



Universidad Nacional de Rosario
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Ciencia Política

Tesina de Grado

**Reformas de la Administración Pública y Modelo de
Gestión Pública Municipal
Caso: Municipalidad de Urdinarrain (E.R.)**

Alumno: **Germán Espósito**

Legajo: **E-0180/5**

Director: **Lic. Anselmo Zapata**

Octubre 2015

RESUMEN

El presente trabajo de investigación corresponde a una tesina de grado de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). La propuesta de investigación es explorar las reformas de la administración pública en la instancia del Gobierno municipal de la localidad de Urdinarrain (Entre Ríos), que se desarrollaron a partir de las reformas del Estado en las dos últimas décadas. Estas reformas del Estado han puesto en desafío la capacidad institucional de cada municipalidad y, con ello, la aptitud para adaptar su gestión pública a las nuevas competencias y requerimientos políticos, económicos y sociales actuales.

Desde este contexto, el trabajo de investigación realiza, en primer lugar, una indagación teórica sobre los principales aspectos conceptuales de las reformas de la administración pública y desarrolla una descripción y distinción de los principales modelos de gestión pública (modelo burocrático, gerencial y post-gerencial). En segundo lugar y, a partir de este marco teórico, se explora un caso de estudio: las reformas administrativas de la Municipalidad de Urdinarrain (E.R.) desarrolladas en las dos últimas décadas, con el objetivo de conocer el modelo de gestión predominante, resultado de las mismas, y comparar con los modelos de gestión descriptos. La hipótesis es que las innovaciones, mejoras y ajustes de la administración pública municipal produjeron, como resultado, una coexistencia de los diferentes modelos de gestión pública y no lograron la elaboración de un nuevo modelo de gestión pública municipal.

Palabras claves: Administración Pública; Reformas de la Administración Pública, Modelos de Gestión Pública.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	9
1. Problema	10
2. Hipótesis	10
3. Objetivos	10
3.1. Objetivo general	10
3.2. Objetivos específicos	11
4. Justificación de la investigación	11
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	12
1. Introducción al marco teórico	13
2. Administración Pública	15
2.1. Definición de administración pública	15
2.2. Aspectos característicos de la administración pública	15
2.2.1. Aspecto político-administrativo	16
2.2.2. Aspecto organizacional	18
3. Administración Pública Municipal	22
3.1. Municipio y régimen municipal	22
3.2. La Municipalidad	26
3.3. Competencias del Municipio	27
4. Reformas de la administración pública	31
5. Modelos de gestión pública	33
5.1. Modelo burocrático	35
5.2. Modelo gerencial	40
5.3. Modelo post-gerencial	45
CAPÍTULO III: DESARROLLO DE LA INVESTIGACION	49
1. Metodología aplicada	50
2. Unidad de análisis y selección del caso de estudio: Municipalidad de Urdinarrain (Entre Ríos)	52
3. Fuentes de información	53

4. Dimensiones de análisis: reformas de la administración pública municipal de Urdinarrain	55
4.1. Variables: modelos de gestión pública	56
4.2. Indicadores de los modelos de gestión pública	56
4.3. Estados del indicador	57
4.4. Tabla de análisis	58

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS 59

1. Introducción al análisis	60
2. Análisis de las dimensiones: Reformas de la administración pública	60

CAPÍTULO V: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN 81

1. Resultados	82
---------------	----

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES 88

1. Hallazgos de la investigación	89
2. Síntesis	91

BIBLIOGRAFÍA 93

ANEXOS 97

Anexo Nº: 1. Matriz de los modelos de gestión Pública.

Anexo Nº: 2. Ordenanzas y Decretos Municipales.

Anexo Nº: 3. Entrevista al jefe del Área de Contaduría: Cr. DENARDI, Javier.

Anexo Nº:4. Entrevista al Asesor Político, Sr. MORNACCO, Alberto (ex Presidente municipal durante las gestiones 2003/2007 y 2007/2011 y actual candidato a Presidente municipal para la gestión 2015/2019).

Anexo Nº: 5. Memorias de los discursos del Presidente municipal, en el inicio de sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante, de los periodos 2011, 2013 y 2015 (discurso en formato escrito).

Anexo Nº: 6. Memorias de los discursos del Presidente municipal, en el inicio de sesiones ordinarias del Honorable Concejo Deliberante, de los periodos 2009, 2010 y 2014 (discurso en archivos en DVD).

Anexo Nº: 7. ANAF y Convenio marco: Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia (Copnaf) y Municipalidad de Urdinarrain.

Anexo N°:8. Oficina de Tránsito y Convenio Municipalidad y Agencia Nacional de Seguridad Vial del Ministerio del Interior y Transporte.

Anexo N°: 9. Oficina de Recursos Humanos.

Anexo N°: 10. Planta de personal permanente y temporario de la municipalidad.

INTRODUCCIÓN

Las reformas del Estado que se vienen desarrollando desde la década del noventa en Argentina produjeron transformaciones sustanciales e institucionales en las instancias de los gobiernos sub-nacionales. Instalaron, así, una nueva agenda en los Estados municipales, dado que estos debieron atender nuevas competencias y responsabilidades, que hasta ese momento transcendían sus esferas de acción y originaron una mayor dependencia de las transferencias de recursos económicos de las jurisdicciones estatales superiores. Tal contexto, expresado como la “municipalización”¹ de la crisis del Estado, se basa en la idea de que la reforma del Estado, en razón de los problemas económicos, déficit fiscal, inflación, entre otros, ejerció un impacto directo sobre los gobiernos municipales. Esto puso al municipio en el centro de la escena, pero al margen de una estrategia nacional apta para fortalecer su capacidad institucional de respuesta a las demandas ciudadanas.

En consecuencia, esta situación desafió la aptitud de los gobiernos municipales que, entre otras reformas institucionales, debieron realizar cambios en sus administraciones públicas para adaptar su organización a los nuevos requerimientos sociales, políticos y económicos, en que fueron ubicados. Por lo tanto, cada municipalidad debió incorporar, de forma creativa, innovaciones en su administración pública para adaptar, mejorar y fortalecer su organización y para sortear, de forma exitosa, los desafíos que se le presentaban.

Como indicamos, cada municipalidad debió realizar reformas institucionales y, particularmente, dado nuestro objeto de investigación, reformas en su administración pública. Muchas de ellas se realizaron por procesos de (re)producción o transferencia de ideas y propuestas de los modelos de gestión predominantes, es decir, fueron determinados desde otras organizaciones e instituciones. Estos modelos resaltan diferentes problemas o aspectos de la administración pública y proponen objetivos diversos a alcanzar, por medio de la instrumentación de distintas reformas administrativas.

Tras todo este tiempo de instrumentación de diferentes reformas en la administración pública, se manifiesta que hoy existe un Nuevo Modelo de Gestión Pública, como es expresado por Crozier, Michael (1997:1):“nos vemos obligados a funcionar dentro de un

¹ Véanse: Arroyo, Daniel, “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”, en “Hacia un nuevo modelo de gestión local”, García Delgado, Daniel, compilador, UBA, Noviembre 1997.- Parte 3, pág. 315.

nuevo paradigma que pudiéramos llamar cultura de la gestión pública”. O bien, existe un modelo nuevo como resultado de una hibridez de los diferentes modelos, como lo manifiesta Gómez Cárdenas, Carlos W. (2011:71): “en lugar de imposición de un marco cognitivo sobre otro, tenemos una suerte de hibridez en la estructura cognitiva que orienta a los actuales procesos de reformas administrativas del Estado”². Es decir, en la actualidad, existe un nuevo modelo de gestión pública resultado de una hibridez, un nuevo modelo superior surgido de la mezcla del modelo burocrático, post-burocrático y responsabilización.

Ante lo enunciado, nos preguntamos: ¿Existe hoy, en el Municipio de Urdinarrain (Entre Ríos), un nuevo modelo de gestión pública municipal producto de las acciones de innovación, modernización y fortalecimiento, es decir, como resultado de las reformas de la administración pública, llevadas adelante, en las últimas dos décadas, por la municipalidad?

De ser así, ¿qué aspectos fundamentan esta afirmación y cuáles son las características de este nuevo modelo de gestión?

De no ser así, ¿qué factores obstaculizaron la producción de un nuevo modelo de gestión pública municipal?

Responder a estas preguntas requerirá, en primera instancia, la exploración de un marco teórico, para abordar, delimitar y definir conceptualmente los componentes de la investigación. Muchos de ellos son complejos, con diferentes modos para ser abordados (como lo es la Administración Pública) y hay otros, sobre cuya definición, aún no existe un acuerdo definitivo, como lo es, precisamente, la reforma de la administración pública³. En segunda instancia, se explorará, desde el marco teórico construido, el caso de estudio: las reformas de la administración pública del Municipio de Urdinarrain, Entre Ríos.

Dicho esto, el presente estudio de investigación se desarrollará en tres capítulos. En el primero, se presentará el problema y la metodología de investigación: precisará el problema de investigación y la hipótesis. Se desarrollarán los objetivos que se pretenden alcanzar y el modo para alcanzarlos. Posteriormente, en el segundo capítulo, se explicará

²Véase Gómez Cárdenas, Carlos W. (2011), “Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el pos-burocratismo, la responsabilización o la hibridez”, Documentos y aportes para la administración pública y la gestión Estatal, DAAPGE, año 11, N°17, UNL, Santa Fe, Argentina.

³Dussauge Laguna, Mauricio I. (2009), señala: *las reformas de la administración pública es un concepto sobre cuya definición no existe un acuerdo definitivo*, en su texto “La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollo, limitaciones y posibilidades”, Gestión y Política Pública, Volumen XVIII N°2. Pág. 448/9.

el marco teórico de la investigación que servirá de base para abordar, finalmente, en el último capítulo, el caso de estudio para la constatación de la hipótesis.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1. Problema

Tras el proceso de instrumentación de diferentes reformas en la administración pública, durante las últimas dos décadas, por la Municipalidad de Urdinarrain, nos preguntamos:

¿Existe hoy, en la Municipalidad de Urdinarrain (Entre Ríos), un nuevo modelo de gestión pública municipal producto de las acciones de innovación, modernización y fortalecimiento, es decir, como resultado de las reformas administrativas, llevadas adelante en las últimas dos décadas?. Si existiese este modelo ¿Qué aspectos fundamentan esta afirmación y cuáles son las características de este nuevo modelo de gestión? De no ser así ¿Qué factores obstaculizaron la producción de un nuevo modelo de gestión pública municipal?

2. Hipótesis

La Municipalidad de Urdinarrain, a causa de las reformas del Estado, durante las dos últimas décadas, debió poner en juego su capacidad para instrumentar diferentes reformas institucionales, particularmente, en su administración, con el fin de adaptar, mejorar, fortalecer y modernizar la gestión pública municipal. Sin embargo, estas reformas administrativas no han producido un nuevo modelo de gestión pública. Si bien las reformas administrativas se realizaron de un modo continuo, estas siguieron imitaciones de modelos en boga, sin un programa específico local. Como resultado, se da una coexistencia de los diferentes modelos de gestión pública, que se relacionan de forma dinámica, en algunas situaciones, y de forma conflictiva, en otras.

3. Objetivos

Frente al problema de investigación se plantean los siguientes objetivos:

3.1. Objetivo General

- ✓ Examinar las reformas de la administración pública e identificar y analizar los modelos de gestión pública de la Municipalidad de Urdinarrain.

3.2. Objetivos Específicos

- ✓ Indagar los modelos de gestión pública y especificar sus características particulares.
- ✓ Explorar las reformas de la Administración Pública, que se desarrollaron en la Municipalidad de Urdinarrain (Entre Ríos), en las últimas dos décadas.
- ✓ Analizar las reformas de la Administración Pública de la Municipalidad de Urdinarrain.
- ✓ Comparar las reformas administrativas de la Municipalidad de Urdinarrain con los modelos de gestión pública e identificar el o los modelos de gestión pública municipal, existentes.
- ✓ Identificar los factores que obstaculizaron la producción de un nuevo modelo de gestión pública municipal.

4. Justificación de la investigación

Este trabajo de investigación permite, en primer lugar, aplicar y profundizar los conocimientos adquiridos en la formación profesional de la Licenciatura en Ciencia Política, con orientación Administración y Planificación Pública. Además, logra una mayor impronta en los contenidos curriculares de las materias Teoría de la Administración Pública I y II. Por otro lado, dicho trabajo pretende aportar y facilitar la inserción laboral a uno de los campos inmediatos de nuestra labor profesional: la Administración Pública Municipal.

En segundo lugar, este trabajo de investigación pretende aportar ideas y colaborar con la administración pública municipal de Urdinarrain (Entre Ríos), en una de las temáticas imprescindibles para su desarrollo y para su capacidad institucional: las reformas de la administración pública.

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

1. Introducción al marco teórico

En este capítulo, desarrollaremos el marco teórico y los principales conceptos que se utilizarán para abordar las reformas de la Administración Pública del Municipio de Urdinarrain (Entre Ríos).

Indagaremos, conceptualmente, e primer lugar, sobre la administración pública. Como lo señala Ramió C. (1999:30), este es un objeto complejo⁴ a investigar, cuya complejidad no viene dada por su tamaño, sino por su ámbito de actuación y, por lo tanto, puede abordarse desde diferentes lentes y disciplinas científicas, como, por ejemplo, desde el Derecho Administrativo, la Sociología, la Psicología Organizacional y la Economía, entre otras. Abordarla de forma acabada implicaría un análisis exhaustivo que rebasa los propósitos de nuestro trabajo. Nos propondremos, conforme a nuestros propósitos de investigación, analizarla desde dos de sus aspectos relevantes: el aspecto político-administrativo y el aspecto organizacional.

Por otra parte, realizaremos una breve caracterización de la administración pública en el ámbito municipal. Indagaremos el régimen municipal argentino y analizaremos la definición de municipalidad como organización pública y las competencias del municipio.

Posteriormente, delimitaremos y definiremos las Reformas de la Administración Pública, lo cual, como indicamos en la introducción, es un concepto sobre “cuya definición no existe un acuerdo definitivo”⁵. Para tal propósito, distinguiremos, en primer lugar, las reformas del Estado de las reformas institucionales, sirviéndonos del marco teórico de Oscar Oszlak (1999), *Quemar las naves (o cómo lograr reformas Estatales irreversibles)*⁶

⁴Véase, Ramió Carles (1999), *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Capítulo 1: Teoría de la Organización y Administración Pública. Págs. 27/34. Material obligatorio Universidad Nacional de Rosario (UNR), Cátedra: Tecnología de la Administración pública (2011).

⁵Dussauge Laguna, Mauricio I. (2009), *La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollo, limitaciones y posibilidades*, Gestión y Política Pública, Volumen XVIII N°2, Pág. 449. Material obligatorio Universidad Nacional de Rosario (UNR), Cátedra: Teoría de la Administración Pública II (2012).

⁶Oszlak, Oscar (1999), *Quemar las naves (o cómo lograr reformas Estatales irreversibles)*, Aportes para el Estado y la Administración gubernamental, Año 6, N°14. Texto considerado clásico sobre la temática. El mismo es material bibliográfico obligatorio del tema “Reformas del Estado y de la Administración pública”, de la Carrera de Grado de Ciencia Política de las universidades nacionales de Argentina. Material obligatorio en la Universidad Nacional de Rosario (ver programa “Administración Pública” 2013, Unidad 4); en la Universidad Nacional de Lanús (ver programa “Administración Pública” 2013), Unidad 1; de la Universidad Nacional de Buenos Aires (ver programa “Administración y políticas públicas” 2011, cátedra: Thwaites Rey Mabel, Unidad 4); de la Universidad Nacional de la Matanza (ver programa “Administración Pública” 2013, Unidad 4).

y de los aportes de Koldo Echebarria A. (2000), *Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales*⁷.

En la segunda parte, distinguiremos dentro de las reformas institucionales las reformas de la Administración Pública. Para ello, nos serviremos del cuaderno de cátedra *Dimensiones de capacidad institucional*⁸ de la materia Tecnología de la Administración Pública (UNR), para abordar la capacidad institucional y delimitar las reformas de la Administración Pública, como parte de las reformas institucionales.

Finalmente, en el último apartado, indagaremos sobre los Modelos de Gestión Pública, observando su origen, criterios, características y propuestas predominantes, medidas a implementar, según cada modelo de gestión. Partiendo de los postulados de Gómez Cárdenas, Carlos W. (2011) *Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el pos-burocratismo, la responsabilización o la hibridez*⁹. Desde esta perspectiva, se abordarán el modelo burocrático, el modelo gerencial y el modelo post-gerencial.

⁷Koldo Echebarria Ariznabarreta (2000), "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", versión ampliada del documento presentado en el V Congreso de Internacional del CLAD, sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000. Material obligatorio Universidad Nacional de Rosario (UNR), Cátedra: Tecnología de la Administración pública (2011).

⁸Cuaderno de cátedra N°1: *Dimensiones de capacidad institucional*, basado en los resultados de los trabajos de investigación realizados por el Grupo Política y Gestión de la UNR, Cristina Díaz, Patricia Nari y Rita Grandinetti (2002). Material obligatorio Universidad Nacional de Rosario (UNR). Cátedra: Tecnología de la Administración Pública (2011).

⁹En Gómez Cárdenas, Carlos W. (2011), *Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el pos-burocratismo, la responsabilización o la hibridez*, Documentos y aportes para la administración pública y la gestión estatal, DAAPGE, N°17, UNL, Santa Fe, Argentina. Material obligatorio Universidad Nacional de General Sarmiento, Cátedra: Procesos de Modernización en el Sector Público (2014).

2. Administración Pública

2.1. Definición de Administración Pública

“La Administración Pública se constituye como instancia de conexión e interrelación entre Estado y Sociedad, ámbito donde se procesan conflictos y espacio de producción de regulaciones, de bienes y servicios”¹⁰. Según esta definición, podemos indicar lo señalado por Oszlak, O. (1978) la Administración Pública es una institución, producto de la interrelación del Estado y la sociedad, que se objetiva en el conjunto de organismos públicos, con diversidad de estructuras y funciones, que pueden resumirse en un principio de unidad: “El aparato estatal”. Este es el conjunto de organizaciones “públicas” u “organizaciones estatales” que llevan adelante los fines del gobierno y que mantienen entre sí relaciones de interdependencia funcional, jerárquica y/o presupuestaria (Oszlak, O. 1978:882). En general, la Administración Pública abarca los distintos entes y dependencias que integran el Poder Ejecutivo (en menor medida, en los Poderes Judicial y Legislativo). Particularmente, dada nuestra investigación, indicamos que la Administración Pública, en la instancia del gobierno municipal, se materializa en la Municipalidad, que es la institución encargada de la administración pública del municipio.

2.2. Aspectos característicos de la Administración Pública

Como señalamos, en la introducción del apartado, la Administración Pública es una organización compleja, cuya complejidad no viene dada por sus grandes magnitudes (como se podría creer), sino que se debe a su especificidad o particular ámbito de actuación. En efecto, y en función de nuestra investigación, nos propondremos indagar sobre el aspecto político-administrativo de la Administración Pública y los aspectos organizacionales que la diferencian de otras formas de organización.

¹⁰Definición de Administración Pública del Programa de la materia “Administración Pública” 2013, Universidad Nacional de Rosario (UNR).

2.2.1. Aspecto político-administrativo

Desde finales del siglo XIX, comienza la discusión teórica, aun sin lograr un consenso, del campo de estudio de la administración pública como objeto de conocimiento específico. Desde este comienzo, se plantea la dicotomía política y administración, con la finalidad de separar el lugar institucional de cada campo. En este sentido, el ensayo de Wilson Woodrow “Estudio de la administración”, en 1887, indicaba que la administración es una forma de comportamiento universal en toda organización y debe ser objeto científico de estudio, señalando: “Nadie escribió sistemáticamente acerca de la administración como una rama de la ciencia a gobernar hasta que este siglo hubiera superado su primera juventud y abriera comienzo a cultivar su flor característica del conocimiento sistemático (...) La cuestión era siempre: ¿Quién hará las leyes y cómo serán estas leyes? La otra cuestión, relativa a cómo serían administradas las leyes, con inteligencia, equidad, rapidez y sin dar lugar a razonamientos, se dejaba al margen como un detalle práctico”¹¹. Indica, de esta forma, el comienzo de la distinción entre la política —como la formulación de diseños de planes, programas o estrategias globales— y la administración —como los medios específicos para la ejecución detallada de tales planes—. Dice: “Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aun cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, esta no debe sufrir que maneje sus oficinas”¹². Por lo tanto, se considera a este enfoque como estructural-funcional, precisamente por el énfasis en la separación estructural y funcional que proponían para cada campo o disciplina científica. Desde esta corriente, podemos señalar lo expresado por Frank Goodnow, en “Política y administración” (1900), quien afirma que existen dos funciones en el gobierno: la política que “tiene que ver con las políticas públicas, las expresiones de la voluntad del Estado, mientras que la administración que tiene que ver con la ejecución de esas políticas públicas”¹³.

Tal separación indica que la administración pública se encuentra fuera del campo de la política y dentro del campo de la verdad científica, donde el razonamiento científico es el que le da legitimidad y no, los valores políticos. Como indica Leonard White: “La

¹¹Wilson, W. “Estudio de la administración” (1887) en clásicos de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México 1999. Págs. 86-87.

¹²Wilson, W. (1887), Op. Cit., Pág. 92.

