

**TRABAJO: TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS  
LOCALES DE ENTRE RÍOS. UNA PROPUESTA PARA SU MEDICIÓN.**

**ÁREA II: BUENAS PRÁCTICAS DE GOBERNANZA DEL SECTOR PÚBLICO**

**XV JORNADAS NACIONALES DEL SECTOR PÚBLICO**

**USHUAIA - TIERRA DEL FUEGO**

**17 Y 18 DE OCTUBRE DE 2024**

**AUTORES:**

**BRUNNER, NICOLAS HORACIO**

Domicilio: Mantegazza 3122, Paraná Entre Ríos

Tel. 0343-154512006

Email: [nicolashbrunner@gmail.com](mailto:nicolashbrunner@gmail.com)

**SONNAILLON, PAMELA**

Domicilio: Coronel Prian 1660, Paraná Entre Ríos

Tel. 0343-154549473

Email: [sonnaillonpamela@gmail.com](mailto:sonnaillonpamela@gmail.com)

**STEPANIC POUHEY, ROMINA**

Domicilio: Paracao 330 D.6. Paraná Entre Ríos

Tel.0343-155126495

Email: [rominastepanic@gmail.com](mailto:rominastepanic@gmail.com)

**TRABAJO: TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS  
LOCALES DE ENTRE RÍOS. UNA PROPUESTA PARA SU MEDICIÓN.**

**ÁREA II: BUENAS PRÁCTICAS DE GOBERNANZA DEL SECTOR PÚBLICO**

**XV JORNADAS NACIONALES DEL SECTOR PÚBLICO**

**USHUAIA - TIERRA DEL FUEGO**

**17 Y 18 DE OCTUBRE DE 2024**

## Índice

Resumen .....	3
Introducción.....	4
Organización de los gobiernos locales en Entre Ríos y particularidades .....	6
Transparencia como concepto más amplio que transparencia fiscal.....	7
Antecedentes de medición de la transparencia .....	8
Marco legal y normativo relacionado .....	10
Propuesta de medición de la Transparencia en los Municipios de Entre Ríos - ITMER .....	12
VARIABLES DE MEDICIÓN.....	14
Plan de trabajo .....	17
Evaluación de los resultados .....	17
Cuadro Anexo 1 - Composición ITMER .....	18
Consideraciones finales.....	19
Citas bibliográficas .....	20

## **Resumen**

Un Estado transparente es aquel que pone al alcance de la ciudadanía, de forma activa y constante, la información relevante sobre su organización, la gestión económica y presupuestaria y los datos de su actividad, con el fin de hacer posible la evaluación de las actuaciones públicas y garantizar un ejercicio y una gestión ética y socialmente responsables del poder político.

Con esta premisa consideramos que el análisis del nivel de transparencia en la información publicada por los municipios en Argentina es un tema relevante para evaluar la rendición de cuentas a los ciudadanos, y que resulta fundamental para promover la confianza en las instituciones y prevenir la corrupción.

Actualmente, en Entre Ríos, el nivel de transparencia en relación a la información publicada por los municipios varía considerablemente de una jurisdicción a otra. Algunos municipios han implementado medidas para mejorar la accesibilidad y claridad de la información que comparten con los ciudadanos, mientras que otros aún enfrentan grandes desafíos en este aspecto.

Mediante el presente trabajo se busca, en primera medida, hacer un análisis del estado de situación actual de los municipios y comunas de la Provincia de Entre Ríos, en relación con el concepto de transparencia antes citado.

Para la realización del mismo, se prevé el desarrollo de una metodología de análisis, mediante la realización de un relevamiento individual de variables y elementos considerados críticos, con el objeto de generar una métrica que permita visualizar comparativamente el nivel de transparencia en el cual se encuentra cada municipio entrerriano.

En una segunda etapa, se proyecta el desarrollo de evaluaciones periódicas (anuales), conforme la metodología presentada, a los fines de poder monitorear en el tiempo el nivel de transparencia activa de los distintos gobiernos locales, permitiendo de esta forma la identificación de áreas de mejora y promoviendo una mayor apertura en el acceso a la información por parte de los gobiernos municipales de nuestra provincia.

La premisa que guía el presente trabajo, es la convicción de que la transparencia activa estatal desempeña un papel importante en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y participativa. Al promover la rendición de cuentas, la confianza en el gobierno, la participación ciudadana y la eficiencia en la asignación de recursos, la transparencia fortalece la democracia y mejora el bienestar de la ciudadanía.

## **Palabras clave**

Transparencia - Gobierno abierto - Datos abiertos - Rendición de Cuentas - Buenas prácticas - Control social - Participación ciudadana - Gobiernos locales - Medición - Gestión Pública - Índice

## **TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN GOBIERNOS LOCALES DE ENTRE RÍOS. UNA PROPUESTA PARA SU MEDICIÓN.**

### **Introducción**

Un Estado transparente es aquel que pone al alcance de la ciudadanía, de forma activa y constante, la información relevante sobre su organización, la gestión económica y presupuestaria y los datos de su actividad, con el fin de hacer posible la evaluación de las actuaciones públicas y garantizar un ejercicio y una gestión ética y socialmente responsables del poder político.

En el último tiempo las Administraciones Públicas en todo el mundo enfrentan nuevos desafíos producto de la introducción de tecnologías de información y comunicación; que generan cambios internos y en su relación con la comunidad.

