

**RICARDO MIGUEL PEIRONE**  
**MARCELA ALEJANDRA BASANO**  
**MARCELO SÁNCHEZ**

**APUNTES PARA**  
**LA GESTIÓN PÚBLICA**  
**LOCAL**

Prólogo de  
**DIEGO RUBINZAL**

**RUBINZAL - CULZONI EDITORES**  
Talcahuano 442 - Tel. (011) 4373-0544 - C1013AAJ Buenos Aires  
Salta 3464 - Tel. (0342) 401-9300 - S3000CMV Santa Fe

## ÍNDICE SUMARIO

|   |    |
|---|----|
| LOS AUTORES . . . . .                         | 9  |
| <i>Prólogo</i> , por DIEGO RUBINZAL . . . . . | 11 |
| TRANSFERIR RESPONSABILIDADES . . . . .        | 13 |
| LA HACIENDA PÚBLICA . . . . .                 | 17 |
| LA VOLUNTAD CIUDADANA . . . . .               | 19 |

### CAPÍTULO I

#### DEFINICIONES BÁSICAS

|  |    |
|--|----|
| 1. Autarquía . . . . .   | 21 |
| 2. Autonomía . . . . .   | 25 |
| 3. Legislaciones provinciales y autonomía municipal. . . . .   | 32 |
| a) Provincia de Buenos Aires . . . . .                         | 33 |
| b) Provincia de Córdoba . . . . .                              | 35 |
| b.1) Los principios del régimen municipal cordobés . . . . .   | 36 |
| b.1.1) La naturaleza sociológica del municipio . . . . .       | 36 |
| b.1.2) La autonomía municipal . . . . .                        | 36 |
| b.1.3) La unión de la democracia con la eficacia. . . . .      | 37 |
| b.1.4) Un municipio de plena participación ciudadana . . . . . | 37 |
| c) Provincia de Entre Ríos . . . . .                           | 38 |
| d) Provincia de Mendoza . . . . .                              | 41 |
| e) Provincia de Santa Fe . . . . .                             | 43 |
| 4. Utilidad práctica de la autonomía municipal. . . . .        | 46 |
| 5. Autonomía y financiamiento . . . . .                        | 47 |

**CAPÍTULO II**  
**EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO**

|   |    |
|---|----|
| .....   | 51 |
| 1. El municipio ejerciendo el liderazgo .....                                       | 55 |
| 2. El planeamiento estratégico como<br>ordenador y orientador del conjunto .....    | 57 |
| 3. La planificación de las acciones del municipio .....                             | 58 |
| 4. Las diez acciones de un Gobierno local .....                                     | 59 |
| 5. El planeamiento estratégico en entidades<br>intermedias sin fines de lucro ..... | 60 |
| 6. El planeamiento estratégico por escenarios .....                                 | 64 |
| 7. Método y tareas para cada etapa .....  | 65 |
| 8. El cuadro de mando integral .....  | 71 |
| a) Antecedentes del concepto .....  | 72 |
| b) Finalidades .....  | 72 |
| 9. Construcción de un cuadro de mando integral .....                                | 73 |
| 10. Objetivos y metas .....   | 80 |

**CAPÍTULO III**  
**CAPACITAR Y DESCONCENTRAR**

|   |    |
|---|----|
| 1. Capacitar hacia el interior de la organización .....         | 81 |
| a) Conclusiones y recomendaciones .....                         | 82 |
| b) Organigrama funcional de la Administración Pública .....     | 82 |
| c) Capacitación .....   | 82 |
| d) Implementación y uso inmediato de unidades de medición ..... | 83 |
| 2. La capacitación de los recursos humanos .....                | 84 |
| a) Simplificación de los procedimientos .....                   | 86 |
| 3. Evaluación de acciones y políticas públicas .....            | 90 |
| a) Profesionalización de los dirigentes .....                   | 93 |
| 4. Tomar decisiones en conjunto .....                           | 95 |
| a) El equipo de trabajo .....                                   | 95 |
| b) Reuniones de trabajo .....                                   | 96 |

