

***Construyendo las bases para una
mayor transparencia de las cuentas
públicas***

1° Parte: Estudio del grado de acceso público a la
información fiscal en los municipios argentinos-
Segunda medición anual

Autores:

- Nadin Argañaraz
- Sofía Devalle
- Cecilia Di Monte
- María Sol Caracciolo
- Natalia Rodríguez
- Lucrecia Viano

Octubre de 2007

Resumen Ejecutivo

Introducción

- Los problemas económicos, políticos y sociales que suceden en muchos países latinoamericanos y en vías de desarrollo, tienen un común denominador: la escasez de **instituciones** sólidas. Las instituciones son las costumbres y las reglas de juego que proveen los mecanismos de incentivos y desincentivos para que se desenvuelvan los individuos.
- En esta línea, la **transparencia fiscal** puede ser considerada como una importante institución que contribuye a disminuir la corrupción y a fortalecer una gestión de gobierno más visible para todos los ciudadanos.
- El presente trabajo tiene como eje fundamental lograr una aproximación al grado de transparencia fiscal de los niveles subnacionales de gobierno de Argentina, mediante el análisis de la información fiscal que éstos ponen a disposición de la ciudadanía.
- IERAL se plantea mediante el presente estudio dos tipos de objetivos: un **objetivo particular**, que es el de medir el grado de acceso público a la información fiscal que existe en provincias y municipios, mediante la construcción de índices (por el grado de complejidad de la información, en el presente informe se expone la segunda etapa de medición del índice a nivel municipal); y un **objetivo general**, que tiene que ver con impulsar e incentivar los cambios de política necesarios para lograr un fortalecimiento de las instituciones democráticas del país.

Aspectos conceptuales

- Transparencia Fiscal alude a un sector público abierto al público en general, al electorado y a los mercados financieros, en todo lo que atañe a estructura, comportamiento, contabilidad, indicadores y predicciones.
- Transparencia significa acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa, comprensible y comparable en el ámbito nacional e internacional.

- El logro de la transparencia fiscal se apoya sobre cuatro pilares básicos: 1) Definición clara de funciones y responsabilidades del sector público; 2) Acceso del público a la información; 3) Transparencia en la preparación, publicación y ejecución del presupuesto; 4) Garantías de integridad de la información del Sector Público.
- Una mayor transparencia tiene como resultado mejores prácticas políticas. También conduce a una mayor confianza en el entorno político por parte de la ciudadanía, reduciendo las oportunidades de corrupción y promoviendo la credibilidad del gobierno.
- Las reglas de transparencia fiscal constituyen una de las principales herramientas para la mejora de la institucionalidad en el accionar del sector público.
- En Argentina, la mayoría de los estudios se centran en el funcionamiento y en el análisis de la transparencia en los procesos presupuestarios del nivel nacional, dejando relegados a los niveles subnacionales, y en especial al nivel municipal.
- Sin embargo, el aumento de la importancia de los gobiernos subnacionales acentúa la necesidad de mayores estudios fiscales para este nivel. El principal problema radica en que la escasez de información fiscal aumenta a medida que se descende en los niveles de gobierno. Es por este motivo que IERAL desde el año 2006 realiza un relevamiento de la información disponible y del grado de acceso a la misma.

Marco legal en Argentina

- En Argentina surgieron iniciativas de reglamentación fiscal, dentro de las cuales se considera que deben ocupar un lugar especial las reglas denominadas de “transparencia”.
- En cuanto a los antecedentes más recientes en materia de implementación de medidas orientadas a lograr mayor transparencia en las cuentas públicas, se mencionan: la Ley 25.152 conocida como *Ley de Convertibilidad Fiscal* (1999); la ley N° 25.917 *Ley de Responsabilidad Fiscal* (2004); y otra serie de normas como el *Decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública*; *Decreto de*

compras y contrataciones N° 436/00; Decreto de Régimen de Transparencia de la Oferta Pública N° 677/01.

- Sin embargo, la normativa referida a la transparencia fiscal, no constituye un cuerpo legal homogéneo que pueda ser aplicado de igual forma en todos los niveles de gobierno, sino que se encuentra repartido en diferentes leyes y decretos, lo que dificulta su transmisión y conocimiento e incluye los riesgos de superposición de responsabilidades. La situación se agrava para los niveles subnacionales, y en particular para los municipios, puesto que por lo general no se encuentran incluidos en este cuerpo legal.