¹³Goodnow, Frank “Politics and Administration” (1900), en Henry, Nicolás “Artículos: Paradigmas de la Administración Pública”, revista Centroamericana de la Administración Pública N°9, 1985. Pág. 7.

administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado. (...) Un sistema de administración pública es el compuesto de todas las leyes, reglamentos, prácticas (...) para la realización o ejecución de la política del Estado”¹⁴. Por lo tanto, este enfoque plantea que el lugar (*locus*) de la administración pública está en los procesos administrativos, en descubrir cuál es el mejor modo de realizar las actividades administrativas, pasando a un dominio técnico y neutral de valores. Desde esta visión, se pueden observar los desarrollos teóricos de Gulick, Luther y Urwick, Lyndall, entre otros, los cuales exponen “que hay principios a los que se puede llegar inductivamente, por medio del estudio de las organizaciones humanas en las cuales deben existir acuerdos para la asociación humana de cualquier tipo. Estos principios deben ser estudiados como preguntas técnicas, independientemente del propósito de la empresa y de su personal o de cualquier teoría constitucional, política o social, sobre las que se ha fundamentado su creación.”¹⁵

Si bien, como señala O. Oszlak (2009), dicha dicotomía entre política y administración continúa en vigencia, respondiendo a diversas causas¹⁶, se debe señalar que esa separación solo puede formularse desde un orden de análisis práctico. Al respecto, señala Martínez Silva, M. (1974): “Pensar a la administración pública como la ejecución de la política, pero aislada de la misma, identificarla con la rama ejecutiva del gobierno y pretender establecer diferencias con la administración privada, basadas en el contexto político, solo puede generar discusiones interminables y, de hecho, no conduce a una definición precisa del carácter y campo de la administración pública”¹⁷. De esta manera, pretendemos posicionarnos en el enfoque político-administrativo de la administración pública, que es señalado por Olvera García, Julio C. (2009), quien enuncia la convergencia de una doble naturaleza de la administración pública. Él expresa que el

¹⁴White, Leonard “Introduction o the Study of Public Administration” (1926), en Martínez Silva, Mario “Clásicos de la Administración Pública”, Fondo de Cultura Económica, México, 1999. Pág: 130.

¹⁵Urwick, L. y Gulick, L. “Papers on the Science of Administration” (1937), en Henry, Nicolas, Op. Cit., 1985. Pág.: 8.

¹⁶Oszlak, Oscar (2009): “ (...) como el espejismo de una formal división de funciones al interior del Estado permitiendo al administrador inmiscuirse en la política sin que deba dar cuenta de sus acciones y sin la interferencia de los políticos. Y estos, los políticos, trasladar ciertas cuestiones como problemas técnicos y no políticos. En definitiva, la responsabilidad recae sobre una entelequia, ya que resulta sumamente difícil establecer en qué etapa del proceso de implementación dejaron de cumplirse los objetivos previstos. En consecuencia, deslindar la formulación de la implementación permite entonces preservar la legitimidad de la institución auspiciante y trasladar el cargo de la prueba del fracaso a un engranaje burocrático anónimo y, en última instancia, no responsable”, en *La profesionalización del servicio*, Op. Cit. Págs. 7-8.

¹⁷Martínez Silva, Mario “Discusiones sobre administración pública y política”, en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, 1974, págs. 214-215.

lugar de la administración pública es tanto política como administración y su separación solo puede servirnos a efectos de análisis prácticos. Dice: “Al estudiar la administración pública solamente desde su naturaleza administrativa y no política, lo único que lograremos será reducir el objeto de estudio a su mínima expresión (...) El análisis de la administración pública debe trascender lo meramente instrumental y procedimental; no debe ser estudiada solamente como un ciclo gerencial o como un proceso de gestión interno, sino como una función del Estado y del Gobierno para vincularse con la sociedad y subsanar sus contradicciones en el seno del capitalismo”¹⁸. Dentro de este enfoque, uno de los primeros autores fue Paul Appleby, quien señaló que “en términos amplios, la función y actitud gubernamental tienen por lo menos tres aspectos complementarios que hacen diferente, al gobierno, de otras instituciones y actividades: la amplitud del campo, la responsabilidad pública y el carácter político”¹⁹. Este enfoque es distinguido como “la era política”²⁰ del campo de la administración pública, o bien, como el “paradigma de la administración pública como ciencia política”²¹. Él, junto a otros autores²², concibe a la administración pública, dentro del campo de la ciencia política.

Es desde esta última visión, que pretendemos posicionarnos y abordar la investigación. No consideramos que la administración pública sea una entidad cuya principal actividad es la de ejecutar lo decidido, tal como la caracteriza la visión estructural-funcional, sino que, en la acción de la administración pública, están presentes las diferentes fuerzas sociales y actores. Dicha acción contribuye a la reproducción de un cierto orden social, como lo manifiesta Oscar Oszlak: “El Estado contiene a la administración pública y esta última tenderá a acompañar al Estado, en su relación con el equilibrio de fuerzas imperantes. En tal sentido, los sistemas de la administración pública se encuentran en un permanente flujo que acompaña los ciclos políticos y las contradicciones que se dan en el seno de la sociedad” (Oszlak, O. 2009:14).

¹⁸Olvera García, Julio César: “El paradigma de la ciencia política y la administración pública: retos a los que se enfrentan en el siglo XXI”, en Revista de Ciencias Sociales Convergencia, UAE México, N°50, 2009, Págs. 397-398.

¹⁹Appleby, P. “Governmentis different”, en Martínez Silva, Mario, “Discusiones sobre administración pública y política”, Óp. Cit. Pág. 214.

²⁰Ver distinción realizada por Omar Guerrero, en contraposición a “la era ortodoxa” en “Teoría administrativa de la ciencia política”, UNAM, México, 1982, Págs. 48-49.

²¹Henry, Nicolás “Artículos: Paradigmas de la Administración Pública”, Op. Cit., 1985. Págs. 11 y 12.

²²Entre los autores de este enfoque, podemos citar a Landau, Martin (1962) y Waldo Dwigh (1948).

2.2.2. Aspecto organizacional

Teniendo presente la anterior caracterización y la distinción entre política y administración, podemos observar que, quienes postulan dicha separación, fundamentan los enunciados diciendo que la administración pública es una organización y el *locus* (el lugar del conocimiento de la administración) son las tareas y procesos de toda organización para la consecución de sus fines, sin distinción entre organizaciones públicas o privadas.

En consecuencia, en primer lugar, debemos definir qué se entiende por organización. Para ello, nos serviremos de la definición realizada por Stephen P. Robbins: toda organización es “una unidad social, coordinada de manera consciente, compuesta por dos o más personas, y que funciona sobre una base relativamente continua para alcanzar una meta común o una serie de objetivos. Con base en esta definición, las compañías industriales y de servicios son organizaciones, lo mismo que lo son las escuelas, los hospitales, las iglesias, las unidades militares, las tiendas de ventas al menudeo, los departamentos de policía y las dependencias gubernamentales locales, estatales y federales”²³. Desde este punto, indicamos, anteriormente, que la administración pública está referida al conjunto de organizaciones públicas que lleva adelante los fines del gobierno y tiene componentes comunes²⁴ a todas las organizaciones, sean públicas o privadas. Estos son: un propósito o fin organizacional, es decir, el “porqué” de su existencia, su razón de ser; una estructura, que implica cómo se organiza, sus roles u orden funcional; los procesos de trabajo, es decir cómo funciona y por medio de qué tareas; y por último, una cultura organizacional, o bien, valores compartidos.

Observando estos componentes, podemos señalar que el énfasis, de los primeros autores, en la construcción del campo de estudio de la administración pública, estaba sobre dos de los componentes organizacionales²⁵: sobre la estructura que le correspondía

²³Stephen P. Robbins, *Comportamiento Organizacional. Teoría y Práctica*, Parte Uno, Introducción. Capítulo 1. ¿Qué es el comportamiento organizacional? Páginas 3 y 4. Editorial Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., San Diego State University. Séptima Edición. Versión digital.

²⁴Ficha de cátedra de Tecnología de la Administración Pública, de la UNR, (2009).

²⁵Posteriormente, surgirían nuevas teorías administrativas y organizacionales, en las cuales otros componentes u otras variables y preocupaciones sustantivas motivarán el estudio de las organizaciones y de la administración, como por ejemplo, el énfasis en las personas o en las relaciones humanas, en el ambiente, en la tecnología, en las decisiones, en la competitividad. Para una ampliación de las teorías y enfoques de la

a cada ámbito (político, administrativo o gerencial, técnico, etc.) y sobre los procesos de trabajo o tareas. Por ejemplo, según Frederick Taylor —que pertenece a la corriente de la administración científica (al igual que Gulick, L. y Urwick L.)—, el lugar o el objeto de conocimiento era diseñar el mejor modo “racional” de organizar el esfuerzo humano, para el logro de los fines organizacionales, describiendo principios generales para toda organización. Para Fayol, Henri, desde la teoría clásica de la administración, el objeto de conocimiento o énfasis sustancial está en la estructura, en las funciones. Según esto, todo administrador debe desarrollar cinco funciones: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar (Chiavenato, Idalberto 2004:11).

Si bien son de gran utilidad las herramientas de análisis que nos brindan la teoría de las organizaciones y la teoría de la administración general, el enfoque político-administrativo de las organizaciones públicas, que hemos señalado en el apartado anterior, nos advierte que la administración pública es un tipo de organización diferenciada, que tiene doble naturaleza (política y administrativa). Considerado ya este aspecto, también podemos señalar lo expresado por Ramío C. (1999) sobre las organizaciones públicas que son vistas como un tipo especial de organización y con naturaleza diferente, por lo cual requieren un instrumental teórico y metodológico particular. Su investigación debe servirse de distintas disciplinas científicas, con sus técnicas y fuentes de conocimiento, según sea el objeto particular de análisis seleccionado para su investigación²⁶. El autor señala características particulares de la administración pública que la diferencian de otras organizaciones (Ramío C. 1999: apartado 3.1 y 3.2) entre las que destacamos:

- ✓ Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente. En cambio, el sector privado se sitúa donde contempla posibilidades de beneficios.
- ✓ Las instituciones gubernamentales tienen posibilidades coercitivas, que no son usuales en el sector privado.

administración, véase Chiavenato, Idalberto “Introducción a la teoría general de la administración”, Séptima edición, McGraw Hill, México, 2004.

²⁶“Por ejemplo, para un análisis organizativo de la administración pública podemos servirnos del instrumental teórico que proporciona la Teoría de la Organización, pero sin perder de vista que la administración pública es más que organización (...). La Teoría de la Organización, como instrumento de conocimiento, puede ser muy útil en su aplicación al campo público. Su alcance, riqueza y potencia pueden abrir nuevas formas de entender a los organismos públicos. Pero desgraciadamente no existe, o no se ha desarrollado suficientemente, una Teoría de la Organización aplicada específicamente a la Administración Pública, con unos conceptos, valores y técnicas propias”. Véase Ramío C. (1999) Op. Cit., págs. 27 y 34.-

- ✓ El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada, por importante y voluminosa que sea. Por esto, la necesidad de negociación y transacción es mucho mayor.
- ✓ Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de naturaleza política.
- ✓ Sus acciones u omisiones están sometidas al escrutinio público. En consecuencia, el grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor que el del sector privado y está sometido a una mayor exigencia de transparencia en su gestión.
- ✓ Es difícil medir o evaluar el rendimiento o los objetivos de las organizaciones públicas, bajo los parámetros de eficiencia y eficacia, dado que ellos tienen una fuerte dimensión política²⁷ y no existe una relación inmediata entre actividad de la organización pública y recursos financieros.
- ✓ Las administraciones públicas no compiten en un mercado económico; sí, lo hacen en un mercado político y administrativo. La existencia de una pluralidad de administraciones públicas hace que estas compitan entre sí por recursos, que en su mayoría recauda y distribuye una única instancia política.
- ✓ Se ocupan de un interés que es público; satisfacen necesidades que impactan sobre la vida de las personas y de la sociedad en su conjunto.
- ✓ La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado.

A dicha caracterización podemos sumar lo expresado, desde el mismo enfoque, por Harmon, M. y Mayer, R.²⁸, sobre las decisiones de los administradores públicos:

- ✓ Las decisiones afectan la vida de las personas; se toman en nombre del pueblo y emplean recursos públicos.
- ✓ Resuelven problemas que son en su mayoría “perverso^s”. Es decir, la solución misma está sujeta a volverse parte del problema, ya que unos se encuentran enlazados a otros problemas y sus soluciones o respuestas solo son temporales e imperfectas.

Todos estos elementos diferenciales, y otros de menor impacto, hacen imposible tratar, conceptual y metodológicamente, a la administración pública como una organización con características iguales a las otras.

²⁷El tipo de objetivos a conseguir (como salud, medio ambiente, desarrollo social, etc.) dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública. Ello implica problemas en el uso de muchos instrumentos de mercado.

²⁸Véase Harmon Michael y Mayer Richard (1999), *Teoría de la organización para la Administración Pública*, Ed. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración, México, Capítulo I, pág.:33/43.

3. Administración pública municipal

3.1. Municipio y régimen municipal

Para definir la administración pública municipal, hay que hacer referencia a la organización administrativa del Estado argentino y a su régimen municipal. Para ello, nos servimos de los aportes de Dromi, R. (1992) y de Borello, R. (2007).

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la constitución nacional de 1853 con sus sucesivas reformas, a excepción de la reforma de 1994, había establecido la siguiente pirámide jurídica para regular los Estados locales: “el Estado, en su carácter de persona jurídica, actúa a través de órganos y entes para cumplir sus funciones. La República Argentina ha adoptado como forma de organización política la representativa republicana federal (art. 1º Constitución Nacional). Esta declaración implica que: a) el ejercicio de la soberanía le corresponde al Gobierno federal; b) en virtud de tal facultad, las provincias delegan, a través de la Constitución, determinados poderes al Gobierno federal (...);c) las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno federal (art.121) (...) Surge de la ley suprema, que las provincias se han reservado para sí: 1) dictar su propio texto constitucional (art. 5 y 123, CN) y 2) determinar sus propias instituciones locales y regirse por ellas (art. 122, CN); d) existen poderes que son concurrentes de los gobiernos federal y provinciales (art. 125, CN). Por lo tanto, las provincias dictan sus propias normas fundamentales, sus Constituciones provinciales (CP), con independencia del Gobierno federal, establecido en el art. 5 CN: Cada provincia dicta para sí su propia 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. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”²⁹.

Según este artículo, las provincias debían asegurar el régimen municipal como tercera instancia de delegación del poder, limitado por las otras dos. Pero, la interpretación de la expresión régimen municipal, resultó ambigua y generó controversias respecto del papel que nuestros constituyentes decidieron asignarles a los gobiernos municipales. Del mismo, surgieron dos discusiones, que desarrollaremos

²⁹Dromi, Roberto “Derecho administrativo”, Bs. As., Ed. Ciudad Argentina, 1992. Págs.:499-450.

complementariamente: la naturaleza u origen de los municipios y la evolución de la concepción del Gobierno municipal como entidad autárquica a entidad autónoma³⁰.

En primer lugar, Iturrez, A. señala que la naturaleza del municipio³¹ está dividida en dos corrientes³²: la legalista y la sociológica. Según la concepción legalista, los municipios son una creación normativa, es decir, es el ordenamiento positivo el que crea las instituciones locales. En consecuencia, es el concepto jurídico que designa al municipio como una instancia de gobierno local y es reconocido como tal por el ordenamiento jurídico vigente. Por otra parte, la concepción sociológica considera a los municipios como entidades que se forman espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural de que distintos vecinos unidos por estrechos lazos de vecindad se sitúen en proximidad unos con otros, surgiendo intereses y necesidades comunes y la oportunidad de regularlos y administrarlos³³. Las concepciones no son excluyentes, como lo manifiesta el autor, en la medida en que los municipios, tipificados como instituciones naturales por la concepción sociológica, necesitan una instrumentación que se expresa en el plano del derecho, como señala la concepción legalista. Fue esta última la que predominó hasta la reforma de la Constitución Nacional de 1994, como es indicado por Borello, R. (2007), prevaleciendo la concepción que manifiesta que “los municipios se constituyen, por el ordenamiento jurídico, como persona jurídica pública estatal que ejerce el gobierno y la administración, en una jurisdicción territorial, con el objeto de cumplir con las funciones y atribuciones del régimen municipal que son asignadas por dicho ordenamiento jurídico”. Dicho ordenamiento jurídico consideraba que los municipios son principalmente un *ente autárquico*, es decir, que el municipio tiene atribuciones para administrarse a sí mismo, pero de acuerdo con una norma que le es impuesta. Tal pronunciamiento fue declarado en el fallo “Ferrocarril del Sud c/Municipalidad de La Plata” de 1911. Pronunciamiento en que la Corte definió a los municipios como *delegaciones de los poderes provinciales*,

³⁰Distinción que desarrollaremos desde los aportes de Borello, Raúl (2007), en “La Autonomía de los Municipios en la Constitución Reformada”, 2007. Ficha de Cátedra. Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesor de la cátedra de Derecho Constitucional y Teoría Jurídica, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Desarrolla los municipios entendidos como entidad autárquica y como entidad autónoma.

³¹Distinción señalada por Iturrez, Arturo H. (1991) “El Municipio”, en Cartas Orgánicas Municipales, Córdoba, Argentina, Mateo García Ediciones. Y MARTÍNEZ, Patricia (1984), “Perspectiva política del Municipio argentino”, en El Municipio, Mendoza, Argentina, Ediciones Ciudad Argentina. Expresa la concepción sociológica o historicista, frente a la concepción legalista o racionalista.

³²Se consideraron dos orígenes, en razón de nuestra investigación. Sin embargo, algunos autores destacan otros orígenes: necesidades de la vida, lo religioso, defensa, entre otros. Por ejemplo, véase Hernández, Antonio M. “Derecho Municipal”, Universidad Autónoma de México 2003.

³³Iturrez, Arturo H. (1991), citado en “Formas de gobierno para los municipios de Córdoba”, Graglia, Emilio J., 2002.

circumscriptos a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujeto a su propia legislación. Pronunciación que destaca la preeminencia de la dimensión administrativa en las funciones municipales, reservando la dimensión política a las instancias de Gobierno provincial y Gobierno nacional.

La consideración anterior del municipio como ente autárquico, de carácter preeminentemente administrativo y de origen legal de las jurisdicciones municipales predominó largamente, desde 1853 hasta 1989, fecha en que se produjo un cambio sustancial en la jurisprudencia federal con el fallo “Rivademar, Ángela D.B. Martínez Galvan/Municipalidad de Rosario” de marzo de 1989. Instancia en que el máximo tribunal se pronunció, por primera vez en su historia, a favor de la autonomía municipal, indicando que el municipio tiene poder propio y originario (y no porque le haya sido conferido por un ente superior) para darse su propia ley y regirse por ella. Como fundamento, Raúl Borello señaló las diferencias que existen entre un ente autónomo y otro autárquico³⁴:

- ✓ Los municipios tienen *una base sociológica*³⁵, dada su población, que no se da en una entidad autárquica.
- ✓ Los municipios poseen *un origen constitucional*, mientras las entidades autárquicas, poseen un origen meramente legal.
- ✓ *Las autoridades municipales se eligen por votación popular*, lo que no ocurre con las entidades autárquicas.
- ✓ *El carácter legislativo y el alcance de las ordenanzas municipales* comprenden a todos los habitantes del municipio, frente al carácter de resoluciones administrativas de las entidades autárquicas que comprenden solo a las personas vinculadas a las mismas.
- ✓ *La posibilidad de un municipio de crear entes autárquicos*³⁶ y la imposibilidad de un ente autárquico de crear un ente de igual naturaleza.

Posteriormente, la reforma de la Constitución Nacional de 1994, consagra explícitamente la autonomía municipal, determinando en su artículo 123: *Cada provincia*

³⁴Borello, Raúl, *Óp. Cit.* (2007) *La Autonomía de los Municipios en la Constitución Reformada*. El autor realiza una interpretación y análisis del artículo 123 de la CN.-

³⁵Este argumento de la Corte resultó sustancial: no podría compararse al municipio, de origen histórico, con una base poblacional, con el ejemplo de "entes" creados —cual si fuera una "partida de nacimiento"— por los legisladores. Por ejemplo, la actual Constitución de la Provincia de Entre Ríos, en su art. 229, establece: “El Municipio es una comunidad sociopolítica natural y esencial, con vida urbana propia e intereses específicos que, unida por lazos de vecindad y arraigo territorial, concurre a la búsqueda del interés común.”

³⁶Ver Ley Provincial de Entre Ríos 10.027, art. 11, inc. i.

dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". Esto implica que el texto constitucional obliga a las Provincias a reconocer la autonomía de los municipios, pero, a la vez, faculta a las mismas para fijar el alcance y contenido de esa autonomía. De lo dicho anteriormente, Borello R. (2007) indica que las provincias siguen detentando un nivel de gobierno "superior" a los municipios y denomina, a este poder de las provincias, como *autonomía de primer grado*. Sin perjuicio de ese reconocimiento, la propia Constitución asegura la autonomía de los Municipios, es decir, que las provincias no podrán desconocer este aspecto, el cual no será del mismo nivel, por lo que podríamos llamarla *autonomía de segundo grado*³⁷.

Esta concepción del municipio, como entidad autónoma, "implica la existencia de tres ámbitos de administración pública, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias para cada uno de ellos: la Administración Pública Nacional (APN) – también conocida como administración central o federal – la Administración Pública Provincial (APP) – asimismo nominada como estadual o regional – y la Administración Pública Municipal (APM), igualmente citada como local"³⁸. Y dicha autonomía fue reconocida en la provincia de Entre Ríos, en la reforma de la Constitución Provincial de 2008, que establece en su artículo 231: "*Se asegura autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios entrerrianos, los que ejercen sus funciones con independencia de todo otro poder. Los municipios con más de diez mil habitantes podrán dictar sus propias cartas orgánicas*". Por otro lado, los municipios que no cuenten con esta potestad de dictar sus propias cartas orgánicas, estarán normados por la Ley provincial N° 10.027³⁹.

