

PROPUESTA DE ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA FISCAL PARA LOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

por Juan Argentino Vega
Juan Carlos García Ojeda
Juan Víctor Diblasi¹

I. Introducción

Este trabajo tiene por objetivo principal analizar el sector público municipal de la provincia de Mendoza desde una perspectiva de transparencia fiscal.¹

Siendo siempre necesaria la información como materia prima fundamental para la toma de decisiones, se busca realizar un aporte a la disponibilidad de información para agentes vinculados a las políticas públicas provinciales y municipales.

La tarea realizada en el presente, se puede dividir en dos distintos niveles de análisis. El primer nivel, de tipo normativo, estableciendo pautas teóricas y legales de transparencia fiscal. El segundo, de tipo práctico, analizando si los municipios de la provincia cumplen alguna de esas pautas y determinando brechas entre la información publicada y la que se debería publicar.

Es de destacar que las buenas prácticas de transparencia fiscal permiten a todos los agentes conocer la real situación de las finanzas públicas, mejora la calidad del proceso democrático y ayudan a la estabilidad macroeconómica (en el caso de los gobiernos nacionales). A su vez favorecen el control por parte del destinatario último de toda gestión y provisión de bienes y servicios públicos, el ciudadano.

El objeto de estudio es el sector público municipal de la provincia de Mendoza, en lo relativo al cumplimiento de pautas de transparencia fiscal. Se busca establecer el grado de transparencia municipal, determinar brechas y de ser necesario proponer mejoras.

El trabajo comienza con una revisión de distintas alternativas de medición de la transparencia fiscal. Se pasa revista a distintas iniciativas internacionales y locales que buscan medir la transparencia fiscal de manera de realizar *benchmarking* entre los distintos países, municipios y provincias que podrían contener ciertas pautas de transparencia. Luego se realiza una breve descripción de la situación de las finanzas públicas municipales. Para terminar se propone un índice de transparencia que permite evaluar el comportamiento de los 18 municipios de la Provincia.

La consulta de información se centra en la contenida los sitios web, digestos, datos presupuestarios, etc. que publican los municipios. La fuente de información principal son los sitios web municipales y el Tribunal de Cuentas de la Provincia. Esta información es complementada con datos a nivel agregado provenientes del Ministerio de Hacienda y Finanzas y de la Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.

¹ Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Cuyo y Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (Filial Reg. Cuyo).

A nivel operativo, este trabajo, propone elaborar un **Índice de Transparencia Fiscal Municipal (ITFM)**, de manera de poder comparar los distintos municipios provinciales, identificar brechas y generar recomendaciones de manera de achicar las mismas. La medición realizada del ITFM es al mes de agosto de 2015. hubiese sido deseable realizar una nueva medición en 2016, sin embargo dado el dictado de la Ley N° 8833 se pospone la presentación de la información relativa a la Ley de Responsabilidad Fiscal del cuarto trimestre de 2015 y primero de 2016 hasta el 30 de junio de 2016. Si bien esta norma no es obligatoria para los municipios muchos municipios han adherido de manera tácita o explícita a la misma. Adicionalmente el 10 de diciembre de 2015 se produjo un cambio en el mapa de la política a nivel municipal. Por lo expuesto intentar realizar una medición en la primera mitad de 2016 no sería comparable con la realizada en 2015.

Se busca realizar un aporte de mirada local a la transparencia fiscal. En tal sentido intenta dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- ¿Es posible medir la transparencia a nivel municipal?
- ¿Qué criterios se deberían utilizar?
- ¿Cómo se instrumentaría un índice para poder medir que grado de transparencia a la información fiscal disponible al ciudadano?

En las secciones siguientes se mencionarán distintas iniciativas internacionales y locales de medir la transparencia, luego se ensayará una definición básica de transparencia fiscal, y a continuación se realiza una breve descripción del sector público municipal de la provincia de Mendoza. Seguidamente se mostrará cuáles son las normas provinciales que incorporan pautas de transparencia. Para finalizar se realizará una propuesta de criterios ideales de transparencia y por último se genera un índice de transparencia municipal.

II. Algunas experiencias de transparencia

A lo largo de los últimos 20 años se han desarrollado diversas iniciativas a nivel internacional y local de tratar de medir la transparencia fiscal.

Dentro de las iniciativas internacionales se pueden mencionarⁱⁱ:

- a. Gasto público y rendición de cuentas (*Public Expenditure and Financial Accountability – PEFA*)ⁱⁱⁱ:** este programa ha sido desarrollado por la asociación de los siguientes organismos, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Comisión Europea, Departamento del Reino Unido de Desarrollo Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino de Noruega, Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza. El objetivo principal es establecer un marco de referencia para poder evaluar el desempeño de la gestión de las finanzas públicas. Su cobertura está compuesta por las siguientes dimensiones:

- Elaboración y ejecución del presupuesto con criterios realistas.
- Universalidad del presupuesto y acceso a la información por parte del ciudadano.
- Elaboración del presupuesto en base a los objetivos de política pública.
- Previsibilidad y control de la ejecución del presupuesto.
- Mantenimiento y difusión de la información, contabilidad, registro e información: Se elaboran, mantienen y dan a conocer.

- Contabilización y difusión de la información de manera adecuada que permita el control de gestión.
 - Evaluación y auditoría externas.
- b. Manual de Transparencia Fiscal del FMI^{iv}:** fue publicado por primera vez en 1998, siendo su actualización en 2007. Fue revisado en 2013 y durante 2014 se realizó la ronda de consultas públicas. Este código identifica distintos principios y prácticas saludables por medio de las cuales los gobiernos pueden mostrar su estructura y su gestión en lo que hace a las finanzas públicas. Los principios son los siguientes:
- Definición de funciones y responsabilidades: se vincula a la clara delimitación dentro del Estado de las actividades fiscales, monetarias y de producción pública y, a su vez, entre los sectores público y privado.
 - Acceso del público a la información: se refiere a la publicación de información fiscal de manera completa y periódica. Dentro de esta publicación no solo se hace referencia a los datos que figuran en el presupuesto sino, además, a otras actividades vinculadas a los organismos públicos.
 - Preparación, ejecución y publicación transparente del presupuesto: este aspecto se refiere a la normativa vincula al acceso e integridad de la información fiscal.
 - Integridad y control: este aspecto se refiere a la adecuación de los medios necesarios para asegurar que la información es auditada y controlada de manera externa e independiente.
- c. Mejores prácticas de transparencia presupuestaria de OCDE^v:** se publicaron en 2002 basadas en la experiencia previa de los estados miembros, con el objetivo de convertirse en una referencia para que los gobiernos incrementen su transparencia presupuestaria. La última versión de estas mejores prácticas se ha publicado en 2015 bajo el nombre de Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria (*Recommendation of the Council on Budgetary Governance*), la que incluye los siguientes principios de buena gobernanza presupuestaria:
- Gestionar los presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal
 - Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno
 - Diseñar el marco del presupuesto de capital con el fin de satisfacer las necesidades nacionales de desarrollo de forma rentable y coherente
 - Asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles
 - Propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias
 - Presentar cuentas completas, exactas y fiables de las finanzas públicas
 - Planificar, gestionar y supervisar activamente la ejecución del presupuesto
 - Garantizar que los resultados, la evaluación y la relación coste/prestación forman parte integrante del proceso presupuestario