En dicho marco, la noción de gobierno abierto refleja un proceso de transformación del Estado que promueve la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración como principios de una gestión pública innovadora.

La transparencia puede ser pasiva o activa según la información pueda ser dispuesta por solicitud o a demanda o si la misma se encuentra disponible públicamente.

Bajo el concepto de transparencia activa, el Estado pone a disposición de los ciudadanos información relevante de manera permanente sin que sea solicitada, permitiendo a los mismos conocer y ejercer control sobre el funcionamiento de la Administración Pública; teniendo como premisa la apertura de los datos públicos.

Con esta premisa consideramos que el análisis del nivel de transparencia en la información publicada por los municipios en Argentina es un tema relevante para evaluar la rendición de cuentas a los ciudadanos, y que resulta fundamental para promover la confianza en las instituciones y prevenir la corrupción.

Actualmente, en Entre Ríos, el nivel de transparencia en relación a la información publicada por los municipios varía considerablemente de una jurisdicción a otra. Algunos municipios han implementado medidas para mejorar la accesibilidad y claridad de la información que comparten con los ciudadanos, mientras que otros aún enfrentan grandes desafíos en este aspecto.

La transparencia se presenta como una herramienta de control y de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos. “Un gobierno transparente es aquel que proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente adecuado control social.” (1).

Flores define la transparencia en el ámbito fiscal como un atributo que facilita la obtención de información clara y precisa sobre el accionar público, lo que aumenta la capacidad de comprensión, vigilancia e incidencia de la ciudadanía en la política pública. (2)

Podemos entender el término transparencia como la apertura y accesibilidad de la información y las decisiones gubernamentales. El control social se refiere a la capacidad de los ciudadanos para supervisar y participar activamente en la gestión pública. Un control social efectivo depende de un acceso adecuado a la información y de la existencia de canales de participación ciudadana.

En el contexto actual son varias las barreras que dificultan la implementación de políticas de transparencia a nivel local, tales como:

- Resistencia al Cambio: funcionarios y empleados públicos que se oponen a la apertura de información.
- Limitaciones Tecnológicas: Falta de infraestructura y capacidades tecnológicas para desarrollar y mantener portales de transparencia efectivos.
- Falta de Capacitación: Necesidad de formación continua para los funcionarios públicos sobre prácticas de transparencia y participación ciudadana.

Según el informe publicado por la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales en el año 2019, “Construcción de un Índice para medir la Transparencia Municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las capitales de Provincia de Argentina” (3), se puede definir a la transparencia activa como la obligación de la administración pública de publicar y mantener actualizados ciertos ítems, datos o documentos que contienen información pública relevante. Esto es, aquellos elementos o datos considerados relevantes que va produciendo la Administración deberían ser visibles, localizables, accesibles y expresados con claridad. Tradicionalmente se utilizaban archivos documentales y repositorios, aunque la orientación moderna es la de suministrar la información on-line, en la web.

Podemos decir que la transparencia en la información pública de los gobiernos se refiere a la apertura y accesibilidad de datos y documentos gubernamentales para todos los ciudadanos. Este principio implica que la gestión pública debe ser visible y comprensible, permitiendo a los ciudadanos conocer, evaluar y participar en los procesos de toma de decisiones y en la supervisión de las acciones gubernamentales.

Partimos de la convicción de que la transparencia estatal, en sentido amplio, desempeña un papel importante en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y participativa. Al promover la rendición de cuentas, la confianza en el gobierno, la participación ciudadana y la eficiencia en la asignación de recursos, la transparencia fortalece la democracia y mejora el bienestar de la ciudadanía.

En dicho marco, la transparencia fiscal fomenta la participación ciudadana al permitir que

los individuos y las comunidades comprendan cómo se asignan los recursos públicos y cómo afectan sus vidas.

La información fiscal accesible y comprensible empodera a los ciudadanos, lo que les permite participar de manera más efectiva en el proceso de toma de decisiones, expresando sus opiniones, planteando inquietudes y contribuyendo a la formulación de políticas públicas más inclusivas y representativas.

### **Organización de los gobiernos locales en Entre Ríos y particularidades**

En virtud de las disposiciones de la Constitución Provincial (2008) nuestra provincia cuenta en su composición de gobiernos locales por municipios y comunas. Al respecto el Artículo 230° CP establece que todo centro de población estable de más de mil quinientos (1.500) habitantes dentro del ejido constituye un municipio y el Artículo 232° establece que las comunidades cuya población estable, legalmente determinada, no alcance el mínimo previsto para ser municipios constituyen comunas. Actualmente la Provincia cuenta con 83 Municipios y 83 Comunas.

El régimen municipal fue reglamentado en el año 2011 por la Ley 10.027, que cuenta con algunas modificaciones, a través de las leyes 10355 y 10.893.

Respecto de las comunas, la creación y reglamentación es mucho más reciente, enmarcada en la Ley 10.644 (Diciembre 2018). Allí se define como comunas a todo centro de población que en una superficie de setenta y cinco (75) kilómetros cuadrados contenga entre 200 y 1500 habitantes; clasificándolas en Comunas de Primera Categoría, cuando tengan de 1500 a 701 habitantes y estarán integradas por ocho (8) miembros titulares e igual número de suplentes; y Comunas de Segunda Categoría cuando contengan de 700 habitantes a 200 Habitantes, y estarán integradas por seis (6) miembros titulares e igual número de suplentes.