Difalco, D.⁴⁰ desarrolla los diferentes aspectos de la autonomía:

- Institucional: implica la posibilidad —por parte de los municipios— de dictar su propia Carta Orgánica. Suele denominarse a esta facultad "autonomía plena", a diferencia de la "semiplena" que inhibe el dictado de cartas orgánicas (este último es el caso de la provincia de La Pampa). Se dan también casos en los cuales las cartas orgánicas

³⁷Para un análisis de la norma, se recomienda la lectura de Borello, Raúl, Op. Cit. (2007).-

³⁸Cao, Horacio, (2007), *Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincial y Municipios*. Capítulo 1, Pag.:1.

³⁹Ley provincial N° 10.027, "Artículo 1º: La presente ley se aplicará: a) A los Municipios que no estén habilitados para dictar sus propias Cartas Orgánicas. b) A los Municipios que no hayan dictado sus propias Cartas Orgánicas, estando habilitados para hacerlo por el Artículo 231º de la Constitución Provincial."

⁴⁰Difalco, Dardo R. "La autonomía municipal", Profesor Adjunto de Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Edición digital.

deben ser aprobadas por las Legislaturas provinciales. Chubut requiere que la primera carta orgánica de un municipio sea aprobada por la legislatura provincial, mientras que Neuquén y Salta requieren lo mismo para todas sus reformas (en la Provincia de Entre Ríos esta posibilidad lo establece un parámetro poblacional⁴¹).

- Político: se refiere a la capacidad de elección de sus propias autoridades locales.
- Económico: se refiere a la capacidad de gerenciar el gasto público municipal.
- Financiero: se refiere a la posibilidad de establecer impuestos.
- Administrativo: se refiere a la capacidad de gestionar servicios públicos, obras públicas, poder de policía, etc.

3.2. La Municipalidad

Observamos, en la última caracterización, que el aspecto administrativo del municipio comprende cuestiones propias de la capacidad de gestión del Gobierno municipal. Es decir, implica que este puede organizarse administrativamente para desarrollar las funciones y prestar servicios y, en esta instancia de gobierno, se materializa la administración pública en la Municipalidad, que es la organización que se encarga de la administración local en un pueblo o ciudad. Comprende el Departamento ejecutivo, dirigido por el presidente municipal, el Departamento legislativo (Concejo Deliberante) y demás órganos municipales⁴².

Como toda organización, contiene los componentes organizacionales antes señalados y la especificidad político-administrativa de las organizaciones públicas. Por lo tanto, la administración pública municipal como organización, puede definirse desde sus componentes. Sin embargo, como señala Iturburu, M. (2000), la caracterización del municipio no se puede generalizar, dada la diversidad de municipios en Argentina, lo cual implica diferentes modos de organización administrativa. Por ejemplo, el parámetro principal para la constitución de un municipio es la población, parámetro que resulta de una heterogeneidad y dispersión de tamaños de municipios⁴³. Según este parámetro,

⁴¹La Constitución Provincial de Entre Ríos establece que los municipios de más de diez mil habitantes podrán dictar su propia Carta Orgánica.

⁴²<https://www.gobiernolocal.gob.ar/Municipalidad>.

⁴³Iturburu, M. (2000) "El criterio que refleja exageradas diferencias entre los municipios es la población (...), el promedio nacional es de un municipio cada 30.000 habitantes, con medias provinciales que van desde 5.000 habitantes a 107.000 habitantes. En tanto, cinco provincias tienen en promedio de más de 58.000 habitantes por municipio, y catorce provincias se ubican por debajo de los 20.000. La dispersión se agudiza cuando se incorpora al estudio a los restantes gobiernos locales sin jerarquía municipal: los pequeños representan el

podemos indicar que, en la provincia de Entre Ríos, la norma fundamental establece, en su artículo 230 (CP):“Todo centro de población estable de más de mil quinientos habitantes dentro del ejido constituye un municipio, que será gobernado con arreglo a las disposiciones de esta Constitución”. En consecuencia, solo podemos indicar con un alto grado de abstracción que el fin del municipio es “el bien común de la sociedad”⁴⁴. Si bien no es nuestro propósito desarrollar un examen exhaustivo de los municipios y su caracterización, podemos indagar sobre sus funciones o competencias, porque estas pueden influir o influyen en las reformas administrativas del municipio.

3.3. Competencias del Municipio

Según la distinción señalada por Iturburu, M.⁴⁵ —entre las competencias “tradicionales” y las “nuevas competencias”—, junto a la exploración de la Constitución Provincial (artículos 240 y 242) y de la Ley Provincial 10.027 (artículos 11 y 12, Anexos N° 1 y 2), podemos señalar que surgieron nuevas competencias a partir de las reformas del Estado iniciadas en la década del 90 y formalizadas en la CN de 1994 y en la reforma de la CP de 2008. La autora, Iturburu, M. (2002), distingue las competencias “tradicionales” de los Municipios, que se basan principalmente en:

- ✓ **Gestión administrativa para la marcha normal de la organización:** planificación del futuro, organización del sistema, gestión del personal y gobierno de las actividades, control de resultados.
- ✓ **Desarrollo urbano:** 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.
- ✓ **Prestación de servicios públicos:** suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales.
- ✓ **Regulación de la vida comunitaria:** abastecimiento urbano, control de la salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.

80% del universo y tienen una población promedio de 2.400 habitantes, en tanto los grandes, apenas el 1% del total, concentran al 39% de la población nacional”. Nota, véase Iturburu, M. (2000), *Municipios Argentinos – Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*, INAP.

⁴⁴Hernández, Antonio María, “Derecho Municipal”, 2ª Edición, Depalma, Buenos Aires, 1997.

⁴⁵Iturburu, M., en *Municipios Argentinos - Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*, INAP (2002), capítulo 2.-

Diferenciando, Iturburu, M. (2002), a las “competencias nuevas” de los Municipios, las que han progresado en la intervención de varias áreas de acción:

✓ **Agente de promoción económica:**

- Política arquitectónica del desarrollo local: 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.
- Vinculación del sistema educativo con el sistema productivo para fortalecer empresas y fomentar la formación de recursos humanos.
- Facilitador de oportunidades, 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.

✓ **Desarrollo social:**

- Política del desarrollo social: 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 un permanente comunicador social de la dinámica municipal. Al respecto, podemos agregar que las Políticas de Planeamiento y Desarrollo social, dado que esta competencia es generalmente asumida como una función provincial⁴⁶, hoy es una función concurrente con las demás instancias del gobierno y es pensada desde una perspectiva integradora de promoción del desarrollo de la comunidad. Por

⁴⁶Iturburu, M. (2002), expresa: “prueba de ello es que siete constituciones no la mencionan en relación con el municipio; las que lo hacen, establecen la participación del mismo, entre otros sectores, en instancias abocadas al desarrollo de la región. En su mayoría, recurren a la cita del “desarrollo” o del “desarrollo regional” en forma genérica; en pocos casos se consideran sus distintos aspectos (económico, urbanístico, social, cultural, educacional, científico y tecnológico); cuando los mencionan, los más reiterados son el urbanístico, económico y social. Lo que podemos señalar nuevas funciones que impliquen políticas que detecten requerimientos sociales, e inscribirlos en la agenda política, y coordinar la ejecución de proyectos, participar en la evaluación de los resultados.”

ejemplo, políticas orientadas a Planes Urbanísticos, el municipio como facilitador de estudios sobre conocimientos de desarrollo de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida, al desarrollo arquitectónico local, diseño e implantación de estrategias de desarrollo local o planes estratégicos, con el objetivo de poner en valor de sus sociedades y territorios. Acciones productivas que estimulen, en la medida de sus recursos, las iniciativas tendientes a la promoción efectiva de la actividad económica. A tal efecto, se podrán otorgar exenciones de tasas e impuestos por tiempo determinado y dar, en comodato, locación o donación, parcelas de terrenos, todo según el régimen que se establezca por ordenanza (Ley 10.027, art. 11º, a.1).

- Integración social y comunitaria: operación directa y control del cumplimiento de la normativa para la producción de servicios en su ámbito, atención de grupos sociales y etarios (niñez, adolescencia, juventud, etc.), organización de actividades deportivas y de recreación.
- Educación⁴⁷: actualización educativa y capacitación.
- ✓ **Medio ambiente**⁴⁸: mejoramiento de la calidad ambiental.
- ✓ **Ejercicio de la autoridad o poder regulatorio a nivel local**⁴⁹: 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), la policía del trabajo.
- ✓ **Seguridad**⁵⁰: si bien la autora no especifica la definición, podemos señalar que son aquellas acciones referidas a evitar la existencia de peligro o riesgo en

⁴⁷Frente a esta función, podemos señalar que unas pocas constituciones permiten al municipio, la creación de instituciones educativas. Mayoritariamente reservan, al Estado provincial, la competencia en el diseño de políticas educativas, el cual, además, asume la prestación educativa de los niveles primario y secundario. En este marco, las provincias derivan algunas atribuciones a los municipios. Algunos de ellos lograron la potestad de creación de establecimientos educativos, como es el caso del municipio de Urdinarrain que creó el Jardín “Semillitas de esperanza”.

⁴⁸Al respecto, podemos decir que la función está señalada en la Ley 10.027, artículo 11, inc. g.4, que indica acciones para asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, tendientes a lograr una mejor calidad de vida de los habitantes, a partir de la defensa de los espacios verdes, el suelo, el aire y el agua.

⁴⁹El artículo 240, inc. 21º, nos manifiesta diferentes acciones respecto al ejercicio del “poder de policía”. Si bien la regulación de la vida comunitaria es una vieja competencia municipal, lo que ha variado, en los últimos tiempos, es el objeto de la misma, al ser incorporados nuevos ámbitos y funciones.

⁵⁰El uso de la fuerza pública está, exclusivamente, a cargo de las autoridades provinciales. En tanto, las referencias a la creación de una policía municipal parecen circunscriptas a los cuerpos de inspectores civiles no armados, o a la incorporación de mecanismos de prevención del delito (como cámaras de seguridad). La descentralización de las funciones policiales debería prestar especial atención al tamaño de los municipios y al complejo entramado del delito argentino. De lo contrario, se corre el riesgo de oponer fuerzas de magnitud muy diversa, lo que solo contribuirá al empeoramiento de la situación actual.

construcciones y lugares de acceso público. Esto es una competencia tradicional del municipio. Sin embargo, en épocas recientes, han surgido opiniones sobre la conveniencia de acercar la policía local al ámbito municipal y comunitario (prevención de delitos comunes en el área urbana y en el área rural circundante), dejando a los estados provinciales aquellas funciones policiales que requieren de una mayor escala o que se ejercen en áreas interurbanas.

- ✓ **Salud**⁵¹: fijación de políticas en ámbito local; organización, supervisión y evaluación de ejecución de acciones de salud; administración efectores propios con criterios gerenciales; cobertura integral grupos de riesgo y carenciados.

Como observamos, en el desarrollo de la indagación sobre las competencias, el municipio ha avanzado en la incorporación de acciones y áreas de intervención que influyen, necesariamente, en la administración pública municipal. Esto supone reformas en dicha administración, para lograr las adaptaciones necesarias a sus nuevas funciones. Por otro lado, aunque no sea nuestro objeto de análisis, podemos señalar que la problemática se plantea en torno a la adecuación de los recursos económicos o financieros frente a estas competencias nuevas de los municipios. Problemática que es señalada por Iturburu, M. (2000): “¿Cuáles son las reales posibilidades de autonomía del municipio, dado que sus recursos apenas superan los necesarios para cubrir los gastos administrativos y, por consiguiente, se ven atados a la fuerte dependencia de las transferencias provinciales y nacionales?” Y responde “que la mayor fragilidad de este proceso de descentralización de funciones, [reforma del Estado], derivó la falta de redistribución de potestades tributarias (...) los municipios redujeron la correspondencia fiscal y los últimos datos disponibles indican que apenas pueden financiar con recursos propios el 50% de sus erogaciones⁵² (...) aumentando su vulnerabilidad y dependencia financiera. Por lo que aún queda pendiente la reforma del Estado que, mediante el rediseño institucional y un adecuado programa de descentralización fiscal, sea capaz de equilibrar competencias, recursos y demandas comunitarias, en vías de una auténtica

⁵¹El actual artículo 420, inc. 14º, de la CP de Entre Ríos expresa que es función municipal “La atención primaria de la salud, a su expreso requerimiento, y con la consiguiente transferencia de recursos”.

⁵²Situación que se da, por ejemplo, en el caso del municipio de Urdinarrain. Aquí observamos que, de los ingresos corrientes, el 48,13% provienen de la jurisdicción municipal (en su mayoría del cobro de Tasas Municipales) y el 51,87% provienen de la participación de los impuestos estatales (25% de la participación de impuestos provinciales y 75% de participación de impuestos nacionales). Véase presupuesto 2015, Tabla *Cálculo de recursos analítico 2015*, disponible en: www.urdinarrain.gov.ar/presupuesto/presupuesto_2015.php.

descentralización del poder”⁵³. A una conclusión similar, llega Otegui J. (2009), en su análisis de la autonomía económica y financiera de los municipios de Entre Ríos, cuando indica que el traspaso de funciones se realizó “sin la correspondiente asignación de recursos para su cumplimiento, es decir sin potestades tributarias, generando divergencia entre gastos y recursos en este nivel de gobierno, previendo el financiamiento a través de un esquema de transferencias intergubernamentales”⁵⁴.

4. Reformas de la administración pública

Para conocer las Reformas de la Administración Pública, debemos distinguir, en primer lugar, las Reformas del Estado de las Reformas Institucionales. Para tal propósito, utilizaremos y relacionaremos dos textos: el libro de Oszlak, Oscar (1999), *Quemar las naves (o como lograr reformas Estatales irreversibles)*, y el libro de Koldo Echebarría, A. (2000), *Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales*.

Oscar Oszlak (1999) diferencia las Reformas del Estado, describiéndolas como las reformas de “primera generación” o las reformas “hacia fuera”, las cuales se refieren a las transformaciones acontecidas en el rol del Estado⁵⁵. Las mismas producen cambios en la interacción entre Estado y sociedad e implican variaciones en algunos de sus planos (funcional, material o de dominación). Por todo eso, se redefine su finalidad, objetivos, límites y relaciones. En términos de Koldo Echebarria, A. (2000), estas reformas se refieren a las reformas sustanciales⁵⁶.

Las reformas del Estado se distinguen de las que denomina Oszlak, Oscar (1999) como “reformas de segunda generación”⁵⁷ o “hacia dentro”. Mientras, según los términos de Koldo Echebarria, A. (2000), se llaman Reformas Institucionales. Son definidas como “aquellas políticas y acciones orientadas a fortalecer la capacidad institucional de los

⁵³Iturburu, Mónica Silvana: *Municipios Argentinos – Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*, INAP, 2000, Pág.17.

⁵⁴Otegui, Jorge Raúl María, *Autonomía Económica y Financiera Municipal. Aplicación en la Provincia de Entre Ríos, 2009, Pág.10*.

⁵⁵Oszlak, Oscar (1999), Op. Cit. Refiriéndose al período histórico en Argentina de la década del '90, señala que el Estado deja de hacer algo siendo reemplazado por un tercero, o bien, el Estado prescinde de una proporción de empleados públicos, sin que nadie los reemplace (proceso conocido como desguace del Estado).

⁵⁶Koldo Echebarría A. (2000), Op. Cit., Pág.4.

⁵⁷Adjetivación de enumeración con la que el autor no está de acuerdo. Oszlak (1999), Op. Cit. Ver pág. 73, nota al pie de página N°3: “El entrecomillado sugiere que no concuerdo con la idea de numerar generaciones de reformas. En primer lugar, porque hay una larga prehistoria ignorada en el momento de iniciar la cuenta con la `primera generación`. Y en segundo lugar porque no existe tal separación nítida entre una y otra generaciones”.

aparatos estatales”⁵⁸. Estas se refieren al diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, a la manera en la que los poderes del Estado y sus instituciones se organizan y articulan con el entorno, para elaborar y poner en práctica las políticas públicas y sus fines.

Dicho esto, observamos que, en la definición de las reformas institucionales o de “segunda generación”, el componente principal es la capacidad institucional, es decir, el objeto a fortalecer en las acciones o políticas es la capacidad institucional. Por lo tanto, debemos delimitar el concepto de “capacidad institucional”. A partir de allí, podremos distinguir y delimitar las Reformas de la Administración Pública. Para tal propósito, nos serviremos del modelo de análisis propuesto en el cuaderno de cátedra “Dimensiones de capacidad institucional” de la materia Tecnología de la Administración Pública, de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

El grupo de investigación define la capacidad institucional como “la asunción exitosa de responsabilidades en un contexto complejo y cambiante. Asimismo, es la resultante de la particular combinación de las diferentes dimensiones que la integran en un momento histórico determinado”⁵⁹. En consecuencia, la capacidad institucional es un concepto relacional, definido por un conjunto de dimensiones que la integran. Estas dimensiones son: contexto ambiental, contexto institucional, redes, organización y personal (Díaz, C., Nari, P. y Grandinetti, R. Op. Cit., 2002).

Desde este marco teórico, si abordamos y analizamos cada dimensión de una institución pública, como lo es la municipalidad, sus características serán particulares (en un momento histórico determinado) y se desarrollarán diferentes acciones o situaciones que alterarán de forma positiva o negativa la capacidad institucional de la misma. Dentro de este conjunto de acciones, podemos ubicar a las Reformas de la Administración Pública, que se diferencian de las demás, por su propósito y objeto determinado. Las mismas están orientadas a fortalecer, mejorar o transformar la administración pública, están relacionadas con la dimensión organizacional de la institución. Como señala Dussauge Laguna, M. (2009), las reformas administrativas se componen de tres ideas centrales: “a) la presencia de un propósito deliberado e intencional; b) que busca alterar procesos, estructuras, diseños organizacionales; c) para mejorar, ajustar, modernizar, elevar la calidad de la administración pública y sus componentes”⁶⁰.

⁵⁸Oszlak, Oscar (1999), Op. Cit. Pág. 73.

⁵⁹Díaz, C., Nari, P. y Grandinetti, R. Op. Cit., 2002, pág. 2.

⁶⁰Dussauge Laguna, Mauricio I., *La literatura comparada sobre reformas administrativas (...)*, Op. Cit., 2009., pág. 449.

De esta forma, las Reformas de la Administración Pública son parte de este conjunto de las acciones o políticas de reformas institucionales. Son parte de estas, porque no representan a todas, sino que se diferencian de las demás por sus propósitos y objeto determinado. Están íntimamente relacionadas con la dimensión organizacional de la institución y sus acciones buscan mejorar, modernizar y ajustar los componentes organizacionales (estructura, propósitos, procesos, recursos —económicos, humanos, tecnológicos—, estilo de gestión, cultura, etc.).

5. Modelos de gestión pública

En el apartado anterior, definimos las reformas de la administración pública y podemos relacionarlas con los modelos de gestión pública. Para tal propósito nos serviremos de los aportes Gómez Cárdenas, W (2011), entre otros autores⁶¹. Él indica que en términos generales, en los países de la región, se implementaron tres tipos de particulares de reformas administrativas. Estas son: weberianas, gerenciales y de responsabilización. Cada uno de estos modelos de políticas de reformas plantea sus estrategias de intervención basándose en diferentes marcos cognitivos⁶² (diagnósticos, metas y medidas administrativas) claramente diferenciables en la literatura. Definiendo un marco cognitivo como enfoques en sí mismos, modelos o propuestas ideológicas, correspondientes a la asociación y manera de considerar los problemas políticos administrativos de los aparatos del Estado (Gómez Cárdenas, W 2011:44/46).

Siguiendo el autor, podemos identificar los modelos de gestión pública como propuestas ideológicas de gestión que corresponden a visiones, enfoques en sí mismos, correspondientes a diferentes modos de considerar los problemas de la organización pública y abordan diversos aspectos de la organización. Propone diferentes metas u objetivos a alcanzar, para lograr una mejor administración pública por medio de la

⁶¹Por ejemplo: Ben Ross Schneider en “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”, 2001, Revista CLAD, Reforma y democracia.

⁶²El autor define un marco cognitivo es entendido como un referente de política, es un enfoque correspondiente a la a la asociación y manera de considerar los problemas, un repertorio metodológico y un vocabulario interpretativo que organiza diagnóstico y prescribe interrogantes intentando identificar elementos universales para clases similares de fenómenos (Roth, 2007). Intenta dar respuesta a la pregunta del tránsito se un paradigma burocrático hacia un paradigma post-burocrático o quizás a un paradigma de responsabilización o quizás híbrido. En Gómez Cárdenas, Carlos W. (2011), *Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el pos-burocratismo, la responsabilización o la hibridez*, Documentos y aportes para la administración pública y la gestión estatal, DAAPGE, N°17, UNL, Santa Fe, Argentina, pág. 45/46.

instrumentación de diferentes medidas administrativas y técnicas. En este sentido, se puede observar cómo la administración pública se sirve de estos modelos para adaptar su organización a los nuevos desafíos que se le presentan.

Por lo tanto, en este apartado, nos proponemos abordar e indagar los diferentes modelos de gestión pública, diferenciándolos desde sus marcos cognitivos. Describiremos y distinguiremos⁶³ tres modelos de gestión pública, que han sido predominantes en determinada época y que fueron considerados como tipos ideales, sin desconocer que dichos modelos no se contraponen entre sí.

Con este propósito, analizaremos el modelo burocrático, el modelo gerencial y el modelo post-gerencial⁶⁴.