- Identificar, evaluar y gestionar con prudencia la sostenibilidad a largo plazo y otros riesgos fiscales.
 - Promover la integridad y calidad de las previsiones presupuestarias, los planes fiscales y la implementación presupuestaria mediante un riguroso control de calidad que incluya una auditoría externa.
- d. Índice de Presupuesto Abierto^{vi}:** este índice ha sido desarrollado por el *International Budget Partnership*, y tiene como objetivo el de evaluar la disponibilidad de información pública sobre elaboración, ejecución y vigilancia de los presupuestos públicos. También se evalúan otros aspectos vinculados a la apertura de la información sobre las finanzas públicas de los países. La metodología utilizada es una encuesta de 125 preguntas realizadas por investigadores independientes y organizaciones de la sociedad civil. De estas 125 preguntas 95 se refieren a disponibilidad de información y 30 al grado de intervención de los ciudadanos en la formulación presupuestaria así como la función de control de las entidades fiscalizadoras superiores.

En cuanto a las iniciativas locales es de destacar el trabajo realizado por:

- a. Índice de Acceso Público a la Información del IERAL^{vii}:** este índice fue publicado por primera vez en 2006, teniendo como objetivos el relevamiento del grado de acceso público a la información fiscal, siendo esto uno de los componentes clave de la transparencia fiscal; y medir el grado de respuesta de los funcionarios municipales frente a un pedido de información relacionado con las finanzas públicas de la respectiva localidad. La cobertura de este índice es provincial y municipal evaluándose las 23 provincias, CABA y 100 municipios. En cuanto a la metodología es de destacar que este estudio intenta medir el grado de acceso y la calidad de la información publicada en los sitios web. El primero en base a la disponibilidad de información y el segundo en base al nivel de detalle y desagregación de la información publicada. También se utilizaron otros mecanismos para obtener información como son correos electrónicos y llamados telefónicos.
- b. Índice de Visibilidad Fiscal IARAF^{viii}:** en línea con la iniciativa anterior se plantea “analizar el grado de visibilidad fiscal de los gobiernos locales”. Esta metodología ha sido aplicada tanto a las provincias argentinas como a 100 municipios de todo el país (de los cuales 7 corresponden a la provincia de Mendoza. La última medición para las provincias argentinas ha sido al mes de febrero de 2015, y la fuente fundamental de información son los portales web de los distintos municipios.
- c. Índice de transparencia Presupuestaria Provincial del CIPPEC^{ix}:** este indicador “mide la transparencia presupuestaria a través de dos ejes: por un lado, la desagregación y detalle de la información publicada; y por el otro, el nivel de actualización (o rezago) con que se publica la información”. La fuente de información son los sitios web oficiales de cada provincia y fundamentalmente se tiene en cuenta los siguientes documentos: Ley de presupuesto del año vigente, proyecto de ley de presupuesto del siguiente año, presupuesto plurianual y presupuesto ciudadano. La última medición fue realizada en noviembre de 2014.

III. Definición y componentes de transparencia fiscal

Para Kopits y Graig^x la transparencia fiscal se refiere a "apertura hacia el público en general sobre la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de política fiscal, las cuentas y

proyecciones del sector público”, lo que conlleva a un “fácil acceso a información confiable, integral, oportuna, comprensible y comparable a nivel internacional sobre actividades del gobierno –los mercados electorales y financieros puedan evaluar con precisión la situación financiera del gobierno y los verdaderos costos y beneficios de las actividades del gobierno, incluyendo sus implicancias económicas y sociales presentes y futuras”

Para este trabajo se llamará transparencia fiscal a la difusión al público interesado de los siguientes aspectos de la organización pública:

- Estructura y funciones del gobierno.
- Lineamientos política fiscal.
- Cuentas del sector público y sus proyecciones.

Lo anterior implica la difusión de información, creíble, comprensiva, oportuna, controlada y comparable de las actividades del gobierno.

Esta definición pretende que los electores y los mercados financieros puedan valorar con precisión el estado de la gestión del gobierno y los costos y beneficios de sus actividades.

En otras palabras la transparencia abarca todos los campos de la gestión pública, buscando responsabilidad de los administradores, la rendición de cuentas y la eficiencia del sector público.

Los conceptos de transparencia fiscal y rendición de cuentas son elementos importantes en la gestión de lo público, y aunque a veces son utilizadas como sinónimos no significan lo mismo. En lo que hace al concepto de a rendición de cuentas en el sector público, se refiere a la obligación del funcionario de informar sobre los resultados de los recursos que gestiona implicando sanciones en caso de incumplimiento de sus objetivos o de mala administración^{xi}. La rendición de cuentas está vinculada a la responsabilidad del funcionario, las sanciones por incumplimiento y a la información y justificación del accionar del funcionario.

IV. El sector público municipal en la provincia de Mendoza

En esta sección se describe cuál es la situación del sector público municipal en la provincia de Mendoza en lo relativo a competencias, dependencia de los ingresos de otras jurisdicciones y principales rubros de erogaciones.

En cuanto a las competencias municipales, los municipios de Mendoza, ejercen funciones delegadas por la Constitución Provincial de 1916 (artículos. 197 a 210) y de la Ley N° 1079, Orgánica de Municipalidades de 1932.

El artículo 199 de la Constitución Provincial, expresa:

"La Ley Orgánica de las Municipalidades, deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales..."

Por lo tanto las funciones de los municipios no son originarias, sino delegadas, por lo que no podrían atender aquéllas que no les hayan sido acordadas. Asimismo, su grado de autonomía es limitado.

Existen dieciocho departamentos en la Provincia y todos tienen participación en los recursos que asigna la Ley de Participación Municipal.

La Ley N° 1079 (Orgánica de Municipalidades) establece en su Artículo 75, inciso 3, que es competencia de las municipalidades:

“Proveer y reglamentar los servicios de aguas corrientes, sanitarios, usinas de electricidad, gas, tranvías, teléfonos, y demás servicios análogos, ya sea por cuenta de la Municipalidad o por concesiones...”

En el inciso 11 del mismo artículo agrega:

“Proveer todo lo concerniente al alumbrado público pudiendo hacerlo por cuenta de la Municipalidad o por concesiones de tiempo limitado”.

A partir de 1930 se inicia un período en que se produce una desmunicipalización de estos servicios ya que muchos de ellos pasan a ser prestados por empresas públicas de jurisdicción nacional o provincial (electricidad, agua y saneamiento, gas, teléfonos). Algunas de estas empresas nacionales han sido descentralizadas con posterioridad a las provincias y actualmente están otorgadas en concesión al sector privado. También ha sido corriente en Mendoza que muchos servicios originalmente municipales fueran asumidos por el gobierno provincial debido a que, por las características de su prestación y la concentración urbana, comprendían a varias municipalidades.