Índice de Acceso Público a la Información Fiscal (IAPIF) municipal

- La construcción de índices posee múltiples ventajas, puesto que permite realizar comparaciones entre jurisdicciones y posibilita analizar la evolución de la situación a lo largo del tiempo. Asimismo, la construcción del IAPIF posee la característica de que se realiza de una manera objetiva, puesto que se trata de una medición que analiza a todas las jurisdicciones por igual.
- En esta etapa, se continuó analizando a una **muestra** de 100 municipios de todo el país, seleccionados en función de la población y quedando al menos uno de cada provincia.
- Con relación a los aspectos analizados en el índice, este año se han incorporado nuevos componentes para enriquecer la medición. Los **ítems relevados** para municipios fueron:
 - 1) Ordenanza de Presupuesto (para el año en curso y para años anteriores).
 - 2) Ejecuciones presupuestarias (para el año 2006 y anteriores).
 - 3) Normativa tributaria (Ordenanzas fiscales y tarifaria vigente y de años anteriores).
 - 4) Stock de deuda (actual y de años anteriores).
 - 5) Licitaciones vigentes.
 - 6) Boletín Municipal.
 - 7) Planta de personal (permanente y contratada).
 - 8) Escala de remuneraciones de la planta de personal.

- El relevamiento de la información demandó 7 meses de trabajo, y las **fuentes de información** fueron:
 - Relevamiento de sitios web oficiales de cada jurisdicción, con varias instancias de control, a los fines de garantizar la mayor exactitud posible en la medición. La fecha de cierre de la medición fue el 31 de agosto del corriente año.
 - Realización de un pedido ciudadano de información fiscal a los municipios (en concreto, las ejecuciones presupuestarias). El pedido se realizó en primer lugar vía e-mail y luego telefónicamente. El pedido fue realizado desde el punto de vista de un ciudadano común, y no desde IERAL. De todas maneras, fue hecho con datos verídicos con información del personal de IERAL.
- Previo al relevamiento, se envió a los intendentes de los 100 municipios una carta con la firma institucional de IERAL comunicando que se estaba comenzando con la segunda etapa de medición de los IAPIF.
- A partir de una síntesis de la cantidad de información que publican los municipios, se puede observar cómo la situación de la publicación de información fiscal en los gobiernos municipales ha venido mejorando a lo largo del tiempo. De todas maneras, aún queda mucho por hacer, si se tiene en cuenta que continúa siendo bajo el porcentaje de jurisdicciones que publica datos relativos a la gestión del gobierno.

