



UNIVERSIDAD  
EMPRESARIAL  
SIGLO 21

*“Participación  
Ciudadana en la  
Presupuestación y  
Control  
Presupuestario del  
Gobierno Local”*

**TRABAJO FINAL DE  
GRADUACIÓN - CP**

*Daniel Domingo García - VCPB1044*

**Resumen:**

*Los Gobiernos Municipales son, sin lugar a dudas, la expresión del Estado más próxima a la ciudadanía. La antigua concepción del estado local como un mero prestador de servicio ha ido mutando y en la actualidad es innegable su participación en áreas tan diversas como educación, salud, transporte, cultura, deporte, entre otras, llegando a convertirse en la actualidad en un promotor del Desarrollo Local como herramienta para un crecimiento comunitario armónico y sustentable.*

*Este incremento exponencial en sus responsabilidades no ha tenido el correlato en los recursos para afrontarlas, por ende la brecha entre necesidades y recursos es cada vez más amplia. El trabajo en conjunto entre las autoridades y la comunidad, parece ser el camino hacia el logro de objetivos comunes y de beneficio conjunto.*

*En consecuencia, administrar en forma eficaz y eficiente los recursos y fomentar la Participación Ciudadana, se constituyen en los pilares de ese desarrollo local mencionado.*

*Este trabajo aporta conceptos sencillos sobre esta problemática y ofrece algunas sugerencias que apuntan a la concreción de una Gestión Local exitosa.*

**Abstract:**

*Municipal Governments are without a doubt the expression of State which is closest to the citizenry. The ancient conception of the local state as a mere provider of services has mutated gradually, and its present participation is undeniable in areas as diverse as education, health, transport, culture and sport, among others, to the point where it has become today a promoter of Local Development as a tool for sustainable and harmonious community growth.*

*This exponential increase in its responsibilities has not found a counterpart in the availability of resources for discharging them, hence the gap between needs and resources becomes ever wider. A joint effort between authorities and the community seems to be the way leading to the achievement of common goals and joint benefits.*

*Thus, an effective and efficient administration of resources and the fostering of citizen participation become a firm basis for the abovementioned local development.*

*This paper provides simple concepts concerning these issues and offers a few suggestions towards the achievement of a successful Local Management.*

**TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN  
DE LA CARRERA DE CONTADOR PÚBLICO**

*“Participación Ciudadana en la Presupuestación y Control Presupuestario  
del Gobierno Local”*

**Alumno:** Daniel Domingo García – Legajo: VCPB1044

*Septiembre de 2011*

1. Introducción.....	5
2. Objetivos.....	7
2.1. Objetivo General .....	7
2.2. Objetivos Específicos .....	7
3. Marco Teórico de Referencia .....	7
3.1. El Estado Local según la legislación de Argentina.....	7
3.2. El municipalismo en la Provincia de Córdoba.....	10
3.3. Pequeños municipios de la Provincia de Córdoba.....	12
3.4. Autonomía Económica y Financiera .....	15
3.4.1. Aspectos Generales .....	15
3.4.2. Suficiencia Financiera Municipal.....	15
4. Metodología, conclusiones y propuestas.....	16
4.1. Metodología.....	16
4.2. Conclusiones.....	17
4.3. Propuestas.....	20
4.3.1. Manual de Teoría Básica sobre Recursos y Presupuestos Locales.....	22
4.3.1.1. Aspectos Generales .....	22
4.3.1.2. Fuentes de Recursos Municipales .....	22
4.3.1.3. Recursos Propios .....	23
4.3.1.4. Recursos Transferidos.....	24
4.3.1.5. Presupuestación.....	28
4.3.1.5.1. Aspectos Generales .....	28
4.3.1.5.2. El Presupuesto, definición y características esenciales. ....	29
4.3.1.5.3. Utilidad del Presupuesto.....	30
4.3.1.5.4. Formas de Presupuestación.....	30
4.3.1.5.5. La presupuestación de los Ingresos Públicos.....	31
4.3.1.5.6. La presupuestación de los Gastos Públicos. ....	32
4.3.1.5.7. Proceso Presupuestario. ....	36
4.3.1.5.7.1. Formulación.....	37
4.3.1.5.7.2. Discusión y Aprobación. ....	40
4.3.1.5.7.3. Ejecución.....	41
4.3.1.5.7.4. Evaluación y Control.....	42
4.3.1.5.8. Participación Ciudadana en la Presupuestación y el Control. ....	44
4.3.1.5.8.1. Aspectos Generales. ....	44
4.3.1.5.8.2. Presupuesto Participativo. ....	47
4.3.1.5.8.3. Control Público Presupuestario.....	52
4.3.2. Ordenanza de Transparencia y Participación Ciudadana.....	55

4.3.3. Oficina Municipal de Información Pública - OMIP .....	71
4.3.4. Manual Práctico de Presupuesto Participativo - PP.....	82
4.3.5. El Auditor Público Ciudadano - APC.....	93
5. Bibliografía .....	108

## 1. Introducción.

El gobierno municipal es sin lugar a dudas, la presencia del Estado más cercana a los vecinos, y esta proximidad es tal, que es aceptado internacionalmente el referirse al estado municipal como “Gobierno Local”, lo que nos exterioriza la inmediatez del vecino a esta estructura gubernamental.

Esa cercanía que referimos, muchas veces desvirtúa los roles que deben cumplir los actores del vínculo estado – contribuyente, es decir, en sobradas ocasiones el gobernante pierde su rol de administrador de lo público y el vecino abandona su papel de contribuyente.

Esta realidad ha llevado también a que el estado local (municipal o comunal) día a día vaya asumiendo nuevas responsabilidades por demanda de la población, por abandono de otros niveles del estado o bien producto de su propio crecimiento, y en la actualidad vemos que las administraciones locales ya no son unas meras prestadoras de servicios públicos, sino que abarcan un número cada vez mas creciente de áreas tan diversas como educación, salud, seguridad, promoción y desarrollo local, etc.

Este crecimiento exponencial en las tareas llevadas adelante por los municipios, no ha tenido su correlato en la generación de los recursos para hacerles frente, lo que en general significa una gran presión a las autoridades locales y desde el punto de vista del contribuyente, éste no recibe los servicios en la cantidad y calidad que quisiera.

Los continuos vaivenes de la política en nuestro país (políticas partidarias, económicas, sociales, educativas, etc.) han producido un grado de deterioro muy importante en todos los niveles del estado, del cual no escapa el estado local. Un deterioro en recursos humanos, técnicos, y económicos, los que sumado al desprestigio generalizado de la clase política y a la creciente demanda de intervenciones con cada vez menos recursos, hacen que la calidad de las autoridades (o dirigentes), se encuentre lejos de un nivel acorde a tamaño desempeño y que escudados en el desprestigio que mencionamos, la

cultura tributaria de los vecinos también se aleje cada vez más del óptimo deseado.

El pago voluntario de un tributo es la respuesta que manifiesta el contribuyente en relación a la percepción que posee de las funciones y el desempeño del estado, así pues, un contribuyente que comprenda los beneficios que le brinda el estado satisfaciendo las necesidades de la población, y también perciba que quienes llevan adelante la administración de los recursos estatales los hacen en forma honesta, eficaz y eficiente, indefectiblemente traerá como consecuencia una mejora en la cultura tributaria.

Por el contrario, si el contribuyente no siente beneficio por el funcionamiento del estado, o bien tiene conocimiento (o al menos sospecha) de que el destino de los fondos públicos no es el adecuado, es muy posible que sea reticente a enfrentar la carga tributaria y por consecuencia no cumpla con sus obligaciones fiscales.

En base a esta realidad, el Estado debe generar los mecanismos de participación necesarios para que quienes son los “dueños” del mismo (los contribuyentes) manifieste sus necesidades, prioridades, anhelos, etc., a los efectos de quien es el “administrador” de la cosa pública (el gobierno) demuestre su vocación de servicio asumiéndose como empleado y no como propietario del estado.

La conducción de toda organización es un proceso administrativo que a pesar de haber sido descripto en numerosas formas, *cuatro funciones básicas han recibido una aceptación general: planear, organizar, controlar y comunicar.*<sup>1</sup>

Resumiendo, a efectos de alcanzar un gobierno local eficiente, es necesario capacitarse, organizarse, planificar las acciones a seguir, controlar su ejecución y saber involucrar a todos los actores con una correcta

---

<sup>1</sup> Johnson, Kast y Rosenzweig – Teoría, Integración y Administración de Sistemas, Edit. Linusa Willey, México, 1970

comunicación de los objetivos y acciones a emprender, siendo necesario para ello trabajar sobre una base de consenso, transparencia, participación y control ciudadano.

## **2. Objetivos**

### **2.1. Objetivo General**

Comprender la importancia de un correcto manejo de los recursos del estado municipal y brindar herramientas que ayuden a la concreción de una administración exitosa basada en el consenso y la disposición transparente, eficaz y eficiente de las finanzas públicas locales.

### **2.2. Objetivos Específicos**

- Validar las percepciones y conceptos personales mediante el análisis pormenorizado de la bibliografía disponible y el intercambio de opiniones con personas vinculadas a la función pública local.
- Analizar documentación pública perteneciente a diversos municipios, en relación al tema bajo análisis, a saber: ordenanzas, decretos, presupuestos y ejecuciones presupuestarias, etc.
- Evaluar los mecanismos de involucramiento de la ciudadanía en temas gubernamentales, en base a la teoría existente y su contrastación con las prácticas realmente acontecidas.
- Desarrollar mecanismos de transparentación y efectivo control de la generación y disposición de los recursos locales.

## **3. Marco Teórico de Referencia**

### **3.1. El Estado Local según la legislación de Argentina**



La Constitución de la Nación Argentina, sancionada en 1.853 estableció, en su art. 1º, el sistema federal de Estado, lo que implica la descentralización político territorial del poder. Si bien prevé la existencia de tres tipos o niveles de entes Estatales de base territorial (la Nación, las provincias y los municipios de provincia), puede apreciarse que reparte ese poder (competencias) sólo entre dos de ellos: la Nación y las provincias, haciendo mención al nivel local y en una postura de subordinación al estado provincial en el art. 5º cuando establece que cada provincia dictaría su propia constitución (en concordancia con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional) imponiéndole como obligación en esta tarea, el velar por su régimen municipal.

Tal expresión fue complementada en la reforma constitucional llevada adelante en 1994 mediante la introducción del artículo 123, que establece: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme con lo dispuesto por el artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

El artículo 123º citado puso fin a la discusión que prevalecía, a acerca de qué tipo de régimen municipal debían asegurar las provincias en sus respectivas constituciones teniendo en cuenta lo prescripto por el art. 5º de la Constitución Nacional. Por lo expuesto, se puede concluir que en Argentina, las autonomías municipales son requisitos de las autonomías provinciales.

En otras palabras, cada provincia, de acuerdo con los arts. 5º y 123º de la Constitución Nacional citados, debe dictar su propia constitución, bajo el sistema representativo y republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la CN, y asegurar en ella su régimen municipal, manifestando inequívocamente que el alcance y contenido de la autonomía otorgada, debe referirse a distintos órdenes de los asuntos locales, ellos son:

- el orden legislativo y político institucional: supone la posibilidad del dictado por parte del municipio de su propia normativa (decretos,

resoluciones, ordenanzas, etc.) para su jurisdicción y por los temas de su incumbencia.

Con respecto a este orden, las provincias pueden o no categorizar sus municipios, para que tengan autonomía municipal plena o semiplena y así contar o no con facultad para dictar sus propias Cartas Orgánicas.

- el administrativo: significa la facultad del municipio para prestar servicios públicos, realizar obras públicas, ejercer el poder de policía y demás actos de administración local sin interferencia de autoridad de otro orden de gobierno, como por ejemplo el provincial. supone la independencia para conformar su estructura administrativa y designar su personal.
- el orden económico financiero: principalmente comprende las atribuciones que posee el municipio, relacionadas con la imposición de tributos (impuestos, tasas y contribuciones) y su recaudación a fin de autofinanciarse. En otras palabras, este aspecto de la autonomía municipal supone la posibilidad del gobierno local de manejar por sí mismo sus recursos: manejar su presupuesto, crear, percibir, y gestionar los recursos y desarrollar su giro económico – financiero, sin intervención de otras autoridades.

Finalmente, se puede referir, que un correcto análisis del municipio como Estado, debe basarse en tres dimensiones diferentes consideradas en forma integral, a saber:

- a) el municipio es un territorio definido en el interior de una provincia.
- b) el municipio es una sociedad local que interactúa en ese territorio.
- c) el municipio es un gobierno local que tiene funciones y atribuciones dentro de su territorio.

Como vemos, el territorio es un tema central a analizar, y la libertad atribuida por la Constitución Nacional a las provincias para reglar el municipalismo en sus jurisdicciones, sumado a las variadas características geográficas, poblacionales, de desarrollo, etc., que tiene Argentina, se observa que existen distintas formas de organización territorial que en definitiva caracterizan las jurisdicciones locales argentinas. Ellas son:

- ✓ municipios en los que el territorio coincide con los límites del departamento o partido, independientemente de la cantidad de localidades que contenga. Es el caso de las provincias de La Rioja, Mendoza y Buenos Aires entre otras.
  
- ✓ municipios que tienen un territorio coincidente con un asentamiento poblacional y sus alrededores que se conoce como ejido municipal, tal es el caso de las provincias de Río Negro y Córdoba.
  
- ✓ municipios distritales, donde la ciudad más importante del distrito se convierte en municipio y las poblaciones satélites a esta son conducidas por comunas que dependen del municipio cabecera. Este el caso de la provincia de Santa Fé.

### **3.2.El municipalismo en la Provincia de Córdoba.**

La Constitución de la Provincia de Córdoba, sancionada en 1987 es quizás una de las normas constitucionales que más enérgicamente destaca el municipalismo y otorga mayor autonomía a las administraciones locales. Textualmente el art. 180º reza:

"Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional. Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten".

En sintonía con lo establecido en el art. 184º de su Constitución, la Provincia de Córdoba en noviembre de 1991 sancionó la Ley 8.102 "Ley Orgánica Municipal" reconociendo como estados locales a los asentamientos poblacionales estables, a los que se les asigna una jurisdicción (territorio) y

dentro de los límites (radio) del cual se les delega el poder de policía en materias de su competencia.

Esta normativa en su Título I, Capítulo II categoriza a los gobiernos locales en base a la cantidad de habitantes de su jurisdicción, reconociendo como “comunidades” las administraciones locales de hasta dos mil habitantes, pasando a partir de esa población a categorizarse como “municipalidades”.

A su vez, aquellas poblaciones que superen los diez mil habitantes son denominadas “ciudades”, y al respecto, el art. 181º de la Constitución Provincial las faculta a sancionar su propia Carta Orgánica Municipal, la que una vez en vigor, suplanta la aplicación en el ámbito local, de ley mencionada anteriormente.

Este mínimo de habitantes establecido, es un parámetro que se tiene en cuenta para facultar a la sanción de una carta orgánica propia, pues se considera difícil que los municipios más pequeños puedan afrontar la sanción y cumplimiento de su propia carta orgánica

En lo referente al orden político institucional, la legislación provincial no sólo implica la potestad de elegir sus propias autoridades sino que también implica la posibilidad de poder escoger entre diferentes formas de gobierno local, mayor o menor participación ciudadana, de decidir no sólo en la elección sino también en la destitución de los funcionarios locales, etc.

La Ley Orgánica Municipal 8.102, establece un gobierno local compuesto por tres cuerpos electos por voto popular y sus mandatos duran cuatro años con posibilidad de reelección:

1. Departamento Ejecutivo Municipal, a cargo de un Intendente Municipal con la concurrencia obligatoria de al menos un Secretario para validar su actos,

2. Concejo Deliberante Municipal, compuesto por siete Concejales que acceden a sus bancas por sistema de representación proporcional D´Hondt<sup>2</sup> (detallada en art.137º), y
3. Tribunal de Cuentas Municipal, compuesto por tres miembros, de los cuales dos acceden a través al oficialismo y uno por la primera minoría.

La ley mencionada establece dos formas de gobierno, una la descrita anteriormente y aplicable en las municipalidades de entre dos mil y diez mil habitantes y en aquellas en que superando los diez mil pobladores no han ejercido la opción de dictar su propia carta orgánica, y la otra consistente en un sistema de comisión vecinal conformado por tres miembros también electos por voto popular. En los núcleos poblacionales con menos de dos mil habitantes el sistema de comisión es de aplicación obligatoria, siendo optativo para las municipalidades.

Cabe señalar, que cuando un municipio es creado, se le establece la forma de gobierno que contiene Intendente, Concejo Deliberante y Tribunal de Cuentas, y es facultad de éste, a través de un proceso popular, el cambio a la forma de Comisión Vecinal; por el contrario cuando se crea una Comuna, a ella se le establece como única forma de gobierno el de comisión vecinal hasta tanto no sea encuadrada como municipio por haber superado los dos mil habitantes.

Vale la pena destacar, que de la totalidad de municipios de la provincia de Córdoba (248), ninguno ha llevado adelante el proceso de cambio de forma de gobierno mencionado anteriormente en los casi veinte años de vigencia de esta Ley.

### **3.3. Pequeños municipios de la Provincia de Córdoba**

---

<sup>2</sup> Fórmula creada por Víctor D'Hondt (jurista, profesor y matemático Belga 1841-1901), que permite obtener el número de cargos electos asignados a las candidaturas, en proporción a los votos conseguidos.

Como se ha analizado anteriormente, no existe una única legislación municipal que comprenda la extensa y diversificada geografía nacional, y esa heterogeneidad territorial se evidencia también en las características particulares de los veintitrés estados provinciales, que son en definitiva quienes, como vimos, reglan sobre el municipalismo en cada una de sus jurisdicciones.

