

0977

---

# **MANUAL DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL**

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

---

# **MANUAL DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL**

## **Autores (1):**

El presente Manual fue realizado por los  
Doctores **BENEDICTO CAPLAN, ERNESTO RAUL LAMAS y JOSE HECTOR MEEHAN**

## **Supervisión:**

Actuaron como supervisores, técnicos del Departamento de  
Organización y Administración Pública del C.F.I.

(1) Además, colaboraron proyectando la primera versión de los capítulos 3.1/3 y 4 el Doctor **MAX BOUCHER** y la de los capítulos 5.8/9 y 6 el Doctor **JOSE CAMARDA**

## FINALIDADES DE ESTE MANUAL

Es intención del Consejo Federal de Inversiones y aspiración de los autores de este manual, de que el mismo constituya una útil contribución para orientar, con la necesaria uniformidad y coherencia, una eficaz acción de positiva y moderna renovación municipal.

El objetivo fundamental que se persigue con este manual es el de brindar a las autoridades y funcionarios provinciales y municipales, así como a los estudiosos del derecho administrativo y municipal y de la ciencia y técnicas de la administración, una guía o pautas para el perfeccionamiento de las estructuras, régimen y sistemas de gobierno y administración municipal, acorde con los objetivos gubernamentales de reorganización del Estado.

Este manual intenta precisar la naturaleza, los elementos y las relaciones de los municipios argentinos; las características de una organización funcional aconsejable para su gobierno y administración; las normas, sistemas, procesos y/o procedimientos que podrían regular su funcionamiento, los regímenes económico-financiero, de sus recursos humanos y materiales y de sus comunicaciones e informaciones.

Se ha desarrollado este manual con un sentido fundamentalmente ilustrativo y generalizador, sin privar al lector de una crítica objetiva, con miras a una perspectiva que constituyó la preocupación constante de sus autores.

En todos los casos de cuestiones debatidas o polémicas, en las que se propicia una postura o solución determinada, se ha asumido la ineludible responsabilidad de consignar el criterio que se considera correcto por sus autores, con la única intención de que el mismo sea evaluado por quienes lean este manual, con lo cual se ha de producir el efecto dinamizador de generar un debate sobre la realidad y el futuro de las instituciones municipales argentinas, lo cual se considera imprescindible en todo proceso de evolución, a los fines de que en éste se visualicen con claridad las metas a alcanzar.

TEMARIO

1. INTRODUCCION.
2. NATURALEZA, ELEMENTOS Y RELACIONES DE LOS MUNICIPIOS.
3. REGIMEN NORMATIVO MUNICIPAL.
4. ORGANIZACION MUNICIPAL.
5. REGIMEN ECONOMICO-FINANCIERO MUNICIPAL.
6. REGIMEN Y ADMINISTRACION DEL PERSONAL MUNICIPAL.
7. COMUNICACIONES E INFORMACIONES MUNICIPALES.

I N D I C E

1. INTRODUCCION .....	1
1.1. LA INSTITUCION MUNICIPAL .....	1
1.2. LOS MUNICIPIOS ARGENTINOS EN EL PROCESO DE REORGANIZACION NACIONAL .....	1
1.3. SITUACION ACTUAL DE LOS MUNICIPIOS EN EL PAIS .....	2
1.4. PROBLEMÁTICA MUNICIPAL .....	2
1.5. NECESIDAD DE UNA RENOVACION MUNICIPAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA .....	6
2. NATURALEZA, ELEMENTOS Y RELACIONES DEL MUNICIPIO ARGENTINO .....	9
2.1. NATURALEZA DEL MUNICIPIO .....	9
2.1.1. ORIGEN DEL MUNICIPIO .....	9
2.1.2. FORMA INSTITUCIONAL DE LOS MUNICIPIOS .....	11
2.1.2.1. Distintas posturas doctrinarias .....	12
2.1.2.2. Soberanía, autonomía y autarquía .....	13
2.1.2.3. Autonomía municipal .....	16
2.1.3. FINES DE LOS MUNICIPIOS .....	18
2.1.3.1. Intereses públicos locales .....	18
2.1.3.2. Intereses públicos provinciales .....	19
2.1.3.3. Intereses públicos nacionales .....	21
2.1.4. CONCLUSIONES .....	21
2.2. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO .....	22
2.2.1. ELEMENTO HUMANO .....	22
2.2.2. ELEMENTO TERRITORIAL .....	25
2.2.2.1. Sistemas de radios municipales adoptados en el país .....	25
2.2.2.2. Zonificación del territorio municipal .....	27