Las 83 comunas existentes actualmente fueron declaradas mediante los Decretos N° 110/19; N° 248/19; N° 2586/22 y N° 2943/22.

Cabe resaltar que, en el caso de las comunas, siendo su creación tan reciente, se encuentran aún en instancias iniciales de organización, enfrentando algunas limitaciones para el desarrollo de iniciativas vinculadas a la transparencia fiscal; conformación de equipos técnicos internos especializados en la temática, adecuación de infraestructura y herramientas de comunicación, entre otros.

En virtud de lo expresado, en esta instancia, y a los efectos de la definición del enfoque del presente trabajo, nos centraremos en las organizaciones municipales.

Al respecto, resulta también importante mencionar las particularidades de los Municipios Entrerrianos. El cuadro que se expone a continuación, refleja la representatividad de los Municipios, en función de la cantidad de habitantes que pertenecen a los mismos (Según último censo nacional 2010).

<b>Categorías de Municipios</b>	<b>Habitantes</b>	<b>Municipios por Categoría</b>	<b>Habitantes por Categoría</b>
1° Categoría	De 1.500 a 5.000	50	122.819
2° Categoría	De 5.000 a 10.000	12	94.200
3° Categoría	De 10.000 a 50.000	17	380.589
4° Categoría	Más de 50.000	4	556.990
		<b>83</b>	<b>1.154.598</b>

Fuente: Dirección General de Relaciones Fiscales con Municipios de Entre Ríos

Como puede observarse, el 60% de los municipios entrerrianos, son los más pequeños, con menos de 5.000 habitantes, y un 14,45 % tienen hasta 10.000 habitantes; siendo sólo cuatro (4) municipios los que engloban el 48,24% de la población entrerriana.

Ello marca las diferencias estructurales y de dimensión territorial que impacta en la infraestructura de recursos y gestión de los diversos gobiernos locales.

### **Transparencia como concepto más amplio que transparencia fiscal**

Resulta importante destacar que lo que persigue el presente trabajo, en términos de medición de transparencia activa, resulta más amplio que la noción de transparencia fiscal asociado a la sanción de la Ley 25.917 (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal), de alcance para el Gobierno Nacional y las jurisdicciones adheridas al mismo.

El objeto plasmado en dicha ley es el de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública.

En ese marco se establecen algunas pautas tales como la obligatoriedad de remisión y publicación de información fiscal y presupuestaria, la elaboración y presentación del marco macro-fiscal por parte del Gobierno Nacional; la elaboración, presentación ante las respectivas Legislaturas y publicación de proyecciones presupuestarias plurianuales; la estimación del gasto tributario; la presentación de la metodología del cálculo de recursos; la publicación de avales y garantías; el destino de la venta de activo fijo y del endeudamiento; la implementación de un sistema integrado de información fiscal, entre otros.

En ese sentido, la transparencia tiene como principal objetivo generar un adecuado acceso a la información fiscal que permita la comparabilidad de información entre las jurisdicciones que lo componen.

El marco del presente relevamiento, no sólo considera el grado de apertura y difusión de información presupuestaria sino también de revelación de otra información significativa como la vinculada a la planta de personal y funcionarios públicos; disponibilidad de la normativa y actos

administrativos emanados por los gobiernos municipales en digestos actualizados; e información relativa a compras y contrataciones.

Cada uno de estos parámetros se encuentran incorporados a la herramienta de medición que se propone en este trabajo y cuenta con una valoración y ponderación dentro del mismo, que será detallado en el apartado metodológico.

### **Antecedentes de medición de la transparencia**

Podemos mencionar algunos antecedentes que nos han resultado útiles y de referencia para elaborar la propuesta de metodología que se describe más adelante, siendo algunos de los estudios más relevantes y recientes sobre índices de medición de la transparencia en la información pública en Argentina:

- Índice de transparencia presupuestaria provincial Edición 2022 - Desarrollado por CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) - Noviembre 2023(4): El documento evalúa la transparencia fiscal de las provincias argentinas. Este índice mide la cantidad, el nivel de detalle y la actualización de la información presupuestaria y fiscal publicada en los sitios web oficiales de las provincias. Se estructura en cuatro bloques: Presupuesto, Ejecución y rendición de cuentas, Recursos, y Divulgación. La metodología implica la realización de un relevamiento de información en noviembre de cada año donde se evalúa la disponibilidad y actualización de la información fiscal en sitios web oficiales de las provincias, aplicando para su medición, las ponderaciones y componentes específicos establecidos para cada bloque.
- Índice de Transparencia Activa elaborado por AAIP (Agencia de Acceso a la Información Pública) (5): es una herramienta de monitoreo y evaluación de las políticas de transparencia activa en organismos que reciben fondos públicos. Su objetivo es asegurar que estos organismos pongan a disposición de la ciudadanía información pública de manera periódica y accesible, en cumplimiento con el Artículo 32 de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. La transparencia activa implica la obligación de publicar información relevante sobre el funcionamiento de los organismos, incluyendo datos sobre autoridades y personal, escalas salariales, declaraciones juradas, compras y contrataciones, auditorías, presupuestos y transferencias. Además, se fomenta la transparencia proactiva, que abarca la divulgación de información adicional no específicamente requerida por la ley, pero que es relevante para la ciudadanía. En 2023, se implementó una nueva metodología para el Índice, que incluye 20 ítems: 12 de transparencia activa y 8 de transparencia proactiva.