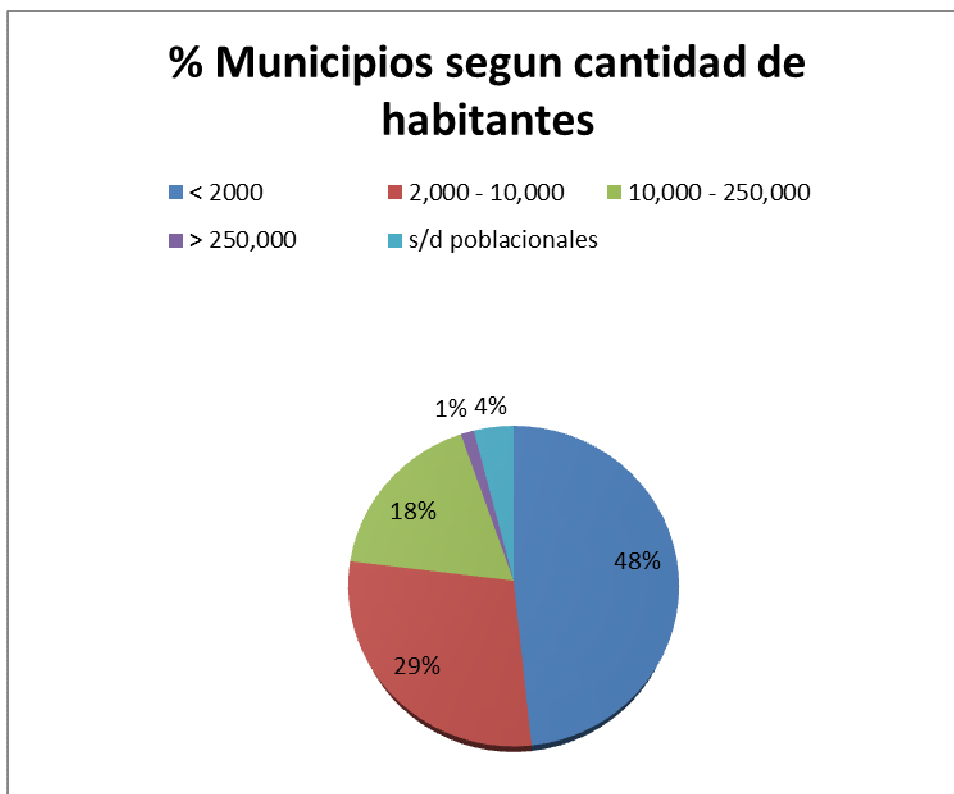
Producto de esa libertad que cada provincia tiene respecto de cómo legislar los gobiernos locales dentro de su territorio, existe una diversidad de diseños institucionales con distintas denominaciones y estructuras organizativas. Existen en nuestro país un total de 2.252 gobiernos locales, de los cuales encontramos municipios, comunas, delegaciones, comisiones, comunas rurales, etc. El cuadro siguiente nos indica la cantidad de esos gobiernos locales agrupados por provincia:

**Gobiernos locales argentinos por categorías según provincias**

Provincias	Total de gobiernos locales	Municipios	Comunas	Comisiones de fomento	Comisiones municipales	Delegaciones municipales	Comunas rurales	Otras
Buenos Aires	134	134	-	-	-	-	-	-
Catamarca	36	36	-	-	-	-	-	-
Chaco	68	68	-	-	-	-	-	-
Chubut	45	23	-	3	-	-	19	-
Córdoba	427	249	178	-	-	-	-	-
Corrientes	68	67	-	-	-	1	-	-
Entre Ríos	266	73	-	-	-	-	-	193
Formosa	55	27	-	10	-	-	-	18
Jujuy	60	21	-	-	39	-	-	-
La Pampa	80	58	1	21	-	-	-	-
La Rioja	18	18	-	-	-	-	-	-
Mendoza	18	18	-	-	-	-	-	-
Misiones	75	75	-	-	-	-	-	-
Neuquén	58	35	-	23	-	-	-	-
Río Negro	75	38	-	37	-	-	-	-
Salta	60	58	-	-	-	2	-	-
San Juan	19	19	-	-	-	-	-	-
San Luis	65	18	-	-	46	-	-	1
Santa Cruz	27	14	-	6	-	-	-	7
Santa Fe	364	50	314	-	-	-	-	-
Santiago del Estero	117	28	-	-	89	-	-	-
Tierra del Fuego	5	2	1	-	-	-	-	2
Tucumán	112	19	-	-	-	-	93	-
<b>Total</b>	<b>2.252</b>	<b>1.148</b>	<b>494</b>	<b>100</b>	<b>174</b>	<b>3</b>	<b>112</b>	<b>221</b>

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INDEC – 2.009

Con los datos del cuadro precedente, observamos que de la totalidad de los gobiernos locales argentinos, el 51 % son municipios y el 49 % restante, tiene otra organización institucional. Ahora bien, profundizando ese análisis, siempre basado en datos publicados por el INDEC, cruzamos la cantidad de municipios con los datos poblacionales y nos encontramos con el siguiente grafico de distribución:



Fuente: Elaboración Propia según datos INDEC – 2009

Como se aprecia, casi el 80 % de los gobiernos locales argentinos está constituido por entidades medianas y pequeñas, cuya población no supera los diez mil habitantes. En esta misma línea de análisis, Córdoba con sus 427 gobiernos locales representa el 19 % de la totalidad del país, y el distrito provincial que mayor cantidad de administraciones locales posee, 427, de las cuales solo 45 tienen una población de más de 10.000 habitantes (incluida la ciudad capital, Córdoba, que aglomera el 41,5 % de la población provincial)<sup>3</sup>, siendo como vimos anteriormente “ciudades” con facultades para dictar su propia carta orgánica, las restantes – municipios y comunas -, en consecuencia, se rigen por la Ley Orgánica Municipal N° 8.102.

<sup>3</sup> Datos extraídos del Censo Provincial de Población 2008 – Dirección General de Estadística y Censos – Gobierno de Córdoba

### **3.4. Autonomía Económica y Financiera**

#### **3.4.1. Aspectos Generales**

Como se mencionó, hablar de autonomía económica y financiera, es referirse a las atribuciones que posee el municipio, relacionadas con la imposición de tributos y su recaudación a fin de autofinanciarse. Esta facultad nos impulsa hacia el análisis de un tema central y muy sensible entre los actores involucrados en todo proceso recaudatorio, la gestión de los recursos del Estado.

Al hablar de gestión de las arcas municipales, debemos centrar nuestra atención en tres interrogantes básicos:

- 1) Con que recursos cuenta el municipio para llevar adelante su misión?
- 2) Como se gastan esos recursos de manera eficaz y eficiente?
- 3) Como se controla el correcto destino de esos recursos?

En otras palabras, a efectos de aspirar a un exitoso gobierno local, es necesario velar no solo por contar con la mayor cantidad de recursos económicos, sino también saber en qué gastarlos para satisfacer el bien común y como controlar ese gastos para dotar de transparencia el manejo de los fondos del Estado Local.

#### **3.4.2. Suficiencia Financiera Municipal**

Los recursos con que dispone el Estado son el respaldo económico para plantear objetivos a alcanzar, actuaciones a desarrollar y acciones a emprender, teniendo en cuenta que los entes públicos están llamados a interpretar y ejecutar la voluntad popular, especialmente los estados locales, que como referimos, son el nivel de gobierno más próximo al ciudadano.

Un sistema local de obtención de recursos suficientes, con capacidad de crecimiento que acompañe el desarrollo económico y social de su territorio y que guarde relación con la capacidad contributiva de sus vecinos, es requisito básico para garantizar y sostener el estado de bienestar de la comunidad.



Contar con recursos financieros adecuados y suficientes para la cobertura de los gastos que conlleva el cumplimiento de las funciones y competencias, es lo que se denomina suficiencia financiera del Estado.

Tan importante principio, ha sido exteriorizado en el art. 9º inc.1 de la Carta Europea de Autonomía Local<sup>4</sup>, expresando “*las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuáles pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias*”.

#### **4. Metodología, conclusiones y propuestas.**

##### **4.1. Metodología.**

Mi inquietud sobre la temática del presente trabajo, surge de la realidad vivida en forma personal por el hecho de haber desempeñado durante doce años un cargo electivo dentro de un municipio con características semejantes a los que fueron objeto de análisis en el presente desarrollo.

Durante cuatro años me desempeñe como concejal y luego ocho años como intendente municipal, lo que me permitió analizar la problemática no solo desde el punto de vista normativo, sino también desde la perspectiva integral que brinda formar parte del ejecutivo local.

Los conceptos y desarrollos que forman parte del presente, surgen del análisis de numeroso material sobre temática municipal que he ido consultado producto de la inquietud que manifesté anteriormente, tratando de encontrar respuestas y/o alternativas a las distintas problemáticas que vivencié en mi paso por la función pública.

Por último, y como alternativa para enriquecer el desarrollo del presente trabajo y validar los temas analizados, recurrí a una serie de entrevistas personales con autoridades electivas de distintos municipios (concejales, tribunos de cuentas e intendentes municipales), muchos de ellos conocidos en términos personales por mi paso por la función pública local y otros a los que accedí interiorizándolos de la temática de mi Trabajo Final de Graduación.

---

<sup>4</sup> Carta Europea de Autonomía Local, Congreso de Poderes Locales y Regiones de Europa (CPLRE), Comité de Ministros, Junio de 1.985

## **4.2. Conclusiones.**

Como hemos evidenciado en el desarrollo del presente trabajo, el presupuesto es un elemento medular en la gestión municipal, es sin lugar a dudas el eje central que debe guiar la administración local, ya que facilita visualizar no solo los recursos estimados y las asignaciones de gastos previstas, sino que permite planificar la gestión del estado local, sin la cual, el presupuesto sería un simple listado de ingresos y gastos, sin los objetivos y resultados de corto, mediano y largo plazo que se anhelan alcanzar a través de la ejecución presupuestaria.

A pesar de su importancia, es uno de los aspectos menos abordados por las autoridades políticas, instituciones intermedias y mucho menos aún por los ciudadanos.

Como vimos, su elaboración queda generalmente en manos de un reducido grupo de funcionarios quienes presentan el proyecto de presupuesto al concejo deliberante municipal para su aprobación.

Los pequeños municipios –que representan la mayoría de las administraciones locales en nuestro país-, no cuentan con mecanismos, ni estructura organizacional, ni personal técnico apropiado para una correcta planificación, seguimiento y evaluación del presupuesto público.

Quienes ejercen la jefatura de gobierno local (intendentes, presidentes comunales, etc) contratan asesores externos a quienes encargan la estimación de ingresos en base a la ordenanza tarifaria existente, los índices de coparticipación asignados al municipio e indican que obras pretenden realizar el próximo año con los magros recursos que quedan disponibles luego de la ejecución de los gastos de funcionamiento del estado.

Como resultado final se formula y presenta el presupuesto al órgano legislativo municipal, donde, si se cuenta con el aval político necesario, el mismo es aprobado sin más trámite que el tratamiento en doble lectura y los quince días exigido entre ambas, donde la audiencia pública para su debate y posible correcciones es una formalidad que para nada se traduce en

participación vecinal ni refleja voluntad política de debate, entendiendo que del intercambio de opiniones nace una propuesta superadora y conductora hacia una planificación consensuada que se materialice en el bien común de la sociedad.

Con este abordaje simplista las autoridades oficialistas buscan una pronta formulación y aprobación para poder ejecutar los ingresos y gastos, y las autoridades en la oposición analizaran que estrategia seguir luego de analizar el proyecto técnicamente de la misma manera, pero desde su mirada, derivando muchas veces (no solo en el gobierno local), en que el presupuesto es utilizado como trofeo de guerra para demostrar fortaleza política o para entorpecer el ejercicio del gobierno, según los fines que posea cada uno de los actores involucrados en el proceso, es decir gobierno u oposición.

Con el juego político es fácil agilizar o entorpecer los procesos presupuestarios, la oposición puede oponerse por oponerse si consigue el número de votos necesarios y el oficialismo puede por ejemplo, en caso de no tener la mayoría necesaria, recurrir a la reconducción presupuestaria que mencionamos anteriormente, convirtiendo este resorte legal extraordinario, en una práctica común cuando el clima político se encuentra enrarecido.

Ese manejo político del proceso presupuestario, se presenta no solo al momento de la presentación y aprobación, sino que también se evidencia en un componente importantísimo del ciclo como es el control.

En los municipios cuya tipología se encuadra en este trabajo, el control sobre la ejecución presupuestaria es ejercido por el Tribunal de Cuentas Municipal, órgano formado por dos miembros oficialistas y otro de la primera minoría, pero su tarea pasa desapercibida casi por completo. Su intervención es meramente formal, para dar el marco legal a la ejecución presupuestaria, teniendo poca injerencia en el manejo de los fondos públicos.

En muchos municipios, el Tribunal de Cuentas se reúne una vez al mes, generalmente al cierre, y “revisa” el manejo de los fondos públicos que el Ejecutivo realizó en el mes que finaliza.

El Tribunal de Cuentas no realiza una tarea de control anticipada, sino simplemente termina avalando con su intervención al ejecutivo. Si existe alguna observación sobre los gastos, esto es informado en los libros de actas y circularizado al ejecutivo para su posterior corrección.

Obviamente, es de suponer, que un manejo fraudulento de fondos detectado por el Tribunal de Cuentas, activaría los mecanismos de difusión y posibles acciones legales al respecto, lo cierto es que aquí también muchas veces se acude al paraguas de la legalidad que brinda una mayoría política dentro del órgano, y se desperdicia un espacio de intercambio de ideas que, sin dudas, colaboraría a un manejo eficiente de las arcas municipales.

Es el Departamento Ejecutivo Municipal el encargado de vigilar la disposición de fondos, mantenerse informado, evitar desviaciones y usos indebidos del gasto público, pero sin dudas sería muy prudente tener intervención permanente de quien es el órgano dispuesto para brindar información sobre la cuentas locales, es decir el Tribunal de Cuentas, quien a su vez es el obligado a mantener informado al Concejo Deliberante sobre el estado de cuentas del municipio, cerrando así un círculo informativo que apunta a eficientizar el manejo de fondos públicos.

El Tribunal de Cuentas es, sin lugar a dudas, quien debe velar por el correcto manejo de las arcas locales, así lo estipula la Ley Orgánica Municipal 8.102, en su art. 84, donde se establecen sus atribuciones y deberes, constituyendo el control legal del manejo de los fondos públicos. Ahora bien, al margen de la legalidad, las administraciones locales en esencia no comprenden qué es el presupuesto, cómo se elabora y cómo se ejecuta.

Si bien el presupuesto tiene componentes eminentemente técnicos sobre los que existen normas y reglamentos redactados para un público minoritario como economistas, administradores y contadores; no es menos

cierto este instrumento expresa decisiones sobre las políticas tributarias y prioridades de gasto, hechos que no deberían quedar en manos de unos pocos.

Al margen de las meras expresiones de voluntad que vimos reflejadas en las diferentes declaraciones internacionales vertidas anteriormente, y de contar con todos los resortes legales necesarios para su implementación, la apertura del gobierno local hacia la comunidad parece ser más enunciativa que real, y el involucramiento del vecino común en los asuntos del estado son una mera expresión de deseo.

Por ello, es necesario comprender que el proceso de elaboración, ejecución y fiscalización del presupuesto municipal debe basarse en la visión de futuro, los objetivos, las necesidades y las demandas de los ciudadanos, por lo que esos aspectos deben quedar reflejados en el presupuesto para garantizar su ejecución y el arribo a las metas trazadas.

#### **4.3. Propuestas.**

Teniendo en cuenta los conceptos vertidos en el desarrollo de este trabajo, y a efectos de ofrecer herramientas que plasmen la voluntad política de los gobernantes locales esmerados en desterrar viejas prácticas enquistadas la gestión municipal, encaminando el estado local hacia metas consensuadas con la ciudadanía y transparentando el manejo de los fondos públicos, se desarrollan a continuación cinco herramientas destinadas a viabilizar la concreción de los objetivos buscados:

- Manual de Teoría Básica sobre Recursos y Presupuestos Locales.
- Ordenanza de Transparencia y Participación Ciudadana.
- Oficina Municipal de Información Pública - OMIP
- Manual Práctico de Presupuesto Participativo - PP
- Auditor Público Ciudadano - APC

# **"Manual de teoría básica sobre Recursos y Presupuestos Locales"**

### **4.3.1. Manual de Teoría Básica sobre Recursos y Presupuestos Locales.**

#### **4.3.1.1. Aspectos Generales**

Al referirnos a “recursos municipales”, podemos mencionar los recursos humanos (autoridades electas, personal administrativo, operarios, etc.), los recursos técnicos (saberes y conocimientos puestos a disposición de la gestión y los instrumentos necesarios) y por último los recursos financieros (fondos necesarios para que el estado local cumpla sus funciones).

Esta clasificación previa nos permite aclarar, que en el desarrollo de este trabajo, al hablar de recursos municipales nos referiremos a recursos financieros, sin menoscabar la importancia de los otros grupos, sino que nos circunscribimos a la temática de interés del presente.

#### **4.3.1.2. Fuentes de Recursos Municipales**

Los ingresos municipales provienen de distintas fuentes sobre las que la corporación local tiene mayor o menor posibilidades de intervenir a efectos de optimizar la dotación de recursos, así pues, tendremos fondos que provengan de otros niveles del Estado (transferidos), otros producto de sus posibilidades de endeudarse (créditos), otros que efectivamente controla directamente provenientes del ejercicio de las funciones y potestades del municipio para con sus contribuyentes (propios), también los habrá eventuales e imprevistos (donaciones, legados), extraordinarios (subsidios), etc.

Dentro de los trasferidos encontraremos los aportes que efectúa el Estado Nacional o Provincial destinados a obras locales puntuales o de otra índole; los que resulten de convenios intermunicipales; los provenientes de la coparticipación de impuestos provinciales y nacionales; etc.

Formando parte de los recursos los propios, estarán aquellos resultantes del ejercicio de sus funciones y potestades tenemos las tasas, derechos y

contribuciones, lo producido por la prestación directa o a través de terceros de servicios públicos, los provenientes del ejercicio de su poder de policía (multas, inspecciones, etc.);

Los recursos también podrán provenir de la venta de bienes municipales, renta de bienes propios, derechos administrativos, contribuciones por mejoras debido a la revalorización consecuencia de una obra pública, etc.

Como vemos, el universo de fuentes de recursos locales es muy amplio y variado, pero debido a su peso relativo en la totalidad de ingresos municipales, reduciremos estas clasificaciones a dos grandes grupos para su análisis:

- recursos propios: tasas, derechos y contribuciones.
- recursos transferidos: coparticipación federal de impuestos.

#### **4.3.1.3. Recursos Propios**

Dentro de esta otra categoría se encuentran, como se mencionó, aquellos provenientes del pago efectuado por el contribuyente como consecuencia del ejercicio del poder recaudatorio del estado local, ya sea como contraprestación a un servicio recibido por el vecino, por el ejercicio del poder de policía del municipio en su rol de contralor o garante del cumplimiento de la legislación local, etc. Integrando esta fuente de recursos locales encontramos:

- Tasas o derechos: tributos exigidos por la realización de determinados hechos administrativos o la prestación de ciertos servicios públicos brindados por el municipio y que generalmente brindan la satisfacción de una necesidad del vecino (requisito no excluyente). Ejemplos: tasa por alumbrado, barrido y limpieza (ABL), tasa mantenimiento cementerio, derechos de publicidad y propaganda, derechos por venta ambulante, etc.



- Impuestos: tributos exigidos por actuaciones o conductas en general desarrolladas o realizadas por los ciudadanos, y que ponen esencialmente de manifiesto cierta riqueza con su realización. Ej: impuesto automotor (patente)
- Contribuciones por mejora: tributos exigidos por la realización de obras públicas o mejora de servicios beneficiando al sector de la población alcanzado por esta intervención del estado, siendo éste en consecuencia los que desembolsan el tributo. Ejemplo: contribución para cordón cuneta, contribución para ampliación de alumbrado público, etc.

#### **4.3.1.4. Recursos Transferidos**

En Argentina, como en casi todos los países del mundo, no existe correspondencia entre la participación en el gasto de cada nivel del Estado y la participación en los recursos, por ende, para financiar esa brecha entre ingresos y egresos entre los distintos niveles estatales se instrumenta lo que se denomina coparticipación federal impositiva. Así pues, el gobierno nacional coparticipa sus ingresos con las provincias y estas a su vez a los gobiernos locales de su jurisdicción.

Esta transferencia de fondos provenientes de la recaudación impositiva de los niveles superiores del Estado, tiene dos fases en su proceso de asignación a los niveles inferiores:

- ✓ Una distribución primaria donde se estipula que parte del total coparticipable pertenece al gobierno superior y cuánto se transferirá a los niveles inferiores del Estado.
- ✓ Una distribución secundaria, que establece de qué manera se repartirá entre los gobiernos provinciales o municipales involucrados, el total recibido en la distribución primaria.

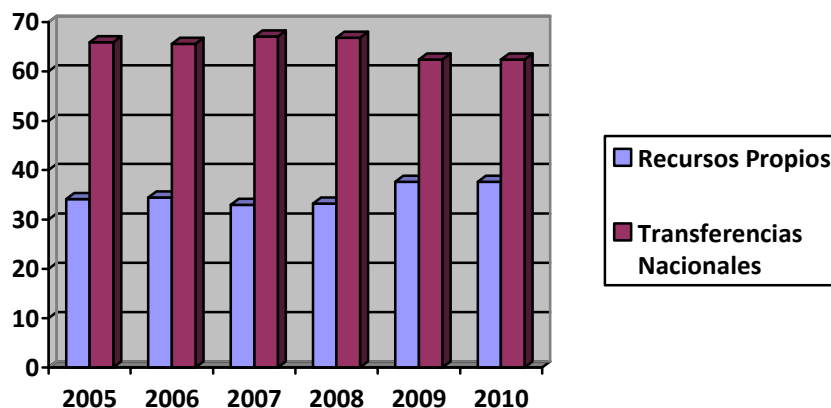
Esa distribución secundaria puede realizarse siguiendo dos tipos de criterio, uno devolutivo y otro no devolutivo. El primero consiste en devolver lo que cada uno aportó a la masa coparticipable por medio de índices,

coeficientes, etc. El criterio no devolutivo persigue otra finalidad que no es devolver lo aportado en otras jurisdicciones, sino que procura financiar los servicios a cargo de los gobiernos que reciben los fondos y guardan relación con los gastos propios de los servicios a prestar, la cantidad de habitantes, la densidad poblacional, capacidad económica del prestador y de la población a servir, etc., es decir este criterio es de corte netamente redistributivo.

En un sistema como el de nuestro país, donde la mayor presión fiscal es ejercida por los organismos nacionales, seguido de los provinciales y relegando al último lugar a las administraciones locales, este sistema de transferencias es de vital importancia para el ejercicio de las actividades del estado, siendo impensado poder prescindir de su análisis.