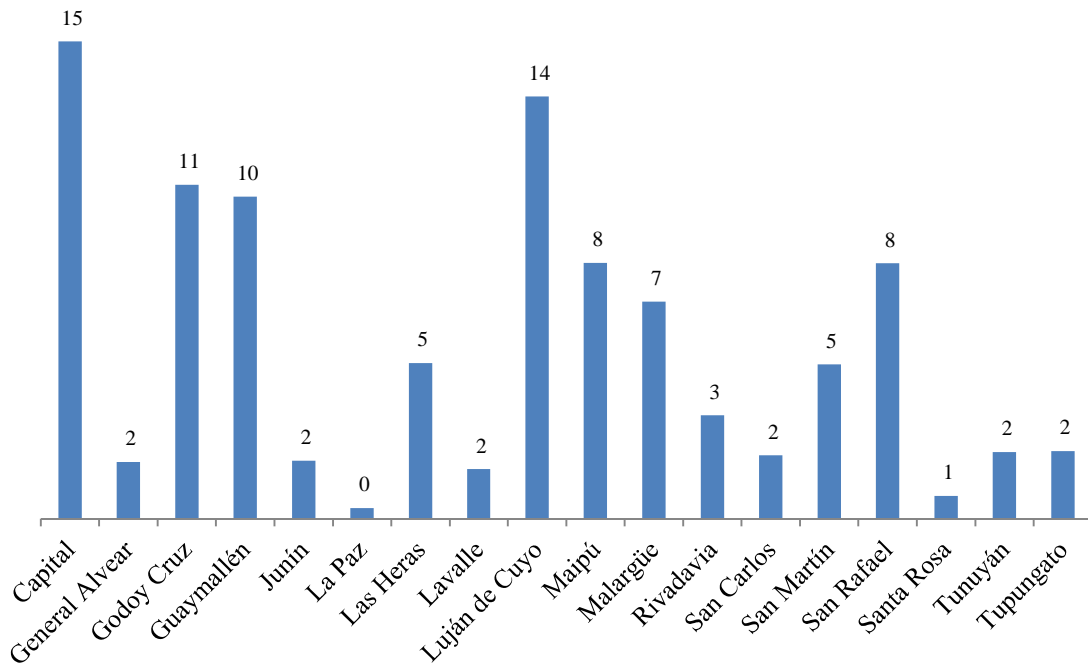
A los municipios de Mendoza les han quedado competencias como el ejercicio del poder de policía en los asuntos locales y los ya mencionados referidos a la conservación y construcción de infraestructura urbana y otros. Algunas municipalidades realizan limitadas prestaciones de salud, educación y acción social y, si bien la seguridad en el tránsito es ahora competencia municipal, muchas la delegan en la policía provincial. En contados casos tienen a su cargo la provisión de agua y saneamiento.

Para atender sus responsabilidades las municipalidades recurren, dentro de sus limitadas facultades tributarias, a su tributación propia, pero dependen en gran medida de los recursos que les provee el gobierno provincial.

Las municipalidades perciben ingresos tributarios propios y de participación en los recursos de la tributación provincial y nacional, regidos éstos por la Ley N° 6396, sancionada en 1996 y sus modificatorias (la principal, la 8127 de 2009). Además perciben ingresos no tributarios y transferencias condicionadas y no condicionadas de la jurisdicción provincial. Ocasionalmente, pueden recibir aportes del Tesoro Nacional.

A los efectos de esbozar la riqueza relativa de cada departamento, el Gráfico 1 muestra la distribución del Producto Bruto Geográfico (PBG)^{xiii} para los 18 municipios de la provincia. Alrededor del 55% del PBG se encuentra distribuido en cuatro municipios, Capital, Lujan de Cuyo y San Rafael y Malargüe.

Gráfico 1 Porcentaje de participación en el PBG Año 2014



Fuente: Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.

En el Gráfico 2 se observa la composición de las transferencias per cápita por todo concepto realizadas por la Provincia a los Municipios

Gráfico 2 Transferencias per Cápita por todo concepto Año 2014

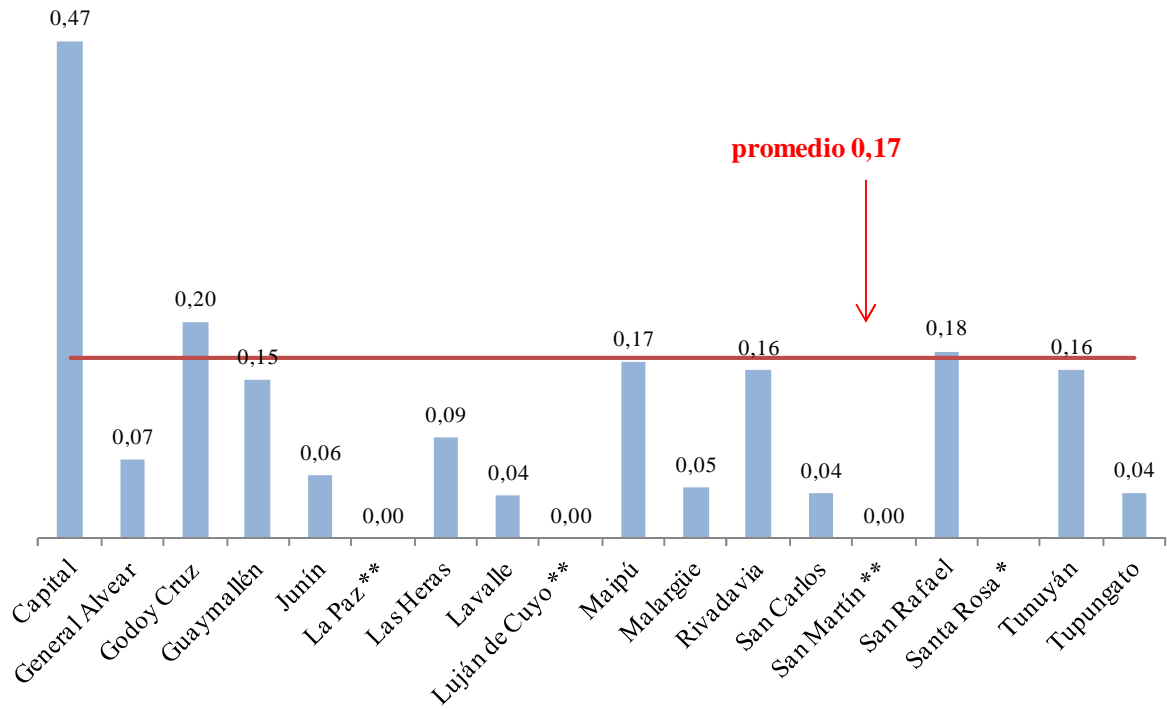


Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas y Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas.

En el gráfico anterior se evidencia que los municipios menos poblados, La Paz, Malargüe y Santa Rosa, son los más favorecidos relativamente en cuanto a los ingresos de otras jurisdicciones.