- “Visibilidad Fiscal en Municipios Argentinos (IVF)”, publicado por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) en el año 2017 (6): evalúa la transparencia fiscal de cien (100) municipios de Argentina, centrándose en la accesibilidad y calidad de la información fiscal publicada en sus sitios web oficiales. El estudio se centra en los municipios más grandes, representando el 59% de la población total del país, para asegurar una muestra representativa. Se evalúan 19 ítems agrupados en categorías como presupuesto, ejecución presupuestaria, planta de personal, deuda pública, licitaciones y normativa tributaria. Para la obtención del índice, cada ítem recibió un puntaje basado en su disponibilidad y detalle. El informe concluye que existe una heterogeneidad significativa entre los municipios en cuanto a la publicación de información fiscal, que si bien se ha avanzado bastante en los últimos años expresa la necesidad de mejorar la accesibilidad y el detalle de la información para fortalecer el control ciudadano y la rendición de cuentas.
- El índice de Transparencia Municipal de Argentina (ITMA) RIEM (Revista Iberoamericana de Estudios Municipales) 2019 (7): El documento presenta un estudio sobre el principio de transparencia en el gobierno abierto a nivel municipal en Argentina. Se construye un índice de transparencia que cuantifica la transparencia activa y pasiva, analiza la presencia de información presupuestaria y de gasto público en los sitios web municipales, así como la existencia de un sistema centralizado para solicitudes de información y la publicación de las respuestas. El Índice se calcula asignando un puntaje a cada municipio en función de la presencia o ausencia de determinados elementos de transparencia activa y pasiva.
- Informe Transparencia Fiscal Municipal de Buenos Aires - ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) (8): El informe presenta un análisis de la información fiscal y presupuestaria publicada por los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires hasta el 31 de octubre de 2020. La ASAP monitorea semestralmente los sitios web oficiales de los municipios para evaluar la publicación de la información fiscal y presupuestaria. Se utiliza un Índice de transparencia y visibilidad que pondera diferentes requerimientos establecidos.
- Índice de Presupuesto Abierto (9): 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.

### **Marco legal y normativo relacionado**

En nuestra provincia no existe una regulación específica sobre la publicación de la información pública de los gobiernos municipales, aunque existe un marco normativo vigente tanto nacional como provincial que incluye en sus disposiciones algunas cuestiones que resultan aplicables a los gobiernos locales, el cual se encuentra conformado por las normas que se detallan a continuación:

#### ***Normas Nacionales:***

- Ley N° 25.917 (y sus modificatorias) - Responsabilidad Fiscal: Esta Ley fue sancionada en agosto del año 2004 con el propósito de establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, sostenible en el tiempo, en los distintos niveles de la administración pública (Nación, Provincias, Municipios). Esta ley tiene como objetivos la transparencia fiscal, el control del gasto público y la búsqueda de la eficiencia. Se establecieron obligaciones de estandarizar, elaborar y difundir la información presupuestaria de la Nación y las provincias, con un horizonte plurianual. El gobierno nacional quedó encargado de presentar todos los años un marco macrofiscal que sería utilizado como insumo para elaborar el presupuesto de todas las jurisdicciones. La misma ha sufrido modificaciones En especial la Ley 27.428 en su Art 4° modifica el Art 7° y puntualmente establece que cada provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Gobierno nacional publicarán en su página web el Presupuesto Anual o en su defecto, el presupuesto prorrogado, hasta tanto se apruebe aquél, y las proyecciones del Presupuesto Plurianual, y la Cuenta Anual de Inversión. Dice también que con un rezago de un (1) trimestre, difundirán información trimestral de la ejecución presupuestaria del gasto, del stock de la deuda pública, incluida la flotante, como así también los programas multilaterales de financiamiento, y del pago de servicios. Asimismo la ley 27.428 mediante su artículo 20° sustituye el Art 33° de la Ley 25.917 e insta a que los gobiernos provinciales deberán invitar a los Municipios a adherirse a la misma, promoviendo la elaboración de información fiscal de los mismos con los criterios metodológicos citados en el párrafo de arriba coordinando su correcta difusión e informando sobre todo lo relativo al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, con la asistencia técnica y soporte del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal.

- Decreto N° 1.731/2004 - Responsabilidad Fiscal : Reglamenta las disposiciones de la Ley N° 25.917, definiendo en el marco de la misma el alcance de las expresiones en ella utilizadas a los fines de facilitar su aplicación.
- Ley N° 27.275 de acceso a la información: Esta ley promueve la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en el ámbito público. A través de esta normativa, se establecen los procedimientos y principios que deben seguir los organismos del Estado para garantizar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos. Es interesante e innovador en cuanto en su Art 1° menciona ciertos principios que acortan brechas en la dificultad del acceso atento a que toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública. En su art 32° define la transparencia activa y asimismo, regula la obligación de publicar en sitios institucionales en internet ciertos conceptos que están taxativamente determinados en dicho artículo, de modo claro, estructurado y entendible. El Artículo 36° de esta Ley, invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Bs As, a adherirse a la misma.

