

**CONSEJO
EMPRESARIO
MENDOCINO**

Mayo 2011
Año 3 Nro.3

GERENTE GENERAL
Lic. Silvia Jardel

ASESORES ECONÓMICOS
Lic. Gustavo Rivarola
Lic. Jorge Sansone

www.cem.org.ar

Peatonal Sarmiento 250
Piso 3 Oficina E
Ciudad de Mendoza
Mendoza – Argentina
Tel/fax (54 261) 4238695
(54 261) 4298015
cem@cem.org.ar



CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO

INFORME MENSUAL

Mayo 2011

La obligación que tienen nuestros representantes de rendir cuentas y dar publicidad de los actos de gobierno es un pilar importante del sistema republicano de gobierno, es por ello que en este informe abordamos el acceso a la información pública.

Si bien existe el reconocimiento del derecho a la información pública en nuestra Constitución y en normativas nacionales, es importante que existan instrumentos legales que le den viabilidad práctica al ejercicio de este derecho.

En la Provincia de Mendoza existen varios proyectos de ley, algunos de ellos fueron unificados en un proyecto común que obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados en octubre de 2009 por unanimidad. En el Senado, la media sanción tomó estado parlamentario el 17 de noviembre de 2009. Desde entonces se encuentra para su tratamiento en la Comisión de Reforma del Estado, y es lamentable que esta iniciativa no avance en la Legislatura provincial.

En materia de transparencia y acceso a la información presupuestaria provincial y municipal, la Ley de Responsabilidad Fiscal fue un gran avance. Resta que haya un mayor desarrollo de los informes conceptuales, en la exposición de las obras públicas, los indicadores de gestión y una unificación contable.

El Ministerio de Hacienda brinda bastante información de base, en algunos aspectos únicos en el país. Sin embargo, sería importante generar informes periódicos que tengan un nivel de elaboración tal que pueda ser comprendido por los ciudadanos.

A nivel municipal, si bien están cumpliendo formalmente con la Ley de Responsabilidad Fiscal muy pocos brindan información a los ciudadanos, tanto en lo que se refiere a normas como a detalles de la gestión. En este sentido, la iniciativa “Nuestra Mendoza”, con su Programa de Metas a nivel municipal que ya se está materializando mediante el dictado de ordenanzas en la Municipalidad de Maipú y de la Ciudad de Mendoza, es un hecho muy auspicioso.

RESUMEN EJECUTIVO

El derecho que tienen todos los ciudadanos a conocer los actos y la gestión de los gobernantes es un principio básico de la democracia y está en la raíz del sistema republicano de gobierno.

El camino que Mendoza debe recorrer en materia acceso a la información pública es aún largo, aunque es destacable señalar que hay varios hitos en la dirección correcta.

En Mendoza existen varios proyectos de ley sobre el acceso a la información pública. Hay un proyecto con media sanción en Diputados que tiene estado parlamentario en Senadores desde el 17 de noviembre de 2009, aunque sin dictamen de comisión aún.

Aunque exista el reconocimiento del derecho a la información pública en la Constitución y haya leyes con procedimientos que reglamenten el mismo, es necesario un ejercicio real y concreto por parte de los ciudadanos para conocer la gestión del gobierno.

La Ley de Responsabilidad Fiscal fue un gran avance hacia el objetivo del acceso a la información pública, esto aparece claro en sus objetivos y exigencias. Resta que haya un mayor desarrollo en los informes conceptuales, en la unificación del sistema contable y en la exposición del plan de obras públicas e indicadores de gestión.

El Ministerio de Hacienda brinda bastante información de base, en algunos aspectos es único en el país en hacerlo. Sin embargo, hay que avanzar en generar informes periódicos que posean un nivel de elaboración tal que pueda ser comprendido, en forma simple y directa por los ciudadanos.

El Presupuesto es el soporte básico para la gestión de la administración financiera pública. Este documento tiene un largo proceso de elaboración, de ejecución y control. Es importante que la sociedad civil pueda participar del proceso anual que transcurre con el Presupuesto, pues no se trata de un tema que incumbe exclusivamente al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo.

Los municipios están presentando la información que exige la Ley de Responsabilidad Fiscal, pero muy pocos brindan información a los ciudadanos en área fiscal, tanto en lo que se refiere a normas como a detalles de gestión. Algunos municipios, además de cumplir en lo formal con la Ley de Responsabilidad Fiscal, han avanzado en un desarrollo más amplio como es la experiencia del Presupuesto Participativo.

En este sentido, la iniciativa “Nuestra Mendoza”, con su Programa de Metas a nivel municipal y que se está materializando mediante el dictado de ordenanzas en la Municipalidad de Maipú y de la Ciudad de Mendoza, es un hecho auspicioso.

1. Acceso a la información pública

El derecho que tienen todos los ciudadanos a conocer los actos y gestión de los gobernantes y, a su vez, la obligación de nuestros representantes de rendir cuentas es un principio básico de la democracia y está en la raíz del sistema republicano de gobierno. Es necesario también que exista una clara división de poderes a fin de que exista un control sustantivo del ejercicio del poder público.

La democracia implica que los gobernantes son representantes y funcionarios (servidores públicos) del verdadero “soberano” que es el pueblo, con lo cual, **es una obligación de quien gestiona y administra bienes ajenos rendir cuentas y dar a conocer los actos de gobierno.**

Con la reforma de 1994, nuestra Constitución Nacional le otorga a la Convención Americana de Derechos Humanos jerarquía superior a las leyes. Precisamente en el artículo 13 de esta Convención se reconoce que “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Este principio constitucional ha sido incorporado en términos genéricos, a nivel nacional, por el Decreto Nº 1172/2003 donde se establecen mecanismos para el acceso a la información pública. Entre sus considerandos se reconoce que **“para lograr el saneamiento de las instituciones debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información y a los que amplían la participación de la sociedad en los procesos de la administración”**.

