficacia y eficiencia, y asumir el desafío de la realización de las emergentes. Podemos ver en forma gráfica en el siguiente cuadro la separación entre las funciones tradicionales y las nuevas funciones que asumen los municipios.

### **CUADRO N° 7**

#### **FUNCIONES QUE INCLUYE LA AGENDA MUNICIPAL**

Funciones Tradicionales	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ <i>Gestión Administrativa:</i> Para la marcha normal de la organización: Planificación del futuro, organización del sistema, gestión del personal y gobierno de las actividades, control de resultados.</li><li>➤ <i>Desarrollo Urbano:</i> Planeamiento urbano, obra pública (construcción de redes de gas natural, agua potable, desagües cloacales y pluviales, pavimento, iluminación vial, puentes, etc.), el catastro y el ejercicio del poder regulatorio sobre las obras civiles.</li><li>➤ <i>Prestación de servicios públicos:</i> Suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos,</li></ul>
-------------------------	---

<sup>37</sup> Ley N° 4.233. LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DEL CHACO.

	<p>mantenimiento de calles y caminos rurales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <i>Regulación de la vida comunitaria:</i> Abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercio e industrias, tránsito urbano, etc.</li> </ul>
<p>Nuevas Funciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <i>Agente de promoción económica:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Política arquitectónica del desarrollo local:</i> Diseño e implantación de estrategias de desarrollo local, puesta en valor de sus sociedades y territorios, gestión de la imagen territorial de manera de generar “entornos territoriales innovadores” capaces de atraer, retener y alentar la inversión y el empleo, identificación, ampliación y refuerzo de los núcleos de fortaleza sectorial para fomentar agrupamientos concentrados geográficamente.</li> <li>- <i>Vinculación del sistema educativo con el sistema productivo</i> para fortalecer empresas y fomentar la formación de recursos humanos.</li> <li>- <i>Facilitador de oportunidades,</i> a través de la coordinación e innovación empresarial; agrupamiento de sectores productivos; mejoramiento de las condiciones de presión y estímulo de la demanda local, recolección, preparación y transmisión de información para el cambio; incorporación de criterios de calidad en el sector privado; articulación de relaciones intracomunitarias y con actores extracomunitarios; la provisión de terrenos para actividades productivas, promoción y especialización productiva.</li> </ul> </li> <li>➤ <i>Desarrollo Social:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Política de desarrollo social:</i> que implica detectar los requerimientos sociales, inscribirlos en la agenda política, coordinar los estudios técnicos y las deliberaciones públicas, participar en las decisiones ejecutivas, conducir la ejecución de proyectos, participar en la evaluación de los resultados y ser n permanente comunicador social de la dinámica municipal.</li> <li>- <i>Integración social y comunitaria:</i> operación directa y control de cumplimiento de la normativa para la producción de servicios en su ámbito referida a la atención de grupos sociales y etarios (niñez, adolescencia, juventud etc.), organización de actividades deportivas y de recreación.</li> <li>- <i>Educación:</i> Actualización educativa y capacitación</li> </ul> </li> <li>➤ <i>Medio Ambiente:</i> mejoramiento de la calidad ambiental.</li> <li>➤ <i>Ejercicio de la autoridad o poder regulatorio a nivel local:</i> se incorporan nuevos ámbitos que incluyen asegurar la competencia y la defensa del consumidor, la calidad en los bienes y servicios prestados – particularmente los pagados con recursos públicos - , y la policía del trabajo</li> <li>➤ <i>Seguridad:</i></li> <li>➤ <i>Salud:</i> Fijación de políticas de ámbito local; organización, supervisión y evaluación de ejecución de las acciones de salud: administración efectores propios con criterios gerenciales; cobertura integral grupos de riesgo y carenciados.</li> </ul>

Fuente: Extraído de INAP<sup>38</sup> Municipios Argentinos, 2da edición. Mónica S. Iturburu

En “Municipios Argentinos”, Iturburu describe las competencias tradicionales que le corresponden a un gobierno local para gestionar el funcionamiento de la organización, las que encierran tareas arraigadas en las administraciones municipales, pero que muchas veces se convierten en un límite que los gobiernos se imponen en la gestión, sin permitirse avanzar en actividades que pueden desarrollar en beneficio de la comunidad.

Cuando analizamos las nuevas competencias, estudiamos las acciones que realiza el municipio como actor principal en el desarrollo de la comunidad que le toca conducir, teniendo en cuenta que es el primer eslabón que conecta a la población con los gobiernos superiores, y asumiendo el rol protagónico que le corresponde en ese contexto. Para los municipios, asumir estas nuevas competencias, sea por iniciativa propia, sea por imperio de situaciones que lo llevan a hacerlo, implica gestionar un vínculo distinto del gobierno con la sociedad civil, que lo mueve de su posición de “autoridad” y lo obliga a emprender un camino de diálogo y consensos para aplicar las políticas necesarias en este nuevo proceso. Como consecuencia, se produce una ampliación de la agenda municipal en busca del cumplimiento tanto de las funciones tradicionales como las nuevas.

## **CUADRO N°8**

### **Funciones de los Municipios**

---

<sup>38</sup> Mónica Silvana Iturburu, Instituto Nacional de Administración Pública, Dirección Nacional de Estudio e Investigación “Municipios Argentinos”. Potestades y Restricciones constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión local 2da Edición. ( Trabajo de investigación publicado en la Web última consulta 13.09.2014)

***Nuevo modelo de vínculo entre gobierno y sociedad civil:***

- *Política arquitectónica general:* desarrollar los mecanismos de mayor apertura y transparencia; Incrementar los incentivos para la participación en los asuntos públicos y reducir la distancia entre el gobierno y los individuos; entablar un amplio debate público acerca de la orientación y prioridades básicas de las políticas que implica, como mínimo, una apertura informativa a la opinión pública y el establecimiento de mecanismos de consulta; estimular la participación directa de los usuarios y otros beneficiarios en el diseño, ejecución y seguimiento de las actividades locales relacionadas con los bienes y servicios públicos.
  - *Publicidad de los actos públicos*
  - *Control externo de las cuentas públicas*
  - *Centros vecinales:* Fomento, interacción y coordinación de centros vecinales, acción política municipal.
- *Nuevas formas institucionales:* Consejos consultivos, participación usuarios, formas de democracia semidirecta (consulta popular, el referéndum o el plebiscito)
- *Política Social:* participación comunitaria en el diseño, gestión y evaluación de las actividades, para reemplazar la histórica lógica de la petición; financiamiento de la demanda; la participación en el financiamiento del gasto.

***Nuevo modelo de gestión:***

- *Liderazgo de la alta dirección de la ciudad, Gestión estratégica a largo plazo*
- *Cambios en la propia organización municipal*
- *Mayor transparencia y efectividad*

***Prestación de servicios Públicos:***

*Tercerización, Descentralización, Formación de Consorcios*

***Cooperación intermunicipal:***

- *Prestación de servicios públicos, obras públicas, desarrollo económico de la región.*

Fuente: Extraído de INAP<sup>39</sup> Municipios Argentinos, 2da edición. Mónica S. Iturburu

La asunción de estas nuevas funciones, como así también el afianzamiento de las tradicionales, exige a los gobiernos municipales un giro hacia la “nueva gestión pública”, orientando sus acciones hacia los resultados esperados y obligándolos a definir previamente las acciones, a través de la elaboración de planes de gobierno, políticas de mediano y largo plazo y presupuestos realistas y acorde con las exigencias de la gestión.

Un giro hacia la nueva gestión pública por parte de los municipios implica asumir criterios de gerenciamiento público, para lo cual es necesario contar con información confiable, suficiente, relevante y oportuna, como la que surge de un adecuado sistema de administración e información financiera.

#### **II-4. NUEVAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN LOS MUNICIPIOS DE PRIMERA CATEGORÍA DE LA PROVINCIA DEL CHACO**

En la provincia del Chaco los municipios han asumido de distintas formas y con resultados diversos las nuevas funciones, por lo general ligados a planes provinciales de desarrollo en los distintos ámbitos del gobierno, principalmente debido a que los presupuestos municipales son acotados y no permiten una planificación de estos desarrollos en forma independiente de la provisión de fondos por parte de los gobiernos provincial o nacional.

La causa de esta situación se encuentra en la estructura de recaudación del país y la provincia, que dejan a los municipios con una pequeña parte de los impuestos y tasas a su cargo, siendo los tributos más importantes recaudados por la nación y luego enviados en parte a través del régimen de coparticipación, y por otra parte mediante la realización de obras de infraestructura a cargo del gobierno nacional,

---

<sup>39</sup> Instituto nacional de Administración Pública Dirección Nacional de Estudio e Investigación

para lo cual es importante la participación, negociación y sobre todo la presencia política de los intendentes a fin de lograr que sus zonas sean favorecidas con esas obras.

De los diez municipios de primera categoría, sólo Resistencia se acerca a los trescientos mil habitantes, compartiendo la metrópolis con otros dos municipios de primera categoría como son los de Barranqueras y Fontana. De los otros siete municipios, Sáenz Peña se acerca al número de cien mil habitantes y los restantes no superan los 50 mil.

Con municipios tan poco poblados, además de ser ciudades con incipiente desarrollo comercial e industrial, con una fuerte incidencia del empleo público en su estructura ocupacional, la recaudación de impuestos local, más los fondos recibidos por coparticipación y otros planes provinciales y nacionales no resultan suficientes para ampliar la base de políticas a cargo del municipio tanto como es el requerimiento cada vez mayor por parte de los habitantes hacia su gobierno municipal.

La situación ha sido plasmada en la misma constitución provincial en su artículo 202 donde se establece la posibilidad de cooperación entre los municipios y el gobierno provincial, para terminar imponiendo al gobierno provincial la obligación de prestar asistencia técnica y económica: “...<sup>40</sup>, *Tendrán participación (los municipios) en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo regional y en la realización de obras y prestaciones de servicios que los afecten en razón de la zona. Es obligación del Gobierno Provincial prestar asistencia técnica y económica.*”

La posibilidad de redefinir en forma eficaz los roles en los gobiernos municipales, necesita de un mínimo ordenamiento en su administración, vale decir, en su sistema de administración en información, incluyendo la financiera. En este sentido, como ejemplo, se observan los municipios de Villa Ángela, Charata y Las Breñas, municipios muy cercanos entre sí con similares características

---

<sup>40</sup> Constitución de la Provincia del Chaco, 1953 – 1994, Artículo 202.

poblacionales, económicas y productivas, y que en los últimos años se han desarrollado de forma muy importante con relación a gestiones anteriores, ayudados por varios años de una actividad económica en crecimiento más la aplicación de políticas que propiciaron dicho crecimiento, con solo actuar en conjunto entre sí y aprovechando el incentivo y liderazgo del gobierno provincial, orientado a la gerencia pública.

De los tres municipios, sólo el de Villa Ángela comparte signo político con el gobierno provincial (FPV), y los otros dos pertenecen al partido opositor que salió segundo en las elecciones provinciales (Alianza Radical). Este dato político si bien pudo verse como un obstáculo al principio, logró ser superado por los actores, en pos de mejorar sus administraciones y lograr resultados para la región.

