

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DEL ESTERO
República Argentina

NUEVAS PROPUESTAS

ISBN 2683-8044

73 PÁGINAS - AÑO XLII - VOLUMEN NRO. 61

EDICIONES UCSE 2023

Revista incluida en Catálogo Latindex v1.0

5. El modelo de agencia como nuevo paradigma de gestión para una oficina municipal de recaudación

Caso de la dirección de finanzas de la municipalidad de Rafaela

Gustavo Fino
CPN. Magister en administración pública.
Docente UCSE DAR
gfino2015@gmail.com

Resumen

El tema abordado tiene como objetivo realizar una descripción del modelo de gestión de Agencia (como paradigma) y su posible vinculación con la estructura organizacional de la Administración Tributaria Local y el análisis de sus atributos que la caracterizan haciendo hincapié en aquellos que se puedan relacionar estrechamente con el modelo de Gestión de Agencia Tributaria, sus ventajas y desventajas. Finalmente, el trabajo se focalizó sobre sí la actual Oficina de Recaudación local presenta algunos de esos atributos, en especial la “autonomía” en las cuatro dimensiones elegidas para el estudio.

Palabras clave: Agencia, modelo, administración tributaria local, autonomía, gestión.

Abstract

The topic addressed aims to describe the Agency management model (as a paradigm) and its possible connection with the organizational structure of the Local Tax Administration and the analysis of its attributes that characterize it, emphasizing those that can be closely related to the Tax Agency Management model, its advantages and disadvantages. Finally, the work focused on whether the current local Collection Office presents some of these attributes, especially “autonomy” in the four dimensions chosen for the study.

Keywords: Agency, model, local tax administration, autonomy, management.

Introducción

El presente proyecto de investigación propone el estudio y análisis del modelo de gestión de Agencia, sus atributos y variables que lo caracterizan y especifican como

modelo organizacional y su posible vinculación con la Administración Tributaria local. El estudio se basa en el análisis de los atributos que caracterizan al Modelo de Agencia como una práctica actual de modelo de gestión de la Administración Pública y en especial poniendo el énfasis en la Administración Tributaria local. Con esto se planteó el problema de investigación: **“El Modelo de Agencia como nuevo paradigma de gestión y su posible vinculación con una Oficina Municipal de Recaudación”**.

Para ello se revisan y analizan los trabajos y documentos acerca de las características relevantes del modelo de gestión organizacional de la Agencia, sus bondades y posibles falencias frente al modelo de gestión tradicional de una Administración Tributaria. Se utilizan los estudios teóricos del modelo de la Nueva Gerencia Pública y sus efectos “derrames” sobre varios aspectos que la comprenden tomando conceptos centrales de dicha teoría y en lo particular sobre el Modelo de Agencia para así reconocer su posible vinculación con la forma organizativa de la Administración Tributaria Local (ATL), en aras de mejorar la ejecución en términos de eficacia y eficiencia de la política tributaria.

La Nueva Gerencia Pública (NGP) propone la creación de Agencias altamente autónomas (no insertas en los típicos “ravioles” jerárquicos del Estado), que estén lideradas por cuerpos de gerentes con objetivos predeterminados, que posean una importante flexibilidad para alcanzarlos, y cuyo desempeño se evalúe mediante indicadores de resultados para que influyan en las retribuciones que luego habrán de recibir (Abal Medina y Cao, 2003).

Por otra parte, la postura weberiana ve a la administración pública desde la teoría genérica de la organización por lo que es entenderla como un medio para alcanzar un fin, es decir, que los burócratas son agentes racionales y profesionales neutrales que ejecutan las decisiones políticas de las instituciones a todos los individuos por igual. Claramente, la administración pública tiene una naturaleza distinta de la administración privada por el sólo hecho de ser un elemento de la estatidad⁵. Dentro de este enfoque se analiza la visión de los organismos autárquicos descentralizados que resulta visiblemente diferente al del modelo de Agencia planteado.