Esta dependencia se exterioriza, por ejemplo en el siguiente gráfico con datos sobre los ingresos tributarios totales anuales de la Provincia de Córdoba:

#### Participación Porcentual en los Ingresos Tributarios



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Finanzas de Córdoba

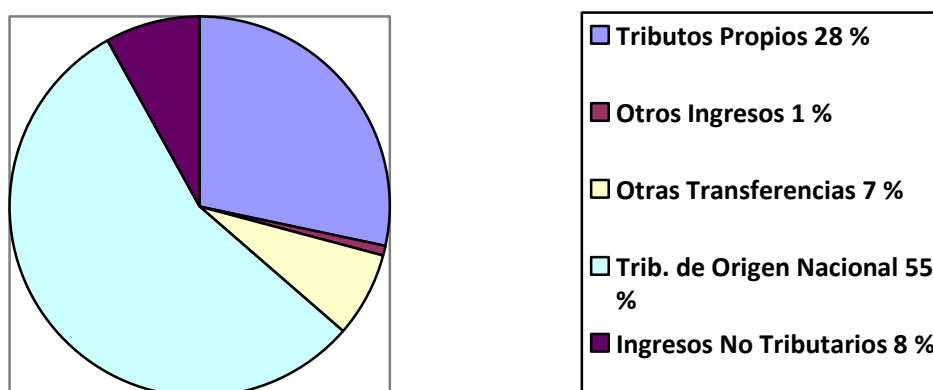
(<http://www.cba.gov.ar/vercanal.jsp?idCanal=64306>)

En esta misma línea de análisis, el IARAF<sup>5</sup>, con datos extraídos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (Ministerio de Economía de

<sup>5</sup> Instituto Argentino de Análisis Fiscal

la Nación), analizó la estructura de financiamiento del ponderado de las veintitrés provincias argentinas (excluida la Ciudad Autónoma de Buenos Aires):

#### Estructura de Financiamiento de las provincias argentinas



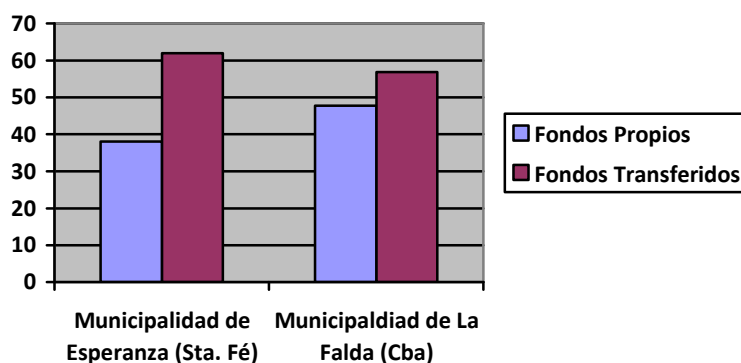
Fuente: IARAF - Datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

En el ámbito de la Provincia de Córdoba, la Ley 8.663, que reglamenta el esquema de Coparticipación entre la Provincia y los Municipios y Comunas de Córdoba, establece los criterios necesarios para la distribución de los recursos provinciales y nacionales. La misma determina que, de la Masa de Recursos Coparticipables (obtenida por la suma del impuesto a los Ingresos Brutos, el impuesto Inmobiliario Urbano y los recursos de la Coparticipación Federal) el 80% pertenece a la Provincia, mientras que el 20% restante corresponde a los Municipios y Comunas que conforman el territorio provincial.

Del porcentaje a distribuir entre las Comunas y Municipios, el 80,5% se entrega a los Municipios quienes deberán repartir el 21% en partes iguales y el 79% en función de la proporción del número de habitantes. Por otra parte, las Comunas, quienes reciben el 3% (del 20% anterior) deben repartirlo 50% en partes iguales y el 50% restante en proporción al número de habitantes. El 16,5% restante se envía a distintos fondos de uso específico (12% Fondo de Descentralización, 3% Fondo de Gastos de Capital, 1,5% Fondo de Emergencia). El criterio central del esquema de Coparticipación provincial es el Poblacional.

Situación similar enfrentan los gobiernos locales en relación a los fondos transferidos, por citar dos ejemplos, el municipio de Esperanza (Santa Fé), en su ejecución presupuestaria a finales de 2010 evidencia un 38 % de sus ingresos provenientes del ámbito local mientras un 62 % son recibidos de otras jurisdicciones y la Municipalidad de La Falda (Córdoba), en su ejecución presupuestaria al mes de julio de 2010, refleja que del total de sus recursos, el 47,75 % son de propia jurisdicción, mientras que el 52,25 % restante son de otras jurisdicciones y de ellas el 56,84 % son en concepto de aportes no reintegrables.<sup>6</sup>

### ***Ingresos según jurisdicción de origen de los fondos***



**Fuente:** Elaboración propia (ver nota al pie)

Como vemos, es evidente el importante peso específico que tienen en las arcas locales los ingresos provenientes de otros niveles del Estado no obstante lo cual, es poco lo que se puede innovar en esas transferencias desde el accionar del gobierno local. La tarea simplemente se limita a mantener actualizados los parámetros sobre los que se basa la distribución, hacer un seguimiento periódico de los montos transferidos y su determinación, y efectuar los reclamos administrativos y/o judiciales pertinentes ante divergencias que pudieran existir.

Otro ítems de gran importancia a considerar, son los aportes no reintegrables, tanto del gobierno nacional como provincial (Ayudas del Tesoro Nacional – Ayudas del Tesoro Provincial, comúnmente denominadas ATN o

<sup>6</sup> Porcentajes elaborados en base a la información disponible en las páginas oficiales de ambos municipios [www.e-esperanza.gov.ar](http://www.e-esperanza.gov.ar) y [www.lafalda.gov.ar](http://www.lafalda.gov.ar)

ATP), que si bien son un resorte de los estados nacionales y provinciales para hacer frente a eventuales problemas que escapan a lo planificado como por ejemplo una catástrofe natural o para de alguna manera compensar desequilibrios socio económicos en un país tan diversificado como Argentina, desafortunadamente en muchas ocasiones es utilizado como un fondo compensador de afinidad política entre nación y provincia y entre estas y los municipios.

Luego de esta mención sobre los ingresos provenientes de otras jurisdicciones (transferencias vía coparticipación impositiva o ayudas no reintegrables), referencia que no podíamos obviar debido a su peso específico en la realidad del financiamiento local, llegamos a una primera conclusión: la base para alcanzar la independencia económica que permita ejercer la autonomía financiera que mencionamos es, sin lugar a dudas, fortalecer la recaudación local, a efectos de no depender en forma excesiva de los recursos provenientes de otros niveles del estado.

#### **4.3.1.5. Presupuestación**

##### **4.3.1.5.1. Aspectos Generales**

En el punto 2.1 se plantearon tres interrogantes referidos a la gestión de los recursos del Estado, en este punto nos abocaremos a analizar otra de esas preguntas: ¿como gastar esos recursos de manera eficaz y eficiente?

Gestionar fondos nos solo implica un buen volumen de ingresos, sino que es un tema central establecer una priorización realista de las necesidades de gasto e inversión, en orden de importancia y urgencia, desde un planteamiento específico para cada realidad local.

En esta temática la planificación resulta ser una tarea necesaria e inevitable, y en tal sentido, la realización planificada de los gastos e ingresos

del Estado, tienen su reflejo institucional en la herramienta denominada Presupuesto.

#### **4.3.1.5.2. El Presupuesto, definición y características esenciales.**

En este punto, podemos referir que la Ley Orgánica Municipal 8.102 para su tratamiento dedica en forma íntegra el Título III, Capítulo II “Presupuesto” y en su artículo 69 nos expresa:

*“El presupuesto municipal prevé los recursos pertinentes, autoriza las inversiones y gastos, dentro de los que deberán tenerse en cuenta en forma prioritaria las retenciones fijadas por convenios con la Provincia, fija el número de agentes públicos y explicita los objetivos que deben ser cuantificados cuando la naturaleza de los mismos lo permitan.”*

Existen innumerables definiciones del término “presupuesto”, pero en general, todos los autores que procuraron definirlo, básicamente expresan en términos semejantes que “el presupuesto es un cálculo previo y un programa de acción elaborado por el Estado, para coordinar la aplicación de sus medios a la obtención de sus fines, dentro de un periodo de referencia, generalmente un año”.<sup>7</sup>

En líneas generales, el presupuesto es una herramienta normativa que permite prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal, estipular el uso de esos recursos y en definitiva, manejar adecuada y honestamente los fondos financieros del municipio.

No solo es garante del buen uso de los recursos, sino que tiene una doble función legal, velando primero por el adecuado manejo de las finanzas y en segundo lugar, respalda al responsable del gasto (intendente, secretario de finanzas, tesorero, etc.), acotando y dirigiendo la gestión de los recursos

---

<sup>7</sup> Hugo Araneda Dörr, “Finanzas Publicas”, Editorial Jurídica de Chile, Tercera Edición, 1994

locales, de manera que -de su correcta interpretación y acatamiento-, se deduzca la tranquilidad para el ejecutor del presupuesto, de que su accionar se encuentra amparado legalmente.

En otras palabras, podemos expresar que el presupuesto es un instrumento legal de carácter sistemático y cifrado de las previsiones de gastos y estimaciones de ingresos que el Estado confecciona con el fin de guiar el cumplimiento de sus metas establecidas en un período regular de tiempo.

Del análisis del párrafo anterior, podemos concluir que el presupuesto tiene cuatro características esenciales: los términos “previsiones” y “estimaciones” nos hablan a las claras del carácter **anticipativo** de este instrumento público. Luego el término “cifrada” nos da una idea del carácter **cuantificativo** de los datos a incluir. Al expresar “es un instrumento legal” hablamos del carácter **obligatorio**, ya que el Estado está legalmente exigido a su cumplimiento. Por último, el hecho del que el presupuesto se refiera a periodos regulares de tiempo, generalmente un año y coincidente con el año calendario, nos habla del carácter **regular** de su confección.

#### **4.3.1.5.3. Utilidad del Presupuesto.**

El presupuesto público es un instrumento legal, de gobierno, de administración y de planificación. Decimos que es un instrumento legal, ya que a partir de su aprobación estableciendo que se debe hacer, permite el control sobre lo hecho; es también una herramienta de gobierno, ya que permite un adecuado y oportuno proceso de tomas de decisiones; es también un instrumento de administración, ya que determina las responsabilidades sirviendo de guía de acción por parte de los distintos niveles de organización del sector público, y por último es un elemento de planificación, pues vincula en el corto plazo las necesidades de asignaciones financieras presentes en los programas y planes del gobierno.

#### **4.3.1.5.4. Formas de Presupuestación**

Existen diversas formas de agrupar, ordenar y presentar los recursos (ingresos) públicos estimados y las erogaciones (gastos) previstas, con la

finalidad de realizar análisis y proyecciones de tipo económico y financiero que se requiere en un período determinado a presupuestar.

El criterio que cada municipio debe seguir para elaborar su Presupuesto debe estar determinado por sus necesidades específicas, no obstante es muy importante que se siga un orden elemental para elaborarlo, de tal manera que sea comprensible y asegure el manejo adecuado, eficaz y honesto de los recursos del municipio.

Si bien existe una gran diversidad de maneras de confeccionar los presupuestos, nos limitaremos a profundizar sobre aquellas que son utilizadas mayoritariamente por las administraciones locales, analizando en forma separada la presupuestación de los ingresos públicos, para luego describir los métodos aplicables a la presupuestación del gasto.

#### **4.3.1.5.5. La presupuestación de los Ingresos Públicos.**

Las formas de ordenar la presupuestación de los ingresos públicos, son tres: teniendo en cuenta la periodicidad de los ingresos, considerando su clasificación económica, o bien haciendo referencia al sector de donde provienen. A continuación explicamos sintéticamente cada una de ellas:

- En base a la Periodicidad: Esta agrupa a los ingresos de acuerdo a la frecuencia con que el fisco los percibe. se clasifican en ordinarios y extraordinarios, siendo los ordinarios, aquellos que se recaudan en forma periódica y permanente, provenientes de fuentes tradicionales, constituidas por los tributos, las tasas y otros medios periódicos de financiamiento del estado. los ingresos, extraordinarios por exclusión, serían los que no cumplen con estos requisitos.
- En base a su clasificación económica: según esta clasificación los ingresos públicos se clasifican en corrientes y de capital. Los



ingresos corrientes son aquellos que proceden de ingresos tributarios, no tributarios y de transferencias recibidas para financiar gastos corrientes. Los recursos de capital son los que se originan por la venta de bienes patrimoniales y por uso del crédito.

- En base al sector de donde provienen: como ya desarrollamos en el punto 3.2, dependiendo de su origen, los recursos pueden ser de propia jurisdicción (impuestos, tasas y contribuciones) o bien de otras jurisdicciones (coparticipación impositiva, ayudas extraordinarias, etc.)

Es de uso común en las administraciones locales, la confección del presupuesto de ingresos combinando su clasificación económica y por lugar de procedencia, así pues dentro de los ingresos corrientes, encontraremos subagrupados por un lado los de propia jurisdicción y por otro los transferidos desde otras jurisdicciones.

#### **4.3.1.5.6. La presupuestación de los Gastos Públicos.**

De igual manera de lo comentado en relación a los ingresos, a la hora de organizar, agrupar y exponer los gastos previstos para el ejercicio a presupuestar, existe una alternativa de aceptación generalizada en la mayoría de los municipios -con las características de los analizados en este trabajo-, que consiste en combinar dos maneras de clasificar las erogaciones del municipio, por un lado tenemos la clasificación económica del gasto (corrientes y de capital) y por la otra que agrupa los mismos por afinidad, que es lo que conocemos como “objeto del gasto”.

Este nucleamiento según la similitud entre gastos forma subgrupos dentro de los grupos resultantes de la clasificación económica, y a su vez cada uno de ellos, está integrado por partidas que en definitiva son, a través de su concepto, la exteriorización concreta y comprensible de los gastos a realizar.

Esta forma de presupuestar va desde lo particular a lo general, comenzando desde las partidas individuales, sumalizando en el subgrupo

correspondiente y estos a su vez integrando el grupo económico al que pertenecen.

A continuación se expresan sintéticamente algunos conceptos de este modelo para su mejor comprensión:

#### Presupuesto por clasificación económica del objeto del Gasto:

Como su nombre lo indica, este presupuesto se organiza en base a la similitud o afinidad de los gastos que va a realizar el municipio. En su desarrollo encontramos los siguientes elementos:

**Grupos:** bajo este nombre se agrupan los gastos ordinarios y extraordinarios que el municipio realiza en un año fiscal. Estos pueden ser:

- Erogaciones corrientes: son los gastos indispensables y directos con los que funciona la administración municipal (salarios del personal, la utilización de equipos y materiales, gastos de mantenimiento, etc.)
- Erogaciones de Capital: desembolsos destinados a la realización de obras de beneficio colectivo o para la adquisición de equipos que contribuyan a mejorar la administración municipal. También incluye la amortización de pasivos del municipio.

**Subgrupos:** son aquellos gastos que debido a su naturaleza similar se agrupan componiendo un grupo. Así pues, el grupo de gastos corrientes está conformado por los siguientes subgrupos:

- Personal: gastos destinados a pagar las retribuciones al personal que desarrolla sus tareas habituales y normales en la administración municipal. (sueldos y jornales, gastos de representación, dietas, salario familiar, refrigerio, viáticos, suplementos, cargas sociales, ART, etc)

- Bienes de Consumo y Gastos de Mantenimiento: Son las asignaciones del presupuesto que cubren los gastos en insumos y materiales de uso corriente en el normal desarrollo de las actividades municipales. Son aquellos elementos que, como su nombre lo indica; son consumidos en el proceso de marcha diaria del municipio. También incluye los gastos destinados a cubrir el costo de las actividades municipales en la conservación y mantenimiento del patrimonio municipal (papelería y útiles de oficina, combustibles y lubricantes, repuestos en general, elementos de limpieza, etc.)
- Servicios: costos en que debe incurrir el municipio para poder gozar de la prestación de diferentes servicios (energía eléctrica, correos, asesoramientos, telefonía, internet, etc.
- Transferencias: erogación del estado donde no existe contraprestación a favor de este. Las transferencias pueden ser al sector privado, que constituyen sólo flujos monetarios que redistribuyen recursos (medicamentos, mejoramiento de viviendas, abonos escolares, etc) o bien al sector público, que son erogaciones que hace el municipio destinados a apoyar a las instituciones que prestan servicios sociales y de asistencia a la comunidad; como así también las actividades cívicas, culturales, productivas y recreativas del municipio. (Atención Primaria de la Salud, Colaboración al Sistema Educativo, Hogares de Ancianos, Fomento Cívico, Cultural y Deportivo, Guarderías, etc.). Este tipo de erogaciones, otrora extraordinarias, han pasado a ser parte innegable de las obligaciones a afrontar por parte de los gobiernos municipales como consecuencia del constante deterioro en

la calidad de vida de la población que ha diversificado en forma exponencial la tarea local.

Si analizamos el grupo de erogaciones de capital, veremos que el mismo está conformado por los siguientes subgrupos:

- Inversión Física: gastos destinados a la compra de bienes necesarios para el desarrollo de la actividad del municipio. (inmuebles, automotores, muebles y equipos de oficina, maquinarias y herramientas, etc.)
- Trabajos Públicos por Contratación: erogaciones que se hacen como pago a un contratista para que realice una obra municipal. Estas obras generalmente surgen de procesos de licitación o concurso de precios entre empresas privadas. (electrificación, mensuras, sistemas de potabilización y alcantarillado, viviendas sociales, etc.)
- Trabajos Públicos por administración: son erogaciones producto de la ejecución de obras públicas por parte del mismo municipio, es decir, son realizadas con personal municipal, maquinaria municipal, etc. (apertura de calles, remodelación de espacios verdes, ampliación de cementerio, etc.)
- Amortización de deuda: nuclea los pagos que cubren los compromisos de créditos asumidos por el municipio y cuya imputabilidad esté planteada en diversos ejercicios. (créditos internacionales, operaciones de leasing, fondos para viviendas, etc.)

**Partidas y conceptos:** La partida es el número que en base a una clasificación decimal, ordena los conceptos que componen cada

subgrupo. A su vez, el concepto es la descripción o nombre específico del gasto.

**Importe mensual y total anual del gasto:** el presupuesto debe llevar la ponderación económica mensual y acumulada anual de cada una de las partidas que integran el mismo, sumariada por subgrupos y grupos, para su correcta exteriorización y fácil comprensión.

Como vimos, la imposición legal se limita a exigir la presupuestación como base del manejo de los recursos públicos y nada dice sobre las técnicas presupuestarias a utilizar.

Al respecto cabe señalar que si bien a la hora de organizar, agrupar y exponer los ingresos y gastos previstos para el ejercicio, el municipio tiene libertad de optar entre las diversas técnicas presupuestarias existentes teniendo en cuenta sus necesidades y conveniencias, básicamente nuestro análisis se centra en las técnicas presupuestarias de mayor difusión y aceptación en la mayoría de las administraciones locales sin que ello impida la existencia de excepciones.

#### **4.3.1.5.7. Proceso Presupuestario.**

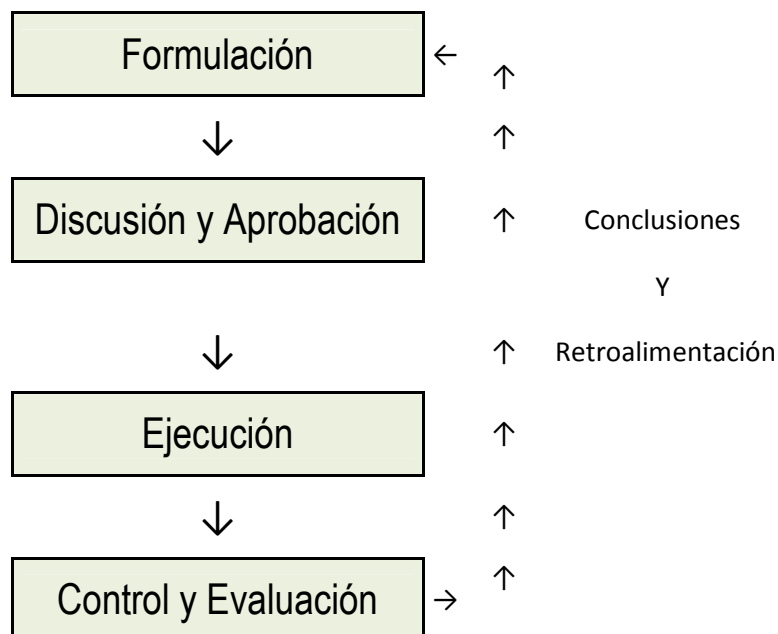
El proceso presupuestario, *involucra el análisis de las fuentes y recursos disponibles, la programación de la inversión, conforme a las prioridades definidas por la administración, y, finalmente, la ejecución de los gastos aprobados.*<sup>8</sup>

Es el proceso donde la sociedad, a través de sus representantes, discute los usos alternativos de los recursos públicos e intenta darles un uso eficiente en pos de maximizar la satisfacción de las necesidades del conjunto.