El Gráfico 3 muestra el autofinanciamiento de los municipios mendocinos. En promedio el ratio de recursos de jurisdicción municipal sobre recursos totales^{xiii} es de 0,17 para el año 2014. Es decir que los municipios provinciales a nivel agregado sólo se financian un 17% con recursos propios. Se destaca el caso de Capital y Godoy Cruz con valores de 0,47 y 0,20 respectivamente.

Gráfico 3 Recursos de jurisdicción Municipal sobre Recursos Totales Año 2014



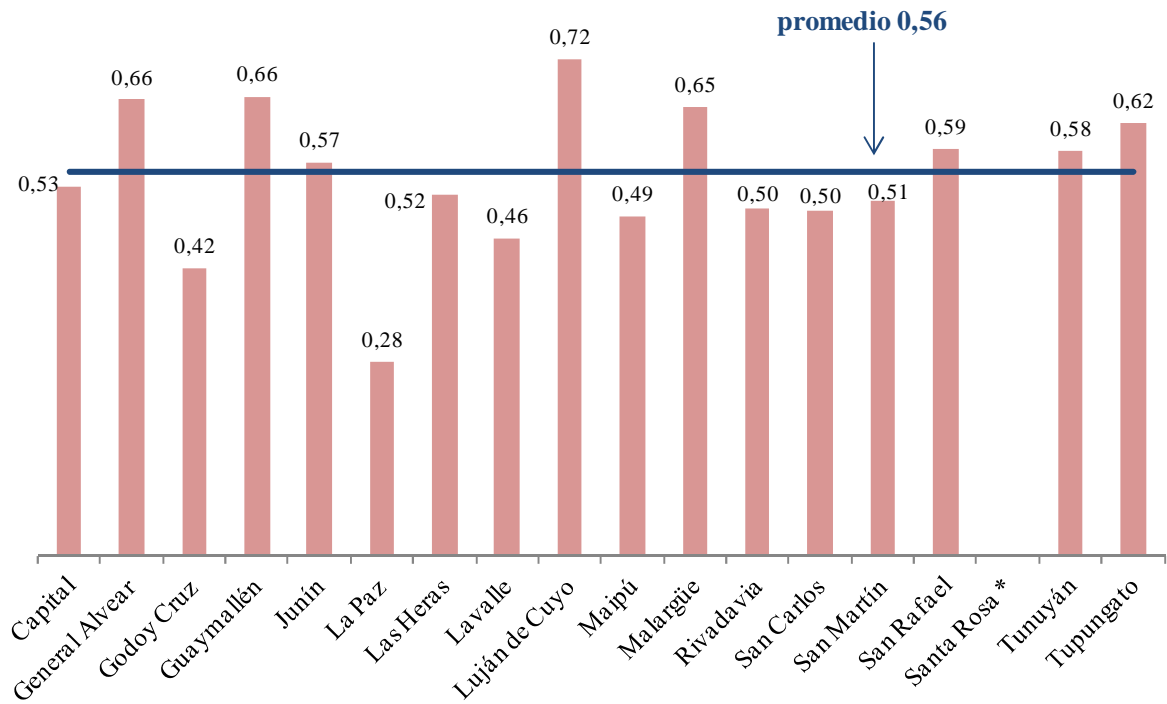
Fuente: Tribunal de Cuentas de Mendoza y sitios web de los distintos Municipios.

* Para Santa Rosa no hay datos disponibles.

** El nivel de desagregación de los datos no permitió obtener los recursos de jurisdicción municipal.

Por el lado de las erogaciones, se puede observar en el Gráfico 4^{xiv} que en promedio el 56 % de las erogaciones totales son ocupadas por las erogaciones de personal. Esto significa que el recurso principal que utilizan los municipios es el humano. Se destacan los casos de La Paz con y valor de 0,28 y en el otro extremo el caso de Luján de Cuyo con un valor de 0,72.

Gráfico 4 Erogaciones de Personal sobre Erogaciones Totales Año 2014



Fuente: Tribunal de Cuentas de Mendoza y sitios web de los distintos Municipios.

* Para Santa Rosa no hay datos disponibles.

V. Pautas provinciales referidas a la Transparencia Fiscal

En la Provincia de Mendoza existen dos normas que buscan la transparencia en las operaciones del gobierno, estas son la Ley de Responsabilidad Fiscal y la Ley de Administración y Control.

La **Ley Provincial N° 7314 de Responsabilidad Fiscal** (sancionada el 22 de diciembre de 2004), establece en su artículo 34 que los municipios deberán publicar en sus sitios web la información presentada ante el Tribunal de Cuentas. Esta información incluye lo siguiente:

- Programación financiera
- Ejecución de gastos trimestral
- Ejecución de gastos acumulada al fin de cada trimestre
- Ejecución de recursos trimestrales
- Comparación entre la programación financiera y lo ejecutado, y la explicación de las diferencias
- Deuda pública consolidada y flotante
- Planta de personal
- Gasto Tributario
- Listado juicios a favor y en contra del municipio.

La Ley N° 7314 captura los preceptos de responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia presupuestaria al establecer en su artículo 51 establece:

“El presente artículo tiene por objeto garantizar a todas las personas el acceso a la información que se encuentre en posesión de los poderes, organismos y entidades mencionados en el artículo 4° de la presente ley, referidos a las materias que hacen a la hacienda pública. en especial se deberá:

- a) proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos generales y sencillos, inclusive en medios electrónicos como internet;
- b) transparentar la gestión de los recursos fiscales mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados por la presente ley;
- c) garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados por la presente ley, de conformidad con lo establecido al respecto por la legislación nacional (ley de protección del dato o habeas data);
- d) favorecer la rendición de cuentas a los habitantes de la provincia de Mendoza, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados por la presente ley;
- e) mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos públicos, y
- f) contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, la forma republicana de gobierno y la consecuente publicidad de sus actos.”

En resumen en lo referido a ejecuciones presupuestarias, deuda pública, planta de personal y juicios a favor y en contra, en Mendoza, es obligatorio por ley que los municipios lo publiquen de manera trimestral, siendo la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial garante del acceso a la información, la transparencia en la gestión de los recursos, la rendición de cuentas y el fortalecimiento institucional.

La **Ley Provincial N° 8706, de Administración y Control**(sancionada el 5 de agosto de 2014 y aplicable a partir de 2015), es de aplicación a la Administración Provincial y a todos los Municipios de la Provincia de Mendoza.

El artículo 2 presenta los objetivos de la Ley siendo de especial importancia para el tema de este trabajo los siguientes:

“ ...

d. Generar un sistema de información oficial con destino a otros Estados Provinciales o Nacionales, órganos de control, emisores y auditores de estados contables, analistas, usuarios y ciudadanos, que permita evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;

....

f. Asegurar la transparencia y publicidad de los actos de gobierno.”

Nuevamente la legislación refuerza el hecho de la publicidad y la transparencia, así como la generación de información disponible para distintos usuarios.