Mientras que Weber argumentaba que la centralización favorecía la toma de decisión, la NGP tratará de superarla. El enfoque gerencial integró un paquete de reformas tendientes a la descentralización de las funciones administrativas del estado nacional

⁵La estatidad constituye, de acuerdo a Oscar Oszlak (2006), la condición de ser Estado, lo cual se logra paulatinamente, en la medida que se adquieren sus atributos como (1) La capacidad de que el Estado externalice su poder convirtiéndose en soberano; (2) La capacidad de institucionalizar su autoridad logrando el monopolio de la coerción; (3) La capacidad de diferenciar su control a través de la creación de instituciones públicas con la legitimidad como para extraer recursos de la sociedad, profesionalización del funcionariado, etc.; (4) La capacidad de internalizar una identidad colectiva: mediante la creación de símbolos, etc

hacia los estados provinciales/municipales, y hacia nuevas formas organizacionales como la implementación de “agencias” autónomas. Una de las áreas elegidas para esta implementación fueron las administraciones tributarias nacionales/provinciales.

El CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) propuso varios trabajos teóricos sobre las bondades de la implementación del modelo de agencia en las áreas recaudatorias nacionales y subnacionales de los países miembros. Así Alink M. y Van Kommer V. (2000), en un trabajo magistral realizado hace varios años, pero no por eso menos vigente, señalan que la autonomía de la Administración Tributaria tiene 4 dimensiones a tener en cuenta: la autonomía presupuestaria, la autonomía en la gerencia de los recursos humanos y materiales, la autonomía en la determinación de objetivos y la autonomía en la política de incentivos.

Uno de los beneficios de la autonomía de la AT local es que permite un mayor grado de profesionalismo en los funcionarios públicos municipales, una mayor eficiencia en la gestión y cobranza de impuestos, así como cierta independencia de los vaivenes políticos locales de por sí muy presente por la cercanía entre el policy maker local y los contribuyentes o grupos de interés que son afectados por las políticas tributarias municipales.

Así pues, de las variables elegidas se pasa a la observación de la presencia de las mismas dentro de la Oficina de recaudación municipal, unidad que fue seleccionada para el trabajo concluyendo con que ninguna en su forma “pura” se encuentra presente en dicha dependencia estatal municipal. Como se expondrá en los resultados y en las conclusiones más adelante en los capítulos respectivos, la limitación legal resulta gravosa en términos de implementación en el corto y mediano plazo más allá que no hay que olvidar que los Municipios poseen cierto grado de autonomía constitucional/legal como para sortear esa barrera. La medición de esos atributos de la autonomía antes planteado sería el eje estructurante del presente trabajo de investigación y en la presencia o no en la actual Dirección de Rentas municipal (Oficina Municipal de Recaudación).

Para llevar a cabo la exposición, el documento está organizado de la siguiente manera: en la primera parte se hace una revisión de los conceptos claves de la investigación. En la segunda, se expone la metodología y se realizan algunas especificaciones técnicas en relación con el trabajo de campo desarrollado. En la tercera se presentan los resultados de la investigación. Por último, en la cuarta parte, se lleva a cabo la exposición de los resultados y se proponen algunas reflexiones finales.

Estrategia metodológica

El trabajo investigativo se desarrolló durante el año 2023 y tuvo como objetivo caracterizar al Modelo de Agencia y en base a esto, estudiar la actual Oficina de Recaudación local en cuanto a su organización y funciones dentro del Municipio rafaélino mediante la observación directa no participante para así poder identificar

los atributos seleccionados para el estudio de investigación en base a la propuesta teórica elegida para el desarrollo del trabajo. Se analizaron además y estudiaron los postulados teóricos sobre el alcance y las limitaciones del trabajo realizado ya que sólo se eligieron para el trabajo cuatro atributos atinentes a la autonomía. Cabe aclarar que el trabajo desarrollado sólo se circunscribió a verificar la presencia o no de esos atributos mencionados en la Dirección General de Finanzas (Oficina Municipal de Recaudación, objeto de presente trabajo y en adelante OMR).