Como contracara de lo expuesto, se observa que otros tres municipios de primera categoría, también cercanos entre sí (se ubican en un rango de 45 km), como son los de Sáenz Peña, Quitilipi y Machagai, y con realidades políticas similares al trío analizado anteriormente, no han trabajado en conjunto para aprovechar y reclamar como bloque necesidades que les son comunes, sino que han optado por focalizar sus esfuerzos en la gestión puramente interna.

Un tercer trío de municipios es el que forman mayoritariamente la metrópolis del Gran Resistencia, y son Resistencia (Alianza Radical), Barranqueras (Alianza Radical) y Fontana (FPV). Los mismos, por ser municipios que comparten el día a día en cercanía con el ejecutivo provincial, tienen la posibilidad de un contacto más directo con el gobierno de la provincia. En la investigación no consta que hayan efectuado intentos de coordinación de políticas que vayan más allá de lo estrictamente necesario, como ser el recorrido de líneas de transporte urbano que abarca más de una jurisdicción y gestiones relacionadas a actas de infracción vehicular.

La cercanía que comparten con el gobierno provincial, lejos de ser utilizada como ventaja comparativa, se transforma en un impedimento para la acción conjunta,

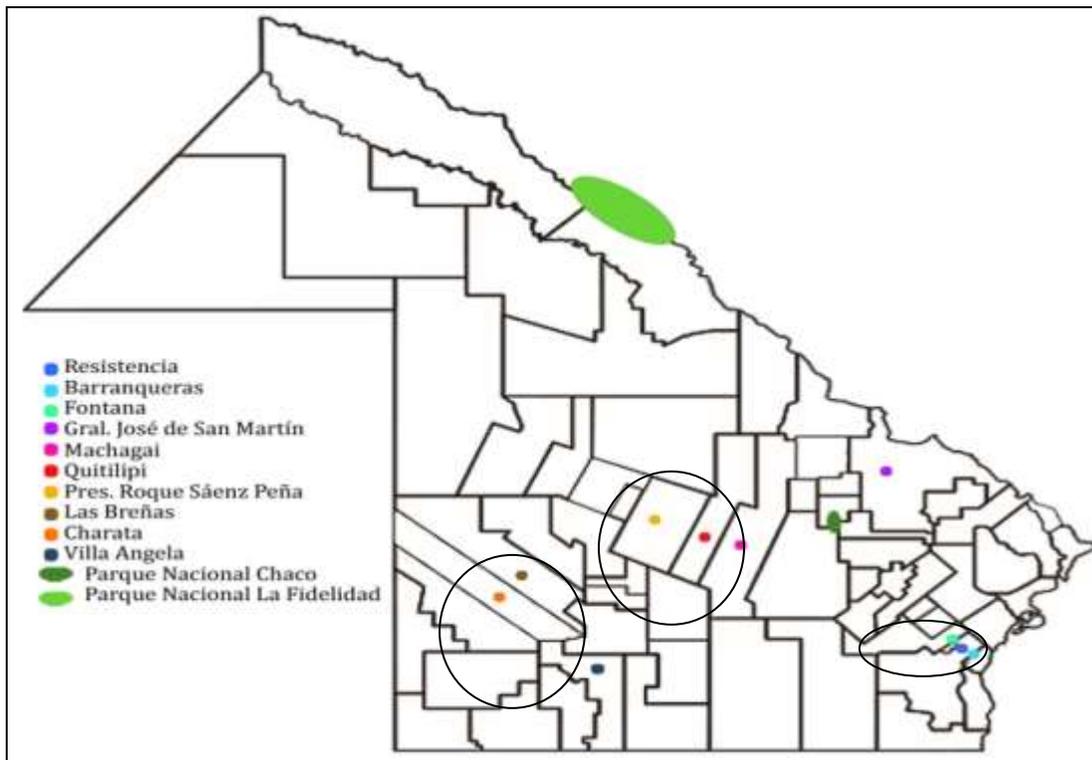
puesto que también están sometidos a los medios más importantes de comunicación como diarios, radios y canal de televisión, y cuidan celosamente la exposición con líderes de partidos diferentes al suyo aún en actividades en pos del bien común.

En la práctica, para los habitantes de los tres municipios es difícil inclusive establecer los límites territoriales, ya que existe tal integración en la población que hasta se puede cuestionar la necesidad de existencia de tres municipios que ocupan un reducido territorio y con una población en conjunto que no llega a ser la de otros grandes del país, como Rosario o Córdoba.

El único municipio de primera que no tiene vecinos de su categoría es el de General San Martín, distante 110 km de la capital, que se presenta como un centro de distintas localidades más pequeñas con una producción dedicada principalmente a la agricultura y ganadería en sus zonas rurales, y en la ciudad, como es característica de los municipios del Chaco, es fuertemente dependiente del empleo público.

En el siguiente gráfico, se visualiza la distribución de los municipios de primera categoría en la geografía provincial, y en el mismo se resaltan los tres bloques de tres municipios mencionados.

**FIGURA N°4**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Secretaria de Asuntos Municipales de la provincia del Chaco.

No obstante las dificultades que se han mencionado para el trabajo en conjunto entre municipios, cada uno ha mostrado logros en distintos aspectos de estas nuevas competencias.

En Barranqueras, en conjunto con el gobierno provincial, se proyectó un parque industrial para la producción metalúrgica, muebles de madera a pequeña escala y reciclado de materiales plásticos. Para ello se destinó un predio para la radicación de distintas empresas que se dediquen a actividades que no despidan residuos peligrosos, debido a la su ubicación urbana (no más de 20 cuabras del edificio municipal), pero donde se pueden desarrollar actividades que generen empleo y logren que los habitantes no tengan que trasladarse a trabajar a la ciudad de Resistencia. Además, cuenta con ventajas comparativas en materia de transporte,

ya que está a poca distancia (menos de 5 km) del puerto de Barranqueras, que ha contado con fuertes inversiones por parte del estado para su operatividad, y desde donde se puede operar en importaciones y exportaciones hacia el resto del mundo.

En el municipio de Fontana se construyó un parque industrial que se encuentra al oeste de Resistencia y en el extremo este de la ciudad. Como decisión coordinada entre el municipio y el gobierno provincial, al momento de crearse el parque industrial ambos pertenecían a una alianza radical. Se creó el parque y al cambiar el signo político de ambos gobiernos se potenció dicho predio, sumando a la simple entrega de terrenos, promociones industriales en lo que hace a empleo y promoviendo el crédito a través de la institución financiera de la provincia (Nuevo Banco del Chaco S.A.) mediante créditos con tasa subsidiada por el gobierno de la provincia y la exención de impuestos provinciales, además de los subsidios en energía.

Por parte del municipio, se llevó adelante un plan para incentivar el empleo de los jóvenes en las empresas radicadas en el parque, por medio del cual se ofrecía a las empresas que tomaran empleos jóvenes, el pago de la mitad del salario durante un período de tiempo, con la condición de que al final del programa incrementen su planta en un determinado porcentaje. Además este programa apunta a que los jóvenes tengan un período de aprendizaje en oficios tales como tornería, soldadura, carpintería, conocimientos prácticos casi en extinción luego de la década de los noventa, en la que prácticamente se extinguieron las empresas que podían impartir esos conocimientos, además del desmembramiento de las escuelas técnicas.

Otro de los ítems de las nuevas funciones municipales<sup>41</sup> se refiere al desarrollo social y cultural. Este aspecto comprende hacerse cargo de la integración social y comunitaria a través del fomento de actividades sociales, el cuidado de grupos

---

<sup>41</sup> Cuadro N° 6 del presente documento.

vulnerables, actividades deportivas, de recreación y culturales. También se incluye a la educación, actualización educativa y capacitación.

En este punto, también la municipalidad de Fontana, con el apoyo del gobierno Provincial ha avanzado en la recuperación de espacios verdes, construcción de un centro cultural, refacción del centro de formación aborigen del barrio Toba, construcción del hospital de niños para atención primaria de los “pueblos originarios del barrio”.

En lo que se refiere al cuidado del ambiente y mejoramiento de la calidad ambiental, íntimamente relacionado con el interés de posicionar el territorio, los gobiernos municipales no observan avances, ya que todo lo que se refiere a este aspecto está ligado a grandes inversiones tanto públicas como privadas, y conlleva presiones desde el sector público hacia el privado para que efectúen inversiones que muchas veces no están en condiciones de encarar. Por otra parte, el sector privado exige antes de iniciar estos procesos, señales claras de parte del gobierno del rumbo en tal sentido. El cambio es de esperar se profundice cuando se logre tomar conciencia de la importancia del cuidado del ambiente, no solo en los funcionarios sino también en la sociedad en su conjunto.

Se observa que si bien los municipios asumen parte de las nuevas funciones que menciona Iturburu<sup>42</sup>, esta situación no surge de una planificación a largo plazo o por el convencimiento por parte de los gobiernos sobre la validez de los principios de la teoría de la nueva función pública, sino que las iniciativas se ponen en práctica a través de decisiones espasmódicas y siguiendo el instinto del intendente, los reclamos de los ciudadanos, o bien como adhesión a las políticas propuestas por el ejecutivo provincial.

En cuanto a los sistemas de administración e información financiera la situación es similar, de allí la importancia del incentivo del gobierno provincial para una verdadera reforma administrativa y de gestión.

---

<sup>42</sup> Cuadro N° 6 del presente documento.

### **CAPÍTULO III LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN E INFORMACIÓN FINANCIERA EN LOS MUNICIPIOS DE PRIMERA CATEGORÍA DE LA PROVINCIA DEL CHACO.**

En esta parte del trabajo se exponen los resultados del estudio en cuanto al estado de los sistemas de administración e información financiera de los municipios de primera categoría de la provincia del Chaco.

Se define como situación óptima la existencia de una administración financiera desarrollada bajo el enfoque sistémico, por ejemplo el de la ley nacional N° 24.156 y provincial N° 4.787, que integran los módulos de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público.

Es por ello que el análisis se realizó verificando en primer lugar la existencia de un sistema que integre las actividades mencionadas para luego, en caso de no existir, indagar las razones que justifican dicha carencia.

Como parámetro se utilizó el Sistema de Gestión Municipal (Anexo 2), debido a que se ha verificado como el único que cumple a priori con los requerimientos de integración necesarios, si bien contiene además funciones que exceden los módulos de administración financiera y cubren necesidades de gestión de los municipios. No obstante, solo se analizó la adopción de los módulos que hacen al sistema de administración financiera, por ser éste el objetivo de la investigación.

El Sistema de Gestión Municipal por ser un software desarrollado en la provincia, por técnicos locales de la empresa Ecom Chaco S.A., de la cual es propietario el Estado Provincial, se obtiene a un costo más accesibles, tanto para su implementación como para el mantenimiento sumado al interés del gobierno provincial en la implementación del sistema en la totalidad de los municipios, como una forma de avanzar en la administración e información financiera de calidad en la provincia.

El 16 de abril del año 2012, el gobierno sanciona el decreto N° 688/12 en el que se crea un “Fideicomiso de Fortalecimiento Municipal”, con el objeto financiar la

implementación del sistema y la capacitación de los recursos humanos de los municipios que quisieran avanzar en este sentido.