Antes de comenzar el análisis, señalamos que cada modelo de gestión, desde su visión organizacional particular, se relaciona con las Tecnologías de Gestión. Estas “son herramientas de gestión, el *know-how*, el “saber cómo” de las organizaciones para el cumplimiento de sus fines; son métodos y procedimientos para gestionar la relación entre la información, la decisión y la acción, la construcción de capacidad institucional”⁶⁵. Estas herramientas se instrumentan para mejorar la capacidad de gestión de las organizaciones públicas, a partir de la aplicación de conocimientos interdisciplinarios en la organización; definen y se relacionan, en última instancia, con el modelo de gestión particular. En otras palabras, cada modelo propone diferentes tecnologías de gestión para alcanzar sus propósitos. Por ejemplo el modelo burocrático propone la estandarización de procesos de trabajo, el modelo gerencial herramientas como descentralización funcional; el modelo post-gerencial el presupuesto participativo, entre otros. En este sentido, las Tecnologías de gestión están relacionadas con los modelos de gestión, a partir de los problemas identificados y su modo de resolverlos. Y la utilidad se define a partir de la praxis organizacional, la forma en que se gestiona la resolución de problemas (Díaz C., Nari P., Grandinetti R. 2000:4).

⁶³Realizaremos la descripción, con el objetivo de comparar los modelos de gestión con las reformas administrativas de una organización pública particular, en nuestro caso, la Municipalidad de Urdinarrain (Entre Ríos).

⁶⁴Incluimos en este modelo las propuestas del modelo “responsabilización” (Gómez Cárdenas, C. W. 2011), y las propuestas de Dussauge Laguna, M. (2009), “las C’s”, que ponen el énfasis en otros problemas de las organizaciones públicas.

⁶⁵Grandinetti, Rita M. “Gestión pública y nuevas tecnologías: ¿un único camino es posible?”, 2002, Pág. 29.

5.1. Modelo burocrático

El modelo burocrático se inscribe en el desarrollo teórico de Max Weber, que describe el proceso de burocratización para referirse al modo de organización predominante en el Estado moderno. Lo explica con tanta claridad que, posteriormente, los criterios burocráticos son considerados como el “paradigma Weberiano”. Sin embargo, el surgimiento de los criterios de organización del Estado, conocido como administración burocrática, es anterior a Weber. Sus inicios pueden rastrearse, por ejemplo, ya en el siglo XIII, en los Estados de Francia y Alemania, donde deciden crear órganos de personal administrativo que no dependieran directamente de la Iglesia (aunque estuvieran conformados, en muchos casos, por clérigos). De este modo, surgieron las primeras organizaciones públicas con personal que ejercía las tareas y funciones del Reino o la Corona por un salario, diferenciándose esta de la administración patrimonial⁶⁶. Pero es recién a fines del siglo XIX y principios del siglo XX (período histórico que describe Weber), que podemos indicar como la etapa de la consolidación del Estado moderno y el modo de producción capitalista. Esto supone también el período de consolidación de la administración burocrática, como es señalado por Weber, M.: “El progreso hacia lo burocrático, hacia el Estado que juzga y administra asimismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente, está en la conexión más íntima con el desarrollo capitalista moderno. La empresa capitalista moderna descansa íntimamente ante todo en el cálculo. Necesita para su existencia una justicia y una administración cuyo funcionamiento pueda calcularse⁶⁷ racionalmente, por lo menos en principio, por normas fijas generales con tanta exactitud cómo puede calcularse el rendimiento de una máquina”⁶⁸. Desde este punto, Oszlak, O. (1978) indica que Weber visualizaba a “la organización burocracia como el tipo especial de organización identificable, en sus rasgos fundamentales, en la configuración estructural y funcional del ejército, los partidos

⁶⁶La Administración Patrimonial se desarrolló bajo los regímenes de monarquía absoluta y es, bajo estos regímenes, en Alemania y Francia, que comienzan el camino hacia una diferenciación entre la esfera política y religiosa en términos organizativos e institucionales, dado que el sistema feudal indicaba que el Estado era propiedad del rey. Este proceso se selló con el avance con la Revolución Francesa (1789), la Declaración de derechos y la Constitución del año I (1793). Ver en Blutman, Gustavo (2009), retomando a Heady 2000. Pág. 18.

⁶⁷Como señala Giddens, “es precisamente el elemento de calculabilidad el que hace a la administración burocrática bastante distinta de los otros tipos anteriores” y torna todos los asuntos, como un problema del cálculo racional formal. Para optimizar los recursos, se anula la política entendida como el espacio de negociación y conciliación de diferencias.

⁶⁸Weber, Max, *Economía y Sociedad. Esbozo de la Sociología comprensiva*, 1992, págs.: 1061/2.

políticos, la Iglesia, los sindicatos o grandes empresas privadas. Se hace así referencia a un estilo [modo] particular de asociación e integración entre individuos y recursos, combinados para el logro de sus objetivos específicos (...), se concibe como una estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado, dentro de una sociedad permeada u organizada de acuerdo a principios racionales”⁶⁹. Período en que comienza a desarrollarse la democracia de masas, que produjo la ampliación del espacio público, por medio del sufragio universal⁷⁰. Esto produjo un salto cuantitativo y cualitativo de las demandas sociales, lo cual llevó a desarrollar, en el Estado, vastas estructuras administrativas que se ocuparan de aquellas cuestiones nuevas de las que debía dar cuenta (Yannussi, M.A. 2007).

Por lo tanto, el énfasis sustancial del modelo burocrático está en la estructura organizacional y la meta fundamental de la administración burocrática es lograr la máxima eficiencia posible. Es decir, la finalidad de este modo de gestión es adecuar los medios y recursos (económicos, personal, procedimientos, etc.) a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia posible en la búsqueda de los mismos (Chiavenato, I. 2007: 398).

Por ello, el énfasis del modelo burocrático está en los lineamientos de diseño, en la estructura organizacional para lograr eficiencia. Desde este lugar, nos serviremos del análisis de Mintzberg, H (1989) quien define la configuración burocrática mecánica,⁷¹ que es la estructura más cercana a la que primero describió Max Weber. Dicha configuración está caracterizada por contener responsabilidades, calificaciones, canales de comunicación y reglas de trabajo estandarizadas; así como también, una jerarquía de autoridad claramente definida; tareas operativas rutinarias y altamente especializadas; procesos de trabajo muy formalizados en el núcleo operativo; una proliferación de reglas, regulaciones y comunicación formalizada en toda la organización; unidades de gran dimensión en el nivel operativo; confianza en las bases funcionales para el agrupamiento de las tareas; poder de decisión relativamente centralizado y una estructura administrativa elaborada con una aguda distinción entre línea y *staff*. Por lo tanto, siguiendo las

⁶⁹Oszlak, Oscar (1978), “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, Revista mexicana de sociología, Instituto de investigaciones sociales, UNAM, Pág. 888.

⁷⁰El sufragio universal, la inclusión de todos los adultos, en principio varones, comenzó a reconocerse en distintos estados europeos hacia 1880 y significó la ampliación del espacio público y, con ello, determinó un giro fundamental en la conformación del Estado moderno. Yannussi, María de los Ángeles (2007), *Democracia y sociedades de masas*, Introducción, Pág.: 23.

⁷¹Mintzberg, Henry “Diseño de organizaciones eficientes”, Editorial Ateneo, 1989.- Capítulo 9: la burocracia mecánica, Págs.: 139-157.

caracterizaciones de Mintzberg, H. (1989), podemos indicar aspectos o parámetros internos de la estructura burocrática como los lineamientos del modelo burocrático:

- **Especialización en las tareas y formalización del comportamiento.** Para lograr la máxima eficiencia, la burocracia necesita describir y prever anticipadamente, hasta con mínimos detalles, la manera como deberán hacerse las cosas. El medio fundamental es establecer con máxima certeza el procedimiento, como así también, lograr mayor previsión en todo el funcionamiento de la organización, con un sistema de normas y procedimientos.
- **Agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.**
- **Sistema de planeamiento y control por planeamiento de la acción,** que significa reglar las acciones y actividades específicas, con carácter formal, en las comunicaciones.
- **Centralización jerárquica y vertical,** tener una cadena de mando de carácter formal y legal; existencia de sectores jurisdiccionales estables y oficiales, organizados normativamente.

Por otra parte, en cuanto a los factores de situación, el autor hace referencia que esta configuración organizacional, burocrática mecánica, corresponde a:

- Organizaciones grandes y antiguas, con sistemas técnicos (rationales) pero no automatizados, ambientes simples, estables, control externo, no ajustado a la moda.

En cuanto al personal y funcionario de la administración burocrática, Weber indica: “La burocracia es un tipo de dominación legal, basado en el estatuto. Se obedece, no a la persona en virtud de un derecho propio sino a la regla estatuida (...), el derecho de mando está legitimado por la regla estatuida (...), el tipo es del funcionario de formación profesional, con un sueldo fijo y derecho de ascenso conforme a reglas fijas. Su administración es trabajo profesional en virtud del deber objetivo del cargo (...), el fundamento del funcionamiento técnico es: la disciplina del servicio (...), caen, por supuesto, bajo el tipo de la dominación legal no solo, por ejemplo, la estructura moderna del Estado y el municipio, sino también, la relación de dominio en una empresa capitalista privada”⁷². Por otra parte, Weber indica que, en este período, se produce una mayor

⁷²Weber, *Op. Cit.*, pág. 707.

profundización de la división del trabajo y con ella la especialización técnica, una reestructuración jerárquica, y un sistema racional y predecible⁷³.

Desde este último punto, es importante señalar un riesgo, que ya Weber indicaba sobre este modo de organización, dado que requiere un cuerpo de personal con una especialización funcional y superioridad técnica que llega a separarse y formar su propia estructura. Indica que la mayor fuente de conflicto de la dominación legal es la posición del burócrata, basado en el conocimiento especializado que puede ser utilizado como un arma de poder. Por eso, dice: “Las características de estas asociaciones políticas modernas son radicalmente distintas de las que rigen el gobierno de las asociaciones basadas en la relación personal o de vecindad (...), el desarrollo cuantitativo y cualitativo de las tareas del gobierno exige una superioridad técnica, a causa de la creciente necesidad del entrenamiento y de la experiencia que favorece, inevitablemente, la continuidad de una parte de los funcionarios (...), y con ello surge siempre la posibilidad de que se forme una organización social permanente para los fines de gobierno, lo que equivale a decir para el ejercicio del dominio, en otras palabras, lograr poder”⁷⁴.

En relación al riesgo señalado, la organización burocrática, como cuerpo administrativo complejo, puede alcanzar autonomía propia. Podemos distinguir diferentes roles o funciones de la burocracia, según el análisis de Oszlak, Oscar (2009), entre otros autores⁷⁵. Aquel señala que la burocracia puede asumir tres roles principales: a) “El rol sectorial, donde la burocracia no es un simple instrumento al servicio de los ciudadanos, sometida a las decisiones de las autoridades democráticamente electas (...), los ámbitos operativos, monopolios de información, capacidades de influencia e instancias de decisión en los que los comportamientos burocráticos adquieren relativa autonomía (...), en consecuencia, en la medida en que, a través de sus actos, la burocracia tiende a satisfacer intereses propios, diremos que está desempeñando un rol sectorial”. b) “El rol mediador donde la actividad de la burocracia se halla sesgada hacia la satisfacción de intereses de las clases económicamente dominantes. En consecuencia, denominaremos rol mediador al desempeño de tareas que privilegian estos intereses”. c) “El rol infraestructural, donde la burocracia actúa como infraestructura (productiva y reguladora)

⁷³“La burocracia y el capitalismo se complementan entre sí para reproducir y expandir el orden capitalista moderno” Weber, *Op. Cit.* pág.: 826.

⁷⁴Weber, *Op. Ctp.*, pág.: 704.

⁷⁵Véase, también, Mouzelis, Nicos *Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre las organizaciones sociales*, Edición Península, Barcelona, 1991.

auténticamente representativa del interés general, desempeñando el rol que llamaremos infraestructural”⁷⁶.

Por otro lado, podemos describir la burocracia desde sus disfunciones que son indicadas por Chiavenato, I. (2007), quien señala ocho disfunciones⁷⁷:

- **Interiorización de las normas y exagerado apego a los reglamentos:** las normas y reglamentos se transforman de medios, en objetivos (...), de esta manera el funcionario burócrata se vuelve un especialista, no por conocer sus tareas, sino por conocer perfectamente las normas y los reglamentos propios de su cargo.
- **Formalismo y papeleo excesivos:** la necesidad de documentar y formalizar todas las comunicaciones puede conducir a un exceso.
- **Resistencia al cambio:** tiende a ser indeseable para el funcionario, dado que es interpretado como algo que se desconoce y algo que puede traer peligro para su seguridad o tranquilidad (...), por lo tanto se resistirá.
- **Despersonalización de las relaciones:** impersonalidad de las relaciones, enfatiza el cargo y no a las personas que lo ocupan.
- **Jerarquización como base del proceso de decisión:** quien decide es siempre aquel que ocupa el puesto jerárquico más alto, aunque nada sepa acerca del problema que va a resolverse.
- **Superconformidad con rutinas y procedimientos:** en su búsqueda de eficacia exige devoción estricta a las normas y reglamentos (...), que pasan a ser absolutas y, con el tiempo, se convierten en sagradas, para el funcionario. El impacto de esas exigencias, provoca una profunda limitación en la libertad y espontaneidad personal.
- **Exteriorización de signos de autoridad:** se enfatiza la jerarquía de autoridad (...), de allí surge la tendencia a la utilización intensiva de símbolos o señales de *status*, para demostrar la posición jerárquica.
- **Dificultad en la atención a clientes y conflictos con el público:** el funcionario está completamente orientado hacia el interior de la organización, a sus normas y reglamentos internos (...), esa situación interiorizada hacia la organización lo lleva a crear conflictos con la clientela.

⁷⁶Oszlak Oscar (2009), *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización*, Revista CLAD, Noviembre. Págs. 3-4.

⁷⁷Chiavenato, I. (2007), “Introducción a la teoría general de la Administración”, Págs.: 417-422.

5.2. Modelo gerencial

El modelo gerencial surge a partir de la crisis del Estado de Bienestar⁷⁸. Este último, el Estado de Bienestar, tuvo gran auge desde la segunda posguerra hasta la década del setenta en que comienza su crisis. Esta fue, en principio, fiscal (como el motivo más importante), pero se trasladó a todos los ámbitos.

Desde la Ciencia Política, uno de los autores clásicos que describe este período es Luhman, Niklas (1993), en *Teoría política en el Estado de Bienestar*. En referencia a la crisis del Estado, él manifiesta que el sistema político no puede tematizar sus límites e “invade” a los otros sistemas. En consecuencia, todos los asuntos se han convertido en asuntos políticos. El sistema político se ha autodesbordado y, de esta forma, no puede cumplir su función. Por lo tanto, el Estado debe especificar su función, debe autoreferenciarse: “Solo si el sistema político de la sociedad no es comprendido como unidad de organización, no restringido por adelantado a lo que es posible organizativamente (...), será posible que surja una sobrecarga organizativa” (Luhman N. 1993:114/116). Por esto, debe eliminar todas aquellas formas que alteran o desvían, el funcionamiento del sistema político, es decir, debe poner sus propios límites. Esta visión predominó con fuerza en Latinoamérica, en la décadas del ochenta y noventa, y produjo lo que se conoce como “el nuevo trazado de fronteras entre los dominios legítimos de la sociedad y el Estado”, caracterizado por su “imperativo reduccionista o Estado mínimo”, basado sobre el carácter autorregulador del mercado, sin la intervención del Estado⁷⁹.

Según esta visión, podemos desarrollar el modelo gerencial, el cual surge en este período, formulando críticas al paradigma burocrático, y profundiza su desarrollo práctico y teórico en las dos décadas posteriores (décadas del ochenta y noventa). Al respecto, Fernández Santos Y. y otros (2008) manifiestan: “El nuevo modelo trajo consigo la idea de que el funcionamiento del sector público ha desarrollado una serie de disfunciones que tienen, como resultado más significativo, la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico actual, lo que, unido al incremento de su tamaño, de

⁷⁸El Estado de Bienestar supone la conformación de un Estado responsable del progreso social, que cumple un rol dinamizador de la economía. El nuevo discurso se puede observar en Margaret Thatcher, Primer Ministro de Gran Bretaña, en 1979, quien promovió e impulsó cambios basados en la idea de mermar el papel y el tamaño del Estado. Además, era sumamente abierta a las técnicas de gestión del sector privado. Fernández Santos y otros, 2008:78.

⁷⁹Oszlak, Oscar (1997), *Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?*, En revista Reforma y Democracia N°9, CLAD.

la actividad y del gasto público (...), ha ocasionado la necesidad de trazar una reforma de la administración pública con el objeto de pasar de ser una administración del gasto a la conciencia del costo (...), de la cultura de la burocracia a una cultura de la adaptación, la flexibilidad, y a una administración competitiva en el mercado”(Fernández Santos y otros 2008:77).

Según esta consideración, se formulaba la crítica a los criterios burocráticos de la organización del aparato público: su estructuración rígida y su apego constante a las normas establecidas que no se adecuaban a las exigencias actuales de la organización. La legitimidad y legalidad de sus actos han dependido del grado de sometimiento a los procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico, independientemente de su eficiencia material y de su efectividad. Estas condiciones, según los críticos, no permitirían incorporar agilidad a las decisiones (Fernández Santos y otros 2008:81). En relación a lo indicado, podemos citar a Crozier, Michael, quien expone que, en “la transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública” (1997), “existen dos razones básicas tras este nuevo planteamiento: a) El crecimiento de todas las actividades administrativas —públicas, semipúblicas y aun las privadas— está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa. b) Estamos viviendo una verdadera revolución (...), el sistema burocrático que originó la estructura de nuestro aparato colectivo (...), no logra ajustarse a las exigencias de la presente era, totalmente nueva y diferente. Ahora nos vemos obligados a funcionar dentro de un nuevo paradigma que pudiéramos llamar cultura de la gestión pública”⁸⁰. Al igual que lo manifiesta Osborne y Gabler (1992), cuya tesis apunta a que las burocracias jerárquicas y centralizadas, diseñadas en los años treinta y cuarenta “no funcionan bien” en la vertiginosa y cambiante sociedad y economía de los noventa. Propone la incorporación de las herramientas de gestión empresarial y la necesidad de recrear, en el ámbito público, condiciones similares a las del mercado y a las del ámbito privado. En otras palabras, el discurso del nuevo modelo tiene, como punto nodal, el escepticismo ante las organizaciones públicas tradicionales (burocráticas) y apunta a que las organizaciones privadas son más eficientes que las organizaciones públicas.

⁸⁰Crozier, Michael (1997) “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”, revista del CLAD Reforma y democracia, N°7. Caracas. Pág.:1.

En este contexto, surge, con fuerza, un nuevo modelo de gestión de la administración pública: el Modelo gerencial o Nueva gestión pública (NGP)⁸¹ que se impuso como superación del modelo burocrático. Dicho modelo indica que sus principios y técnicas son un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones, caracterizadas por su “neutralidad política”. Un ejemplo de estas políticas son las recomendaciones que se dan en el decálogo del Consenso de Washington, que postulaba en 1990, lo siguiente: disciplina fiscal; reordenamiento de las prioridades del gasto público; reforma impositiva; liberación de las tasas de interés; tasa de cambio competitiva; liberalización del comercio; privatizaciones y desregulación.

Desde este enfoque, Fernández Santos, Y. y Otros (2008:82-83) describen siete acciones o líneas maestras que se generaron para adaptar las organizaciones públicas. Las exponemos a continuación:

1. **Desregulación:** se busca disminuir reglas y normas del sector público, intentando, a la vez, que permitan un planteamiento estratégico de la gestión a través de la flexibilidad en su aplicación. Por otra parte, se orienta hacia los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y economía⁸² y se busca calidad del servicio. Se pone el énfasis en objetivos concretos, determinados y cuantificados de forma razonable, que permitan hacer un seguimiento y control de su consecución.
2. **Descentralización de los poderes de la gestión:** supone la creación de unidades (entidades, agencias, etc.) más reducidas, con flexibilidad en las normas a aplicar y abandonadas a merced del mercado. Estas nuevas organizaciones desarrollarán funciones, objetivos y responsabilidades bien delimitados, lo que permitirá realizar un seguimiento más efectivo de sus actuaciones.
3. **Énfasis en las responsabilidades de los gestores y motivación para la mejora:** conocer la situación de partida, con el fin de definir los objetivos de forma

⁸¹Esta nueva corriente se iniciaría, puntualmente, en Nueva Zelanda, y tendría su consagración con el lanzamiento de la “Reinvención del Gobierno”, en 1993, por parte de la gestión de William Clinton, en los Estados Unidos. El término Nueva Gestión Pública (NGP) fue ideado por Hood, en “A Public Management foral Seansons” (1991), con las palabras inglesas “New Public Management (NPM)”. En algunas ocasiones, es referido en la literatura por otros términos, como “Reinvención del gobierno”, por Osborne y Gaebler (1992); “Gerencialismo”, Pollitt (1990) y Hughes (2003); “Administración pública basada en el mercado”, Lan y Rosenbloom (1992); “Nuevo gerencialismo”, Boston (1991).

⁸²Eficiencia: identificar racionalmente el modo óptimo de recursos, modos y medios para cumplir con la tarea y los procesos de trabajo. Eficacia: logro de los objetivos. Economía: correcto manejo de recursos, orientado a la reducción de costos, o bien, realizar más con menos. Diccionario Océano, 1994, Edición Prats, J.M., Barcelona, España.

clara y adecuada y, luego, diseñar los procesos de gestión para alcanzarlos. Incorporar incentivos para el personal, para lograr una mejora continua.