Síntesis de la información fiscal en sitios web– Municipios

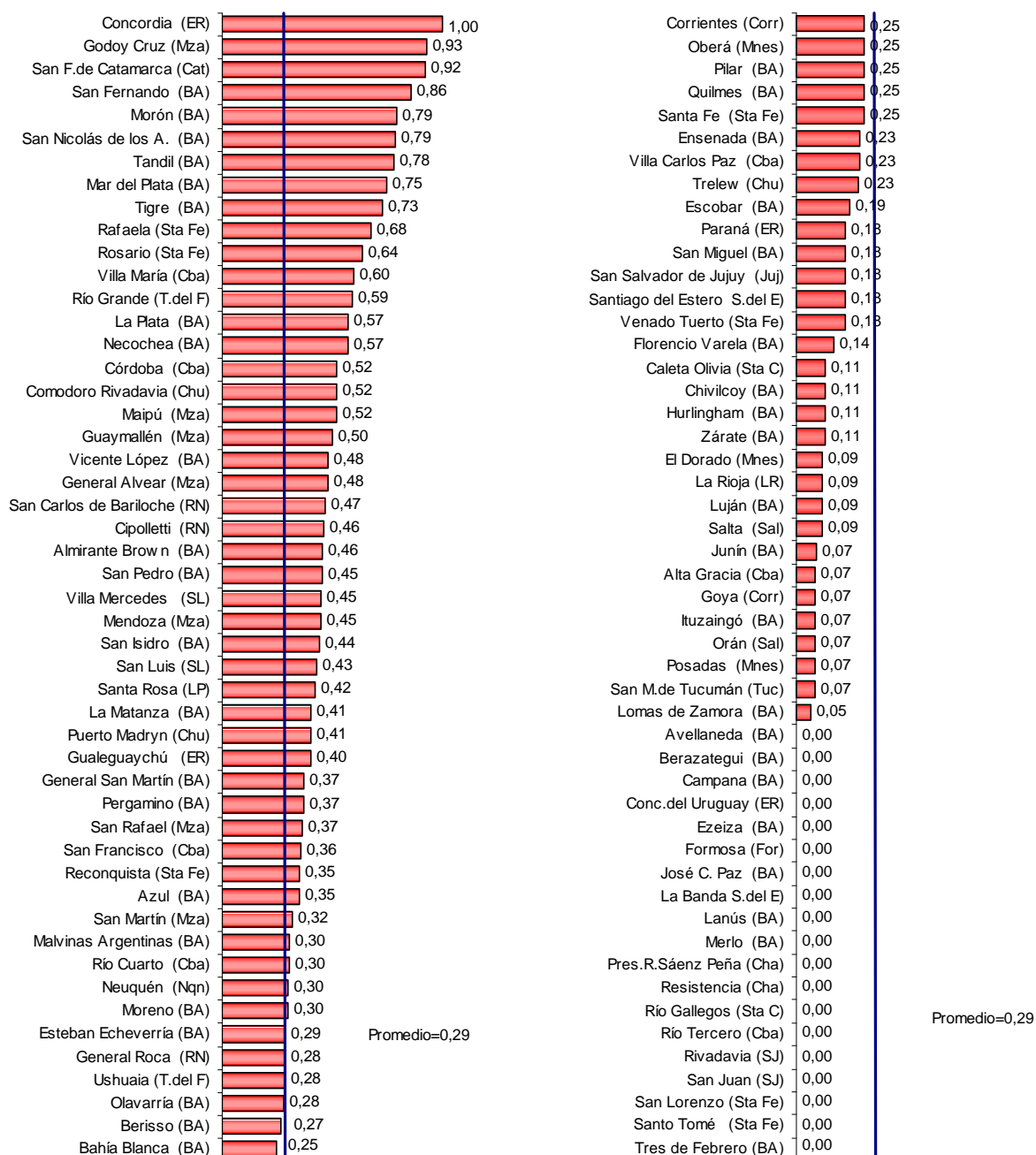
Información en web– site	Cantidad de municipios (sobre muestra de 100)				
	2003	2004	2005	2006	2007
Posee sitio web	63	76	78	83	90
Legislación tributaria vigente	22	33	34	43	52
Ordenanza de presupuesto vigente	2	7	14	19	22
Ejecución presupuestaria último año	7	9	15	16	25
Stock de deuda				4	15
Planta de personal					17

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- En función de los puntajes asignados a cada ítem, surge el **ranking según IAPIF Municipal 2007 completo**. Los municipios que lideran el ranking son los que mayor disponibilidad de información fiscal presentan, destacándose

Concordia (con un índice igual a 1), Godoy Cruz (0.93), San Fernando del Valle de Catamarca (0.92), y San Fernando (0.86). Los valores del índice alcanzado indican que estas cuatro jurisdicciones publican más del 80% de la información fiscal relevada en el estudio.

Ranking según IAPIF Municipal 2007 completo

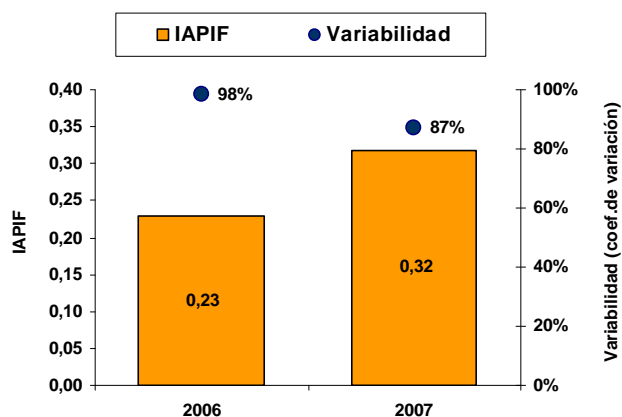


- Sólo 18 municipios poseen un índice mayor a 0.5, es decir que publican al menos la mitad de la información fiscal relevada.
- En el otro extremo se ubican 19 jurisdicciones con un índice igual a cero, lo que significa que no sólo no publican en sus sitios web ningún tipo de información

fiscal, sino que tampoco respondieron a un pedido ciudadano de ejecuciones presupuestarias, realizado tanto vía e-mail como telefónicamente.