La Oficina de recaudación municipal ... ¿oficina autónoma o parte de la estructura burocrática municipal?

Unos de los dilemas del cómo gestionar la Administración Tributaria local que se presenta es: ¿Agencia o parte de la Secretaría de Hacienda y Finanzas municipal? Dogliani J. y Matos M. (2019) lo plantean de la siguiente manera: dependiendo de varios factores ya que la elección del modelo de gestión organizacional tiene sus ventajas y desventajas. La agilidad en el manejo presupuestario propio alineado obviamente al Plan anual de recaudación y focalizado a la acción recaudatoria valor que muchas veces se pierde y que tienen aquellos que forman parte de las Administraciones Tributarias locales y que de cierta manera aislados de intereses y de los problemas que aquejan y transforman en difuso el objetivo principal de las Administraciones Tributarias locales: el de recaudar. Ahora bien, cuando el área de recaudación funciona como un “órgano” dentro del sistema hacendístico municipal, la Administración Tributaria convive con otras áreas de la misma y muchas veces se ve opacada su función tan importante para las arcas municipales al mezclarse con el resto de las áreas (Tesorería, Contaduría, Compras y Presupuesto).

La creación de organismos con autonomía tiene al menos dos teorías de donde se basa. Una es el Modelo de Agencia (autónoma) donde se pone cierto énfasis en la especialización y en la mejora del desempeño propio al no quedar sujeto a los vicios de la Administración Pública “weberiana”. La otra se basa en visión de “organismos autárquicos descentralizados”. Resultan ser son organismos del sector público que se encuentran desagregados estructuralmente del gobierno central. En otras palabras, no tienen una relación jerárquica inmediata y tienen alguna capacidad de decisión autónoma en la definición de las políticas o su gestión (Roness et al., 2007; Van Thiel, 2011). Sus características generales son las siguientes: poseen personalidad jurídica propia, cuentan con una asignación legal de recursos por ley, su patrimonio es estatal, tienen capacidad de administrarse a sí mismos sin tener que recurrir a la administración central y están sometidos al control del gobierno central en cuanto a su presupuesto (autorización o aprobación), la inversión a través de organismos específicos, y la designación del personal directivo del organismo⁶.

⁶Rubio, Jimena, 2017- “Organismos descentralizados en el Estado nacional: ¿administración centralizada por otros medios?”

El Modelo de Agencia proyectado en un ente de recaudación autónomo está íntimamente relacionado con la “autonomía”. En términos generales, la autonomía se refiere al grado en que un organismo puede determinar de manera endógena sus preferencias y sus actividades organizacionales sin la interferencia de actores externos. (Spiller y Tommasi, 2003). Este atributo característico del modelo de gestión de Agencia tiene que ver con descartar toda influencia política en las Administraciones Tributarias ya que las mismas tienen componentes altamente técnicos que deben ser mantenidos independientemente de los cambios políticos que puedan tener lugar en los gobiernos. Debe notarse que la autonomía representa más un cambio organizacional (modelo de gestión) que de legislación. Específicamente en la Administración Tributaria la autonomía puede verse desde diferentes ópticas para su análisis: para definir objetivos, el diseño organizacional, el manejo presupuestario y de los recursos humanos, materiales y tecnológicos.

La gran cantidad de restricciones manifestadas en toda organización pública “burocrática” en cuanto a la innovación en los procesos de gestión en los que está inserto toda la gestión pública presenta un gran desafío para la adopción de nuevos modelos de gestión y en especial el Modelo de Agencia. La desburocratización, la agilización trámites y la simplificación para la determinación y percepción de tributos municipales son los caminos a seguir con el cambio de modelo de gestión materializado en una Agencia Tributaria. Sin bien, independiente de la solución institucional elegida, una efectiva Administración Tributaria requiere un cierto grado de autonomía para que la misma tome sus propias decisiones, basadas en consideraciones de profesionalismo y efectividad y no principalmente en consideraciones políticas. En este sentido la búsqueda de resultados es más tangible en la Administración Tributaria que en otras estructuras de la Administración Pública debido a que su objetivo central es el de recaudar por lo que se pueden medir los resultados obtenidos con los objetivos previamente fijados.