### **III- 1. SISTEMA DE GESTIÓN MUNICIPAL. APLICACIÓN EN LOS MUNICIPIOS. ASPECTOS RELEVANTES. OPINIONES DE LOS ACTORES**

Efectuado el relevamiento, en los diez municipios de primera categoría, sobre el avance en la implementación del Sistema de Gestión Municipal, se obtuvieron los siguientes datos preliminares, que se muestran en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 9**

Municipios/ Datos a Relevar	Conexión a Internet		Cobranzas y pagos vía electrónica	Base Unificada para Adm. Fciera *	Servidores para Presupuesto, contabilidad y Tesorería	Participación en el SIM**
		Página Web				
Barranqueras	SI	SI	NO	NO	SI	NO
Charata	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Fontana	SI	SI	NO	NO	SI	NO
G. San Martín	SI	SI	SI	NO	SI	NO
Las Breñas	SI	SI	NO	NO	NO	NO
Machagai	SI	SI	NO	NO	SI	NO
Sáenz Peña	SI	SI	NO	NO	NO	NO
Quitilipi	SI	SI	NO	NO	NO	NO
Resistencia	SI	SI	SI	NO	SI	NO
Villa Ángela	SI	SI	SI	NO	SI	NO

\*Módulos de presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público.

\*\* Sistema de Información Municipal

Una primera apreciación que surge de la lectura del cuadro N°7 resulta positiva, ya que los diez municipios de primera categoría tienen conexión a internet y han elaborado su página web. No obstante, profundizando en la investigación, se detectó que esos factores positivos estaban subutilizados, es decir, disponen de herramientas y no obtienen los beneficios que éstas les pueden proporcionar.

Con respecto a la conectividad, el gobierno provincial realizó inversiones y está en condiciones de brindar conexión a internet, a través de la empresa Ecom Chaco S.A., a la totalidad de los municipios de la provincia (Figura de la red de conectividad de la empresa Ecom Chaco S.A. en anexo N°2). Este es un punto importante, puesto que llega a localidades donde puede no ser rentable una inversión de estas características y, si no es efectuada por el estado posiblemente no dispongan de la herramienta con la calidad necesaria.

En las entrevistas realizadas a los usuarios en los municipios, los mismos expresaron en la mayoría de los casos, disconformidad con la calidad de la conexión de Ecom Chaco S.A., lo que ha provocado que algunos municipios opten por la contratación de otras empresas disponibles en el medio. Al ser consultados, los responsables de la empresa expresaron conocer la situación y estar trabajando en el tema, con la expectativa de una solución cercana.

En el caso de implementar un único sistema, como el Sistema de Gestión Municipal, la provisión de conectividad a través de la misma empresa propietaria del sistema implica una ventaja adicional ya que posibilita por una parte estabilidad y seguridad en las comunicaciones y por otra parte una reducción de costos contractuales.

En cuanto a la Información Financiera, se han mencionado los esfuerzos del ejecutivo provincial por mantener actualizada la base del SIM. No obstante, la unificación esperada en la información municipal, ya sea desagregada por municipio o consolidada para el sector, requiere de sistemas que provean información homogénea en los módulos básicos mencionados en las leyes de administración financiera tanto nacional como provincial.

Esta situación fue visualizada por el ejecutivo provincial, y en el mes de agosto del año 2012, se inició el “relanzamiento” del sistema de gestión municipal (SGM), con una convocatoria efectuada a la totalidad de los municipios y la participación de la

mayoría de ellos (65 de 69 municipios asistieron). Participaron en algunos casos los propios intendentes y en otros los responsables de las áreas de finanzas, contabilidad y presupuesto.

En el marco del relanzamiento del SGM se invitó a los municipios a adquirir e implementar el sistema y a financiar los gastos que implica dicha implementación y la consiguiente capacitación de los recursos humanos, se lanza el “Fideicomiso de Fortalecimiento Municipal”, por medio del decreto 688/12.

En el siguiente cuadro se presentan los módulos del SGM activos al momento del corte transversal de la presente tesis en los municipios de primera categoría de la provincia. Se asigna el valor “SI” cuando el módulo está activo y funcionando y “NO” en caso contrario.

**CUADRO N°10**  
**RELEVAMIENTO DE MODULOS DEL S.G.M. EN LOS MUNICIPIOS DE PRIMERA**  
**CATEGORIA**

Municipio	Signo Político	Ingresos	Egresos	Cobranza	Mód. Gerencial	Sueldos	Personal	Mesa Entradas
Resistencia	Alianza*	No	Si	No	No	No	No	No
Fontana	FPV**	Si	Si	si	No	Si	Si	Si
San Martin	FPV	Si	Si	No	No	Si	No	No
Barranqueras	Alianza	Si	Si	No	No	Si	No	No
Machagai	FPV	Si	Si	No	No	No	No	No
Villa Angela	FPV	Si	Si	si	No	Si	si	si
Charata	Alianza	No	No	No	No	No	No	No

Saenz Peña	Alianza	No						
Las Breñas	Alianza	No						
Quitilipi	FPV	No						

\*Alianza Radical \*\* Frente para la Victoria (Chaco merece Mas)

Fuente: Relevamiento Propio.

Se ha incluido en el cuadro precedente el signo político del intendente municipal, observando que dicha cualidad no se muestra como relevante a la hora de analizar avances en la integración de la administración financiera.

El siguiente cuadro analiza los datos del anterior y brinda porcentajes de utilización de los módulos del SGM.

**CUADRO N° 11  
MÓDULOS DEL SGM IMPLEMENTADOS EN LOS MUNICIPIOS. CANTIDAD Y  
PORCENTAJES DE “SI” Y “NO”**

<b>MODULO</b>	<b>CANTIDAD “SI”</b>	<b>CANTIDAD “NO”</b>	<b>TOTAL</b>	<b>% “SI”</b>	<b>% “NO”</b>
<b>INGRESOS</b>	5	5	10	50%	50%
<b>EGRESOS</b>	6	4	10	60%	40%
<b>COBRANZAS</b>	2	8	10	20%	80%
<b>MODULO GERENCIAL</b>	0	10	10	0%	100%
<b>SUELDOS</b>	4	6	10	40%	60%
<b>ING. Y EG. PERSONAL</b>	2	8	10	20%	80%
<b>MESA DE ENTRADAS</b>	2	8	10	20%	80%

Fuente: Relevamiento propio.

Se observa que el grado de avance en la implementación de los distintos módulos del sistema es escaso. En ninguno de los módulos el porcentaje de “SI” o sea de uso del módulo por parte de la administración, es superior al 60%. Asimismo, en el

módulo gerencial hay una implementación del 0%, situación entendible debido a que el mismo no es útil sin los módulos fundamentales que lo alimentan.

Otra lectura de la situación surge de las entrevistas a los interesados, jefes contables, tesoreros y encargados de los sectores de ingresos y egresos. Los mismos expresaron que solo utilizan algunos módulos porque son los que brindan las utilidades necesarias para la rendición de cuentas ante el organismo de control, el Tribunal de Cuentas de la Provincia. Ante la consulta sobre por qué no incorporan los demás módulos se plantearon las deficiencias en la asistencia técnica por parte del proveedor del sistema (Ecom Chaco S.A.) y los problemas de conectividad que aún persisten.

En tres municipios se contrataron asesores externos para la gestión de la administración financiera. Los mismos ayudan en la elaboración de los presupuestos y luego en la exposición de la información para la rendición de cuentas. Ante la consulta, el responsable de uno de los estudios contables mencionados respondió:

*“... todo esfuerzo que se realice tendiendo a lograr la aplicación de un sistema de contabilidad que genere información con partidas o cuentas uniformes en la provincia (en los municipios) debe contar con la necesaria intervención y aprobación de la sala dos del área de Municipalidades del Tribunal de Cuentas...”*

*“... a los únicos que hay que responder, en cuanto a la presentación de la información financiera es al Tribunal de Cuentas. Además, el organismo ha ejercido desde su creación una notoria influencia en los municipios en la tarea de asesorar a los responsables de la registración contable de las operaciones económico-financieras y para la elaboración de los informes periódicos...”*

Estas respuestas, si bien fueron aportadas por un asesor externo, son compartidas por los agentes municipales responsables de las tareas administrativas y en buena parte de los casos con muchos años en sus cargos. Expresan que cualquier transgresión al mínimo requerimiento del Tribunal de

Cuentas concluye con sanciones pecuniarias a los que resulten responsables, además de influir en sus antecedentes laborales; esto hace que la motivación del trabajo sea “satisfacer al tribunal” coartando cualquier intento de innovación o mejora que no surja del organismo de control, por temor a las sanciones mencionadas.

### **III-2. RECURSOS HUMANOS. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN. DOTACION DE LAS ÁREAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**

Se realizó en los diez municipios de primera categoría, un relevamiento de la planta de personal de la municipalidad, prestando especial atención al nivel de formación de los mismos y también al número de personas destinadas a las tareas propias de la Administración Financiera. A continuación se expone el cuadro N°10 donde se resumen los resultados del relevamiento.

**CUADRO N°12  
RELEVAMIENTO DEL PERSONAL Y NIVEL DE FORMACIÓN**

Municipios/ Datos a Relevar	Cantidad de Empleados	Cantidad Universitarios	Cantidad con Secundario Completo	Cantidad con Secundario Incompleto
Barranqueras	799	30	299	470
Charata	245	50	152	43
Fontana	344	10	140	194
G.San Martín	598	10	245	343
Las Breñas	398	20	98	280
Machagai	297	15	47	235
Saenz Peña	1854	50	253	1551
Quitilipi	352	6	42	304
Resistencia	2978	150	512	2316
Villa Ángela	397	30	110	257

Fuente: Relevamiento Propio.

En administración, el factor humano es considerado un recurso más de la organización para el logro de sus fines, y como tal se considera importante la optimización de su productividad.

Los municipios como organización cuentan con recursos humanos que, combinados con los restantes deben contribuir al producto final de la administración municipal. Los recursos humanos son parte del capital productivo de la organización municipal, el capital humano.

En términos económicos, un capital se destina a una actividad determinada para obtener resultados. En el caso del capital humano de una organización, los resultados se pueden medir a través de la medición de su productividad. Partiendo del concepto de productividad del capital humano, sin intención de deshumanizar a los empleados y funcionarios, se concluye que la razón de la existencia de los recursos humanos en las organizaciones municipales es contribuir en la producción de los resultados que la municipalidad se propone para los ciudadanos.

Como ese capital humano de las municipalidades proviene directamente de su sociedad, su preparación, formación y nivel de educación está relacionados directamente con los niveles de formación y educación de la sociedad de donde proviene.

El camino para elevar el nivel del capital humano de un municipio será un proceso a largo plazo que incluye la preocupación por el nivel educativo y de formación no solo de quienes trabajan actualmente sino también de quienes formarán parte de ese capital humano en el futuro.