- En promedio para los 100 municipios analizados, el IAPIF completo asume un valor igual a **0.29**, valor que implica que en el ámbito local es posible obtener un 29% de información fiscal de carácter público.
- Otro punto importante a destacar es la disparidad que existe en el índice entre municipios de una misma provincia. Se plantean casos de provincias que poseen algunas localidades que se ubican entre aquellas que más información brindan y otras que están entre las que menos datos ponen a disposición de la ciudadanía.
- Para analizar la **evolución del índice entre el 2006 y 2007** y, puesto que este año han sido incorporados nuevos aspectos en el análisis, fue necesario construir un nuevo índice que tenga en cuenta sólo los mismos ítems y ponderadores utilizados en el índice del año 2006, resultando así un **IAPIF 2007 comparable**.
- Se observa cierta mejoría en el grado de acceso público de la información fiscal municipal, habiendo ascendido el IAPIF promedio del 0.23 a 0.32. De todas maneras, considerando que el valor máximo es 1, aún existe mucho por hacer en materia de difusión de la información fiscal en los niveles municipales. Por su parte, además de la mejora en el índice, se puede advertir que se redujo levemente el coeficiente de variabilidad del IAPIF entre municipios, con lo cual puede inferirse que la disparidad en la publicación de información ha disminuido entre municipios.

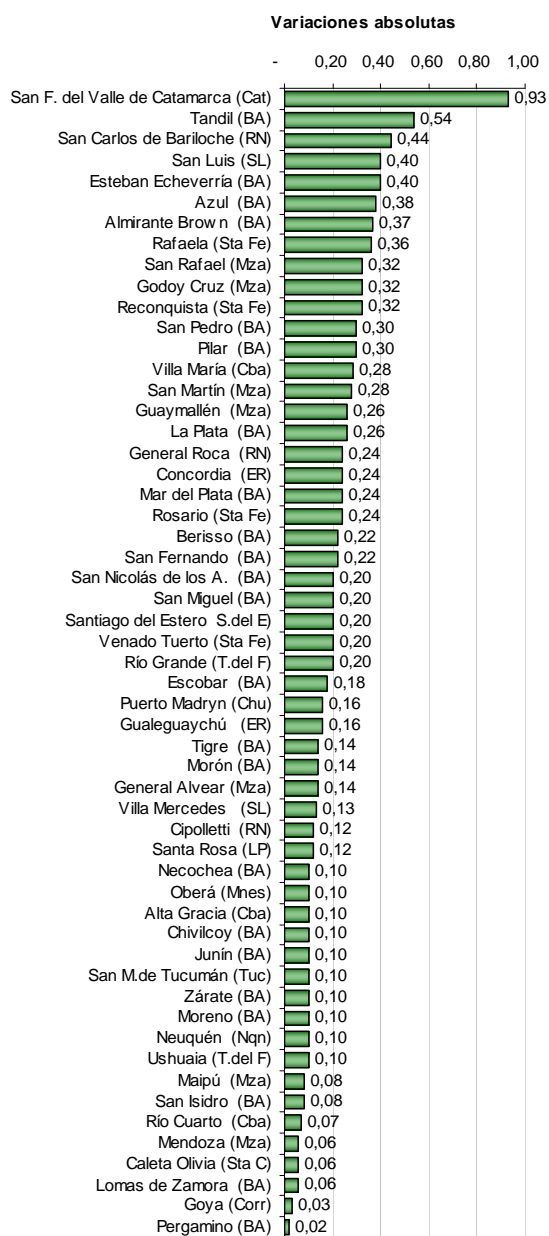
Evolución del IAPIF municipal promedio entre 2006 y 2007 –(índices comparables)



Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea

- Con relación a la situación particular de cada municipio, 55 de los 100 municipios mejoraron su índice, 24 lo mantuvieron y 21 lo redujeron.