2.2.2.3.	El municipio y su región .....	28
2.2.2.4.	El ordenamiento territorial, provincial y nacional.	29
2.2.3.	ELEMENTO GUBERNAMENTAL .....	30
2.3.	RELACIONES DEL MUNICIPIO .....	31
2.3.1.	RELACIONES INTERMUNICIPALES .....	31
2.3.1.1.	Objetivos de las relaciones intermunicipales .....	32
2.3.1.2.	Formas de concretar las relaciones intermunicipales .....	33
	<u>Anexo:</u> Formas de concreción de las relaciones intermunicipales .....	34
2.3.2.	LAS PROVINCIAS Y SUS MUNICIPIOS .....	35
2.3.2.1.	Diversas clases de relaciones y vinculaciones entre las provincias y sus municipios .....	35
	<u>Anexo:</u> Relaciones entre las provincias y sus municipios .....	36
2.3.2.2.	Características y funciones de los organismos provinciales competentes .....	36
2.3.2.3.	La planificación provincial y los municipios .....	39
3.	REGIMEN NORMATIVO MUNICIPAL .....	41
3.1.	INTRODUCCION .....	41
3.2.	LEGISLACION SUPRA-MUNICIPAL .....	41
3.2.1.	GENERALIDADES .....	41
3.2.2.	LEGISLACION SUPRA-MUNICIPAL ESPECIFICA .....	41
3.2.2.1.	Constitución Nacional .....	42
3.2.2.2.	Código Civil .....	42
3.2.2.3.	Constituciones Provinciales .....	42
3.2.2.4.	Leyes Orgánicas Municipales .....	43
3.3.	LEGISLACION DE LOS MUNICIPIOS .....	43
3.3.1.	GENERALIDADES .....	43

3.3.2.	LEGISLACION MUNICIPAL INTERNA .....	45
3.3.2.1.	Organización y procedimiento administrativo municipal .....	45
3.3.2.2.	Personal municipal .....	46
3.3.2.3.	Gestión financiera municipal .....	46
3.3.2.4.	Contratos administrativos municipales .....	46
3.3.2.5.	Prestación de servicios públicos municipales ....	47
3.3.3.	LEGISLACION MUNICIPAL EXTERNA .....	47
3.3.3.1.	Urbanismo .....	47
3.3.3.2.	Edificación .....	48
3.3.3.3.	Tránsito .....	48
3.3.3.4.	Higiene pública .....	48
3.3.3.5.	Moralidad .....	48
3.3.3.6.	Uso de bienes públicos municipales .....	49
3.3.3.7.	Tributación .....	49
3.3.3.8.	Reordenamiento normativo externo .....	49
3.4.	RACIONALIZACION NORMATIVA NECESARIA Y POSIBLE DEL REGIMEN MUNICIPAL .....	50
4.	ORGANIZACION MUNICIPAL .....	55
4.1.	COMPETENCIAS .....	55
4.1.1.	COMPETENCIAS PROPIAS .....	55
4.1.1.1.	Competencias sustantivas .....	56
4.1.1.2.	Competencias administrativas .....	56
	<u>Anexo:</u> Funciones Administrativas .....	57
4.1.2.	COMPETENCIAS CONCURRENTES .....	60
4.1.3.	COMPETENCIAS DELEGADAS .....	61
4.2.	ORGANOS Y ORGANISMOS MUNICIPALES .....	62
4.2.1.	INTRODUCCION .....	62
4.2.2.	ORGANOS DE GOBIERNO .....	65