En economía se sostiene que la productividad de un trabajador es funcional y proporcional a la educación que ese trabajador ha recibido, asegurando que una mejora en el capital humano supone mayor productividad porque se aumenta el

nivel de formación y un mayor aprovechamiento de las experiencias. Este concepto de “Capital Humano” fue acuñado por Schulz<sup>43</sup> y Becker<sup>44</sup> al sostener que la inversión en la formación y educación de los recursos humanos derivaría en una mejora significativa del trabajo y contribuiría al crecimiento económico, aumentando la productividad e impulsando el progreso sobre todo en el ámbito técnico y así se alcanzarían mayores niveles de eficiencia.

El concepto de capital humano es aplicable a las organizaciones públicas, y por lo tanto a las municipalidades. Sin embargo, existen diferencias a la hora de su puesta en práctica en las organizaciones públicas, debido a la influencia de las principales restricciones: el salario y la movilidad.

Estos aspectos presentan en las administraciones municipales algunas rigideces que pueden influir en ambos sentidos (positivo y negativo) a la hora de trabajar para el crecimiento del capital humano.

Se pudo observar en el relevamiento que existen características en los recursos humanos de los municipios, más allá de lo cuantitativo, que se relacionan con la conformación de la planta y su nivel de formación, en relación con el tamaño del municipio y sus recursos en general.

En los municipios con menor población y también menor presupuesto (Machagai, Quitilipi, Gral. San Martín), la mayor parte del personal está destinado a tareas operativas relacionadas con los servicios básicos y tradicionales de los municipios, a la atención de la asistencia social y a obras públicas, con mayor cantidad de obreros contratados y una menor cantidad de profesionales y técnicos. En los tres municipios la mayoría de los profesionales no están destinados a las tareas de administración financiera, presupuesto y planificación.

---

<sup>43</sup> Schultz, Theodore W. (1961). *Investment in Human Capital*. The American Economic Review, Vol. 51, N°1, pp. 1-17.

<sup>44</sup> Becker, Gary (1975). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: National Bureau of Economic Research.

Los municipios más grandes y con mayores ingresos (Resistencia, Barranqueras y S. Peña) presentan patrones distintos, con más cantidad de profesionales en su plantel, y una mayor concentración de ellos en las áreas jurídicas y de administración y finanzas. No obstante, aún en estos municipios, la existencia de mayor cantidad de agentes con formación de nivel universitario no siempre es indicativa de una mejora en los procesos y sistemas de administración financiera, que es lo que se evalúa en el presente trabajo.

En las entrevistas realizadas con intendentes y responsables de tareas referidas a la administración financiera, resultó un factor común la carencia de recursos humanos con las características necesarias para afrontar una reforma en los sistemas. Los entrevistados marcaron la falta de formación y capacitación y la falta de incentivos personales y organizacionales para encarar una tarea como la planteada.

Al respecto, SUBDERE (2005)<sup>45</sup> en su investigación sobre la caracterización del funcionario municipal en Chile, sostiene que

*“...dentro de los municipios, en cada organización hay dos tipos de funcionarios : por una parte aquellos desmotivados, con bajas capacidades, con escasa identificación con la comuna, que ven su trabajo en el municipio sólo como la única alternativa que poseen, que en general son menos calificados, que realizan sus tareas aplicando el mínimo esfuerzo, abúlicos y acomodaticios. Por otra parte, se destaca la existencia de funcionarios mejor preparados, con mayor vocación de servicio, con mayor energía en el desarrollo de su trabajo, más creativos, comprometidos con el mejoramiento de la calidad de vida de la comuna, quienes realizan sus tareas más allá de lo que indican formalmente sus funciones. Sin embargo, para que predominen estos funcionarios por sobre los primeros, deben cumplirse las condiciones mínimas para un desempeño adecuado, tanto a nivel de recursos materiales y económicos, como a nivel de clima organizacional, incentivando la participación,*

---

<sup>45</sup> SUBDERE (2005). “Investigación Caracterización del Funcionario Municipal”. Resumen Ejecutivo. Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/1510/w3-article-66440.html> Fecha de última consulta 13.09.2014

*mejorando las comunicaciones, y a nivel de estructura, facilitando la innovación y la creatividad, desburocratizando los engranajes y formalidades que entraban la realización de ideas innovadoras”.*

En lo que respecta a los recursos humanos en los municipios de primera categoría de la provincia del Chaco, podemos suscribir en gran parte lo afirmado por SUBDERE, en cuanto a los perfiles de los empleados municipales, poniendo el acento en la política de recursos humanos que debe implementarse en las administraciones municipales a fin de revertir esta situación, y que las motivaciones positivas permitan la influencia de los funcionarios del segundo tipo, proactivos y con iniciativas, capaces de generar los cambios que se imponen en las administraciones modernas.

La doble tarea, por un lado acrecentar el capital humano y por el otro generar las condiciones tales como el clima organizacional, la definición clara de objetivos y metas y en lo posible la internalización en la mayoría de los empleados y funcionarios de un estilo de trabajo, que incluye el compromiso con la comuna y el interés por el resultado del trabajo, es el primer paso para aplicar políticas orientadas por y para resultados, entendiendo que en ellas lo más importante no es el resultado de la medición sino los servicios que efectivamente se brinden al ciudadano, el que luego se reflejará en las mediciones.

La medición de la productividad de los funcionarios y empleados públicos es una preocupación de todos los países en sus distintos niveles de administración, sea a nivel de gobierno nacional provincial o municipal. Es habitual que esta necesidad de medir la productividad quede relegada como consecuencia de la falta de información y políticas orientadas a obtener y medir los resultados. En el ámbito de las municipalidades la falencia es más visible como consecuencia del menor interés por los temas locales a la hora de las grandes planificaciones nacionales y regionales, que suelen captar la mayor atención de los actores responsables.

Al investigar sobre los factores que influyen en los avances de los sistemas de administración financiera municipal es necesario analizar el factor presente en

todo tipo de organizaciones como es el factor humano, y relacionarlo con las decisiones políticas y las cualidades de liderazgo de los responsables políticos (intendentes, gobernador) a la hora de planificar y llevar a la práctica las reformas.

### **III-3. ANALISIS INDIVIDUAL DE LOS MUNICIPIOS DE PRIMERA CATEGORIA: CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO. ESTADO DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**

#### **1) RESISTENCIA**

Resistencia es la capital de la provincia del Chaco, primera ciudad de la provincia, con mayor población, 290.723 habitantes según el último censo nacional, con una superficie del ejido municipal cercano a las 20.200 hectáreas. En su estructura ocupacional predomina el empleo público, seguido por la actividad comercial y de servicios. En la provincia es la ciudad que posee el mayor parque automotor y de moto vehículos, como así también la mayor cantidad de contribuyentes de los impuestos inmobiliarios y de tasas y servicios e industria y comercio, todos recaudados por el gobierno municipal.

La municipalidad de Resistencia posee un sistema informático de gestión que utiliza en todo lo referido al aspecto tributario, con bases de datos de contribuyentes actualizadas en lo que se refiere a los tributos y tasas. También se encuentra informatizado el sector de justicia de faltas y registro de infracciones de tránsito.

La recaudación de los ingresos se efectúa en su mayoría a través de una institución que tiene el monopolio de las cobranzas de tributos y contribuciones municipales, que es la Caja Municipal de Ahorro y Préstamos. Así se unifica a través de módulos en distintos puntos de la ciudad, la recaudación los fondos provenientes de todos los rubros que recauda el gobierno municipal.

Resistencia es el único de los diez municipios de primera categoría que sancionó su carta orgánica, en uso de la autonomía reconocida y exigida por la Constitución Nacional y la Constitución de la Provincia del Chaco. Hay opiniones diversas sobre su efectiva aplicación; por una parte el municipio comenzó a realizar actos como la gestión de consultas, presupuesto participativo y otras actividades relacionadas con el medio ambiente y la gestión social. Por otro lado, sectores de la oposición al gobierno municipal expresan que se está lejos de cumplir con las disposiciones de la carta orgánica de la ciudad.

Al respecto, el día 25 de septiembre del año 2011 se publicó en la edición on-line del principal diario de la provincia (Diario Norte), una nota suscripta por dos concejales de la oposición titulada *“Once Años Después, La Carta Orgánica de Resistencia Sigue Sin Cumplirse”*. La bajada de dicha nota expresaba:

*(...)“Un cumpleaños suele ser motivo de alegrías y balances, pero acá se esconde, se omite gravemente. La Carta Orgánica de la Ciudad es letra muerta y la consecuente lesión del derecho a vecinas y vecinos de Resistencia”, afirmaron Raúl Acosta, candidato a intendente, y Daniel San Cristóbal, candidato a presidente del concejo municipal por el Frente Grande de la Concertación en relación a las disposiciones que rigen la vida pública de los habitantes de la capital chaqueña.”(...)*

En el cuerpo de la publicación se enumeran los ítems que, a decir de los que suscriben, el gobierno aún no ha conseguido que se cumplan. La Carta Orgánica efectiviza la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera del municipio, y dentro de esa autonomía administrativa y financiera, se propicia la reforma de la administración financiera, ya no destinada a la rendición de cuentas sino a la gestión de los asuntos del municipio.

En cuanto al sistema de administración financiera propiamente dicho, Resistencia utiliza el módulo de Egresos del Sistema de Gestión Municipal desarrollado por la empresa Ecom Chaco S.A., no habiéndose interesado en la incorporación de ninguno de los demás módulos. Por esto, las funciones de cobranzas, gerencial,

sueldos, personal y mesa de entradas, son solucionadas por medio de desarrollos propios o a través de planillas generadas en puestos individuales (PC).

En la municipalidad de Resistencia se entrevistó al secretario de finanzas municipal, quien manifestó que *“...en la actualidad no disponen de un sistema que integre la administración financiera en materia de recursos y gastos. El servicio administrativo del municipio ejecuta por un lado el gasto y por otro la recaudación, en forma automática por partida simple.”*

Al ser consultado sobre la metodología de confección de los balances e informes contestó: *“... por un lado se obtiene la información de los ingresos y por el otro los gastos. De parte del sector correspondiente obtenemos los datos de la inversión pública y luego se consolida en el balance”*.

Se le preguntó sobre la dotación de recursos humanos en el área de administración financiera, el funcionario respondió que *“... hay un buen plantel de profesionales y empleados de carrera en las distintas áreas, con conocimiento suficiente sobre sus tareas”*.

También se entrevistó al responsable de presupuesto en la dirección de administración del municipio. Consultado sobre la forma en que se elabora el presupuesto respondió: *“**todos los años** se realiza un presupuesto proyectado tomando los gastos del año anterior teniendo en cuenta los cambios en personal, obras y deuda pública”*. Luego se le preguntó si tenía interés en conocer sistemas que controlen presupuestos, gastos y recursos en forma integrada, a lo cual expresó que *“considero que no lo necesitamos porque estamos bien así, con lo que tenemos nos alcanza.”*

La municipalidad de Resistencia posee en su plantel de empleados la cantidad de profesionales en el área de las ciencias económicas necesarios para implementar un sistema de administración financiera que integre la información en los módulos básicos. Al día de hoy, dicha información debe ser solicitada y elaborada en puestos individuales, siendo necesaria la orden del responsable de las áreas

pertinentes. No se obtienen informes automáticos o estandarizados con destino gerencial o simplemente para el análisis de la población en general. El presupuesto es elaborado y ejecutado con un estilo administrativista, orientado principalmente al cumplimiento de los requisitos de la rendición de cuentas ante el organismo de control externo.