---

<sup>8</sup> Ramírez, H.F.: (2008) *Finanzas públicas*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2008c/465/](http://www.eumed.net/libros/2008c/465/)

Esta tarea está constituida por un conjunto de operaciones o procesos o etapas típicas que se desarrollan, siguiendo un orden determinado, y que concurren a un fin común, ellas son:



#### 4.3.1.5.7.1. Formulación.

La formulación del presupuesto (aun proyecto en esta etapa), consiste en reflejar en un documento las políticas definidas por la Institución en función de objetivos, metas preestablecidas, así como la asignación de los recursos de acuerdo con su disponibilidad, para el cumplimiento de esas metas y objetivos.

Como aspectos importantes a considerar en la formulación del proyecto de presupuesto están:

- Determinar las necesidades a satisfacer.
- Cuantificar esa necesidad
- Establecer las acciones a emprender para alcanzar esa satisfacción
- Conocer las actividades concretas para llegar a las metas propuestas.
- Cifrar el volumen de insumos requeridos.

- Establecer responsabilidades en la ejecución y administración de los recursos, etc.

En otras palabras, esta etapa consiste en tres temas centrales, establecer metas, programar acciones para alcanzarlas y asignar los montos necesarios, cifrando física y económicamente los recursos asignados.

En el ámbito de las administraciones locales objeto de este trabajo, la elaboración del presupuesto municipal esta reglada por la Ley Orgánica Municipal 8.102, que en su artículo 33º determina que el departamento ejecutivo (en forma exclusiva) es quien debe elaborar la iniciativa para su posterior tratamiento legislativo.

Es una etapa de corte técnico administrativo, donde se planifican las erogaciones que deberá enfrentar en el periodo presupuestado, valiéndose para ello de las estimaciones de ingresos pertinentes. Es una etapa que requiere un detallado trabajo contable y administrativo y de la colaboración del personal municipal de las áreas afines y de los técnicos que asesoran al departamento ejecutivo.

Como es de suponerse, el manejo de información actualizada, confiable y pertinente, es crucial para que esta etapa se desenvuelva de manera correcta y en los tiempos legales establecidos al respecto y si bien es una etapa de carácter técnico administrativo, como se expresó, es innegable la impronta política de quien elabora el proyecto, ya que será éste quien determine las líneas de acción a seguir.

EL ya citado art. 69 de la Ley 8.102 nos indica también que su ejecución comenzará el 1º de Enero y terminará el 31 de Diciembre de cada año y que podrá proyectarse el presupuesto por más de un ejercicio, siempre que no exceda del término del mandato del titular del Departamento Ejecutivo o de la Comisión.

No debe confundirse la posibilidad de proyectar un presupuesto por más de un ejercicio, con la opción de utilizar el mismo presupuesto por un período mayor al estimado. Proyectar a ejercicios futuros, es una tarea que se realiza al momento de la presupuestación, con las estimaciones de ingresos y perspectivas de gastos por más de un año (presupuestos plurianuales).

Generalmente la elevación por parte del ejecutivo del proyecto de presupuesto para el próximo ejercicio al Concejo Deliberante, es efectuada a partir del mes de Setiembre del año en curso, ya que la posibilidad de contar con las  $\frac{3}{4}$  partes de la ejecución presupuestaria actual, permite conocer el comportamiento aproximado de los ingresos y costos para el ejercicio siguiente, y a su vez, los tres meses que restan hasta fin de año garantizan (al menos teóricamente) su correcto debate y modificaciones para lograr su aprobación.

En este punto en especial, vale la pena mencionar que para aquellos casos en que no se llegue a respetar este cronograma de presentación (por negligencia, impuntualidad o voluntad), existe un mecanismo también contemplado en la Ley Orgánica 8.102, que en su art. 33, faculta al Departamento Ejecutivo a reconducir el presupuesto vigente al 31 de diciembre de cada año, extendiendo su vigencia hacia el ejercicio siguiente.

En tal sentido, la legislación no aclara el tiempo máximo de esa prórroga, por lo que es de entenderse, que de ser intención del Departamento Ejecutivo, esta reconducción sea llevada adelante hasta fines del próximo ejercicio.

En el supuesto caso de que en una fecha posterior al inicio del nuevo período con presupuesto reconducido, se tomase la iniciativa de generar un nuevo presupuesto, éste, una vez tratado y formalizada su aprobación, pasa a reemplazar al que se estaba utilizando, y su contenido generalmente es proporcional al tiempo que aun falta de transcurrir en el período vigente.

Esta prórroga en la vigencia del presupuesto, que es llevada adelante con un simple Decreto del Ejecutivo Municipal, es factible de convertirse en un



instrumento al cual recurrir cuando no se contó con el tiempo, o la información adecuada o bien no hubo voluntad política al respecto, para la pormenorizada confección del presupuesto municipal.

#### **4.3.1.5.7.2. Discusión y Aprobación.**

Esta fase se puede dividir en dos instancias, una interna y otra externa, y si bien ambos ámbitos pertenecen a la misma corporación, esta calificación se refiere a la facultad o no de formular el proyecto presupuestario.

- El debate interno comienza de abajo hacia arriba en la estructura organizacional, pasando por los diferentes niveles de decisión, hasta llegar al Departamento Ejecutivo para su incorporación al proyecto. El análisis consiste en verificar las justificaciones de las solicitudes de recursos, así como valorar la verdadera capacidad institucional de llevar a cabo lo planeado.
- La aprobación externa (sanción) le compete a las autoridades legislativas, es decir a los Concejos Deliberantes, quienes mediante la sanción de la Ordenanza correspondiente, dan imperio legal al hasta entonces proyecto. El proceso de aprobación supone una gran responsabilidad ya que consiste en revisión que hace el municipio de los ingresos estimados y gastos previstos para el próximo ejercicio fiscal.

Para el caso de los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba, la Ley Orgánica Municipal 8.102, en su Art. 30º inciso 18, establece que es facultad del Concejo Deliberante la sanción del presupuesto municipal. Este proceso supone analizar que los gastos estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos que dispone el municipio para el mismo ejercicio.

También, por imposición del mismo articulado, el órgano legislativo deberá velar por el cumplimiento de los preceptos vertidos en el art. 71 de la Constitución Provincial que expresa: *“el sistema tributario y las cargas públicas se fundamentan en los principios de la legalidad, equidad, capacidad contributiva, uniformidad, simplicidad y certeza...”*

Por su autonomía, la municipalidad es la encargada (a través del Concejo Deliberante) de aprobar su Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos, de acuerdo con las facultades que le otorga la Ley Orgánica Municipal. El Concejo Deliberante en sesión legislativa procede a debatir el proyecto recibido del ejecutivo, pudiendo solicitar las aclaraciones y modificaciones que el cuerpo deliberativo crea oportuna.

El proceso de aprobación requiere doble lectura y una audiencia pública entre ambos tratamientos, que deben darse con no menos de quince días de intervalo entre la primera lectura (entrada) y la segunda lectura (aprobación).

#### **4.3.1.5.7.3. Ejecución.**

Tanto las etapas de formulación, como la de discusión y aprobación se realizan previamente al ejercicio fiscal presupuestado. La fase de ejecución, en cambio, es llevada adelante durante el desarrollo del año fiscal presupuestal y consiste en procurar los ingresos estipulados y poner en marcha las actividades y proyectos mediante la disposición de fondos previstos, respetando las limitaciones y valiéndose del marco legal constituido por este instrumento público.

En esta etapa también, y a consecuencia del propio dinamismo de las actividades y recursos presupuestados, puede darse (y de hecho es normal y cotidiano) que lo real difiera de lo esperado, ya sea por ingresos que no se percibieron, costos que se incrementaron, indemnizaciones imprevistas, etc., para lo cual existen mecanismos de modificación presupuestaria y de compensación de partidas, siendo el primero perfeccionado con la intervención del órgano legislativo a través de la ordenanza de modificación presupuestaria respectiva. Para el caso de compensación de partidas presupuestarias, la misma se instrumenta a través de un decreto del poder ejecutivo, pero en este último caso, solo se admite la movilidad de partidas dentro del mismo objeto del gasto.

La ejecución presupuestaria termina con el cierre y liquidación del presupuesto, en base a los ingresos recibidos y los pagos efectuados al 31 de diciembre del año presupuestado, debiendo remitir al Tribunal de Cuentas Municipal el balance anual, según lo establece el Art. 49 inc. 14) de la Ley Orgánica Municipal, cuando dice:

*“Corresponde al Departamento Ejecutivo:.....14) Remitir al Tribunal de Cuentas el balance anual dentro de los sesenta (60) días de terminado el ejercicio”*

Por último, cabe señalar que es el Tribunal de Cuentas quien elevará al Concejo Deliberante el informe correspondiente, según lo establece el Art. 84 inc. 5), que expresa:

*“Son atribuciones y deberes del Tribunal de Cuentas: .....5) Dictaminar ante el Concejo Deliberante, dentro de los sesenta (60) días de haber sido recibida, sobre la Cuenta General de la Municipalidad.”*

Siendo este informe un elemento de gran importancia al momento del debate y aprobación de los próximos presupuestos municipales, ya que indicaran al cuerpo legislativo los desvíos producidos, la sobredimensión de los ingresos oportunamente proyectados, los proyectos y programas alcanzados, etc.

#### **4.3.1.5.7.4. Evaluación y Control.**

El proceso de evaluación presupuestaria, consiste en el análisis de los ingresos y gastos ocurridos en relación a los estimados, haciendo también una evaluación de la eficacia y eficiencia de las acciones llevadas adelante, logros obtenidos y metas alcanzadas.

La finalidad de este proceso evaluatorio es la determinación de desviaciones entre lo real y lo estimado para el ejercicio, analizar en forma integral la ejecución presupuestaria y poder retroalimentar el ciclo

presupuestario, ya sea para el periodo en curso (con evaluaciones parciales durante el ejercicio) o bien como base para la formulación del proyecto de presupuesto para el periodo siguiente.

Se trata de evaluar no solo de forma cuantitativa los números expuestos, sino que también posibilita una evaluación cualitativa sobre los niveles de ejecución de los ingresos y de los gastos.

El control de la legalidad es ejercido por el Tribunal de Cuentas Municipal, quien además de los análisis y comparaciones que venimos planteando, debe velar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias, haciendo también una evaluación desde una perspectiva jurídica.

En otras palabras, el control presupuestario es un proceso que permite evaluar la actuación y el rendimiento de cada área, el resultado de cada partida, etc., ya que permite establecer comparaciones entre las realizaciones y los objetivos iniciales plasmados en el presupuesto, y determinar las denominadas variaciones o desviaciones y actuar en consecuencia.

La presupuestación y el control son procesos complementarios dado que la presupuestación define objetivos, los cuales tienen valor cuando exista un plan y recursos para alcanzarlos, mientras que el control es la comparación entre la programación y la ejecución, debiendo realizarse en forma sistemática y regular.

El manejo de los elementos y etapas relacionadas al presupuesto es un tema central si se busca alcanzar una gestión local exitosa. En el ciclo presupuestal se debe contar con el involucramiento y compromiso de las autoridades, empleados, instituciones locales y ciudadanos, a efectos de que este instrumento de disposición y aplicación de recursos económicos de la comunidad en su conjunto sirva como guía para un uso racional, equitativo, eficaz, eficiente, legal, participativo y transparente de las arcas públicas locales.

#### **4.3.1.5.8. Participación Ciudadana en la Presupuestación y el Control.**

##### **4.3.1.5.8.1. Aspectos Generales.**

La Democracia participativa o semidirecta es una expresión amplia, que se suele referir a formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa.

Puede definirse con mayor precisión como un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas.

La participación ciudadana significa la intervención directa de la ciudadanía en las actividades públicas, sin la intervención de estructuras partidarias y que excede ampliamente el solo ejercicio del derecho al voto.

Lliset Borrell,<sup>9</sup> define participación como *“...el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la Administración Pública sin integrarse en las estructuras burocráticas (...).”*

El principio de participación política democrática desempeña un rol de relevancia en el sistema internacional de protección de los derechos humanos que surge luego de la segunda Guerra Mundial.

Según el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>10</sup> *“Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”*; en tanto que según el art. 20 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>11</sup>, *“Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes”*.

---

<sup>9</sup> F. Lliset Borrell, Doctor en Derecho, Profesor y Urbanista, Universidad de La Rioja, España.

<sup>10</sup> Declaración formulada por la Organización de Naciones Unidas, el 10 de Diciembre de 1.948.

<sup>11</sup> Declaración formulada por la Organización de Estados Americanos en 1.948.

A su turno, el Art. 23.1.a de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>12</sup> establece que *“todos los ciudadanos deben gozar del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”*, fórmula que también contiene el Art. 25.a del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>13</sup>

Nuestro sistema de participación democrática, representativa o indirecta, generalmente se limita a la intervención electoral periódica en la que el pueblo elige sus representantes a través del sufragio universal, sistema que por diversas causas –desconfianza en los partidos políticos, falta de transparencia en la gestión pública, ausencia o insuficiencia de rendición de cuentas de los funcionarios- sufre una crisis ya de larga data en todos los niveles estatales.

La participación ciudadana aumenta en la medida en que disminuye el tamaño de la comunidad política, por lo tanto es innegable que por la proximidad territorial y personal que caracteriza al municipio, en él se posibilita una mayor y más espontánea participación de sus vecinos en la decisión de los asuntos públicos.

Es el espacio local el más favorable para la correcta articulación entre democracia representativa y participativa, en él deben generarse e impulsarse diversos mecanismos institucionales, oportunidades de discusión, opinión y decisión en torno a las cuestiones de su vida cotidiana, favoreciéndose así el control de la ciudadanía sobre el gobierno.

Según la Agenda Municipal Latinoamericana, iniciativa desarrollada por FLACMA<sup>14</sup>, los gobiernos locales son una escuela abierta de civismo y democracia al ser la representación más cercana que tienen los ciudadanos de sus intereses y aspiraciones.

---

<sup>12</sup> Organización de Estados Americanos, San José de Costa Rica, Noviembre de 1.969

<sup>13</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU, 23 de marzo de 1.976

<sup>14</sup> Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones

En la Declaración Final del Congreso Fundador de CGLU <sup>15</sup>, los alcaldes, líderes y representantes de las ciudades y gobiernos locales del mundo, de pequeñas, medianas y grandes ciudades, metrópolis y regiones, se fijaron el compromiso genérico de “promover la participación” (Punto 21) y el más específico de “profundizar la participación ciudadana en los niveles de decisión local” (Punto 46).

Hoy día más de un centenar de municipios de nuestro país han dictado su propia carta orgánica y si bien el sistema representativo impuesto por la Constitución de la Nación debe ser garantizado, estas normativas creadas o las administraciones locales han tratado de complementar y mejorar los aspectos relacionados a la participación ciudadana.

En varias de esas normas supremas locales se incluye a la participación entre los fines del Preámbulo como derecho de los vecinos o como deber de los mismos, mientras que en otros textos aparece como deber del municipio promover la participación de los vecinos en los asuntos de incumbencia municipal y en otros se reconoce esa participación de los vecinos en los asuntos de interés general.

Beatriz Alejos Garmendia expresa, *“La auditoría pública, con sus diferentes alcances, pretende ser una herramienta que facilite la adecuada respuesta a esa petición de responsabilidad, ya que puede garantizar una evaluación objetiva de la gestión pública desarrollada”*. <sup>16</sup>

De entre todos instrumentos que permiten vehiculizar esta participación vecinal cabe destacar el presupuesto participativo, el que nos permite dimensionar el importante rol le cabe al ciudadano en los procesos de toma de decisiones sobre los recursos disponibles y la planificación del gasto local a la luz de la normativa vigente en los municipios argentinos.

---

<sup>15</sup> Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – Congreso Fundador, París, 5 de mayo de 2.004

<sup>16</sup> Beatriz Alejos Garmendia, Auditoría de la Gestión Pública: Una Propuesta Metodológica, Instituto Vasco de la Administración Pública, Diciembre de 2.002

#### 4.3.1.5.8.2. Presupuesto Participativo.

“El presupuesto participativo es un espacio de concertación por el cual las autoridades de los Gobiernos Locales así como la población, debidamente representada; definen en conjunto, a través de una serie de mecanismos de análisis y de toma de decisiones, cada uno desde su ámbito, y de acuerdo a las decisiones adoptadas en cada una de las fases previstas para la realización del Proceso del Presupuesto Participativo; cómo y a qué se van a orientar los recursos”<sup>17</sup>

En otros términos, podemos decir que el presupuesto participativo es un proceso a través del cual los ciudadanos y sus gobernantes generan un espacio de consenso para establecer las prioridades presupuestarias, basando esta práctica de democracia participativa en los siguientes principios:

- Deliberación democrática: El presupuesto participativo es un ejercicio de democracia directa, voluntaria y universal, a través del cual los ciudadanos deliberan y participan activamente en la asignación de los recursos públicos y en el diseño y fiscalización de las políticas sociales. Los ciudadanos dejan su rol de simple electores para pasar a ser protagonistas de la gestión pública.
- Participación: A través del presupuesto participativo el gobierno promueve el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación de las organizaciones de la sociedad civil y del conjunto de los ciudadanos en la programación presupuestaria, en concordancia con planes de desarrollo concertados a diversas escalas institucionales pero con énfasis en la realidad local.
- Transparencia: El gobierno asume el compromiso de brindar la información referida a principales fuentes de ingresos,

---

<sup>17</sup> Definición publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas, Perú, 2005



principales egresos anuales, planes y obras en desarrollo, deudas, etc., para que los ciudadanos puedan acceder a un nivel apropiado de información que permitan una deliberación fundada sobre los recursos locales.

- Equidad: Este proceso debe estar abierto a la participación de todos los ciudadanos interesados, sin discriminaciones de carácter político, ideológico, de género, religioso, racial o de cualquier otra naturaleza. La esencia misma del presupuesto participativo es el respeto a la diversidad de opiniones.
- Objetividad: La asignación de recursos públicos no se basa en el favoritismo político o de cualquier otro orden, sino en criterios técnicos objetivos y transparentes acordados a priori entre el gobierno y los ciudadanos.
- Eficacia y eficiencia: El proceso de deliberación está orientado a la adopción consensuada de objetivos, metas y planes concretos, procurando optimizar el uso de los recursos existentes.
- Compromiso gubernamental: La participación de la sociedad civil en el proceso de presupuestación pública se fundamenta en los compromisos gubernamentales de respeto a los acuerdos o compromisos concertados, y de rendición de cuentas regular y objetiva, incluyendo la fundamentación de eventuales omisiones o desviaciones causadas por impedimentos legales, técnicos, económicos o de cualquier otro tipo.

La participación directa, voluntaria y universal de la población es la que define en forma consensuada con las autoridades gubernamentales la distribución de los recursos existentes, contraponiéndose al sistema tradicional de disposición donde la autoridad de turno es quien decide e impone el destino

final de ellos. Es un proceso innovador de gestión pública en el que los ciudadanos se involucran directamente en las decisiones político-institucionales constituyendo un espacio de aprendizaje de una nueva cultura política.

Esta forma de presupuestar tiende a la inclusión, la justicia social y la equidad, transparenta el manejo de las arcas locales y fortalece el vínculo municipio/vecino.

Introducido por la municipalidad de Porto Alegre (Estado de Río Grande do Sul, Brasil) en 1989, el éxito de las experiencias de más dos décadas “*orçamento participativo*” en decenas de municipalidades y estados con gobiernos de Partido de los Trabajadores (PT) hizo que este instrumento de democratización de la gestión de la Administración Pública y de construcción de ciudadanía llegara a otras ciudades de América Latina y Europa.

En Argentina lo prevén varias cartas orgánicas dictadas en los últimos años: Resistencia -2000- (Arts. 197 a 199), Leandro N. Alem -2001- (Art 47), Ushuaia – 2002- (Arts. 55 y 96), Fray Mamerto Esquiú -2004- (Art. 172), Esquel -2005- (Arts. 75 y 76), Río Grande -2006- (Art. 72) y Bariloche -2007- (Arts. 111 y 118).