Adicionalmente, la Ley N° 8706 establece distintos aspectos de publicación obligatoria para la provincia que podrían interpretarse análogos para los municipios. Estos aspectos son:

"Art. 30- El Poder Ejecutivo publicará en el portal de su sitio de internet o en la red que la reemplace, el presupuesto anual aprobado, o en su defecto el presupuesto prorrogado, incluyendo las proyecciones plurianuales previstas en el artículo 24 de la presente Ley y una síntesis de los presupuestos de las Empresas, Sociedades, Otros Entes Públicos Provinciales y los Fondos Fiduciarios integrados con bienes o fondos del Estado Provincial, con los contenidos básicos que establece el artículo 37 y siguientes de la presente Ley.

Deberá adicionalmente difundir información trimestral sobre la ejecución presupuestaria, base devengado y base caja, stock de deuda pública, incluyendo la deuda flotante y los programas bilaterales o multilaterales de financiamiento.

..."

Es decir la nueva legislación provincial establece presupuestos plurianuales, publicación de información trimestral de las ejecuciones del presupuesto y de la deuda consolidada y flotante.

Se puede apreciar que el estándar legal de transparencia en la provincia de Mendoza está vinculado a poner a disposición del ciudadano información referida principalmente a proyecciones y ejecuciones del presupuesto, deuda pública consolidada y flotante, planta de personal, así como periodicidad trimestral de publicación.

En cuanto a la evaluación de la información publicada, La Ley N° 7314 establece que el Tribunal de Cuentas deberá realizar un informe de Seguimiento y Evaluación de la información presentada por los Municipios para ser elevado a ambas cámaras legislativas. Este informe se refiere solamente a los aspectos de la Ley N° 7314 y es adicional a la tarea clásica del Tribunal de Cuentas de control de legalidad de las cuentas públicas.

VI. Una propuesta de medición de la transparencia fiscal

En esta sección se presenta una propuesta de medición de la transparencia fiscal para los municipios de la Provincia de Mendoza.

El objetivo de esta sección es proponer una metodología de medición de la transparencia fiscal aplicable a los 18 municipios de Mendoza y que pueda ser mantenida en el tiempo.

De esta forma exponer qué municipios son más transparentes en cuanto a la publicación de su información.

Del análisis de las secciones anteriores se desprende que existe cierta disparidad entre los municipios provinciales en cuanto población, distribución del PBG y transferencias recibidas. Sin embargo en cuanto a la gestión de recursos que realizan los municipios se puede asegurar que las 18 jurisdicciones deben cumplimentar la misma normativa, es decir cumplir con la ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Responsabilidad Fiscal y la Ley de Administración y Control.

Como se ha visto precedentemente la transparencia fiscal busca evaluar la gestión de los presupuestos, la información publicada, el acceso a la misma y el grado de veracidad de la misma así como su frecuencia de publicación

El **Índice de Transparencia Fiscal Municipal (ITFM)** propuesto considera los siguientes aspectos:

- a. **Legislación:** este componente busca que el municipio publique en su sitio web dos ordenanzas fundamentales para su funcionamiento, estas son la Ordenanza Tarifaria y la Ordenanza Presupuestaria. Se han ponderado la ordenanza actual y anterior, así como los proyectos de ordenanza del ejercicio siguiente^{xv}.
- b. **Gestión de Recursos:** se refiere a que el ciudadano pueda acceder fácilmente a saber quiénes son las autoridades municipales (no solo el intendente sino el resto de los funcionarios municipales), los miembros de los Concejos Deliberantes, la estructura organizacional municipal, el plan de obras públicas del ejercicio, las licitaciones y la planta de personal. Este último aspecto es considerado vital ya que como se ha mencionado más arriba gran parte de los presupuestos municipales se destina a la partida personal y además es exigido por la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial.
- c. **Gestión Presupuestaria:** este apartado evalúa todo lo concerniente a la programación financiera, ejecución del presupuesto de gastos, de recursos y stock de deuda consolidada y flotante. Estos aspectos actualmente son exigibles por la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial.
- d. **Informe de Control Externo:** se refiere a la existencia de una evaluación de la información publicada, realizada por un organismo independiente. De esta forma se busca darle credibilidad a la información publicada. Es de destacar que este criterio no se refiere al informe de Seguimiento y Evaluación previsto en la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial. El informe de Seguimiento y Evaluación realizado por el Tribunal de Cuentas^{xvi} se refiere sólo a aspectos contenidos en la misma ley, siendo el ITFM más amplio en cuanto a la información solicitada por la Ley de responsabilidad fiscal. En principio al no existir requisito legal este requisito es de carácter voluntario.
- e. **Organización del sitio web:** se refiere a la facilidad con que se puede acceder a la información antes descripta. Este aspecto no debe ser dejado de lado ya que no basta

con publicar la información sino también con que la misma sea de fácil acceso a los ciudadanos. En otras palabras castiga a aquellos municipios que no colocan la información solicitada con fácil acceso para la consulta.

La Tabla 1 muestra esquemáticamente los distintos criterios y las ponderaciones asignadas. El ITFM puede alcanzar un valor máximo de 1(mayor transparencia) y un valor mínimo de 0 (menor transparencia).

La medición inicial será a través de la verificación de la disponibilidad de información en los distintos portales web de los 18 municipios de la provincia^{xvii}.

Tabla 1: Composición del Índice de Transparencia Fiscal Municipal

Criterio		Información a obtener		Grado de actualización	
Nombre	Ponderación	Concepto a verificar	Ponderación	Fecha	Ponderación
Legislación	0,2	Ordenanza Presupuestaria	0,1	años anteriores	0,01
				año 2014	0,02
				año 2015	0,05
				proyecto 2016	0,02
		Ordenanza Tarifaria	0,1	años anteriores	0,01
				año 2014	0,02
				año 2015	0,05
				proyecto 2016	0,02
Gestión de Recursos	0,3	Autoridades del Poder Ejecutivo	0,05	año 2015	0,05
		Miembros del HCD	0,05	año 2015	0,05
		Estructura, Organigrama y/o Funciones	0,05	año 2015	0,05
		Plan de Obras Públicas	0,05	año 2015	0,05
		Compras - Licitaciones	0,05	año 2015	0,05
		Planta de Personal	0,05	trimestres anteriores	0,02
				primer trimestre 2015	0,03
Gestión Presupuestaria	0,3	Programación Financiera	0,02	año 2015	0,02
		Presupuesto Plurianual	0,02	año 2015 y 2016	0,02
		Erogaciones	0,1	trimestres anteriores	0,04
				primer trimestre 2015	0,06
		Recursos	0,1	trimestres anteriores	0,04
				primer trimestre 2015	0,06
		Stock de Deuda Consolidada	0,03	trimestres anteriores	0,012
				primer trimestre 2015	0,018
		Stock de Deuda Flotante	0,03	trimestres anteriores	0,012
primer trimestre 2015	0,018				
Informe de Evaluación Externa	0,1	Publicación de Informe realizado por un organismo independiente, referido a la calidad y veracidad de la información publicada.	0,1	trimestres anteriores	0,04
				primer trimestre 2015	0,06
Organización del sitio Web	0,1	Facilidad de acceso a la información dentro del sitio web	0,1	primer trimestre 2015	0,1
Total ponderadores	1		1		1