La Autonomía como variable fundamental en el Modelo de Agencia Municipal de Recaudación

Las reformas de la Nueva Gestión Pública implementadas durante los '80 y '90 en distintos países intensificaron la especialización horizontal como mecanismo para fortalecer el desempeño de las organizaciones del Estado (Bouckaert et al., 2010). En determinadas áreas de gobierno se da mayor autonomía a los procesos administrativos centrales en términos de financiamiento, gestión de los recursos y definición de políticas (Bertranou, 2013). Por otra parte, la autonomía se da en materia presupuestaria al manejar sus propios presupuestos elaborados por el personal de dichos organismos que son los que conocen mejor los recursos, procesos y objetivos a alcanzar planteando metas físicas y financieras y en la capacidad de administrarse por sí mismos al dictar sus propias reglamentaciones internas siempre basadas en la ley o decreto de creación del organismo. Cabe aclarar que en la mayoría

de los casos los recursos son asignados por el presupuesto general del Gobierno, aunque a veces pueden percibir ciertas tasas y derechos no tributarios.

Según Alink M. y Van Kommer V. (2000), se puede señalar que la autonomía de la Administración Tributaria tiene 4 dimensiones a tener en cuenta:

a). Autonomía presupuestaria: Una Agencia Tributaria debe ser responsable del manejo de su propio presupuesto a fin de llevar a cabo su política tributaria. Si bien debería formar parte del Presupuesto consolidado de la Administración Municipal, personal dependiente de la misma Agencia sería la encargada de elaborar, ejecutar, y controlar y evaluar el presupuesto. Así la herramienta presupuestaria estaría libre de ciertas intromisiones propias del “presupuestador general municipal” y así el mismo sería más realista y acorde a los objetivos planteados en la planificación anual e interanual presupuestaria.

En relación con esto, se debe hacer referencia al tema del ciclo presupuestario. Los presupuestos, ciertamente, son preparados sobre una base anual. Sin embargo, los planes de la Administración Tributaria generalmente cubren un mayor número de años. Para reducir la incertidumbre en el financiamiento, es recomendable para las autoridades municipales acordar el financiamiento del plan interanual. También sería recomendable que se incluya una explicación de los requerimientos de financiamiento interanuales para que el órgano legislativo local entienda el plan enviado en el mensaje presupuestario de la Agencia.

b). Autonomía en la gerencia de los recursos humanos y materiales: La Agencia Tributaria debe estar en capacidad de diseñar una política flexible de recursos humanos y materiales y tecnológicos, adaptada a las necesidades funcionales de la organización. En cuanto a los Recursos Humanos deberían “gerenciarse” 4 aspectos fundamentales como son:

- I. Tipo de personal;
- II. Tipo de reclutamiento;
- III. Nivel de formación de personal y su relación con las funciones específicas;
- IV. Remuneraciones e incentivos no económicos;

En cuanto a los Recursos materiales/tecnológicos deberían “gerenciarse” instalaciones y equipos posibles que la Administración pueda realizar su trabajo. Los diagramas de “flujos de trabajo” como se pueden diseñar de la manera más estratégica las rutas de circulación, salones de trabajo, de registros y escritorios.

Al diseñar una oficina vale el esfuerzo de tomar en cuenta la funcionalidad, ya que ello beneficia a la dinámica de trabajo dentro de la Agencia. Además, se agrega la gestión de la computarización y automatización, que son procesos muy

importantes para respaldar el trabajo de la Agencia y la interrelación con los ciudadanos-contribuyentes.