4. **El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro, junto con la reorganización e implementación de la función pública en la gestión y las reformas:** las burocracias se consideran torpes e ineficaces, dotadas de capacidad de innovación y adaptación limitada (...), por el contrario, la NGP facilita desarrollar capacidades estratégicas que permitan tanto la evolución de la administración pública como la adaptación, de manera automática, flexible y económica, a cambios externos y la respuesta a intereses diversos; en definitiva permite su transformación en un sector público menos burocratizado. Por otra parte, se propone la contratación flexible y temporal, a través de la sustitución de la norma de contratos públicos, estatuto de funcionarios y leyes sobre el patrimonio, por legislación mercantil, laboral y civil. Todo esto se hace en beneficio de una mayor flexibilidad en materia de contratación, salarios y uso del patrimonio con criterios empresariales, teniendo presente el interés general.
5. **Gestión orientada al cliente:** incremento del peso específico del ciudadano-cliente en la toma de decisiones y en las acciones del organismo público.
6. **Introducción de la competencia y el mercado:** se incorporan los mecanismos del mercado dentro de la gestión pública, como clave para conseguir menores costos y mejores resultados. Así, la competencia se convierte en un factor de comparación que sirve para la evaluación, privada y pública, de las organizaciones y que conduce a diferenciar aquellas que funcionan correctamente, de aquellas otras que no lo hacen.
7. **Utilización de métodos de evaluación y técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial:** los organismos del sector público deberán incrementar la aplicación de rigurosas medidas de gestión, a través de mecanismos disciplinarios más cercanos al mundo empresarial.

En cuanto a las críticas o disfunciones del modelo gerencial, a través de los aportes de Fernández Santos, Y. y otros (2008), podemos señalar las siguientes limitaciones:

- **Neutralidad política:** es criticada. Dado que los instrumentos utilizados por el NGP provienen del sector privado, el grado de neutralidad en que se expresa tiende a ser falso.

- **La separación de la visión en conjunto, de la función pública del Estado** como consecuencia de la flexibilidad en la gestión: los funcionarios no buscan el interés general, sino maximizar su utilidad personal. Es decir, la propuesta de descentralización de funciones y la delegación de poder a los agentes autónomos tienden a reproducir agencias u organizaciones operativas múltiples y, a veces, con objetivos no conscientes. Se crea, así, una estructura desorganizada que avanza en diferentes direcciones al mismo tiempo, sin una visión en conjunto. Se llega a producir una marcada separación funcional de las áreas políticas y las áreas operativas y se acentúa la dicotomía política-administración. Del mismo modo, se tiende al desplazamiento de la responsabilidad y control, debido a que no se puede determinar, en última instancia, quién es el responsable y de qué resultados.
- **Las situaciones de mercado como la mejor solución:** esto es criticado porque las condiciones de mercado son difíciles de reunir en el sector público. Por otra parte, no todos los individuos se comportan racionalmente y no todos los problemas gubernamentales son susceptibles de resolución a través de técnicas económicas, pues es importante el componente político.
- **Enfoque de gestión pública orientada al cliente.** Una crítica a este postulado, la indica Guy Peters. Él considera que, como los ciudadanos son convertidos en 'clientes', son "objetos de la acción del gobierno" y no "participantes de las políticas", por lo que se debilitan los fundamentos del arte de gobernar. De esta manera, el ciudadano-cliente demanda las mismas exigencias y calidad en los servicios públicos, como en el mercado, y deberá optar según su satisfacción. En otras palabras, la noción de ciudadano se disuelve en cliente y se marca una clara tendencia economicista, en la gestión de los servicios públicos.

A pesar de estas críticas, el modelo gerencial se impuso con fuerza, en toda la década del noventa, y todavía es una de las propuestas principales en los postulados de la gestión pública.

5.3. Modelo post-gerencial

Denominamos “post-gerencial”, a este modelo de gestión, porque pretendemos incluir en él, propuestas de gestión diferentes a los modelos burocrático y gerencial. Con este objetivo, nos servimos del desarrollo teórico de Dussauge Laguna, M. (2009)⁸³, junto a los aportes referentes al modelo de gestión denominado “responsabilización” por Gómez Cárdenas, W. (2011).

Dussauge Laguna, M. (2009) plantea nuevas tendencias y términos actuales de las reformas administrativas, expresando: “Pareciera que, poco a poco, hemos transitado de las “E’s” (economía, eficiencia, eficacia) a las “C’s”: confianza, coordinación, colaboración, control de la corrupción, construcción de capacidades, control, rendición de cuentas y competencias (...), pues engloban en buena medida las propuestas que, años recientes, diversos gobiernos han venido implementando”⁸⁴. Asimismo, señala, en su artículo, que “pareciera que los años de crisis económica que demandaban ahorros en el sector público y que favorecerían las propuestas gerenciales han quedado en general superados; por otra parte los gobiernos están enfrentando los saldos, efectos inesperados y las paradojas que la implementación del modelo gerencial trajo consigo”. Finalmente, expone que “muchos países simplemente han dejado de prestar atención a la discusión global sobre los principios neogerenciales para volcarse a una discusión nacional más vinculada al diseño e implementación de reformas administrativas que respondan a sus deudas históricas y necesidades actuales” (Dussauge Laguna, M. 2009:3). Este último aspecto, se complementa con lo indicado en el documento del CLAD (2010), que manifiesta, como rasgo distintivo de la gestión pública latinoamericana, la fragilidad de la gestión pública en el área social. Dicho documento indica que el modelo de intervención estatal predominante en la segunda mitad del siglo XX dio mayor importancia a los instrumentos económicos, en tanto forma de producir un desarrollo nacional autónomo, que a la creación de una gestión pública capaz de garantizar la “ciudadanía social”. Una visión más inclinada al desarrollo económico que al social generó una situación de “modernización incompleta”. El mejor ejemplo de esto es la desigualdad social que marca a América Latina, fruto del fracaso histórico del Estado, en lo que se refiere a la

⁸³Dussauge Laguna, Mauricio I., artículo *¿De las “E’s” a las “C’s”? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después*. Publicado en María del Carmen Pardo (Coord.), “Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las Políticas Públicas”, México, 2009, págs.: 413-452.

⁸⁴Dussauge Laguna, Mauricio I., *¿De las “E’s” a las “C’s”? (...)*, 2009. Op. Cit., pág.: 417.

construcción de políticas públicas capaces de combatir las disparidades socioeconómicas y de mejorar el acceso y la calidad de los servicios públicos (CLAD 2010:5).

Frente a este diagnóstico, se proponen reformas administrativas con metas orientadas a solucionar el déficit democrático de la administración pública. Se pretende el mejoramiento y el fortalecimiento de la gestión con énfasis en las políticas públicas, con el objetivo de alcanzar una verdadera ciudadanía social. En este modelo, es menor el énfasis en los aspectos de la estructura organizacional de la administración pública, a diferencia de los otros dos modelos anteriores (burocrático y gerencial). Por eso, son diferentes, las características de los factores organizacionales, desde un enfoque estructural funcional respecto a la política y a la administración. En este modelo post-gerencial, se revaloriza el aspecto político. Podemos señalar que, en este modelo, la doble naturaleza de la administración pública —política y administración— es puesta en valor. Como fue indicado, anteriormente, por Olvera García, Julio C. (2009), en el enfoque político-administrativo de la administración pública, se señala la convergencia de su doble naturaleza: administración y pública. “El análisis de la administración pública debe trascender lo meramente instrumental y procedimental; no debe ser estudiada solamente como un ciclo gerencial o como un proceso de gestión interno, sino como una función del Estado y del gobierno para vincularse con la sociedad y subsanar sus contradicciones en el seno del capitalismo”.

Relacionamos este modelo con los componentes organizacionales⁸⁵, indicados anteriormente. Estos son: un propósito o fin organizacional, es decir el porqué de su existencia (su razón de ser); una estructura, cómo se organiza (roles, orden funcional); procesos de trabajo (cómo funciona, tareas) y una cultura o valores compartidos. El modelo post-gerencial observa, en mayor medida, el fin organizacional de la administración pública. En cambio, los modelos burocrático y gerencial observan, en mayor medida, el componente estructural y los procesos de trabajo.

Dicho esto, podemos señalar los lineamientos principales de propuestas de gestión de este modelo post-gerencial, según los aportes de Gómez Cárdenas, Carlos W. (2011) y Dussauge Laguna, M. (2009). Observamos los siguientes lineamientos del modelo:

- **Democratización de la gestión pública:** desarrollar diferentes políticas referentes a la transparencia de las acciones estatales como punto de partida del

⁸⁵Expresamos en el apartado 2.2.2, que todas organizaciones tienen componentes comunes. Ficha de cátedra de Tecnología de la administración pública, de la UNR, (2009).-

proceso de democratización de la gestión pública, con el objetivo de reconstruir la confianza de los ciudadanos en el gobierno. La desconfianza llevada al extremo puede provocar apatías políticas y divisiones sociales que ponen en peligro la gobernabilidad⁸⁶. Por lo tanto, desde este enfoque, se proponen mecanismos que abren al público información y procesos decisorios gubernamentales (como el gobierno abierto), leyes para la divulgación de información gubernamental (como los presupuestos). Es importante remarcar que, para lograr la democratización de la administración pública, esta debe producir información calificada y de fácil acceso para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación. Es decir, los gobiernos deben ampliar bastante su papel pedagógico en relación a la participación ciudadana, sin que ello signifique perder la autonomía de la sociedad (CLAD 2010:8).

- **Rendición de cuentas.** Desde este modelo, se promueve la rendición de cuentas⁸⁷, que tiene dos dimensiones básicas: incluye —por un lado— la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos y —por otro lado— la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Desde este punto de vista, podemos diferenciar, la *Rendición de cuentas vertical* y la *Rendición de cuentas horizontal*. La primera se refiere a relaciones de control entre agencias del Estado y la segunda se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado. En otras palabras, es el control democrático ejercido directamente por la legislatura o indirectamente por los ciudadanos.
- **Participación de la ciudadanía en la gestión:** acciones para la constitución de una ciudadanía activa, con participación de la sociedad en los asuntos públicos. La participación se constituye en un derecho, que garantiza, a toda la población, la posibilidad de influir en la producción de las políticas públicas. Existen herramientas, como el presupuesto participativo, cuyo propósito es reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública.

⁸⁶En consecuencia, diversos gobiernos han implementado una serie de iniciativas para (re)construir la confianza ciudadana y, en términos generales, han apuntado a construir un gobierno más abierto, más cercano y accesible, y más *responsive*, Dussauge Laguna, M. (2009:420).

⁸⁷ Para el análisis del concepto, incorporamos lo expresado por Gómez Cárdenas, W. *Reformas Administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el posburocratismo, la responsabilización o la hibridez*, documentos y aportes para la Administración Pública y la gestión estatal DAAAPGE, N°17, Año 2011. UNL, Santa Fe. Pág. 41-80. Con la distinción de que el “paradigma de responsabilización” es incorporado a lo que consideramos tendencias actuales de gestión.

- **Colaboración, integración y coordinación de actores:** se desarrollan acciones de gestión pública con integración de todos los actores involucrados, en temas o asuntos complejos, con la coordinación de todos los sectores (estatal, privado y ONG), que permitan asociar los recursos de los mismos. Desde este punto, se promueve la creación de diversos tipos de consejos, asambleas, redes y asociaciones públicas y privadas, cuyo fin sea afrontar los problemas que requieren soluciones integrales, como las deficiencias en la atención de la salud, la pobreza y la inseguridad, entre otros. Dussauge Laguna, M (2003) manifiesta: “En la actualidad, no existe un gobierno que pueda poseer, de forma permanente, todos los recursos necesarios para enfrentar todos los problemas y existen, junto a las organizaciones gubernamentales, diversos actores privados y sociales que no solo cuentan con los medios para cumplir con sus propios objetivos, sino que además poseen recursos y características particulares (legitimidad local, capacidad de innovación, flexibilidad organizacional) que en muchas ocasiones resultan clave para resolver con mayor eficacia ciertos problemas públicos. Por lo tanto, este modelo plantea la necesidad de sustituir la visión tradicional en la cual los tres sectores (gubernamental, social, privado) interactúan en un entorno de rivalidad, por una visión moderna en la que la colaboración intersectorial resulta posible, sino, que es incluso condición indispensable para lograr políticas públicas de mayor calidad, pertinencia y legitimidad”⁸⁸. Según este sentido, la gestión pública debe desarrollar un cambio hacia una mayor integración de los actores en las dinámicas intra e inter-gubernamentales, a través de la articulación de las políticas públicas. También, debe generar redes con los demás sectores, con vistas a obtener mejores resultados y alcanzar los objetivos.

⁸⁸Dussauge Laguna, Mauricio I. (2003), *¿De las “E’s” a las “C’s”?* (...), 2009. Se cita a Goldsmith y Eggers, 2004; Pollitt, Op. Cit., pág.: 9.

CAPÍTULO III

DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Metodología aplicada

En esta investigación se realiza desde una perspectiva cualitativa, donde se realizó un análisis comparativo de los procesos de reformas administrativas, que fueron implementados en la Municipalidad de Urdinarrain (Entre Ríos), con los modelos de gestión pública: burocrático, gerencial y post-gerencial.

La investigación se desarrolla en dos etapas: en la primera etapa, se desarrolló la exploración del marco teórico. Donde se abordó y delimitó, conceptualmente, la administración pública desde los aportes de Oszlak, O. (1978) y se indagó dos de sus aspectos: el aspecto político-administrativo de la administración pública y el aspecto organizacional de la misma. Para esto, se utilizaron los aportes teóricos de Wilson W. (1887), Gulick, L. y Urwick, L. (1937), Oszlak, O. (2009), Martínez Silva, M. (1974), Olvera García, Julio C. (2009) y Ramió, C. (1999), entre otros. A su vez, se abordan los aspectos de la administración pública municipal, se analiza el régimen municipal argentino, las competencias del gobierno municipal⁸⁹ y la municipalidad, desde los aportes de Raúl Borello (2007), Iturburu, M. (2000 y 2002), Constitución Nacional, Constitución de la Provincia de Entre Ríos y Ley provincial N° 10.027, entre otros.

Por otra parte, se conceptualizo las reformas administrativas, distinguiendo entre las reformas de la administración pública y las reformas de Estado, según los aportes teóricos de Oscar Oszlak (1999)—llamadas “reformas de segunda generación”— y Koldo Echebarria A.(2000)—llamadas “reformas institucionales”—. Donde identificamos las reformas de Estado como las que implican modificaciones sustanciales en la interacción Estado-Sociedad (a nivel político, económico y social) y producen cambios en los roles del Estado. Y las reformas de la administración pública dentro de las acciones orientadas a fortalecer *la capacidad institucional* de las organizaciones públicas, a partir de los aportes de Cristina Díaz, Nari Patricia y Grandinetti, Rita (2002). Distinguidas, de otras acciones, por su propósito de fortalecer, mejorar o transformar la administración pública, definida desde la conceptualización de Dussauge Laguna, M. (2009).

Luego, se indago sobre los modelos de gestión pública, para lo cual nos servimos de los aportes de Gómez Cárdenas, W (2011), para la descripción y comparación de cada modelo de gestión en boga, quien diferencia, desde su marco cognitivo, el modelo

⁸⁹Decimos “Gobierno Municipal” y no, la expresión de “Gobiernos Locales”, para delimitar nuestra investigación a la Municipalidad. Sin embargo, no desconocemos la existencia de distintos gobiernos locales, en el Estado argentino, con diversidad de parámetros para su formación.

burocrático, pos-burocratismo o gerencial, y el modelo que denomina responsabilización. Este último debido a la incorporación de los aportes de Dussauge Laguna, Mauricio I., (2009) lo denominamos como modelo post-gerencial.

En esta etapa, dada la existencia de gran cantidad de textos, artículos y contenidos en sitios web, sobre la temática, se realizó un recorte de indagación sobre la bibliografía que forma parte de los programas de la materia “Administración Pública”, en las carreras de grado de las Universitarias Nacionales de Argentina. Toda esta bibliografía aporta y demuestra validación a la investigación.

Definida la reforma administrativa y descripta los modelos de gestión pública se lleva adelante la segunda etapa: el estudio de caso, en la cual relevamos las reformas administrativas implementadas por la Municipalidad de Urdinarrain (Entre Ríos), durante las dos últimas décadas, para su comparación con los modelos de gestión.

Para esto, se relevaron las reformas implementadas por medio de dos técnicas de observación complementarias: la observación de datos, se indaga sobre información primaria y secundaria. Y, por medio de entrevistas no estructuradas y en profundidad con informantes clave de la administración pública municipal. Todo esto, con el objeto de obtener información relevante y aspectos principales de las reformas administrativas desarrolladas en las últimas dos décadas por la municipalidad.

Luego, se realiza el procesamiento y análisis de la información recogida para compararla con los modelos de gestión pública, desarrollados en el marco teórico. Para esto, se construye la Tabla de análisis comparativa de los modelos de gestión, en la cual se expresa como dimensión de análisis cada reforma administrativa relevada en el caso de estudio y se indaga en la misma los modelos de gestión que se formulan como variables, con sus respectivos indicadores que son las características particulares de cada modelo de gestión, anteriormente observados en el marco teórico. Que para su medición se construye una medida cualitativa que expresa los estados del indicador, es decir su grado de correspondencia o de aplicación de cada indicador en la dimensión de análisis.

Una vez analizadas cada reforma administrativa desarrollada por la municipalidad de Urdinarrain, desplegamos los resultados obtenidos. Para lo cual nos apoyamos en Gómez Cárdenas, Carlos W. (2011) como forma de indicar los resultados, es decir a partir del marco cognitivo que se observan en conjunto las reformas administrativas. Con este propósito adaptamos la Tabla 1: Tres modelos de políticas de reforma administrativa, propuesta del autor, Gómez Cárdenas, Carlos W. (2011:46), que distingue en cada modelo de gestión su marco cognitivo -diagnostico, metas y medidas administrativas-

desde la descripción y caracterización de los modelos de gestión realizada en el marco teórico de nuestra investigación (ver anexo N°:1.Matriz de los modelos de gestión pública). Con la intención de asentarnos en ella en el indagación de los resultados de las reformas de la administración pública de la municipalidad de Urdinarrain.

Por último, se realizan las conclusiones del trabajo de investigación.

El desarrollo de toda la investigación, se realizó en colaboración permanente con el director de tesina, el profesor Lic. Anselmo Zapata, quien guió el trabajo por medio de contactos personales, correos electrónicos y contactos *online* (Skype).

2. Unidad de análisis y selección del caso de estudio: Municipalidad de Urdinarrain (Entre Ríos)

La unidad de análisis de esta investigación es la Municipalidad de Urdinarrain (Entre Ríos). Donde indagaremos las reformas de la administración pública en relación a los modelos de gestión.

La Municipalidad de Urdinarrain es la administración pública del Estado municipal del municipio de Urdinarrain. El mismo está ubicado en el departamento Gualguaychú⁹⁰, provincia de Entre Ríos, y tiene una población de 8.956 habitantes. Esta cantidad de habitantes no le permite tener la potestad de dictar su propia carta orgánica, lo cual está normado por la Constitución Nacional (CN), por la Constitución Provincial (CP), por otras leyes y reglamentos que estas dispongan y, principalmente, por la Ley Provincial 10.027, que establece las normas del régimen Municipal de la Provincia de Ente Ríos.

Su actividad económica principal es el sector primario, principalmente agrario, y la actividad pecuaria y aviar. El municipio cuenta con un Parque Industrial local y con una situación laboral de casi el 100% de la población económicamente activa (PEA).

En cuanto a los ingresos económicos, el Estado Municipal cuenta con un nivel de crecimiento constante⁹¹. En cuanto a la composición de la administración pública

⁹⁰El departamento de Gualguaychú es el segundo más extenso de la provincia, con una superficie de 7.086 km², y el tercero más poblado. Cuenta con una población de 109.266 habitantes. En la ciudad de cabecera departamental (Gualguaychú) viven 81.569 personas, es decir el 74,6% de los habitantes del departamento y el 6,6% de los habitantes de la Provincia. Los municipios de primera categoría son: Gualguaychú, Larroque y Urdinarrain. Esta última ciudad cuenta con el 8,2% de la población departamental y Larroque tiene el 5,85%. Esto representa el 0,72% y el 0,51%, respectivamente, de la población provincial.

⁹¹El presupuesto municipal 2015 esta estimado en recursos por \$ 75.928.000,00. Si se relaciona esta cifra con el presupuesto de la gestión anterior (2011), el volumen de crecimiento ha sido de 345% ya que los recursos estipulados para aquel período eran de \$ 22.019.645. A su vez, esta última cifra representaba un 246% más

municipal: el Departamento Ejecutivo, está a cargo del Presidente municipal, el Sr. Alberto Juan Ledri, representante del partido Intransigencia Popular (I.P.)⁹², quien fue electo por el voto popular, en forma directa, para el mandato 2011/2015. A su vez, el Departamento Ejecutivo cuenta los siguientes miembros: Vicepresidenta municipal: Sra. María Mónica Korell; Secretario de Gobierno: Sr. Martín Miguel Traversso; Asesor Legal: Dr. José Luis Saint Paul y Asesor Político: Sr. Alberto Mornacco. Por otra parte, el Departamento Legislativo está a cargo del Honorable Concejo Deliberante (H.C.D.), actualmente está presidido por la Sra. María Mónica Korell, y está compuesto por nueve concejales (cinco concejales por el partido oficial, Intransigencia Popular, cuatro concejales por el Frente Para Todos).

Otros organismos de la Municipalidad son el jardín maternal “Semillitas de esperanza”, la Estación Meteorológica, el Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE) y la Caja de Jubilaciones.

En relación a la dimensión de personal, el municipio cuenta con 139 cargos en planta permanente y con un personal temporario de 54 cargos. En total, los recursos humanos son de 193 empleados.

3. Fuentes de información

En esta investigación de grado se recopiló información de las siguientes fuentes:

a) Información primaria:

En referente a reformas administrativas se basa la investigación en:

- Oszlak Oscar, (1999), *Quemar las naves (o cómo lograr reformas Estatales irreversibles)*.
- Cristina Díaz, Patricia Nari y Rita Grandinetti (2002), “Capacidad institucional”.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2009), *La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollo, limitaciones y posibilidades*.

que el ingreso de la gestión anterior (2007). Y, si comparamos dicha cifra con el presupuesto del año 2004, el incremento era del 155%.

