

**Provincia de Córdoba
Consejo Federal de Inversiones**

Nombre del Proyecto:

**La visibilidad gubernamental en provincias y
municipios argentinos.**

Posicionamiento de Córdoba frente al resto de
jurisdicciones. Actualización

Nº Expediente CFI 13.236

Informe Final. Parte II

Córdoba, Octubre de 2015

*Elaborado por:
Instituto Argentino de Análisis Fiscal*

INFORME FINAL. PARTE II

**La visibilidad gubernamental en provincias y
municipios argentinos.**

**Posicionamiento de Córdoba frente al resto de
jurisdicciones. Actualización**

Contenido

Resumen ejecutivo	100
1. Introducción.....	111
2. Aspectos conceptuales de la transparencia fiscal aplicada al ámbito local.	114
2.1 La democracia en el nivel municipal de gobierno en Argentina.	114
2.2 Transparencia fiscal y rendición de cuentas.	115
2.3 Importancia de la transparencia fiscal	118
2.4 Principales conceptos de finanzas públicas.	121
2.4.1 El presupuesto.....	121
2.4.2 Ejecución presupuestaria.	124
2.4.3 Ordenanza tributaria y tarifaria.	127
2.4.4 Boletín municipal.	127
2.4.5 Deuda pública.....	128
2.4.6 Licitaciones y contrataciones vigentes y realizadas.....	128
2.4.7 Planta de personal.....	129
2.5 Marco legal en Argentina y en la Provincia de Córdoba.....	130
3. Metodología de construcción del Índice de Visibilidad Fiscal.132	
3.1 Variables relevadas.....	132
3.2 Ponderadores y construcción del indicador.....	134
3.3 Corrección por grado de detalle de la Información.....	139
3.4 Muestra en estudio.....	140
4. Indicador de Visibilidad Fiscal en municipios de Córdoba.	142
4.1 Resumen de la información fiscal publicada.	142
4.2 Índice de Visibilidad de la Información Fiscal.....	145

4.2.1	Ranking del Indicador Simple.	145
4.2.2	Ranking del Índice de Desagregación de la Información.....	148
4.2.3	Ranking del Índice de Visibilidad de la Información Fiscal Corregido.	149
4.2.4	Índice de Visibilidad de la Información Fiscal Corregido, por rubros. 153	
4.3	Evolución de la visibilidad en las cuentas públicas municipales.	156
4.3.1	Evolución por rubros de información.	156
4.3.2	Evolución del Índice de Visibilidad Fiscal por municipio.	160
4.4	Correlaciones entre visibilidad fiscal y tamaño de los municipios, a través del tiempo.	168
5.	Guía de buenas prácticas en transparencia fiscal.....	170
5.1	Recomendaciones generales.....	170
5.2	Recomendaciones relacionadas al sitio web.....	172
5.3	Recomendaciones relacionadas con la información a suministrar.....	174
6.	Reflexión final.....	179
7.	ANEXO	181

Resumen ejecutivo

- El objetivo del presente informe es realizar una medición del grado de visibilidad fiscal y rendición de cuentas de los gobiernos municipales de la provincia de Córdoba.
- El estudio llevado adelante en el presente informe parte de **información disponible en los sitios web oficiales de una muestra de gobiernos locales** de la Provincia, evaluando si se publica en tiempo y forma información relacionada con la gestión estatal.
- Además del análisis de la situación actual en materia de visibilidad fiscal, interesa destacar también una serie de recomendaciones, que puedan servir como guía para cualquier localidad que tenga intenciones de mejorar el grado de transparencia de sus cuentas públicas.

Aspectos conceptuales de la transparencia fiscal.

- La definición generalmente aceptada de transparencia presupuestaria es la apertura completa de toda la información fiscal relevante, llevada a cabo de manera sistemática y en un momento adecuado o pertinente (OECD, 2002). De manera similar, Kopits and Craig (1998) definen a la transparencia fiscal como la “apertura al público en general de la estructura, funciones, política fiscal, cuentas públicas y proyecciones del sector gobierno. Comprende acceso a información gubernamental que debe reunir las características de ser confiable, comprehensiva, oportuna, entendible e internacionalmente comparable”.
- Existe una aceptación generalizada de que implica un *sector público abierto hacia la sociedad en todo lo que se refiere a la gestión, indicadores y proyecciones*.
- Íntimamente vinculada con la transparencia, está la **rendición de cuentas**, que es una traducción imperfecta del término “**accountability**”. Aplicado al asunto público, se la entiende como un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los

mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público.

- Los procesos de transparencia y de lucha contra la corrupción son vitales para la gobernabilidad, la cual es considerada condición básica para el desarrollo y la construcción de calidad de vida. El apoyo a los procesos de transparencia en la gestión pública resulta determinante porque implican la generación de movimientos continuos de concertación de intereses entre Estado y Sociedad Civil; esto es, precisamente, lo que hace a las condiciones de gobernabilidad (Comité preparatorio del Programa de Hábitat/ONU 2005).
- Una mayor publicación de la información fiscal permite mejorar la confianza de la ciudadanía y fortalece la calidad de las instituciones.
- En un país federal como lo es Argentina, con múltiples niveles de gobierno, la transparencia fiscal adquiere relevancia no solo para el ámbito nacional, sino también para el subnacional como son las provincias y los municipios.
- Más allá de la importancia general que reviste la transparencia gubernamental en todo nivel de gobierno, es en el ámbito local donde adquiere más relevancia. Esto se debe a la cercanía del ciudadano con los decisores de política y, por ende, a las mayores posibilidades de los primeros de poder ejercer el control sobre los actos públicos.
- Se considera que el municipio debe poner a disposición del vecino toda aquella información de carácter relevante, y no esperar que éste la deba pedir o solicitar a través de procedimientos formales y engorrosos.
- Es necesario trabajar en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales con el objetivo de mejorar la calidad, disponibilidad y oferta de la información municipal. Al mismo tiempo, es prioritario motivar la demanda ciudadana de información a través del uso de herramientas de monitoreo de estándares de transparencia, sin dejar de lado el uso de las nuevas tecnologías.

Índice de Visibilidad de la Información Fiscal en municipios cordobeses.

- Para la medición de la visibilidad fiscal en los gobiernos locales, se considera una serie de variables relacionadas con las finanzas públicas y con el desempeño de la gestión gubernamental.
- El indicador queda definido a partir de 19 variables fiscales, relacionadas con 6 grandes áreas de las finanzas públicas tales como *Presupuesto*, *Ejecución Presupuestaria*, *Planta de Personal*, *Deuda Pública*, *Licitaciones Públicas* y *Normativa Tributaria*.
- La búsqueda de información se llevó a cabo entre los meses de **mayo y junio de 2015**, siendo la fecha de cierre del mismo el 10 de junio, no contemplándose información suministrada a posteriori de dicha fecha.
- A partir del puntaje obtenido para cada variable en cada municipio y mediante la aplicación de ponderadores definidos para cada una de ellas, se construye el Indicador de Visibilidad Fiscal (IVIF) para una muestra de 40 localidades cordobesas. El indicador varía entre 0 y 1, siendo más visible un gobierno cuanto más cercano a 1 se encuentre su indicador.
- El Índice de Visibilidad Fiscal es corregido con un Índice de Desagregación de la Información (IDI) que se construye con el objeto de captar diferencias en cuanto al grado de detalle con el que se difunde la información de la ejecución presupuestaria.
- Se observa que los municipios son más proclives a presentar información sobre la **normativa tributaria** y el **presupuesto**, y más reacios a brindar información acerca de las licitaciones, de la deuda pública o de la planta de personal.

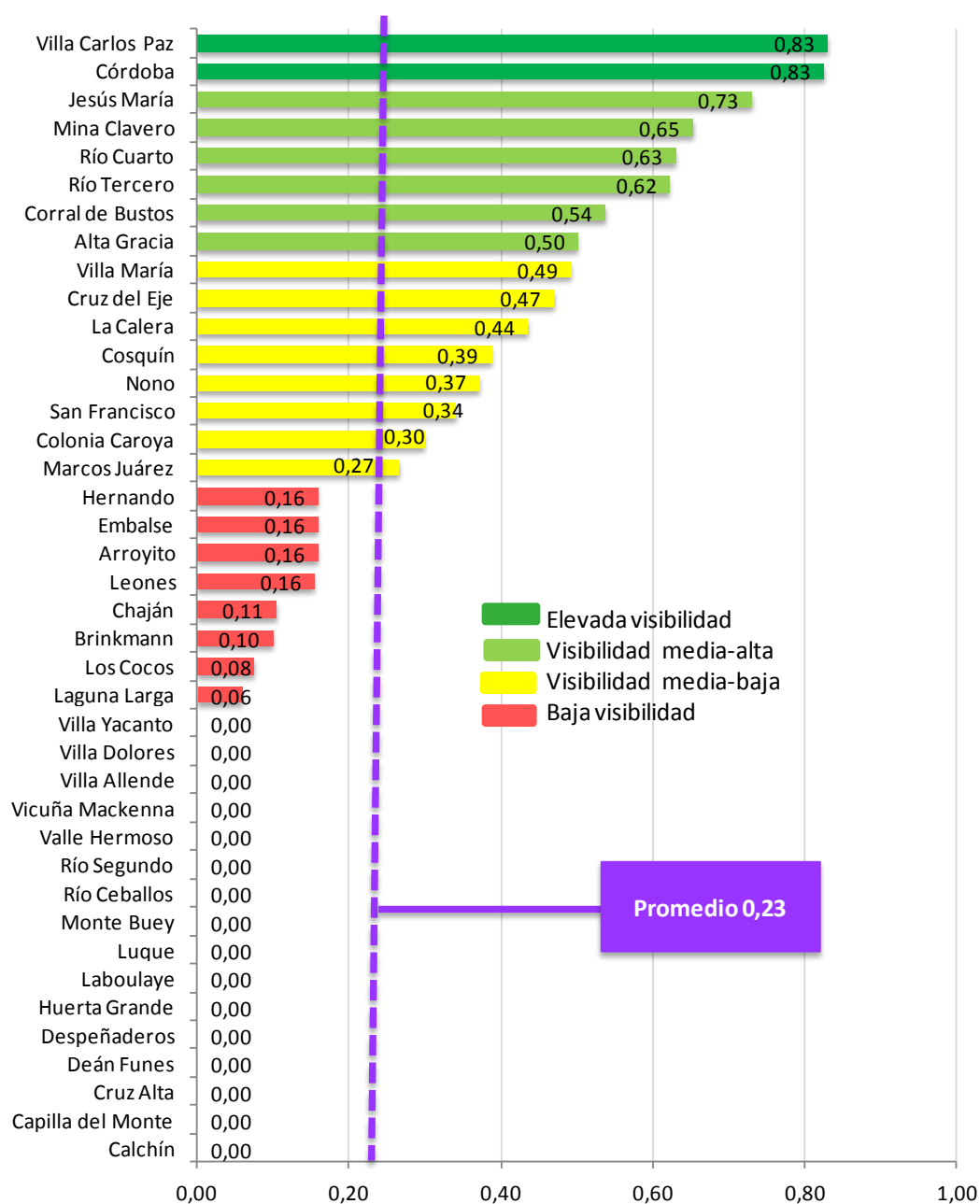
***Cantidad de Municipios por grupo de información relevada.
(Sobre muestra de 40 municipios de la provincia de Córdoba)***

Información de Páginas Web	% de municipios (sobre el total de 40)
Ordenanza Tarifaria/Impositivas 2015	60%
Ordenanza de Presupuesto 2015	40%
Anexos-Detalles Presupuesto 2015	28%
Ejecución presupuestaria a marzo de 2015	28%
Licitaciones y/o contratación vencidas: Costo	25%
Planta de personal	15%
Flujo de deuda	5%

Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web municipales.

- El Índice de Visibilidad de la Información Fiscal Corregido promedio para la muestra de 40 municipios de Córdoba se encuentra en torno al 0,234, indicando que el 23% de la información relevada considerada de interés público, es difundida en los sitios web municipales.
- El mejor desempeño en el IVIF corregido lo presentan Villa Carlos Paz y Córdoba (0,83), seguidas por Jesús María (0,73).

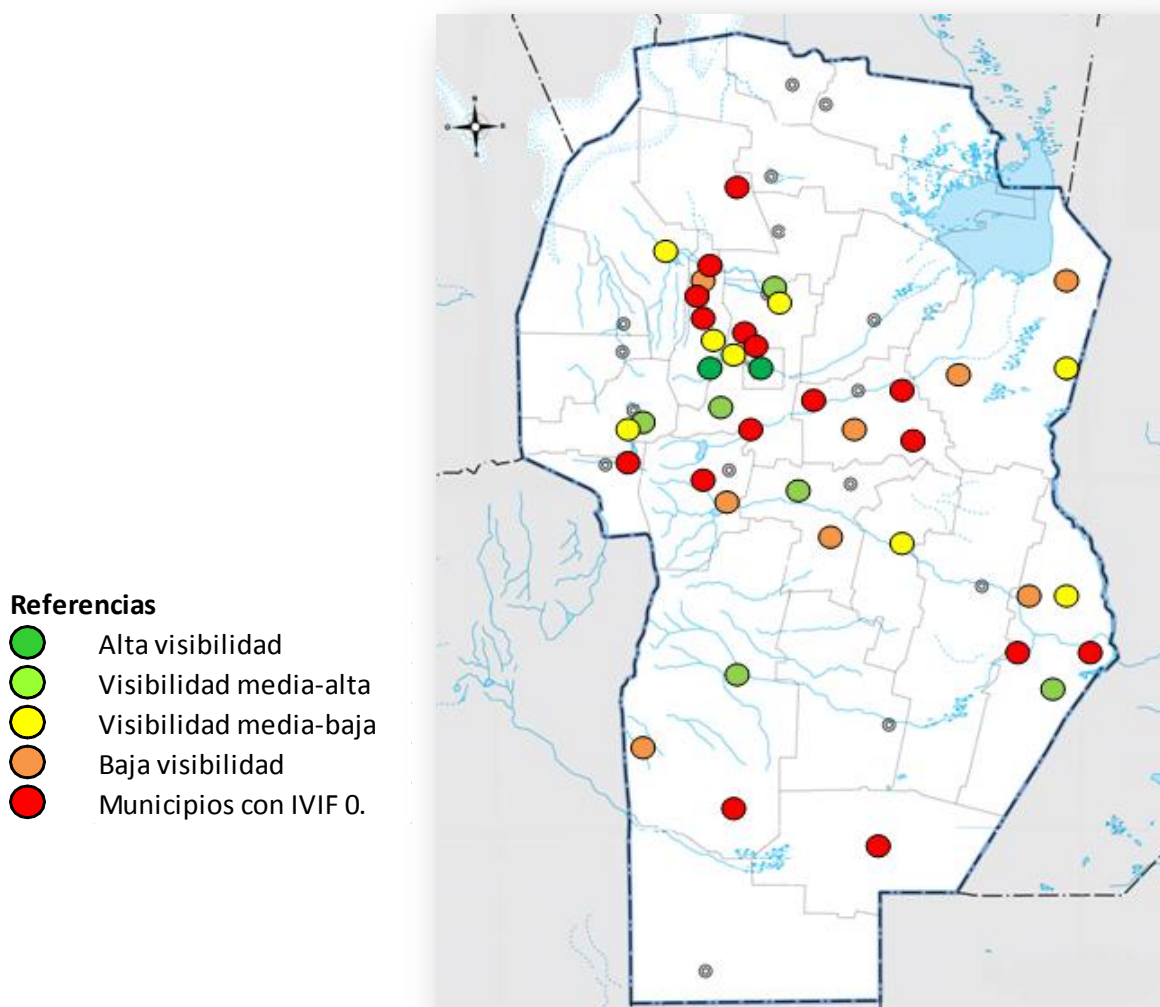
Ranking de municipios según el Índice de Visibilidad de la Información Fiscal Corregido.



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web oficiales.

- En el mapa de la provincia de Córdoba, se observa que no existen conglomerados con un mismo nivel del índice, si no que están distribuidos uniformemente en todo el territorio de la provincia.

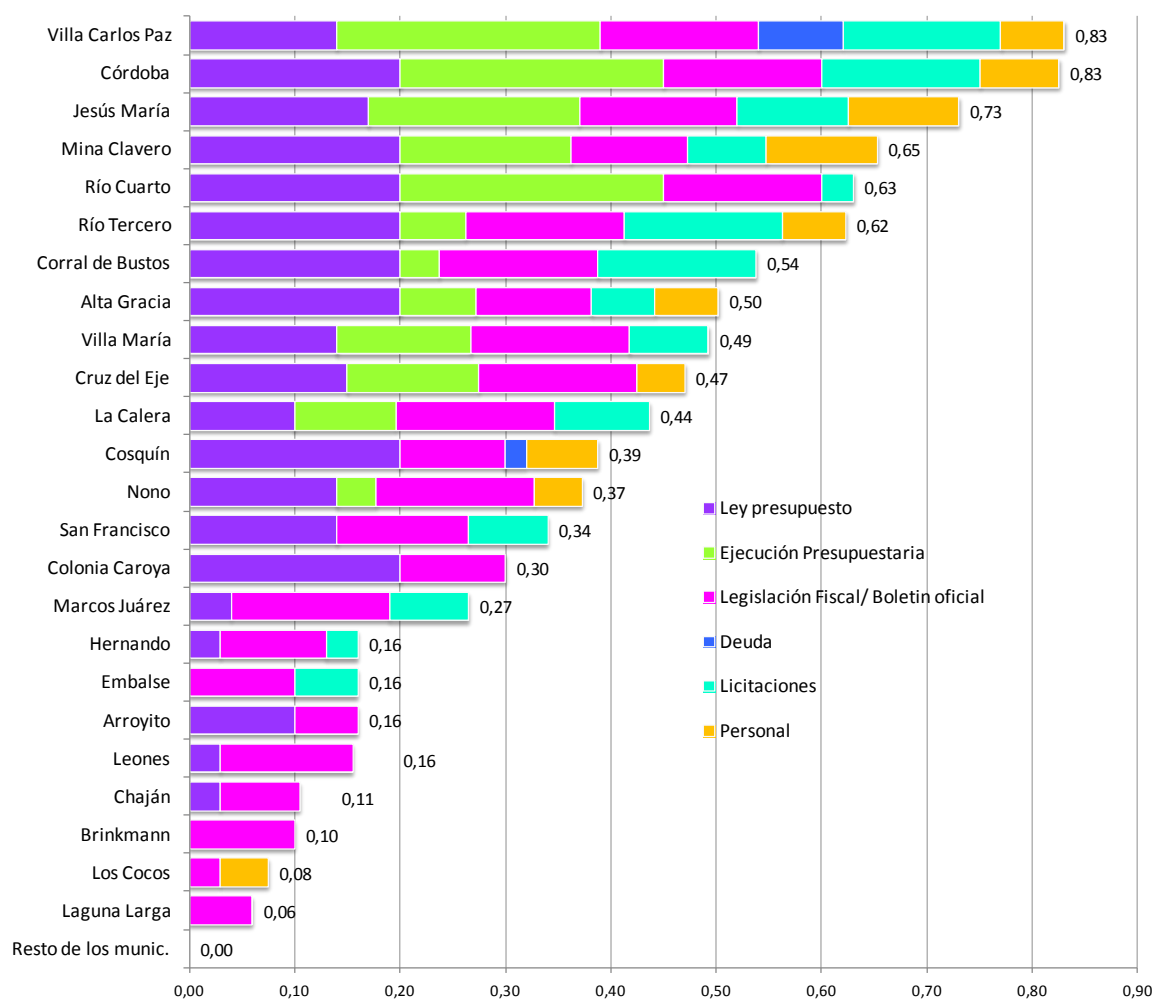
40 municipios de la Provincia de Córdoba según IVIF Corregido.



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web oficiales.

- Considerando los principales rubros de información que conforman el IVIF, se observa una gran heterogeneidad entre los mismos y entre los municipios. Existen municipios que publican la totalidad de un rubro y nada de otro, así como también algunas jurisdicciones difunden algunos ítems de todos los rubros.

Ranking de los municipios según el Índice de Visibilidad de la Información Fiscal, por rubros.



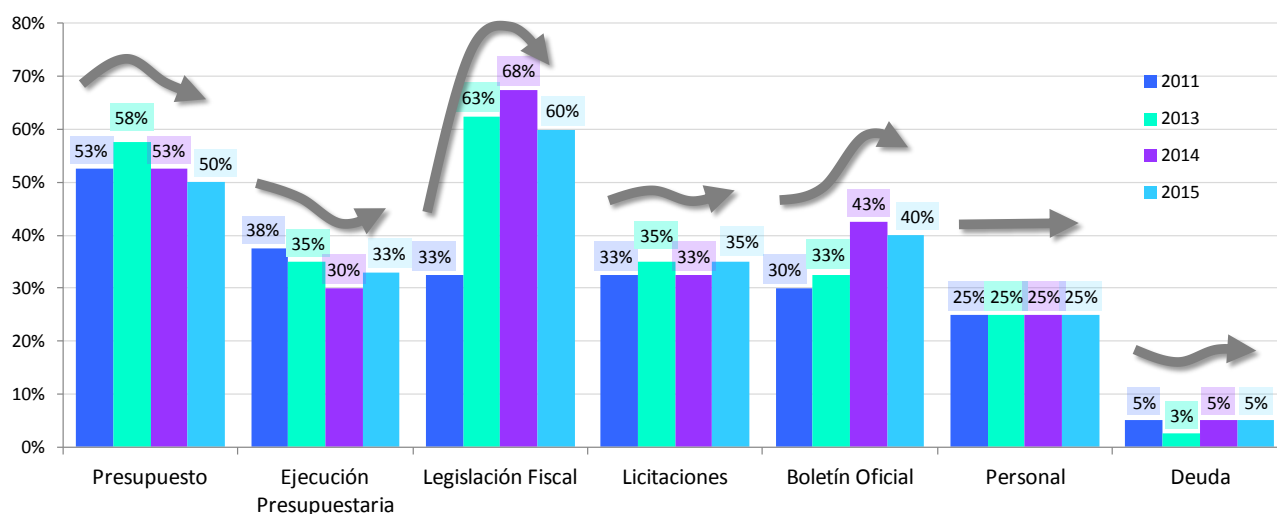
Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web oficiales.