<b>Anexos:</b>	Modelo de organización para una municipalidad tipo ..	67
	Modelo de organización para una municipalidad capitalina o de gran ciudad .....	69
4.2.2.1.	Concejo Municipal .....	71
	a) Presidente del Concejo Municipal .....	74
	b) Secretario Parlamentario .....	76
	c) Secretario Administrativo .....	77
	d) Comisiones Permanentes y Especiales .....	78
4.2.2.2.	Intendente Municipal .....	79
4.2.2.3.	Organización de la Intendencia Municipal .....	84
4.2.2.4.	Misión, funciones y organización de las Secretarías .....	86
4.2.2.5.	Cometidos, atribuciones y responsabilidades administrativas comunes de organismos y funcionarios .....	88
4.2.3.	ORGANISMOS DE ACCION SUSTANTIVA .....	93
4.2.3.1.	Secretaría de Gobierno y Bienestar Económico-Social .....	93
	a) Relaciones Públicas, Políticas y Sociales .....	93
	b) Registros, Policía e Inspección .....	94
	c) Acción Social y Cultural .....	95
	d) Promoción Económica y Abastecimiento .....	96
4.2.3.2.	Secretaría de Obras y Servicios .....	97
	a) Urbanismo, Arquitectura y Catastro .....	97
	b) Obras y Conservación .....	98
	c) Vialidad, Tránsito y Transporte .....	98
	d) Higiene, Alumbrado y Saneamiento Ambiental ..	99
4.2.4.	ORGANISMOS DE ADMINISTRACION GENERAL DE LA SECRETARIA DE ADMINISTRACION Y HACIENDA .....	100
4.2.4.1.	Planificación y Programación Presupuestal .....	100
	a) Planes, Organización, Normas y Métodos .....	100
	b) Presupuesto y Control de Gestión .....	102
	c) Estadísticas e Informaciones .....	103
	d) Procesamiento de Datos .....	103



4.2.4.2.	Hacienda .....	104
	a) Personal .....	104
	b) Contaduría Municipal .....	105
	c) Tesorería Municipal .....	107
	d) Suministros y Servicios .....	109
4.2.4.3.	Correspondencia y Despacho .....	110
	a) Registro, Trámites y Archivo .....	111
	b) Despacho y Comunicaciones .....	112
4.2.4.4.	Asuntos Jurídicos .....	113
	a) Asesoría Jurídica .....	113
	b) Representación y Procuración .....	114
	c) Biblioteca Normativa .....	114
<b>5.</b>	<b>REGIMEN ECONOMICO-FINANCIERO MUNICIPAL .....</b>	<b>115</b>
5.1.	HACIENDA MUNICIPAL .....	115
5.2.	PLANIFICACION Y PRESUPUESTO .....	116
5.3.	PROCESO PRESUPUESTARIO .....	118
	a) Determinación de la política presupuestaria .....	118
	b) Formulación .....	119
	c) Autorización o aprobación .....	119
	d) Ejecución .....	120
	e) Contabilidad y control .....	120
	f) Evaluación .....	120
5.4.	RECURSOS MUNICIPALES .....	121
5.4.1.	CLASIFICACION DE LOS RECURSOS MUNICIPALES .....	121
5.4.2.	INGRESOS CORRIENTES E INGRESOS DE CAPITAL .....	122
5.4.2.1.	Ingresos Patrimoniales .....	123
5.4.2.2.	Precios públicos municipales (Empresas comer- ciales e industriales) .....	124
5.4.2.3.	Tasas .....	125
5.4.2.4.	Impuestos .....	129
5.4.2.5.	Contribución especial de mejoras .....	132
	a) Sistema de tributo al mayor valor .....	132