⁹²Este partido político es el que gobernó la ciudad en la mayor parte de su historia: al inicio como U.C.R.I.; en la década del 70, como Partido Intransigente (P.I.) y, a partir de 1990, como Intransigencia Popular (I.P.).

En relativo a los modelos de gestión pública se apoya en:

- Gómez Cárdenas, Carlos W. (2011), *Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el pos-burocratismo, la responsabilización o la hibridez*.
- Luhman, Niklas (1993), *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Capítulo 14: burocracia.
- Crozier, Michael (1997), "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública".
- Fernández Santos, Yolanda y otros (2008), "Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas".
- Dussauge Laguna, Maudio I., (2009), *¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después*.

También se recolecto información primaria de las reformas administrativas de la Municipalidad de Urdinarrain desde:

- Honorable Concejo Deliberante Municipal: Ordenanzas municipales y memorias de los discursos del Presidente municipal, en el inicio de sesiones ordinarias del HCD.
- Presidente Municipal: Decretos y Resoluciones.
- Convenios específicos y documentos técnicos.
- Publicaciones de la municipalidad de Urdinarrain.
- Sitio Web: www.urdinarrain.gov.ar

Por otra parte, se produjo información primaria mediante:

- Entrevistas no estructuradas y en profundidad con informantes clave de la administración pública municipal. Fue entrevistado el Sr. Alberto Mornacco, quien fuera el Presidente Municipal durante las gestiones 2003/2007 y 2007/2011, es el candidato a Presidente Municipal, por el partido Intransigencia Popular, para la gestión 2015/2019 y, actualmente, es asesor político del Presidente municipal, el Sr. Alberto Ledri. También, fue entrevistado el Cr. Javier Denardi, quien es el jefe del Área contable municipal desde el año 2000 y quien fue indicado, por el

Presidente municipal, el Sr. Alberto Juan Ledri, como la persona más idónea de la municipalidad para los fines de nuestra investigación.

b) Información secundaria:

- Koldo Echebarría Ariznabarreta (2000), “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”.
- Weber, Max (1992), *Economía y Sociedad. Esbozo de la Sociología comprensiva*, Capítulo IX: La institución estatal racional y los partidos políticos y parlamentos modernos.
- Mintzberg, Henry (1989), *Diseño de organizaciones eficientes*, Capítulo 9: la burocracia mecánica.
- Chiavenato, Idalberto. (2007), *Introducción a la teoría general de la Administración*, Capítulo 11: Modelo burocrático de la organización.
- Yannuzzi, Maria de los Angeles (2007), *Democracia y sociedad de masas*, capítulo: 4.2. Burocratización.
- CLAD, (2010), *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*.
- www.cristalurdi.com.ar
- www.urdi24.com
- www.eppe.com.ar

4. Dimensiones de análisis: reformas de la administración pública municipal de Urdinarrain

Se identificaron las siguientes reformas de la administración pública, que llevó adelante la Municipalidad de Urdinarrain, en las últimas dos décadas, y que operan como dimensiones de análisis:

Dimensión 1: Ente de Promoción de la Producción y Empleo (EPPE).

Dimensión 2: Jardín Maternal Municipal “Semillitas de Esperanza”.

Dimensión 3: Oficinas de Cultura y Turismo; y Deporte y Recreación.

Dimensión 4: Oficina de Tránsito y Seguridad Vial.

Dimensión 5: Concejo Juvenil Municipal.

Dimensión 6: Nuevo sistema software integrado: “Sistema Municipal”.

Dimensión 7: Área de la Niñez, Adolescencia y la Familia (ANAF).

Dimensión 8: Oficinas de Recursos Humanos.

Dimensión 9: Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC).

Dimensión 10: Comité de Seguridad Ciudadana.

4.1. Variables: modelos de gestión pública

Estas dimensiones fueron sometidas a la constatación comparativa con los siguientes modelos de gestión, que operan en esta investigación como variables:

- I. Modelo burocrático**
- II. Modelo gerencial**
- III. Modelo post-gerencial**

4.2. Indicadores de los modelos de gestión pública

En cada una de las variables se identificaron ocho indicadores principales:

Indicadores del modelo burocrático:

1. Énfasis en la estructura organizacional.
2. Meta organizacional en la eficiencia.
3. Estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.
4. Centralización jerárquica y vertical.
5. División del trabajo y agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.
6. Sistema de planeamiento y control por planeamiento de la acción.
7. Gestión orientada a la administración en sí misma.
8. Característica predominante del funcionario y empleado: su deber al puesto.

Indicadores del modelo gerencial:

1. Énfasis en la estructura organizacional.
2. Meta organizacional en la eficiencia, eficacia y economía.

3. Desregulación.
4. Centralización jerárquica limitada y una descentralización funcional horizontal.
5. El mecanismo de coordinación es la estandarización de productos.
6. El sistema de planeamiento y control es el control de desempeño.
7. Gestión orientada al cliente (introducción de mecanismos de mercado y competencia).
8. Características predominantes del funcionario y del empleado: adaptabilidad en búsqueda de los objetivos y motivación para la mejora.

Indicadores del modelo post-gerencial:

1. Énfasis en la razón de ser organizacional.
2. Meta organizacional dirigida a valores políticos.
3. Democratización de la gestión pública.
4. Rendición de cuentas.
5. Participación de la ciudadanía en la gestión.
6. Colaboración, integración y coordinación de actores.
7. Características predominantes del funcionario y del empleado: el trabajo en red y la colaboración.
8. Gestión orientada al ciudadano.

4.3. Estados del indicador

En esta investigación se asignó los siguientes estados a los indicadores mencionados, que fueron establecidos desde la siguiente medida cualitativa:

- (1) **No se aplicó o no se implementó:** el estado indica que el indicador no se manifestó en ningún registro o fuente de información.
- (2) **Poco aplicado:** el estado indica que el indicador está presente o se manifiesta solo en alguno/s registros o fuente de información, como por ejemplo está presente en menciones de las entrevistas u observación directa, pero no hay registros oficiales o asignación de recursos.
- (3) **Medianamente aplicado:** el estado indica que el indicador está presente o se manifiesta en alguno/s registros o fuente de información y está respaldado en

registros oficiales. Pero presenta carencias, por ejemplo presenta insuficiencia en reglamentación de su funcionamiento o asignación de recursos.

- (4) **Aplicado totalmente:** el estado indica que el indicador está presente y se manifiesta en las fuentes de información, y cuenta con reglamentación oficial y asignación de recursos.

4.4. Tabla de análisis comparativa de los modelos de gestión

El análisis de cada reforma se realizará a partir de la siguiente tabla, señalando los estados de los indicadores de cada variable.

Dimensión:.....					
Variable	Indicador	Estado			
		1	2	3	4
Modelo Burocrático	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia.				
	Estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.				
	Centralización jerárquica y vertical.				
	División del trabajo y agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.				
	Sistema de planeamiento y control: por planeamiento de la acción.				
	Gestión orientada a la administración en sí misma.				
	Característica predominante del personal: su deber al puesto.				
Modelo Gerencial	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia, eficacia y economía.				
	Desregulación.				
	Centralización jerárquica limitada y una descentralización funcional horizontal.				
	Mecanismo de coordinación: la estandarización de productos.				
	El sistema de planeamiento y control es el control de desempeño.				
	Gestión orientada al cliente (mecanismos de mercado y competencia).				
Características predominantes del personal: adaptabilidad en búsqueda de los objetivos y motivación para la mejora.					
Modelo Post-gerencial	Énfasis en la razón de ser organizacional.				
	Meta organizacional dirigida a valores políticos.				
	Democratización de la gestión pública.				
	Rendición de cuentas.				
	Participación en la gestión, de la ciudadanía.				
	Colaboración, integración y coordinación de actores.				
	Características predominantes del personal: trabajo en red y colaboración.				
Gestión orientada al ciudadano.					

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS

1. Introducción al análisis

Como indicamos en la sección anterior, en la primera etapa de la investigación desarrollamos el marco teórico en el cual nos apoyamos para construir la Tabla de análisis y a partir de la misma indagar y analizar cada reforma administrativa relevada en nuestro caso de estudio. Por lo tanto, en esta sección desarrollamos la segunda etapa de la investigación, donde se realiza el análisis de cada reforma administrativa relevada en la municipalidad de Urdinarrain. Para su análisis nos apoyamos en las fuentes de información primaria y secundaria.

2. Análisis de las dimensiones: Reformas de la administración pública

- **DIMENSIÓN 1:** Ente de Promoción de la Producción y Empleo (EPPE).

El EPPE es creado por la Municipalidad como organismo descentralizado y autárquico, para la administración, elaboración de proyectos, explotación y control del Parque Industrial de Urdinarrain (P.I.U.). Esta administrado por un directorio mixto de ocho miembros, con mayoría estatal (cinco representante designado por el Departamento Ejecutivo, uno de los cuales es el presidente del directorio; un miembro representante de las empresas radicadas en el P.I.U.; un miembro representante del Centro de defensa comercial e industrial de la ciudad y un miembro representante de las empresas de la ciudad no radicas en el P.I.U y no afiliadas al Centro de defensa comercial e industrial de Urdinarrain – Ver decreto N°926/11) .Los miembros podrán intervenir en las sesiones del HCD, con voz, pero sin voto, cuando se traten temas referidos al EPPE. Realiza diferentes funciones en la administración del P.I.U y promoción de la industria de la ciudad - Ver Ord. 296/97- art. 3°.

En esta reforma, en relación con los modelos de gestión, se observan los siguientes estados de los indicadores:

Dimensión 1: Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE)					
Variable	Indicador	Estado			
		1	2	3	4
Modelo Burocrático	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia.				
	Estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.				
	Centralización jerárquica y vertical.				
	División del trabajo y agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.				
	Sistema de planeamiento y control: por planeamiento de la acción.				
	Gestión orientada a la administración en sí misma.				
	Característica predominante del personal: su deber al puesto.				
Modelo Gerencial	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia, eficacia y economía.				
	Desregulación.				
	Centralización jerárquica limitada y una descentralización funcional horizontal.				
	Mecanismo de coordinación: la estandarización de productos.				
	El sistema de planeamiento y control es el control de desempeño.				
	Gestión orientada al cliente (mecanismos de mercado y competencia).				
	Características predominantes del personal: adaptabilidad en búsqueda de los objetivos y motivación para la mejora.				
Modelo Post-gerencial	Énfasis en la razón de ser organizacional.				
	Meta organizacional dirigida a valores políticos.				
	Democratización de la gestión pública.				
	Rendición de cuentas.				
	Participación en la gestión, de la ciudadanía.				
	Colaboración, integración y coordinación de actores.				
	Características predominantes del personal: trabajo en red y colaboración.				
	Gestión orientada al ciudadano.				

De la dimensión 1, Ente de Promoción de la Producción y el Empleo (EPPE), se observa que el mismo surge atendiendo a las nuevas responsabilidades y competencias del municipio, particularmente como agente de promoción económica. Por otra parte, se observa la aplicación de lineamientos en la estructura organizacional, tanto sus modos de organización como sus tareas.

- **DIMENSIÓN 2:** Jardín Maternal Municipal “Semillitas de Esperanza”.

El Jardín Maternal Municipal “Semillitas de Esperanza” es una organización municipal, con dependencia del Área de Acción Social de la Municipalidad, fue creado en 1990, por medio de un convenio entre la municipalidad y el Consejo General de Educación y el Consejo Provincial del Menor, con el objetivo de asegurar las condiciones para que el niño alcance el pleno desarrollo físico intelectual, social y afectivo que corresponde a esta etapa de su vida. Hoy cuenta con salas para niños de 2, 3 y 4 años, atendiendo a setenta niños de la ciudad y con un personal de doce personas que ejercen diferentes funciones y desarrolla diferentes actividades⁹³.

⁹³Véase sitio Web: www.urdinarrain.gov.ar

En esta reforma, en relación con los modelos de gestión, se observan los siguientes estados de los indicadores:

Dimensión 2: Jardín Maternal Municipal “Semillitas de Esperanza”					
Variable	Indicador	Estado			
		1	2	3	4
Modelo Burocrático	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia.				
	Estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.				
	Centralización jerárquica y vertical.				
	División del trabajo y agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.				
	Sistema de planeamiento y control: por planeamiento de la acción.				
	Gestión orientada a la administración en sí misma.				
	Característica predominante del personal: su deber al puesto.				
Modelo Gerencial	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia, eficacia y economía.				
	Desregulación.				
	Centralización jerárquica limitada y una descentralización funcional horizontal.				
	Mecanismo de coordinación: la estandarización de productos.				
	El sistema de planeamiento y control es el control de desempeño.				
	Gestión orientada al cliente (mecanismos de mercado y competencia).				
	Características predominantes del personal: adaptabilidad en búsqueda de los objetivos y motivación para la mejora.				
Modelo Post-gerencial	Énfasis en la razón de ser organizacional.				
	Meta organizacional dirigida a valores políticos.				
	Democratización de la gestión pública.				
	Rendición de cuentas.				
	Participación en la gestión, de la ciudadanía.				
	Colaboración, integración y coordinación de actores.				
	Características predominantes del personal: trabajo en red y colaboración.				
	Gestión orientada al ciudadano.				

De la dimensión 2, Jardín Maternal Municipal “Semillitas de Esperanza”, se observa, al igual que la dimensión 1, el origen con “las nuevas competencias” del municipio que señalan “nuevos” ámbitos de acción de la gestión municipal, particularmente en lo referente a educación.

- **DIMENSIÓN 3:** Oficinas de Cultura y Turismo; y Deporte y Recreación.

Las oficinas fueron creadas como resultado del plan estratégico de la ciudad. Si bien dicho plan no tuvo el éxito esperado, entre sus resultados se destacan la creación de estas oficinas, que forman parte de la organización municipal desde el año 2001.

En relación a la oficina de Cultura y Turismo, se plasma sus inicios en la Ordenanza N° 396/01 y, si bien la Oficina de Deporte y Recreación no registra norma municipal de su creación, se percibe ya desde el 2001, en los presupuestos municipales, asignación de recursos financieros y de personal para sus funciones, y es manifestado en las Memorias de los discursos de apertura de las secciones ordinarias del HCD. Como así también, diferentes acciones que se realizan desde la oficina⁹⁴.

⁹⁴Véase sitio Web: www.urdinarrain.gov.ar

Al relacionar esta reforma con los modelos de gestión, se observan los siguientes estados de los indicadores:

Dimensión 3: Oficinas: Cultura y Turismo; y Deporte y Recreación.					
Variable	Indicador	Estado			
		1	2	3	4
Modelo Burocrático	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia.				
	Estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.				
	Centralización jerárquica y vertical.				
	División del trabajo y agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.				
	Sistema de planeamiento y control: por planeamiento de la acción.				
	Gestión orientada a la administración en sí misma.				
	Característica predominante del personal: su deber al puesto.				
Modelo Gerencial	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia, eficacia y economía.				
	Desregulación.				
	Centralización jerárquica limitada y una descentralización funcional horizontal.				
	Mecanismo de coordinación: la estandarización de productos.				
	El sistema de planeamiento y control es el control de desempeño.				
	Gestión orientada al cliente (mecanismos de mercado y competencia).				
	Características predominantes del personal: adaptabilidad en búsqueda de los objetivos y motivación para la mejora.				
Modelo Post-gerencial	Énfasis en la razón de ser organizacional.				
	Meta organizacional dirigidas a valores políticos.				
	Democratización de la gestión pública.				
	Rendición de cuentas.				
	Participación en la gestión, de la ciudadanía.				
	Colaboración, integración y coordinación de actores.				
	Características predominantes del personal: trabajo en red y colaboración.				
	Gestión orientada al ciudadano.				

De la dimensión 3, Creación de las oficinas: Cultura y turismo; Deporte y Recreación, el origen con “las nuevas competencias” del municipio que señalan “nuevos” ámbitos de acción de la gestión municipal, particularmente en lo referente a cultura y deporte.

- **DIMENSIÓN 4:** Oficina de Tránsito y Seguridad Vial.

La oficina de Tránsito y Seguridad Vial, al igual que las oficinas de la Dimensión 3, es producto del plan estratégico del 2001. Pero dada su particular desarrollo en sus funciones y acciones (ver anexo N°8: Oficina de Tránsito y Seguridad Vial) creemos necesario realizar un análisis de forma particular. Entre sus acciones realiza: Programa Salvavidas; Campañas educativas permanentes; Control y Fiscalización en la vía pública; Señalización; Organización del tránsito; Licencia Nacional Única de Conducir (LNUC). La oficina de tránsito cuenta con 15 personas para sus funciones, cuarta en mayor cantidad de recursos humanos de la municipalidad (Ver presupuesto –Planta de personal permanente y temporal), y gracias al convenio logrado con la Agencia Nacional de Seguridad Vial del Ministerio del Interior y Transporte, está equipada con elementos tecnológicos de última generación para el proceso de emisión de la Licencia Nacional de Conducir (LNUC) - primera municipalidad de la Provincia habilitada para la emisión del mismo-, y emitir el Certificado nacional de antecedentes de tránsito (Ver anexo N°8. Oficina de Tránsito y Seguridad Vial).

Por otra parte cuenta con un predio temático de educación vial “niños responsables”, para realización de charlas y educación de estudiantes de la ciudad. En el año 2010 ha obtenido el premio ““luchemos por la vida”⁹⁵.

En cuanto al modo de gestión está instrumentando una base de datos para obtener indicadores y resultados logrados durante el año (ver discurso del presidente municipal en el inicio de las sesiones del HCD 2015).

⁹⁵ Artículo periodístico: De barrendero llegó a director de Tránsito, y logró que en su pueblo todos usen casco. Disponible en Web: <<http://urdi24.wordpress.com/2009/12/04/de-barrendero-llego-a-director-de-transito-y-logro-que-en-su-pueblo-todos-usen-casco/>>.

Al relacionar esta reforma con los modelos de gestión, se observan los siguientes estados de los indicadores:

Dimensión 4: Oficina de tránsito y Seguridad Vial					
Variable	Indicador	Estado			
		1	2	3	4
Modelo Burocrático	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia.				
	Estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.				
	Centralización jerárquica y vertical.				
	División del trabajo y agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.				
	Sistema de planeamiento y control: por planeamiento de la acción.				
	Gestión orientada a la administración en sí misma.				
	Característica predominante del personal: su deber al puesto.				
Modelo Gerencial	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia, eficacia y economía.				
	Desregulación.				
	Centralización jerárquica limitada y una descentralización funcional horizontal.				
	Mecanismo de coordinación: la estandarización de productos.				
	El sistema de planeamiento y control es el control de desempeño.				
	Gestión orientada al cliente (mecanismos de mercado y competencia).				
	Características predominantes del personal: adaptabilidad en búsqueda de los objetivos y motivación para la mejora.				
Modelo Post-gerencial	Énfasis en la razón de ser organizacional.				
	Meta organizacional dirigidas a valores políticos.				
	Democratización de la gestión pública.				
	Rendición de cuentas.				
	Participación en la gestión, de la ciudadanía.				
	Colaboración, integración y coordinación de actores.				
	Características predominantes del personal: trabajo en red y colaboración.				
	Gestión orientada al ciudadano.				

De la dimensión 4, Oficina de Tránsito y Seguridad Vial, si bien, el origen puede observarse en referente a “las nuevas competencias” del municipio. En la misma se grados de los indicadores no solo del modelo burocrático, sino también del modelo gerencial, en lo referente a establecer objetivos de desempeño.

- **DIMENSIÓN 5:** Concejo Juvenil Municipal.

El Concejo Juvenil fue creado por la Municipalidad (Ord. 410/01), en el año 2001, y está integrado por estudiantes de los establecimientos secundarios de Urdinarrain. Sesiona en el Honorable Concejo Deliberante, con el objetivo de incorporar, a los jóvenes, al conocimiento de la democracia y a la práctica legislativa. Este año, 2015, está conformado por dieciocho concejales juveniles, pertenecientes a las tres instituciones de nivel secundario: Instituto Nuestra Señora de Luján, Escuela Secundaria N° 16 (“Colegio de Urdinarrain”) y E.E.T. N° 18 (“Gral. Manuel Savio”). Para su funcionamiento se realizó su reglamento correspondiente (Ord. 593/06 y reglamento).

Al relacionar la reforma con los modelos de gestión, se observan los siguientes estados de los indicadores:

Dimensión 5: Concejo Juvenil					
Variable	Indicador	Estado			
		1	2	3	4
Modelo Burocrático	Énfasis en la estructura organizacional.	■			
	Meta organizacional en la eficiencia.				
	Estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.			■	
	Centralización jerárquica y vertical.	■			
	División del trabajo y agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.			■	
	Sistema de planeamiento y control: por planeamiento de la acción.	■			
	Gestión orientada a la administración en sí misma.	■			
	Característica predominante del personal: su deber al puesto.	■			
Modelo Gerencial	Énfasis en la estructura organizacional.	■			
	Meta organizacional en la eficiencia, eficacia y economía.	■			
	Desregulación.	■			
	Centralización jerárquica limitada y una descentralización funcional horizontal.		■		
	Mecanismo de coordinación: la estandarización de productos.	■			
	El sistema de planeamiento y control es el control de desempeño.		■		
	Gestión orientada al cliente (mecanismos de mercado y competencia).	■			
	Características predominantes del personal: adaptabilidad en búsqueda de los objetivos y motivación para la mejora.	■			
Modelo Post-gerencial	Énfasis en la razón de ser organizacional.				■
	Meta organizacional dirigida a valores políticos.				■
	Democratización de la gestión pública.				■
	Rendición de cuentas.			■	
	Participación en la gestión, de la ciudadanía.				■
	Colaboración, integración y coordinación de actores.				■
	Característica predominante del personal: trabajo en red y colaboración.				■
	Gestión orientada al ciudadano.				■

De la dimensión 5, Concejo Juvenil, se observa que el énfasis de la reforma está en su razón de ser, lo cual fue fundamental para su origen y realización. Se advierte que, si bien existen normas para su funcionamiento, los indicadores con mayor presencia son los valores políticos, democratización, participación e integración. Todo esto muestra que el modelo de gestión post-gerencial es el predominante en esta reforma.