***Normas Provinciales:***

- La provincia de Entre Ríos le otorga rango constitucional al Derecho de Acceso a la Información Pública en su Art. 13: "Se reconoce el derecho al acceso informal y gratuito a la información pública, completa, veraz, adecuada y oportuna, que estuviera en poder de cualquiera de los poderes u órganos, entes o empresas del Estado, municipios, comunas y universidades. Sólo mediante una ley puede restringirse, en resguardo de otros derechos que al tiempo de la solicitud prevalezcan sobre éste, la que deberá establecer el plazo de reserva de dicha información. La información será recopilada en el medio de almacenamiento de datos de acceso más universal que permita la tecnología disponible" (...). Constitución de la provincia de Entre Ríos, 2008. Si bien aún en la provincia no se ha sancionado una ley de Acceso a la Información Pública, para acceder al ejercicio de este derecho existe el Decreto 1169/05 "Reglamento General de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Provincial" y el Decreto N° 58 HCD - 2006 "Reglamento General de Acceso de la Información Pública para la H. Cámara de Diputados de Entre Ríos", que sólo operan en esos ámbitos del Gobierno provincial.
- Ley N° 9.592 - Responsabilidad Fiscal: Mediante esta Ley, la Provincia de Entre Ríos adhiere al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal instituido por la Ley Nacional N° 25.917 e invita a los Municipios a hacer lo propio.

- Ley N° 10.027 - Régimen Municipal Art. 114: en ese artículo establece que los Municipios deben dar a publicidad mensualmente el estado de sus ingresos y gastos y anualmente una memoria y la cuenta de percepción e inversión.
- Ley Provincial N° 10.679: La Provincia de Entre Ríos se adhiere a lo dispuesto en los Artículos 67, 68 y 69 de la Ley N° 27.467 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2019, por los cuales se modifica el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal - Ley N° 25.917 y sus modificatorias

### **Propuesta de medición de la Transparencia en los Municipios de Entre Ríos - ITMER**

Mediante el presente trabajo se propone la construcción de un Índice de Transparencia Municipal de Entre Ríos (ITMER), con el objetivo de poder cuantificar y comparar el nivel de transparencia activa existente en los distintos gobiernos municipales de nuestra provincia, así como evaluar su evolución a lo largo del tiempo.

Para la elaboración del ITMER se deberán explorar los sitios web de los gobiernos municipales a los fines de determinar la presencia (o no) de determinados elementos predefinidos que consideramos resultan representativos como variables de medición de la transparencia en la gestión de los gobiernos locales. A cada una de ellas, se asigna un peso o ponderador, según la importancia relativa asignada.

Las citadas ponderaciones, responden a la importancia relativa de cada una de las variables, respecto al concepto de transparencia planteado, y fueron definidas por el equipo de trabajo en base a la experiencia profesional y académica vinculada al ámbito público; tomando como referencia el estudio y relevamiento de las diversas fuentes bibliográficas y antecedentes de medición, así como de la normativa vigente (las cuales fueran desarrolladas en los puntos anteriores).

Dicha tarea fue realizada con la premisa de que el índice refleje, de la manera más precisa posible, el estado de situación, en materia de transparencia activa, de los gobiernos locales de la provincia de Entre Ríos.

El esquema que se propone, se compone de 3 segmentos de información a saber:

- Información sobre el Presupuesto:** El acceso a los datos presupuestados permite que los ciudadanos tengan acceso a información crucial sobre cómo se planea y se prevén utilizar y asignar los recursos públicos. A su vez, a través de éste, se conocen cuáles son las políticas públicas que el gobierno pretende realizar durante el periodo que se planifica.

La comparación de presupuestos de años anteriores permite identificar tendencias, evaluar cuáles fueron los compromisos asumidos por el gobierno durante los distintos periodos de tiempo, y el impacto financiero en el mediano plazo de acciones continuadas. Por lo expuesto,

esta variable nos resulta de suma importancia con relación al concepto de transparencia, al que se le asigna un peso relativo, como segmento, en la composición total de Índice, del 30%.

b) **Información sobre Rendición de Cuentas:** La rendición de cuentas, no sólo es una obligación constitucional para el Estado, sino que resulta esencial para garantizar una gestión de gobierno transparente, permitiendo al interés público conocer cuáles son las acciones que está llevando a cabo. A este punto se le asigna el mayor peso relativo como segmento, en la composición total de Índice, del 50%.

Dentro del mismo, se asigna, a su vez, distintas ponderaciones a cada subvariable que lo conforma:

- **Ejecuciones Presupuestarias:** el acceso a las mismas permite a los ciudadanos evaluar cómo se están gestionando y asignando los recursos del Estado; así como contrastar la gestión real versus el plan de gestión proyectado en el presupuesto aprobado. La disponibilidad de información de distintos periodos facilita la comparación, lo que ayuda a evaluar la eficiencia y efectividad en la gestión tanto en la generación de recursos como en la evaluación del gasto público. Dentro del segmento, se le asigna la ponderación del 50%.
- **Información de Empleo Público y Salarios:** disponer de información sobre la composición de la planta de personal y las escalas salariales vigentes a cada momento, permite a los ciudadanos, medios de comunicación, y organizaciones de la sociedad civil monitorear y evaluar que los recursos públicos se usen de manera óptima. De la misma manera, acceder a la nómina de funcionarios públicos resulta indispensable, para que el ciudadano pueda reconocer en quienes recaen las diversas responsabilidades y actividades de la gestión estatal. Es de resaltar que, el gasto público en personal representa un importante porcentaje dentro del gasto total de la administración pública, impactando significativamente en la asignación de los recursos estatales. Asimismo, la gestión de los recursos humanos, influye decisivamente en la calidad de los servicios que se prestan y en la utilización eficiente de los ingresos públicos: servicios como educación, salud, justicia, orden público y seguridad, defensa, servicios sociales, tienen un alto contenido de trabajo en su prestación y, por lo tanto, dependen especialmente de cómo se gestione el personal de los mismos. Dentro del segmento, se le asigna la ponderación del 25%.
- **Procedimientos de Compras y Contrataciones.** El sistema de contrataciones públicas de un Estado tiene por fin regular el proceso por el cual se adquieren los bienes y servicios que servirán para cumplir con los compromisos que éste tiene para con sus ciudadanos. Los Estados deben establecer sistemas de contrataciones públicas que conjuguen como principios rectores al desarrollo humano, la eficiencia y la transparencia; de manera que las adquisiciones de bienes y servicios tiendan a satisfacer la mayor cantidad de derechos, siendo eficientes en el gasto público aplicado procurando conseguir la mayor y mejor