- Comparando la medición actual con los resultados obtenidos en relevamientos similares realizados en años anteriores se aprecian cambios que, si bien a nivel promedio pueden parecer menores, cuando se analiza la situación individual por municipio, en algunos casos han sido ciertamente significativos.
- Concretamente, los únicos ítems que observan una mejoría sistemática son los relacionados a la Legislación Fiscal y a los Boletines o Digestos municipales. Mientras que en el año 2011 solo un 33% de los municipios publicaba la normativa tributaria y un 30% tenía un boletín municipal, en el 2015 ambas variables ampliaron su cobertura a un 60% y un 40% de jurisdicciones, respectivamente. Cabe aclarar, sin embargo, que los

porcentajes observados en este último relevamiento son inferiores a los del año 2014

- Por el contrario, el resto de los rubros han evidenciado retrocesos, o a lo sumo se han mantenido estables en el tiempo. El caso de las Ejecuciones Presupuestarias es tal vez el que reviste mayor gravedad, puesto que cada año son menos la cantidad de jurisdicciones que publican algún tipo de información relacionada a esta variable, de suma trascendencia para poder llevar adelante un adecuado control de la gestión del Estado. En efecto, en el año 2011 un 38% de municipios publicaba información relacionada a esta variable, porcentaje que se redujo al 35% en el año 2013, 30% en la medición del 2014 y actualmente se observa un ligero incremento al 33%.

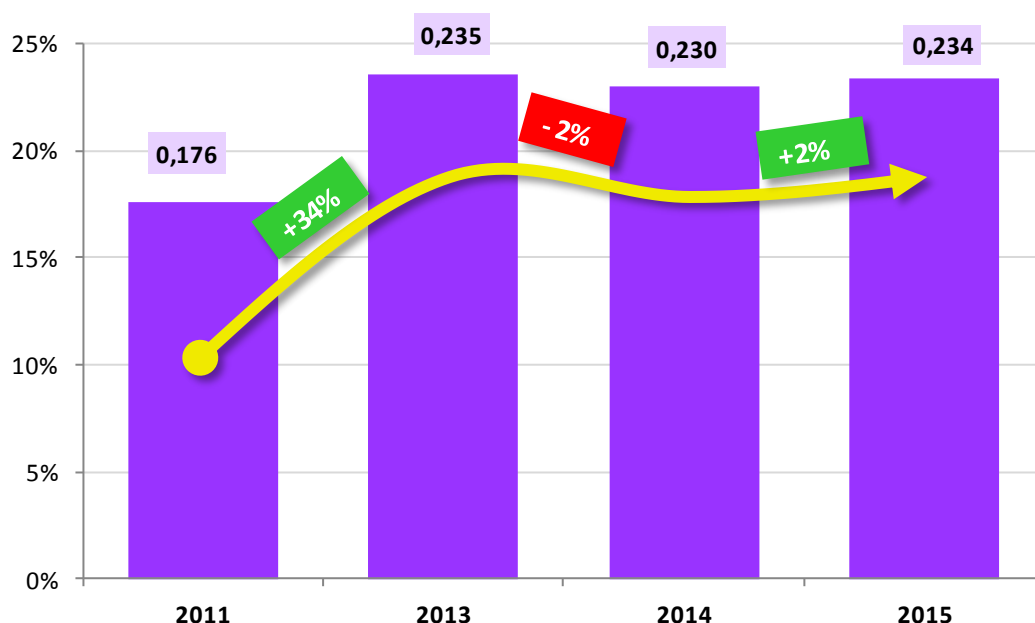
Síntesis de publicación de información fiscal. 2011=2015
(En % de 40 municipios de la provincia de Córdoba)



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web municipales.

- Los anteriores cambios pueden sintetizarse en una ligera subida del Indicador de Visibilidad Fiscal promedio. Es así que el indicador subió desde el 2014 un 2%, pasando de 0,230 a 0,234. El indicador actual, que evidencia que se publica en promedio solo un 23% de la información relacionada al accionar del Estado, está mostrando que evidentemente la situación dista de ser la ideal en materia de acceso público a la información en los municipios cordobeses, aunque se haya observado un incremento muy leve del mismo.

Evolución del Indicador de Visibilidad Fiscal. 2011-2015.

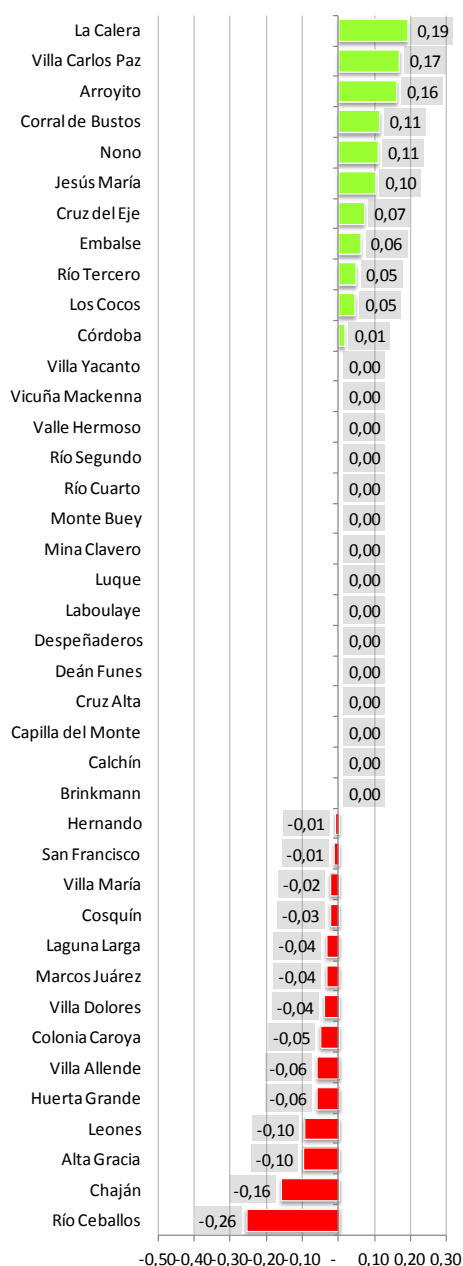


Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web municipales.

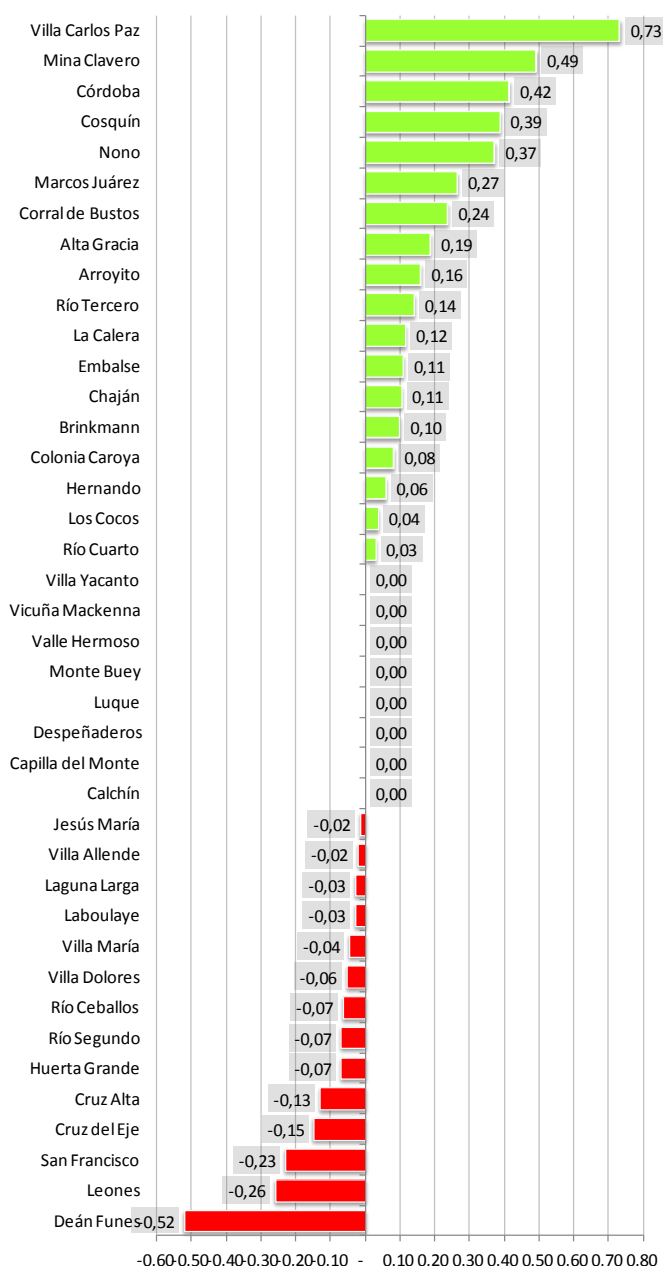
- Cuando se pasa al análisis individual de cómo evolucionó en el tiempo cada municipio, aquí nuevamente se aprecia con preocupación la menor visibilidad fiscal en ciertos municipios.
- Concretamente, sólo 10 de los 40 municipios de la muestra evidenciaron algún tipo de mejoría en la difusión de las cuentas públicas, mientras que 17 permanecieron sin cambios y 13 localidades mostraron un retroceso
- La jurisdicción que mayor mejoría evidenció en el último año fue **La Calera**, que incrementó su indicador en 0,19 puntos. Villa Carlos Paz, Arroyito, Corral de Bustos, Nono, y Jesús María también se destacan por aumentar el indicador durante el último año.
- Haciendo la evolución acumulada del Indicador de Visibilidad Fiscal entre los años 2011 y 2014, se aprecia que **Villa Carlos Paz, Mina Clavero y Córdoba** se destacan como las jurisdicciones que mayores mejorías evidenciaron en su grado de visibilidad fiscal.

Evolución del IVIF por municipio

Evolución del IVIF Corregido 2014/2015.



Evolución del IVIF Corregido 2011/2015.



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web municipales.

- En síntesis, se aprecian cambios significativos en materia de difusión de la información fiscal municipal en el transcurso del período 2015-2014. Este año han sido más los municipios que han empeorado en visibilidad que los que han mejorado (y más significativa la magnitud de los cambios). De todas maneras, hay que destacar que en varios casos se aprecia un importante

esfuerzo por dar a conocer la información relacionada a la gestión y por desarrollar páginas web amigables al ciudadano en general.

Recomendaciones generales

- El pilar esencial para generar una mayor transparencia en todo nivel de gobierno, es el de fomentar la *cultura de la transparencia* entre los funcionarios, agentes públicos, empresarios y ciudadanía en general. Si bien se trata de una condición básica, resulta tal vez la más compleja y difícil de alcanzar, y seguramente demande el transcurso de un largo período de formación.
- Para establecer los cimientos de esta *cultura de la transparencia* se requiere de una acción gradual, pero persistente, de educación, formación de funcionarios y agentes públicos, y difusión hacia toda la sociedad, entre otras tareas.
- Es necesaria la acción conjunta entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, comprometiéndose a transformar a la transparencia en una ***política de Estado de largo plazo***.
- Asimismo, no puede ignorarse la necesidad de un ***programa de reforma “marco”*** más general destinado a promover y sistematizar la rendición de cuentas de los gobiernos, que tenga en cuenta fundamentalmente los siguientes aspectos:
 - Marco legal adecuado
 - Sistema informático de administración financiera
 - Indicadores de gestión
 - Capacitación y difusión
- Dentro de este marco, existen una serie de acciones básicas relacionadas con el **sitio web**, y con la **información a suministrar**, que resultan necesarias a implementar para mejorar la visibilidad fiscal de los gobiernos.
- Es clave comprender que el acceso a la información pública es un derecho ciudadano y una herramienta esencial para lograr un Estado cada vez más eficiente.

1. Introducción

En el primer informe parcial del presente proyecto se abordó el estudio del **Gobierno Electrónico** y se llevó adelante una medición acerca de cómo se encuentran posicionados los gobiernos subnacionales, provincias y una muestra de municipios argentinos en cuanto a este aspecto de las políticas públicas.

El Gobierno Electrónico va más allá de las cuestiones financieras de un gobierno, y apunta a *cómo las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) pueden facilitar la relación entre el gobierno y la ciudadanía*. Si bien el **Gobierno Electrónico** tiene sin lugar a dudas múltiples beneficios para los distintos agentes sociales (individuos, empresas, organizaciones, etc.), en cuanto a que agiliza la concreción de trámites y permiten un mejor flujo de información, no menos importante resulta **qué tan transparentes** son los gobiernos en difundir datos de su propia gestión. Precisamente el aspecto de la **Transparencia Fiscal** es el que se abordará en este los próximos tres informes, comenzando en el actual con una medición del grado de visibilidad fiscal y rendición de cuentas para una selección de gobiernos municipales de la Provincia de Córdoba.

El acceso público a la información de las cuentas públicas permite que los ciudadanos, empresas y diferentes agentes económicos puedan evaluar con precisión la posición financiera de un gobierno, y los verdaderos costos y beneficios de las actividades del mismo. Si no se facilita el acceso a los ciudadanos a la información pública, fallan los mecanismos de monitoreo y control de la gestión del sector público, favoreciendo el derroche de recursos y la corrupción.

En Argentina, el libre acceso a la información del Sector Público constituye una problemática que ha cobrado gran relevancia en los últimos tiempos, tanto para el nivel central como para los ámbitos subnacionales de gobierno. A su vez, es en el nivel local donde resulta más sencillo aplicar políticas destinadas a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, por tratarse de ámbitos más reducidos de acción y más cercanos al ciudadano para su participación.

Debido a la elevada cantidad de gobiernos locales en el país (caso que se replica en la provincia de Córdoba) y al grado de heterogeneidad existente entre

ellos en cuanto a variables tales como tamaño, características socioeconómicas, entre otras, a los fines de comparar la transparencia fiscal existente en cada uno, se requiere de la construcción de un indicador común que permita establecer comparaciones con un criterio objetivo de análisis.

El estudio llevado adelante en el presente proyecto parte de la **información disponible en los sitios web oficiales de una muestra de gobiernos locales** de la Provincia, evaluando si se publica en tiempo y forma información relacionada con la gestión pública. Entre otras cosas, se valora si las páginas web de gobierno publican datos actualizados de las finanzas públicas locales, tales como el presupuesto, la ejecución presupuestaria, normativa tributaria, cuestiones referidas a la planta de personal y a los procesos licitatorios, entre otros aspectos. El indicador construido permite reunir toda la información relevada en un solo valor, que es comparable entre jurisdicciones y, a la vez, puede ser analizado a lo largo del tiempo.

Además del análisis de la situación actual en materia de visibilidad fiscal en gobiernos locales, a modo de reflexión se expone al final del trabajo una guía de buenas prácticas que sintetiza los aspectos esenciales que debería considerar un gobierno si desea mejorar su nivel de transparencia fiscal.

En esta línea, el trabajo se estructura comenzando primero con una síntesis del funcionamiento de gobierno municipal en Argentina; breves aspectos teóricos de la transparencia fiscal y su importancia a nivel local; y algunos conceptos generales de las finanzas públicas, que servirán luego para justificar la construcción del indicador de visibilidad fiscal. Si bien estas temáticas ya han sido abordadas en proyectos anteriores, por su importancia para la comprensión global del estudio se han detallado nuevamente en este informe.

Seguidamente, se desarrolla la metodología aplicada en la construcción del indicador de visibilidad fiscal para los municipios de la Provincia de Córdoba y se establecen un conjunto de variables que se consideran claves para poder evaluar el grado de acceso público a la información existente en cualquier gobierno. Asimismo, se asignan determinados ponderadores a cada variable, de acuerdo a la importancia relativa que se considera debiera tener cada una de ellas. De este modo, queda diseñado *un Índice de Visibilidad de la Información Fiscal*, que

puede ser aplicado en cualquier gobierno, garantizando un tratamiento de la información objetivo y homogéneo entre jurisdicciones y a lo largo del tiempo.

Luego se presentan los resultados obtenidos para los gobiernos locales de la Provincia de Córdoba. En la misma también se expone la evolución del grado de visibilidad fiscal en los municipios destacando en qué localidades ha mejorado o empeorado y qué tipo de información es la que ha evidenciado las mejoras y cuáles los retrocesos. Finalmente, en el último capítulo se expone la guía de buenas prácticas con recomendaciones generales respecto a qué tipo de información y cómo se debería publicar en el sitio web de gobierno para ser más transparente.

2. Aspectos conceptuales de la transparencia fiscal aplicada al ámbito local.

2.1 La democracia en el nivel municipal de gobierno en Argentina.

La Argentina funciona políticamente como un sistema democrático, es decir que las decisiones son adoptadas por personas reconocidas por el pueblo como sus representantes. En el ámbito municipal estas personas son el intendente y su Concejo Deliberante Municipal, surgidos de las elecciones populares. La reforma de la Constitución Nacional de Argentina sancionada en 1994 consagró la **autonomía de los municipios de Argentina**, los cuales fueron habilitados a establecer sus propias formas de gobierno por medio de la redacción de cartas orgánicas municipales de acuerdo a los alcances determinados por cada provincia.

El **Concejo Deliberante** es el poder legislativo de los municipios; está integrado por un cuerpo de concejales, cuya función es la elaboración de las ordenanzas que rigen las actividades que se realizan en un municipio y que no son alcanzadas por la legislación provincial o nacional.

En la Argentina, “**Intendente**” suele ser el título que recibe el titular del poder ejecutivo de un municipio, aunque debido a la autonomía legislativa en esta materia por parte de las provincias, su denominación puede variar en algunos casos.

La heterogeneidad institucional es notable. El régimen municipal de cada provincia incluye diferentes formas y requisitos de creación, definición del territorio, forma de gobierno, recursos y competencias.

El diseño institucional es establecido en el nivel macro por la Constitución provincial, la cual puede detallarlo o autorizar a la Legislatura a su regulación; en este último caso, se lo define en la ley orgánica de las municipalidades o en leyes específicas.

Existen en nuestro país dos formas distintas de intendencia, caracterizadas por su jurisdicción territorial: Las intendencias que administran subdivisiones de

una misma provincia, como es el caso de la provincia de Buenos Aires (en donde se denominan partidos); y las que administran únicamente ciudades y su ejido municipal (área territorial de administración directa), los cuales no abarcan totalmente las subdivisiones de una provincia (denominadas habitualmente en este caso departamentos), como es el caso de la provincia de Córdoba. En estos últimos casos, los departamentos pueden contener múltiples intendencias de diferentes ciudades. Las características jurídicas están establecidas en cada constitución provincial.

El intendente es el representante de la municipalidad ante terceros, encargado de la gestión y administración general, y responsable de la ejecución de las ordenanzas que sanciona el Concejo Deliberante. En los gobiernos locales se acentúa la cultura presidencialista de los otros niveles de gobierno: si bien la legislación obliga a la autorización o ratificación del Concejo Deliberante de decisiones importantes del intendente, en muchas jurisdicciones esto es sólo una formalidad.

Las autoridades deberían asegurar la credibilidad ciudadana con sus acciones y actitudes guiadas por la franqueza, el cultivo de la verdad y de la honestidad en el proceso cotidiano de servir al bien común. Es en este aspecto en donde la transparencia de los actos de gobierno juega un rol central para sentar las bases de un verdadero funcionamiento democrático de las instituciones.

2.2 Transparencia fiscal y rendición de cuentas.

Una primera aproximación al concepto de **transparencia pública** indica que es la generación de condiciones de confianza y franqueza entre los que administran la esfera de lo público, basada en competencias y reglas, acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación y control ciudadano.

La definición generalmente aceptada de transparencia presupuestaria es la **apertura completa de toda la información fiscal relevante, llevada a cabo de manera sistemática y en un momento adecuado o pertinente** (OECD, 2002). De manera similar, Kopits and Craig (1998) definen a la transparencia fiscal como la **“apertura al público en general de la estructura, funciones, política fiscal,**

cuentas públicas y proyecciones del sector gobierno. Comprende acceso a información gubernamental que debe reunir las características de ser confiable, comprehensiva, oportuna, entendible e internacionalmente comparable”.

Por su parte, uno de los estudios considerado como referente a nivel mundial en materia de buenas prácticas en transparencia fiscal es el “Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal” del Fondo Monetario Internacional (FMI), que establece cuatro pilares o principios básicos de la transparencia fiscal:

- *Claridad de funciones y obligaciones:* deben distinguirse claramente las actividades públicas y comerciales, existiendo un marco jurídico e institucional claro para la gestión fiscal. Además sostiene que deben definirse las funciones de política y de gestión del sector público y darse a conocer públicamente.
- *Actividad presupuestaria abierta:* se refiere a la presentación de los datos presupuestarios de manera tal que se facilite el análisis y se fomente la rendición de cuentas. Se establece que deben especificarse los objetivos de política fiscal, los supuestos macroeconómicos usados y los principales riesgos fiscales, los procedimientos de recaudación de ingresos y el seguimiento de gastos.
- *Acceso público a la información:* se sostiene en este principio que debe facilitarse al público en general, información completa sobre las actividades pasadas, presentes y previstas del gobierno en el área fiscal.
- *Garantías de integridad:* la información fiscal deberá cumplir ciertas normas aceptadas de calidad y estar sujeta a verificación independiente.

Por otro lado, la OECD (2001) centra su estudio y medición en la transparencia “presupuestaria”, es decir, que evalúa principalmente el cumplimiento del segundo principio propuesto por el FMI. En su informe, la OECD considera que el presupuesto es el documento de política más importante de los gobiernos, donde se concilian los objetivos de política y la práctica en términos concretos. La transparencia presupuestaria se define entonces, como la

divulgación completa de toda la información fiscal relevante, de una manera oportuna y sistemática.

En síntesis, si bien el concepto de **transparencia** es bastante amplio, existe una aceptación generalizada de que implica un *sector público abierto hacia la sociedad en todo lo que se refiere a la gestión, indicadores y proyecciones*.

Íntimamente vinculada con la transparencia, está la **rendición de cuentas**, que es una traducción imperfecta del término “**accountability**”. Aplicado al asunto público, se la entiende como un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público. Según Guillermo O’Donnel, se puede hacer una distinción entre la rendición de cuentas *vertical* y *horizontal*.

La *rendición de cuentas vertical* se da en el marco de la democracia con elecciones libres, justas y competitivas. Presupone que por medio de los procesos electorales, los gobiernos se ven obligados a rendir cuentas y son evaluados por ciudadanos, quienes a su vez, tienen el derecho de aprobar o sancionar a sus representantes por medio del voto.

La *rendición de cuentas horizontal*, se refiere a los controles de las agencias estatales ejercen sobre otras agencias estatales. Uno de los límites - quizás el más importante – con respecto a la rendición de cuentas, tanto horizontal como vertical, es la asimetría de información. Esta asimetría está ligada a la opacidad del ejercicio público, a la falta de transparencia. En la práctica, provoca que los representados no estén en posibilidad de evaluar las acciones de sus representantes. Adicionalmente conlleva la usurpación de funciones y la corrupción. En cambio, el acceso interactivo de los miembros de la sociedad a todas las agencias del gobierno y a toda la información que les interesa acerca de las acciones gubernamentales, les permite mayores posibilidades de enterarse del manejo gubernamental y de controlarlo en cierta medida. Se espera sobre todo una transparencia activa, que no únicamente se limita a conceder por parte del gobierno acceso a la información explícitamente pedida por la población (transparencia pasiva), sino consiste en la difusión periódica y sistemática de información sobre las acciones del gobierno, sobre todo con relación a la gestión

pública pero no limitado a ella. Una vez que la presión ciudadana sea tal que los principios de transparencia y los otros valores de la democracia tengan un significado real, se espera que esto se instale de una forma permanente y forme una base fuerte de la democracia.