En la carta orgánica de la Ciudad de Resistencia, Provincia de Chaco, se aclara que esta forma de participación ciudadana debe darse en todas las etapas que implica el presupuesto anual: “elaboración, definición, acompañamiento y control” del mismo. (Art. 198).

Para hacer más genuina esta forma de participación ciudadana es menester asegurar que los ciudadanos tengan un efectivo acceso a la información. Por ello, cabe señalar que a través de su carta orgánica el municipio de Río Grande en su art. 72 se compromete a asegurar, en materia presupuestaria, “además de la participación en la formulación de metas y prioridades presupuestarias, los procedimientos para un adecuado contralor comunitario de la ejecución presupuestaria y la difusión del régimen participativo para la planificación presupuestaria, la generación, sistematización

y libre acceso a la información pública de manera completa, veraz, adecuada y oportuna”. Y en su art. 30 lo refiere como necesario complemento al derecho que tienen todos los habitantes de requerir y recibir información pública en forma completa, veraz, adecuada y oportuna sobre el estado de los ingresos, gastos, disponibilidades, del balance sobre la ejecución del presupuesto y la ejecución de políticas municipales”.

Con igual propósito, en Esquel, en su carta orgánica, se establece que el presupuesto, una vez promulgado y publicado en el Boletín Oficial Municipal, es publicado de inmediato “en la página web oficial del Municipio, debiendo contener la información sintética suficiente para permitir una rápida y veraz comprensión general de sus previsiones y la analítica y necesaria para conocer la composición de cada rubro con razonable grado de detalle” (Art. 75).

Por su parte, la carta orgánica de Bariloche en su art. 111, prevé la realización de una audiencia pública que deberá desarrollarse antes de que el Concejo Deliberante apruebe el presupuesto y una vez aprobado deberá ponerse a disposición de la población en lugares adecuados del Municipio.

También la carta orgánica de Resistencia, en su art. 199, establece que el gobierno municipal debe “poner a disposición de los vecinos la información y los medios necesarios para el proceso y seguimiento de la ejecución presupuestaria”

Como último ejemplo citamos la ciudad de Fray Mamerto Esquiú, provincia de Catamarca, donde el art. 172 de su carta orgánica establece que la administración municipal debe implementar “procesos de concientización, capacitación y entrenamiento comunal y de las estructuras técnicas del Municipio, con el objetivo de contribuir a la formación vecinal en la participación de las definiciones y los controles presupuestarios”.

En base a lo explicitado hasta aquí sobre la presupuestación participativa, podemos llegar a inferir que esta práctica promueve la distribución de bienes y servicios públicos con mayor eficiencia y justicia social. Así mismo, contribuye a evidenciar los derechos y deberes de los individuos

como ciudadanos. Estos ciudadanos aprenden a negociar entre sí y con el gobierno, para la distribución y optimización del uso de recursos escasos.

El presupuesto participativo, al hacer explícita, transparente y equitativa la discusión de problemas, demandas y soluciones entre diferentes actores sociales y políticos, incluyendo a las autoridades de gobierno, deja poco espacio para el clientelismo y/o favoritismo político. Es a su vez una fuente de fortalecimiento del tejido social e involucramiento ciudadano en distintas instituciones de su territorio.

El presupuesto participativo es un espacio adecuado para que el gobierno comunique a la población las limitaciones presupuestarias a las que se ve sometido y priorice junto a la sociedad las medidas a impulsar, contribuyendo a su vez a la construcción de consensos entre sectores sociales con intereses contrapuestos.

El principal aporte de los Presupuestos Participativos es afianzar en la ciudadanía la idea de vecino activo, haciéndolo partícipe de la marcha de su ciudad, ya no en el rol de espectador sino como decisor sobre los asuntos públicos. Así mismo, dota de mayor transparencia y eficiencia a la gestión municipal, al compartir entre todos el debate sobre el destino de los recursos.

También mejora la relación comunicacional entre la administración local y los ciudadanos, generando espacios de interlocución entre autoridades, políticos, vecinos, instituciones intermedias, técnicos, comerciantes, obreros, etc., ya que posibilita la participación directa de todas las personas.

Por último decimos que el Presupuesto Participativo fomenta la reflexión activa y la solidaridad por cuanto todos los vecinos y vecinas tienen la oportunidad de conocer y dialogar sobre los problemas y demandas del resto.

Como vemos, los Presupuestos Participativos hablan de dinero, pero también de nuevos espacios de participación, de profundización democrática en la vida local, de participar para decidir. Este mecanismo de participación del ciudadano habla en definitiva de la apropiación de los asuntos públicos por

parte de la ciudadanía, lo que en el fondo constituye la esencia de la democracia.

#### **4.3.1.5.8.3. Control Público Presupuestario.**

Existe la obligación del funcionario público de actuar en forma transparente y rindiendo cuenta de sus actos, ya que el ejercicio de su función lo convierte en servidor de la sociedad, pero también existe (o debería existir) el ejercicio responsable del derecho ciudadano, y participar activamente en los asuntos que conciernen a la comunidad en su conjunto.

Las políticas públicas deben forjarse no como respuesta a intereses puntuales, sino como resultado del consenso entre los diferentes actores sociales, permitiendo que quienes son actores políticos se desenvuelvan con libertad pero acotados por el marco de estrategias generales aceptadas por todos los demás actores.

El control presupuestario, es un proceso que permite evaluar la actuación y el rendimiento o resultado obtenido en cada área, en cada partida, en cada ítem; para ello se deben establecer las comparaciones entre las realizaciones y los objetivos iniciales recogidos en los presupuestos, a las que suele denominarse variaciones o desviaciones.

El eje fundamental del control presupuestario se centra en la información necesaria acerca del nivel deseado de rendimiento, el nivel real y la desviación. Además es necesaria la acción para poner en marcha los planes y modificar las actividades futuras. El control presupuestario, por tanto, va mucho más allá de la mera localización de una variación.

La implantación de un mecanismo de control a través del presupuesto supone comparar los resultados con los correspondientes programas, y si no coinciden deberán analizarse las causas de tales diferencias.

En este contexto, pues, para ejercer un control eficaz debe considerarse que todo lo que ha sido objeto de una programación debe ser objeto de control, hay que analizar también los motivos de las desviaciones que pudieren detectarse, determinando también el sector responsable de dicha desviación.

Las desviaciones detectadas son una fuente de inspiración para presupuestaciones posteriores, ya que si dichas diferencias no son producto de maniobras dolosas personales, nos está reflejando un ineficiente proceso de planificación, ya que hemos sido demasiado ambiciosos en las metas planteadas, o muy optimistas en los recursos disponibles, o situaciones ajenas (crisis provinciales, conflictos, etc.) han descontextualizado nuestro presupuesto.

Cualquiera sea la causa, todo obliga a replantear el trabajo de cara a la nueva presupuestación a realizar en próximos periodos, o bien a replantear y modificar el presupuesto actual.

El sociólogo municipalista Domingo Matías<sup>18</sup>, sostiene que planificar en el ámbito local, es un ciclo compuesto por cinco pasos: conocer la realidad, fijarse objetivos, describir las acciones, presupuestar en forma participativa y evaluar el plan trazado, dando comienzo a un nuevo ciclo en el que debe corregirse errores del pasado y apuntar a la eficientización del nuevo proceso.

Por último cabe recordar que la base de un trabajo de control presupuestario eficiente es garantizar el acceso a la información y facilitar los procesos de control. La información no debe estar “disponible a solicitud” sino que verdaderamente debe poder accederse a ella de manera rápida, completa, oportuna, para garantizar una correcta auditoría.

---

<sup>18</sup> Domingo Matías, Cinco Pasos para la Planificación Local, Participación Ciudadana, 2.001

# **Ordenanza de Transparencia y Participación Ciudadana**

#### **4.3.2. Ordenanza de Transparencia y Participación Ciudadana.**

### **ORDENANZA Nº ...../2011**

#### **“GESTION MUNICIPAL TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVA”**

##### **Visto:**

La necesidad de dotar a la administración municipal de un instrumento legal que exteriorice la voluntad política de consolidar la democracia participativa en nuestro municipio, al tiempo de arbitrar los medios tendientes a transparentar la gestión municipal, ambos objetivos enmarcados en el afianzamiento de la relación bidireccional ciudadano - estado local.

##### **Y Considerando:**

El principio Constitucional de Autonomía Municipal plasmado en los art. 123 de la Constitución de la Nación Argentina y art. 180 de la Constitución de la Provincia de Córdoba.

Las facultades y procedimientos conferidos en la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba Nº 8.102 a este Cuerpo Legislativo

La importancia que a la participación ciudadana le otorgan distintos organismo internacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), Organización de Naciones Unidas (ONU), Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), entre otros.

Y considerando la falta de una normativa completa e integral que transparente el manejo de las arcas municipales y vehiculice los mecanismos de democracia semidirecta o democracia participativa de la comunidad en temas inherentes a la realidad del gobierno local de su territorio.

**EL CONCEJO DELIBERANTE**



## DE LA MUNICIPALIDAD DE .....

### SANCIONA CON FUERZA DE ORDENANZA

#### TITULO I

#### OBJETO Y AMBITO DE APLICACIÓN

##### Art. 1. Finalidad

Promover, establecer y regular los mecanismos que permitan la organización y el ejercicio de la participación ciudadana y la transparencia en la gestión municipal como ejes fundamentales del desarrollo local.

##### Art. 2 Objetivos

La Municipalidad, a través de esta ordenanza, pretende los siguientes objetivos:

- a) Facilitar el ejercicio de auditoría y transparencia en las relaciones entre gobernantes y ciudadanos.
- b) Promover la participación activa de la población como sujetos de derechos y deberes en su ámbito territorial.
- c) Fomentar la solidaridad entre los habitantes del municipio en pos de que prevalezca el bien común sobre el beneficio individual.

##### Art. 3 Ámbito de aplicación

La presente Ordenanza será de aplicación obligatoria en el radio municipal de la Municipalidad de ....., establecido por Ley Nro. ...., según lo estipulado por el Art. 3 de la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba N° 8.102 (en adelante LOM):

#### TITULO II

#### DISPOSICIONES GENERALES

## **CAPITULO UNICO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA**

### Art. 4 Conceptos y definiciones básicas:

Para los efectos de la presente Ordenanza, se entenderá por:

El Municipio: es la unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida sobre territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local.

La Participación Ciudadana: es el involucramiento ciudadano (individual o colectivo, directo o a través de las organizaciones e instituciones de nuestro territorio), en el proceso informativo, de consulta, de resolución, de ejecución y de control de las acciones del gobierno local.

Los Mecanismos de Participación Ciudadana: son todos aquellos medios de los que dispone la ciudadanía de conformidad a lo dispuesto LOM y la presente Ordenanza, para que la ciudadanía acceda a la información, opine, decida y contribuya en la ejecución y fiscalización de la labor de las autoridades y agentes de su municipio

La Transparencia: es el cultivo de relaciones de confianza y sinceridad entre quienes gobiernan y los ciudadanos, basado principalmente en el cumplimiento de las normas, el correcto ejercicio de competencias, el acceso a la información, la rendición de cuentas, el control y la participación ciudadana.

### Art. 5 Sujetos de la participación ciudadana

Se consideran sujetos de participación ciudadana:

a) Todos los vecinos del municipio, independientemente de su edad, sexo, religión, nivel de instrucción, etc., en los ámbitos que inciden directamente en el desarrollo de sus vidas;

b) Las asociaciones y organizaciones domiciliadas en el municipio;

c) El Gobierno Municipal y sus dependencias, como contraparte activa de la participación ciudadana.

#### Art. 6 Derechos de la ciudadanía

Sin pretender excluir los derechos y garantías constitucionales y los emergentes de las demás normas legales de superioridad jerárquica, y al solo efecto de colaborar a la interpretación de la presente Ordenanza, la Municipalidad destaca los siguientes derechos inherentes a la gestión pública local:

- Derecho a ser consultada
- Derecho a proponer
- Derecho de acceso a la información
- Derecho a la participación
- Derecho a decidir
- Derecho a controlar
- Derecho a denunciar

#### Art. 7 Deberes de la ciudadanía

Al margen de las obligaciones que pesan sobre los ciudadanos del territorio nacional y que tienen su origen en las constituciones nacional y provincial, y demás legislación vigente, y específicamente en la temática de esta Ordenanza, los vecinos y vecinas del municipio tendrán los siguientes deberes:

- Deber de cumplir con la representación para la que fuere electo.
- Deber de asumir sus responsabilidades en el ejercicio de sus funciones.
- Deber de rendir cuentas de los fondos municipales que administra.
- Deber de colaboración para facilitar la gestión municipal.
- Deber de cumplir y velar por el cumplimiento de la legislación vigente (leyes, ordenanzas, decretos, resoluciones, etc.)

## Art. 8 Mecanismos de participación ciudadana

En la presente ordenanza se establecen y reconocen como mecanismos de participación ciudadana los siguientes:

- 1) Iniciativa Popular
- 2) Referéndum
- 3) Revocatoria Popular
- 4) Audiencia Pública
- 5) Consejo Asesor Municipal
- 6) Voluntariado
- 7) Oficina Municipal de Reclamos
- 8) Oficina Municipal de Información Pública
- 9) Cabildos abiertos
- 10) Sesiones públicas del Concejo Deliberante
- 11) Presupuesto Participativo
- 12) Centros Vecinales

### **TITULO III**

### **DERECHOS DE LA CIUDADANIA**

#### **CAPITULO I**

#### **DERECHO A SER CONSULTADA Y PROPONER**

### Art. 10 Consulta Ciudadana

Los vecinos tienen derecho a expresar su opinión sobre aspectos inherentes a la gestión municipal, lo que constituye a su vez, una herramienta que permite a los gobernantes, conocer la opinión de los ciudadanos sobre el desenvolvimiento del gobierno municipal, conocer sus intereses y sus aspiraciones, lo que eficientiza la toma de decisiones.

La ciudadanía tiene derecho a hacer sugerencias, expresar iniciativas y presentar peticiones sobre la solución de problemas que les afectan, así como proponer ordenanzas, reglamentos, proyectos, etc. y formular quejas y reclamos.

## Art. 11 Propuestas ciudadana

En todo proceso de toma de decisiones, el gobierno municipal deberá considerar (aun cuando sean de carácter no vinculante), las propuestas hechas por la ciudadanía, las que constituyen un elemento de juicio de valor superlativo, teniendo en cuenta la importancia del consenso entre estado y ciudadanía.

## **CAPITULO II**

### **DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACION**

## Art. 9 Acceso a la información

La ciudadanía tiene derecho a requerir y recibir información pública en forma completa, veraz, adecuada y oportuna sobre el estado de los ingresos, gastos, disponibilidades, del balance sobre la ejecución del presupuesto, la ejecución de políticas municipales y todo tipo de información relacionada al desenvolvimiento de la gestión de gobierno.

El acceso a la información transparenta la gestión municipal, forma opinión pública y es un elemento facilitador de la participación ciudadana, constituyendo un deber para la administración local todo lo inherente a la preparación y divulgación de la misma.

## **CAPITULO III**

### **DERECHO A PARTICIPAR Y DECIDIR**

## Art. 12 Participación y Decisión Ciudadana:

La ciudadanía tiene derecho a participar en la toma de decisiones que busquen solucionar los problemas del territorio y/o apunten al desarrollo de la comunidad.

Dependiendo de su importancia y trascendencia, la participación de los vecinos podrá ser vinculante o no, según reúna los requisitos y mecanismos establecidos en la LOM y en la presente Ordenanza, no pudiendo ser

vinculantes las decisiones relativas a materias de carácter tributario, fiscal y administrativo.

## **CAPITULO IV**

### **DERECHO A CONTROLAR Y DENUNCIAR**

#### Art. 13 Auditoría Ciudadana:

La ciudadanía tiene derecho a controlar el uso racional, equitativo, eficaz, eficiente, legal, participativo y transparente de las arcas públicas locales. Así mismo, le compete auditar la toma de decisiones y el manejo de la totalidad de los recursos públicos, evaluar la idoneidad y capacidad de sus gobernantes y empleados municipales.

Esta facultad ciudadana, habilita a exigir a las autoridades la rendición de cuentas de sus acciones, a efectos de que la población pueda participar en el seguimiento, control y evaluación en la ejecución de proyectos o acciones municipales.

De igual manera, y como consecuencia del proceso de auditoria mencionado, la ciudadanía tiene el derecho a denunciar ante las autoridades competentes, las anomalías detectadas, ya sea en un proceso, en el desempeño de las funciones de un empleado o en el mal desempeño de los deberes de funcionario público de la autoridad local.

Como se evidencia, esta denuncia puede ser efectuada ante niveles internos de la corporación local a efectos de eficientizar la gestión de gobierno, o bien valiéndose de los mecanismos legales ante la detección de algún ilícito.

## **TITULO IV**

### **DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA**

#### **CAPITULO UNICO**

#### **INICIATIVA POPULAR**

#### Art. 14 - La Iniciativa Popular

Este mecanismo de participación ciudadana (previsto en el art. 146º de la LOM), faculta a los vecinos (avalado por un número mínimo de adherentes) a presentar ante el Concejo Deliberante la sanción, modificación o derogación de determinada Ordenanza (o parte de ella), y relacionadas a cualquier asunto de su competencia, excepto en materia tributaria, fiscal y administrativa. Esta participación requiere de fundamentación, elaboración de proyectos de ordenanza, motivos de la iniciativa, avales correspondientes y una nómina de representantes de la ciudadanía que actúan en nombre del conjunto.

Cuando una iniciativa reúne los requisitos establecidos, es admitida y pasa a ser debatida en el seno del Concejo Deliberante. Cuando no reúne las condiciones previstas, la misma puede ser desestimada sin mayor trámite.

### **REFERENDUM**

#### Art. 15 - El Referéndum - Concepto

El referéndum municipal, de acuerdo al artículo 150 de la LOM, es el instrumento democrático mediante el cual, el Municipio convoca a la ciudadanía para que se pronuncien sobre una propuesta de normativa de aplicación municipal u otros temas de interés en el ámbito territorial municipal.

#### Art. 16 - El Referéndum Obligatorio

Es aquel que, debido a las materias que involucra, es de aplicación obligatoria para las autoridades municipales, es decir, debe solicitar “sin excepción” que la ciudadanía se exprese al respecto, debiendo acatar el resultado de la voluntad popular.

Entre los temas que inexcusablemente solicitan la aplicación de esta forma de participación ciudadana podemos nombrar: el desmembramiento territorial, el cambio en la forma de gobierno, concesiones de obras y servicios públicos a largo plazo, una iniciativa popular con elevado aval ciudadano, etc.

Así mismo, este mecanismo de participación es un instrumento del que se vale el Departamento Ejecutivo para procurar la sanción de determinada ordenanza cuando la misma es rechazada sistemáticamente por el Concejo Deliberante o también, solicitar la derogación de determina normativa cuando la misma es insistida reiteradamente por el cuerpo legislativo.

#### Art. 17 - El Referéndum Facultativo:

Es aquel cuya consulta no es vinculante, es decir su veredicto no es de cumplimiento obligatorio para las autoridades municipales, aunque sin lugar a dudas es un mecanismo de vital importancia para conocer la opinión de los ciudadanos en temas trascendentes de la gestión municipal.

Los temas en los que compete la utilización de este tipo de referéndum son entre otros, la desafectación de los bienes del dominio público o su concesión a particulares, las de obras públicas, la creación de Empresas o sociedades de economía mixta y organismos descentralizados autárquicos, las relacionadas con temas que pueden afectar el medio ambiente y calidad de vida, etc.

### **REVOCATORIA POPULAR**

#### Art. 18 - La Revocatoria Popular:

Es el mecanismo de participación ciudadana (art. 157 al 160 de la LOM) mediante el cual, ante fundados motivos de mal desempeño, un grupo de electores no inferior al diez por ciento del total del padrón electoral, promueve la destitución de uno, varios o a la totalidad de los funcionarios electivos, luego de transcurrido un año desde el ejercicio de sus funciones y cuando no falten menos de nueve meses para la expiración de su mandato.

El veredicto de esta consulta consiste en revocar el mandato conseguido por designio del voto popular en las elecciones ordinarias o de lo contrario, en la confirmación en los cargos oportunamente asumidos si los argumentos esgrimidos por los impulsores de la iniciativa no consiguen la adhesión de la mayoría de las voluntades del electorado.