Municipios que mejoraron el IAPIF



Municipios que empeoraron el IAPIF



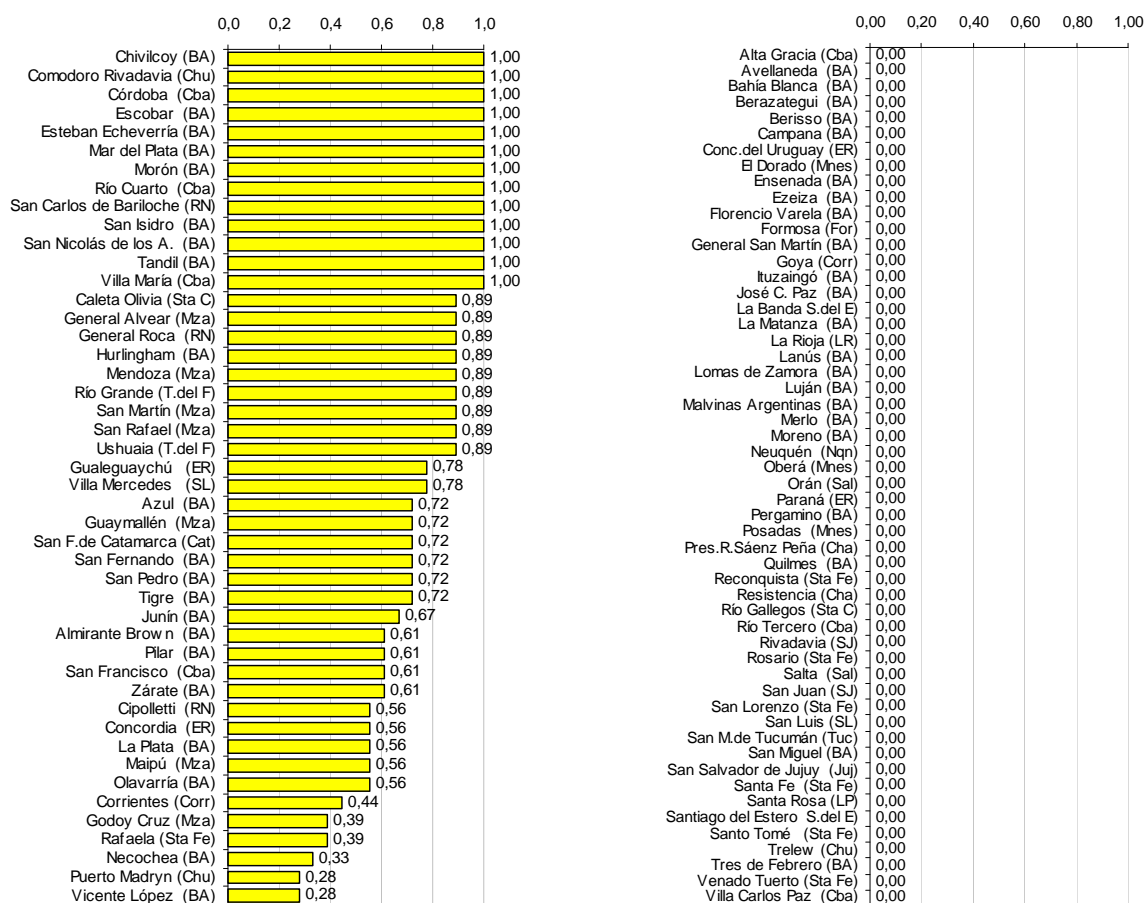
- Cabe destacar que un retroceso en el IAPIF puede deberse tanto a que la jurisdicción retiró información de la página que antes publicaba, como a que simplemente dejó de actualizar la información. La mayor parte de los retrocesos observados se deben a esta última razón.

Indice de Detalle de la Información Fiscal (IDIF) municipal

- En un análisis de transparencia, es importante no sólo evaluar la cantidad de información que se publica, sino también indagar acerca del tipo de información que se brinda. Para ello, como complemento al IAPIF se construyó el **Indice de Detalle de la Información Fiscal (IDIF)**, que asigna puntajes a las jurisdicciones en función de la desagregación con que se publican las ejecuciones presupuestarias. El análisis de la información tuvo en cuenta:

- Apertura de ingresos:** si se desagrega entre recursos provenientes de otros niveles de gobierno y recursos propios y entre tipo de tasa o impuesto.
- Etapas del gasto público:** si la ejecución del gasto se presenta teniendo en cuenta las etapas (presupuestado, comprometido, devengado, pagado).
- Clasificaciones del gasto Público:** si el grado de detalle de las erogaciones corresponden a las siguientes clasificaciones: *económica*, por *objeto*; y por *finalidad y función* o *institucional*.

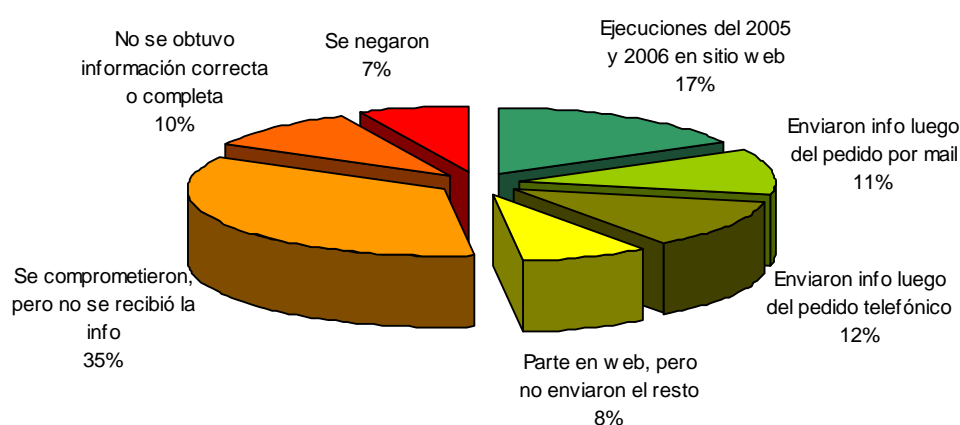
Indice de Detalle de la Información Fiscal (IDI) municipal 2007 – Por municipio