## **2) PRESIDENCIA ROQUE SÁENZ PEÑA**

Este municipio se encuentra ubicado a 157 kilómetros de la capital provincial, cuenta con una superficie de aproximadamente 40.000 hectáreas entre zona urbana y sub-urbana. Su población llega a los 89.822 habitantes según el último censo de población, y es la segunda ciudad de la provincia.

Geográficamente tiene una ubicación estratégica, ya que se encuentra en el centro de la provincia y está comunicada por la ruta nacional N° 16, que forma parte del corredor bioceánico que comunica ciudades como Iquique en Chile, Océano Pacífico, y San Pablo, Brasil, o Buenos Aires en Argentina, ambos en costas del océano Atlántico.

Sáenz Peña, como se la conoce, fue durante muchos años el centro del desarrollo industrial de la provincia, desarrollo que estuvo ligado fuertemente al procesamiento del cultivo de algodón, y a su alrededor fueron creciendo otras localidades satélite.

A pesar de la ventaja que implica su ubicación estratégica, la ciudad no exhibe un desarrollo cualitativo que pueda atribuirse a dicha situación. Por el contrario, la ciudad presenta similitudes con las otras de la provincia, con una fuerte incidencia del empleo público y sin el auge industrial desarrollado como fuera su característica cuando el algodón (el oro blanco) era el motor de la economía provincial.

Existieron intentos de convertir a la ciudad de Sáenz Peña en un centro de turismo express, con atracciones como el centro de aguas termales reconocido por sus

propiedades, un zoológico municipal con reconocimiento internacional y la cercanía de una región que atrae la atención nacional y extranjera: El Monte Impenetrable. No obstante, la falta de infraestructura para el turismo (camino inadecuados, hotelería deficiente) y las grandes distancias que deben recorrerse han atentado contra este objetivo, además de las erráticas políticas en cuanto a turismo de varios gobiernos provinciales que no han encontrado la manera de posicionar a la provincia en ese rubro.

En cuanto a la Administración Financiera, la municipalidad de Sáenz Peña no tiene activo ninguno de los módulos del Sistema de Gestión Municipal desarrollado por la empresa Ecom Chaco S.A.

En este municipio se entrevistó a los señores Secretario de Economía y al responsable del área de recursos y gastos.

Al responsable del área de recursos y gastos se le preguntó con qué herramientas desarrollan el trabajo de registración y elaboración de informes, a lo que respondió que *“...se utilizan programas y aplicaciones adquiridos por la municipalidad, pero no son integrales.”* Consultado sobre la modalidad de registración, respondió que es *“por partida simple”*.

También se consultó al responsable de recursos y gastos la razón por la que cree que no se encara la implementación de un sistema que integre la información de los módulos principales de la administración financiera<sup>46</sup>, a lo que respondió que *“...son áreas distintas dentro de la municipalidad, y cada una tiene las herramientas que necesita para elaborar los informes necesarios para las rendiciones ante el tribunal de cuentas...”*

Se preguntó al Sr. Secretario de Economía si contaban con un sistema de administración financiera que integre la información sobre presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público, a lo que respondió que *“...la información sobre estos aspectos está disponible en el municipio, no en un único sistema, pero*

---

<sup>46</sup> Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público.

*es posible obtenerla y se la elabora cuando es necesario en las oficinas correspondientes.”*

Ante la consulta sobre si les parece necesaria la adopción de un sistema de administración e información financiera, el Secretario de Economía manifestó que *“...le interesa todo lo que pueda mejorar la producción de información y la gestión en general, pero no se le ha propuesto ningún sistema que cubra esas necesidades. También hay que tener en cuenta el factor económico ya que esos software por lo general son muy costosos para su adquisición y también para la puesta en funcionamiento”*.

Consultado acerca de las razones por las que no utiliza ninguno de los módulos del Sistema de Gestión Municipal, responde que *“...escuchó hablar del sistema, pero desde que él está en funciones la empresa no se lo ofreció, por lo que no conoce sus características ni las prestaciones que puede ofrecer. La empresa Ecom Chaco S.A. no tiene un trato fluido con nosotros, posiblemente debido al distinto signo político del municipio y el gobierno provincial”*. No obstante se aclara que, al momento de desarrollarse el SGM por parte de la empresa Ecom Chaco S.A. el gobierno provincial, propietario de la empresa, y la municipalidad de Sáenz Peña pertenecían al mismo signo político.

La municipalidad de Sáenz Peña, en lo que hace a la Administración Financiera, trabaja los subsistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público de manera independiente en lo que hace a registración. La ejecución de recursos y gastos es por partida simple, requiriendo posteriormente una consolidación de la información a fin de elaborar los balances e informes correspondientes.

El presupuesto se efectúa al estilo administrativista, de acuerdo a las necesidades y formalidades exigidas por el organismo de control externo (Tribunal de Cuentas).

### **3) BARRANQUERAS**

La ciudad de Barranqueras se encuentra ubicada a siete kilómetros del centro de la capital, y forma parte de lo que se conoce como “El Gran Resistencia”. Con una población de 54.698 habitantes que se distribuye en una pequeña superficie de 3276 hectáreas, casi no posee zonas suburbanas, ya que se encuentra entre la ciudad de Resistencia al oeste y el Río Paraná al este; al sur oeste se encuentra el municipio de Puerto Vilelas (de segunda categoría) y hacia el norte, la zona de influencia de la cuenca de río Paraná, una zona que no es apta para cultivos y población debido a que es inundable en épocas de lluvias y crecida de los ríos de la región.

En la ciudad de Barranqueras está el puerto más importante de la provincia del Chaco, cualidad que durante mucho tiempo la potenció en su crecimiento poblacional, impulsado en un principio por esta situación. Posteriormente, continuó su desarrollo como satélite de la ciudad de Resistencia, aunque con varios inconvenientes de infraestructura, por su cercanía al Río Paraná y por el hecho de estar ubicada prácticamente sobre el cauce mayor de dicho río, lo que hacía que sufra inundaciones periódicas. Esta situación fue solucionada en los últimos años con la construcción de un sistema de defensas que hasta el momento muestra eficacia en la protección de la ciudad.

En materia de administración financiera, la municipalidad de Barranqueras tiene activos los módulos de Ingresos, Egresos y Sueldos del Sistema de Gestión Municipal. Las demás funciones son gestionadas por medio de planillas de PC y libros especiales habilitados para cada función, siguiendo las prescripciones de la resolución N° 14/96 del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco.

En Barranqueras se entrevistó personalmente a la Intendente y posteriormente, en una reunión específica para la investigación, a los responsables de auditoría interna, tesorería y dirección de administración.

En dicha entrevista grupal, los funcionarios manifestaron su interés en la gestión por y para resultados, y expresaron su intención de avanzar en la reforma del

sistema de administración financiera. Como punto a considerar, todos los involucrados hicieron notar la falta de recursos humanos capacitados para la tarea y más aún en el caso de producir modificaciones en los procedimientos. Otro punto en el que mostraron inquietudes fue en las trabas que podrían provenir del organismo de control externo, el Tribunal de Cuentas de la Provincia, ya que según su percepción, no es proclive a realizar cambios en las formas de trabajo.

Consultados sobre la forma de elaboración y ejecución del presupuesto, los funcionarios contaron como es el proceso, a través de un mecanismo que parte del presupuesto anterior e incorpora lo que se consideran “novedades” para el año siguiente, además de eliminar partidas que no se utilizarán, principalmente en lo que hace a obra pública. A la hora de la ejecución, deben respetar los tiempos expresados en la resolución de Contabilidad para las municipalidades<sup>47</sup>, que determina el compromiso la liquidación y el pago. Estos tiempos no se contemplan en las leyes de administración financiera nacional y provincial, y fueron reemplazados por los criterios de lo percibido para los ingresos y devengado para los gastos.

La Sra. Intendente de la municipalidad expresó la necesidad de contar con profesionales en el área de la administración financiera, aunque marcó las restricciones existentes para la contratación de personal, lo que dificulta cubrir puestos claves con profesionales en la materia, que no están disponibles en la planta del personal actual.

La municipalidad de Barranqueras, aunque no ha logrado gestionar su administración financiera a través de un sistema integrado, se encuentra en la etapa de la implementación del SGM, el cual le proporcionará la posibilidad de lograr ese objetivo. No obstante, la falta de recursos, tanto económicos como en lo que hace al capital humano, se convierte en una limitación importante a la hora de avanzar en la reforma del sistema de administración financiera. Como aspecto

---

<sup>47</sup> Resolución N° 14/96 del Tribunal de Cuentas de la Provincia del Chaco

positivo, se puede indicar la intención tanto de quien debe liderar la gestión como de los funcionarios responsables de las áreas clave.

#### **4) FONTANA**

La ciudad de Fontana está ubicada a 7 km del centro de Resistencia, en sentido opuesto a Barranqueras, formando parte del “Gran Resistencia”. La ciudad si inicia y crece alrededor de la primera fábrica de tanino fundada por los hermanos Fontana, en el año 1.916, y sus trabajadores y familiares fueron quienes dieron vida en un principio al pequeño pueblo. Posteriormente, con el paso del tiempo se instalaron nuevas fábricas y, como consecuencia del crecimiento de la ciudad de Resistencia, Fontana comenzó a ser una alternativa para vivir cerca de la capital.

Actualmente, y por decisión conjunta entre la municipalidad y el gobierno provincial, Fontana cuenta con un parque Industrial en crecimiento y ha comenzado las obras de infraestructura como pavimento, energía, cloacas, alumbrado y por sobre todas las cosas, viviendas, hospital y escuelas, necesarias para mejorar las condiciones de vida de la que fuera la más postergada de las poblaciones del “Gran Resistencia”, todo esto como respuesta a las crecientes demandas de la comuna que veía como la mayoría de las obras importantes de la metrópolis eran destinadas a la ciudad de Resistencia y Barranqueras, en desmedro de sus necesidades.

Esta situación generó un malestar que logró ser canalizado por medio del intendente electo en el año 2011, quien junto al Gobernador iniciaron un camino para revertir la situación de postergación histórica que vivía el pueblo de Fontana.

En cuanto a su sistema de Administración financiera, Fontana, aprovechando la financiación prevista por el decreto N° 688/12, ha logrado activar los módulos de ingresos, egresos, cobranzas, sueldos, personal y mesa de entradas del Sistema de Gestión Municipal.

En Fontana se entrevistó al Intendente y al responsable de tesorería y contabilidad.

El caso de la municipalidad de Fontana es emblemático ya que, antes de comenzar la implementación del SGM, efectuaba el registro y la operatividad de prácticamente todas sus transacciones en forma manual, utilizando por ejemplo para el cobro de impuestos y tasas, recibos que se confeccionaban en forma manual o con la utilización de máquinas de escribir, por triplicado y, por exigencia del Tribunal de cuentas, con carbónicos de doble cara, de manera que se copie también en el reverso de los comprobantes las anotaciones que allí se hacían.