c). Autonomía en la determinación de objetivos: La Agencia Tributaria debe tener la capacidad para determinar sus propios objetivos: para lograr resultados, una Administración Tributaria autónoma requiere definir un horizonte de desempeño. De acuerdo con este criterio, la preocupación de “cómo” administrar o gestionar debe ceder ante otros enfoques más simplistas cortoplacistas. Por ello, la Agencia Tributaria debe procurar la aprobación de su programa de objetivos dentro del contexto de la política fiscal elaborada por el policy maker local (Intendente).

d). Autonomía en la política de incentivos: Este tipo de autonomía se refiere a la relación entre objetivos e incentivos económicos y no económicos: la última demostración de autonomía es el vínculo entre el logro de los objetivos y un esquema de incentivos que afecte el salario del personal de la Agencia y a cuestiones atinentes al mejoramiento indirecto del personal como las capacitaciones, la creatividad aplicada a la mejora de los procesos y el autocontrol. Esta es una forma efectiva de involucrarlos en el logro de las metas e igualmente estimula las iniciativas personales, favoreciendo la efectividad del desempeño administrativo.

¿Cuáles son los beneficios de la autonomía?

Una organización autónoma con supervisión adecuada a los más altos niveles, permite un mayor grado de profesionalismo en los empleados y una mayor medida de eficiencia en la gestión y cobranza de impuestos. La autonomía por sí sola no resuelve ninguno de los problemas que aquejan a las administraciones tributarias, en particular las locales, pero permite introducir nuevas formas o modelos que brinde “principios de soluciones” a aquellos. La autonomía de la Administración Tributaria no está en conflicto con la necesidad del área de Hacienda y Finanzas municipal de definir la política tributaria. Una organización autónoma requiere implantar mecanismos de control adecuados que sirvan como herramientas esenciales para garantizar eficiencia en la gestión de recursos a la vez que proporcionar la información requerida para tomar decisiones, brindando así seguridad a la organización. El principal objetivo de la autonomía es lograr mayor adaptabilidad y flexibilidad en la gestión de recursos humanos y materiales/tecnológicos, y como resultado, una Administración Tributaria más eficiente.

Sin embargo, esta mayor autonomía conlleva riesgos ya que no hay que olvidar la existencia de organizaciones sindicales que median entre el máximo nivel y los empleados dependientes de la Agencia. Y que muchas veces ven “peligros y riesgos” de que se rompa el status quo establecido por los estatutos laborales de antaño en relación a los derechos laborales adquiridos. Por otra parte, el estamento político también puede “mirar” con desconfianza la autonomía de la Agencia ya que en cierta manera pierde parte del control vertical propio de la visión patrimonialista de

algunos gestores políticos. Por otra parte, la autonomía per se no garantiza una mejor eficacia y eficiencia de la Administración Tributaria local, sino que debe combinarse con un buen modelo organizacional, objetivos claros y medibles además de tener una estrategia de cambio adecuada. La autonomía, por lo tanto, no es un fin en sí mismo, sino una herramienta más o un medio hacia un fin. El deseo de lograr mayor flexibilidad en la gestión de recursos ha inspirado el movimiento actual hacia una Administración Tributaria más autónoma.

Uno de los problemas a tener en cuenta cuando se plantea la “autonomía” es que se podría quedar abierto un alto margen de ambigüedad entre las metas fijadas por parte de los decisores políticos y la correspondiente libertad que se les otorga a la burocracia, sin olvidar que los objetivos de las agencias resultan muchas veces poco precisos, o incluso contradictorios, como resultado del juego de fuerzas y las negociaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (López , Andrea Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro. 68). De la mano de este planteo se da una problemática tradicional del sector público: la frontera entre política y administración. Muchas veces la falta de confianza de los funcionarios políticos elegidos por la sociedad mediante el voto desconfía del plantel burocrático del Estado y, el caso de la “agencia” no escapa al mismo.