Respuesta al pedido ciudadano

- Si bien las respuestas obtenidas al pedido ciudadano de información fiscal se encuentran incorporadas en el IAPIF, resulta interesante desagregar el análisis y evaluar el grado de respuesta obtenido de parte de los funcionarios municipales.

Grado de respuesta al pedido de las ejecuciones municipales– (sobre 100 municipios)



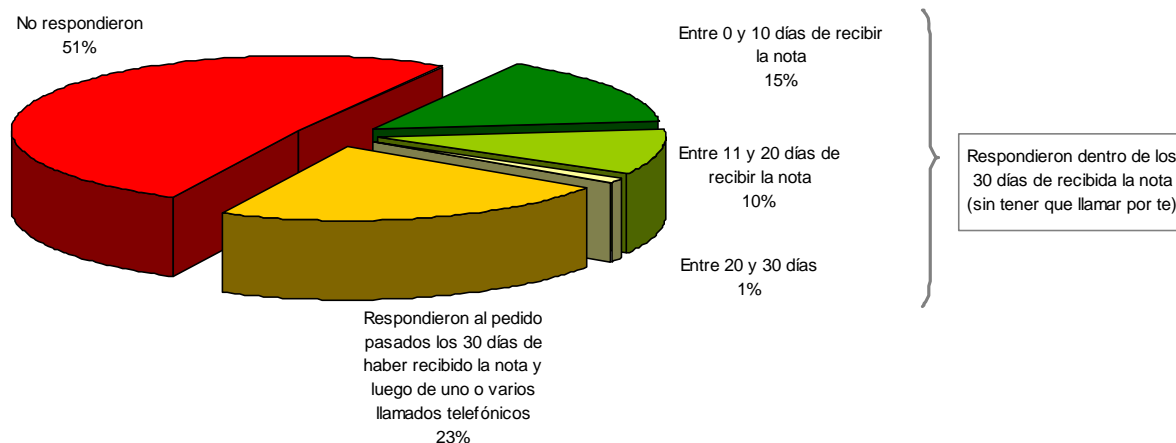
Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

- Reagrupando los resultados obtenidos, el grado de respuestas positivas alcanzó a un 40% de los municipios (en 40 de los 100 municipios fue factible conseguir la información requerida, ya sea porque la misma se encontraba en el sitio web, como porque fue enviada luego del pedido). En un 8% de los municipios parte de la información se encontraba en el sitio web pero no se obtuvo respuesta al pedido de completar la información. El grado de respuesta negativo fue de un 52%, tanto por los casos en que se comprometieron a enviar la información pero ésta nunca llegó, como en aquellos en que la información no correspondía con la solicitada o directamente porque se negaron a proporcionarla.
- Si bien continúa siendo elevado el porcentaje de respuestas negativas obtenidas, puesto que alcanza a más de la mitad de las jurisdicciones, se observa cierta mejoría con respecto a la medición del año previo. En el año 2006 el grado de respuesta positivo, tanto por encontrar la información en la web como por haberla recibido luego del pedido fue de un 27%, inferior al 40% de este año.