Todo esto, más el crecimiento de la población y, como consecuencia de ello el crecimiento de los contribuyentes, hacía prácticamente imposible la actualización e información en tiempo real de los estados de cuenta, y menos aún la elaboración de cualquier tipo de estadísticas e informes gerenciales para la toma de decisiones.

El proceso iniciado a partir de la implementación del nuevo software, implica un cambio muy importante sobre todo en lo que hace a los recursos humanos, que provocó la necesidad de, además de la necesaria capacitación en lo que hace al nuevo sistema, un cambio en los paradigmas de la administración, pero que, según lo expresó el encargado de la tesorería *“es visto en los empleados como positivo y con grandes posibilidades de mejorar el trabajo diario, generando comodidad y velocidad en las tareas y provocando un cambio de imagen en la gente”*.

Consultado el Sr. Intendente, Don Antonio Rodas, se mostró satisfecho *“...con la posibilidad de aprovechar los avances que nos brinda la tecnología, y generar una transformación a fondo de la administración de Fontana...”* *“...mi intención es que al finalizar mi mandato en 2015 todas las áreas administrativas queden informatizadas.”* Es importante destacar la predisposición del intendente en el proceso, manteniéndose al tanto de las necesidades y novedades, y participando

personalmente, acompañado de sus funcionarios del área, en las capacitaciones y presentaciones que se desarrollaron para la presentación del sistema.

Actualmente, Fontana se encuentra en un proceso de modernización que, de continuar, puede llegar a obtener como producto final la implementación de un sistema de Administración e Información Financiera capaz de brindar lo necesario a los gobiernos siguientes, en lo que hace a información cierta, suficiente y oportuna sobre el estado de sus finanzas, y allanará los caminos para que las rendiciones de cuenta ante los organismos de control se lleven a cabo en tiempo, forma y con seguridad para los actores.

Se observan como positiva para el proceso de reforma de la administración financiera de Fontana la intención de continuar con la capacitación de sus recursos humanos. En este punto se destaca el liderazgo del intendente en lo que hace a la reforma del sistema de Administración e Información Financiera.

## **5) VILLA ANGELA**

Villa Ángela se encuentra ubicada a 248 km de la ciudad capital. Tiene una población de 41.403 habitantes según el último censo de población, y forma parte del trío de ciudades, junto con Charata y Las Breñas, con características similares en lo económico, ya que dependen fuertemente del sector rural y toda actividad de servicio y lo que pueda asimilarse a la actividad industrial depende casi exclusivamente de la actividad primaria.

En la municipalidad de Villa Ángela, se entrevistó al Sr. Intendente y al responsable del área de recaudaciones.

El Sr. Intendente comentó que *“...hace un tiempo se propusieron la modernización de la administración, sobre todo en lo que hace a bases de datos impositivos, para facilitar las tareas de recaudación y también para obtener la información que necesita el municipio para su planificación.”*

En este camino, la municipalidad de Villa Ángela, haciendo uso de las herramientas previstas en el decreto 688/12, y con el liderazgo político del intendente volcado al objetivo de modernización de la administración, comenzó a incorporar el Sistema de Gestión Municipal que provee la Empresa Ecom Chaco S.A., comenzando por los módulos de recaudación y gestión de cobranzas.

En la entrevista, el responsable del área de recaudación del municipio expresó que *“...está satisfecho con las prestaciones del sistema, ya que en un año lograron ingresar a la base de datos a todos los contribuyentes del municipio, lo que posibilitó un seguimiento más de cerca y, en el curso de ese año la municipalidad logró un aumento en la recaudación de sus tributos del 125%, y el segundo año el crecimiento alcanzó al 200%...”* *“...esta situación generó un incentivo en las áreas administrativas y financieras del municipio que mejoró el clima de trabajo y provocó el deseo de incorporación de los restantes módulos del sistema.”*

Actualmente, la municipalidad de Villa Ángela tiene activos los módulos de ingresos, egresos, cobranzas, sueldos, personal y mesa de entradas. Según el intendente *“...cuando estemos al 100% de la utilización de los demás módulos y el personal se haya habituado a sus bondades, podremos comenzar a aprovechar lo que nos pueda brindar el modulo gerencial, o bien solicitar nuestros propios informes al proveedor del sistema, la empresa Ecom Chaco S.A.”.*

El avance en la reforma del sistema de administración financiera en la municipalidad de Villa Ángela se debe también en buena parte a la decisión de dar participación a una empresa consultora privada que se hizo cargo de los estudios preliminares, la implementación del sistema y la capacitación del personal involucrado, con el fin de afianzar el proceso y agilizar los tiempos sin resentir la operatoria diaria.

## **6) GENERAL SAN MARTÍN**

La ciudad de General San Martín se encuentra ubicada a 113 kilómetros de la capital provincial, hacia el noroeste, a poca distancia del límite con la provincia de Formosa, y sobre el camino que lleva a la zona menos habitada de la provincia como es la zona del monte impenetrable. Su población es de 28.214 habitantes según el último censo poblacional y comprende una superficie de 3.315 hectáreas.

Se encuentra en una zona caracterizada por la actividad agrícola ganadera, y en lo que hace a su economía se basa en la atención a la actividad primaria, el comercio, y como es característica de toda la provincia, el empleo público es la principal fuente de trabajo de la ciudad.

En lo que hace a la administración financiera, el municipio se ha incorporado al grupo de municipalidades que, adhiriendo al decreto 688/12 han comenzado a implementar el Sistema de Gestión Municipal, inicialmente con los módulos de ingreso de recursos y egresos. También, en el marco del financiamiento dispuesto por el mismo decreto ha realizado capacitación para el personal destinado a las tareas relacionadas con la administración financiera.

Entrevistado el responsable del sector de tesorería, manifestó respecto del SGM que *“...es un buen sistema, significó un gran avance en las tareas, pero aún no podemos decir que es suficiente...”*; *“...es un primer paso importante, esperemos que se profundice y mejore las prestaciones la empresa Ecom, en cuanto a conectividad y atención al usuario...”*

La municipalidad de General San Martín se encuentra en un proceso de cambio en su sistema de administración financiera, aunque aún no ha adoptado la mentalidad de la gestión por y para resultados, se perciben algunos avances en la gestión de la información y administración financiera. Según los empleados y funcionarios, la atención de la empresa proveedora del sistema es deficiente, al punto de haberse planteado la posibilidad de abandonar y mudarse a otro producto que satisfaga sus necesidades de una manera más ágil y eficiente.

## **7) QUITILIPÍ, CHARATA Y LAS BREÑAS**

Estas tres municipalidades se exponen en conjunto debido a que presentan semejanzas entre sí:

- ✓ Las tres tienen un número de habitantes similar, entre 22 y 26 mil habitantes
- ✓ Reciben montos similares de coparticipación provincial, entre 21 y 28 millones de pesos para el año 2012, lo que significa para ese mismo año un promedio de \$1000 por habitante
- ✓ Perciben una gran influencia de la actividad primaria y con una estructura ocupacional similar, tanto en las zonas urbanas como rural.
- ✓ No cuentan con un sector industrial fuerte, siendo los establecimientos principales aquellos dedicados a la reparación y fabricación de implementos agrícolas y otros dedicados a explotación de la madera, recurso que cada vez está más comprometido debido a la falta de políticas de reforestación.
- ✓ En algunos casos, se encuentran plantas de procesamiento primario del cultivo de algodón, aunque el mismo ha disminuido considerablemente en los últimos años debido al avance de la soja.
- ✓ En lo que hace a la Administración financiera, los tres municipios no han adherido a ninguno de los módulos del SGM,
- ✓ La gestión de la administración, desde el presupuesto hasta la elaboración de los informes para la toma de decisiones o bien para la rendición de cuentas es elaborado por profesionales independientes o estudios contables externos a la planta de personal del municipio.

Al respecto, se entrevistó a uno de los profesionales independientes que participa en esta tarea, consultándolo sobre la posibilidad de avanzar en una reforma en los sistemas de administración e información financiera, manifestando que *“...existe falta de coordinación entre los poderes y organismos del estado que posibilite, a través de la sanción de leyes, ordenanzas y convenios, implementar un sistema uniforme de administración financiera. Hemos participado de muchas reuniones en*

*las que funcionarios provinciales nos han anunciado que todo se solucionaría, pero a la hora de aplicarlo, todo queda en buenas intenciones...”*

También, el entrevistado puntualizó la importancia de dar intervención al Tribunal de Cuentas de la provincia en cualquier proceso de reforma: *“...todo esfuerzo que se realice tendiente a lograr la aplicación de un sistema de contabilidad que brinde la posibilidad de generar información uniforme debe contar necesariamente con la aprobación de la sala dos del tribunal de Cuentas...” “... a los únicos que hay que rendir cuenta o responder es al tribunal de Cuentas. Desde siempre el tribunal influyó en los municipios, de modo que pareciera que sólo se trabaja para ellos, y en muchos sectores ni siquiera intentan mejorar, solo preguntan al tribunal lo que tienen que hacer y lo hacen, así se aseguran de no ser sancionados.”*

Este modelo de administración financiera se replica en otros municipios más pequeños, donde la registración y la elaboración de información sólo se conciben con el fin de rendir cuentas al organismo de control externo, y no como una herramienta para obtener la información útil y oportuna para tomar decisiones de gestión.

En estos municipios, si bien todos los datos existen y se pueden procesar, hay un campo de acción muy importante en materia de mejoramiento de la administración financiera y gestión por y para resultados, camino que ha de iniciarse en el mediano plazo de manera inexorable, y que ha de conducir a la implementación de sistemas de administración financiera que cumplan con los requerimientos actuales de exposición de información para la toma de decisiones y el diseño de las políticas necesarias si se pretende el desarrollo de la región.

## **CONCLUSIONES**

Al momento de responder a la pregunta “¿Cuáles son los factores que han condicionado el avance en la implementación de los Sistemas de Administración Financiera y Control a nivel municipal en la provincia del Chaco?”, se tuvieron en cuenta los aspectos seleccionados para la sistematización del problema: los programas de gobierno que incentivan o promueven la implementación de los sistemas de gestión e información municipal, el nivel de formación y capacitación de los recursos humanos (el capital humano), las capacidades y disponibilidades técnicas y tecnológicas y por último, los factores a tener en cuenta para lograr una reforma que implique mejoras reales en los sistemas de gestión e información de los municipios.

Durante el desarrollo del trabajo, se han abordado los temas teniendo en cuenta los aspectos mencionados, y se presentan de manera transversal tanto en la búsqueda de la información como en las elaboraciones teóricas, y de la misma manera son presentadas en las conclusiones.

Por otra parte, el marco teórico de la investigación abarca las teorías de sistemas, de la contingencia, el enfoque de la nueva gestión pública y los aspectos de la teoría del accountability inherentes al ámbito municipal, pero que es común a los requerimientos formales de accountability de todos los niveles de gobierno.

Aunque la magnitud de los importes involucrados en las rendiciones de cuenta de los municipios pueden asimilarse a un solo ministerio de la administración provincial, se encuentran atomizados en una diversidad de ítems, programas y actividades que hace preciso contemplar todas las normas de control y procedimientos particulares que se dan en un municipio.