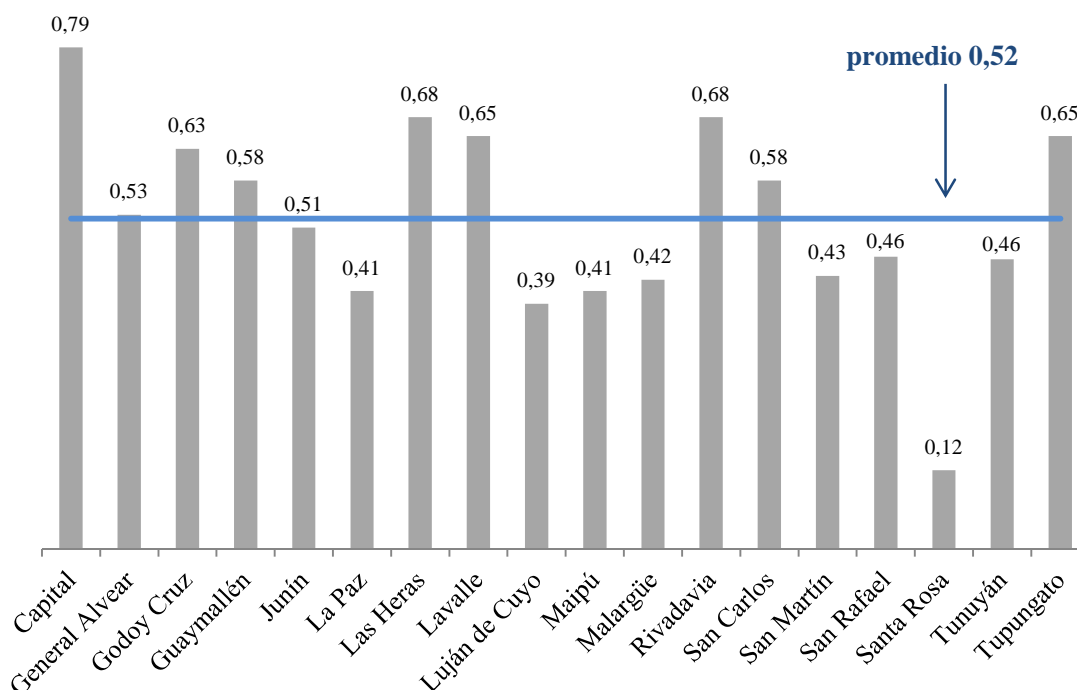
Fuente: elaboración propia.

VII. Medición realizada en 2015^{xviii}

En esta sección se muestran los resultados de aplicar el ITFM a los 18 municipios de la Provincia de Mendoza. La medición se llevó a cabo durante las 2 primeras semanas del mes de agosto de 2015.

Los resultados se pueden apreciar en el Gráfico 5^{xix}.

Gráfico 5 ITFM agosto de 2015



Fuente: elaboración propia.

Dentro de los aspectos destacados se pueden mencionar:

- el municipio de Santa Rosa presenta el menor valor (0,12) lo cual se explica principalmente por no tener su sitio web actualizado y por no cumplimentar con lo requerido por la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial en cuanto a la ejecución de gastos, de recursos, deuda pública y planta de personal,
- el municipio de Capital muestra el mayor valor (0,79), siendo el más información muestra, excediendo los requerimientos impuestos por la normativa legal,
- en promedio el ITFM tiene un valor de 0,52; evidenciando una amplia brecha para mejorar en todos los aspectos planteados.

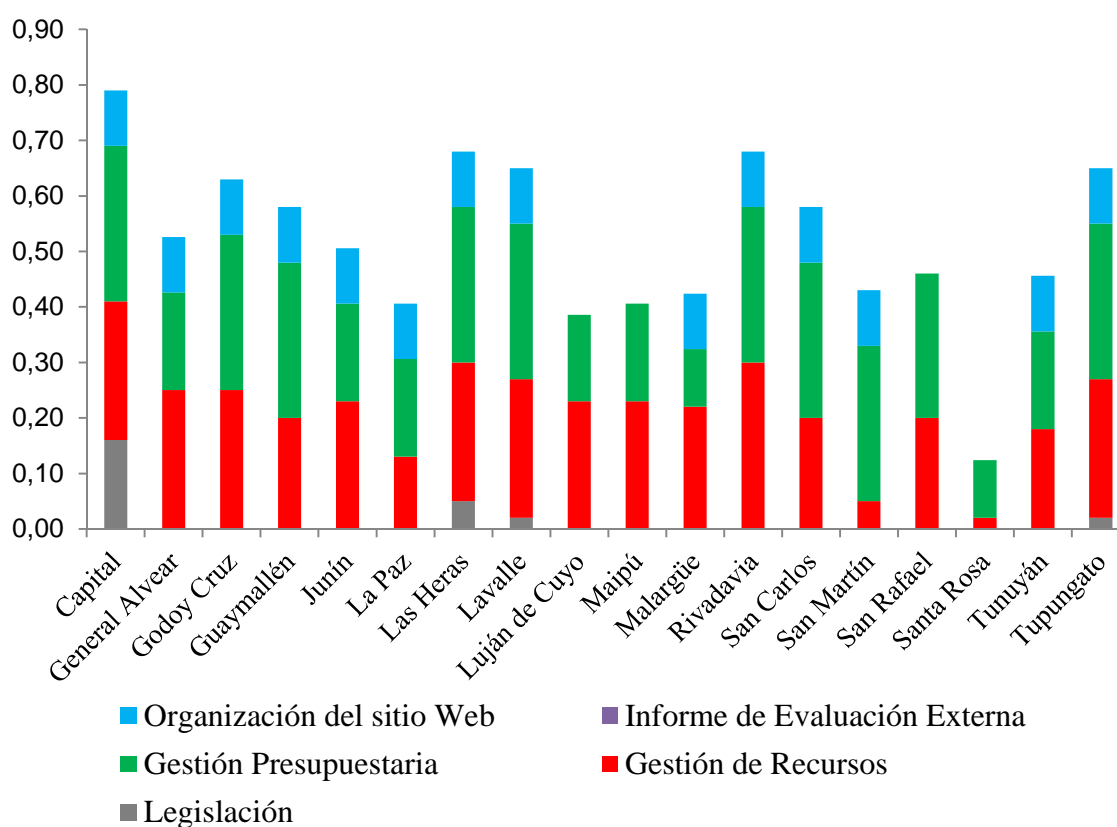
El Gráfico 6 muestra la desagregación del ITFM por cada uno de los criterios establecidos en la sección VI. Se destacan los siguientes aspectos:

- se observa que los criterios de información de Gestión de los Recursos así como Gestión Presupuestaria son los que mayor cumplimiento tienen en los 18 municipios. Esto es así ya que estos criterios están vinculados al cumplimiento de la Ley de Responsabilidad

Fiscal y los municipios suelen presentar las autoridades el ejecutivo y composición de sus Concejos Deliberantes,

- el componente Legislación presenta un pobre desempeño, encontrándose al municipio de Capital que mejor cumple este requisito. Si bien existen municipios que presentaban el acceso a un digesto municipal en sus portales, fue imposible obtener la ordenanza presupuestaria y tarifaria solicitada por el índice,
- el criterio Informe de Evaluación Externa es inexistente en los 18 municipios de la Provincia. Esto muestra una falencia ya que la información publicada no se encuentra verificada por un tercero independiente,
- el aspecto Organización del sitio web, en general se observa cumplido por los municipios, salvo el caso de Luján de Cuyo, Maipú y San Rafael y Santa Rosa donde fue dificultoso hallar la información buscada.