## **AUDIENCIA PÚBLICA**

### Art. 19 - La Audiencia Pública - Concepto:

La Audiencia Pública (art. 175 y 176 de la LOM), es una forma de participación a través de la cual los ciudadanos proponen a la Administración Municipal la adopción de determinadas medidas para satisfacer sus necesidades vecinales, o reciben de ésta información de las actuaciones político-administrativas, que se realizan en forma verbal, en un solo acto, y a cuyo desarrollo pueden asistir los ciudadanos. La Audiencia puede ser solicitada por ciudadanos, por entidades representativas o a instancia del Intendente.

Este mecanismo requiere un número mínimo de firmantes, el establecimiento anticipado del temario a tratar, fecha de realización, grado de representatividad de los involucrados, la presencia conjunta de los titulares de los Órganos de Gobierno Municipal, etc.

## **CONCEJO ASESOR MUNICIPAL**

### Art. 20 - El Concejo Asesor Municipal - Concepto:

Este un órgano de consulta y asesoramiento previsto en el art. 177 de la LOM, es el ámbito de expresión de las asociaciones de vecinos y entidades representativas de diversas actividades desarrolladas en el ámbito municipal, quienes a través de sus representantes, son convocados con el propósito de asesorar y colaborar con la Municipalidad.

La conformación de este órgano puede surgir como iniciativa del Departamento Ejecutivo o del Concejo Deliberante o en forma conjunta entre ambos y si bien las conclusiones u opiniones de este cuerpo colegiado no son vinculantes, su colaboración es de suma importancia para alcanzar una gestión pluralista y consensuada.

## **MECANISMO DEL VOLUNTARIADO**

### Art. 21 - El Voluntariado - Concepto:

El Voluntariado (art. 178 de la LOM) es aquella forma de participación por la que los ciudadanos solicitan a la Municipalidad que lleve a cabo una determinada actividad de competencia e interés público municipal a cuyo fin aportan medios económicos, bienes, derechos o trabajos personales.

## **OFICINA MUNICIPAL DE RECLAMOS**

### Art. 22 - Oficina Municipal de Reclamos - Concepto:

Es una oficina dependiente del Concejo Deliberante y cuyo objetivo es ser el canal a través del cual los vecinos pueden hacer los planteos tendientes a hacer valer sus derechos, exigir la eficiencia en la prestación de los servicios municipales y de la vigencia del orden jurídico local o para corregir arbitrariedades, desviaciones del poder, o errores administrativos, en el ámbito territorial del municipio. (art. 181 de la LOM)

## **OFICINA MUNICIPAL DE INFORMACION PÚBLICA**

### Art. 23 – La Información pública

Se entiende por Información Pública al conjunto de datos organizados de la vida pública municipal sobre temas de interés para toda la ciudadanía. Constituyen ejemplos de este tipo de información: las actas de las sesiones del Concejo Deliberante, las Ordenanzas y sus proyectos, los Decretos y Resoluciones del Departamento Ejecutivo, los contratos públicos, detalles de los ingresos y egresos municipales, la ejecución presupuestaria, lo referido a la ejecución de obras públicas, los mapas y fichas catastrales, etc..

En definitiva, se considera información pública, cualquier material independientemente de su forma física o electrónica, que se encuentre en la municipalidad o que haya sido elaborado o recibido por la misma, con relación a la gestión pública, y se encuentre en vigencia.

#### Art. 24 - Acceso ciudadano a la información.

Para cumplir con lo establecido en la presente ordenanza en lo relacionado al derecho de la ciudadanía a recibir información del Municipios, se creará una Oficina Municipal de Información Pública (OMIP), cuyos aspectos organizativos y operativos serán establecidos en la reglamentación de la presente Ordenanza.

### **CABILDOS ABIERTOS**

#### Art. 25 - Cabildo abierto

Es el mecanismo por medio del cual el gobierno municipal informa periódicamente sobre su gestión, rinde cuentas y discute con la ciudadanía los temas de su interés planteados por ésta, o los que el Concejo Deliberante considere convenientes o de trascendencia para la vida del municipio.

#### Art. 26 - Celebración de cabildos

Los cabildos serán convocados mediante resolución del Concejo Deliberante, previendo los mecanismos y tiempos necesarios para su correcta divulgación y realización. Los vecinos pueden a través del Concejo solicitar la inclusión de sus inquietudes en el temario. Los resultados del Cabildo son información pública, por lo tanto debe prestarse especial atención a la divulgación de las conclusiones arribadas.

### **SESIONES PÚBLICAS DEL CONCEJO MUNICIPAL**

#### Art. 27 - Sesiones públicas del Concejo

Las sesiones del Concejo Deliberante son en general de carácter publico, salvo que la mayoría resuelva, en cada caso, que sean secretas por requerirlo así la índole de los asuntos a tratarse (art. 28 de la LOM).

El carácter público citado hace referencia al libre acceso a las sesiones deliberativas por parte de la ciudadanía a efectos de transparentar su desarrollo y libre acceso a la información.

No obstante lo descripto, el mecanismo de Sesión Pública del Concejo Deliberante, consiste en aquella sesión que por decisión del cuerpo deliberativo, la ciudadanía está invitada a participar para plantear sus problemas, emitir opiniones y presentar propuestas sobre una agenda preestablecida de temas de su interés.

## **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

### Art. 28 – Concepto de presupuesto participativo

El Presupuesto Participativo es un mecanismo a través del cual los ciudadanos y sus gobernantes generan un espacio de consenso para establecer las prioridades presupuestarias, basando esta práctica de participación ciudadana en los principios de deliberación democrática, participación, transparencia, equidad, objetividad, eficacia y eficiencia y compromiso gubernamental.

Es un proceso mediante el cual la ciudadanía delibera y decide en forma conjunta con las autoridades locales, sobre la disposición y asignación de los recursos municipales.

El presupuesto Participativo es un instituto de participación ciudadana cuyo mecanismo de aplicación, debido a sus particularidades, será establecido mediante reglamentación de la presente ordenanza.

## **CENTROS VECINALES**

### Art. 29 - Centros Vecinales - Concepto

Las Centros Vecinales constituyen un mecanismo que facilita la organización y la elaboración de propuestas por parte de ciudadanos que habitan en un espacio determinado del territorio municipal, en pos del bienestar de su comunidad, a través de la discusión y concertación organizada sobre temas de su interés en el espacio territorial en el que residen.

Son objetivos de los centros vecinales la coordinación y ejecución de asambleas vecinales en distintos sectores del municipio convenientemente

delimitados, para elaborar diagnósticos, priorizar problemas y buscar alternativas de solución y en general discutir temas de su interés.

Para todo lo relacionado con este mecanismo de participación, deberá remitirse a la reglamentación de la presente ordenanza, donde se estipulará la conformación, organización y operatividad de este medio de participación.

## **TITULO V DE LA AUDITORIA CIUDADANA CAPITULO UNICO**

### **EL AUDITOR PUBLICO CIUDADANO**

#### Art. 30 - Auditor Público Ciudadano- Concepto:

El Auditor Publico Ciudadano (APC), es una herramienta de fiscalización externa cuya misión es velar por el correcto manejo de recursos financieros del municipio, y que los mismos observen los parámetros de eficacia, eficiencia y legalidad.

#### Art. 31 - Conformación:

La figura de APC será ejercida en forma individual por un ciudadano del municipio, será elegido por voluntad popular y deberá acreditar capacidad técnica y moral para el ejercicio de las funciones encomendadas.

#### Art. 32 – Condición especial:

A diferencia de lo estipulado para el resto de los cargos electivos y/o participantes de los mecanismos de participación ciudadana, el ciudadano que se designe como APC, deberá ostentar independencia política a efectos de garantizar la imparcialidad de los controles y descartar intencionalidad en el ejercicio de sus tareas.

Los demás aspectos organizativos y operativos del comité serán estipulados en la reglamentación de la presente Ordenanza.

**TITULO VI**  
**DISPOSICIONES FINALES Y VIGENCIA**

Art. 33 - Reglamento de la presente ordenanza

En un plazo no mayor de 30 días a partir de la fecha de publicación de esta ordenanza en el Boletín Oficial, el Departamento Ejecutivo presentará al Concejo Deliberante Municipal el Decreto Reglamentario de la presente Ordenanza, el que una vez debatido y avalado por el cuerpo deliberativo, será devuelto al Departamento Ejecutivo para su instrumentación.

Art. 34 - Derogatoria de legislación precedente

La presente Ordenanza deroga cualquier norma anterior que se oponga o contradiga cualquiera de los conceptos, mecanismos e institutos de participación ciudadana consagrados en los artículos precedentes.

Art. 35 - Vigencia de la presente ordenanza

La presente Ordenanza entrará en vigencia al día hábil siguiente a la publicación en el Boletín Informativo Municipal, acompañado de la publicación del Decreto Reglamentario respectivo.

Art. 36 - PROTOCOLÍCESE, comuníquese, publíquese en el boletín informativo de la Municipalidad de ....., dése al Registro Municipal y archívese.

Firma Secretario C.D.M

Firma Presidente C.D.M.

Dado en el Sala de Sesiones del Concejo Deliberante de la Municipalidad de ....., a ..... días del mes de ..... del año dos mil.....

# OMIP

"Oficina Municipal de  
Información Pública"

### 4.3.3. Oficina Municipal de Información Pública - OMIP.

#### DECRETO N° ...../2011

Decreto Reglamentario del art. 24 de la Ordenanza N°...../2011

Oficina Municipal de Información Pública – **OMIP**

#### Visto:

La Sanción por parte del Concejo Deliberante Municipal de la Ordenanza N° ...../2011 “GESTION MUNICIPAL TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVA”

#### y Considerando:

Que el art. 24 de la citada Ordenanza establece la creación de la **OMIP** (Oficina Municipal de Información Pública) y delega en este Departamento Ejecutivo la reglamentación de los aspectos organizativos y operativos de la misma.

#### **EL INTENDETE MUNICIPAL DE ..... DECRETA**

Art.1) Apruébese como reglamentación de la Oficina Municipal de Información Pública – **OMIP**, el manual de implementación que como Anexo se acompaña al presente.

Art.2) De Forma.

Secretario de Gobierno

Intendente Municipal



## Manual de Implementación de la OMIP

### Derecho al libre acceso la Información:

Toda persona debe poder acceder a la información pública de acuerdo al principio democrático de la publicidad de los actos de gobierno. Tiene derecho a poder constatar o poder petitionar la información que crea conveniente sobre el desarrollo de las acciones de su gobierno local, el que tiene la obligación de responder en forma veraz, completa y oportuna.

### Información Pública:

Son los datos contenidos en un documento, perteneciente a cualquiera de los obligados a brindar información, que resulte de interés general para la garantía, protección y efectivo ejercicio de los derechos individuales y colectivos consagrados por las Constituciones Nacional y Provincial.

Se considera información cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, como así también la que, con carácter meramente enunciativo, se describe:

- Ordenanzas, Decretos, Resoluciones y demás disposiciones normativas.
- Nómina de empleados públicos y funcionarios, categorías, sueldos, remuneraciones, suplementos, etc.
- Programas anuales de obras y en su caso la información relativa a los procesos de licitación y contratación del área de responsabilidad;
- Presupuesto Municipal y los informes de ejecución.
- Listado de beneficiarios de programas sociales propios del municipio o de los que este haya tomado intervención.

- Información sobre características, montos, condiciones de acceso y detalles de ejecución de los programas de asistencia social
- Los procesos de licitación y contratación para la adquisición de bienes, arrendamientos, y prestación de servicios que hayan celebrado en el área de su competencia con personas físicas o jurídicas de derecho público o privado; como también las compras directas que efectúe el municipio;
- Las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos del municipio.
- Estructura de costos de los servicios prestados, etc.

#### Documento Público:

Es la información contenida en un soporte papel, magnético, digital, informático, óptico, fotográfico o cualquier otro formato en el que se pueda guardar información.

#### Objetivo del acceso a la información:

Permitir una mayor participación de todos los ciudadanos del Municipio en los asuntos de interés público y transparentar la gestión local de los recursos del Estado Municipal.

#### Obligados a brindar Información:

Están obligados a brindar información pública propia, que se encuentre bajo su control o posesión, todos los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo jurisdicción de los Departamentos Ejecutivo, Concejo Deliberante y Tribunal de Cuentas del Municipio.

Así mismo, igual obligación recae sobre los entes privados beneficiarios de aportes o subsidios provenientes de aquella y a quienes cuenten con

permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual cuyo objeto sea la prestación de un servicio público o involucre el uso y goce de bienes del dominio público, sin necesidad de alegar fundamento o causa ni acreditar derecho o interés alguno.

Con el fin de generar un canal comunicacional ágil, confiable y eficiente, cada secretario, director, subdirector o la máxima autoridad del organismo aludido designará a un agente perteneciente a su área, quien actuara como enlace entre su dependencia y la OMIP, sin perjuicio del desempeño de sus tareas normales y habituales.

#### Principios del Acceso a la Información Pública:

:

El mecanismo de acceso a la información pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad

#### Igualdad:

El acceso público a la información abarca a la totalidad de los ciudadanos, no pudiéndosele exigir al peticionante, reunir ninguna condición especial para ejercer este derecho, debiendo solo guiarse por los preceptos de la presente normativa.

#### Publicidad:

Toda la información producida u obtenida por los obligados se presume pública (salvo aquella exceptuada específicamente por cualquier normativa), y sobre ellos recae la obligación de diseminar proactivamente la información, a través de portales digitales, boletines, publicaciones y/o cualquier otro medio de publicidad apto para dicho fin.

#### Celeridad:

Los responsables de recepcionar el pedido de información, deben orientar a las personas en el proceso de pedido, espera y recepción de lo solicitado, indicando todo detalle que contribuya a optimizar y acelerar el ejercicio de este derecho.

#### Informalidad:

Para solicitar información no es necesario demostrar interés legítimo ni cumplir formalidades preestablecidas. No habrá necesidad de invocación de motivo de la solicitud y bastará que el peticionante exteriorice la información que solicita. No necesita el patrocinio profesional ni el auxilio de ningún intermediario.

#### Gratuidad:

El acceso público a la información es gratuito en tanto no se otorgue su reproducción. El solicitante debe afrontar el pago de los costos de reproducción (fotocopias, etc.). No podrá cobrarse sellado ni tasa alguna.

#### Oficina Municipal de Información Pública - OMIP

Es la repartición municipal encargada de ser el nexo entre los ciudadanos que peticionan información pública (peticionante) y los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencia, etc. (obligados)

Esta oficina funcionará en las instalaciones y horario que el Departamento Ejecutivo determine, garantizando el conocimiento y fácil acceso público, horario extendido, instalaciones dignas dotadas de todos los servicios con que cuenta cualquier otra repartición municipal y la dotación de personal que permita la atención de los concurrentes (mesa de recepción y entrega), mensajería y traslados de documentación (cadete), personal de mantenimiento y limpieza (ordenanza) y una persona que supervise, coordine el trabajo, instruya y evacue consultas referidas a la operatoria de la OMIP (encargado).

### Solicitud de información:

La solicitud de información podrá ser planteada por diferentes medios (en forma escrita, verbal, telefónica, correo electrónico, mensaje de texto, etc) y deberá contener los siguientes requisitos:

- a) Nombre completo y documento del solicitante.
- b) Domicilio y forma de contacto (teléfono, correo electrónico, etc.)
- c) Expresión clara y precisa de la información que requiere.

La solicitud será presentada ante la OMIP, desde donde se derivará al organismo que deba intervenir. Asimismo esta oficina tendrá a su cargo el seguimiento del trámite de cada solicitud hasta su respuesta final al vecino.

Para los casos en que la comunicación no se realice a través de algún medio que permita su constatación posterior, por ejemplo si se efectúa verbalmente, el personal de la OMIP registrará en un libro abierto a tal efecto, todos los datos detallados anteriormente.

### Plazos:

La OMIP deberá trasladar la solicitud al organismo o repartición pertinente, dentro de las 48 hs. de receptada y efectuar el seguimiento del pedido, a efectos de poder cumplir la entrega al peticionante a la brevedad posible y con un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, pudiendo prorrogarse por resolución fundada y comunicada al interesado.

Son motivos que fundamentan la necesidad de un tiempo extra para brindar la información, por ejemplo la necesidad de buscar y reunir la información en otras reparticiones, examinar grandes volúmenes de documentación, la complejidad de armado de la información requerida, la necesidad de recurrir a los archivos de los organismos, la antigüedad de la información a relevar, etc.

Se debe tener presente que la información requerida debe servir para el fin que fue solicitada, por lo que deberá prestarse especial atención a aquellas solicitudes que se refieren a informes a utilizar en otros procesos perentorios, los que deberán estar perfectamente fundamentados.

Los sujetos obligados a los que le fuere remitida la solicitud, deberán dar respuesta a la OMIP en el menor tiempo que sea factible y siempre en un lapso no superior a los veinticinco (25) días hábiles, valiendo también en este caso los motivos que justifiquen un tiempo mayor. En todo momento, se mantendrá informado a la OMIP la ubicación del expediente, su ruta dentro del organismo originario o el traslado efectuado a otra repartición.

#### Forma de entrega de la Información:

La información pública debe ser brindada en el estado y en el soporte en que se encuentra al momento de efectuarse la solicitud, no estando obligado el órgano requerido a procesarla, reorganizarla o entregarla en soporte alternativo, no obstante lo cual, la OMIP arbitrará los medios que aporten practicidad y operatividad a este mecanismo de consulta.

La Ordenanza Tarifaria establece los costos de la reproducción, que el peticionante deberá abonar en la caja recaudatoria municipal en forma previa al retiro del informe, excepto cuando la reproducción no supere las diez fojas, cuyo costo será absorbido por la administración municipal.

#### Responsabilidad

La OMIP es responsable SOLAMENTE por errores, omisiones o mal desempeño en sus funciones de facilitador del acceso a la información de los vecinos.

Los responsables de los organismos, reparticiones, empresas, etc., que no hicieren entrega de la información solicitada sin fundamentación, negaren el

acceso a su fuente, brinden información incompleta, falsa o ambigua, y/o obstaculicen de cualquier forma el cumplimiento del proceso informativo, serán considerados en falta grave, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren corresponderle.

#### Límites en el acceso a la información:

Los obligados a brindar información, sólo pueden exceptuarse de proveer la misma, cuando una ley, ordenanza, decreto, resolución u otra normativa así lo estipule, o bien en alguno de los siguientes supuestos:

- Información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero.
- Información preparada por asesores letrados del municipio cuya divulgación pudiera resultar perjudicial a los fines del proceso judicial.
- Información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.
- Memorándum, notas internas, recomendaciones u opiniones que formaron parte del proceso de un acto administrativo, siempre que la misma no estén incluidas ningún expediente.
- Información personal cuya publicidad constituya una vulneración del derecho a la intimidad y al honor, salvo autorización del sujeto informado.
- Información amparada por el secreto profesional, o por legislación nacional o provincial, o forme sea alcanzada por el secreto del sumario.
- Información referida a actos administrativos no perfeccionados aun.

La decisión que declarada a cierta información como reservada y no susceptible de ser dada a conocer, deberá ser fundamentada por la autoridad que así lo determinó (funcionario jerárquico o directivo), y comunicada

fehacientemente a la OMIP para dar cumplimiento de su accionar ante el ciudadano solicitante.

Esta denegatoria podrá ser sobre la totalidad de la información solicitada o sobre parte de ella, dando acceso al resto no alcanzado por la excepción. El silencio o la falta de fundamentación de la denegatoria es sinónimo de negación a brindarla, abriendo el camino al reclamo legal por parte del peticionante.

Artículo 6º.- Para el caso en que el órgano requerido no contara con la información, deberá remitir la solicitud en forma inmediata a la repartición pertinente para su tramitación con comunicación a la Mesa General de Entradas y Salidas.

Todos los sujetos Obligados deberán exhibir en sus dependencias el texto completo de esta normativa precedido de la leyenda “SR. VECINO USTED TIENE DERECHO AL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN” en forma clara y de dimensiones y ubicación de fácil visualización.

#### Tarea complementaria de la OMIP como medio de divulgación:

La información publica no solo debe estar disponible a solicitud, sino que deber ponerse en conocimiento de toda la población, por ello, además de servir de nexo entre peticionantes y obligados a brindar información pública, esta oficina es un excelente medio de divulgación de los asuntos municipales, a efectos de que el ciudadano pueda informarse del acontecer integral de su municipio, convirtiéndose en un vínculo comunicacional ágil, ameno y eficiente, valiéndose de distintos medios de comunicación como:

- Divulgación del Boletín Oficial de la Municipalidad (regulado por la Ley Orgánica Municipal 8.102) y que se constituye en un espacio de comunicación que exterioriza toda la información legal y oficial del gobierno local (decretos, ordenanzas, resoluciones, etc), el que al margen de constituir un requerimiento legal lo convierte en un canal comunicacional hacia el vecino e instrumento de control.