cantidad de bienes y servicios al menor costo posible, y que sean transparentes en todas sus etapas, desde la planificación hasta el control posterior de la adquisición. El riesgo de corrupción en las compras públicas es un problema que ha sido resaltado en numerosos estudios y según estimaciones a nivel internacional, la corrupción en las compras públicas puede significar el desvío de entre un 10 y un 20 por ciento – algunas veces hasta un 50 por ciento – del valor de un contrato (Transparency International, 2006). Por ello, resulta fundamental que el sistema de contrataciones asegure la transparencia y el control ciudadano.

La disponibilidad y el acceso a la información de los citados procedimientos, dentro del segmento, es ponderada con un 25%.

c) **Marco normativo municipal:** La existencia y el acceso a un sistema normativo completo que esté al alcance de todos los ciudadanos resulta muy relevante cuando hablamos sobre la transparencia activa de una gestión de gobierno. El contar con un régimen normativo unificado y actualizado garantizará la seguridad jurídica, a su vez que le permite una herramienta de acceso a los habitantes de cada localidad a conocer sus obligaciones y poder efectivizar sus derechos.

La disponibilidad y el acceso a las normativas vigentes, dentro del segmento, se pondera con un 20%.

## **Variables de medición**

Para cada uno de los segmentos previamente descritos, se seleccionaron variables y subvariables.

Se describen detalladamente a continuación, los aspectos que serán medidos y evaluados en cada Municipio:

### **1. PRESUPUESTO:**

#### **1.1. Presupuesto:**

**1.1.1. Ordenanza de presupuesto del año en curso:** Ordenanza de presupuesto de la administración municipal que se trate, aprobada por el concejo deliberante para el año en curso (el año en que se hace el relevamiento) y los textos de las normas modificatorias del mismo si las hubiere. En caso de no existir presupuesto aprobado, deberá estar publicada la norma aprobatoria del presupuesto reconducido/prorrogado (junto al texto de la ordenanza del presupuesto que se reconduce/prorroga y aquellas normas que lo hayan modificado).

**1.1.2. Anexos de detalles del presupuesto del año en curso:** Los anexos que, como mínimo, deben estar son:

**1.1.2.1.** Cuadro de recursos presupuestarios atendiendo a las siguientes clasificaciones: Por rubros según la naturaleza y el carácter de las transacciones que los originan, Económica y por Fuente o Procedencia.

**1.1.2.2.** Cuadro de erogaciones o gastos presupuestados clasificados por: Objeto del gasto, por carácter económico: el gasto económico puede efectuarse con fines corrientes o de capital (no corrientes), y por finalidad y función.

**1.1.2.3.** Esquema AIF.

**1.1.2.4.** Detalle de la Planta de personal presupuestada, desglosado por modalidad de contratación.

**1.1.2.5.** Detalle de Obras públicas: nombre de la obra y monto presupuestado.

**1.1.2.6.** Detalle de Deuda consolidada.

**1.1.3. Ordenanzas de presupuestos correspondientes a los últimos 2 ejercicios anuales cerrados:** se aplican las mismas consideraciones que para la publicación del presupuesto del año en curso definidas en el punto 1.1.1. precedente.

**1.1.4. Anexos de detalles de los presupuestos correspondientes a los últimos 2 ejercicios anuales cerrados:** se aplican las mismas consideraciones que para la publicación de los anexos de detalles del presupuesto del año en curso definidas en el punto 1.1.2 precedente.

## **2. RENDICIÓN DE CUENTAS:**

### **2.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA:**

#### **2.1.1. Ejecución Presupuestaria del año en curso:**

**2.1.1.1.** Planillas de ejecución de recursos (base caja o por lo percibido) y gastos (por lo devengado)

**2.1.1.2.** Cuenta AIF (Esquema Ahorro Inversión Financiamiento)

Ambos puntos deberán estar publicadas, por cada trimestre calendario, dentro del trimestre calendario inmediato siguiente.