|  |     |
|--|-----|
| 5. Agenda para desarrollar reuniones .....   | 98  |
| 6. Conducir reuniones .....  | 99  |
| 7. Los integradores administrativos .....  | 100 |
| 8. Indicadores de gestión .....  | 101 |
| 9. Indicadores de comportamiento financiero .....                                    | 104 |
| a) Relación entre ingresos y egresos municipales .....                               | 104 |
| b) Relación entre recursos y gastos en personal .....                                | 104 |
| b.1) Relación entre recursos totales y gastos en personal .....                      | 104 |
| b.2) Relación entre recursos propios y gastos en personal .....                      | 104 |
| c) Relación entre egresos municipales y gastos en personal .....                     | 105 |
| d) Otros índices .....   | 105 |
| d.1) Índice de dependencia financiera .....  | 105 |
| d.2) Índice de autonomía financiera .....  | 105 |
| d.3) Índice de solvencia financiera .....  | 106 |
| d.4) Índice de autosuficiencia .....   | 106 |
| 10. Indicadores de productividad .....   | 106 |
| a) Rendimiento del gasto administrativo total .....                                  | 107 |
| b) Rendimiento de la mano de obra administrativa .....                               | 107 |
| c) Rendimiento del gasto administrativo puro .....                                   | 107 |
| d) Rendimiento del gasto de mano de obra<br>del personal de Obras públicas .....     | 108 |
| e) Rendimiento del gasto de mano de obra<br>del personal de Servicios públicos ..... | 108 |
| f) Rendimiento del gasto de mano de obra total .....                                 | 109 |
| 11. Transparencia en las decisiones .....  | 109 |
| 12. Participación ciudadana .....  | 111 |
| 13. Desconcentrar .....  | 114 |
| 14. Nuevos perfiles para un Gobierno local .....                                     | 117 |

**CAPÍTULO IV**  
**PRESUPUESTO**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Presupuestar .....                            | 123 |
| 2. Presupuesto como instrumento de control ..... | 124 |

|  |     |
|--|-----|
| 3. Presupuesto como herramienta de gestión.....              | 125 |
| 4. Presupuesto integral.....                                 | 127 |
| 5. Presupuesto dinamizador de la economía.....               | 128 |
| 6. Escuelas que definen el concepto <i>presupuesto</i> ..... | 129 |
| a) Escuela clásica, también llamada "liberal".....           | 129 |
| b) Escuela keynesiana.....                                   | 130 |
| c) Escuela productivista.....                                | 130 |
| d) Conclusión.....   | 131 |
| 7. Principios que rigen el presupuesto.....                  | 132 |
| 8. Principios sustanciales.....                              | 132 |
| a) Unidad.....   | 132 |
| b) Universalidad.....  | 133 |
| c) Precedencia.....  | 133 |
| d) Anualidad.....  | 134 |
| e) Transparencia.....  | 135 |
| f) Equilibrio.....   | 135 |
| 9. Principios formales.....                                  | 136 |
| a) Exclusividad.....   | 136 |
| b) Acuciosidad.....  | 136 |
| c) Claridad.....   | 137 |
| d) Continuidad.....  | 137 |
| e) Flexibilidad.....   | 138 |
| f) Especificación.....                                       | 138 |
| 10. Técnicas presupuestarias.....                            | 139 |
| a) Presupuesto por Programas.....                            | 139 |
| b) Presupuestos por resultados o por objetivos.....          | 139 |
| c) Presupuesto base cero.....                                | 140 |
| 11. Presupuesto financiero y económico.....                  | 141 |
| 12. Presupuesto de caja y de competencia.....                | 142 |
| 13. Presupuesto funcional.....                               | 143 |
| 14. Presupuestos plurianuales.....                           | 144 |
| 15. Los sistemas contables.....                              | 144 |

## CAPÍTULO V CONCEPTOS BÁSICOS

|  |     |
|--|-----|
| 1. Recursos.....   | 149 |
| 2. Gastos tributarios.....                                       | 149 |
| 3. Gastos figurativos.....                                       | 150 |
| 4. Transferencias.....   | 151 |
| a) Condicionadas.....  | 151 |
| b) Implícitas.....   | 152 |
| 5. Gastos.....   | 152 |
| 6. Ecuación presupuestaria básica.....                           | 153 |
| a) Esquema Ahorro-Inversión-Financiamiento.....                  | 153 |
| 7. El incremento de los ingresos.....                            | 155 |
| 8. Mejorar la estructura de los ingresos locales.....            | 157 |
| 9. Diferencia entre tasa y precio.....                           | 158 |
| 10. La tasa es una de las especies del género tributo.....       | 158 |
| 11. Tasa sin contraprestación no es tasa.....                    | 161 |
| a) La jurisprudencia.....  | 161 |
| b) La doctrina.....  | 182 |
| 12. La coparticipación como reaseguro.....                       | 183 |
| 13. Los impuestos como recursos<br>de los gobiernos locales..... | 184 |
| 14. Diferencia entre tasas e impuestos.....                      | 186 |
| 15. Divisibilidad del costo del servicio.....                    | 188 |
| 16. Los impuestos.....   | 190 |
| 17. Fuentes de recursos no tradicionales.....                    | 192 |
| 18. Emisión de bonos y títulos municipales.....                  | 192 |
| 19. Financiamiento por iniciativa privada.....                   | 194 |
| 20. Fideicomisos de garantía.....                                | 195 |
| 21. Arrendamiento del suelo.....                                 | 196 |
| 22. Transferencia de derechos de edificación.....                | 197 |
| 23. Cambiar el perfil de los egresos.....                        | 197 |
| 24. Comparación con otras estructuras tributarias.....           | 199 |
| 25. Modelos de finanzas públicas locales.....                    | 201 |
| 26. Federalismo fiscal.....                                      | 204 |