- **DIMENSIÓN 6:** Nuevo sistema software integrado: “Sistema Municipal”.

El nuevo sistema software integral de la municipalidad comenzó a desarrollarse en 2013 por medio de la contratación del personal técnico especializado, a cargo del profesional Sr. Dayub Juan Carlos, de la localidad de Viale (Entre Ríos). El sistema se confeccionó durante el periodo 01/09/2013 al 31/08/2015 (Decreto N°731/13). Entre sus logros se destacan: el sistema de despacho de expedientes⁹⁶ y el nuevo sistema de diseño de boletas de las tasas municipales⁹⁷.

⁹⁶“Sistema de despacho de expedientes que refleja todos los movimientos de los expedientes, un sistema cerrado cada usuario,..., este sistema permitió por ejemplo estar trabajando coordinadamente con el área de rentas,..., si hoy nosotros queremos saber en qué parte está una determinada orden de compras,..., queda reflejado en qué área está,..., permitiendo informes más rápidos y los procesos están interrelacionados, en el otro sistema si había que hacer cambios era engorroso y muchas veces no quedaban bien. Ahora este hace los asientos automáticos que permite llevar la contabilidad de forma automática.”Cdr. Denardi Javier, Anexo N°: 7.

⁹⁷“en el pago de la tasa municipal, era necesario hacer tres copias,..., si venía el vecino un día después del vencimiento por lo que tenía que hacer cola en rentas pedir la nueva boleta y volver a la caja, hacer cola y pagar,..., con el nuevo sistema se diseñó un sistema de boletas que permite hacer la boleta con un vencimiento y código de barra lo cual la boleta en caja si la misma está fuera de término automáticamente se le aplica los intereses, si es comercial se le aplica la multa, y tira un tique sellado, por medio de una impresora que incorporamos de tipo matricial. De esta forma se llegó a ser más rápido y eficiente a la hora de pagar y controlar.”Cdr. Denardi Javier, Anexo N°: 7.

Al relacionar la reforma con los modelos de gestión, se observan los siguientes estados de los indicadores:

Dimensión 6: Nuevo sistema software integrado: “Sistema Municipal”.					
Variable	Indicador	Estado			
		1	2	3	4
Modelo Burocrático	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia.				
	Estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.				
	Centralización jerárquica y vertical.				
	División del trabajo y agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.				
	Sistema de planeamiento y control: por planeamiento de la acción.				
	Gestión orientada a la administración en sí misma.				
	Característica predominante del personal: su deber al puesto.				
Modelo Gerencial	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia, eficacia y economía.				
	Desregulación.				
	Centralización jerárquica limitada y una descentralización funcional horizontal.				
	Mecanismo de coordinación: la estandarización de productos.				
	El sistema de planeamiento y control es el control de desempeño.				
	Gestión orientada al cliente (mecanismos de mercado y competencia).				
	Características predominantes del personal: adaptabilidad en búsqueda de los objetivos y motivación para la mejora.				
Modelo Post-gerencial	Énfasis en la razón de ser organizacional.				
	Meta organizacional dirigida a valores políticos.				
	Democratización de la gestión pública.				
	Rendición de cuentas.				
	Participación en la gestión, de la ciudadanía.				
	Colaboración, integración y coordinación de actores.				
	Características predominantes del personal: trabajo en red y colaboración.				
	Gestión orientada al ciudadano.				

De la dimensión 6, Nuevo sistema software integrado: “Sistema Municipal”, puede observarse la fuerte presencia de los indicadores del modelo burocrático.

- **DIMENSIÓN 7:** Área de la Niñez, Adolescencia y la Familia (ANAF).

El ANAF está conformado por especialistas profesionales (Lic. en Trabajo social: María L. Siri; Psicóloga: Gisela M. Saint Paul y Técnico Superior en Minoridad: Analia Ochoa) quienes trabajan coordinadamente y colaboran con instituciones y organizaciones del municipio y brinda un servicio para la prevención integral – promoción, prevención y asistencia - de derechos de los niños, niñas, adolescentes y familias de la ciudad⁹⁸. Su origen fue el gabinete psicopedagógico del municipio (Ord. 333/99), que prestaba servicios profesionales respecto a problemas en educación, pero en año 2012, se firma el convenio marco: Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia (Copnaf) y Municipalidad de Urdinarrain (Ver anexo N°:7) y se crea el Área municipal para abordar la problemática desde un enfoque integral.

⁹⁸Véase sitio Web: www.urdinarrain.gov.ar y anexo N°:5. Publicaciones Municipales.

Al relacionar la reforma con los modelos de gestión, se observan los siguientes estados de los indicadores:

Dimensión 7: Área de la niñez y adolescencia y la familia (ANAF)					
Variable	Indicador	Estado			
		1	2	3	4
Modelo Burocrático	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia.				
	Estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.				
	Centralización jerárquica y vertical.				
	División del trabajo y agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.				
	Sistema de planeamiento y control: por planeamiento de la acción.				
	Gestión orientada a la administración en sí misma.				
	Característica predominante del personal: su deber al puesto.				
Modelo Gerencial	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia, eficacia y economía.				
	Desregulación.				
	Centralización jerárquica limitada y una descentralización funcional horizontal.				
	Mecanismo de coordinación: la estandarización de productos.				
	El sistema de planeamiento y control es el control de desempeño.				
	Gestión orientada al cliente (mecanismos de mercado y competencia).				
	Características predominantes del personal: adaptabilidad en búsqueda de los objetivos y motivación para la mejora.				
Modelo Post-gerencial	Énfasis en la razón de ser organizacional.				
	Meta organizacional dirigida a valores políticos.				
	Democratización de la gestión pública.				
	Rendición de cuentas.				
	Participación en la gestión, de la ciudadanía.				
	Colaboración, integración y coordinación de actores.				
	Características predominantes del personal: trabajo en red y colaboración.				
	Gestión orientada al ciudadano.				

De la dimensión 7, Área de la Niñez, Adolescencia y la Familia (ANAF), se observa que el fin, su razón de ser, fue fundamental para su creación y para la incorporación a la estructura de la administración. En su génesis, se advierte que el fin llevó a coordinar e integrar a un conjunto de actores dedicados a esta problemática, a lo cual se sumó la

participación ciudadana y su gestión está orientada al ciudadano. Según los estados de los indicadores, es el modelo post-gerencial el que predomina en la reforma, si bien, en la estructura del área se puede observar la presencia de indicadores de los dos otros modelos.

- **DIMENSIÓN 8:** Oficina de Recursos Humanos.

La Oficina de Recursos Humanos es incorporada a la municipalidad a principios del año 2012, a partir de la contratación de la Lic. María Lis Molina (Licenciada en Recursos Humanos), y si bien, no existe una norma municipal de la creación de la Oficina, la misma realiza sus actividades y atención al público en la nueva estructura edilicia municipal. Por otra parte, se observa las acciones realizadas desde la misma, en las entrevistas realizadas⁹⁹, en las memorias del discurso del presidente municipal, Sr. Alberto Ledri en el inicio de las sesiones ordinarias del HCD (2015), y desde la página web de la municipalidad. Entre sus resultados, se destacan: el desarrollo de procesos internos, selección e incorporación de personal, capacitaciones de atención al cliente, oratoria, gestión de clima interno y de calidad; el análisis y desarrollo de procesos para reglamentar el estatuto del empleado municipal (Ord. N° 937/13); el desarrollo de reingeniería de los procesos y procedimientos de todas las áreas del municipio; la descripción de los distintos puestos de trabajo para la construcción del organigrama de la municipalidad; y la elaboración de manuales organizacionales (Ver anexo N°:9).

⁹⁹Se ha incorporado, Lic. María Lis Molina,..., ella de alguna manera está llevando adelante un proceso de organización administrativa, ver que hace cada área, ver en los procesos que se puede reducir tiempos y mejorar los procesos administrativos para ser más eficientes en el proceso administrativo. En esa revisión de los procesos de cada área se están para después tener armado manuales de procedimientos. Es decir se comenzó a tener una visión de procesos de procedimientos, se está trabajando la reingeniería de procesos de apoco, por medio de un personal de recursos humanos,..., para que estos procesos mejoren, en que podamos desburocratizar parte del sistema para que sea más rápido". Cdr. DENARDI JAVIER, Anexo N°: 7.

Al relacionar la reforma con los modelos de gestión, se observan los siguientes estados de los indicadores:

Dimensión 8: Oficina de Recursos Humanos					
Variable	Indicador	Estado			
		1	2	3	4
Modelo Burocrático	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia.				
	Estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.				
	Centralización jerárquica y vertical.				
	División del trabajo y agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.				
	Sistema de planeamiento y control: por planeamiento de la acción.				
	Gestión orientada a la administración en sí misma.				
	Característica predominante del personal: su deber al puesto.				
Modelo Gerencial	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia, eficacia y economía.				
	Desregulación.				
	Centralización jerárquica limitada y una descentralización funcional horizontal.				
	Mecanismo de coordinación: la estandarización de productos.				
	El sistema de planeamiento y control es el control de desempeño.				
	Gestión orientada al cliente (mecanismos de mercado y competencia).				
	Características predominantes del personal: adaptabilidad en búsqueda de los objetivos y motivación para la mejora.				
Modelo Post-gerencial	Énfasis en la razón de ser organizacional.				
	Meta organizacional dirigidas a valores políticos.				
	Democratización de la gestión pública.				
	Rendición de cuentas.				
	Participación en la gestión, de la ciudadanía.				
	Colaboración, integración y coordinación de actores.				
	Características predominantes del personal: trabajo en red y colaboración.				
	Gestión orientada al ciudadano.				

De la dimensión 8, Oficinas de Recursos Humanos, puede observarse la fuerte presencia de los indicadores del modelo gerencial, desarrollando herramientas tecnológicas en razón a la rigidez administrativa, el logro de resultados, y la gestión orientada al cliente. En menor medida los indicadores del modelo burocrático, como se

observa en los indicadores de estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.

- **DIMENSIÓN 9:** Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC).

La Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC), comienza sus actividades en abril del 2014 (ver Decreto N° 329/14), con el objeto de implementar políticas activas que permitan un mejor desenvolvimiento administrativo en la defensa de los Derechos del Consumidor. La cual recibirá los reclamos de los consumidores y usuarios, y fijará audiencia de conciliación, celebrará la audiencia respectiva y labrará el acta correspondiente. En su primer año, la oficina gestiono 118 reclamos.

Al relacionar la reforma con los modelos de gestión, se observan los siguientes estados de los indicadores:

Dimensión 9: Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC).					
Variable	Indicador	Estado			
		1	2	3	4
Modelo Burocrático	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia.				
	Estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.				
	Centralización jerárquica y vertical.				
	División del trabajo y agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.				
	Sistema de planeamiento y control: por planeamiento de la acción.				
	Gestión orientada a la administración en sí misma.				
	Característica predominante del personal: su deber al puesto.				
Modelo Gerencial	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia, eficacia y economía.				
	Desregulación.				
	Centralización jerárquica limitada y una descentralización funcional horizontal.				
	Mecanismo de coordinación: la estandarización de productos.				
	El sistema de planeamiento y control es el control de desempeño.				
	Gestión orientada al cliente (mecanismos de mercado y competencia).				
	Características predominantes del personal: adaptabilidad en búsqueda de los objetivos y motivación para la mejora.				
Modelo Post-gerencial	Énfasis en la razón de ser organizacional.				
	Meta organizacional dirigidas a valores políticos.				
	Democratización de la gestión pública.				
	Rendición de cuentas.				
	Participación en la gestión, de la ciudadanía.				
	Colaboración, integración y coordinación de actores.				
	Características predominantes del personal: trabajo en red y colaboración.				
	Gestión orientada al ciudadano.				

De la dimensión 9, Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC), puede observarse la presencia de los indicadores del modelo burocrático, correspondientes a nuevas competencias de la municipalidad. Pero el mismo tiempo, la presencia del indicador del modelo post-gerencial de la gestión orientada al ciudadano, como sujeto de derecho y frente a esto el estado municipal brindando servicios para su realización.

- **DIMENSIÓN 10:** Comité de Seguridad Ciudadana.

El Comité de Seguridad Ciudadana es creado por la Municipalidad (Ord. 986/14). En él participan distintas instituciones locales, con el objeto de detectar, analizar, evaluar y promover la política estratégica y las medidas a ser implementadas en materia de seguridad integral, en prevención del delito y en la problemática generada por las adicciones. Está integrado por representantes del Departamento Ejecutivo municipal, instituciones intermedias (Área de Acción Social y Oficina de Tránsito), policía local, la institución de Bomberos Voluntarios, instituciones religiosas y el Centro de Defensa Comercial e Industrial de Urdinarrain¹⁰⁰.

¹⁰⁰Véase sitio Web:www.cristalurdi.com.ar y www.urdi24.wordpress.com Realización de pruebas pilotos de evacuación en establecimientos educativos desarrolladas desde el Comité de Seguridad Ciudadana.

Al relacionar la reforma con los modelos de gestión, se observan los siguientes estados de los indicadores:

Dimensión 10: Comité de Seguridad Ciudadana					
Variable	Indicador	Estado			
		1	2	3	4
Modelo Burocrático	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia.				
	Estandarización de las tareas y formalización del comportamiento y comunicaciones.				
	Centralización jerárquica y vertical.				
	División del trabajo y agrupamientos de la unidad por proceso de trabajo.				
	Sistema de planeamiento y control: por planeamiento de la acción.				
	Gestión orientada a la administración en sí misma.				
	Característica predominante del personal: su deber al puesto.				
Modelo Gerencial	Énfasis en la estructura organizacional.				
	Meta organizacional en la eficiencia, eficacia y economía.				
	Desregulación.				
	Centralización jerárquica limitada y una descentralización funcional horizontal.				
	Mecanismo de coordinación: la estandarización de productos.				
	El sistema de planeamiento y control es el control de desempeño.				
	Gestión orientada al cliente (mecanismos de mercado y competencia).				
	Características predominantes del personal: adaptabilidad en búsqueda de los objetivos y motivación para la mejora.				
Modelo Post-gerencial	Énfasis en la razón de ser organizacional.				
	Meta organizacional dirigida a valores políticos.				
	Democratización de la gestión pública.				
	Rendición de cuentas.				
	Participación en la gestión, de la ciudadanía.				
	Colaboración, integración y coordinación de actores.				
	Características predominantes del personal: trabajo en red y colaboración.				
	Gestión orientada al ciudadano.				

De la dimensión 10, Comité de Seguridad Ciudadana, se observa que los estados de los indicadores de colaboración, integración y coordinación, y trabajo en red tienen mucha influencia para la gestión del comité. El trabajo en red de las instituciones

integrantes es fundamental para su desempeño. Esto y el énfasis en la razón de ser de su creación nos indican que el modelo de gestión pública predominante es el modelo post-gerencial.

CAPÍTULO V
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

1. Resultados

Como señalamos en la metodología para describir los resultados de la investigación nos basaremos como guía la Matriz de los modelos de gestión pública (Anexo N°:1. Matriz de los modelos de gestión Pública) que construimos a partir de la Tabla 1 de Gómez Cárdenas, Carlos W. (2011), en forma de observar los modelos de gestión pública desde su marco cognitivo. Desde esta forma podemos indicar lo siguiente.

En relación al origen de las reformas administrativas desarrolladas por la municipalidad de Urdinarrain observamos que los procesos de reformas administrativas surgieron a causa, principalmente, de la Reforma del Estado que otorgaron nuevas y mayores competencias y responsabilidades a los municipios. Desde punto, puede observarse que fueron influidas por la ampliación del espacio público, al igual que el diagnóstico de modelo burocrático. Esto es observable en la dimensión 1: Ente de Promoción de la Producción y Empleo (EPPE); dimensión 2: Jardín Maternal Municipal “Semillitas de Esperanza”; Dimensión 3: Oficinas de Cultura y Turismo; y Deporte y Recreación; Dimensión 4: Oficina de Tránsito y Seguridad Vial, y dimensión 9: Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC). Que atañen, principalmente, a la ampliación del espacio público del estado municipal. En referencia a esto, expresa el Cr. Javier Denardi: “Los municipios, en estas últimas dos décadas, tuvieron la incorporación de muchas nuevas funciones que antes no les correspondía atender, no las llevaba adelante. Antes, el municipio se ocupaba de juntar la basura, se hacía cargo del tendido eléctrico y del mantenimiento de las calles. Después de la modernización del Estado Nacional, por ejemplo, surge el cuidado del medio ambiente, el empleo, la producción, que generó la necesidad de crear nuevas áreas a nivel municipal. Esto fue ampliando la estructura del Estado municipal”.

Por otra parte, en cuanto al modelo gerencial, se observa que no se han realizado reformas administrativas cuyo origen sea el ajuste económico o de personal, salvo en una situación o año puntual (2001). Esto es manifestado en la entrevista con el Sr. Alberto Mornacco, quien dijo: “Hubo un momento, precisamente fue en el 2001, que debió (re)estructurarse el personal administrativo, pues se proponía que, en municipios con 10.000 habitantes, hubiera solo ciento veinte empleados. A partir de esto y con los Federales (moneda provincial), se achicó el sueldo a muchos empleados, incluso al propio intendente. Se pasó a muchos empleados del personal permanente, de forma voluntaria, a personal temporario (...). Luego, el municipio tiende a incorporar gente continuamente,

sea personal de planta o contratos que facturan al municipio”. Pero, si observamos en las planillas de personal, la tendencia es de crecimiento del empleo público, en estas dos últimas décadas. Si comparamos la planta de personal actual (2015), con la planta de personal de la gestión anterior (2011), existe un crecimiento del 144% (43 nuevos cargos en planta y 16 nuevos cargos en personal temporario).

Sin embargo, se han realizado y se están realizando reformas, desde el enfoque del modelo gerencial, correspondiente a críticas a problemas sobre la rigidez administrativa o demora de expedientes, expresado en la dimensión 6: Nuevo sistema software integrado: “Sistema Municipal”. Que es destacado en la entrevista por el Cr. Javier Denardi, sus resultados en el sistema nuevo de despacho de expedientes o la nueva facturación de tasas municipales, agilizando el pago.

Además, se identifican, en otras reformas administrativas, como la dimensión 5: Concejo Juvenil Municipal y el Presupuesto participativo (aprobado en la Ordenanza 980/14 pero está en etapa de instrumentación). Y la declaración de bienes patrimoniales de los funcionarios - Ordenanza nº 846/12. Que están orientadas a necesidades o deudas históricas de la administración pública, cuyo fin principal se dirigía a valores de transparencia pública y democratización de la gestión pública. Todos estos son elementos del modelo post-gerencial.

Por otra parte, en relación a los objetivos o metas perseguidas por la gestión pública del municipio, donde observamos, particularmente, en las entrevistas, que no existen, de forma manifiesta y específica, metas de la gestión pública de la Municipalidad, sino, que cada meta depende de la reforma administrativa específica. En las entrevistas realizadas en profundidad, ante la pregunta “¿Cuáles son las metas de gestión de la administración pública del municipio de Urdinarrain?”, los entrevistados manifiestan ciertas dudas y no especifican ninguna meta, la cual es indicada de manera formal o informal a todo el personal y a funcionarios de la municipalidad. Por ejemplo, el Cr. Javier Denardi expresa, dubitativamente, sobre la existencia de metas específicas integrales de la gestión, manifestando que las mismas surgen de la problemática particular en cuestión. Al respecto, dice: “No existen metas generales, en todo caso se puede decir que, desde la gestión pública, se propone darle respuestas al vecino y ocuparnos de sus problemas”. Por otro lado, ante la pregunta señalada anteriormente, el Sr. Alberto Mornacco expresa: “No... recuerdo muy bien una meta así, general, sino un caso puntual como el caso del EPPE, que es sobre brindar mayor oportunidad y crecimiento a las empresas locales.”

En lo referente al enfoque sobre el ciudadano prima la óptica de “cliente”, se observa en la dimensión 8: Oficina de Recursos Humanos y a lo largo de las entrevistas desarrolladas. En las mismas, se refieren al ciudadano como “el vecino”. Al indagar más sobre esta noción, surge que el vecino es entendido, con mayor preeminencia en los últimos años, desde la óptica de “cliente”. Así, lo ha indicado, en la entrevista, el Cr. Javier Denardi: “La modificación del sistema informático, aporta en este sentido, a ver al ciudadano como cliente. También hubo cursos sobre la atención del cliente (...), de pensar un poco, en este sentido, que el ciudadano viene como cliente a buscar la satisfacción de sus demandas, por lo que hay que brindar el mejor servicio posible. Por lo que, si hay trabas burocráticas, vos entorpeces esto. Un cliente viene a buscar y llevarse un producto, que acá son los servicios municipales, y tenemos que tratar de que sean cada vez mejores. Como decir, ¡Da gusto pagar una tasa o un impuesto municipal!”. Por todo esto, podemos inferir que la concepción “cliente”, propia del modelo gerencial, es más próxima a la orientación de la gestión pública de la Municipalidad de Urdinarrain.

En cuanto a las medidas implementadas, se pueden observar propuestas de los tres modelos de gestión: Desde el modelo de gestión burocrático se pueden observar la realización de la (re)estructuración organizacional, que se encuentra en desarrollo en la dimensión 8: Oficina de Recursos Humanos, que dentro de las acciones especificadas anteriormente, podemos destacar el avance del Estatuto del Empleado Público, que prevé pasos adicionales y ascenso por méritos, si bien aún está en la etapa de instrumentación. Asimismo, podemos ubicar en este modelo la dimensión 6: Nuevo sistema software integrado: “Sistema Municipal”, cuyo fin es la instrumentación de estandarización de procesos de trabajo y comunicación. Junto a incorporación de nuevas oficinas y áreas, que fueron establecidas en un nuevo inmueble de la municipalidad, construido y adaptado para que allí se desarrollen las actividades de las mismas.