Cuestionario acerca de la tercerización del cobro de tributos

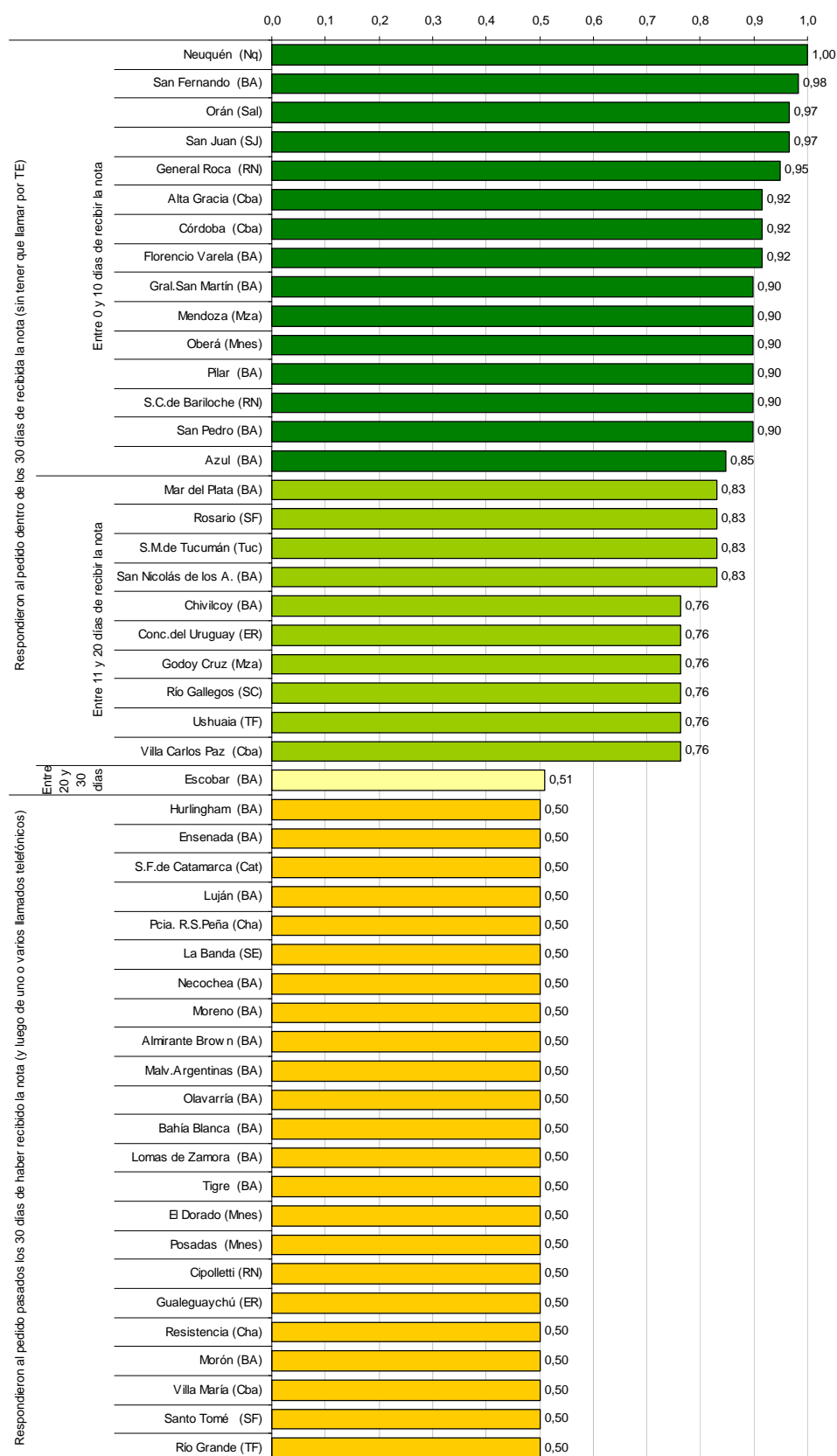
- Adicionalmente a la construcción de IAPIF, se incorporó un análisis acerca de los procesos de tercerización del cobro de tributos y de deuda que utilizan algunas jurisdicciones.
- No es la intención mediante este trabajo aportar juicios de valor acerca de aplicar estas modalidades. Lo esencial es que la ciudadanía esté al tanto de si dicha metodología se aplica y cómo es llevada adelante. En esta investigación se quiso destacar si es factible poder acceder a este tipo de información.
- El estudio consistió en realizar un cuestionario a los municipios consultándoles acerca de si el cobro de la recaudación corriente o de la deuda se encuentra tercerizada. La consulta se realizó enviando por correo postal una nota firmada por IERAL y luego llamando telefónicamente. Se logró obtener la respuesta en un 49% de los municipios.

Grado de respuesta al cuestionario realizado acerca de tercerización (clasificando a los 49 que respondieron en función de la rapidez en la respuesta)



- Se expone el ranking en el cual se muestra el grado de respuesta obtenido al cuestionario por parte de los funcionarios municipales. Cabe destacar que si bien los municipios que respondieron luego de haber tenido que reiterar el pedido de manera telefónica tienen menor puntaje, en numerosos casos esto sucedió debido a que la nota por correo no arribó a la persona indicada. Una parte importante de estos respondió a la brevedad luego del llamado.