2.3 Importancia de la transparencia fiscal

Los procesos de transparencia y de lucha contra la corrupción son vitales para la gobernabilidad, la cual es considerada condición básica para el desarrollo y la construcción de calidad de vida. El apoyo a los procesos de transparencia en la gestión pública resulta determinante porque implican la generación de movimientos continuos de concertación de intereses entre Estado y Sociedad Civil; esto es, precisamente, lo que hace a las condiciones de gobernabilidad (Comité preparatorio del Programa de Hábitat/ONU 2005).

La transparencia tiene un papel fundamental en la democratización porque al estar a la luz pública la información sobre los actos del gobierno y de los gobernantes, los ciudadanos pueden opinar sobre la validez de estas acciones y castigar a los representantes según consideren adecuado (no sólo a través de los votos sino también legalmente ante las cortes, lo cual es imposible sin dicha información). Al mismo tiempo, el hecho de saber que el pueblo tendrá conocimiento de sus actos, el temor al castigo y a la pérdida de reputación, funcionarían como inhibidores para que los gobernantes dejen el clientelismo y la corrupción, y por lo tanto cambien su comportamiento y den significado real a los valores de la democracia. Así, la transparencia puede utilizarse como un motor en el desarrollo de un país lo que, junto con otros mecanismos, finalmente llevará a la práctica del buen gobierno (good governance).

Una mayor publicación de la información fiscal permite mejorar la confianza de la ciudadanía y fortalece la calidad de las instituciones.

La transparencia en la gestión pública constituye, junto al control de la corrupción, el fundamento de una auténtica estrategia contra la pobreza y por el desarrollo (Kaufmann y A. Kraay 2002).

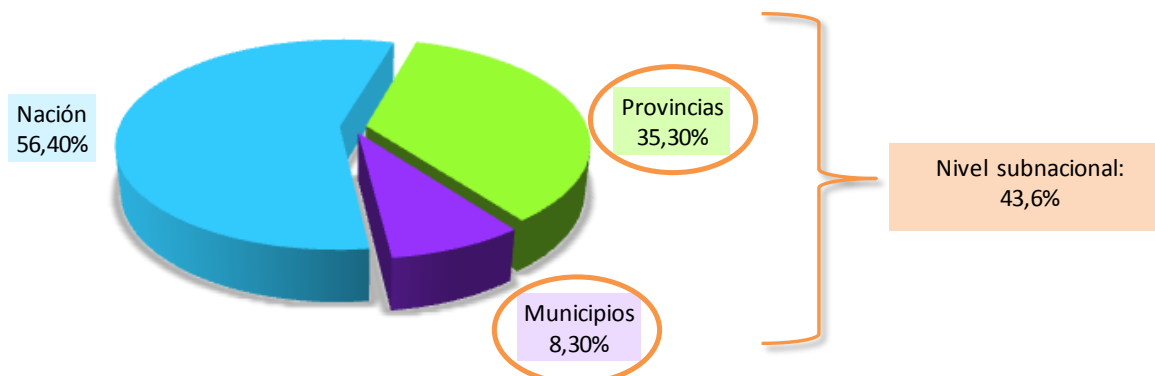
Existen a nivel internacional numerosos estudios que demuestran de manera empírica los resultados positivos observados en la economía cuando se experimenta un alto nivel de transparencia fiscal, evidenciando que una mayor transparencia y apertura del gobierno tiende a propiciar un mejor control de sus actos y, por ende, a largo plazo pueden observarse efectos beneficiosos en la eficiencia del funcionamiento del Estado y de la economía en general.

De alguna manera, diversas mediciones para distintos países han comprobado la relación positiva entre transparencia fiscal y mayores decisiones de inversión, mayores niveles de ingreso per cápita, menor déficit fiscal y deuda pública y menores índices de corrupción, entre otros aspectos. En definitiva, resulta innegable que, si bien con efectos más indirectos que directos, la transparencia gubernamental juega un rol clave en el bienestar de una sociedad.

En un país federal como lo es Argentina, con múltiples niveles de gobierno, la transparencia fiscal adquiere relevancia no solo para el ámbito nacional, sino también para el subnacional como son las provincias y los municipios.

En efecto, actualmente se estima que cerca del 44% del gasto público consolidado en el país es llevado adelante por provincias y municipios (35,3% y 8,3%, respectivamente), con lo cual es válido suponer que la transparencia fiscal constituye una premisa que también debería ser adoptada por estos niveles de gobierno. El siguiente gráfico ilustra esta distribución del gasto público consolidado en Argentina según el nivel de gobierno que lo ejecuta. Cabe aclarar que la última información disponible para el ámbito municipal data del año 2011 con lo cual los valores al año 2014 han sido estimados según el crecimiento que tuvo el gasto en el nivel provincial de gobierno.

Gráfico 1: Gasto público consolidado según niveles de gobierno. Año 2014.



Fuente: IARAF en base a estadísticas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Estimaciones para municipios.

Adicionalmente, más allá de la importancia general que reviste la transparencia gubernamental en todo nivel de gobierno, es en el ámbito local donde adquiere más relevancia. Esto se debe a la cercanía del ciudadano con los decisores de política y, por ende, a las mayores posibilidades de los primeros de poder ejercer el control sobre los actos públicos. En efecto, los gobiernos locales mantienen un contacto más directo con los ciudadanos que los niveles superiores, puesto que son los responsables de la provisión de bienes y servicios públicos con beneficios más tangibles o “visibles”, tales como el alumbrado, el barrido y la limpieza, el agua potable, los servicios cloacales, el mantenimiento de calles y espacios verdes, el transporte público, entre otras cuestiones. En esta línea, es preciso tener en cuenta que los municipios cumplen un rol fundamental en el acceso de los ciudadanos a las garantías y beneficios provistos por el aparato público y en la solución de problemas que afectan su vida cotidiana. Se considera que el municipio debe poner a disposición del vecino toda aquella información de carácter relevante, y no esperar que éste la deba pedir o solicitar a través de procedimientos formales y engorrosos.

La transparencia presupuestaria es un prerequisite obligatorio para el debate público. Sin información clara y pública sobre el presupuesto, la posibilidad

de incorporar las preferencias de los grupos e individuos afectados por las políticas públicas se torna complicada. Una administración pública honesta, transparente y eficaz en las ciudades, es condición necesaria para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y para generar confianza en la gestión de gobierno. Es por ello que resulta crucial estimular la transparencia y rendición de cuentas no sólo en el ámbito nacional y provincial, sino también, y fundamentalmente en el municipal.

Es necesario trabajar en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales con el objetivo de mejorar la calidad, disponibilidad y oferta de la información municipal. Al mismo tiempo, es prioritario motivar la demanda ciudadana de información a través del uso de herramientas de monitoreo de estándares de transparencia, sin dejar de lado el uso de las nuevas tecnologías.

2.4 Principales conceptos de finanzas públicas.

A continuación, se exponen algunos conceptos básicos de las finanzas públicas que permitirán tener una comprensión más global del indicador que se desarrolla en el próximo apartado. Se incluyen principalmente las variables relevadas en el presente estudio, detallándose su importancia y porqué es necesario que dicha información tenga carácter público.

2.4.1 El presupuesto.

Las previsiones de las asignaciones financieras de gastos y recursos necesarios para satisfacer necesidades colectivas asumidas como responsabilidad del sector público requieren de un instrumento financiero específico conocido como *presupuesto*. Es, bajo cualquier concepción tradicional o moderna, el **más importante instrumento de administración financiera**.

Comprendiendo al presupuesto como el proceso destinado a elaborar, expresar, coordinar, aprobar, ejecutar y evaluar específicamente las corrientes de gastos e ingresos - ámbito general de las finanzas públicas- es considerado como un instrumento de:

- *Gobierno*, al facilitar un adecuado y oportuno proceso de toma de decisiones sobre una base técnica consistente.
- *Administración*, al determinar responsabilidades en función del principio de división de trabajo sirviendo de guía de acción para los diferentes niveles de la organización.
- *Planificación*, al vincular en el corto plazo las necesidades de asignaciones financieras presentes en relación con los programas y planes de gobierno.
- *Control*, a partir de la aprobación de lo que se va a hacer (presupuesto propiamente dicho), es posible el cotejo en función de lo hecho (ejecución), facilitando el control republicano por parte de los organismos de control, de los medios de comunicación, y de los propios ciudadanos.

Presupuesto plurianual.

Por el principio de periodicidad presupuestaria, el criterio de *anualidad* es universalmente reconocido, si bien razones políticas y económicas exigen analizar el comportamiento de las cuentas fiscales en un horizonte de tiempo superior. Se pretende con la presupuestación plurianual, sujeta a una conveniente revisión anual, integrar el respectivo presupuesto tradicional de un ejercicio fiscal garantizando las posibilidades de continuidad ininterrumpida del financiamiento en relación al gasto involucrado. Se da así seguridad jurídica a los compromisos públicos independientemente de los cambios de gobierno. El FMI en el “Manual sobre transparencia fiscal” del año 1998, sostiene que es necesario que se enuncien claramente las intenciones fiscales del gobierno, las implicancias de las políticas actuales y la sostenibilidad de la situación fiscal de mediano y largo plazo.

El presupuesto municipal en Argentina.

Aunque son más simples, los procesos ligados al presupuesto municipal son similares a los de la Nación y las provincias: la iniciativa de su elaboración, el veto total o parcial, y su ejecución corresponden al departamento Ejecutivo, en tanto la aprobación y el control quedan en manos del Concejo Deliberante.

Tal como sucede entre las provincias y la Nación, el debate medular sobre el presupuesto municipal se circunscribe a una lucha por poder, y en ese contexto es que deben analizarse las fuentes de recursos, y las funciones legales o las asumidas.

Es importante poder contar con la ordenanza de presupuesto para el año en curso y también las correspondientes a años anteriores, en caso que se desee poder establecer alguna comparación entre distintos períodos de tiempo. En cuanto al detalle de la información, resulta necesario que se difunda no solo el texto de la ley del presupuesto en sí mismo, sino también todos los cuadros y planillas anexas en los cuales se detallan con precisión las cifras de ingresos y erogaciones proyectadas para el gobierno provincial.

La transparencia presupuestaria

La información del presupuesto debe permitir evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos. Además, este tipo de información y su análisis revelan el grado de eficiencia y eficacia del gasto público, a la vez que contribuyen a la identificación de posibles casos de corrupción y de usurpación de funciones. Se puede definir la transparencia presupuestaria como el hecho de que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recurso comprometidos en la aplicación de esa decisión sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general. Las ventajas más evidentes son: favorece el apego a la ley, promueve el uso medido de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con responsabilidad y honestidad en el ejercicio de la autoridad pública.

Los ciudadanos tienen el derecho elemental de acceso a la información sobre el presupuesto, es decir, sobre el origen, la distribución, el uso y el destino de los recursos públicos, y sus diversos impactos sociales. Para la existencia de

un mínimo de transparencia presupuestaria es importante, por lo tanto, que el gobierno divulgue información sobre sus actividades y el presupuesto, de tal forma que los demás órdenes y poderes del gobierno, junto con los ciudadanos, estén capacitados para emitir opiniones, alimentar las evaluaciones y participar en el debate.

2.4.2 Ejecución presupuestaria.

La *ejecución presupuestaria* resulta el mecanismo más útil para el control y monitoreo de los actos de gobierno, puesto que en ella se expresan los recursos efectivamente recaudados y el gasto verdaderamente realizado por el gobierno, permitiendo así comparar lo ejecutado con lo proyectado en el presupuesto y también poder realizar una evaluación de la gestión del Sector Público.

Clasificadores.

El análisis de gastos y recursos públicos se facilita mediante la construcción de agrupamientos homogéneos denominados *clasificadores*. Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos normativos que, agrupando recursos y gastos de acuerdo a determinadas pautas comunes en función de criterios coherentes de igualdad, analogía o similitud entre sus distintos elementos componentes facilitan el desarrollo integral e integrado del sistema de información.

Con los clasificadores se permite conocer e interpretar la incidencia de gastos y recursos sobre distintos aspectos, facilitando la contabilidad fiscal y permitiendo el control de la ejecución presupuestaria.

i. Ingresos municipales.

Las municipalidades generan poco más de un tercio de sus recursos totales. En general, la mayor fuente de recursos es una tasa que se cobra por los servicios de alumbrado, barrido y limpieza de calles, y recolección de residuos, que se liquida por metro de frente o valuación de los inmuebles urbanos. Le sigue en importancia (inclusive en los últimos años ha pasado a ser la primera) una tasa retributiva del servicio de inspección de la seguridad e higiene en

comercios, industrias y servicios, cuya base imponible varía entre ingresos brutos, personas ocupadas u otras variables relacionadas con el nivel de actividad.

Clasificación de ingresos.

Clasificador por tipo de tasa/contribución: Expresa las potestades estatales para obtener ingresos.

Por nivel de gobierno: detalla si los fondos son propios del municipio o provienen de niveles superiores de gobierno, ya sea por los mecanismos de coparticipación federal de impuestos, como por transferencias de tipo discrecional.

ii. Gastos municipales.

Para el análisis fiscal interesa estudiar no solamente el monto total de las erogaciones, sino también su composición. Para ello es importante definir criterios que permitan clasificar a los distintos componentes del gasto y agruparlos en unidades homogéneas entre sí. Existen distintas clasificaciones de las erogaciones públicas, cada una de las cuales intenta contestar alguna pregunta específica.

Clasificadores del gasto.

Desde el punto de vista histórico los clasificadores del gasto se pueden catalogar en tradicionales o de legalidad:

- *Clasificador institucional:* vinculado con el deseo de expresar el gasto según *quién* es el organismo responsable de realizarlo.
- *Clasificador por objeto:* para expresar en *qué* se gasta, atendiendo a determinadas características tecnológicas de fabricación o de procedencia de cada insumo, necesarias para la producción pública. Muestra los bienes que el gobierno compra (Gastos en personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso, transferencias, activos financieros, servicios de deuda y disminución de otros pasivos, otros gastos, gastos figurativos).

Por otro lado, los clasificadores modernos o de gestión surgen en virtud del mayor rol del Estado en la sociedad. A partir de la década del 30 comenzó un mayor interés en mostrar el grado de participación del sector público en la comunidad desde múltiples puntos de vista económico, político, social y en relación a la cantidad y calidad de producción estatal. Estos clasificadores son:

- *Clasificador económico*: Muestra los efectos de la acción estatal sobre las variables económicas consumo y capital. Además, mide la inversión pública, la incidencia sobre la estructura monetaria, las consecuencias de imposición sobre la capitalización y el consumo (gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras).
- Clasificador por *finalidades y funciones*: Presenta grandes propósitos de la acción de gobierno.
- Finalidad (Administración general, Servicios de defensa y seguridad, Servicios Sociales, Servicios económicos, Deuda pública): Propósitos esenciales, para cuyo cumplimiento se realizan funciones.
- Funciones: Conjunto de acciones generales y homogéneas para cada finalidad. Sirve para la toma de decisiones políticas, y su control ciudadano.
- Clasificador por *programas*: Exhibe el conjunto de acciones para cumplimentar cada objetivo concreto del Estado, para lo cual se asignan recursos humanos, financieros y materiales a cargo de una unidad ejecutora midiéndose un resultado final.
- Clasificador *sectorial*: Muestra la participación del Estado sobre distintos sectores económicos-sociales (Sector primario, sector secundario, sector terciario).
- Clasificador por *moneda*: Presenta la necesidad de divisas extranjeras.

iii. Etapas del gasto.

Se identifican con el “momento” en el cual es registrada la erogación del gobierno. Se pueden definir:

- Apropiación presupuestaria.
- Reserva interna o afectación específica.
- Compromiso.

- Devengado.
- Insumido o costeo.
- Pagado.

A nivel municipal las más utilizadas suelen ser: son Compromiso, Devengado y pagado.

2.4.3 Ordenanza tributaria y tarifaria.

El ordenamiento de carácter tributario a nivel municipal se analiza a través de dos instrumentos legislativos esenciales: la *ordenanza tributaria o fiscal* y la *ordenanza tarifaria*. En la primera se definen los aspectos generales de la política tributaria, tales como tasas e impuestos a aplicar, hecho imponible, materia gravable, exenciones y otros. Por otro lado, en las ordenanzas tarifarias se fijan anualmente los montos a cobrar para cada tributo (alícuotas a aplicar sobre la materia imponible definida, así como los montos fijos, mínimos y otros elementos que sirven para cuantificar el tributo a liquidar). Es importante para cualquier ciudadano y/o empresa que la normativa tributaria sea de libre y fácil acceso, puesto que allí están contenidos, entre otras cosas, el modo y monto de los impuestos y tasas que deberán abonarse.

2.4.4 Boletín municipal.

De manera similar a lo anterior, es importante poder encontrar un *boletín o digesto municipal*, en el cual se publiquen las ordenanzas y todo tipo de información legal concerniente al gobierno municipal. En algunos casos también se suelen publicar aquí avisos oficiales del Gobierno, estatutos, cuentas de balance del municipio, el presupuesto, entre otras cuestiones. Debido a la importancia de dicha publicación y a la relevancia de la información que contiene, es que se considera una fuente de información necesaria para los ciudadanos y que debería estar disponible formato electrónico en algún sitio web oficial, además de contar con un buscador que agilice la exploración. Si bien en algunos

casos la información relativa al presupuesto o las compras y gastos en inversión realizados por el municipio suelen publicarse en el boletín o digesto, se recomienda que dicha información (debido a su gran importancia) sea difundida en alguna otra sección del portal de gobierno, de manera que quede más visible o de acceso más fácil para la ciudadanía.

2.4.5 Deuda pública.

Las *obligaciones de la deuda pública* deben ser afrontadas por el gobierno a través de varias alternativas como pueden ser el incremento de impuestos, otros recursos ordinarios, emisión de dinero (restringido para el caso subnacional) o de nuevos incrementos en el nivel de deuda. Asimismo, hay que tener en cuenta que el endeudamiento condiciona a las generaciones futuras, quienes no siempre han tenido poder de decisión sobre el mismo. Por lo tanto, la ciudadanía no sólo debería poder tener acceso al valor total de la deuda pública de su gobierno, sino también a un mayor detalle de la misma, tales como la moneda en que se encuentra expresada, el tipo de acreedor, las razones que justifican el haber colocado determinado instrumento de deuda y los vencimientos futuros de capital e interés.

2.4.6 Licitaciones y contrataciones vigentes y realizadas.

La difusión completa y detallada de las *licitaciones y contrataciones vigentes y realizadas* constituye otra herramienta necesaria para el monitoreo de la gestión pública, puesto que hace a los gastos y contrataciones de bienes y servicios por parte del Sector Público. En las licitaciones se establecen los requisitos necesarios para que todo aquel que los cumplimente pueda presentarse como proveedor del estado y ofrecer sus servicios según lo requerido en la licitación, de manera tal de que se pueda realizar una selección transparente, justa y competitiva. El proceso de contratación sería verdaderamente transparente si los ciudadanos pudieran conocer quien fue el

proveedor que resultó adjudicado, el costo de cada uno de los bienes y servicios contratados, las cantidades adquiridas, etc.

2.4.7 Planta de personal.

Otras de las variables relevadas tiene que ver con la *planta de personal* de las administraciones municipales, tanto con relación a la cantidad de empleados existentes como a las remuneraciones abonadas.

El gasto en personal representa en los gobiernos subnacionales una importante proporción del gasto público. En efecto, según información consolidada para el año 2010 de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, el gasto en personal alcanza el 46% del gasto total ejecutado por los municipios argentinos, pudiendo encontrarse actualmente inclusive casos en los que llega a superar el 50%. Esta situación da cuenta de la relevancia que posee en las administraciones subnacionales el empleo público, razón por la cual resulta sumamente importante que se difunda información relacionada con la cantidad de empleados que existen en cada jurisdicción y la escala de remuneraciones, de manera tal de poder hacer efectivo un control por parte de la ciudadanía.

La modalidad habitual de prestación del servicio público en la mayoría de los municipios es la administración directa, con escasa tecnología y mano de obra intensiva. Sólo los municipios grandes (más de 250.000 habitantes) y una minoría de los medianos (entre 10.000 y 250.000 habitantes) adoptaron la tercerización para algunas tareas.

Se observa una tendencia al crecimiento relativo de los planteles administrativos en relación con los obreros. Los escalafones pueden ser sancionados por los propios municipios o por las provincias. La mayoría contiene disposiciones para la selección de ingresantes, la calificación y la sanción, pero el ingreso por vinculación con el equipo de gobierno es la modalidad habitual, así como la escasa aplicación de premios y castigos.

En general, el sistema retributivo es complejo y poco transparente, con la determinación de adicionales que varían entre sectores – obtenidos según la capacidad de negociación de cada uno de ellos- y mayoritariamente ligados al paso del tiempo, por lo cual los empleados antiguos duplican o triplican el sueldo de un ingresante para la misma función. En los municipios menos desarrollados, el manejo del personal y de los planes de empleo subsidiados se constituye en la principal herramienta de control político del intendente; en orden a ello, la necesidad de adaptación de la organización a los nuevos desafíos del gobierno local es, en ocasiones, relegada frente a la estrategia prioritaria de perpetuación en el poder.

2.5 Marco legal en Argentina y en la Provincia de Córdoba

La aparición de leyes especiales que encuadran la labor del gobierno dentro de ciertos carriles y prescriben la información a generar, han apuntalado los sistemas presupuestarios. Si bien estas leyes no aseguran de por sí un manejo totalmente transparente de las finanzas públicas, crean un ambiente donde la falta de transparencia o las transgresiones para desfigurar cifras pueden acarrear un costo alto.

En 2004 se crea a nivel nacional el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, por medio de la Ley 25.917, con el objetivo de un continuo avance hacia la transparencia, actualización y seguimiento de la información y situación fiscal. Esta ley plantea pautas numéricas con respecto al gasto público, el presupuesto equilibrado y para un endeudamiento sostenible. Al mismo tiempo, plantea pautas cualitativas referidas a la publicación de información, destino específico del producido de activos fijos y endeudamiento, metodología para el cálculo de los recursos, estimaciones del gasto tributario y la constitución de fondos anticíclicos. De todas formas, el alcance de este régimen se limita al ámbito provincial, puesto que en el caso de los municipios, solo se los “invita” a adherir, con lo cual en la actualidad son muy pocas las localidades que se encuentran bajo esta norma.