Y se proponen soluciones que muchas veces terminan “jugando en contra” de un valor intrínseco de la “autonomía” que es la confianza. Entre los funcionarios políticos y los técnicos debería existir una alta confianza mutua ya que de ello depende mucho el buen funcionamiento de los estamentos públicos y del caso en particular, de la agencia. Por ello, parte de la nueva visión organizacional es la nueva vinculación entre la técnica y la política. Y ello supone cambiar la estrategia del control a la responsabilidad. Atribuir al interior de la agencia la responsabilidad de la administración y definición de objetivos e incentivos, así como el manejo de los recursos humanos, materiales y tecnológicos para que baje el nivel de control y por ende la desconfianza, hará que la agencia pueda manejarse de cierta manera sola.

Estructura Organizacional de la Agencia

Una de las características principales para el diseño de una Agencia Tributaria es la “Filosofía de Gestión”. Se espera que la Agencia Tributaria brinde respuestas rápidas y apropiadas, de manera efectiva en cuanto a los costos, al alcance y la complejidad cambiantes del gobierno y las expectativas de los ciudadanos.

Las organizaciones modernas – entre las que se incluye la Agencia Tributaria – a menudo utilizan el trabajo en equipo como un principio guía de gestión, tanto en el frente como en el centro de la organización. El trabajo en equipo tiene su base en el liderazgo que promueve el coaching, la información compartida, la comunicación, participación y delegación de autoridad.

Otra de las características son los “valores organizacionales” de la Agencia.

Algunos de los valores que tendrá la Agencia a fin de que los propios contribuyentes estén convencidos por el pago de sus tributos serán:

- confiabilidad
- responsabilidad
- debido cuidado
- precaución

Esto implica del personal de la Agencia una actitud de servicio caracterizada por tener una conducta ejemplar, evitando posibles conflictos de intereses personales/laborales y dando la mayor certidumbre y objetividad a las acciones empeñadas hacia el público contribuyente. Ética e Integridad de la Agencia Tributaria. Muchas veces se confunde la ética con las leyes; y no siempre las leyes se basan en principios éticos. Hay que recordar que los funcionarios y empleados de la Agencia tienen una posición privilegiada frente a los contribuyentes. La Agencia actuará dentro de un ambiente caracterizado y atravesado por ciertos estándares éticos y valores ciudadanos (sociales, culturales y religiosos). Por ello, al momento de creación de la Agencia deberán cuidarse tanto los aspectos legales, los procesos internos, los recursos humanos que la compondrán y principalmente la misión que tendrá la misma a fin de que no colisione con las instituciones locales ya conformadas.

Caso de estudio: la dirección general de finanzas del municipio rafaélino

Como ya se analizó en un trabajo anterior realizado⁷ en la OMR tomada como caso de estudio del presente trabajo se pudo observar características del modelo burocrático weberiano de gestión como su rigidez y su apego a las normas, la importancia a los procedimientos más que a resultados, superposición de reglas y procedimientos volviendo más complejo el todo organizacional, la autoridad del funcionario ejercida con lealtad de acuerdo a reglas generales e impersonales; en otras palabras, es la organización o estructura que se caracteriza por procedimientos centralizados, división de responsabilidades, especialización del trabajo, jerarquía y relaciones impersonales.

Podría definirse como un conjunto de técnicas o metodologías dispuestas a aprender o racionalizar la realidad exterior y así pretender controlar el poder central a fin de conocerla y llamarla de forma estandarizada o uniforme. La Dirección Gral. De Finanzas municipal forma parte del gobierno que tiene a su cargo muchas áreas de incumbencia sin haber sido dotada del “aislamiento” funcional. Las leyes vigentes en materia municipal como la Ley provincial N.º 2756 (Régimen Municipal santafesino) no habla en ninguna de sus partes del modelo de Agencia sino de organismos

⁷Fino Gustavo y Bertona, Gustavo (2022), ¿La Nueva Gerencia Pública presente en la Administración Tributaria local? Caso de la Oficina de Recaudación - Municipalidad de Rafaela

autárquicos descentralizados y como ya vimos, no pueden considerarse como modelos de gestión organizacionales similares. Por ahí este tema legal podría convertirse en una limitante restrictiva en relación a la creación de la Agencia Tributaria rafaeline. Así una vez observado el funcionamiento (la gestión) de la oficina recaudadora se pudo constatar que de las 4 variables (dimensiones) elegidas como son: la autonomía presupuestaria, la autonomía en la gerencia de los recursos humanos y materiales, la autonomía en la determinación de objetivos y la autonomía en la política de incentivos, ninguna se cumple tal cual se las planteó en puridad.