Gráfico 6 ITFM agosto de 2015 por criterio



Fuente: elaboración propia.

En líneas generales asumiendo que el diseño del ITFM es correcto, la obtención de un valor promedio de 0,52 implica la existencia de varios aspectos en los que mejorar. Siendo el principal de ellos la evaluación de la información publicada por un organismo externo e independiente de manera de asegurar al ciudadano la veracidad de los datos publicados.

Otro aspecto en los que se evidencia la necesidad de mejorar es en la disparidad obtenida por el índice entre los distintos municipios. Del análisis surge la necesidad de reforzar los cuadros gerenciales de algunos municipios de manera de poder transparentar su gestión.

Por último es necesario complementar este estudio con otros instrumentos metodológicos de manera de poder determinar si la existe en otro formato la información que no se ha publicado

en el portal web. Esto implica incorporar encuestas y visitas a los distintos municipios, lo que excede los límites planteados en el presente trabajo.

VIII. Conclusiones

Este trabajo busca ser el inicio de un estudio más profundo de la transparencia fiscal en la provincia de Mendoza. En tal sentido busca proponer una metodología para medir la transparencia fiscal por medio de distintas variables.

En las secciones anteriores se ha realizado un análisis de la situación de la transparencia municipal de los 18 municipios de la Provincia.

Luego de presentar distintas alternativas de medición de la transparencia Fiscal, se elaboró el ITFM, siendo sus componentes principales Legislación, Gestión de Recursos, Gestión Presupuestaria, Informe de Control Externo y Organización del sitio web.

Existen disparidades en los municipios de la provincia en cuanto PBG, y transferencias de otras jurisdicciones. Además se observa una alta dependencia de otras jurisdicciones en la composición de los recursos, como así también una alta participación del gasto en personal en las erogaciones totales.

La principal conclusión de este trabajo es que la publicación de información fiscal no es homogénea en los municipios de la provincia. Dado esto es recomendable profundizar el estudio del tema identificando las causas de la no publicación de información en los sitios web. Esta línea de trabajo tiene por finalidad detectar y reforzar las áreas claves de manera de propender a una publicación de la información uniforme, oportuna y de calidad.

Asumiendo que el diseño del ITFM es correcto la obtención de un valor promedio de 0,52 implica la existencia de varios aspectos en los que mejorar. Siendo el principal de ellos la evaluación de la información realizada por un organismo externo e independiente de manera de asegurar al ciudadano la veracidad de los datos publicados.

En cuanto al estándar de transparencia fiscal en los municipios de la Provincia se puede concluir que el mismo está vinculado al cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal, en lo que hace puntualmente a publicación trimestral de las ejecuciones de gastos, recursos, stock de deuda flotante y consolidada y planta de personal.

Dentro de los aspectos a mejorar se destacan la puesta en línea de ordenanzas tributarias y presupuestarias, y la elaboración y publicación de un informe por parte de un organismo externo que permita darle veracidad a los datos difundidos.

Se ha expuesto una aproximación a la transparencia en los municipios siendo necesario complementarlo con encuestas y visitas personales a los distintos municipios. Otro aspecto que no ha sido considerado es el grado de comprensión que tiene la sociedad en general de la información publicada. En esta línea es necesario avanzar en la adecuación de la información que se expone así como disponer de capacitaciones para los distintos agentes usuarios de la misma.

Por último, sin pretender agotar el tema, una instancia que engloba a lo tratado precedentemente es el enfoque de Gobierno Abierto, entendiendo al mismo como el desafío de “Promover una administración más eficiente, eficaz y transparente por parte de los gobiernos a todo nivel, mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales”...^{xx}

Bibliografía

ALMEIDA SÁNCHEZ M.D., Experiencias internacionales en transparencia fiscal, Serie Macroeconomía para el Desarrollo 146, CEPAL

ANDREULA; CHONG, GUILLÉN (2009.) “Institutional Quality and Fiscal Transparency”; Inter-American Development Bank; working paper N°125.

AGENTINA, Ley N° 25917, de Responsabilidad Fiscal

BOMBINI, Marta y DIBLASI, Juan (2009) “Análisis del Derecho a la Información en la Provincia de Mendoza. Construcción de Índices”, Exposición en el Congreso de Tribunales de Cuentas y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina, San Luís.

BOMBINI, Marta y DIBLASI, Juan (2011) “Transparencia Fiscal, una aproximación a los municipios de Mendoza”, XXI Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina, Mendoza, Noviembre de 2011.

CEPAL (2012), “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”; Gastón Concha, Alejandra Naser Editores, Santiago de Chile.

CASADEI, Estefanía, DÍAZ FRERS, Luciana y LAJER BARÓN, Andrés (enero de 2011), “Transparencia presupuestaria provincial”, Documento de Trabajo N°57, CIPPEC, Buenos Aires.

AGOSTO Walter, CASADEI Estefanía, “Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial 2014”, Documento de Políticas Públicas N° 145, CIPPEC, Buenos Aires.

CONSEJO FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL, (Mayo 2011) “Informe Técnico N° 40 Transparencia en la Gestión Fiscal, La senda asumida en 2004”.

FMI, (2007) “Manual de Transparencia Fiscal”.

FMI, (2012) “Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal”, preparado por el Departamento de Finanzas Públicas en colaboración con el Departamento de Estadística.

GUILLAMÓN LÓPEZ, RÍOS MARTÍNEZ, VICENTE OLIVA, “Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados”, Revista Auditoría Pública n° 55 (2011), pp. 109 – 116.

IARAF, “La visibilidad fiscal de las provincias argentinas”, Informe Económico N° 313, 09 de junio de 2015.

IERAL, “Hacia una mayor Transparencia Fiscal en Argentina- 1°Parte: Estudio del grado de acceso público a la información fiscal en provincias y municipios, Agosto de 2006.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, (October 2014) “From Numbers to Nurses, Why Budget Transparency, Expenditure Monitoring, and Accountability are Vital to the Post-2015 Framework”.

KOPITS, George and CRAIG, Jon (1998) “Transparency in government operations”, Occasional Paper N° 158, IMF, 1998.

MENDOZA, “Ley N° 7314, de Responsabilidad Fiscal”.

MENDOZA, “Ley N° 8706, de Administración y Control”.