En el caso de la provincia de Córdoba, la legislación provincial reconoce expresamente el derecho de acceso a la información pública. La publicidad de los actos del Estado es una exigencia de rango constitucional. El artículo 15 de la Constitución Provincial sostiene:

“Los actos del Estado son públicos, en especial los que se relacionan con la renta y los bienes pertenecientes al Estado Provincial y Municipal. La ley determina el modo y la oportunidad de su publicación y del acceso de los particulares a su conocimiento”.

Asimismo, el artículo 19 instituye el acceso a la información pública como derecho constitucional, enunciándolo como el derecho *“a peticionar ante las autoridades y obtener respuesta y acceder a la jurisdicción y a la defensa de sus derechos”*.

Una mayor precisión proviene de la Ley Provincial 8803 de Acceso al conocimiento de los actos del Estado, la cual regula casi la totalidad de la materia y establece que *“toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración pública provincial, municipal y comunal, centralizada y descentralizada, de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado provincial, las municipalidades o las comunas tengan participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo y del Judicial, en cuanto a su actividad administrativa, y del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social y Ministerio Público Fiscal”*.

Es así que todos los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información y a los registros básicos del gobierno provincial, de la misma manera que tienen derecho a apelar si se les niega el acceso a los mismos.

3. Metodología de construcción del Índice de Visibilidad Fiscal.

En términos generales, la metodología aquí desarrollada para medir la visibilidad fiscal consiste en la realización de relevamientos exhaustivos de los sitios web oficiales de gobierno, evaluando la cantidad y grado de detalle de información relacionada con la gestión del sector público que allí se publica. Es clave mencionar que se analizan sólo los portales propios de cada gobierno (que incluyen no solo al sitio del poder ejecutivo, sino también puede incorporar a otros como por ejemplo el Concejo Deliberante), no teniéndose en cuenta información de niveles superiores de gobiernos o de otro tipo de organismos o instituciones que difundan información relacionada.

3.1 Variables relevadas.

Para la medición de la visibilidad fiscal en los gobiernos locales, se considera una serie de variables relacionadas con las finanzas públicas y con el desempeño de la gestión gubernamental. De algún modo, se toman como referentes las recomendaciones acerca de Transparencia fiscal que brinda la guía de *“Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria”* de la OECD (2002) y el *“Manual de buenas prácticas”* del Fondo Monetario Internacional- FMI- (2007).

El indicador queda definido a partir de 19 variables fiscales, relacionadas con 6 grandes áreas de las finanzas públicas tales como *Presupuesto, Ejecución Presupuestaria, Planta de Personal, Deuda Pública, Licitaciones Públicas y Normativa Tributaria*. En la tabla a continuación se detallan las mismas.

Tabla 1: Rubros y variables contempladas en el indicador.

ÁREAS	VARIABLES
PRESUPUESTO	Ordenanza de Presupuesto año en curso
	Anexos-Detalles presupuesto año en curso
	Ordenanza de presupuesto año previo al actual
	Ordenanzas de presupuesto de años anteriores
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	Ejecución presupuestaria correspondiente al año en curso
	Ejecución presupuestaria al segundo semestre año previo
	Ejecución presupuestaria al primer semestre año previo
	Ejecución presupuestaria años anteriores
NORMATIVA MUNICIPAL	Código tributario
	Ordenanzas tarifarias/impositivas vigentes
	Boletín Oficial y/o Digesto Municipal actualizado
DEUDA PÚBLICA	Stock de deuda actualizado
	Vencimientos futuros de deuda
LICITACIONES Y CONTRATACIONES	Licitaciones y/o contrataciones vigentes
	Licitaciones y/o contrataciones vencidas: Costo
	Licitaciones y/o contrataciones vencidas: Proveedores
PERSONAL	Planta de personal actualizada
	Escala de remuneraciones actualizada
	Listado completo de personal

Las anteriores variables fueron seleccionadas debido a la relevancia que adquieren en el manejo de la gestión pública, tal como se detalló en la sección previa. A continuación se brinda una breve explicación concretamente qué tipo información se releva en cada caso.

- **Ordenanza de Presupuesto.** En la construcción del indicador se considera la existencia de las ordenanzas vigentes al año en curso y las de períodos anteriores, así como también todos los cuadros anexos a la del año actual.
- **Ejecución presupuestaria.** En el presente indicador se considera necesario que se ponga a disposición del ciudadano información

actualizada (ejecución presupuestaria al año en curso) e información histórica (ejecución presupuestaria correspondiente a junio y diciembre del año previo y también datos anuales de años anteriores), que permita realizar un análisis acerca de la evolución de las finanzas públicas de una jurisdicción.

- En el caso de la **normativa tributaria** y el **digesto municipal**, es importante que ambos se encuentren actualizados y que la información publicada sea vigente al período en curso.
- Las **obligaciones de la deuda pública**. En el indicador se evalúa si los municipios presentan el stock de deuda relativamente actualizado, y también el perfil de obligaciones futuras, discriminándose por tipo de vencimiento, moneda, etc.
- Se evalúa la difusión completa y detallada de las **licitaciones y contrataciones vigentes y realizadas**. En el indicador se analiza si los gobiernos difunden tanto las los llamados a licitaciones vigentes como aquellas ya vencidas. Con respecto de estas últimas se corrobora si existe información acerca del proveedor que resultó adjudicado, el costo de cada uno de los bienes y servicios contratados, las cantidades adquiridas, etc.
- Otras de las variables relevadas tiene que ver con la **planta de personal** de las administraciones municipales, tanto con relación a la cantidad de empleados existentes como a las remuneraciones abonadas.

3.2 Ponderadores y construcción del indicador.

Para poder reunir las anteriores variables en un solo número, establecer comparaciones objetivas entre localidades, y hacer un seguimiento de la situación a lo largo del tiempo, se construye el **Índice de Visibilidad de la Información Fiscal (IVIF)**. Los pasos a seguir son los siguientes:

1. Se identifican los sitios web oficiales de gobierno para cada jurisdicción a ser evaluada.

2. Se releva en cada uno la publicación de las anteriores variables. Si la información está publicada, se le asigna un puntaje de 1, mientras que si no es difundida, se le asigna un puntaje de 0 (en el caso que la información sea presentada de manera parcial o incompleta, se puede asignar un puntaje intermedio, de 0,5). Del análisis se obtiene un valor d_{ij} , para cada variable i en cada localidad j .
3. Se asigna un peso o ponderador a cada una de las variables relevadas, según la importancia relativa que se considera deben tener en el índice general. Se denomina a los ponderadores como p_i . Evidentemente que para cada variable, el ponderador es el mismo para todos los municipios.
4. Se construye el índice para cada municipio j :

$$I_j = \sum p_i \cdot d_{ij}$$

p_i = ponderador asignado a cada ítem i .

d_{ij} = puntaje obtenido en la difusión de cada ítem i en cada municipio j .

i = ítems de información relevada, que van de 1,2...19.

j = municipio o jurisdicción evaluada.

El índice obtenido puede variar entre 0 y 1, siendo más visible un gobierno cuanto más cercano a uno se encuentre su indicador.

Es importante que el relevamiento de los sitios web sea realizado siempre en el mismo momento del tiempo para todas las jurisdicciones a ser evaluadas, de manera tal de garantizar un tratamiento lo más homogéneo y objetivo posible entre jurisdicciones.

Debido a que los sitios web oficiales son muy dinámicos, (en algunos casos constantemente se está actualizando la información, o a veces el servicio no funciona), es necesario realizar el relevamiento en varias oportunidades e ingresar a cada sitio web en diferentes momentos del tiempo, buscando alcanzar un tratamiento lo más homogéneo y objetivo posible entre jurisdicciones.

Es por ello que la búsqueda de información se llevó a cabo entre los meses de **mayo y junio de 2015**, siendo la fecha de cierre del mismo el 10 de junio, no contemplándose información suministrada a posteriori de dicha fecha.

Las anteriores variables no se consideran todas igual de relevantes. Es por ello que es necesario darles a cada una *ponderación* o peso relativo que deberían tener en el indicador. En el Tabla a continuación se exponen los ponderadores asignados a cada una.

Tabla 2: Ponderadores del IVIF.

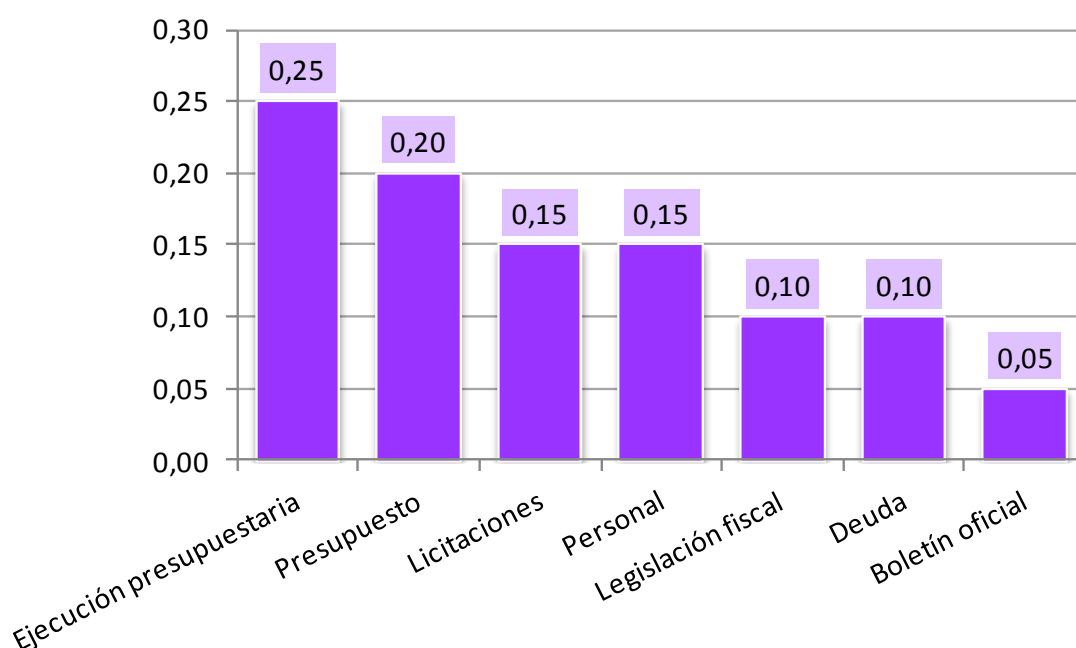
Grupos	Ponderador Grupo	Variables	Ponderador Variables	Ponderador Total
PRESUPUESTO	0,20	Ordenanza de Presupuesto año en curso	0,20	0,040
		Anexos-Detalles Presupuesto año en curso	0,30	0,060
		Ordenanza de Presupuesto año previo al actual	0,35	0,070
		Ordenanzas de Presupuesto años anteriores	0,15	0,030
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	0,25	Ejecución presupuestaria al año en curso	0,30	0,075
		Ejecución presupuestaria 2º semestre año previo	0,25	0,063
		Ejecución presupuestaria 1º semestre año previo	0,25	0,063
		Ejecución presupuestaria años anteriores	0,20	0,050
LEGISLACIÓN FISCAL	0,10	Código Tributario / Ordenanza Fiscal	0,40	0,040
		Tarifarias/ impositivas vigentes	0,60	0,060
DEUDA	0,10	Stock de deuda actualizado	0,60	0,060
		Vencimientos futuros de deuda	0,40	0,040
LICITACIONES	0,15	Licitaciones y/o contratación vigentes	0,40	0,060
		Licitaciones y/o contratación vencidas: Costo	0,30	0,045
		Licitaciones y/o contratación vencidas: Proveedor	0,30	0,045
BOLETÍN OFICIAL	0,05	Boletín Oficial y/o digesto municipal actualizado	1,00	0,050
PERSONAL	0,15	Planta de personal actualizada	0,40	0,060
		Escala de remuneraciones actualizada	0,30	0,045
		Listado completo de personal	0,30	0,045
Total	1,00			1,000

Tal como se aprecia del cuadro anterior, cada variable posee diferente importancia relativa en la construcción del IVIF. Si se considerara igualmente importante la difusión de todas las variables, las mismas tendrían un ponderador igualitario de 0,053 (1/19).

Si bien la asignación de ponderadores puede resultar de alguna manera subjetivo en cuanto a qué variables son más importantes, en el presente indicador se le dio mayor trascendencia a las cuestiones del presupuesto y la ejecución presupuestaria, puesto que contienen de manera global la situación fiscal y financiera (prevista y real) de un gobierno. De este modo, el grupo de información

ejecución presupuestaria es el que recibe el mayor puntaje, con un 0,25, seguido por el *presupuesto*, con 0,20. A continuación están cuestiones más puntuales, pero igual de relevantes, como pueden ser las *licitaciones* o la *planta de personal*, grupos que tienen ambos una participación del 0,15 en el indicador. Luego la *normativa tributaria* y los datos de *deuda* tienen un puntaje de 0,10 y por último al *boletín municipal* se le asignó un 0,05.

Gráfico 2: Ponderadores por grupo de información.



Fuente: IARAF.

Pasando a los ponderadores individuales de cada variable, el valor que asume el mismo depende tanto de la importancia relativa del rubro al cual pertenece así como también de la importancia de la información dentro del rubro, es decir, aquella información general o más actual poseerá un ponderador mayor que la información más antigua o más puntual.

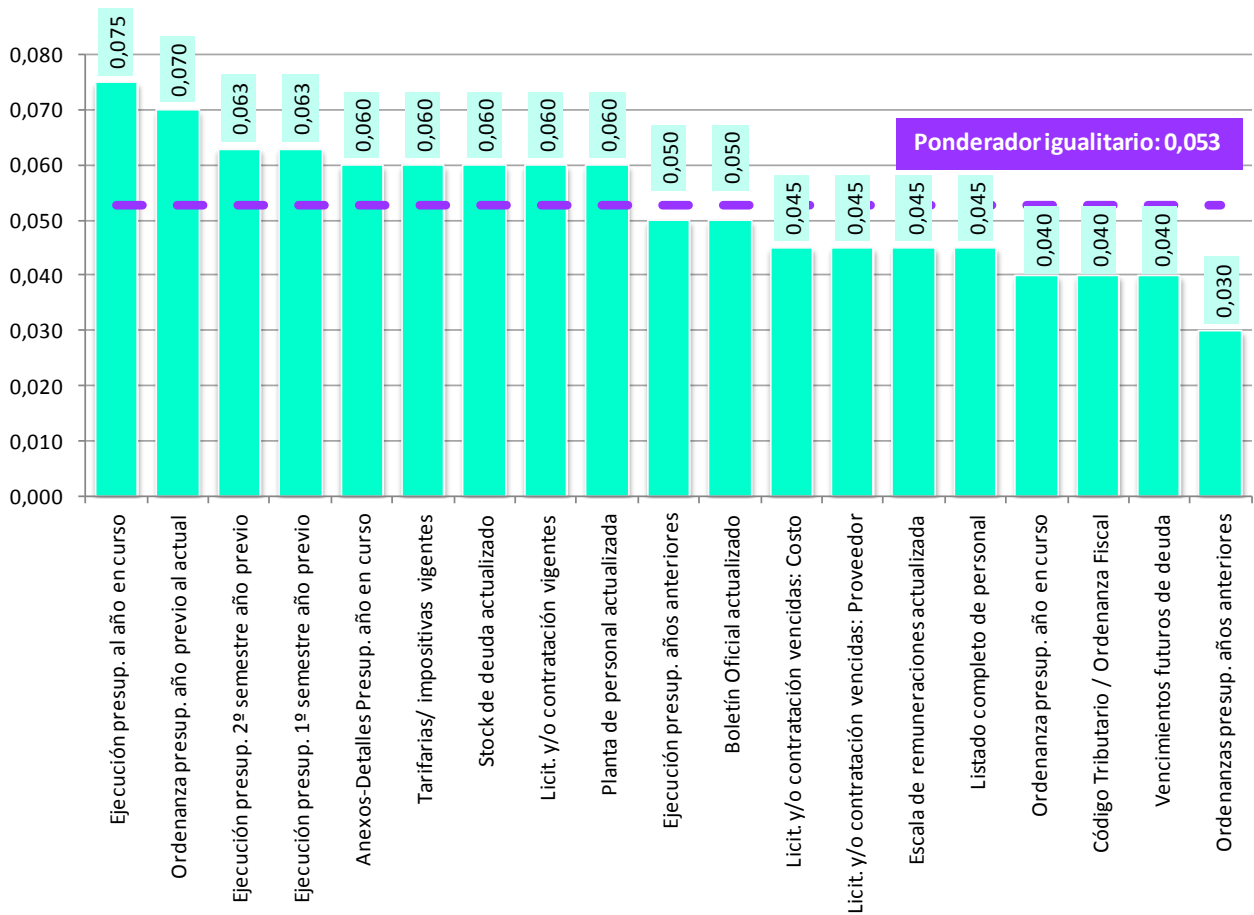
De esta manera, los ítems que adquieren mayor relevancia dentro del Índice son la Ejecución presupuestaria actual y la Ordenanza de Presupuesto de año anterior con 0,075 y 0,07 respectivamente. Si bien se otorgó a la ordenanza de presupuesto actual un ponderador menor, esto responde a que la misma se

compone de la legislación (ordenanza per se) y de los anexos, lo que en conjunto equivaldría a poseer un ponderador de 0,1.

Las ejecuciones presupuestarias parciales del año anterior se ubican en tercer lugar en orden de importancia con un valor de 0,063.

Las variables Anexos-Detalles presupuesto actual; Ordenanza Tarifaria; Stock de deuda; licitaciones vigentes y planta de personal asumen un valor de 0,06, situándose por encima del ponderador igualitario. Ejecuciones presupuestarias antiguas, boletín oficial, detalles de las licitaciones vencidas, detalles con respecto al personal, flujo de deuda, y ordenanzas anteriores poseen un ponderador menor al igualitario.

Gráfico 3: Ponderadores totales por variable.



Fuente: IARAF.

3.3 Corrección por grado de detalle de la Información.

Por su parte, el Índice de Visibilidad Fiscal es corregido con un **Índice de Desagregación de la Información** (IDI) que se construye con el objeto de captar diferencias en cuanto a la “calidad” o grado de detalle con el que se difunde la información de la ejecución presupuestaria.

Concretamente, se evalúa si los datos de la ejecución presupuestaria publicados poseen desagregaciones tales como las distintas clasificaciones de los ingresos y egresos y los momentos en la contabilización del gasto.

Las variables contempladas en este indicador, junto con sus respectivos ponderadores se presentan a continuación:

Tabla 3: Ponderadores del Índice de Desagregación.

Variable analizada	Información requerida	Ponderador grupo	Grado de desagregación	Ponderador ítem	Ponderación Total
EJECUCIÓN	Clasificación de Ingresos	0,20	Por nivel de gobierno	0,50	0,10
			Por tipo de tasa o contribución	0,50	0,10
	Etapas del Gasto	0,20	Etapas del Gasto	1,00	0,20
	Clasificaciones del Gasto	0,60	Económica	0,33	0,20
			Por objeto	0,33	0,20
			Por Finalidad y Función y/o Institucional	0,33	0,20
Total		1			1

Fuente: IARAF.

Finalmente, el **Índice de Visibilidad de la Información Fiscal Corregido** combina la información ofrecida por el *Índice de visibilidad de la información fiscal* y por el *Índice de Desagregación*, de manera tal de concentrar en un indicador toda la información respecto a la performance de cada gobierno en cuanto a la difusión de información fiscal.

Vale decir que el **Índice de Visibilidad de la Información Fiscal Corregido** reúne no solo la cantidad de información que cada municipio difunde en su sitio web oficial con relación a las cuentas públicas, sino también el grado de detalle con el que se publican los datos de un rubro que es sumamente relevante para el control de la gestión como son las ejecuciones presupuestarias.

3.4 Muestra en estudio.

En la Provincia de Córdoba existen un total de 427 gobiernos locales, distribuidos en 248 municipios y 179 comunas que engloban en conjunto a 3.308.876 habitantes, según el Censo Nacional de Población y Vivienda del Indec, del año 2010.

El estudio del grado de visibilidad existente en localidades de la Provincia de Córdoba se realiza sobre una muestra de 40 municipios, seleccionados en función de la población y procurando abarcar grandes ciudades como así también localidades medianas y pequeñas, habiéndose aplicado el siguiente criterio de clasificación:

- Más de 15.000 habitantes: *Grande*
- Entre 5.000 y 15.000 habitantes: *Medio*
- Menos de 5.000 habitantes: *Pequeño*

Se seleccionaron 20 municipios grandes, 15 medianos, y 5 pequeños. Las 20 localidades grandes constituyen las mayores en cuanto a población; mientras que las medianas y pequeñas se escogieron aleatoriamente dentro de sus respectivos grupos y bajo la restricción que todas las localidades escogidas tuvieran sitio web oficial.

Si bien la muestra de 40 localidades elegida representa sólo un 16% del total de los 248 municipios, es preciso tener en cuenta que la población contemplada en dicha muestra representa en su conjunto a un 68% de la población total de la provincia, con lo cual es bastante representativa para realizar un diagnóstico de la accesibilidad de los ciudadanos cordobeses a información gubernamental.

Tabla 4: Municipios de la muestra. Cantidad de habitantes y sitios web.