- Página WEB de la OMIP: El uso de las TIC's<sup>19</sup> como estrategia comunicacional es altamente eficiente y en continua expansión y crecimiento. Por ello, la implementación de un portal en Internet de la Oficina, permite afianzar el vínculo comunicacional entre la administración local y el vecino, Esta herramienta no es solo un espacio informativo sino que permite la interacción con el ciudadano, permitiendo que las prestaciones que la OMIP brinda personalmente en sus oficinas, sea suplantada por el uso de nuevas tecnologías, convirtiéndose en un medio de tramitación más ágil, cómodo y eficiente, reforzando el sentido de pertenencia del vecino al gobierno local.
  
- Publicación impresa en forma de periódico municipal, donde no solamente conste la información legal contenida en el boletín oficial (balances, ordenanzas, licitaciones, etc.) sino que también haga llegar al vecino datos sobre agenda de las autoridades, talleres culturales, proyectos en cartera, avance en ejecuciones de obras, horarios de distintos servicios, campañas de salud, etc.
  
- Medios de comunicación orales, escritos, audiovisuales y electrónicos. Haciendo uso de la gran oferta de medios de comunicación con que se cuenta en la actualidad, puede utilizarse gacetillas de prensa en radio, periódicos, correos electrónicos, etc. a efectos de llegar con la información a la mayor cantidad de destinatarios, es decir masificar la información llegando a todos y cada uno de los estratos sociales, a los distintos barrios, a los jóvenes, a los ancianos, etc.
  
- Cartelera de Comunicaciones y Buzones de sugerencias en cada una de las dependencias municipales, organizaciones intermedias del medio, comercios, centros vecinales, etc.

---

<sup>19</sup> Tecnologías de la Información y la Comunicación

# PP

## "Manual Práctico de Presupuesto Participativo"

#### 4.3.4. Manual Práctico de Presupuesto Participativo - PP.

##### DECRETO N° ...../2011

Decreto Reglamentario del art. 28 de la Ordenanza N°...../2011

Presupuesto Participativo – **PP**

##### Visto:

La Sanción por parte del Concejo Deliberante Municipal de la Ordenanza N° ...../2011 “GESTION MUNICIPAL TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVA”

##### y Considerando:

Que el art. 28 de la citada Ordenanza establece como mecanismo de participación ciudadana el **PP** (Presupuesto Participativo) y delega en este Departamento Ejecutivo la reglamentación de sus aspectos organizativos y operativos.

**EL INTENDETE MUNICIPAL DE .....**

**DECRETA**

Art.1) Apruébese como reglamentación para la implementación del mecanismo de participación ciudadana denominado Presupuesto Participativo – **PP**, el manual que como Anexo se acompaña al presente.

Art.2) De Forma.

Secretario de Gobierno

Intendente Municipal

## **Manual Práctico de PP**

### Concepto:

El presupuesto participativo (PP) es un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudad, permitiendo un acceso universal a toda la población a las decisiones de la comuna. Es un espacio donde la comunidad y organizaciones deciden conjuntamente el destino de los recursos asignados por el Concejo Deliberante para el Presupuesto Participativo.

### Implementación:

Para su implementación el PP se organizará en torno a fracciones de territorio en que se divide el radio municipal y en coincidencia con la demarcación territorial de los Centro Vecinales, quienes (por su condición de organización de vecinos inmediata a la problemática de la comunidad), oficiaran representantes de la población de ese sector y a su vez serán los encargados de liderar este proceso de participación. Estas fracciones de territorio y para afianzar la idea de trabajo mancomunado, se denominan “comunidades”.

### Fondo Destinado al Presupuesto Participativo:

El PP contará con una partida presupuestaria anual aprobada por el Concejo Deliberante. Ese importe será distribuido entre los distintos Centro Vecinales para que lleven adelante el proceso de PP en su Comuna. El importe que corresponderá a cada demarcación territorial será dado a conocer en la Asamblea Informativa Territorial, y los criterios de asignación podrán ser:

- a. Distribuir el fondo en partes iguales entre las Comunidades.

- b. Que se distribuya proporcionalmente a la cantidad de habitantes de la Comuna.
- c. Que se asignen montos priorizando las comunas con mayores necesidades básicas insatisfechas.
- d. Que se “premie” con mayor participación a las comunas que han demostrado desarrollos exitosos en experiencias de PP de otros periodos.
- e. Que se priorice el desarrollo de determinada zona del radio municipal enmarcado en un Plan de Desarrollo o en sintonía con las políticas municipales llevadas adelante, en cuya caso las comunas del sector priorizado se verán favorecidas en la asignación de fondos.
- f. Cualquier otro tipo de distribución que garantice la equidad en la distribución de los recursos.

#### Consejo Municipal del Presupuesto Participativo (CMPP):

Este Consejo será el representante del Municipio en todo el proceso del desarrollo del PP, estará conformado por un representante de cada Comuna (**Delegado**), y serán los vecinos de esa demarcación territorial los encargados de su nominación mediante votación y por simple mayoría de votos.

Las condiciones e inhabilidades que deben observarse en la designación de estos delegados, son las mismas a las establecidas en los art. 15 y 16 de la Ley Orgánica Municipal 8.102 para ser miembro del Concejo Deliberante. El mandato de los delegados tendrá una duración de un año, pudiendo ser reelecto.

El CMPP contará con la asistencia permanente de un **Secretario Ejecutivo del Presupuesto Participativo** quién será designado por el Departamento Ejecutivo Municipal. Este Secretario tendrá las siguientes funciones:

- ✓ Arbitrar los medios para disponer de la infraestructura e insumos para el funcionamiento del CMPP.
- ✓ Proveer de información al Consejo y a las Asambleas de todo lo
- ✓ concerniente al proceso del PP.
- ✓ Asesorar técnicamente al CMPP en todas aquellas materias que sean de su interés y estén referidas a cualquier instancia del PP.
- ✓ Diseñar e implementar capacitaciones en todo lo concerniente a la Políticas Locales y Participación Ciudadana, dirigida a los integrantes del CMPP.
- ✓ Planificar el proceso del Presupuesto Participativo.
- ✓ Coordinar el Presupuesto Participativo con el Municipio.
- ✓ Sistematizar la información que surja durante el proceso.
- ✓ Coordinar y acompañar metodológicamente el proceso en cada
- ✓ Comuna.
- ✓ Apoyar y coordinar su accionar con el CMPP.
- ✓ Participar y conducir la Mesa Técnica del Presupuesto Participativo.
- ✓ Informar al Intendente y Concejo Deliberante el listado de proyectos incluidos en las Actas de Proyectos Comunales.
- ✓ Informar el mal desempeño de un delegado a su Centro Vecinal respetivo

El CMPP sesionará una vez al mes, con un calendario de reuniones establecida con la colaboración de Secretario Técnico, quien será el encargado de convocar a los integrantes del Consejo con dos días de anticipación a cada fecha establecida, oportunidad en la que también especificará el lugar y la hora de la reunión. El quórum mínimo para sesionar estará alcanzado con la presencia de la mitad de los delegados, y para tomar resoluciones necesitará el acuerdo de las dos terceras partes del CMPP.

El Secretario Técnico velará por que en todo momento esté a disposición y sea efectivamente comunicado al CMPP, todos y cada uno de los siguientes puntos:

- ✓ El Plan de Desarrollo Local (en caso de existir) y su grado de implementación.
- ✓ Los lineamientos generales de la Política Municipal.
- ✓ Los proyectos priorizados por las Asambleas Vecinales, su evaluación técnica y financiera, así como el plazo de su ejecución y entrega prevista.
- ✓ El presente Reglamento.
- ✓ Información referida a los ejes temáticos alcanzados por el PP.
- ✓ Toda otra información referida al proceso de PP.

#### Los Delegados:

Estos representantes de las distintas Comunas y que integran el CMPP, tendrán las siguientes funciones:

- ✓ Fiscalizar la ejecución de proyectos realizados en el marco del PP.
- ✓ Conocer y hacer cumplir el presente Reglamento.
- ✓ Participar en reuniones de capacitación del CMPP.
- ✓ Asistir a reuniones fijadas por el Consejo.
- ✓ Mantener informado a su respectivo Centro Vecinal y la ciudadanía de su Comuna, sobre todos los aspectos referidos al desarrollo del proceso del PP y la situación en que se encuentran los proyectos oportunamente incluidos en las Castas de Proyectos. (financiamiento, grados de avances, detalles técnicos, etc.)

Los Centros Vecinales podrán remover en cualquier momento a su delegado e informar mediante acta respectiva al CMPP para que cese su representación y se incorpore su reemplazante. Serán causales de revocación del mandato de los delegados las siguientes:

- ✓ Ausencias reiteradas y no justificadas a sesiones o actividades propias del Consejo.
- ✓ Tener alguna causal sobreviniente de inhabilidad.
- ✓ No cumplir con el presente reglamento.
- ✓ Demás actos que exteriorice mal desempeño o desinterés en el mandato de representación recibido.

#### Tipología de los Proyectos:

Los recursos municipales asignados por la modalidad de presupuesto participativo pueden recaer en inversiones de:

- Infraestructura Comunitaria: se denomina así a los proyectos que tienen como objetivo la creación, reparación y mejoramiento de infraestructura de uso comunitario, tales como: sedes sociales, canchas deportivas, gimnasios, etc
- Infraestructura Urbana y Espacios Públicos: la componen la creación, reparación y mejoramiento de bienes de uso público, como por ejemplo: plazas, veredas, iluminación, senderos, ciclovías, etc.
- Equipamiento Comunitario: son proyectos destinados a la compra de implementos para la comunidad Ejemplo: sillas, mesas, computadores, etc.
- Programas Sociales. se entiende como tal, a los proyectos culturales, educacionales, de prevención y educaciones en salud, medioambientales, deportivas, de capacitación, etc.



Los proyectos serán ejecutados en el territorio de la Comuna que lo priorizó, deberán necesariamente beneficiar a la población de la misma, y en caso de tratarse de Infraestructura Comunitaria, la misma debe desarrollarse sobre inmuebles de propiedad Municipal.

#### Etapas del Presupuesto Participativo:

El PP estará estructurado en las siguientes etapas:

1. Asambleas Informativas Territoriales
2. Asambleas Vecinales.
3. Evaluación de Proyectos.
4. Validación de Proyectos.
5. Votación Final.
6. Ejecución de Proyectos.
7. Seguimiento de Proyectos.
8. Evaluación de Procesos.

#### 1) Asamblea Informativa Territorial:

Es la instancia de participación con que cuenta los vecinos y organizaciones pertenecientes a cada una de las comunas. Los Centros Vecinales correspondientes, serán los encargados de convocar y conducir esta asamblea, con el objeto de informar sobre cronograma de trabajo, presentar el reglamento que regirá el proceso y definir junto a los asistentes la modalidad de trabajo y la distribución de los fondos financieros destinados al Centro Vecinal.

#### 2) Asamblea Vecinal:

Son los espacios de discusión fijados en la Asamblea Territorial, donde se produce el debate entre los integrantes de los Centros Vecinales y la población de su jurisdicción. Sus funciones son:

- Dar inicio al proceso de ideas de proyectos (no más de 3 por Centro Vecinal)

- Consensuar las ideas que favorezcan al conjunto.
- Elegir un representante por Centro Vecinal para integrar el Consejo Municipal de Presupuesto Participativo.
- Informar respecto a los recursos financieros con que se contará para financiar proyectos.
- Elaborar y receptionar las fichas de postulación de proyectos.

### 3) Evaluación de Proyectos:

Etapa en la cual se evalúan técnica, legal y financieramente las ideas de proyectos. En ésta etapa participarán funcionarios municipales de todas las áreas municipales, con los que se compone la denominada **Mesa Técnica del Presupuesto Participativo**. Son funciones de esta mesa:

- Entregar asesoría y asistencia técnica a las organizaciones sociales en la formulación de los proyectos.
- Realizar una evaluación técnica y financiera de los proyectos priorizados por las Asambleas Vecinales.
- Asistir a las Asambleas Vecinales cuando les sea requeridos.
- Determinar necesariamente cuales proyectos son viables y cuáles no, antes de ser sometidos a votación ante la comunidad para su posible elección en un plazo prudente para no entorpecer el proceso.
- Asistir a las reuniones convocadas por el Secretario Ejecutivo de Presupuesto Participativo, las cuales deberán ser comunicadas con dos días de anticipación como mínimo.

### 4) Validación de Proyectos:

Es la instancia o canal de participación que cuenta la ciudadanía para confirmar el nivel de apoyo con que cuenta el proyecto entre los vecinos. Para validar éste proceso se requiere la asistencia del 5% de la población de la Comuna. En esta etapa se buscará:

- Priorizar como máximo 3 proyectos por Comuna, siendo priorizados los dos primeros en relación a los votos logrados.
- Los impulsores de los proyectos deben estar presentes con el fin de promover, explicar y exponerlos a las y los presentes de la asamblea.
- Confirmar que los proyectos son representativos para la comunidad.

#### 5) Votación Final:

Es la última etapa en la selección de los proyectos. Para validar ésta etapa y los proyectos presentados se requiere necesariamente la participación del 10% como mínimo, de la población comunal. En esta etapa se elabora el **Acta de Proyectos Comunales**, que es el documento que expresa la voluntad de la Comuna respecto de los proyectos a realizar y el orden de prioridades.

#### 6) Ejecución de Proyectos:

En ésta etapa corresponde al proceso de ejecución de los proyectos incluidos en el Acta de Proyectos Comunales. Según el tipo de proyecto éste se realizará a través de:

- Aporte municipal entregado al Centro Vecinal responsable o a la organización social que la ciudadanía designe en cada Comuna. El control de la correcta ejecución de los proyectos por esta vía, se verificará a través de la entrega de los fondos en parcializados según certificación de grado de avance y su correspondiente

aprobación por el departamento de inspecciones técnicas del municipio.

- En forma directa por el Municipio siendo responsable el área municipal respectiva, y las tareas de control no difieren de las propias de la gestión municipal.
- Por vía concursos de precios o licitación a través del régimen de contrataciones propio del municipio. El control, certificaciones y desembolsos será el utilizado comúnmente por el municipio.

#### 7) Seguimiento de los Proyectos:

Es la instancia en que el CMPP realiza seguimiento presupuestario, técnico y legal de la ejecución de los proyectos, constituyendo la razón de ser del mencionado Consejo.

#### 8) Evaluación de Procesos:

Es la instancia o canal de evaluación con que cuenta la ciudadanía para evaluar el desarrollo del procesos de PP. En esta etapa se realizarán talleres conjuntos entre el CMPP, Centros Vecinales y vecinos en general, a efectos de proceder a la consideración y evaluación de proyectos y demás detalles del proceso de PP.

De esta etapa emerge un documento que sintetiza y evalúa todo lo actuado en el Proceso de implementación del Presupuesto Participativo. Este documento es remitido al Departamento Ejecutivo y al Concejo Deliberante, para su posterior inclusión en el Boletín Oficial Municipal.

# APC

“Auditor Público Ciudadano”

#### 4.3.5. El Auditor Público Ciudadano - APC

##### **DECRETO N° ...../2011**

Decreto Reglamentario del Título V – Auditoria Ciudadana

Ordenanza N°...../2011

El Auditor Público Ciudadano – **APC**

##### Visto:

La Sanción por parte del Concejo Deliberante Municipal de la Ordenanza N° ...../2011 “GESTION MUNICIPAL TRANSPARENTE Y PARTICIPATIVA”

##### y Considerando:

Que el Título V referido a la Auditoria Ciudadana, establece la figura del **APC** (Auditor Publico Ciudadano) y delega en este Departamento Ejecutivo la reglamentación de los aspectos organizativos y operativos del mismo.

##### **EL INTENDETE MUNICIPAL DE ..... DECRETA**

Art.1) Apruébese como reglamentación para la implementación del Auditor Público Ciudadano - **APC**, el esquema organizacional y operativo que como Anexo se acompaña al presente.

Art.2) De Forma.

Secretario de Gobierno

Intendente Municipal

## Esquema Organizacional y Operativo del Auditor Público Ciudadano

### **Concepto:**

El Auditor Público Ciudadano (APC), es una herramienta de fiscalización externa creada por la presente normativa, cuya misión es velar por el correcto manejo de recursos financieros del municipio, y que los mismos observen los parámetros de eficacia, eficiencia y legalidad.

Las funciones de APC serán ejercidas en forma individual por un ciudadano del municipio que ostente independencia política, probidad técnica y moral y será elegido por voluntad popular.

### **Requisitos:**

Podrán postular a ocupar este cargo, personas de ambos sexos, que reúnan las siguientes condiciones:

- Ser mayor de 30 años
- Ser argentino nacido o por opción.
- Residir en el municipio al menos los últimos 2 años en forma ininterrumpida.
- Poseer título de Contador Público, con al menos 5 años de antigüedad en la profesión.

No podrán postular las personas que reúnan alguna de las siguientes condiciones:

- Estar inhabilitado para el ejercicio de cargos públicos.
- Ejercer cargos políticos de cualquier naturaleza a excepción de Convencional Constituyente.

- Estar afiliado a cualquier partido político, en cualquier jurisdicción. Tampoco podrá, aunque carezca de afiliación, participar en ninguna actividad política de índole partidario.
- Ser deudor del Tesoro Nacional, Provincial o Municipal que, condenado por sentencia firme, no pague sus deudas.
- Estar vinculada por contrato o permiso con la Municipalidad y los propietarios o quienes ejerzan funciones directivas o de representación de empresas relacionadas con la Municipalidad en igual forma. Esta inhabilidad no comprende a los simples socios de sociedades por acciones o cooperativas.
- Figurar incluidas en los sistemas de información financiera, que no puedan demostrar la desaparición de la causal de inclusión.
- Ser empleado de la Administración Pública (de cualquier nivel), con excepción del ejercicio de la docencia.

Estos factores que imposibilitan la postulación de determinados aspirantes, buscan preservar la “condición básica para el ejercicio de la auditoría”<sup>20</sup>, constituida por la independencia entre el auditor y el ente auditado, ya que esto otorga credibilidad al trabajo realizado.

### **Postulación:**

A partir del 01 de febrero y hasta el 31 de marzo del año en que se renueva APC, podrán inscribirse por mesa de entrada municipal, los interesados en acceder a dicho cargo, debiendo presentar nota exteriorizando su intención y acompañar la misma con toda la documentación que acredite las condiciones exigidas en el presente. La lista de postulantes y sus condiciones será exhibida públicamente en los edificios públicos del municipio durante todo el mes de abril, y durante ese transcurso se recepcionarán todas las impugnaciones que pesen sobre los postulantes y estarán disponibles para su análisis toda la documentación aportada por los postulantes.

---

<sup>20</sup>Título II, Segunda Parte de la Resolución Técnica N° 7 FACPCE



El primer día hábil de mayo se procederá a confeccionar la convocatoria a Audiencia Pública (art. 175 y 176 de la Ley Orgánica Municipal) donde se tratará como único tema la elección del APC. Esta audiencia se celebrará el primer día hábil del mes de junio, acompañando la nómina de postulantes inscriptos y que no hayan sufrido impugnaciones o las mismas hayan sido desestimadas.

### **Elección:**

En ocasión de la celebración de la Audiencia Pública convocada al efecto, la mesa coordinadora de la Audiencia, presidida por el Intendente Municipal, acompañado de los miembros del Concejo Deliberante y Tribunal de Cuentas Local dará lectura del Orden del Día y posteriormente se procederá a la lectura de la nómina de candidatos a ocupar el cargo de APC, acto seguido se procederá a asignar por sorteo un número de identificación del postulante y se dará comienzo al acto electoral.

En el recinto donde se celebra la Audiencia Pública se habilitará una urna en la que los asistentes depositaran una papeleta (previamente entregada a los asistentes que reúnan la condición de electores del municipio), donde deberán consignar el número del postulante que votan. Este proceso se llevará a cabo garantizando el voto secreto.

Una vez ejercido el voto de los presentes, se procederá a escrutinarse la urna y determinar los votos obtenidos por cada postulante, con el auxilio del Juez de Paz, quien confeccionará y certificará el acta respectiva, dando a conocer los resultados y finalizando así el acto electoral.

En el libro de actas del Concejo Deliberante se reflejará lo actuado y se procederá a proclamar al postulante ganador del acto electoral, como Auditor Público Ciudadano.