b) Sistema de prorrato del costo .....	133
5.4.2.6. Regalías .....	134
5.4.2.7. Otros ingresos corrientes .....	134
5.4.2.8. Ingresos de capital .....	134
5.4.2.9. Ingresos de otras jurisdicciones .....	135
5.4.2.10. Ingresos con afectación a programas de desarrollo de la comunidad .....	135
5.4.3. CALCULO Y PROGRAMA DE RECURSOS .....	136
5.4.3.1. Cálculo de recursos .....	136
5.4.3.2. Programa de ingresos y usos de fondos .....	137
5.5. PRESUPUESTO DE GASTOS .....	137
5.5.1. INTRODUCCION .....	137
5.5.2. EL PRESUPUESTO DESDE LOS PUNTOS DE VISTA JURIDICO, POLITICO Y ECONOMICO .....	138
5.5.3. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS .....	138
5.5.3.1. Principio de la universalidad .....	139
5.5.3.2. Principio de la anualidad .....	139
5.5.3.3. Principio de la unidad .....	139
5.5.3.4. Principio de la especialización o especificación ..	140
5.5.3.5. Principio de la publicidad .....	140
5.5.4. MODERNAS MODALIDADES PRESUPUESTARIAS .....	141
5.5.4.1. Concepto del presupuesto moderno .....	141
5.5.4.2. Clasificaciones presupuestarias .....	142
a) Clasificación económica .....	142
b) Clasificación institucional .....	143
c) Clasificación funcional .....	143
d) Clasificación por programas .....	146
e) Clasificación por objeto del gasto .....	147
<u>Anexo:</u> Clasificador de gastos municipales según su objeto vigente en la Provincia de La Pampa .....	149
5.5.5. PRESUPUESTO DE EMPRESAS MUNICIPALES .....	171
5.5.5.1. Programa de Facturación o Venta .....	171

5.5.5.2.	Programa de Producción .....	171
5.5.5.3.	Programa de Compras .....	172
5.5.5.4.	Programa de Servicios Personales .....	172
5.5.5.5.	Programa de Costos .....	172
5.5.5.6.	Programa de Gastos de Venta .....	172
5.5.5.7.	Programa de Gastos Administrativos .....	172
5.5.5.8.	Programa de Resultados .....	172
5.5.5.9.	Programa de Flujo y Uso de Fondos .....	173
5.5.5.10.	Programa de Inversiones .....	173
5.5.6.	FORMULACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE GASTOS .....	173
5.5.7.	APROBACION DEL PRESUPUESTO .....	175
5.6.	EJECUCION DEL PRESUPUESTO .....	176
5.6.1.	INTRODUCCION .....	176
5.6.2.	DETERMINACION Y RECAUDACION DE LOS RECURSOS ....	176
5.6.3.	ORDENAMIENTO Y COMPROMISO DE GASTOS .....	177
5.6.4.	LIQUIDACIONES Y ORDENES DE PAGO .....	179
5.7.	CONTROL DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO .....	180
5.7.1.	CONTROL FINANCIERO-CONTABLE .....	180
5.7.2.	CONTROL FISICO O DE AVANCE DE PROGRAMAS .....	181
	<u>Anexo:</u> Cuadro de unidades de medición .....	183
5.7.3.	EVALUACION DE RESULTADOS O DE COSTOS Y RENDI- MIENTOS .....	185
5.8.	REGIMEN Y ADMINISTRACION DE FONDOS Y VALORES .....	186
5.8.1.	INTRODUCCION .....	186
5.8.2.	INGRESOS .....	189
5.8.3.	EGRESOS CON O SIN CARGO DE RENDIR CUENTA .....	190
5.8.4.	FONDO PERMANENTE Y CAJAS CHICAS .....	192
5.8.5.	CONTABILIDAD DEL MOVIMIENTO DE FONDOS .....	193
5.8.6.	SITUACION DE TESORERIA .....	195
5.8.7.	CONTABILIDAD DEL MOVIMIENTO DE VALORES .....	195
5.8.8.	ARQUEOS Y CONCILIACIONES BANCARIAS .....	196
5.8.9.	RENDICIONES DE CUENTAS .....	197
5.8.10.	CONTABILIDAD CENTRAL .....	200