Debido a la definición del caso y las posibilidades que proporcionaba el reducido número de la población a estudiar en esta investigación, los diez municipios de primera categoría de la provincia del Chaco, no fue necesario definir una muestra representativa de la población, se trabajó con la población completa, por lo que

no se realizan inferencias sobre municipios no observados ni fue necesario elaborar estadísticos en base a muestra.

En este punto, se presenta una primera observación en relación con la categorización de los municipios en la provincia del chaco, y sus posibilidades de trabajar en forma coordinada para la gestión y solución de los problemas comunes. Al respecto, se observa una marcada asimetría en el conjunto de municipios de primera categoría de la provincia, en cuanto a su población y presupuestos, lo que sin duda condiciona sus posibilidades en la gestión, diseño y aplicación de políticas públicas, significando para algunos mayores posibilidades y exigencias desde lo presupuestario y poblacional mientras que para otros implica una imposibilidad de encarar políticas y proyectos debido a que su tamaño es apenas superior al rango mínimo que determina su ingreso a la primera categoría.

Así, entre el municipio más poblado (Resistencia con aproximadamente 290.000 habitantes) y el de menor cantidad de habitantes (Machagai con 22.000 aproximadamente), se observa una diferencia de 269.000 habitantes, lo que representa la suma de las poblaciones de Barranqueras, Villa Ángela, Fontana, General San Martín, Charata, Las Breñas, Quitilipi y Machagai, más un cuarto de la población de Sáenz Peña.

En cuanto a ingresos coparticipables, Resistencia está primero en valores nominales, y segundo, detrás de Sáenz Peña, si tenemos en cuenta la coparticipación por habitante.

Prácticamente, sólo Resistencia iguala en población y coparticipación provincial a los restantes nueve municipios de primera categoría, lo que brinda una idea de las significativas diferencias que existen entre el principal municipio y los demás en lo que hace a necesidades y posibilidades de aplicación de políticas.

Por lo expuesto, aunque la clasificación dispuesta por la Constitución Provincial determina que son de primera categoría, el estudio de sus cualidades indica que es necesaria una nueva estratificación, teniendo en cuenta el posible crecimiento

poblacional o atendiendo a otros parámetros para el encuadramiento en categorías de municipio, si existiera intención de tomar el dato de la categoría para unificar políticas desde los gobiernos provincial y nacional. A los efectos de la sola posibilidad de contar con su propia carta orgánica, que sólo Resistencia hizo uso de esta opción, no se considera necesaria modificación alguna en cuanto a la administración e información financiera se refiere.

En cuanto al marco legal que rige la administración financiera de los municipios, el primer requisito necesario para lograr la implementación de adecuados sistemas de Administración e Información financiera en la provincia del Chaco, es la existencia de un adecuado marco legal, con el dictado de leyes que promuevan dicho objetivo con eficacia y cumplan así con las prescripciones de las constituciones Nacional y Provincial que se mencionaron en el cuerpo del presente trabajo.

Actualmente existen leyes de Administración Financiera y Control a nivel nacional con la Ley N° 24.156 y en la provincia con la Ley Provincial N° 4.787. Ambas leyes están en sintonía y comparten principios de administración y control. Sin embargo, en lo que hace a la Administración Financiera Municipal se presenta una fisura, manifestada en la expresa exclusión del ámbito de aplicación de la ley provincial 4.787 a las municipalidades.

Por otra parte, tampoco se faculta a concejos municipales a dictar ordenanzas referidas al aspecto que nos ocupa, aunque de acuerdo con la autonomía otorgada por la constitución provincial a los municipios esa facultad puede considerarse propia e inherente, y se reduce todo lo atinente a la administración e información financiera a lo que disponga el Tribunal de Cuentas de la Provincia a través de una simple resolución que no requiere decreto reglamentario ni ratificación por parte de los municipios.

Esta fisura entre las leyes Nacional y Provincial que rigen la administración financiera de Nación y Provincia del Chaco y el régimen de la resolución 14/96 “De

Administración y Contabilidad” del Tribunal de Cuentas ha influido en las municipalidades de manera negativa, creó una dependencia de los municipios hacia el Tribunal de Cuentas en todo lo que se refiere a gestión y administración y desvirtuó las funciones propias del organismo de control externo y, en su relación con los municipios, y llegó a instalarse en los empleados y funcionarios una conciencia común que ubica como único destinatario de las tareas administrativas al Tribunal de Cuentas.

Otra implicancia de esta influencia del organismo de control en su rol de único legislador en materia de administración financiera y contabilidad municipal es el debilitamiento del control interno de los municipios, quienes prácticamente no poseen áreas dedicadas a auditoría de procedimientos y control de gestión, generándose en muchas ocasiones superposición de funciones, asumiendo quien gestiona la auditoría sobre sus propias tareas, situación que contradice las normas de auditoría que se imparten en los ámbitos académicos, tanto para el ámbito privado como público.

Estos inconvenientes generados por la falta de un marco legal claro y eficaz, trascienden el ámbito estrictamente legal e ingresan a otros aspectos que se abordan más adelante, como son los recursos humanos y el liderazgo de los intendentes, y se convierten al marco legal en factor condicionante de los avances en los sistemas de gestión e información financiera en los municipios de primera categoría de la provincia del Chaco.

Por la importancia que reviste el aspecto legal, y siendo relevante en todo intento por implementar reformas en los sistemas, es necesario que en la Provincia del Chaco se instaure un marco legal adecuado, que compatibilice el régimen de administración financiera de los municipios con el sancionado para la provincia y la nación hace ya más de 20 años, y posibilite abandonar el presente régimen que en los hechos es por lo menos incompatible con lo que indican las Constituciones Nacional y Provincial en cuanto a la autonomía municipal, además de la irregularidad que significa que un organismo autónomo no representativo del

pueblo imparta normas que en el resto del país e inclusive en la provincia del Chaco (para la administración pública provincial) son dictadas por el Poder Legislativo.

La situación que se plantea encuentra también su origen en la aceptación por parte de los intendentes de una situación que se puede modificar con el planteo de su derecho a participar como municipio autónomo en la decisión acerca de la forma de manejar la administración financiera de sus propios municipios. En la práctica se observa una delegación de estas decisiones a funcionarios externos a los municipios (miembros del Tribunal de Cuentas), que fueron pensados por los constitucionalistas para tareas de control y jurisdicción de las cuentas públicas pero nunca legislativas.

Respecto a los recursos humanos, en el cuerpo del trabajo se ha mencionado como denominador común en la descripción breve de las características de cada municipio de primera categoría, que en la estructura ocupacional de la población de todos ellos hay una notable incidencia del empleo público. El empleo en las municipalidades participa de este fenómeno aportando gran cantidad de puestos de trabajo, sobre todo en los municipios más grandes como Resistencia y Sáenz Peña, y en los que forman parte del área metropolitana del Gran Resistencia (Fontana y Barranqueras).

También, y en especial se abordó el concepto de capital humano, al considerar a los recursos humanos como uno de los factores con que cuentan las municipalidades para obtener su “producción” de servicios al ciudadano. En este sentido, se observó que, particularmente en lo que se refiere a la administración e información financiera, las administraciones, si bien en algunos casos cuentan con la cantidad de empleados necesarios, las características y formación de los mismos no responde a las necesidades de un sistema de administración e información financiera que brinde las herramientas que requiere la nueva gestión pública. Esta observación no va en desmedro de los funcionarios o empleados,

sino que pretende reflexionar sobre los escasos esfuerzos observados tendientes al incremento del capital humano.

La situación planteada en relación a los recursos humanos, en particular aquellos destinados a las tareas de la administración e información financiera, tiene importantes ventajas si se decidiera iniciar un camino de reforma, ya que, a la incorporación o reubicación del número de profesionales en la materia necesarios, debe seguir un adecuado plan de formación y capacitación de empleados que cuentan en su mayoría con vasta experiencia en el desarrollo de tareas de administración financiera. Por lo tanto, se requiere que la capacitación apunte a la incorporación de habilidades acordes con la tecnología a aplicar y fundamentalmente con un cambio de paradigmas en relación con el trabajo del agente público, los destinatarios de su trabajo y sus objetivos en el desarrollo de las tareas.

Una vez que el funcionario o empleado municipal logre descubrir la importancia de su trabajo y los beneficios de participar de un sistema que brinda información para los que deben decidir las políticas, para los ciudadanos y para la valoración de su propia labor, se logrará una mejora tanto en lo laboral como en lo que hace a actitudes y predisposición del funcionario o empleado de los municipios (ver Municipio de Olavarría – Mónica S. Iturburu).

Cabe aclarar que, no obstante la referencia a los recursos humanos involucrados en la administración financiera se refiere a aquellos que participan directamente en áreas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público como mínimo, la implementación de un sistema de administración e información financiera en una organización municipal atravesará toda la vida de la misma, por lo que se considera necesario que, aunque en menor medida, un grupo de empleados destinados a otras áreas participen en charlas y jornadas donde se traten los aspectos de su trabajo que serán influidos por el nuevo sistema.

En busca de los factores que han condicionado la implementación de adecuados sistemas de administración e información financiera en los municipios de la

provincia del Chaco, el factor recursos humanos indudablemente se presenta como uno de los principales debido a la escasa relevancia que se le ha otorgado a la capacitación y formación de los mismos, acompañado por la falta de un eficaz criterio de selección y metodologías para el ingreso a las administraciones municipales, por ejemplo mediante exámenes y concursos, lo que ha ido deteriorando las posibilidades de adaptación a las nuevas tecnologías necesarias para el manejo de las herramientas disponibles en la actualidad. Por otra parte, la falta de formación y capacitación de los recursos humanos involucrados en las tareas, disminuye la creatividad y aumenta la resistencia al cambio generando temores y actitudes reticentes a la implementación de nuevas metodologías de trabajo.

En cuanto a las capacidades tecnológicas, se investigó sobre el acceso a la tecnología y la velocidad en las comunicaciones en las administraciones municipales.

A pesar del amplio espectro de posibilidades que estas han abierto a la población, y mientras en la vida cotidiana las personas utilizan los más avanzados medios de comunicación, e incluso un gran número de ellas utiliza las herramientas informáticas para sus trámites habituales (pagos, transferencias, compras), en los municipios de la provincia del Chaco aún se siguen desarrollando tareas prescindiendo de las herramientas modernas que ofrece la tecnología, aún cuando dispongan de las mismas. Por este motivo se consideró necesario analizar por separado la disponibilidad de las herramientas técnicas y tecnológicas y el uso que en los municipios se hace de las mismas.

Las tareas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público, en muchos casos no ha podido superar la etapa de los libros foliados y encuadernados, la rúbrica previa de documentos a utilizar en la contabilidad, planillas con gran cantidad de datos difíciles de resumir e incorporar a informes útiles, sumados a una serie de pasos que se cumplen sin cuestionamiento sobre su verdadera utilidad o finalidad ni proponer mejoras o avances. Todo se hace así porque

“siempre se hizo así” y porque de otra forma el Tribunal (de Cuentas) imponen sanciones”.<sup>48</sup>

En muchos casos se han incorporado máquinas (pc) y otras herramientas, pero no se trabaja de manera integrada, con servidores para el almacenamiento y sistemas que consoliden datos y los transformen en verdadera información útil.