#### **2.1.2. Ejecuciones Presupuestarias correspondientes a los últimos 2 ejercicios anuales cerrados:**

**2.1.2.1.** Planillas de ejecución de recursos (base caja o por lo percibido) y gastos (por lo devengado)

**2.1.2.2.** Cuenta AIF (Esquema Ahorro Inversión Financiamiento)

### **2.2. EMPLEO PÚBLICO Y SALARIO:**

**2.2.1. Planta de personal:** deberá contener la cantidad de empleados existente al inicio del ejercicio en curso o a una fecha posterior, desglosado por:

**2.2.1.1.** Tipo de contratación

**2.2.1.2.** Categoría

**2.2.1.3.** Por repartición o área a la que pertenece.

**2.2.2.** Nómina completa de funcionarios o personal político: detallando nombre, apellido y cargo.

**2.2.3.** Escala de remuneración actualizada de:

**2.2.3.1.** Personal municipal: detalle del sueldo básico por categoría vigente acompañado de la norma aprobatoria que lo sustenta.

**2.2.3.2.** Funcionarios o personal político: sueldo básico detallado por cargo.

### **2.3. COMPRAS Y CONTRATACIONES:**

**2.3.1. Procedimientos de contrataciones abiertas:** debe poder identificarse claramente el objeto y el monto y la fecha de apertura o recepción de ofertas según cada tipo de procedimiento de los siguientes:

**2.3.1.1.** Licitación Públicas

**2.3.1.2.** Privadas

**2.3.1.3.** Concursos de Precio

**2.3.2. Contrataciones cerradas:** deberá identificarse el proveedor y el monto por el cual se adjudicó según cada tipo de procedimiento de los siguientes:

**2.3.2.1.** Licitación Públicas

**2.3.2.2.** Privadas

**2.3.2.3.** Concursos de Precios

### **3. MARCO NORMATIVO MUNICIPAL:**

**3.1.** Digesto: conjunto de documentos normativos válidos, organizados y con posibilidad de identificación por fecha de emisión o aprobación y por número de norma, el mismo debe comprender mínimamente, en forma conjunta o por separada:

**3.1.1.** Decretos

**3.1.2.** Ordenanzas

**3.2.** Normativa Tributaria:

**3.2.1.** Código Tributario: debe estar la norma disponible en un apartado identificado específicamente.

**3.2.2.** Ordenanza Impositiva: Texto de la ordenanza aprobada por el concejo deliberante, disponible en un apartado especial.

La composición consolidada del índice junto a las variables y subvariables que lo integran así como las ponderaciones consideradas, se podrá ver expuesto en el **Cuadro Anexo 1** que se incorpora a continuación.

## **Plan de trabajo**

Las distintas etapas que se prevén llevar adelante, en el marco del desarrollo del Índice propuesto son las siguientes:

- i. Relevamiento inicial completo: se prevé entrar una a una por las páginas web de todos los municipios y comunas de la provincia observando en cada uno la existencia o no de las variables definidas asignando, en caso de estar disponible, el valor que corresponda según la ponderación.
- ii. Relevamiento de control: se considera prudente realizar un segundo relevamiento completo con el propósito de efectuar una revisión de las variables y su ponderación a fin de ratificar o corregir los valores asignados en la primera instancia.
- iii. Procesamiento de datos obtenidos: se realizará el procesamiento de los valores asignados a las variables, de manera de conformar un único ITMER para cada una de las localidades relevadas.
- iv. Análisis de los resultados: una vez definido el ITMER de cada jurisdicción se procederá a evaluar y analizar los mismos, a fin de que se permita visualizar el escenario del estado de situación actual de la relación de los gobiernos locales de Entre Ríos con el concepto de transparencia.
- v. Conclusiones: analizados los resultados se elaborará una conclusión que incluirá una descripción del estado de situación actual y una propuesta de plan de acción sugerida para el futuro.

## **Evaluación de los resultados**

Producto del relevamiento inicial y luego anuales, de la información disponible de cada Municipio, sobre los segmentos y las variables y subvariables que lo componen; se espera obtener un valor (o puntuación) que estará ubicado entre 0 y 10; entendiendo que los puntajes de los extremos representan la falta total de transparencia activa o la transparencia total en los conceptos medidos.

No obstante ello, lo que se persigue con las mediciones propuestas, no es solamente arribar únicamente a un valor numérico; sino que a partir del mismo, como indicador de una determinada realidad en términos de transparencia activa, se establezcan conclusiones que permitan generar planes de acción a quienes tienen a su cargo la gestión municipal.

**Cuadro Anexo 1 - Composición ITMER**

Variable general	Variable	Ponderación	Subvariable	Ponderación	Clasificación subvariable	Ponderación		
<b>PRESUPUESTO (0,3)</b>		1	Ordenanza Presupuesto del año en curso	0,25				
			Anexos Detalles Presupuesto año en curso	0,45	Cuadro de Recursos	0,2		
					Cuadro de Gastos	0,2		
					AIF	0,2		
					Planta de Personal	0,15		
					Obras Públicas	0,15		
					Deuda	0,1		
			Ordenanza Presupuesto años anteriores	0,1				
			Anexos Detalles Presupuesto años anteriores	0,2	Cuadro de Recursos	0,2		
					Cuadro de Gastos	0,2		
					AIF	0,2		
					Planta de Personal	0,15		
					Obras Públicas	0,15		
Deuda	0,1							
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS (0,5)</b>	EJECUC. PRESUPUESTARIAS	0,5	Ejecución presupuestaria del año en curso	0,7	Planilla ejecución de recursos y gastos	0,5		
					AIF	0,5		
			Ejecuciones presupuestarias años anteriores	0,3	Planilla ejecución de recursos y gastos	0,5		
					AIF	0,5		
	EMPLEO PUBLICO Y SALARIOS	0,25	Planta de Personal	0,3	Por Tipo de contratación	0,4		
					Por categorial	0,3		
					Por Repartición	0,3		
			Nomina de Personal Político	0,3			Salario Personal Municipal	0,5
							Salario Personal Político	0,5
					Escala de Remuneración	0,4		
	COMPRAS Y CONTRATACIONES	0,25	Procedimientos de Compra Abiertos	0,6	Licitaciones públicas	0,35		
					Licitaciones privada	0,35		
					Concursos de Precio	0,3		
Procedimientos de Compra Cerrados		0,4	Licitaciones públicas	0,35				
			Licitaciones privada	0,35				
			Concursos de Precio	0,3				
<b>MARCO NORMATIVO MUNICIPAL (0,2)</b>	DIGESTO NORMATIVO	0,6	Decretos	0,5				
			Ordenanzas	0,5				
	NORMATIVA TRIBUTARIA	0,4	Código Tributario	0,5				
			Ordenanza Impositiva	0,5				