Tipo de localidad	Municipio	Población	Participación en total provincial	Sitio web oficial
Grande	Córdoba	1.329.604	40,20%	http://www.cordoba.gov.ar/
	Río Cuarto	158.298	4,80%	http://www.riocuarto.cba.gov/
	Villa María	79.946	2,40%	http://www.villamaria.gov.ar/
	Villa Carlos Paz	62.750	1,90%	http://www.villacarlospez.gov.ar/
	San Francisco	62.211	1,90%	http://www.sanfrancisco.gov.ar/
	Alta Gracia	48.506	1,50%	http://www.altagracia.gov.ar/
	Río Tercero	46.800	1,40%	http://www.riotercero.gov.ar/
	La Calera	32.227	1,00%	http://www.lacalera.gov.ar/
	Jesús María	31.864	1,00%	http://www.jesusmaria.gov.ar/
	Villa Dolores	31.853	1,00%	http://www.villadolores.gov.ar/
	Cruz del Eje	30.844	0,90%	http://www.cruzdeleje.gov.ar/
	Villa Allende	28.374	0,90%	http://www.villaallende.gov.ar/
	Marcos Juárez	27.071	0,80%	http://www.mmj.gov.ar/
	Arroyito	22.726	0,70%	http://www.municipioarroyito.gob.ar/
	Deán Funes	21.518	0,70%	http://www.deanfunes.gov.ar/
	Colonia Caroya	20.821	0,60%	http://www.coloniacaroya.gov.ar/
	Laboulaye	20.658	0,60%	http://www.munilaboulaye.gov.ar/
	Río Segundo	20.427	0,60%	http://www.riosegundo.gov.ar/
	Río Ceballos	20.242	0,60%	http://www.rioceballos.gov.ar/
	Cosquín	19.815	0,60%	http://www.cosquin.gov.ar/
Mediana	Capilla del Monte	11.281	0,30%	http://turismo.capilladelmonte.gov.ar/
	Leones	10.529	0,30%	http://www.leones.gov.ar/
	Corral de Bustos	10.426	0,30%	http://www.corraldebustos.gov.ar/
	Hernando	10.284	0,30%	http://www.hernando.gov.ar/
	Vicuña Mackenna	10.170	0,30%	http://www.vicunamackenna.gov.ar/
	Brinkmann	9.963	0,30%	http://www.brinkmann.gov.ar/
	Mina Clavero	9.434	0,30%	http://www.minaclavero.gov.ar/
	Embalse	9.107	0,30%	http://www.municipioembalse.gov.ar/
	Laguna Larga	7.487	0,20%	http://www.lagunalarga.gov.ar/
	Cruz Alta	7.200	0,20%	http://www.cruzalta.gov.ar/
	Monte Buey	6.285	0,20%	http://www.montebuey.gov.ar/
	Luque	6.281	0,20%	http://www.luque.gov.ar/
	Valle Hermoso	6.252	0,20%	http://www.vallehermoso.gov.ar/
	Despeñaderos	5.988	0,20%	http://www.munidespe.gov.ar/
	Huerta Grande	5.933	0,20%	http://www.huertagrande.gov.ar
Pequeña	Calchín	2.447	0,10%	http://www.calchin.gov.ar/
	Nono	2.408	0,10%	http://www.nono.gob.ar/
	Villa Yacanto	1.634	0,05%	http://www.villayacanto.gov.ar/
	Los Cocos	1.245	0,04%	http://www.loscocos.gov.ar/
	Chaján	767	0,02%	http://www.chajan.gov.ar/
Total habitantes de la muestra		2.251.676	68,00%	
Total habitantes Pcia de Córdoba		3.308.876		

Fuente: IARAF en base a Censo Nacional de Población y Vivienda año 2010 y relevamiento propio de municipios.

4. Indicador de Visibilidad Fiscal en municipios de Córdoba.

A lo largo de la presente sección, se detallan los resultados obtenidos del relevamiento, presentando también los rankings de los diversos indicadores contruidos y la evolución de la situación respecto al relevamiento realizado en el año 2014.

4.1 Resumen de la información fiscal publicada.

Del relevamiento de datos realizado durante los meses de mayo y junio, se detectó una gran heterogeneidad en cuanto al grado de difusión de la información fiscal entre localidades cordobesas.

En la siguiente tabla se muestra, a modo de síntesis, la situación general de los municipios, indicando la cantidad de municipios que publican en su página web algún tipo de información, agrupados por grandes rubros.

Se observa que los municipios son más proclives a presentar información sobre la **normativa tributaria** y el **presupuesto**, y más reacios a brindar información acerca de las licitaciones, de la deuda pública o de la planta de personal.

El concepto más difundido por los municipios es el referido a la normativa tributaria (esto es ordenanzas fiscales e impositivas) representando un 60% del total (24 municipios sobre el total de 40 relevados). El presupuesto es el segundo ítem con mayor grado de difusión: un 40% de los municipios relevados presenta algún tipo de información referida a esta variable (16 municipios). Por el contrario, sólo un 28% ofrece algo de información referida a como se ejecuta este presupuesto. El 25% de los municipios publica el costo de las licitaciones adjudicadas, se observa que apenas el 15% lo hace para el caso de la planta de personal, mientras que sólo 2 municipios (5%) presentan algo de información sobre deuda.

Este panorama resumen da indicios que la difusión de información fiscal es bastante reducida en el ámbito local en la Provincia de Córdoba.

Tabla 5: Cantidad de Municipios por grupo de información relevada.
(Sobre muestra de 40 municipios de la provincia de Córdoba)

Información de Páginas Web	% de municipios (sobre el total de 40)
Ordenanza Tarifaria/Impositivas 2015	60%
Ordenanza de Presupuesto 2015	40%
Anexos-Detalles Presupuesto 2015	28%
Ejecución presupuestaria a marzo de 2015	28%
Licitaciones y/o contratación vencidas: Costo	25%
Planta de personal	15%
Flujo de deuda	5%

Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web municipales.

Pasando a un detalle mayor del grado de publicación promedio de cada variable, a continuación se presenta un ranking del cumplimiento en la publicación de los distintos ítems de información analizados, ordenados según el grado de difusión.

Las variables se clasifican en cuatro grupos, según el grado de difusión de las mismas: Elevada Difusión (ítems publicados por un 75% de municipios o superior); Difusión Media-alta (publicados por 50%-75% de municipios); Difusión Media-Baja (información difundida por 25%-50% de municipios) y Baja Difusión (menos del 25% de los municipios ofrecen dicha información). En la presente clasificación, se considera la información que es presentada de manera incompleta, la “cantidad” de municipios que ofrecen algún tipo de información sobre los rubros del indicador.

En primer lugar, se destaca que para la muestra de 40 municipios de la provincia de Córdoba, no existen ítems que observen una Elevada Difusión. Vale decir, que ninguna de todas las variables analizadas es difundida por más del 75% de los municipios.

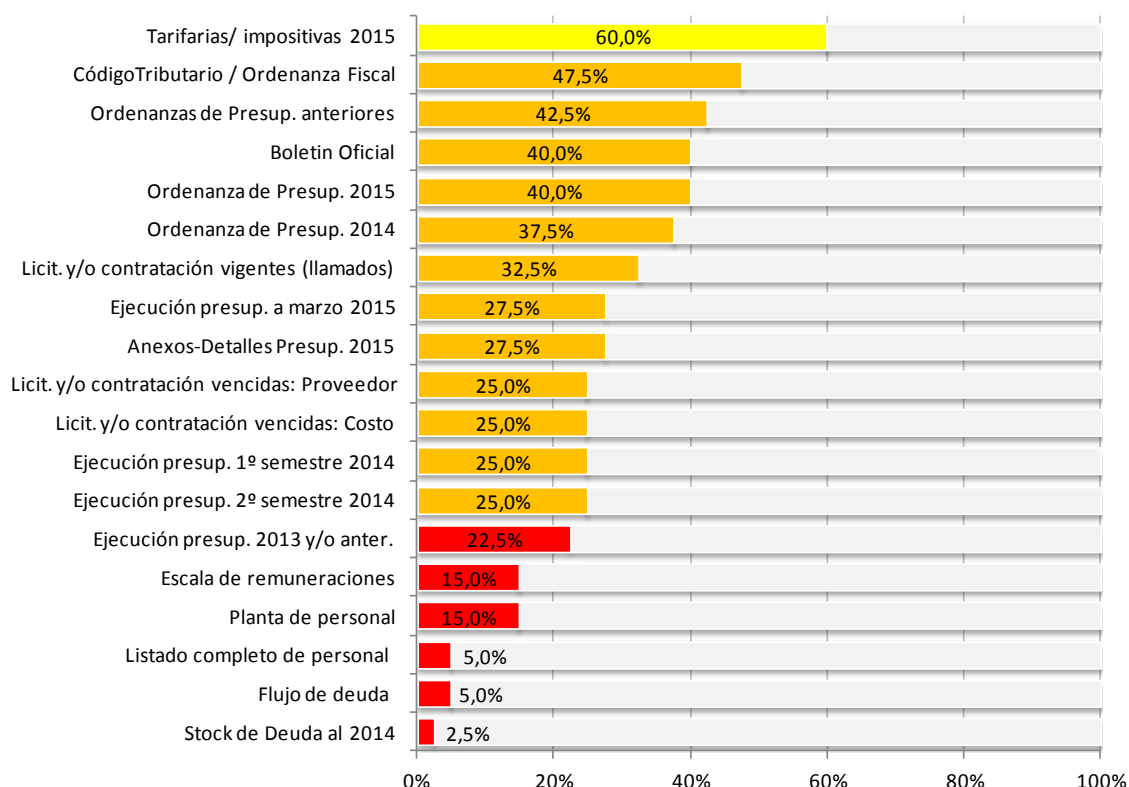
El único ítem que cuenta con difusión media-alta es la Ordenanza Tarifaria vigente, siendo publicada por el 60% de los municipios.

Le siguen el Código Tributario (47,5%), las ordenanzas de presupuesto anteriores al 2014 (42,5%), Boletín Oficial y Ordenanza de Presupuesto 2015

(40%). Con porcentajes menores, pero dentro de los rubros nucleados bajo la clasificación “Difusión Media-Baja” se encuentran Ordenanza de Presupuesto 2014 (37,5%), Llamados a licitación (32,5%), Ejecución presupuestaria actualizada a marzo de 2015 y Anexos del presupuesto vigente (27,5%); y Proveedores, Costo de compras y Ejecución presupuestaria del año 2014 (25%).

Los restantes ítems son de “Baja Difusión”. Aquellos con menor grado de difusión son: la ejecución presupuestaria del año 2013 y anteriores (22,5%), la Escala de Remuneraciones (5%) y la Planta de Personal (15%). Sólo dos municipios publican algún tipo de información acerca del flujo de deuda y el listado completo del personal (5%), mientras que sólo uno publica acerca del stock de deuda al 2014 (2,5%).

Gráfico 4: Ranking y Clasificación de las variables relevadas. Porcentaje de municipios que publica cada ítem.



Fuente: IARAF en base a información de páginas web municipales oficiales.

Del anterior gráfico se puede apreciar con mayor claridad aún la baja visibilidad fiscal de los municipios de la Provincia de Córdoba, ya destacada anteriormente, considerando que ninguna de las variables analizadas es publicada, de manera completa y actualizada, por más del 75% de las jurisdicciones.

4.2 Índice de Visibilidad de la Información Fiscal.

4.2.1 Ranking del Indicador Simple.

El **Índice de Visibilidad de la Información Fiscal promedio** para la muestra de 40 municipios de Córdoba se encuentra en torno al **0,25**, indicando que apenas el 25% de la información relevada considerada de interés público, es difundida en los sitios web municipales.

Nuevamente, es válida la aclaración realizada anteriormente de que si se consideraran en el análisis todos aquellos municipios que no cuentan con página web oficial (que son más del 50% del total), la situación de visibilidad municipal sería aún más preocupante.

Ahora bien, en torno a este nivel promedio de visibilidad, existen marcadas diferencias entre jurisdicciones, existiendo un par de casos sumamente destacables por su grado de apertura hacia la ciudadanía, tal como se verá a continuación.

Dado los resultados obtenidos para cada municipio y ordenándolos según el grado de visibilidad de la información fiscal, se realiza la siguiente clasificación:

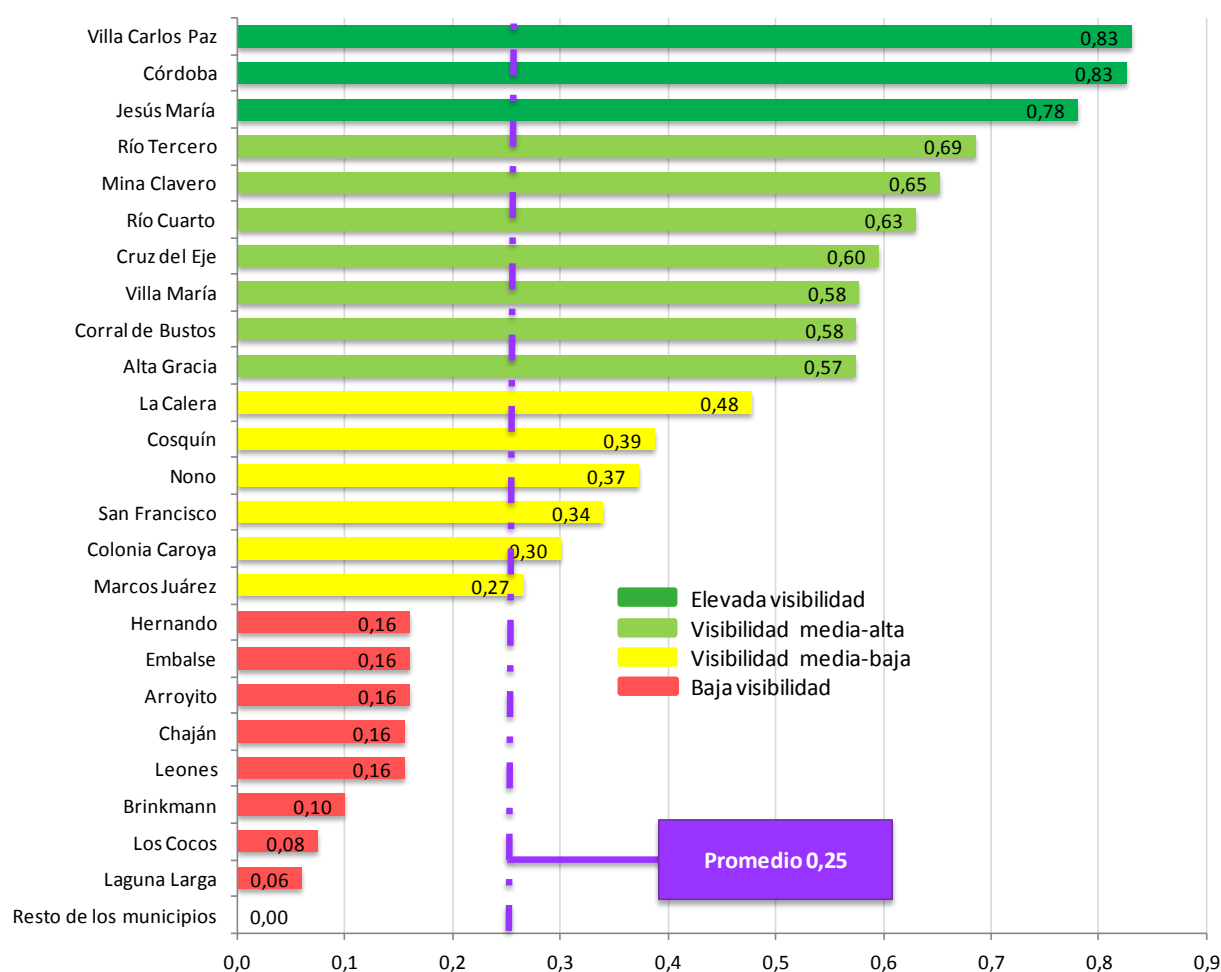
- **Elevada Visibilidad** (IVIF de 0,75 a 1): Cabe destacar que apenas tres municipios asumen un IVIF que demuestra una elevada visibilidad de la información fiscal considerada relevante: Villa Carlos Paz y Córdoba, que obtuvieron 0,83 puntos; y Jesús María con 0,78 puntos.
- **Visibilidad media-alta** (IVIF entre 0,5 y 0,75): Aquí se encuentran siete municipios, a saber: Río Tercero (0,69), Mina Clavero (0,65), Río

Cuarto (0,63), Villa María y Corral de Bustos (0,58) y Alta gracia (0,57).

- **Visibilidad media-baja** (IVIF entre 0,25 y 0,5): Este grupo se compone de seis municipios entre los que se encuentran La Calera, Cosquín, Nono, San Francisco, Colonia Caroya, y Marcos Juárez.
- **Baja Visibilidad** (IVIF menor a 0,25): Esta clasificación agrupa a la mayor cantidad de municipios, ya que el 60% (24 municipios) de la muestra presenta menos del 25% de la información relevada para la construcción del índice. Lo que resulta más preocupante aún, un 40% de los municipios (16 jurisdicciones sobre 40) posee un indicador igual a cero, vale decir que no proporciona en su sitio web oficial ningún tipo de información fiscal aquí considerada de relevancia.

En un cuadro anexo, al final del presente trabajo se puede visualizar el detalle de la publicación de cada variable en cada localidad.

Gráfico 5: Ranking de municipios según el Índice de Visibilidad de la Información Fiscal.



MUNICIPIOS CON ÍNDICE DE VISIBILIDAD FISCAL 0.

CALCHÍN	MONTE BUEY
CAPILLA DEL MONTE	RÍO CEBALLOS
CRUZ ALTA	RÍO SEGUNDO
DEAN FUNES	VALLE HERMOSO
DESPEÑADEROS	VICUÑA MACKENNA
HUERTA GRANDE	VILLA ALLENDE
LABOULAYE	VILLA DOLORES
LUQUE	VILLA YACANTO

Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de información de páginas web municipales oficiales.

4.2.2 Ranking del Índice de Desagregación de la Información.

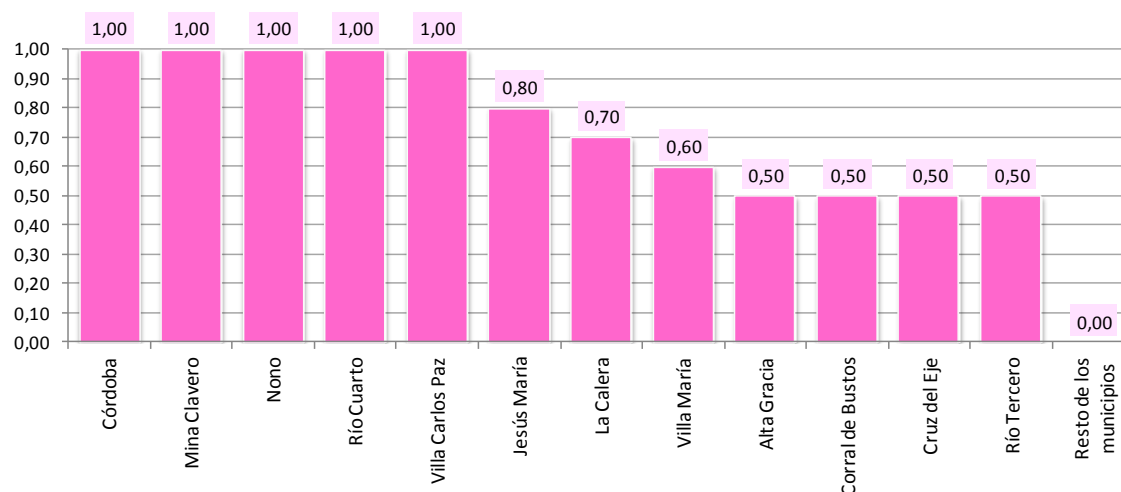
Al considerar el grado de detalle de las ejecuciones de ingresos y gastos en los distintos municipios, se observa también un importante grado de disparidad entre los mismos.

El Índice de Desagregación de la Información presenta su máximo valor en las ciudades de Villa Carlos Paz, Córdoba y Jesús María,, mientras que asume un valor igual a cero en 28 municipalidades (70% del total).

Cabe destacar que sólo 12 municipios presentan un Índice de Desagregación igual o superior a 0,5; es decir que apenas el 30% de la muestra seleccionada ofrece un grado de detalle de la ejecución presupuestaria igual o superior al 50% considerado por el índice.

También en el Anexo se expone el detalle del grado de publicación de cada localidad.

Gráfico 6: Índice de Desagregación de la Información Fiscal.



MUNICIPIOS CON ÍNDICE DE DESAGREGACIÓN DE LA INFORMACIÓN FISCAL 0.			
Arroyito	Cruz Alta	Laguna Larga	Río Segundo
Brinkmann	Deán Funes	Leones	San Francisco
Calchín	Despeñaderos	Los Cocos	Valle Hermoso
Capilla del Monte	Embalse	Luque	Vicuña Mackenna
Chaján	Hernando	Marcos Juárez	Villa Allende
Colonia Caroya	Huerta Grande	Monte Buey	Villa Dolores
Cosquín	Laboulaye	Río Ceballos	Villa Yacanto

Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de información de páginas web municipales oficiales.

4.2.3 Ranking del Índice de Visibilidad de la Información Fiscal Corregido.

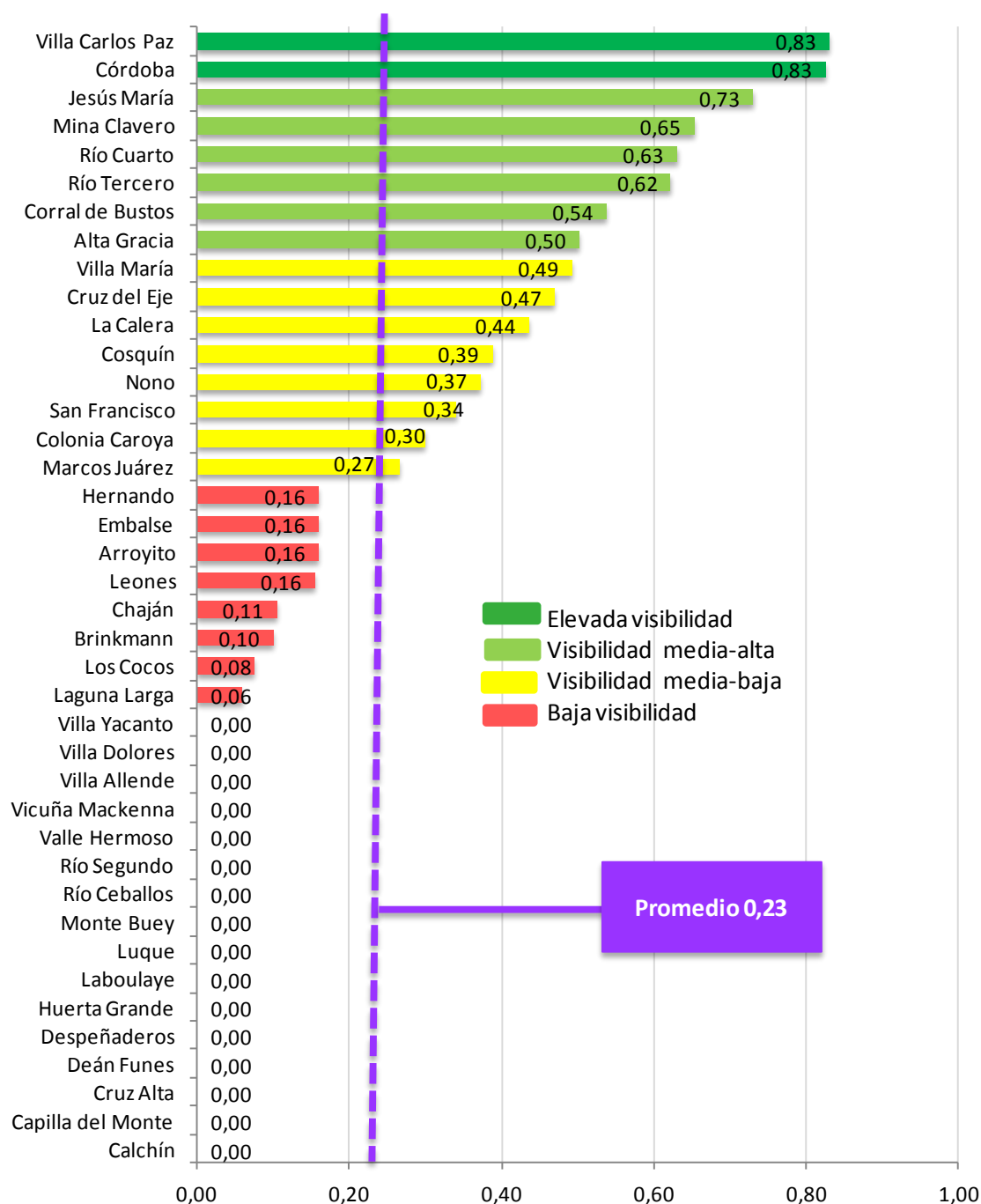
Al corregir el ranking de Visibilidad de la Información Fiscal por el grado de detalle de las ejecuciones presupuestarias, se observa una ligera disminución en el indicador. Esto es así porque si bien hay un 30% de los municipios (12) que publican algún dato histórico referido a las ejecuciones presupuestarias, cuando se analiza en detalle los datos se aprecia que no todos ellos brindan la misma desagregación, siendo en algunos casos información más bien general.