En cuanto a la disponibilidad de la tecnología, existen datos alentadores que posibilitarían el inicio de una etapa de modernización de los sistemas de administración e información financiera municipal, como es la red de conectividad mediante fibra óptica desarrollada en común entre el gobierno provincial y nacional, y que cubre la amplia geografía de la provincia, alcanzando por lo menos a todos los municipios de primera categoría. Esta red es el primer paso para un trabajo serio y con miras a implementar sistemas, atender al usuario y solucionar los inconvenientes que puedan presentarse en el desarrollo de las tareas.

Por otra parte, en varios municipios se observó una inversión en máquinas, impresoras, servidores e instalaciones eléctricas y de tipo técnicas para la conexión de máquinas en red, pero que no están en funcionamiento o en muchos casos subutilizadas, con sistemas que no ofrecen las prestaciones necesarias.

Dada la importancia el elemento técnico y tecnológico a priori aparece como un factor que condiciona los avances en la implementación de adecuados sistemas de administración e información financiera. Sin embargo al introducir en el análisis factores como el bajo costo de acceder a herramientas de tecnología actual, la disponibilidad de conectividad de datos que se puede obtener mediante la red de fibra óptica oficial con una coordinación de la empresa estatal Ecom Chaco S. A., y la capacidad instalada subutilizada en los municipios, el acceso y las mejoras necesarias en la tecnología a aplicar no se observa actualmente como un aspecto que impida el avance en a la hora de implementar nuevos y eficaces sistemas de administración e información financiera.

---

<sup>48</sup> Página 79 de la presente tesis.

En este punto se observa que, como lo manifiestan la mayoría de los consultados en los municipios, si bien la empresa Ecom Chaco S.A. posee todos los elementos para brindar un servicio eficiente y eficaz, resulta imprescindible que la misma mejore sustancialmente su política de atención a los municipios, brindando soluciones, con la velocidad y eficacia necesaria, a los reclamos y consultas canalizadas por los usuarios.

Esto hace que la relación con la empresa por parte de los responsables de las áreas involucradas, y la falta de respuesta satisfactoria por parte de la misma si se constituya como uno de los factores que impidieron los avances en la implementación del SGM en los municipios.

Finalmente, de la investigación surge que el aspecto más influyente al momento de analizar los factores que condicionaron el avance en los sistemas de administración e información financiera en los municipios de primera categoría de la provincia del Chaco es el liderazgo político de los intendentes y que se traduce en las decisiones que impulsan dichos avances.

Todos los beneficios derivados de contar con información útil, relevante, veraz y oportuna suelen ser dimensionados por los responsables de la toma de decisiones en las organizaciones más importantes del mundo, y a lo largo del tiempo se han invertido sumas extraordinarias en tecnología, estudios y procedimientos a fin de obtener esta clase de información.

En el ámbito de la administración pública, la necesidad de información también fue atendida, sobre todo en el gobierno nacional y en algunas de las provincias más grandes de la Argentina. Muestra de ello es la posibilidad de realizar trámites que antes llevaban mucho tiempo y burocracia por medios electrónicos, y la confianza que la población ha llegado a depositar en los mismos. Así, a modo de ejemplo, hoy es posible presentar vía web declaraciones juradas en organismos como AFIP, realizar trámites en el ANSeS, iniciar las gestiones para obtener el documento nacional de identidad y pasaportes.

No obstante, en la provincia del Chaco, más precisamente en sus municipios, dicha tendencia no tuvo su correlación, siendo los avances en estos aspectos prácticamente nulos.

En el presente trabajo se trató la teoría de la nueva gestión pública y el accountability, como también la teoría de la contingencia y la de sistemas. Todas estas teorías, que formaron parte del marco teórico de la investigación, brindan aspectos importantes para analizar los factores que condicionan el avance en la modernización de los sistemas de administración e información financiera. La atención a todos los fundamentos y caminos que, siguiendo los lineamientos que proponen estas teorías pueden lograr la transformación integral del modo de gestionar las administraciones municipales, solo pueden ser llevadas a cabo con la convicción y el trabajo de los líderes y responsables de tomar las decisiones: los líderes políticos.

Ese convencimiento, una vez adquirido, debe manifestarse en acciones concretas, o sea, en el diseño de políticas que propicien el cambio de paradigmas de la administración financiera tal como se la percibe hoy, y la proyecten hacia metas de eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos públicos, permitiendo al estado y a los ciudadanos contar con toda la información necesaria, oportuna, confiable y suficiente para la toma de decisiones.

Habiendo estudiado las realidades del marco legal, los recursos humanos, las capacidades tecnológicas, y analizado los intentos realizados por modificar la realidad de las administraciones municipales y sus resultados aún incipientes que muestran los municipios cuyos intendentes han tomado decisiones que apuntan a provocar verdaderos cambios en las administraciones, se concluye que, el factor que más ha condicionado los avances en la implementación de sistemas de administración e información financiera ha sido el del liderazgo político.

Se ha puntualizado en el cuerpo del trabajo que la existencia de adecuados sistemas de administración e información financiera es una condición necesaria, aunque no suficiente, para avanzar en los lineamientos de la nueva gestión

pública. No obstante, no se observa, salvo excepciones, que en las prioridades de los líderes políticos ocupe un lugar preponderante la necesidad de modernizar dichos sistemas.

Esta situación provoca que las decisiones se tomen en base a instinto político u otros criterios sin incorporar el abanico de posibilidades que brinda el conocimiento de las situaciones a través del análisis de la información elaborada mediante la utilización de sistemas eficientes y eficaces de administración e información financiera.

Para finalizar el aspecto político, definido como el factor más importante que ha condicionado los avances en los sistemas de administración financiera, y haciendo una mirada hacia el futuro, se hace referencia a un pasaje de La Biblia, en Mateo 13: 1-8, Marcos 4:1-9 y Lucas 8:4-8. En la “parábola del sembrador” relata que *“un sembrador salió a sembrar su semilla, y mientras sembraba una parte cayó al borde del camino, las pisaron y las aves del cielo se las comieron. Otras cayeron sobre piedras, brotaron pero se secaron por falta de humedad. Otras cayeron entre espinas, y al crecer los espinos con ellas las ahogaron. Otras cayeron en tierra fértil y dieron fruto al ciento por uno. Dicho esto, exclamó: el que tenga oídos, que escuche...”*<sup>49</sup>

En las entrevistas realizadas durante la investigación un denominador común hacía que los entrevistados manifiesten su escepticismo con respecto a un posible cambio en las situaciones actuales, y en todos los casos se refería a la falta de interés de los responsables políticos, que en algunos casos no llegan a comprender la importancia de la administración financiera. En otros la comprenden pero no están dispuestos a afrontar los desafíos de administrar en orden y control. Y en otros directamente muestran falta de interés por estos aspectos, ya que no necesitan información porque creen que basta con el capital político de los votos, marcada característica mesiánica de los líderes en las democracias delegativas.

---

<sup>49</sup> La Biblia Latinoamericana. Mt. 8: 4-8

Como se expresa en la introducción, el presente trabajo también pretende servir a aquellos que, comprendiendo la importancia de un adecuado sistema de administración e información financiera, decidan emprender un camino de cambio. En ese caso, la semilla habrá caído en tierra fértil. En los otros casos, en los que no exista una real intención de mejorar para la comunidad que dirigen, la semilla será pisoteada por las urgencias políticas de otra índole, y que les proporcionen rédito electoral; o crecerá con fuerza en un principio, pero cuando los esfuerzos necesarios para continuar exijan un mayor compromiso, se secará debido a la falta de “humedad”, o bien, al crecer junto a las espinas de la corrupción se ahogará entre papeles y desorden, y una vez más el cambio necesario morirá y el ansiado progreso quedará a la espera de un líder que se transforme en verdadera tierra fértil para el cambio.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AMADO, Jorge (2005), *“Los préstamos de los Organismos Multilaterales para la Reformas de los Estados Provinciales: una evaluación político-institucional del caso Provincias I”*, Revista de ASAP, N° 39, Buenos Aires.
- BANCO MUNDIAL (2006), *Argentina. Análisis institucional y de la Gobernanza*, Nueva York.
- CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Caracas: CLAD.
- CRAVACUORE, Daniel, DIAZ, Cristina y ANIGSTEIN, Carlos (2002), *La innovación en la gestión municipal*, Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- CRAVACUORE, Daniel (2003), *“Motivaciones para el cambio: un análisis de liderazgos en municipios bonaerenses”*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct.
- GAMBA, Patricia (2009) *“RAFAM: la gestión por resultados y su resultado en el control de gestión”*. Tesis de Maestría en Auditoría Gubernamental, Universidad Nacional de General San Martín.
- KAST, Fremont y ROSENZWEIG, James (1993), *“Teoría general de los sistemas: aplicaciones para la organización y gestión”*, en Ramió, Carlés y Ballart, Xavier, *Lecturas de Teoría de la Organización*, INAP, Madrid.

- LAWRENCE, Paul y LORSCH, Jay (1993), “*Organización y ambiente*”, en Ramió, Carlés y Ballart, Xavier, *Lecturas de Teoría de la Organización*, INAP, Madrid.
- MAKÓN, Marcos (2007), “*La gestión orientada a resultados, el presupuesto público y los sistemas administrativos de apoyo*”, *Revista ASAP*, nº 42, Buenos Aires: ASAP.
- O’DONNELL, Guillermo (1998), *Accountability horizontal*, Ágora, Buenos Aires.
- PARSONS, Talcott (1993), “*Sugerencias para un enfoque sociológico de la teoría de las organizaciones*”, en Ramió, Carlés y Ballart, Xavier, *Lecturas de Teoría de la Organización*, INAP, Madrid
- SAMAJA, J (2004). *Epistemología y metodología: elementos para una teoría de la investigación científica*. 3º ed. 4º reimpresión. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- SAUTU, R. Boniolo, P., Dalle P. y Elbert, R (2005) *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología* - ISBN 987-1183-32-1 - Buenos Aires: Recuperado de: **CLACSO** <http://www.clacso.org.ar/>
- SAUTU, R. (2005) *Todo es Teoría. Objetivos y Métodos de Investigación*. 1ª ed. Buenos Aires: Lumiere
- UÑA, Gerardo (2004), “*Un enfoque alternativo para el diseño del Institucional and Governance Review (IGR): la experiencia de Argentina*”, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España.

Recuperado de

[http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/descentralizacion/Mar  
co%20Conceptual%20del%20Estudio.pdf](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/descentralizacion/Marco%20Conceptual%20del%20Estudio.pdf)

# ANEXOS

# **ANEXO 1**

## **Convenio Marco entre el Estado Provincial y los Municipios**

**Resolución N° 121/08 basada en el  
Decreto N° 511/00**

## **ANEXO 2**

### **Sistema de Gestión Municipal – SGM**

## **ANEXO 3**

### **Listado de Funcionarios y Agentes Entrevistados**

- En caso de considerar necesaria su consulta, se informa que las encuestas y entrevistas realizadas están a disposición del Tribunal Evaluador.