En 1º lugar el presupuesto de la Dirección Gral. De Finanzas se encuentra comprendido en el presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Finanzas y ésta como parte del presupuesto de la Administración Central municipal. El municipio rafaeline en los últimos años ha pasado a aplicar la técnica presupuestaria de presupuesto por programas. Cuando uno observa el presupuesto municipal 2023, la Dirección Gral. De Finanzas es financiada “dentro de un todo” que es la Secretaría de Hacienda y Finanzas y esta junto a las demás Secretarías que conforman el Gobierno local (estructura política organizacional).

En 2º lugar tampoco se pudo observar la autonomía en el manejo de los recursos humanos y materiales de la Oficina de recaudación municipal. Ambos elementos de esta dimensión de la autonomía son gestionados por la Dirección de Recursos Humanos y por la Dirección de Compras respectivamente, que conforman la Secretaría de Hacienda y Finanzas municipal. Así pues, ambos estamentos gestionan los recursos humanos y materiales de toda la Administración Municipal, inclusive de los organismos descentralizados cuando son compras específicas o contrataciones de profesionales para trabajos específicos. Respecto de los recursos humanos el proceso de apoyo a éstos involucra la estructura organizacional, la organización de la estructura de personal (clasificación de acuerdo con los puestos), gestión en la formación y capacitación y la coordinación de la política de formación de personal/empleo y personal (instrumentos de evaluación, aspectos referidos a la remuneración, aplicación de reglamentos, entre otros aspectos).

En 3º lugar no existe la autonomía en la determinación de objetivos propios de la Dirección Gral. De Finanzas. Si bien el Director Gral. De Finanzas arma un Plan anual de recaudación, este no deja de ser supervisado y revisado, en su caso por el/la Secretario/a de Hacienda y Finanzas (Gestor político) dentro del marco de los objetivos generales y específicos de cada área del Gobierno municipal. Si bien como ya se explicó oportunamente, la autonomía en la fijación de los objetivos cuantitativos y cualitativos de la OMR no pueden ser aislados del resto del Gobierno municipal, sí deberían darle mayor profundidad, medida ésta como el grado de injerencia que debería tener el Director de la Agencia en la fijación de los mismos.

Por último, la 4º dimensión de la autonomía tomada como variable de estudio, al igual que en el resto de las áreas municipales, no se puede observar ya que no

existen políticas de incentivos económicos como no económicos formales establecidas. Muchas veces se dan de manera individual e informal dependiendo de la capacidad de negociación de cada empleado. En relación a los incentivos económicos resultan muy relevantes en las organizaciones recaudadoras ya que sus objetivos son fácilmente medibles y sobre ellos se podrían tomar de base para fijar parte de sus salarios, tomando un porcentaje sobre la recaudación incremental y así repartirlo entre los empleados de la OMR. Por supuesto que esta política de incentivos, de existir, debería estar consensuada con el sindicato y el poder político y así plasmarse en una normativa interna de la OMR para evitar suspicacias y subjetividades a la hora de fijarlos.

Conclusiones

Respecto del objetivo planteado en el presente trabajo, se puede desprender que la adopción del Modelo de Agencia se topa con una restricción legal (la Ley nro. 2756 - del Régimen Municipal santafesino). No es lo mismo una Agencia autónoma que un organismo autárquico descentralizado, como ya lo explicamos. Ambos conceptos tienen algún grado de similitud, pero no son idénticos a la hora de formular la estrategia de intervención organizacional (autarquía administrativa vs. agencia autónoma).