En efecto, el valor promedio asumido por el IVIF corregido fue de 0,234, un 5,29% inferior al IVIF original de 0,247.

El mejor desempeño en el IVIF corregido lo presentan Villa Carlos Paz y Córdoba (0,83), seguidas por Jesús María (0,73). Si bien Córdoba, Villa Carlos Paz continúan liderando el ranking de visibilidad, sin ver reducido su indicador corregido, Jesús María lo ve reducido, pero aún así mantiene la tercera posición en el ranking. Alta Gracia y Corral de Bustos mejoran 2 posiciones, y Mina Clavero y Río Cuarto mejoran en una posición.

A su vez, existen municipios que descendieron una posición en el ranking IVIF al considerar el grado de detalle de la información, entre ellos: Brinkmann, Chaján, Laguna Larga, Los Cocos y Villa María. Al mismo tiempo que Río Tercero se aleja en dos lugares del podio y Cruz del Eje en tres al corregirse el IVIF por el grado de detalle de la publicación de ejecuciones presupuestarias.

Gráfico 7: Ranking de municipios según el Índice de Visibilidad de la Información Fiscal Corregido.



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web oficiales.

Tabla 6: Cambio de posiciones en el Ranking. IVIF vs. IVIF Corregido.

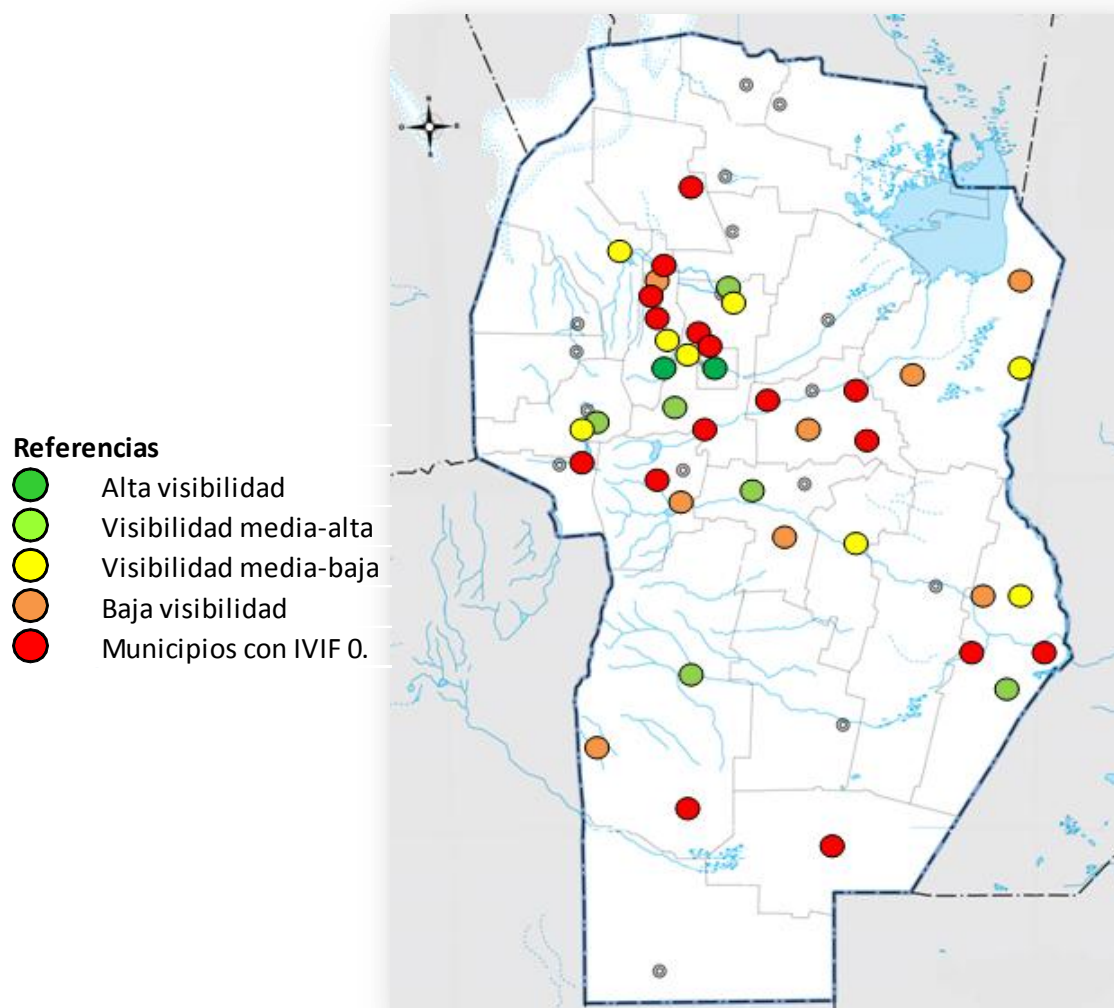
Municipios	Ranking IVIF	Ranking IVIF Corregido	Cambio de posiciones	Municipios	Ranking IVIF	Ranking IVIF Corregido	Cambio de posiciones
Alta Gracia	10	8	2	Laguna Larga	21	22	-1
Arroyito	17	17	0	Leones	18	18	0
Brinkmann	19	20	-1	Los Cocos	20	21	-1
Calchín (*)			0	Luque (*)			0
Capilla del Monte (*)			0	Marcos Juárez	16	16	0
Chaján	18	19	-1	Mina Clavero	5	4	1
Colonia Caroya	15	15	0	Monte Buey (*)			0
Córdoba	2	2	0	Nono	13	13	0
Corral de Bustos	9	7	2	Río Ceballos (*)			0
Cosquín	12	12	0	Río Cuarto	6	5	1
Cruz Alta (*)			0	Río Segundo			0
Cruz del Eje	7	10	-3	Río Tercero	4	6	-2
Deán Funes (*)			0	San Francisco	14	14	0
Despeñaderos (*)			0	Valle Hermoso (*)			0
Embalse	17	17	0	Vicuña Mackenna (*)			0
Hernando	17	17	0	Villa Allende (*)			0
Huerta Grande (*)			0	Villa Carlos Paz	1	1	0
Jesús María	3	3	0	Villa Dolores (*)			0
La Calera	11	11	0	Villa María	8	9	-1
Laboulaye (*)			0	Villa Yacanto (*)			0

(*) Son municipios con IVIF e IVIF Corregido igual a 0 y por lo tanto ocupan siempre el último lugar del ranking.

Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web oficiales.

El siguiente mapa muestra la ubicación de los municipios e identifica con colores la visibilidad fiscal de los mismos, según el IVIF Corregido. Se observa que no existen conglomerados con un mismo nivel del índice, sino que están distribuidos uniformemente en todo el territorio de la provincia.

**Ilustración 1: 40 municipios de la Provincia de Córdoba según IVIF
Corregido**



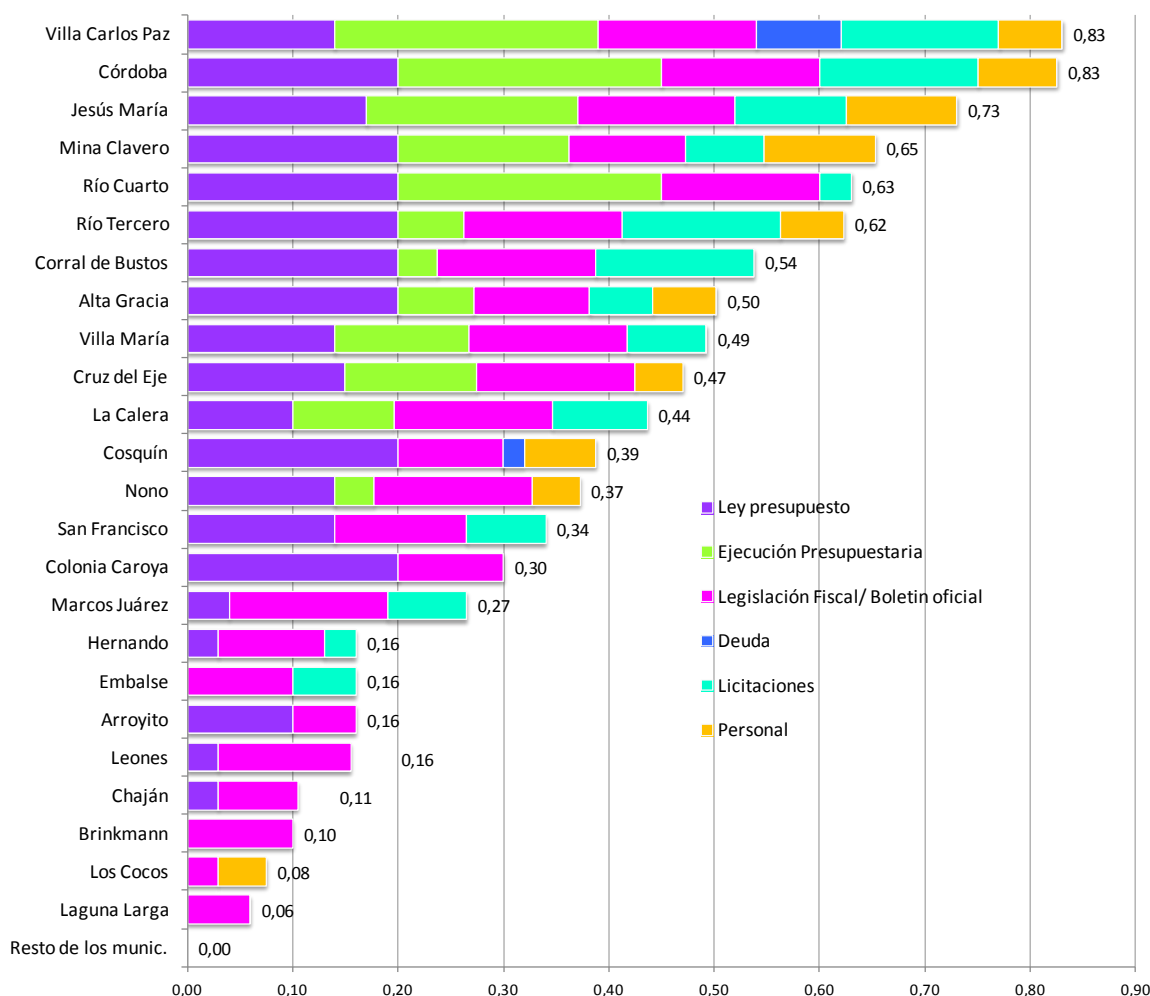
Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web oficiales.

4.2.4 Índice de Visibilidad de la Información Fiscal Corregido, por rubros.

Considerando los principales rubros de información que conforman el IVIF, se observa una gran heterogeneidad entre los mismos y entre los municipios. Existen municipios que publican la totalidad de un rubro y nada de otro, así como también algunas jurisdicciones difunden algunos ítems de todos los rubros.

En el presente apartado se presenta el mismo ranking de los municipios según el IVIF anterior, pero desagregando dentro del mismo por los principales grupos de información considerados.

Gráfico 8: Ranking de los municipios según el Índice de Visibilidad de la Información Fiscal, por rubros.



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web oficiales.

Presupuesto: La publicación de la información presupuestaria fue, en promedio para todos los municipios, igual a 0,07; siendo de 0,20 el máximo valor que podría haberse alcanzado. Alta Gracia, Colonia Caroya, Córdoba, Corral del Bustos, Cosquín, Mina Clavero, Río Cuarto y Río Tercero son los 8 municipios que poseen toda la información requerida, asumiendo por lo tanto el valor máximo de 0,20. Si bien son pocos los municipios que presentan toda la información requerida, de las 40 localidades analizadas 16 se ubican por encima del promedio municipal.

Ejecución Presupuestaria: En este rubro, el promedio municipal asume un valor de 0,04. Sólo Córdoba, Río Cuarto y Villa Carlos Paz son las localidades que asumen el valor máximo considerado para este rubro (0,25), y además apenas diez se encuentran por encima del promedio municipal.

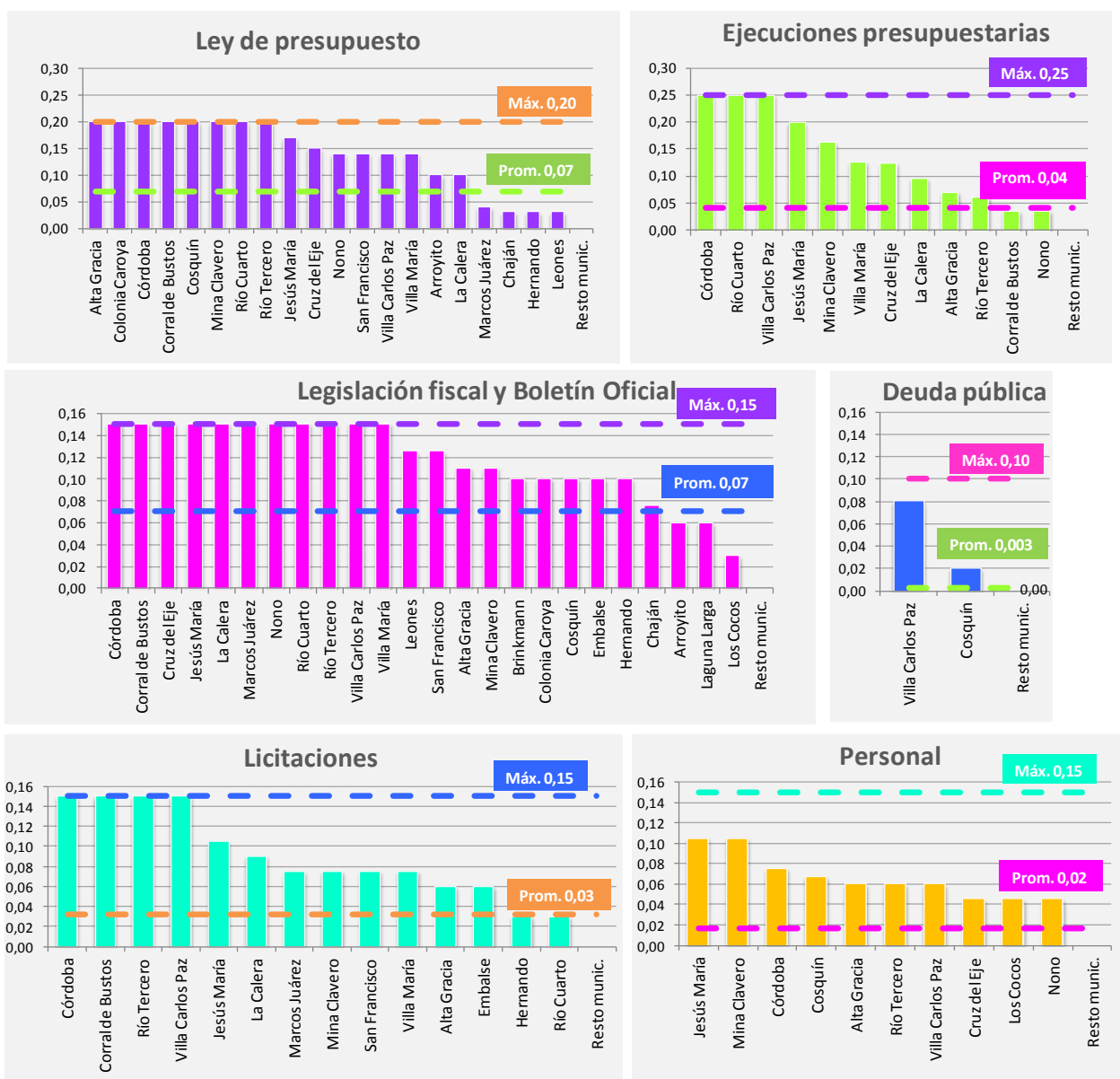
Legislación Fiscal y Boletín Oficial: En este rubro once municipios cumplen con la totalidad de los ítems alcanzando el máximo valor, en este caso igual a 0,15. Veinticuatro municipios publican algún dato de este rubro.

Información sobre Deuda: El presente ítem constituye el menos difundido por parte de los municipios. Sólo dos municipios de la muestra ofrece información respecto a la Deuda municipal, Villa Carlos Paz y Cosquín, quienes a su vez no alcanzaron el máximo valor para este rubro (0,10).

Licitaciones y Compras del Gobierno: El promedio municipal del presente rubro es de 0,03. Cabe destacar que dicho valor se ve altamente influenciado por la gran cantidad de municipios que no presentan ningún tipo de información relacionada con este ítem (26 de los 40 analizados). Sólo Córdoba, Corral del Bustos, Río Tercero y Villa Carlos Paz alcanzan el máximo puntaje.

Datos del Personal: Ningún municipio alcanza el puntaje máximo en este rubro (0,15) y apenas 10 municipios superan el promedio general de 0,02, los cuáles son los únicos que presentan puntaje en dicho rubro.

Ilustración 2: Performance del IVIF por rubro. Ranking municipal.



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web oficiales.

4.3 Evolución de la visibilidad en las cuentas públicas municipales.

4.3.1 Evolución por rubros de información.

Comparando la medición actual con los resultados obtenidos en relevamientos similares realizados en años anteriores se aprecian cambios que, si bien a nivel promedio pueden parecer menores, cuando se analiza la situación individual por municipio, en algunos casos han sido ciertamente significativos.

En el siguiente gráfico se muestra el porcentaje de municipios que en cada relevamiento desde 2011 publicaba *algún tipo de información sobre los rubros* en estudio. En primer lugar, analizando el resumen de información publicada se observa que ciertos rubros han evidenciado una clara mejoría en cuanto a su difusión en los sitios web mientras que otros han empeorado en el período 2011-2015.

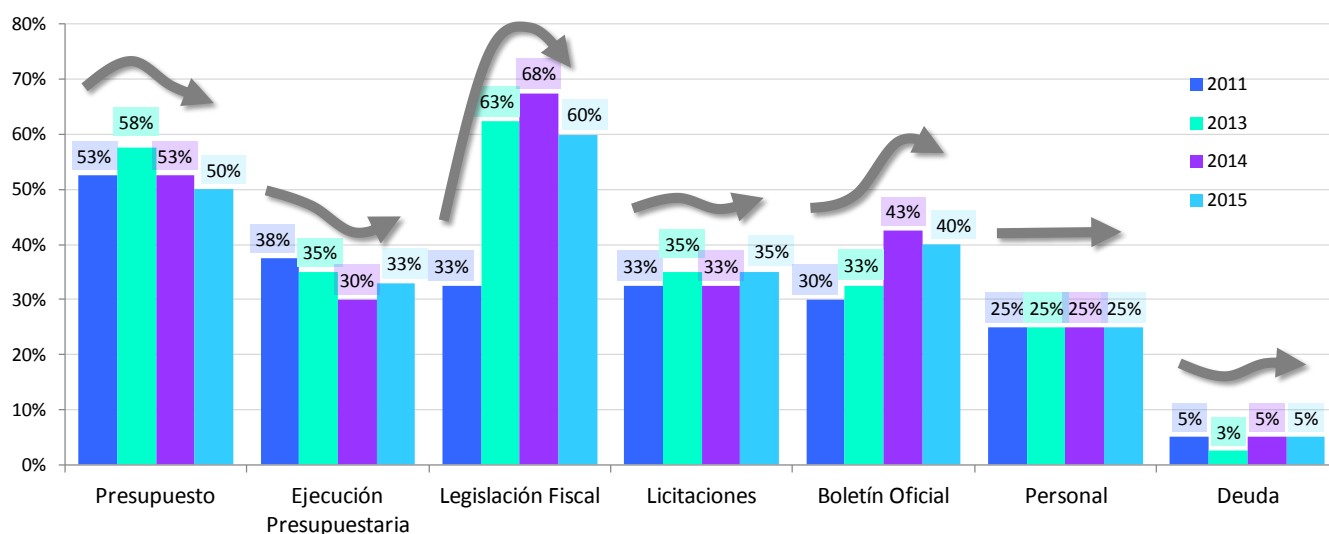
Concretamente, los únicos ítems que observan una mejoría sistemática son los relacionados a la **Legislación Fiscal** y a los **Boletines o Digestos municipales**. Mientras que en el año 2011 solo un 33% de los municipios publicaba la normativa tributaria y un 30% tenía un boletín municipal, en el 2015 ambas variables ampliaron su cobertura a un 60% y un 40% de jurisdicciones, respectivamente. Cabe aclarar, sin embargo, que los porcentajes observados en este último relevamiento son inferiores a los del año 2014. En el análisis de evolución tiene mayor preponderancia lo ocurrido desde el último relevamiento, es por ello, que esta situación le quita relevancia al cambio positivo operado si se mira el periodo 2011-2015 para estas variables.

Por el contrario, el resto de los rubros han evidenciado retrocesos, o a lo sumo se han mantenido estables en el tiempo. El caso de las **Ejecuciones Presupuestarias** es tal vez el que reviste mayor gravedad, puesto que cada año son menos la cantidad de jurisdicciones que publican algún tipo de información relacionada a esta variable, de suma trascendencia para poder llevar adelante un adecuado control de la gestión del Estado. En efecto, en el año 2011 un 38% de municipios publicaba información relacionada a esta variable, porcentaje que se

redujo al 35% en el año 2013, 30% en la medición del 2014 y actualmente se observa un ligero incremento al 33%.

En el caso del **Presupuesto**, las **Licitaciones** y la **Deuda Pública** se han observado altibajos entre el 2011 y el 2015, mientras que en el caso de la **planta de personal** no se registraron variaciones en el tiempo.

Gráfico 9: Síntesis de publicación de información fiscal. 2011- 2015
(En % de 40 municipios de la provincia de Córdoba)



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web municipales.