Asimismo, desde las acciones analizadas en la dimensión 6: Nuevo sistema software integrado: “Sistema Municipal” y dimensión 8: Oficina de Recursos Humanos, se observan medidas implementadas desde el enfoque gerencial, instrumentándose contratos temporales, reingeniería de procesos, etc., cuyo fin es menor rigidez administrativa y cambios en los modos de proceder administrativos. En este sentido se realizaron contratos temporarios con profesionales y convenios con Universidades (UNL y UTN) para la elaboración de indicadores y mejoras administrativas, con el fin de lograr mayor eficacia y economía de los recursos. Desde la dimensión 4: Oficina de tránsito se está

trabajando con indicadores para evaluar los logros obtenidos. En todo esto, podemos leer medidas del modelo gerencial.

En cuanto a medidas administrativas referentes al modelo post-gerencial, se instrumentó el registro de las declaraciones juradas patrimoniales del personal del Poder Ejecutivo, para una mayor transparencia de la gestión pública y rendición de cuentas vertical. En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, se realiza por medio de la publicación de los presupuestos, ordenanzas, decretos, resoluciones, que están disponibles en la página Web de la municipalidad.

Por otra parte, con la creación del Concejo Deliberante Juvenil, se lleva adelante para una mayor democratización y participación de la gestión pública. Conjuntamente a otras medidas están en proceso de instrumentación, como es el Presupuesto participativo. Asimismo, en cuanto a la participación, colaboración y coordinación con los sectores privados y sector público no estatal (ONG), se realizaron acciones, como es el caso de la dimensión 10: el Comité de Seguridad Ciudadana, en el cual participan y colaboran muchas instituciones del municipio (agentes de seguridad vial de la municipalidad, policía local, bomberos, personal del hospital). Desde este sentido podemos observar la dimensión 7: Área de la Niñez, Adolescencia y la Familia (ANAF), en que colaboran diferentes profesionales e instituciones conjuntamente con la administración pública municipal para abordar los problemas de este grupo poblacional.

Indagados los resultado del análisis de las reformas administrativas, siguiendo como guía el marco cognitivo, nos proponemos abordar en esta última parte sobre los factores críticos observados en dichas reformas, es decir sobre los elementos que caracterizan particularmente las reformas administrativas desarrolladas por la municipalidad de Urdinarrain. Desde este punto destacamos tres factores o elementos relevantes:

El primero, las reformas administrativas se realizaron sin un programa o plan de reforma de la administración pública a nivel general municipal. Esto produjo que las reformas administrativas se desarrollaran como procesos autónomos de cada área municipal o por iniciativa de un funcionario. Es decir, son los propios funcionarios o empleados públicos quienes —dada su capacidad de acción, su contexto, sus necesidades o sus problemas— comenzaron a proponer y a realizar innovaciones, para adaptar y mejorar su gestión. Así lo expresa el Cr. Javier Denardi, en la entrevista: “No hubo un programa general de reforma, es decir vamos a hacer un proceso de reforma administrativa con objetivos para modificar esto y lo otro, con un orden y con determinados pasos y metas. Al igual que no es que vinieron de otra parte y nos

propusieron que había que hacer tal o tal otra cosa (...) Nunca hubo una exigencia (desde un nivel superior) de implementar estos sistemas y de modernizarse. No han bajado nunca lineamientos o acciones puntuales, de que a partir de ahora la administración pública municipal deba trabajar de otra manera, o deban seguir un plan de modernización. Por ejemplo, te cuento un caso en lo referente a las cuentas municipales, cada municipio tiene su propio plan de cuentas, todas las modificaciones y mejoras fueron acciones propias de la municipalidad de Urdinarrain. Y si miras el Tribunal de cuentas, tiene un sistema de normas de control muy obsoleto, que es del año 75 o 76, y que hoy siguen controlando y pidiendo los informes de esa manera y forma. (...) Se fueron incorporando distintas funciones y, en cuanto a los recursos, no es que vinieron más para que se hicieran esas nuevas funciones, sino que, de alguna manera, nos las tuvimos que arreglar y organizar para poder hacer lo que se venía haciendo. Y ahora, además, prestar todos estos nuevos servicios que representan un mayor costo para el municipio (...) Los procesos de transformación, los procesos de cambio, que se dieron fueron por visiones de las personas de la municipalidad, cada uno con su grano de arena, de las distintas áreas que se potenciaron (...) Se incorporaron mejoras en cada área por un desarrollo propio (...), fueron generándose en sus tiempos, formalizadas a través de ordenanzas del municipalidad. No fueron de un día para el otro, se debió trabajar mucho en las mejoras y fueron a pulmón propio.”

El segundo, muchas de las reformas son iniciadas por procesos de imitación o son propuestas desde otro organismo o institución. Si bien se resalta la capacidad autónoma de adaptarse e innovar la gestión pública por parte de cada área del municipio, también se reconoce que muchas de las herramientas implementadas de reformas son (re)producidas desde propuestas del Estado Nacional o Provincial o por otras instituciones, o bien, se incorporaron acciones que se observaban en otras ciudades. Es decir, se advierte que muchas reformas fueron procesos de (re)producción de tecnologías de gestión y, a partir de allí, se intentó fortalecer, mejorar y adaptar la organización. Esto sucedió con el Plan Estratégico, en el cual no se obtuvieron los resultados esperados, porque surgieron aspectos problemáticos —como el consenso entre actores—, que no lograron superarse y, por eso, no se llevaron adelante los siguientes pasos del Plan¹⁰¹. Así, lo expresa Sr. Alberto Mornacco: “El Plan Estratégico, en el Área de Salud,

¹⁰¹Por lo tanto, como lo manifiesta Pollit Christoher (2005), hay que tener presente que las herramientas tecnológicas no pueden ser tratadas como los únicos determinantes en la construcción de capacidades. El autor dice: “No se garantiza la mayor capacidad organizacional la incorporación o transferencia de tecnología de gestión, las soluciones estándar no existen y tal transferencia es un proceso complejo que requiere de

debía formar un comité y las discusiones entre dirigentes del Sanatorio y del Hospital público no lograron acordar. Por lo que el Plan dejó de funcionar en el Área de Salud, así como en otras actividades como Cultura. Solo se lograron concretar el Plan Urbano y el Consorcio de caminos". Por otro lado, surgieron reformas de otras instituciones, como es enunciado en las entrevistas. Dice el Sr. Mornacco: "Si bien existieron programas o planes para determinados objetivos que son propuestos desde el Estado Nacional o Provincial, como el programa de Municipios Saludable, también, el Municipio incorpora programas por propuestas o experiencias de otras instituciones. Estos son programas o planes que se bajan o se ofrecen desde Europa, precisamente uno fue el Plan estratégico de España, con fondos de Bancos internacionales. Vienen tres o cuatro capacitadores y dicen esto o lo otro para realizar el plan, te capacitan, por ejemplo el Ing. Solana, de Concepción del Uruguay, fue el que vino para acá. (...) Los orígenes de muchas acciones eran acciones que se habían realizado en otras ciudades como Concepción del Uruguay, por ejemplo, que ya tenían un EPPE o área industrial. Pero nosotros fuimos desde el municipio a conocer esas nuevas actividades y nos capacitamos. Por ejemplo, fuimos a la ciudad de Rafaela, porque habían desarrollado el plan estratégico."

El último, es la necesidad del apoyo de la dirigencia política para la realización de reformas administrativas. A lo largo de las entrevistas, se manifiesta la importancia del apoyo de la dirigencia política a la hora de solicitar capacitaciones e incorporación de recursos (humanos, económicos o tecnológicos). Indican que, sin este apoyo, es imposible realizar cualquier reforma administrativa. Así, lo sostiene el Cr. Javier Denardi: "Las reformas fueron apoyadas políticamente, ningún proceso administrativo se va a lograr si no tiene un apoyo político, que permitió que se llevaran adelante. (...) Con este apoyo, uno puede superar los obstáculos que requieren recursos humanos y económicos, entre otros". De esta forma, se puede inferir que los procesos de reformas de la administración pública están en íntima relación con la decisión política. Por lo tanto, la visión estructural funcional, que marca una clara separación entre política y administración, no se corresponde en los procesos de reformas administrativas, dado que las mismas necesitan del apoyo político y del acompañamiento en todo el proceso.

adaptación y ajuste. No es una relación lineal, sino que cada tecnología debe tener presente el proceso de adaptación, deben situarse, adaptarse a la organización particular, deben ser coproducidas para ser exitosas, las reformas de la gestión no pueden comprarse 'hechas', mucho más a menudo deben ser coproducidas. Véase Pollit, Christopher (2005), *Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces, comprando y replicando las reformas de la gestión pública*, Revista Reforma y Democracia N°31, CLAD, Febrero 2005. Pág.:20.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

1. Hallazgos de la investigación

Desarrollados los resultados de la investigación, en la sección anterior, podemos ahora resaltar los aspectos o características que surgen del mismo:

- ✓ **La existencia de reformas administrativas correspondientes a los tres modelos de gestión en el mismo período de tiempo en la Administración Pública Municipal de Urdinarrain.**

Se observa que existe, en la administración pública municipal, una combinación de elementos de los tres modelos de gestión. Es decir, se desarrollan procesos de los tres modelos en el mismo período, en diferentes áreas. Por ejemplo, elementos del modelo de gestión burocrático se están incorporando actualmente, como lo es la formalización estructural, organizativa y la formalización de procesos de trabajo organizacionales. Estos se llevan adelante juntamente con técnicas del modelo de gestión gerencial, como lo es la reingeniería de procesos y la confección de manuales organizacionales. Y junto a estos, también, se desarrollan herramientas de gestión vinculadas al modelo de gestión post-gerencial, como el Presupuesto participativo y el Gobierno abierto.

- ✓ **Las reformas administrativas se originan sin un programa o plan general, lo que causa una ausencia de metas claras sobre gestión pública.**

Las reformas administrativas se realizan sin un programa general de reforma; no se tiene una definición precisa o no existe una finalidad común que sea comunicada de forma expresa a todas las áreas. Por lo tanto, elementos de los tres modelos de gestión se incorporaron y se están incorporando de un modo desordenado.

- ✓ **Prima la visión del ciudadano como cliente en la administración pública municipal de Urdinarrain.**

En las entrevistas, se resalta, en varias oportunidades, la visión del ciudadano como cliente. Esta mirada se incentiva desde el municipio: “El compromiso es brindar una respuestas ágil y eficiente, estar al servicio del mismo, comprometerse brindando

respuestas” (Sr. Alberto Mornacco). Por la misma razón, se otorgan premios al ciudadano, por sus respuestas: “premio al buen contribuyente” (Ord. 388-01).

✓ **Existencia de relaciones diferentes, pacíficas o conflictivas, entre los instrumentos de reformas administrativas de los modelos de gestión.**

Frente a esta situación, se observa que las relaciones derivadas de las innovaciones de cada modelo, en su mayoría, conviven de forma pacífica. Por ejemplo, en la instrumentación de herramientas de transparencia, como lo es la publicación de los presupuestos (modelo post-gerencial) y el proceso de reingeniería (modelo gerencial), conviven sin dificultades. En todo caso, logran más agilidad en la entrega de los presupuestos, en tiempo y forma, y en su publicación. En otras situaciones, como la instrumentación de un nuevo sistema informático, que brindó mayor formalidad y previsión en la gestión (modelo burocrático), encuentra resistencias en procesos de gestión más flexibles, como es el caso de respuestas e ingresos de expedientes en la dirección política municipal (modelo gerencial). Puede citarse, como otro ejemplo, la incorporación de un cuerpo de profesionales —que provienen de universidades para implementar el desarrollo de un plan urbano (modelo gerencial) — encuentra resistencias en los operarios del Área de Obras Públicas. Esto indica que ellos siguen los pasos establecidos desde hace tiempo, por lo cual no tienen por qué cambiar (modelo burocrático).

✓ **Influencia e importancia de la cultura organizacional para la incorporación de las reformas administrativas**

En los procesos de modernización, es importante considerar la cultura organizacional, dado que muchos empleados o funcionarios son reticentes a cambiar su forma de trabajo. Este aspecto está presente en las dos entrevistas realizadas. “Como en todo proceso de transformación, de cambios, siempre hay una resistencia en los recursos humanos que requieren un tiempo y dedicación”, manifestó el Cr. Javier Denardi. Por su parte, el Sr. Alberto Mornacco dijo: “Los problemas, pienso que pasan por la forma de ser del empleado municipal, la forma de entender o su estructuración de trabajo, es decir, ‘¡A mí, no me van a venir a enseñar cómo se tienen que hacer las cosas!’”

2. Síntesis

La investigación nos permitió abordar uno de los campos laborales próximos a nuestro trabajo profesional: La Administración Pública Municipal. Observamos, allí, las reformas administrativas desarrolladas y, además, las comparamos con los modelos de gestión pública, burocrático, gerencial y post-gerencial. Desde sus características particulares y desde sus marcos cognitivos, realizamos este trabajo con el objeto de responder a nuestro interrogante sobre si existe, hoy, en el Municipio de Urdinarrain (Entre Ríos), un nuevo modelo de gestión pública municipal producto de las acciones de innovación, modernización y fortalecimiento, es decir, como resultado de las reformas administrativas llevadas adelante, en las últimas dos décadas, por la municipalidad.

Frente a este interrogante, la investigación nos permitió observar la capacidad institucional de la administración pública municipal. También, observamos las diferentes reformas en dicha administración, las cuales permitieron adaptaciones, innovaciones y fortalecimiento de la gestión pública municipal.

Sin embargo, sus resultados no se pueden concebir como la existencia de un nuevo modelo de gestión pública, o el paso de un modelo de gestión a otro. Se observa una coexistencia de los diferentes tres modelos de gestión pública, dado que se realizaron diferentes reformas administrativas con características y énfasis de un modelo u otro. Pero, el resultado no se puede enunciar como la existencia de un nuevo modelo de gestión pública como el resultado de un “híbrido” de los diferentes modelos, dado que la mezcla no produce un modelo armónico.

De las entrevistas realizadas, se observa que las características o los componentes de los modelos se relacionan de forma dinámica, en algunas situaciones, y de forma conflictiva, en otras. Por otra parte, advertimos las características de los modelos y vemos que muchas de ellas son contrarias a las de otro, como la formalización y previsibilidad del comportamiento del modelo burocrático, con la flexibilidad y desregulación del modelo gerencial. Y, se observó que en algunas reformas administrativas realizada por la municipalidad prima la naturaleza administrativa y, en otras acciones, prima la naturaleza política, lo cual no permite, en algunas situaciones, una relación armoniosa.

Sin embargo, no queremos indicar que no deban desarrollarse o servirse de los instrumentos de los distintos modelos de gestión pública. Al contrario, la observancia y la utilización de sus ideas y propuestas han permitido reformas administrativas en la gestión pública municipal que generaron adaptación, fortalecimiento y mejoras de la gestión

municipal. Y del análisis se evidencia la necesidad de integrar las dos naturalezas de la administración pública (política y administración), o al menos tener presente las mismas en cada reforma administrativa y realizar acciones para su convergencia.

Bibliografía

- **Arroyo, Daniel** (1997), "Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina", en "Hacia un nuevo modelo de gestión local", García Delgado, Daniel, compilador, UBA, Noviembre 1997.- Parte 3.
- **Aguiar Villanueva,** (1983), *Los objetos de conocimiento de la administración pública*, Revista de Administración Pública N°54.
- **Borello, Raúl**(2007),*La Autonomía de los Municipios en la Constitución Reformada*, 2007, Ficha de Cátedra, Universidad Nacional de Rosario (UNR).Profesor de la cátedra de Derecho Constitucional y Teoría Jurídica, Noviembre 2007, *Facultad de Ciencia Política y RRII – U.N.R.*
- **Cao, Horacio**, (2007), *Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincial y Municipios*. Capítulo 1, Editorial Biblos, Buenos. Aires.
- **CLAD**, (2010), Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*, Santo Domingo, República dominicana, 8-9 de Noviembre 2010.
- **Cravacoure, Daniel** (2007), *Los municipios argentinos (1990-2007)*, Cravacoure, D. e Israel R. (Comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile*. Editorial de la UNQ y Universidad Autónoma de Chile, Buenos Aires.
- **Cristina Díaz, Patricia Nari y Rita Grandinetti** (2002), "Capacidad institucional", Cuaderno de cátedra N°1, Grupo Política y Gestión, Universidad Nacional de Rosario (UNR). Cátedra: Tecnología de la Administración Pública.
- **Crozier, Michael** (1997), "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", revista del CLAD Reforma y democracia, N°7. Caracas.
- **Chiavenato, Idalberto** (2004) "Introducción a la teoría general de la administración", Séptima edición, McGrawHill, México.
- **Chica Vélez, Sergio** (2011), *Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública*, Revista Administración y Desarrollo, N°:39, Bogota, Colombia.
- **Dussauge Laguna, Mauricio I.** (2009), *La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollo, limitaciones y posibilidades*, Gestión y Política Pública, Volumen XVIII N°2.
_____ (2009) *¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después*. Publicado en María del Carmen Pardo (Coord.), Nuevas

tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las Políticas Públicas, México, 2009.

_____ (2009) *¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre reformas administrativas en los países en desarrollo/Transición*. Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, N°13. Junio 2009.

- **Felcman, Isidoro L.**, (2012), *Nuevos Modelos de Gestión Pública, La relación entre cultura, liderazgo y tecnología de gestión, después del “bigbang” paradigmático*, Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental N°30, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires.
- **Fernández Santos, Yolanda y otros** (2008), “Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas”, Pecunia, 6.
- **Guerrero Omar**, (1982), *Teoría administrativa de la ciencia política*, UNAM, México.
- **Gómez Cárdenas, Carlos W.** (2011), *Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el pos-burocratismo, la responsabilización o la hibridez*, Documentos y aportes para la administración pública y la gestión estatal, DAAPGE, N°17. UNL, Santa Fe, Argentina.
- **Grandinetti, Rita, y Otros**, (2012), *Caja de Herramientas*, Cátedra: Tecnologías de la Administración Pública, UNR.
- **Groisman, Enrique**, (1991), *Políticas Administrativas para el sistema democrático*, Centro Editor América Latina N° 319, Buenos Aires. Capítulo I, II y III.
- **Harmon, Michael y Mayer, Richard** (1999), *Teoría de la organización para la Administración Pública*, Ed. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración, México, 1999, Capítulo I.
- **Henry, Nicolás** (1985), artículo: “Paradigmas de la Administración Pública”, revista Centroamericana de la Administración Pública N°9.
- **Iturburu, Mónica Silvana** (2000), *Municipios Argentinos – Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*, INAP.
_____ (2002) *Municipios Argentinos - Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*, INAP.
- **Lopez, Andrea** (2005), *La Nueva Gestión Pública, Algunas Precisiones para su abordaje Conceptual*, INAP, Seria I: Desarrollo Institucional y reforma del Estado, Documento N°:68.

- **Koldo Echebarría Ariznabarreta** (2000), “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”. Versión ampliada del documento presentado en el V Congreso del Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre.
- **Krieger, M. y Felcman, I.** (1987), *Programa de reforma Administrativa*. Maestría en administración pública, UBA, Buenos Aires.
- **Martínez Silva, Mario** (1974), “Discusiones sobre administración pública y política”, en Revista Mexicana de Ciencia Política.
- **Minztberg, Henry**, (1988), *Diseño de Organizaciones Eficientes*, Buenos Aires Ed. Ateneo.
- **Mouzelis, Nicos**(1991), *Organización y burocracia. Un análisis de las teorías modernas sobre las organizaciones sociales*, Edición Península, Barcelona.
- **O`Donnell, Guillermo** (2008), *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*, Revista CLAD Reforma y Democracia, Oct.
- **Olvera García, Julio César** (2009), “El paradigma de la ciencia política y la administración pública: retos a los que se enfrentan en el siglo XXI”, en Revista de Ciencias Sociales Convergencia, UAE Mex, N°50.
- **Olsen, Johan P.** (2005), *Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia*, Revista del CLAD Reforma y democracia. N°31, Caracas.
- **Otegui, Jorge Raúl María** (2009), *Autonomía Económica y Financiera Municipal. Aplicación en la Provincia de Entre Ríos*.
- **Oszlak Oscar**, (1999), *Quemar las naves (o cómo lograr reformas Estatales irreversibles)*, Aportes para el Estado y la Administración gubernamental, Año 6, N°14.
 _____ (1997), *Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?*, Reforma y democracia, CLAD, N°9, caracas, 1997.
 _____ (1978), *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, Revista Mexicana de sociología, Instituto de investigaciones sociales UNAM.
 _____ (1999), *De menor a mejor: El desafío de la segunda reforma del Estado*, Revista Nueva Sociedad, N°:160, Disponible en www.nuso.org.
- **Pollit, Christopher** (2005), *Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces, comprando y replicando las reformas de la gestión pública*, Revista Reforma y Democracia N°31, CLAD, Febrero.

- **Ramió, Carles** (1999), *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Capítulo 1: Teoría de la Organización y Administración Pública, Madrid, Ed. Tecnos, 1999.
- **Weber, Max** (1992), *Economía y Sociedad. Esbozo de la Sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- **Wilson, Woodrow.**, (1887), “Estudio de la administración” en clásicos de la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México 1999, pág.:76/96.
- **Sitios Web:**
 - www.urdinarrain.gov.ar
 - www.eppe.com.ar
 - www.cristalurdi.com.ar
 - www.urdi24.wordpress.com

ANEXOS