No hay que olvidar, al decir de Oslack (1.999), a la cuestión cultural como un aspecto de sensible consideración para emprender un proceso de cambio en las administraciones públicas de America Latina y en particular de nuestro país. Este tipo de “transformaciones tienen un trasfondo tecnológico y cultural mucho más determinante”

Pero, aunque no sea pueda adoptar el modelo de agencia en su forma “pura”, un primer paso sería darle cierta autarquía presupuestaria y funcional. Esto jerarquizaría la incumbencia de la oficina recaudadora y la haría enfocarse, motivarse y mostrar resultados tanto a la gestión política (conducción) como a la ciudadanía en general. La necesidad de instalar una nueva ética pública requeriría contar con un insumo fundamental: una burocracia pública capaz y profesionalizada en condiciones de encarnar esa noción de “integridad”. En este sentido la evolución del modelo de gestión weberiana al modelo de Agencia como ya dijimos depende de varios factores a tener en cuenta. Su diseño organizacional, la filosofía y los valores organizacionales deberían ser tenidos en cuenta a la hora de adoptar este nuevo paradigma de gestión. Así la conducción política del municipio, la burocracia y el sindicato deben aunar criterios comunes para así poder encarar esta nueva forma organizacional. Ser cuidadoso, dando pasos seguros y consistentes, es una de las cualidades que deberán tenerse en cuenta durante los primeros pasos del proceso de adopción de este nuevo paradigma de gestión pública además de contar con el apoyo del cuerpo burocrático existente en el organismo y del sindicato para así no tropezar con escollos que pueden tranquilamente evitarse al involucrar a estos actores esenciales. No hay

que olvidar tampoco que la Nueva Gerencia Pública como paradigma que vino a romper con el modelo burocrático weberiano propone la creación de agencias autónomas (no insertas en los típicos “ravioles” jerárquicos del Estado), dirigidas por gerentes con objetivos predeterminados, que poseen una importante flexibilidad para alcanzarlos, y cuyo desempeño es evaluado mediante indicadores de resultados que influyen en las retribuciones que luego habrán de recibir. En lugar del foco puesto en procedimientos y rutinas normativas, ahora el acento está puesto en la satisfacción del ciudadano habitualmente entendido como un “cliente” de los servicios provistos por las organizaciones públicas. (Abal Medina, Juan M. y Cao, Horacio ,2012) La convivencia funcional de la oficina recaudadora con otras áreas “gastadoras” (compras, tesorería y compras) en la Secretaría de Hacienda y Finanzas hace que al no estar claramente definida la Agencia y asilada del resto de estas áreas, hace que muchas veces esa “fusión” de hecho resulte en la falta de una visión propia sobre la gestión recaudadora, así como la falta de planificación y recursos específicos. Estas visiones contrapuestas son muy diferentes y pueden producir impactos de diferentes tipos en la oficina municipal como así también en el misma Municipalidad. No por ello hay que dejar las cosas como están. . . . o sea, aceptar el status quo reinante.

Esta época está marcada por otras prioridades sociales y esto focaliza los objetivos del estado municipal en otros temas. Y la ciudadanía no percibe a prima facie algún tipo de beneficio en el hecho de que el Municipio reforme un área específica y la transforme, menos aun cuando es una de las áreas más “antipáticas” de la organización municipal. Tomando como ejemplo el funcionamiento de Agencias municipales en otras ciudades del tenor de Rafaela haría un poco más sencillo el análisis para tomar la decisión de su creación. Volvemos a indicar y sugerir que siempre los cambios organizacionales realizados con convencimiento y total apoyo de las partes involucradas siempre trae frutos a mediano y largo plazo.

Bibliografía

Abal Medina, J. M. & Cao, H. (2012). Manual de la nueva administración pública argentina. Ariel.

Alink , M., & Kommer , V. V. (2000). Manual para las Administraciones Tributarias: Estructura Organizacional y Gerencia de las Administraciones Tributarias. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2000_manual_para_aatt_netherlands_ciat.pdf

López, A. (2003). La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual. Instituto Nacional de Administración Pública, Serie I, Documento N° 68. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf>

Regresar al Sumario