Lo anterior constituye un pantallazo general acerca de la evolución que ha tenido la difusión de los grandes rubros de información, para la muestra de municipios considerados. Sin embargo, resulta importante desagregar un poco más el análisis, y visualizar exactamente qué tipo de variables son las que han tenido un mejor o peor desempeño, focalizando el análisis de ahora en más en los últimos dos años.

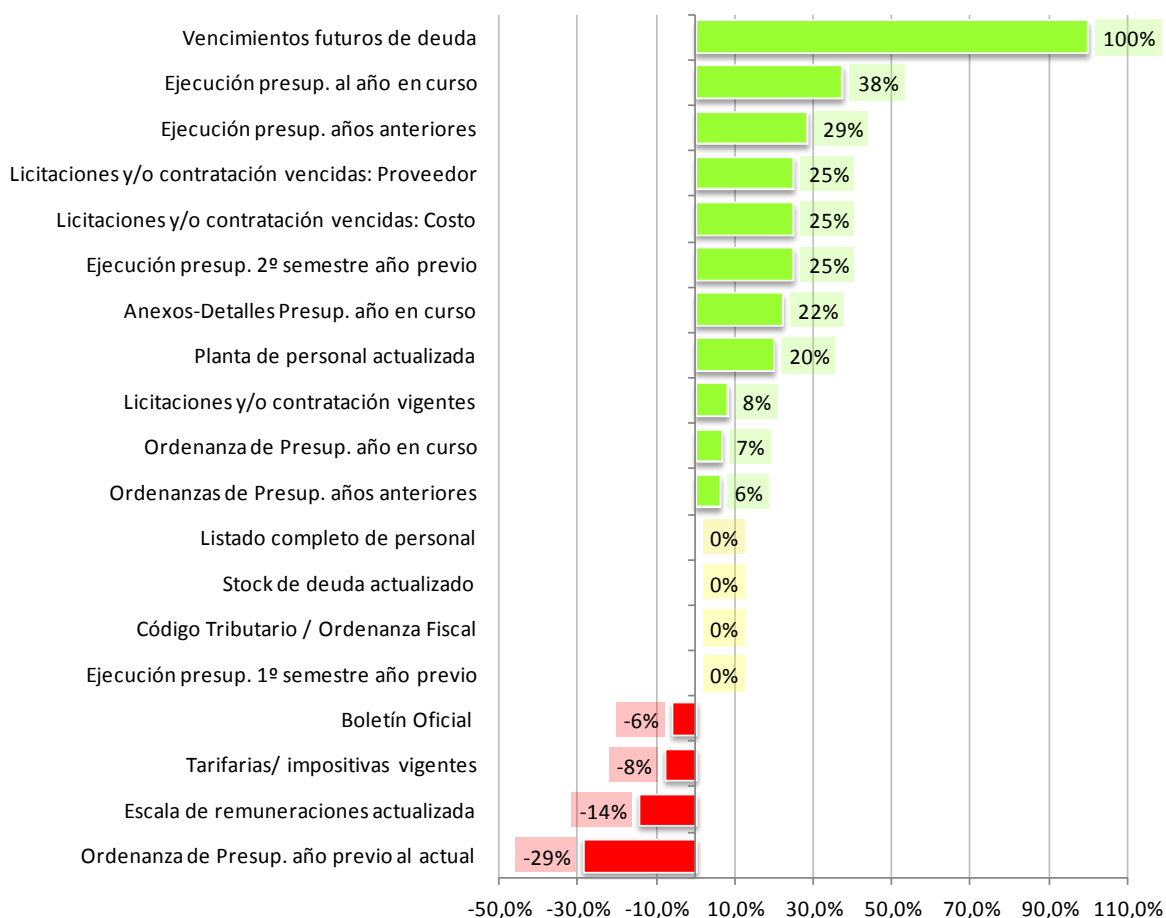
Concretamente, la cantidad de municipios que publica los **vencimientos futuros de deuda** creció en un 100%, pero este crecimiento es relativo si se analiza el incremento absoluto, ya que en 2014 este dato era publicado únicamente por Cosquín y en 2015, el municipio de Villa Carlos Paz comenzó a

publicar algo de información sobre el mismo. La publicación de la ***ejecución presupuestaria al año en curso*** creció un 38%, pasando de 8 a 11 municipios de la muestra. Similar fue el crecimiento en el grado de publicación de las ***ejecuciones de años anteriores*** que pasaron de 7 a 9 municipios entre 2014 y 2015 (29%). Los datos acerca de los ***proveedores de licitaciones***, su ***costo*** y las ***ejecuciones del 2º semestre del año previo*** crecieron un 25% en su publicación.

También se incrementó la cantidad de municipios que comenzó a publicar los ***anexos del presupuesto vigente***, la ***planta de personal actualizada***, los ***llamados a licitación***, las ***ordenanzas presupuestarias vigentes y de años anteriores***.

En el otro extremo, disminuyó de 21 a 15 (-29%) la cantidad de jurisdicciones que publican la ***ordenanza presupuestaria del año previo al actual***, mientras que también son menos los municipios que difunden la ***escala de remuneraciones actualizada*** (-14%), la ***Ordenanza tarifaria vigente*** (-8%), como así también aquellos que tienen un ***Boletín Oficial***, (-6%).

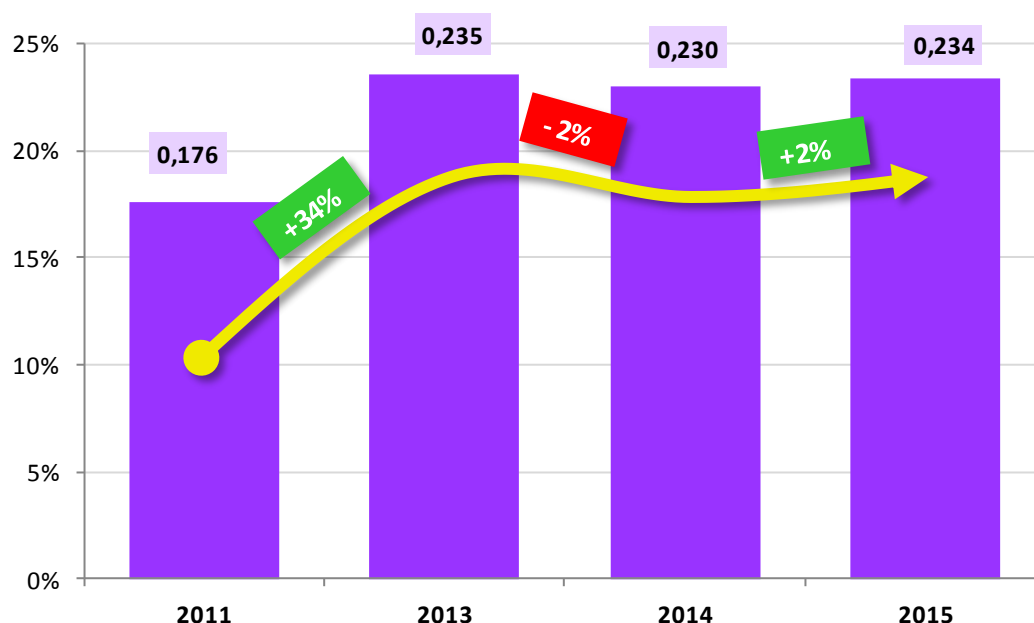
**Gráfico 10: Evolución del % de municipios que publica variables relevadas.
2014 – 2015.**



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web municipales.

Los anteriores cambios pueden sintetizarse en una ligera subida del Indicador de Visibilidad Fiscal promedio. Es así que el indicador subió desde el 2014 un 2%, pasando de 0,230 a 0,234. El indicador actual, que evidencia que se publica en promedio solo un 23% de la información relacionada al accionar del Estado, está mostrando que evidentemente la situación dista de ser la ideal en materia de acceso público a la información en los municipios cordobeses, aunque se haya observado un incremento muy leve del mismo.

Gráfico 11: Evolución del Indicador de Visibilidad Fiscal. 2011-2015.



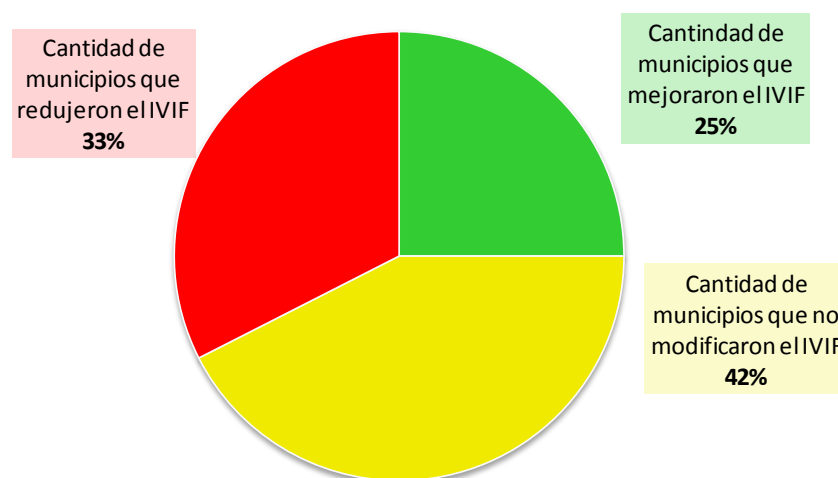
Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web municipales.

4.3.2 Evolución del Índice de Visibilidad Fiscal por municipio.

Cuando se pasa al análisis individual de cómo evolucionó en el tiempo cada municipio, aquí nuevamente se aprecia con preocupación la menor visibilidad fiscal en ciertos municipios.

Concretamente, sólo 10 de los 40 municipios de la muestra evidenciaron algún tipo de mejoría en la difusión de las cuentas públicas, mientras que 17 permanecieron sin cambios y 13 localidades mostraron un retroceso.

Gráfico 12: Síntesis de la evolución por municipio.



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web municipales.

La jurisdicción que mayor mejoría evidenció en el último año fue **La Calera**, que incrementó su indicador en 0,19 puntos. Villa Carlos Paz, Arroyito, Corral de Bustos, Nono, y Jesús María también se destacan por aumentar el indicador durante el último año.

En el otro extremo, figura el municipio de **Río Ceballos**, cuyo indicador de visibilidad fiscal se redujo en 0,26 puntos. Chaján, Alta Gracia y Leones también evidenciaron un retroceso importante.

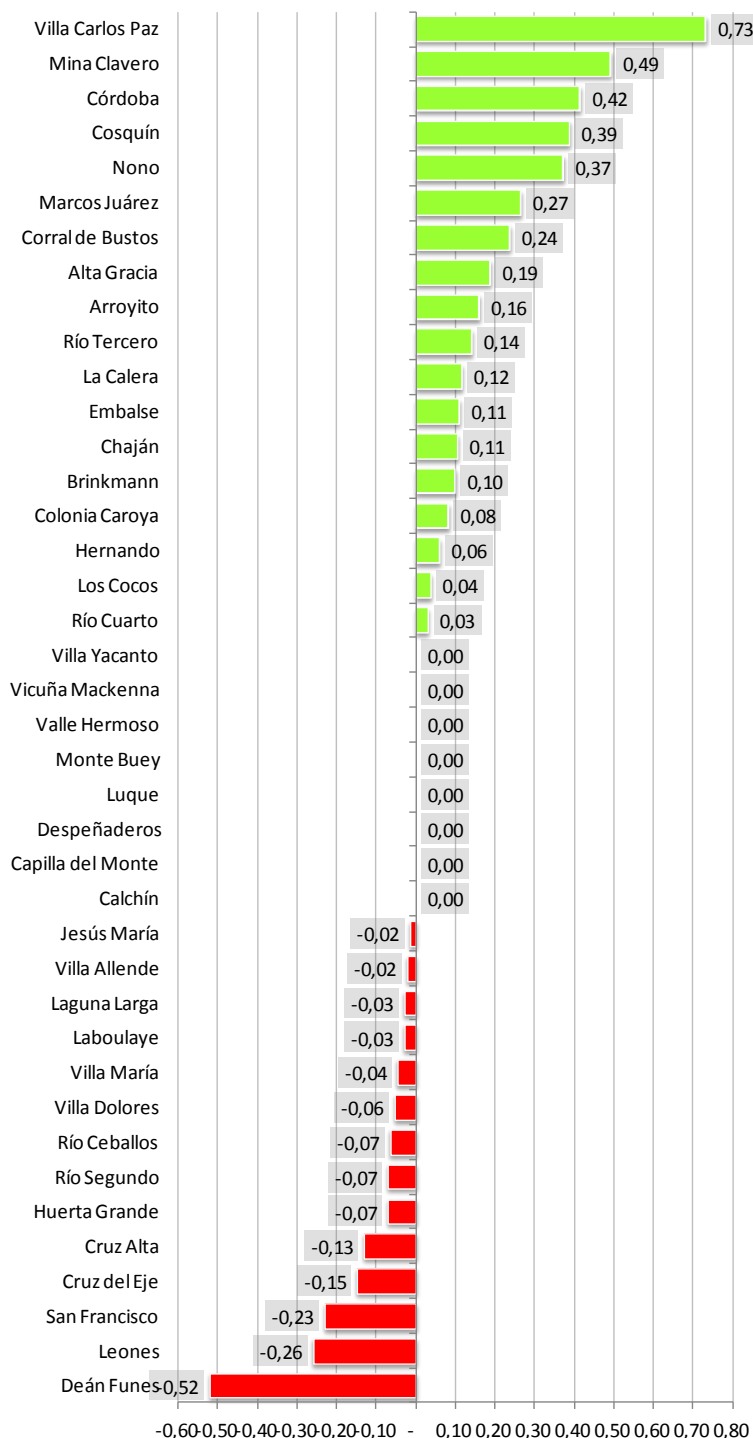
Haciendo la evolución acumulada del Indicador de Visibilidad Fiscal entre los años 2011 y 2014, se aprecia que **Villa Carlos Paz, Mina Clavero y Córdoba** se destacan como las jurisdicciones que mayores mejorías evidenciaron en su grado de visibilidad fiscal.

**Ilustración 3: Evolución del IVIF por municipio
(Expresada en puntos del indicador).**

Evolución del IVIF Corregido 2014/2015.



Evolución del IVIF Corregido 2011/2015.



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web municipales.

A continuación se presenta un análisis de la evolución temporal para los 40 municipios estudiados, del IVIF Corregido desde el año 2011. Se observan comportamientos diferentes en cada uno de ellos, algunos mejoraron su IVIF, otros manifiestan avances, retrocesos y estancamiento en la transparencia a través del período analizado, al mismo tiempo que otros en ningún momento fueron transparentes.

Ilustración 4: Evolución IVIF Corregido 40 municipios de la Provincia de Córdoba. 2011-2015. Parte 1.



Ilustración 5: Evolución IVIF Corregido 40 municipios de la Provincia de Córdoba. 2011-2015. Parte 2.



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web oficiales.

Ilustración 6: Evolución IVIF Corregido 40 municipios de la Provincia de Córdoba. 2011-2015. Parte 3.



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web oficiales.

Más allá de la evolución del indicador promedio por municipio, en algunos casos se observa que hubo mejoras en la publicación de cierta información, pero retrocesos en otros rubros. A continuación entonces se expone una tabla en el cual se sintetiza la evolución en cada grupo de información para cada municipio, estando pintadas las celdas con verde cuando hubo mejora, con rojo cuando hubo retroceso (en ambos casos presentándose el valor en puntos del índice de dichos cambios) y en gris cuando no hubo modificaciones respecto a la medición anterior.

Tabla 3: Evolución del IVIF por municipio. Cambios por rubro de información. 2015-2014

MUNICIPIO	RUBRO						
	Ley presupuesto	Ejecución Presupuestaria	Legislación Fiscal/ Boletín oficial	Deuda	Licitaciones	Personal	Total indicador
Alta Gracia		-0,05			-0,05		-0,10
Arroyito			0,06				0,16
Brinkmann							
Calchín							
Capilla del Monte							
Chaján	-0,07	-0,09					-0,16
Colonia Caroya			-0,05				-0,05
Córdoba					0,05	-0,03	0,02
Corral de Bustos		0,02			0,09		0,11
Cosquín			-0,03				-0,03
Cruz Alta							
Cruz del Eje	0,08		0,05		-0,06		0,07
Deán Funes							
Despeñaderos							
Embalse					0,06		0,06
Hernando	-0,04				0,03		-0,01
Huerta Grande			-0,06				-0,06
Jesús María		0,10					0,10
La Calera		0,10	0,03		0,07		0,19
Laboulaye							
Laguna Larga	-0,04						-0,04
Leones	-0,07		-0,03				-0,10
Los Cocos						0,05	0,05
Luque							
Marcos Juárez	-0,10		0,05		0,02		-0,04
Mina Clavero							
Monte Buey							
Nono	0,03	0,04	0,04				0,11
Río Ceballos	-0,10		-0,11			-0,05	-0,26
Río Cuarto							
Río Segundo							
Río Tercero		0,05				0,09	0,14
San Francisco		-0,01					-0,01
Valle Hermoso							
Vicuña Mackenna							
Villa Allende			-0,06				-0,06
Villa Carlos Paz	0,03	0,05		0,05		0,04	0,17
Villa Dolores			-0,04				-0,04
Villa María		-0,02					-0,02
Villa Yacanto							

Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web municipales.

En síntesis, de la tabla anterior se aprecian cambios significativos en materia de difusión de la información fiscal municipal en el transcurso del período 2015-2014. Este año han sido más los municipios que han empeorado en visibilidad

que los que han mejorado (y más significativa la magnitud de los cambios). De todas maneras, hay que destacar que en varios casos se aprecia un importante esfuerzo por dar a conocer la información relacionada a la gestión y por desarrollar páginas web amigables al ciudadano en general. En la próxima sección se desarrollan a modo de ejemplo algunos de las mejores prácticas en difusión de la información.

4.4 Correlaciones entre visibilidad fiscal y tamaño de los municipios, a través del tiempo.

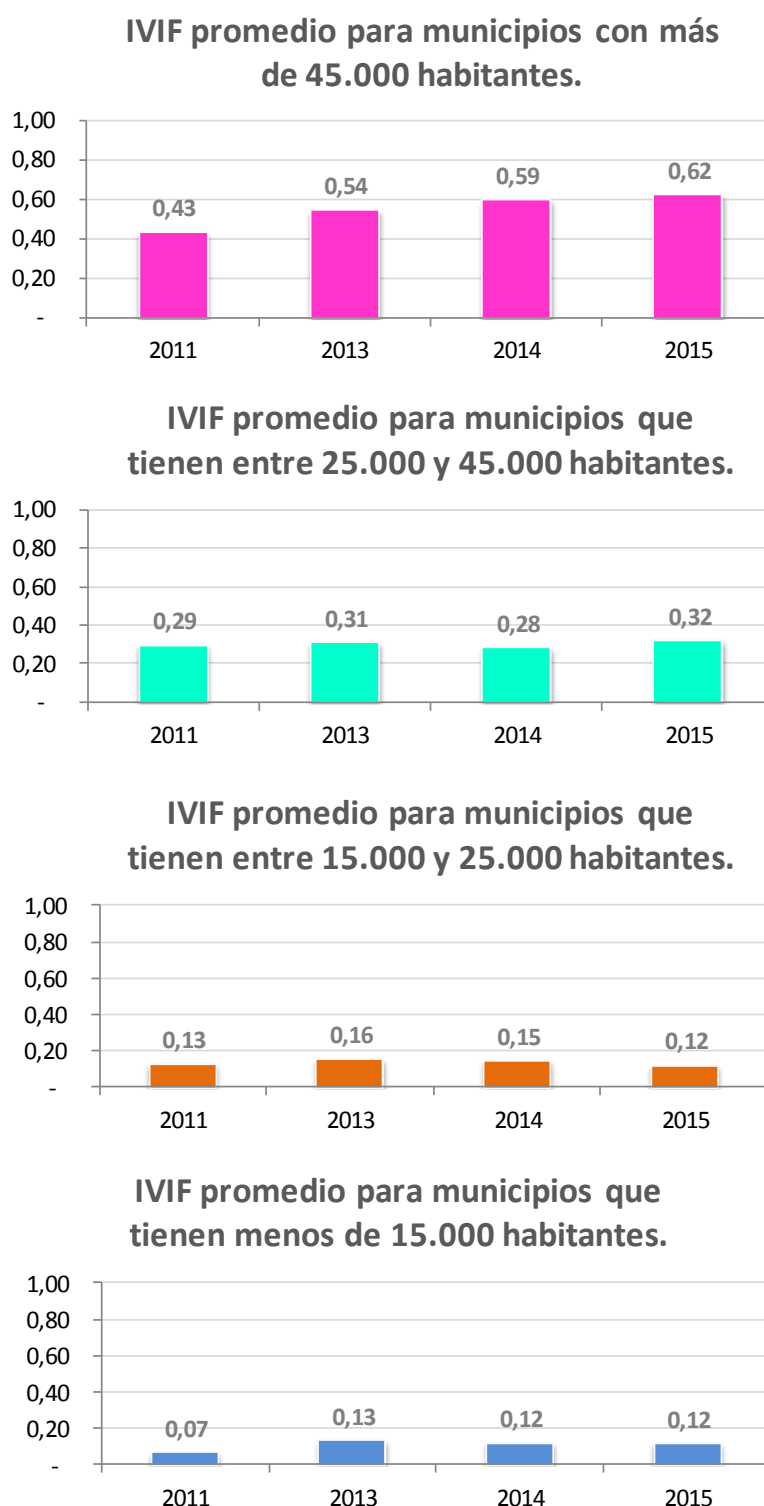
En esta sección se relaciona el Índice de Visibilidad de Información Fiscal con el tamaño de los municipios, con el objeto de visualizar si existe algún tipo de relación entre dichas variables. No se presentan adicionales relaciones debido a la inexistencia de información homogénea y comparable desagregada para el ámbito municipal.

Los gráficos siguientes muestran una relación positiva entre estas dos variables, se observa que los municipios más grandes son los que reflejan en el promedio del Índice de Visibilidad de la Información Fiscal mayor transparencia, al mismo tiempo que aquellos con menor cantidad de habitantes, presentan niveles promedio del indicador menores.

A su vez, el coeficiente de correlación entre ambas variables, arroja un valor de 0,57 lo cual confirma, que existe una correlación directa. Cabe aclarar que se omite del análisis de correlación el caso de la Ciudad de Córdoba puesto que constituye un valor “outlier”, o extremo, al ser su población sustancialmente más elevada que la del resto de los municipios considerados.

Si se analiza la evolución del Índice de Visibilidad Fiscal Corregido promedio para los grupos según cantidad de habitantes, se observa por un lado, que en las ciudades más grandes de la provincia se produjo desde 2011 un continuo incremento del mismo, mientras que en los demás tamaños se visualiza un incremento del índice hasta 2013 y luego un estancamiento en la evolución del promedio, más allá de lo que pueda haber ocurrido en cada municipio individualmente.