## **Consideraciones finales**

A lo largo del presente trabajo hemos subrayado la importancia de la transparencia activa como una herramienta de control y comunicación entre los gobiernos locales y los ciudadanos.

Un gobierno transparente no solo proporciona información sobre sus acciones y planes, sino que también facilita que los ciudadanos conozcan y evalúen estas acciones, promoviendo así una sociedad más informada y participativa.

Como hipótesis preliminar podemos decir que, atento a la disparidad de tamaños y características de los gobiernos locales de nuestra provincia, es probable que la implementación de políticas de transparencia presente niveles de cumplimiento muy dispares, según las distintas realidades y barreras a las que se enfrenta cada uno ya sea por el nivel de sus recursos, la cantidad de personal capacitado, la resistencia al cambio y las limitaciones tecnológicas existentes.

Para abordar esto, es que proponemos la implementación del ITMER, que permitirá cuantificar y comparar dicho nivel de transparencia activa de los municipios locales, a partir de la definición y medición de diversos segmentos, variables y subvariables de información disponible por cada uno de ellos; los cuales han sido ponderados conforme la asignación de significatividad que se ha descrito y considerado en el trabajo.

Tenemos el convencimiento de que, la medición y evaluación periódica a través de indicadores objetivos como el que proponemos, puede ayudar a identificar áreas de mejora y fomentar una mayor apertura en el acceso a la información pública, por parte de los gobiernos municipales entrerrianos.

Finalmente, consideramos que para lograr una adecuada incorporación de este indicador y el compromiso de los distintos municipios con la mejora continua en aras de la apertura de datos y disponibilidad de información; será importante fomentar la capacitación y la divulgación de esta herramienta, así como la formación de los gestores públicos en conciencia sobre la transparencia activa estatal.

## Citas bibliográficas

- (1) Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas- Autores: Cruz-Rubio, César Nicandro. [https://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/gigapp/20161220030611/pdf\\_1095.pdf](https://biblioteca.clacso.edu.ar/Espana/gigapp/20161220030611/pdf_1095.pdf)
- (2) Flores Gerardo, “Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas”, pág. 1 [https://www.yumpu.com/es/document/view/14546136/transparencia-acceso-a-la-informacion-y-rendicion-de-cuentas#google\\_vignette](https://www.yumpu.com/es/document/view/14546136/transparencia-acceso-a-la-informacion-y-rendicion-de-cuentas#google_vignette)
- (3) Informe publicado por la Revista Iberoamericana de Estudios Municipales en el año 2019 “Construcción de un Índice para medir la Transparencia Municipal: Buenos Aires, Bahía Blanca y las capitales de Provincia de Argentina” <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/311/305>
- (4) Índice de transparencia presupuestaria provincial Edición 2022 - Desarrollado por CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)-Noviembre 2023. <https://www.cippec.org/publicacion/indice-de-transparencia-presupuestaria-provincial-edicion-2022/>
- (5) Índice de Transparencia Activa elaborado por AAIP (Agencia de Acceso a la Información Pública) [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/metodologia\\_indice\\_de\\_transparencia\\_activa\\_2022.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/metodologia_indice_de_transparencia_activa_2022.pdf)
- (6) “Visibilidad Fiscal en Municipios Argentinos (IVF)”, publicado por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) en el año 2017. <https://www.iaraf.org/index.php/informes-economicos/publicaciones-otras-areas-de-estudio/200-informe-economico-n-394>
- (7)El índice de Transparencia Municipal de Argentina (ITMA) RIEM (Revista Iberoamericana de Estudios Municipales), N°20, año X, agosto-diciembre 2019. <https://revistas.uaautonoma.cl/index.php/riem/article/view/311/305>
- (8) Informe Transparencia Fiscal Municipal de Buenos Aires - ASAP (Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública) [https://asap.org.ar/img\\_informes/11271534\\_InformeTFMNOV2023.pdf](https://asap.org.ar/img_informes/11271534_InformeTFMNOV2023.pdf)
- (9) Índice de Presupuesto Abierto: este índice ha sido desarrollado por el International Budget Partnership [https://internationalbudget.org/sites/default/files/2023-02/IBP-OBS-Global-Report-2021-Spanish\\_0.pdf](https://internationalbudget.org/sites/default/files/2023-02/IBP-OBS-Global-Report-2021-Spanish_0.pdf)