CAPÍTULO VI

COPARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS

|   |     |
|---|-----|
| .....   | 209 |
| 1. Cobro de los impuestos nacionales .....  | 210 |
| a) Etapa de la "separación de fuentes"<br>tributarias (1852-1891) .....             | 210 |
| b) Etapa de la "conurrencia de fuentes"<br>tributarias de hecho (1891-1934) .....   | 211 |
| c) Etapa de la coparticipación<br>de impuestos (1935 hasta hoy) .....               | 212 |
| c.1) 1935-1949 .....  | 212 |
| c.2) 1949-1957 .....  | 213 |
| c.3) Convención Constituyente de 1957 .....   | 213 |
| c.4) Año 1973. Ley 20.221 .....   | 214 |
| c.5) Reforma de 1980 .....  | 216 |
| c.6) Etapa 1983/1988 .....  | 216 |
| c.7) Nueva Ley de Coparticipación 23.548 .....                                      | 217 |
| c.7.1) El "Consenso de Washington" .....  | 220 |
| c.7.2) La Agenda del Consenso de Washington .....                                   | 222 |
| c.7.3) Segunda generación de reformas .....   | 224 |
| c.7.4) Razones para aplicar la<br>política económica del CW .....                   | 225 |
| c.8) 1989 (julio). Inicio de Menem .....  | 226 |
| c.8.1) Transferencias de servicios .....  | 228 |
| c.9) Pactos fiscales .....  | 229 |
| c.9.1) 1992: Pacto fiscal 1 .....   | 229 |
| c.9.2) 1993: Pacto fiscal 2 .....   | 231 |
| c.9.3) 1996: Pacto fiscal 3 .....   | 233 |
| d) Compromisos federales .....  | 234 |
| d.1) Diciembre de 1999 .....  | 234 |
| d.2) Noviembre de 2000 .....  | 235 |
| e) Abril de 2002: Acuerdo Nación-Provincias .....                                   | 236 |
| f) Pacto Fiscal 2017 (Consenso fiscal o<br>Acuerdo para un nuevo Federalismo) ..... | 237 |

|  |     |
|--|-----|
| 2. La Reforma Tributaria del 28 de diciembre de 2017 .....   | 243 |
| a) Esquema de distribución de los tributos (artículo 42 bis) .....   | 246 |
| a.1) Impuestos coparticipados .....  | 246 |
| a.2) Impuestos no coparticipados .....   | 248 |
| a.3) Impuestos con Asignación Específica .....   | 248 |
| 3. Coparticipación a municipios y comunas .....  | 252 |
| a) Provincia de Buenos Aires .....   | 252 |
| a.1) Fondos coparticipables .....  | 252 |
| a.2) Distribución de los Fondos coparticipables .....  | 252 |
| a.3) Distribución del producido por la explotación<br>de los Casinos (que le correspondan a la<br>provincia por aplicación de convenios<br>entre ésta y la Lotería Nacional) ..... | 253 |
| a.4) Periodicidad de transferencias de<br>coparticipaciones a los municipios .....   | 254 |
| a.5) Impuestos descentralizados .....  | 254 |
| a.5.1) Impuesto Inmobiliario Rural .....   | 254 |
| a.5.2) Impuesto sobre los Ingresos Brutos .....  | 254 |
| a.5.3) Impuesto sobre los Automotores .....  | 255 |
| b) Provincia de Córdoba .....  | 256 |
| b.1) Fondos coparticipados .....   | 256 |
| b.2) Distribución del monto total recaudado<br>según el apartado anterior .....  | 256 |
| b.3) Distribución del monto destinado<br>a municipios y comunas (20%) .....  | 256 |
| b.4) Distribución del monto destinado a las<br>municipalidades: $20 \times 0,805 = 16,10\%$ .....  | 257 |
| b.5) Distribución del monto destinado<br>a las comunas: $20 \times 0,03 = 0,6\%$ .....   | 257 |
| c) Provincia de Corrientes .....   | 257 |
| c.1) Recursos municipales propios .....  | 257 |
| c.2) Coparticipación de los ingresos provinciales y<br>de fondos nacionales sin afectación específica .....  | 258 |
| c.3) Participación en regalías, derechos o tributos en general<br>percibidos por la provincia y la Nación por explotación<br>de los recursos naturales de su jurisdicción .....    | 258 |