Ilustración 7: Relación entre IVIF municipal y Población, promedios grupales por cantidad de habitantes. Evolución 2011-2015.



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web oficiales y en base al DGEiyc de la Provincia de Córdoba Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

5. Guía de buenas prácticas en transparencia fiscal.

A modo de cierre y siguiendo los estudios presentados en los apartados anteriores, se presenta a continuación una serie de “**Buenas Prácticas en Visibilidad Fiscal**”, tomando como base los estándares generales planteados por los Manuales del FMI y de la OECD, y adaptándolos al caso subnacional argentino, en función de las características particulares de las finanzas públicas locales y de los diferentes instrumentos del proceso presupuestario vigentes actualmente.

De este modo, se detallan recomendaciones que puedan servir como base para que los gobiernos avancen hacia una mayor transparencia fiscal. Se parte siempre del hecho que la información debería estar disponible en un sitio web de libre acceso y sin costo para todos los ciudadanos.

Se abordan cuestiones relacionadas tanto con la forma que debería tener el *sitio web*, como con el *tipo de información* que sería relevante que se publique para mejorar la transparencia y visibilidad del gobierno.

5.1 Recomendaciones generales.

El pilar esencial para generar una mayor transparencia en todo nivel de gobierno, es el de fomentar la *cultura de la transparencia* entre los funcionarios, agentes públicos, empresarios y ciudadanía en general. Si bien se trata de una condición básica, resulta tal vez la más compleja y difícil de alcanzar, y seguramente demande el transcurso de un largo período de formación.

Para establecer los cimientos de esta *cultura de la transparencia* se requiere de una acción gradual, pero persistente, de educación, formación de funcionarios y agentes públicos, y difusión hacia toda la sociedad, entre otras tareas. En otras palabras, se requiere de a poco ir generando conciencia entre toda la ciudadanía de la importancia que tiene un gobierno transparente para reducir prácticas corruptas y poder así mejorar la eficiencia del uso de los recursos públicos y el bienestar general.

En muchas ocasiones, la falta de una cultura de la transparencia se debe a un desconocimiento por parte de funcionarios, empleados públicos y la ciudadanía en general acerca de las herramientas actuales existentes y de lo importante que resulta para la sociedad la rendición de cuentas de los gobiernos. Es por ello que resulta clave avanzar en la promoción de una mayor transparencia gubernamental entre todos los agentes sociales, para lo cual se requiere generar incentivos y promover cambios de política que tiendan hacia una mayor claridad y visibilidad de los actos de gobierno en Argentina.

En otras palabras, es necesaria la acción conjunta entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil, comprometiéndose a transformar a la transparencia en una **política de Estado de largo plazo**.

Si bien la presente guía apunta a cuestiones más bien prácticas de cómo puede un gobierno mejorar la visibilidad fiscal, no puede ignorarse la necesidad de un **programa de reforma “marco”** más general destinado a promover y sistematizar la rendición de cuentas de los gobiernos. Este marco debería avanzar tanto en cuestiones legales (establecer claramente las normativas que reglarán el proceso), como técnicas, por ejemplo, el desarrollo de un sistema para estandarizar y publicar la información fiscal en línea con la contabilidad del gobierno y con todas las etapas del proceso presupuestario. Específicamente, entre las principales acciones a encarar por un gobierno para establecer este marco general de reforma se destacan:

- Desarrollar un **marco legal** adecuado, tal como una ley u ordenanza de Transparencia Fiscal o de Acceso a la Información, a la que se adhiera el municipio o gobierno y lo comprometa a difundir de manera detallada y actualizada información relativa a las cuentas públicas, planta de personal, deuda pública, licitaciones, entre otras cuestiones. Es muy importante que la normativa sea clara en cuanto al tipo de información que el gobierno deberían proveer en su sitio web oficial, desagregando bien los distintos rubros y frecuencia con que se deberían difundir los datos.

- Instrumentar un **sistema informático de administración financiera**, con criterios de contabilidad generales e integrales para todas las áreas del gobierno.
- También es importante la construcción de **indicadores de gestión**, que muestren a la ciudadanía el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en los presupuestos, no solo en términos monetarios, sino también en cuanto a unidades físicas.
- Para que la implementación de una reforma de transparencia tenga éxito, es clave contar con funcionarios “entrenados” en cuanto a gestión de la información, a la vez que internalicen el valor esencial que posee la transparencia. Para ello, se recomienda la organización de **seminarios de capacitación y difusión**, para generar una cultura de mayor transparencia entre los funcionarios locales, brindar asesoramiento técnico en el uso de las nuevas herramientas y además difundir hacia toda la sociedad la acción emprendida para promover una mayor transparencia.

5.2 Recomendaciones relacionadas al sitio web

Con relación a las acciones puntuales que pueden llevar adelante los gobiernos locales para transparentar su gestión, a continuación se enumeran las principales recomendaciones en cuanto a cuestiones técnicas y de forma relacionadas al sitio web.

Se sugiere que el **sitio web** cumpla con la siguiente serie de requisitos y funcionalidades:

- 1- Destinar en la página web oficial del gobierno un link o **portal de Transparencia Fiscal**, que sea visible fácilmente y que reúna toda la información relacionada con las cuentas públicas.

- 2- Este portal debería ser de un **formato “amigable”** y de **fácil acceso**. Es esencial que toda la información del sitio web esté bien organizada, y por áreas de gobierno, de manera tal que se pueda encontrar el dato siguiendo secuencias de búsqueda lógicas.
- 3- Que todos los datos estén disponibles con realizar una **búsqueda de pocos pasos**.
- 4- Que el sitio web ofrezca información **actualizada**, prácticamente “on- line”.
- 5- Que el **sitio web** sea **dinámico** y **automatizado**. Es altamente eficiente que la información de dicho portal surja de manera **automática** de los propios sistemas contables y administrativos del gobierno. Esto ahorraría costos y tiempos, en cuanto a que no es necesario que exista una persona encargada de cargar la información, sino que esta surja automáticamente de los sistemas, a la vez que posibilitaría que los datos estén siempre **actualizados**.
- 6- También sería óptimo que los datos pudieran ser descargados en formato de planilla de cálculo tipo Excel, lo cual facilitaría mucho el análisis de la información y su evolución a lo largo del tiempo.
- 7- La información debería presentarse de la manera lo más **desagregada** posible, permitiendo acceder a los detalles del gasto o transacción del gobierno a través de un mecanismo simple, que permita ir desde lo general hacia lo particular. Lo ideal sería que se presentara un símil del comprobante del gasto realizado, con toda la información relevante.
- 8- Necesidad de la existencia de un **buscador**, que permita localizar a un gasto o ingreso determinado por cualquiera de sus componentes o palabra clave.
- 9- Es importante asimismo que el sitio web permita acceder a **series temporales** de la información, y no simplemente al dato vigente, lo cual requiere que una vez que se cargue determinada estadística o documento, no se eliminen las series correspondientes a períodos anteriores sino que éstas

deberían continuar en el sitio de modo tal de poder realizar un análisis temporal de la variable en cuestión.

5.3 Recomendaciones relacionadas con la información a suministrar

A continuación se enumeran las recomendaciones referidas al **tipo de información** que sería relevante que se publique para mejorar la transparencia y visibilidad del gobierno. Concretamente aquí se hace hincapié en las variables relevantes para el ámbito municipal de gobierno.

- 1- Con relación a las cuestiones organizacionales, es aconsejable que todo el funcionamiento y los procedimientos del municipio sean claros y ordenados. Para ello, como primer punto, debería estar visible en el sitio web el listado completo y organigrama de los **funcionarios municipales**, detallando el cargo y función que cumple cada uno.
- 2- Es sumamente relevante que se presenten datos del **Sector Público Consolidado**. Esto es, Administración Central, Secretarías, Agencias, y demás Organismos Descentralizados u otros dependientes de la esfera Estatal.
- 3- En primer lugar, se deben publicar los documentos básicos relacionados a todo el Proceso Presupuestario. En cuanto al **Presupuesto**, teniendo en cuenta que se trata del documento más importante de política pública de un gobierno, el mismo debería ser detallado y comprehensivo, e incluir todos los aspectos del ingreso y el gasto gubernamental. Concretamente, debería estar cargada en la página la siguiente información:
 - Ordenanza vigente de presupuesto.
 - Planillas anexas, con el detalle de los números de ingresos y egresos, en sus distintas clasificaciones (económica, por objeto, finalidad y función, institucional, fuentes de financiamiento, entre otras).

- Modificaciones presupuestarias que se realizan durante el transcurso del año fiscal.
 - Sería ideal la publicación de presupuestos por programas, en los cuales se planteen los diferentes objetivos y metas de política, y el modo en el que los mismos serán alcanzados.
 - También es recomendable que se difunda un documento de síntesis, con términos claros pero no por ello con menor rigurosidad, que le permita al ciudadano comprender los objetivos de política planteados por el gobierno para el siguiente año y cómo estima lograrlos y bajo qué costo.
 - Ordenanzas y planillas anexas correspondientes a años anteriores.
- 4- *Ejecución presupuestaria***, que muestra el progreso en la instrumentación del presupuesto y el ejercicio del gasto. Los documentos de ejecución deberían contener todos los ítems del estado de resultados, siguiendo el *Esquema Ahorro- Inversión – Financiamiento* que se aplica en los niveles superiores de gobierno, especificando datos tanto del “sobre” como del “bajo la línea”, con la mayor desagregación posible.
- En cuanto a los *ingresos*, se debería informar acerca de la recaudación propia del municipio, desagregada por tipo de tributo (tasas, impuestos, contribuciones, etc.), y también los fondos provenientes de niveles superiores de gobierno.
 - Las *erogaciones* deberían publicarse de acuerdo a las distintas clasificaciones, esto es, por objeto, finalidad y función, institucional, económica, entre otras. Se debería proveer información completa y detallada sobre los gastos de todas las áreas del Estado, incluyendo contratos con el sector privado, proveedores, subsidios y subvenciones. Debería indicarse el objeto del gasto, la empresa contratada, la dependencia que solicita el gasto, a la vez que debe ser regularmente actualizada.

- También es sumamente importante que la ejecución se informe según las *etapas o momentos contables* (presupuestado, comprometido, devengado, pagado).
- Deberían informarse los *ajustes* realizados en las diferentes partidas de ingresos y gastos, con relación a las previsiones planteadas en el presupuesto.
- La periodicidad ideal de la información es *mensual*, debiendo presentarse también los datos acumulados durante el año y también los correspondientes a ejercicios anteriores.
- Un *informe global del ejercicio presupuestario* (también llamada cuenta pública o cuenta de inversión) es uno de los documentos más importantes en cuanto a rendición de cuentas, ya que permite comparar la política efectivamente llevada a cabo con la prevista originalmente. Además de las comparaciones de las cifras presupuestadas versus las ejecutadas, la cuenta de inversión debería incluir datos sobre el desempeño *no financiero*, incluyendo una comparación de metas de desempeño y resultados reales alcanzados. La cuenta pública también debería incluir información exhaustiva de los activos y pasivos financieros del gobierno, de sus activos no financieros, y las obligaciones y pasivos contingentes. Al igual que en el presupuesto, en este documento debería figurar la contratación de préstamos y créditos que planea/ lleve a cabo el gobierno.

5- Auditoría y Control: es esencial que la información anterior referida a las cuentas fiscales se encuentre auditada por los correspondientes organismos de control y que los dictámenes de los mismos estén también disponibles en el sitio web. Los informes de auditoría y control deberían estar disponibles al año siguiente al del cierre del ejercicio. El Concejo Deliberante debiera tener la facultad y los recursos para examinar de manera eficaz y efectiva todo informe de ejecución presupuestaria cuando lo considere necesario. Los funcionarios y agentes públicos tienen la obligación de promover mecanismos

a través de los cuales los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales accedan y entiendan de manera clara todo lo relacionado al proceso presupuestario.

6- *Listado de activos* financieros y no financieros del municipio, clasificados por tipologías (efectivo, inversiones en empresas, valores comerciales, préstamos, bienes inmuebles, equipos, etc.) fundamentalmente aquellos más representativos, con una breve descripción y su valor de mercado.

7- *Sistema de compras y contrataciones*, en el cual se pueda acceder a:

- *Licitaciones y concursos vigentes*, con los pliegos respectivos y todos los detalles y requisitos necesarios para poder participar.
- *Licitaciones ya otorgadas*, con un amplio detalle de los distintos oferentes que participaron, el que resultó adjudicado, las cantidades de bienes o servicios adquiridos y su precio unitario. Lo óptimo sería que estuviese disponible el contrato o una síntesis del mismo.
- Listado completo de los *proveedores del Estado*, con datos de razón social, número de Cuit, principal área en la que se desempeña, entre otros aspectos de identificación de los mismos.
- *Precios testigo* o de referencia, que muestren el precio al cual fueron abonados los distintos bienes y servicios que adquirió el gobierno.
- Es importante que se publique toda la *información completa* (no solo algunas compras o licitaciones, o las más importantes), y que exista un *buscador* que permita identificar cada operatoria según área de gobierno, tipo de bien y servicio contratado o empresa proveedora, por ejemplo.
- Sería muy importante se pueda avanzar hacia una *integración del sistema de compras y licitaciones*, que en términos generales funcione de la siguiente manera: se parta de una identificación de los bienes y servicios requeridos por cada área del Estado; se reúnan e integren todas las necesidades de bienes similares; se presente el llamado según las

diferentes formas de contratación que existan; se permita a las empresas realizar ofertas on- line; se seleccione a la empresa ganadora y luego se difunda toda la información del proceso.

8- Normativa municipal o digesto municipal, que consista en un compendio de todas las ordenanzas del gobierno, con un buscador que agilice y organice la consulta.

9- Planta de personal, que incluya la planta permanente como la transitoria. Lo ideal sería contar con:

- *Planta de personal ocupada* del sector público (resumen o síntesis), área, escalafón y remuneración promedio, detallando personal contratado y permanente.
- *Escala salarial vigente* por escalafón y área de gobierno institucional, con un grado de actualización frecuente.
- Nómina de Personal completa, detallando nombre y apellido, cargo, haber bruto y neto, entre otros datos. Se deberían incluir tanto los empleados de planta permanente como los contratados y/o monotributistas.
- Detalle el costo pagado por hora y la cantidad de horas extras realizadas por cada empleado.

10- Deuda pública, esta información debería estar referida a:

- El *stock de deuda* actual del Sector Público municipal y su evolución, de manera detallada por organismo acreedor, monedas, plazos, tasa de interés, entre otros datos. También es altamente recomendable que se especifiquen los fines para los cuales fue tomada dicha deuda.
- *Uso del Crédito y Servicios de la Deuda* del Sector Público pagados.
- El perfil de los *vencimientos futuros* de la deuda, detallando los servicios que se deben pagar en cada año por amortización e interés, y

especificando a qué tipo de acreedor corresponden y la moneda en que se deben abonar.

11- *Subsidios otorgados*, tanto a personas físicas como jurídicas, consignando el nombre del beneficiario, monto otorgado y concepto del mismo.

12- *Indicadores de gestión municipal*, que permitan analizar los resultados obtenidos por la gestión en cuanto a eficiencia y eficacia del uso de los recursos. Se pueden mencionar los siguientes:

- *Indicadores de situación financiera* del gobierno (a corto y largo plazo).
- *Indicadores de gestión* (cumplimiento de las metas físicas planteadas en el presupuesto y el costo por unidad logrado).
- *Indicadores fiscales* (restricción a la autonomía, rigidez presupuestaria, autonomía fiscal, correspondencia fiscal, sostenibilidad de corto plazo).

6. Reflexión final

A nivel municipal aún queda mucho por hacer en materia de visibilidad fiscal. Actualmente se muestra sólo el 23% de la información considerada de interés público. Las recomendaciones presentadas constituyen un “ideal” en el sentido que no necesariamente debe emprenderse una reforma de transparencia municipal que en un solo paso las aplique, sino que sirva como modelo para ir aplicando medidas graduales, siempre con el fin último de mejorar la visibilidad y rendición de cuentas de los gobiernos locales. Algunas de las prácticas mencionadas son básicas y necesarias, mientras que otras son algo más complejas o puntuales y tal vez no puedan ser puestas en marcha de manera inmediata, sino que pueden dejarse para etapas más avanzadas. Es así que se sugiere que si un gobierno desea poner en marcha una política de transparencia global, establezca en una primera instancia el plan de actividades, planteando cuáles serán los pasos a seguir, los plazos de implementación, qué tipo de información se irá mostrando gradualmente, entre otras cuestiones.

Algunos municipios de Córdoba se encuentran en el camino hacia la transparencia de la gestión pública, mientras que otros están muy lejos de ello. Las iniciativas en pos de una mayor transparencia gubernamental tendrán mayor oportunidad de éxito si son promovidas y ejecutadas por diversos actores económicos. Es por ello que resulta clave la acción conjunta entre el gobierno, la sociedad civil, la prensa y la ciudadanía en general, que tiendan a garantizar un adecuado (y comprensible para gran parte de los individuos) flujo de información relacionado a la gestión del sector público.

Uno de los grandes desafíos hoy para los gobiernos municipales es estrechar sus vínculos con la ciudadanía, promoviendo una mayor participación de la sociedad, de las organizaciones civiles y de los diferentes agentes, apuntando siempre a una mejor utilización de los recursos escasos de los que dispone la administración pública. Es por ello que además de la publicación de los documentos con la mayor desagregación y calidad de la información, es necesario que se avance en mecanismos innovadores de participación en todo el proceso presupuestario. Es fundamental promover una mayor participación de la ciudadanía en todo el proceso presupuestario. Es clave comprender que el acceso a la información pública es un derecho ciudadano y una herramienta esencial para lograr un Estado cada vez más eficiente.

7. ANEXO

Tabla 4: Información publicada en los sitios web oficiales*. 40 municipios de Córdoba

Grupos	Ítems	Municipios																																	CANT. DE MUNICIPIOS									
		Alta Gracia	Arroyito	Brinkmann	Calchín	Capilla del Monte	Chaján	Colonia Caroya	Córdoba	Corral de Bustos	Cosquín	Cruz Alta	Cruz del Eje	Deán Funes	Despeñaderos	Embalse	Hernando	Huerta Grande	Jesús María	La Calera	Laboulaye	Laguna Larga	Leones	Los Cocos	Luque	Marcos Juárez	Mina Clavero	Monte Buey	Nono	Río Ceballos	Río Cuarto	Río Segundo	Río Tercero	San Francisco		Valle Hermoso	Vicuña Mackenna	Villa Allende	Villa Carlos Paz	Villa Dolores	Villa María	Villa Yacanto		
PRESUPUESTO	Ordenanza de Presupuesto 2015	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	16	
	Anexos-Detalles Presupuesto 2015	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	
	Ordenanza de Presupuesto 2014	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0,5	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	14,5	
	Ordenanzas de Presupuesto anteriores	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0,5	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	16,5	
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	Ejecución presupuestaria a marzo de 2015	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0,5	0	1	0	0,5	0	0	0	0	0	1	0	0,5	0	9	
	Ejecución presupuestaria 2º semestre 2014	0,5	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0,5	0	0	0	0	1	0	1	0	8,5		
	Ejecución presupuestaria 1º semestre 2014	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0,5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0,5	0	0	0	0	1	0	1	0	9		
	Ejecución presupuestaria 2013 y/o anter.	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0,5	0	0	0	0	1	0	1	0	8,5	
LEGISLACIÓN FISCAL	CódigoTributario / Ordenanza Fiscal	0	0	1	0	0	0,5	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	18,5	
	Tarifarias/ impositivas 2015	1	1	1	0	0	0,5	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0,5	0	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	0	23	
DEUDA	Stock de Deuda al 2014	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	
	Flujo de deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	1	
LICITACIONES	Licitaciones y/o contratación vigentes	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0,5	0	1	0	0	0	0	0	0	0,5	0,5	0	0	0	0,5	0	1	0,5	0	0	0	0	1	0	0,5	0	10	
	Licitaciones y/o contratación vencidas: Costo	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	1	0	0	0	0	0	0,5	0,5	0	0	0	0	0	1	0,5	0	0	0	0	1	0	0,5	0	7,5	
	Licitaciones y/o contratación vencidas: Proveedor	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	1	0	0	0	0	0	0,5	0,5	0	0	0	0	0	1	0,5	0	0	0	0	1	0	0,5	0	7,5	
BOLETÍN OFICIAL	Boletin Oficial y/o digesto municipal	1	0	0	0	0	0,5	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0,5	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0,5	0	0	0	0	1	0	1	0	14,5	
PERSONAL	Planta de personal	1	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	5,5
	Escala de remuneraciones	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	
	Listado completo de personal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,5
Total		10,5	3,0	2,0	0,0	0,0	3,5	6,0	15,5	11,0	8,0	0,0	11,0	0,0	0,0	3,0	3,5	0,0	14,0	9,0	0,0	1,0	3,5	1,5	0,0	5,5	12,0	0,0	7,5	0,0	11,5	0,0	13,0	7,0	0,0	0,0	0,0	15,5	0,0	11,0	0,0			

*Referencias: 1=presenta la información; 0,5=presentan información incompleta; 0=no presenta la información.

Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web provinciales. Actualización al 10 de junio de 2015.

Tabla 5: Detalle de la información en los sitios web oficiales*. 40 municipios de Córdoba.

GRUPO	INFORMACIÓN REQUERIDA	GRADO DE DESAGREGACIÓN	Alta Gracia	Arroyito	Brinkmann	Calchín	Capilla del Monte	Chaján	Colonia Caroya	Córdoba	Corral de Bustos	Cosquín	Cruz Alta	Cruz del Eje	Deán Funes	Despeñaderos	Embalse	Hernando	Huerta Grande	Jesús María	La Calera	Laboulaye	Laguna Larga	Leones	Los Cocos	Luque	Marcos Juárez	Mina Clavero	Monte Buey	Nono	Río Ceballos	Río Cuarto	Río Segundo	Río Tercero	San Francisco	Valle Hermoso	Vicuña Mackenna	Villa Allende	Villa Carlos Paz	Villa Dolores	Villa María	Villa Yacanto
EJECUCIÓN	Clasificación de Ingresos	Por nivel de gobierno	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0
		Por tipo de tasa o contribución	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
	Etapas del Gasto	Etapas del Gasto	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0,5	0
	Clasificaciones del Gasto	Económica	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0,5	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0
		Por objeto	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0
		Por Finalidad y Función y/o Institucional	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0

*Referencias: 1=presenta la información; 0,5=presentan información incompleta; 0=no presenta la información.

Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web provinciales. Actualización al 10 de junio de 2015.