### **Mandato:**

El APC durará en sus funciones por el periodo de dos años, pudiendo ser reelecto. Sus funciones comienzan a ser ejercidas el día 01 de julio posterior a la Audiencia Pública de su proclamación y finaliza a los 24 meses, es decir un 30 de junio, a efectos de que la renovación de autoridades electivas no coincida con el cambio del Auditor, a efectos de favorecer la continuidad del flujo informativo.

Desde su elección y hasta su asunción, el APC electos deberá coordinar con el auditor en funciones, el traspaso de toda la información y/o documentación a fin de procurar el normal desarrollo y continuidad de la tarea de auditoria. (Todo el mes de junio).

#### **Remuneración:**

La Municipalidad abonará al APC honorarios por las funciones que realiza, debiendo para ello efectuar las previsiones presupuestaria necesarias. El importe mensual a percibir será igual a la dieta percibida por un miembro del Concejo Deliberante, aumentada en un 50 %.

#### **Recursos Operativos:**

El APC dispondrá de un presupuesto mensual de gastos para funcionamiento (oficina, telefonía, movilidad, muebles y útiles, etc.) equivalente al 50 % de la dieta de un miembro del Concejo Deliberante y contra rendición documentada ante la tesorería municipal.

#### **Funciones del APC:**

La función principal del APC es controlar el desempeño del órgano institucional de control es decir el Tribunal de Cuentas Municipal. No obstante ello, el APC estará facultado para solicitar a los demás responsables de control interno municipal (directores, secretarios, encargados, etc.), de cualquier área o repartición, la información que crea conveniente a efectos de transparentar y

optimizar el manejo de los recursos financieros locales y poder corroborar la información incluida en los informes de ejecución presupuestaria mensual que le deberá ser remitido por el Tribunal de Cuentas. La tarea fundamental del APC es el seguimiento pormenorizado de la ejecución presupuestaria y a ese

*Los papeles de trabajo del APC son un "Documento Público", por ende, de propiedad pública*

efecto llevará adelante las pruebas de auditoría necesarias, entre las que destacamos las siguientes:

### **Pruebas de Auditoría:**

Frente a la imposibilidad de examinar los comprobantes de todas las transacciones del periodo, el APC deberá realizar pruebas selectivas como un medio para sustentar sus conclusiones, estas son Pruebas de Auditoría. Estas pruebas podrán ser:

- Pruebas Globales de razonabilidad de la ejecución presupuestaria.
- Pruebas de los controles realizados por el Tribunal de Cuentas.
- Pruebas sustantivas de validación de saldos.

Todas las pruebas de auditoría tienen una doble finalidad, por un lado sirven para detectar fallas en los controles y por el otro, la falta de errores significa que los controles están funcionando correctamente<sup>21</sup>, por lo que lejos de interpretarse al APC como una "examinador" de la tareas del Tribunal de Cuentas, el auditor es un aportante hacia la eficiencia de la labor del tribunal.

Para llevar adelante las pruebas mencionadas, el APC recurrirá a una serie de tareas de análisis, observaciones, control de transacciones, análisis de saldos de partidas y sus variaciones, etc.

Estas tareas deben ser minuciosamente

*Prestar especial atención a las partidas que movilizan grandes montos, a las que nuclea gran cantidad de pequeños montos y nunca desestimar la intuición sobre partidas susceptibles de mal manejo!!!*

<sup>21</sup> Willingham, J. y Carmichael, D., Auditoría, Concepto y Métodos, Ed. Mc Graw, Bogotá, 1.982

reflejadas en los papeles que servirán de respaldo para que el funcionario auditor pueda emitir sus opiniones, sustentar sus acciones y eventualmente como aporte documental ante posibles derivaciones del mal manejo de fondos públicos.

Estos “papeles de trabajo”, si bien en esencia reúnen las mismas características que los confeccionados por auditores de empresas privadas<sup>22</sup>, fundamentalmente se diferencian de ellos en lo referido a su propiedad, ya que mientras en la actividad privada son propiedad de quien audita, en el caso del APC son un documento público de propiedad de la Auditoría Pública Ciudadana, independientemente de quien ejerza esa función al momento de la revisión.

A continuación se describen algunas de las Pruebas a Realizar:

### **Ingresos Tributarios del ejercicio y de ejercicios anteriores:**

La tarea del APC será corroborar la concordancia entre los fondos que ingresan en este concepto por distintos canales (caja municipal, pagos bancarizados, sistemas recaudatorios) y los montos que son dados de baja de los respectivos legajos de contribuyentes. El total ingresado debe ser igual al total de imputaciones realizadas a las partidas pertinentes.

También realizará una inspección aleatoria de comprobantes de pagos a efectos de corroborar que el sistema liquidatorio guarde relación con la ordenanza general tarifaria vigente, garantizando los principios de legalidad e igualdad entre contribuyentes. De igual manera auditará el estado de planes de pagos, intimaciones y estados de deudas de los contribuyentes en general, etc.

---

<sup>22</sup> Normas de Auditoría Contable – Resolución Técnica N° 7 - FACPCE

### **Ingresos de Otras Jurisdicciones:**

El auditor controlará el correcto ingreso contable de los montos transferidos, los que deben guardar relación con las transferencias bancarias respectivas.

### **Uso del Crédito:**

El APC constatará que los compromisos crediticios asumidos cuenten con el respectivo aval otorgado en base a la regulación vigente. Autorización para endeudarse otorgada por el Concejo Deliberante.

### **Caja y Bancos:**

Las planillas de caja diarias deben tener su correlato con el depósito bancario correspondiente y debe mantenerse el mínimo de dinero en la tesorería local en el formato de caja chica, para erogaciones menores. Cualquier excepción a esta regla debe ser justificada por el responsable del área y su detección debe ser advertida por el auditor.

La conciliación bancaria debe ser una herramienta fundamental para el análisis del manejo de los fondos municipales, ya que las recaudaciones bancarizadas, las transferencias de otras jurisdicciones y los convenios de cobro con distintos entes recaudatorios, sumado al depósito diario del importe arrojado por la planilla de caja diaria, permite que todos los ingresos del municipio puedan ser testeados a través de la conciliación bancaria.

Respecto a los egresos, el respeto al sistema de generación de orden compras y su correspondiente orden de pago con el cheque respectivo, también permite que todos los egresos municipales se reflejen en el libro banco, por lo que un pormenorizado análisis de este documento permite hacer un corte transversal de análisis que involucra tanto ingresos como egresos de partidas de distintos grupos, facilitando la detección de desviaciones por parte del APC.

## Personal:

Este concepto agrupa todas las erogaciones que en concepto de Sueldos y Jornales, abona el municipio. Personal Permanente, Planta Política y Personal Contratado. Incluye haberes, suplementos, antigüedad, insalubridad, asistencia y cualquier otro tipo de pago de similares características (remunerativos o no) efectuados periódicamente, incluidos cargos sociales y ART.

*Todos los importes abonados al personal deben tener el respaldo documental correspondiente!!!*

### Algunos exámenes tipo a realizar y documentación a auditar:

- Legajos de Personal: el análisis permite conocer si los salarios familiares abonados al personal cuentan con la documentación de respaldo correspondiente, si están correctamente liquidados los salarios y adicionales diferenciados entre personal contratado y efectivo por medio de corroborar el decreto de nombramiento o el contrato vigente, velar por el no pago de salarios con contratos caducos, los certificados médicos que avalen las ausencias por enfermedad, corroborar la existencia de las notificaciones de goce de vacaciones en cada legajo, que la antigüedad abonada guarde relación con la fecha de ingreso del agente al municipio, las copias legalizadas de los títulos sobre los que se paga un adicional, decretos de asignación de tareas jerárquicas que habilite el cobro del adicional, decreto de designación en caja que habilite el cobro del quebranto, certificaciones que avalan el riesgo y la insalubridad en las tareas que desempeñan los empleados que perciben este adicional, etc.
- Planillas de Asistencia y Puntualidad: se buscará que adicionales por ausentismo y puntualidad se abonen solo a quienes han cumplido con

sus obligaciones de asistencia, y de igual modo se corroborará que se hayan efectuado los descuentos por los días no trabajados.

- Registro de horas extras trabajadas: se investigará si las horas extras abonadas tienen el registro de su efectivo cumplimiento (cuando, donde, motivo, quien solicitó y quien avaló las mismas, etc)
- Libros de sueldos y duplicados de recibos de haberes: se buscará diferencias entre lo reflejado en los recibos y los libros de sueldos, ya que la imputación contable se efectúa con las planillas de sueldos mensuales y esta debe coincidir con lo efectivamente abonado al personal.

### **Bienes de Consumo y Gastos de Mantenimiento:**

Son las asignaciones del presupuesto que cubren los gastos en insumos y materiales de uso corriente en el normal desarrollo de las actividades municipales. Son aquellos elementos que, como su nombre lo indica; son consumidos en el proceso de marcha diaria del municipio. Incluye también los elementos necesarios para reparaciones y puesta a punto de patrimonio municipal (repuestos, pintura, afilados, reparaciones, gomería, etc.)

- Combustibles y Lubricantes: realizar pruebas selectivas y en forma reservada de toma de kilometraje de vehículos y contrastar con el kilometraje leído en forma periódica y los litros de combustibles y lubricantes utilizados para comprobar su razonabilidad. Verificar si los pagos a los proveedores de combustible están acompañados de los remitos de cargas debidamente autorizados etc.

- Repuestos en general: corroborar la existencia o promover la utilización de un libro de novedades por vehículo, donde se reflejen problemas técnicos, repuestos utilizados, etc

*El APC debe centrar su atención en la existencia de la necesidad del desperfecto que motiva una reparación y en la asignación y utilización de los bienes de consumo en general!!!*

- Útiles de Oficina: apelar al sentido común del nivel de actividades y los insumos utilizados.
- Cámaras, cubiertas: corroborar el tiempo y kilometraje transcurrido entre compras de cubiertas para un mismo vehículo o maquinaria, proceder a la

verificación visual de la cubierta nueva y la usada, etc.

- Indumentaria al personal: corroborar cantidades compradas con las constancias de recepción por parte del personal. (botas, camisas, pantalones, protectores auditivos, capas de lluvia, gorras, etc.)

### **Servicios:**

En esta partida se agrupan los costos en que debe incurrir el municipio para poder gozar de la prestación de diferentes servicios (energía eléctrica, correos, asesoramientos, telefonía, internet, etc.)

- Energía Eléctrica de las dependencias municipales: corroborar la titularidad de las conexiones cuyos consumos se abonan. Analizar la razonabilidad de sus consumos.



- Telefonía: corroborar las líneas que se abonan, su titularidad y sus consumos. Aleatoriamente analizar el detalle de llamadas efectuadas y su relación con las actividades propias del municipio. etc.
- Alumbrado Público: auditar si el servicio es medido correctamente por el prestador y facturado según cuadro tarifario vigente en relación a las cantidades, zonas y horarios de consumo.

*Atención: recordar siempre que servicios abonados por el municipio deben ser gozados por éste. El aprovecharse de la estructura del Estado para disfrutar servicios en forma personal por cualquier empleado o funcionario se configura en delito de peculado!!!*

- Publicidad y propaganda: velar por su uso para difusión de acciones de gobierno y no con fines partidarios.
- Honorarios: analizar la prestación de asesoramiento de los profesionales externos contratados, su justificación, efectiva prestación y razonabilidad de los montos abonados.

### **Transferencias:**

Son erogaciones del estado donde no existe contraprestación a favor de este. Las transferencias pueden ser al sector privado, que constituyen sólo flujos monetarios que redistribuyen recursos (medicamentos, mejoramiento de viviendas, abonos escolares, etc) o bien al sector público, que son erogaciones que hace el municipio destinados a apoyar a las instituciones que prestan servicios sociales y de asistencia a la comunidad; como así también las actividades cívicas, culturales, productivas y recreativas del municipio. (Atención Primaria de la Salud, Colaboración al Sistema Educativo, Hogares de Ancianos, Fomento Cívico, Cultural y Deportivo, Guarderías, etc.).

- El AUP deberá, amén del trabajo de auditoría sobre el proceso de adquisición de insumos y su pormenorizado inventario, por el tipo de transacciones involucradas, es necesario el seguimiento de los responsables y los beneficiarios de las transferencias, ya sea en forma directa o a través de las distintas actividades sociales del municipio, controlando los listados de favorecidos, la real recepción del beneficio, la justificación de los mismos y los marcos programáticos en que se encuadran.

*Una Realidad: el municipio cumple una función social trascendental para la vida comunitaria, destinar fondos a ellas es tan importante como velar por su correcta utilización!!!*

### **Erogaciones de Capital:**

Este grupo lo componen los desembolsos destinados a la realización de obras de beneficio colectivo o para la adquisición de equipos que contribuyan a mejorar la gestión municipal. También incluye la amortización de pasivos del municipio. Este grupo está conformado por los siguientes subgrupos:

- Inversión Física: el auditor deberá corroborar la situación dominial de los inmuebles y demás bienes registrables. También procederá a realizar una inspección ocular de los vehículos, muebles, herramientas, equipos de oficina, etc, basándose en los registros del libro Inventario. Examinará también los procedimientos utilizados para las bajas, los procesos de compras de las incorporaciones (licitaciones, concursos, etc.) y procurará poder informar sobre el sitio de guarda, ubicación, estado de conservación y demás datos referentes a los bienes que integran este conjunto.
- Trabajos Públicos por Contratación: el APC analizará los procesos licitatorios, las certificaciones de avances de obra y los pagos efectuados, para ver si se corresponden con las

condiciones contractuales establecidas. También en este caso, recurrirá a la inspección ocular como medio de comprobación.

- Trabajos Públicos por administración: para este tipo de tareas desarrolladas en forma directa por el municipio, se prestará atención a los recursos utilizados, responsabilidades por áreas intervinientes, planes de trabajo y constatación de los avances certificados.
- Amortización de deuda: nuclea los pagos que cubren los compromisos de créditos asumidos por el municipio y cuya imputabilidad esté planteada en diversos ejercicios. EL APC corroborará la legitimidad del compromiso saldado consultado la validez de la documental aportada y su correspondiente baja por cancelación.

### **Cuentas de Orden:**

En materia de técnica presupuestaria, es necesaria la utilización de un grupo de cuentas que sirven a fines contables, siendo un simple reflejo neutro de movimientos de ingresos y egresos. Específicamente en esta cuenta se darán ingreso a las Retenciones efectuadas al personal, para darle posterior egreso al momento de su correspondiente pago a los organismos respectivos. La tarea del APC consistirá básicamente en controlar la concordancia entre los importes retenidos y los depositados oportunamente.

### **El Informe del Auditor Público Ciudadano:**

En base al trabajo llevado adelante, el Auditor emitirá su opinión sobre del manejo de las finanzas locales. Estos informes serán de tres modalidades a saber:

### **Los Tres tipos de Informes del APC:**

1. El APC confeccionará un Informe mensual sobre las tareas desarrolladas, las desviaciones detectadas, la colaboración recibida de las distintas áreas del municipio, y demás aspectos técnicos cuyo destinatario será el Tribunal de Cuentas Municipal. El sentido de este informe es ofrecer la inmediata posibilidad de corregir errores en el control interno, el acceso a las explicaciones técnicas, el aporte de alternativas constructivas, etc.
2. El segundo informe será confeccionado en forma trimestral y dirigido al Concejo Deliberante y Ejecutivo Municipal. Este informe expresará la tarea desarrollada y el nivel de colaboración alcanzado con el Tribunal de Cuentas, las desviaciones detectadas, las correcciones efectuadas y las tareas que se planean desarrollar.
3. EL tercero y último de los informes estará dirigido a la comunidad en su conjunto y se llevará a cabo en la modalidad de Audiencia Pública oportunamente convocada. En esta oportunidad el APC rendirá cuenta de lo actuado en el ejercicio y los niveles de colaboración alcanzado con los distintos órganos del gobierno municipal.

Amén de los informes, sus destinatario y periodicidad, el APC, en su carácter de funcionario público esta obligado a denunciar cualquier ilícito y será su deber representar el interese ciudadano ante eventuales acciones legales. De igual modo, ante la inoperancia, negligencia o impericia será pasible de ser juzgado por mal desempeño de sus deberes de funcionario público.

## 5. Bibliografía

- Hugo Araneda Dörr, “Finanzas Publicas”, Editorial Jurídica de Chile, Tercera Edición, 1994
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2009. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009.
- Agenda Municipal Latinoamericana, Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones. (FLACMA)
- Carnota, Walter y Maraniello, Patricio. “Participación ciudadana”, El Derecho, Buenos Aires, 2006.
- Constitución Nacional de la República Argentina (1.853 y 1994)
- Constitución de la Provincia de Córdoba (1.987)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, OEA. 1.948
- Declaración Universal de Derechos Humanos, ONU, Diciembre de 1.948
- Democratizar la Democracia, Daniel Chávez, Transnacional Institute, 2004
- Cushing, Barry, Sistemas de Información Contable y Organización de Negocios, 2da. Edic, Ed. Addison Wesley Company, 1.978
- Dienel, Peter y Harms, Hans. “Repensar la democracia. Los núcleos de intervención participativa”, Ediciones del Serbal, Barcelona 2000.
- Font, Joan. “Democracia y políticas públicas”, Ariel, Barcelona, 2001.
- R. A. Johnson, F. E. Kast y J. E. Rosenzweig, “Teoría, Integración y Administración de Sistemas”, Editorial Linusa Willey S.A., México, 1970
- Ley Nro. 8.102 “Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Córdoba” 05/11/1991 y sus modificatorias.
- Willingham, John y Carmichael, D.R., Auditoría, Concepto y Métodos, Ed. Mc Graw, Bogotá, 1.982

- Jonson, Kast y Rosenzweig, Teoría, Integración y Administración de Sistemas, Edit. Linusa Willey, México, 1970
- Beatriz Alejos Garmendia, Auditoría de la Gestión Pública: Una propuesta Metodológica, Instituto Vasco de la Administración Publica, España, Diciembre de 2.002
- Domingo Matías, Cinco Pasos para la Planificación Local, Edit. Participación Ciudadana, 2.001
- Antonio Lattuca – Cayetano Mora, Manual de Auditoría, 10º Edición, CECYT, Buenos Aires, Abril de 2.004
- Ramírez, H.F.: (2008) Finanzas públicas, Edición electrónica gratuita. Texto completo en [www.eumed.net/libros/2008c/465/](http://www.eumed.net/libros/2008c/465/)
- Grey Figueroa, Carlos, Guadalupe Hinojosa Ma., Ventura Egoávil, José, Democratizando el Presupuesto Público, CARE, Perú, mayo 2003.
- Vargas Cullel, Jorge, *Auditorías Ciudadanas sobre la calidad de la democracia: una herramienta para la identificación de desafíos democráticos*, PNUD y Homo Sapiens Ediciones, Argentina, 2003
- Acuña, Carlos H., Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy, Revista Reforma y Democracia N°19, febrero de 2001, CLAD.
- Resolución Técnica N° 7 – Normas de Auditoría – FACPCE

## Formulario descriptivo del Trabajo Final de Graduación

### Identificación del Autor

Apellido y nombre del autor:	<b>García Daniel Domingo</b>
E-mail:	<a href="mailto:danielgarcia1970@yahoo.com.ar">danielgarcia1970@yahoo.com.ar</a>
Título de grado que obtiene:	<b>Contador Público</b>

### Identificación del Trabajo Final de Graduación

Título del TFG en español	<b>Participación Ciudadana en la Presupuestación y Control Presupuestario del Gobierno Local</b>
Título del TFG en inglés	<b>Citizen participation in budgeting and budgetary control of local government.</b>
Tipo de TFG (PAP, PIA, IDC)	<b>Proyecto de Aplicación Profesional (PAP)</b>
Integrantes de la CAE	<b>Cra. Anahí Martínez – Cr. Daniel Achával</b>
Fecha de último coloquio con la CAE	<b>15 de Setiembre de 2011</b>
Versión digital del TFG: contenido y tipo de archivo en el que fue guardado	<b>participación_ciudadana_en_la_presupuestación_y_control_presupuestario_del_gobierno_local.pdf</b>

### Autorización de publicación en formato electrónico

Autorizo por la presente, a la Biblioteca de la Universidad Empresarial Siglo 21 a publicar la versión electrónica de mi tesis. (marcar con una cruz lo que corresponda)

#### Autorización de Publicación electrónica:

- Si, inmediatamente**
- Si, después de ..... mes(es)**
- No autorizo**

\_\_\_\_\_  
Firma del alumno