MENDOZA, “Ley N° 1079, Orgánica de Municipalidades”.

OECD (February 2014), “Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions”.

SCHEDLER, Andreas (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, Cuaderno de Trabajo No. 3, IFAI, México.

Anexo 1 - Listado de sitios web Municipales

Municipio	Sitio web
1 Capital	http://www.ciudademendoza.gov.ar/
2 General Alvear	http://www.alvearmendoza.gob.ar/
3 Godoy Cruz	http://www.godoycruz.gov.ar/sitio2/
4 Guaymallén	http://www.guaymallen.mendoza.gov.ar/
5 Junín	http://www.juninmendoza.gov.ar/
6 La Paz	http://www.lapazmendoza.gob.ar/site/inicio.html
7 Las Heras	http://www.lasheras.gob.ar/
8 Lavalle	http://www.lavalle Mendoza.gov.ar/
9 Luján de Cuyo	http://www.lujandecuyo.gob.ar/sitio/
10 Maipú	http://www.maipu.gov.ar/intendencia/index.html
11 Malargüe	http://www.malargue.gov.ar/
12 Rivadavia	http://www.rivadaviamendoza.gov.ar/
13 San Carlos	http://sancarlos.gob.ar/
14 San Martín	http://municipiosweb.com.ar/gxpsites/hgxpp001
15 San Rafael	http://www.sanrafael.gov.ar/sitiooficial/
16 Santa Rosa	https://sites.google.com/site/municipalidadesantarosamendoza/
17 Tunuyán	http://www.tunuyan.gov.ar/
18 Tupungato	http://www.tupungato.gov.ar/

Anexo 2 - Índice de Transparencia Fiscal Municipal Agosto 2015

Criterio	Información a obtener	Grado de actualización	Municipio																		
			Capital	General Alvear	Godoy Cruz	Guaymallén	Junín	La Paz	Las Heras	Lavalle	Luján de Cuyo	Maipú	Malargüe	Rivadavia	San Carlos	San Martín	San Rafael	Santa Rosa	Tunuyán	Tupungato	
Legislación	Ordenanza Presupuestaria	años anteriores	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	
		año 2014	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		año 2015	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		proyecto 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Ordenanza Tarifaria	años anteriores	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	
		año 2014	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		año 2015	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		proyecto 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Gestión de Recursos	Autoridades del Poder Ejecutivo	año 2015	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00	0,05	0,00	0,05	0,05	
	Miembros del HCD	año 2015	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00	0,05	0,05	0,00	0,05	0,00	0,05	0,05	
	Estructura, Organigrama y/o Funciones	año 2015	0,05	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Plan de Obras Públicas	año 2015	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,05	0,05	0,00	0,05	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	
	Compras - Licitaciones	año 2015	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,00	0,00	0,05	0,00	0,05	0,05
	Planta de Personal	trimestres anteriores	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,00	0,02	0,02	0,00	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02
	primer trimestre 2015	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,00	0,03	0,03	0,03	0,03	0,00	0,03	0,03	
Gestión Presupuestaria	Programación Financiera	año 2015	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02	0,00	0,02	0,02	0,02	0,00	0,00	0,02	0,02
	Presupuesto Plurianual	año 2015 y 2016	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
	Erogaciones	trimestres anteriores	0,04	0,00	0,04	0,04	0,00	0,00	0,04	0,04	0,00	0,00	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,00	0,04
		primer trimestre 2015	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,00	0,06	0,06	0,06	0,06	0,00	0,06	0,06
	Recursos	trimestres anteriores	0,04	0,00	0,04	0,04	0,00	0,00	0,04	0,04	0,00	0,00	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,00	0,04
		primer trimestre 2015	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,00	0,06	0,06	0,06	0,06	0,00	0,06	0,06
	Stock de Deuda Consolidada	trimestres anteriores	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01
		primer trimestre 2015	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02	0,02
Stock de Deuda Flotante	trimestres anteriores	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	
	primer trimestre 2015	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,02	0,02	
Informe de Evaluación Externa	Publicación de Informe realizado por un organismo independiente, referido a la calidad y veracidad de la información publicada.	trimestres anteriores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
		primer trimestre 2015	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Organización del sitio Web	Facilidad de acceso a la información dentro del sitio web	primer trimestre 2015	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,00	0,00	0,10	0,10	0,10	0,10	0,00	0,00	0,10	0,10	
ITFM			0,79	0,53	0,63	0,58	0,51	0,41	0,68	0,65	0,39	0,41	0,42	0,68	0,58	0,43	0,46	0,12	0,46	0,65	

ⁱ El contenido de este documento forma parte del proyecto Estándares de Transparencia Fiscal, elaborado por ASAP filial Mendoza.

ⁱⁱ Para un desarrollo completo de todas las iniciativas ver ALMEIDA SÁNCHEZ M.D., Experiencias internacionales en transparencia fiscal, Serie Macroeconomía para el Desarrollo 146, CEPAL.

ⁱⁱⁱ <http://www.pefa.org/>

^{iv} <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

^v <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

^{vi} <http://internationalbudget.org/>

^{vii} http://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/3597-241804021.pdf

^{viii} <http://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/area-fiscal>

^{ix} <http://www.cippec.org/-/indice-de-transparencia-presupuestaria-provincial-2014>

^xKOPITS, George y CRAIG, Jon (2004) Transparency in Government Operations, occasional paper 158, Washington, Fondo Monetario Internacional.

^{xi} Para mayor profundidad véase SCHEDLER, Andreas (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuaderno de Trabajo No. 3, IFAI, México.

^{xii} Último año disponible 2012.

^{xiii} Se considera el total de recursos incluidas las partidas de financiamiento. Los datos se obtuvieron de la publicación de la información en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad fiscal Provincial.

^{xiv} Se considera el total de erogaciones incluidas las partidas de financiamiento. Los datos se obtuvieron de la publicación de la información en cumplimiento de la Ley de Responsabilidad fiscal Provincial.

^{xv} Es posible que para la medición al primer trimestre de 2015 todavía no se encuentre el proyecto de Ordenanza Tarifaria y Presupuestaria 2016 para ningún municipio, en cuyo caso el índice se verá reducido para todos los municipios.

^{xvi} El artículo 56 de la Ley N° 7314 establece que el Tribunal de Cuentas debe presentar a ambas cámaras un informe de Seguimiento y Evaluación trimestral de las disposiciones contenidas en la norma.

^{xvii} El listado de los sitios web se puede consultar en el Anexo 1.

^{xviii} La medición realizada es de agosto de 2015 referida a información presentada al primer trimestre de 2015. Sería oportuno realizar una nueva medición con datos del primer trimestre de 2016. Sin embargo los autores consideran que no es pertinente practicar la misma dada la existencia de la ley N° 8833 que en su artículo 7, prorroga hasta el día 30 de junio de 2016 el plazo para la presentación de dicha información.

^{xix} El Anexo 2 muestra los resultados detallados del relevamiento realizado.

^{xx} CEPAL, El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad; Gastón Concha, Alejandra Naser Editores, 2012 Santiago de Chile.