<u>Anexo: Ejemplo de contabilización de operaciones financieras y patrimoniales de una municipalidad</u> .....	203
5.8.11. CUENTA ANUAL DE INVERSION .....	233
5.8.12. TRIBUNAL DE CUENTAS .....	234
5.8.12.1. Control externo de complementación del interno ..	235
5.8.12.2. Control de legitimidad y de gestión o eficiencia ...	239
5.9. REGIMEN Y ADMINISTRACION DE BIENES (Recursos físicos o materiales) .....	239
5.9.1. BIENES DEL DOMINIO PUBLICO MUNICIPAL .....	239
5.9.1.1. Régimen y normas generales del uso de bienes del dominio público .....	240
5.9.1.2. Uso especial o diferencial de bienes del dominio público .....	240
5.9.2. BIENES DEL DOMINIO PRIVADO MUNICIPAL .....	241
5.9.3. PREVISION DE NECESIDADES DE RECURSOS MATERIALES .....	241
5.9.4. NORMAS DE CONTRATACIONES Y CONCESIONES .....	244
5.9.4.1. Licitaciones, concursos y remates .....	246
5.9.4.2. Registros de Proveedores y Contratistas Municipales .....	246
5.9.4.3. Reglamento o Pliego de condiciones generales y especificaciones particulares para las contrataciones municipales .....	248
5.9.4.4. Etapas del proceso contractual .....	249
a) Autorización previa .....	249
b) Afectación preventiva del gasto .....	250
c) Llamado o invitación a licitación o concurso ...	250
d) Presentación de propuestas .....	251
e) Apertura de propuestas .....	252
f) Análisis comparativo de propuestas y preadjudicación .....	253
g) Adjudicación .....	253
h) Recepción .....	254
i) Penalidades por incumplimientos .....	255
5.9.4.5. Locaciones de inmuebles .....	255
5.9.4.6. Concesiones .....	256

5.9.5.	SUMINISTROS .....	256
5.9.6.	CONTROL DE EXISTENCIAS, UTILIZACION, CUIDADO Y CONSERVACION DE BIENES Y ELEMENTOS .....	259
5.9.7.	PERMUTAS DE BIENES .....	261
5.9.8.	ENTREGAS DE BIENES A CUENTA DE PRECIO .....	261
5.9.9.	TRANSFERENCIAS DE BIENES .....	261
5.9.10.	DONACIONES DE BIENES .....	262
5.9.11.	INVENTARIO PERMANENTE .....	262
5.9.11.1.	Censo o inventario de bienes municipales .....	263
5.9.11.2.	Clasificador de bienes .....	263
5.9.11.3.	Reglamentación de cuentas .....	264
5.9.11.4.	Nomenclador guía .....	264
5.9.11.5.	Actualización sistemática del inventario munici- pal .....	264
<b>6.</b>	<b>REGIMEN Y ADMINISTRACION DEL PERSONAL MUNICIPAL (Recursos Humanos) .....</b>	<b>269</b>
6.1.	INTRODUCCION .....	269
6.2.	ESTATUTO, CARRERAS Y ESCALAFONES .....	270
6.2.1.	ESTATUTO .....	270
6.2.2.	CARRERAS .....	271
6.2.3.	ESCALAFONES .....	272
6.2.3.1.	Encasillamiento funcional .....	272
6.2.4.	CLASIFICACION DE CARGOS .....	273
6.3.	SELECCION .....	276
6.4.	INGRESO .....	277
6.4.1.	NOMBRAMIENTO O CONTRATO .....	278
6.4.2.	PERIODO DE PRUEBA .....	279
6.5.	CESE DE FUNCIONES .....	279
6.6.	CAPACITACION .....	280
6.6.1.	CAPACITACION INICIAL .....	280
6.6.2.	ADIESTRAMIENTO EN SERVICIO .....	281
6.6.3.	PERFECCIONAMIENTO .....	281
6.7.	MOTIVACION, CALIFICACIONES Y PROMOCIONES .....	282