|   |     |
|---|-----|
| c.4) Impuesto sobre máquinas tragamonedas.....                                      | 258 |
| c.5) Distribución de los recursos coparticipados<br>entre los municipios.....       | 258 |
| c.6) Periodicidad en las transferencias<br>de fondos coparticipados.....            | 258 |
| c.7) Fondo de Desarrollo Rural.....   | 259 |
| d) Provincia de Chaco.....  | 259 |
| d.1) Fondo de participación municipal.....  | 259 |
| d.2) Distribución del Fondo de participación municipal.....                         | 259 |
| d.3) Periodicidad de las transferencias de<br>coparticipación a los municipios..... | 260 |
| e) Provincia de Entre Ríos.....   | 260 |
| e.1) Fondos coparticipados a municipios.....  | 260 |
| e.2) Periodicidad y automaticidad de las transferencias.....                        | 261 |
| f) Provincia de Mendoza.....  | 261 |
| f.1) Fondos coparticipados a las municipalidades.....                               | 261 |
| f.2) Distribución de los recursos.....  | 262 |
| f.3) Distribución del Impuesto a los Automotores.....                               | 262 |
| f.4) Distribución de las regalías.....  | 262 |
| f.5) Coeficiente de Equilibrio del Desarrollo Regional.....                         | 262 |
| f.6) Periodicidad en las transferencias<br>de fondos coparticipados.....            | 263 |
| g) Provincia de Salta.....  | 263 |
| g.1) Fondos coparticipables.....  | 263 |
| g.2) Distribución de los Fondos coparticipables.....                                | 263 |
| g.3) Distribución de los Fondos<br>coparticipables a municipios.....                | 264 |
| g.4) Periodicidad de transferencias de<br>coparticipaciones a los municipios.....   | 264 |
| h) Provincia de Santa Fe.....   | 264 |
| h.1) Impuesto inmobiliario.....   | 264 |
| h.2) Patente automotor.....   | 265 |
| h.2.1) Vencida.....   | 265 |
| h.2.2) A vencer (art. 328, Código<br>Fiscal de la provincia).....                   | 265 |

|  |     |
|--|-----|
| h.3) Impuesto sobre embarcaciones<br>deportivas y de recreación.....     | 266 |
| h.4) Ley provincial 7457.....  | 266 |
| h.5) Impuesto de sellos y tasas<br>retributivas de servicios.....        | 267 |
| i) Provincia de Tucumán.....   | 267 |
| i.1) Fondos coparticipados a municipalidades<br>y comunas rurales.....   | 267 |
| i.2) Fondos coparticipados entre los municipios.....                     | 268 |
| i.3) Fondos coparticipados<br>entre las comunas.....                     | 268 |
| i.3.1) Comunas de 1ª Categoría.....                                      | 268 |
| i.3.2) Comunas de 2ª Categoría.....                                      | 268 |
| i.3.3) Comunas de 3ª Categoría.....                                      | 268 |
| i.4) Fondo para desequilibrios transitorios.....                         | 268 |
| i.5) Periodicidad en las transferencias<br>de fondos coparticipados..... | 269 |

## CAPÍTULO VII

### LA CUENTA DE INVERSIÓN

|  |     |
|--|-----|
| .....  | 271 |
| 1. Consideración y tratamiento<br>de la Cuenta de Inversión..... | 273 |
| a) A nivel nacional.....   | 273 |
| b) A nivel provincial.....                                       | 274 |
| c) A nivel municipal.....  | 276 |
| d) A nivel comunal.....  | 276 |

## CAPÍTULO VIII

### LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

|  |     |
|--|-----|
| .....                                      | 279 |
| 1. El ambiente digital en el Gobierno..... | 280 |

|   |            |
|---|------------|
| 2. La automatización de oficinas .....  | 281        |
| 3. El cambio tecnológico en la gestión pública .....                                      | 282        |
| a) Implicancias .....   | 282        |
| 4. El Gobierno Abierto: una oportunidad<br>para transparentar la gestión del Estado ..... | 285        |
| 5. Conclusiones .....   | 287        |
| <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>   | <b>289</b> |