**Ranking de municipios en función de la rapidez en la respuesta al cuestionario
realizado acerca de tercerización
(entre los 49 municipios que SI respondieron al pedido)**



Municipios en los que no fue posible obtener la respuesta para el cuestionario

	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0
Caleta Olivia (SC)	0										
Campana (BA)	0										
Cdoro.Rivadavia (Chu)	0										
Concordia (ER)	0										
Ezeiza (BA)	0										
Formosa (For)	0										
General Alvear (Mza)	0										
Goya (Corr)	0										
Guaymallén (Mza)	0										
Ituzaingó (BA)	0										
Junín (BA)	0										
La Plata (BA)	0										
La Rioja (LR)	0										
Lanús (BA)	0										
Maipú (Mza)	0										
Merlo (BA)	0										
Paraná (ER)	0										
Rafaela (SF)	0										
Reconquista (SF)	0										
Rivadavia (SJ)	0										
Salta (Sal)	0										
San Isidro (BA)	0										
San Miguel (BA)	0										
Santa Fe (SF)	0										
Santa Rosa (LP)	0										
Tandil (BA)	0										
Venado Tuerto (SF)	0										
Vicente López (BA)	0										
Avellaneda (BA)	0										
Berazategui (BA)	0										
Berisso (BA)	0										
Corrientes (Corr)	0										
Est.Echeverría (BA)	0										
José C. Paz (BA)	0										
La Matanza (BA)	0										
Pergamino (BA)	0										
Puerto Madryn (Chu)	0										
Quilmes (BA)	0										
Río Cuarto (Cba)	0										
Río Tercero (Cba)	0										
S.S.de Jujuy (Juj)	0										
San Francisco (Cba)	0										
San Lorenzo (SF)	0										
San Luis (SL)	0										
San Martín (Mza)	0										
San Rafael (Mza)	0										
Sgo.del Estero (SE)	0										
Trelew (Chu)	0										
Tres de Febrero (BA)	0										
Villa Mercedes (SL)	0										

Fuente: IERAL de Fundación Mediterránea.

Reflexiones Finales

- Se advierten mejorías en la información fiscal que los niveles municipales ponen a disposición de la ciudadanía, con relación a años anteriores. De todas maneras, aún queda un largo camino por recorrer, si se considera que en promedio para los 100 municipios más grandes de todo el país, sólo se difunde un 29% de información relativa a los actos de gobierno y que es de carácter público.
- Resulta más llamativo aún este bajo porcentaje de accesibilidad a la información si se tiene en cuenta que un 90% de los municipios dispone de sitio web, es decir que cuentan con los canales necesarios para poder difundir la información de una manera simple y ágil.
- Del análisis de 100 municipios, realizado mediante un exhaustivo relevamiento de sitios web, y de numerosos contactos establecidos con distintos funcionarios vía e-mail y telefónicamente, surge como conclusión la enorme disparidad y heterogeneidad que existe entre los diferentes gobiernos locales en Argentina en cuanto al manejo de la información pública.
- Es evidente que los registros de información de los municipios, en gran parte de los casos no se encuentran sistematizados, lo cual dificulta una comparación de indicadores fiscales y resultados de la gestión pública entre jurisdicciones. Inclusive, dentro de una misma provincia se detecta una importante variabilidad entre sus gobiernos locales.
- También es relativamente bajo el grado de respuesta obtenido por parte de los funcionarios municipales a un pedido, tanto ciudadano como de una organización civil. Con respecto al primero, el grado de respuestas positivas a un pedido de ejecuciones presupuestarias fue de un 40% (luego de envío de notas, mails, y numerosos llamados telefónicos). Con relación al segundo, se pudo obtener un 49% de respuestas favorables a un cuestionario realizado acerca de la tercerización del cobro de tributos.
- De todas maneras, en torno a estos valores promedio, existen jurisdicciones dignas de ser destacadas por su alto grado de disponibilidad de información y por su eficiencia y rapidez en su respuesta a un pedido de información fiscal, tal como se lo puede observar en el detalle de los gráficos y cuadros de todo el trabajo. Entre las mediciones del año 2006 y 2007 se ha advertido que estos

casos han aumentado y que actualmente son más los gobiernos que comprenden la importancia de la difusión de información.

- Es por ello que todo esfuerzo tendiente a consolidar este proceso y a que cada vez sean más los sectores de la sociedad interesados en obtener y proporcionar información de carácter público es sumamente meritorio. Es de esperar que se pueda continuar y profundizar este tipo de estudios, que tienen como fin último fortalecer la calidad de las instituciones del país.