Además afirma el Decreto citado que **“el acceso a la información pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos de una mejor comunidad”**.

Con estos claros conceptos orientados a lograr una mayor transparencia, el Decreto Nº 1172/2003 aprueba la metodología y los formularios específicos para permitir, concretamente, el acceso a la información pública de la Administración Nacional¹.

En el ámbito específico de la administración financiera pública, la Ley de Responsabilidad Fiscal Nacional establece que toda la documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de Administración Nacional tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso a cualquier persona o institución (art. 8).

¹ Metodología y formularios se pueden consultar en www.argentina.gov.ar

Cabe mencionar que, si bien es cierto que hay un reconocimiento constitucional del derecho a la información pública, es importante que existan normas de menor jerarquía que reglamenten y le den viabilidad práctica al ejercicio de este derecho.

Existen algunas provincias que también dictaron normas al respecto. Estas son la Ciudad de Buenos Aires, las provincias de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Río Negro, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Hay también gobiernos municipales que tienen Ordenanzas para facilitar el acceso a la información, tal es el caso de Cañuelas, General Pueyrredón, Morón y Ushuaia.

En la Provincia de Mendoza existen varios proyectos de ley, algunos de ellos fueron unificados en un proyecto común que obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados en octubre de 2009 por unanimidad. En el Senado, la media sanción tomó estado parlamentario el 17 de noviembre de 2009. Desde entonces se encuentra para su tratamiento en la Comisión de Reforma del Estado. **Es lamentable que esta iniciativa que hace a la transparencia de la gestión pública no avance en la Legislatura Provincial.**

En materia fiscal, más allá de lo que se desarrollará más adelante, conviene precisar aquí que la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincial (Ley N7.314) en su artículo 1° adhiere al Régimen de Responsabilidad Nacional con lo cual el principio de transparencia está incorporado en el sistema de administración fiscal provincial.

2. Transparencia en gestión presupuestaria

Un buen ejemplo internacional sobre cómo la sociedad civil se involucra y logra obtener información pública es el programa denominado “Ask your Government” (Pregúntele a su Gobierno) organizado por el *International Budget Partnership*.²

Esta iniciativa abarca a 80 países, sustentada en el criterio que **los ciudadanos tienen el derecho a tener acceso a la información y también la responsabilidad de utilizarla para exigir una transparencia mayor en los actos de sus gobiernos.**

Empezó a implementarse en el año 2010, mediante el envío de un cuestionario de seis preguntas sencillas consultando qué se gastaba y cuáles eran las prioridades. Las consultas fueron realizadas por los ciudadanos utilizando los canales oficiales para solicitar información en el ministerio correspondiente de cada país.

De los 80 países, sólo uno respondió todas las preguntas y brindó toda la información presupuestaria (Nueva Zelanda), 22 países (28%) respondieron todas las preguntas pero no brindaron toda la información del Presupuesto. El 58% de los países, es decir 46, sólo contestaron algunas preguntas y entregaron toda la información

² www.internationalbudget.org

presupuestaria, encontrándose Argentina en este grupo. Finalmente, 11 países (14%) no respondieron las preguntas ni brindaron información.

Con esta experiencia se observa que, ante un simple cuestionario y a pesar de lo mencionado más arriba respecto de las normativas vigentes, la información pública no es de fácil acceso para la ciudadanía argentina, ni siquiera en datos básicos del Presupuesto.

Una vez más, **aunque exista el reconocimiento del derecho a la información pública en la Constitución y haya leyes con procedimientos que reglamenten el mismo, es necesario un ejercicio real y concreto y un compromiso de los ciudadanos para obtener los datos sobre la gestión del gobierno.**

2.1 Buscando la Transparencia en la Administración Financiera Pública:

La Ley de Responsabilidad Nacional, a la cual Mendoza se adhirió, establece en el artículo 8 que **cualquier persona podrá tener acceso** a la siguiente información:

1. Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y cálculos de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen.
2. Órdenes de compra y todo tipo de contrato firmado.
3. Órdenes de pago ingresadas a la Tesorería.
4. Pagos realizados por la Tesorería.
5. Datos financieros y de ocupación sobre personal permanente, transitorio o contratado.
6. Estado de situación, perfil de vencimiento y costo de la deuda pública.
7. Listados de cuentas a cobrar.
8. Inventario de bienes inmuebles e inversiones financieras.
9. Estado de cumplimiento de las obligaciones tributarias de las personas físicas y sociedades.

Desde el punto de vista de la administración financiera pública, la información está disponible en el ámbito nacional. **En Mendoza el gobierno provincial realizó bastantes avances que deben destacarse, aunque no son suficientes para el objetivo final: obtener información útil y oportuna para el control de la gestión pública.** Se encuentra disponible cuantiosa información contable de base, tanto de ingresos como de gastos. Sin embargo, para un control ciudadano oportuno esta información debe contar con una explicación que permita su interpretación simple y llana. Un ejemplo de esto lo constituye la información mensual que se publica en los diarios sobre el Movimiento de la Tesorería de la Provincia, solamente a los expertos en el tema les resulta de utilidad estos datos.

Pasando ahora al tema específico del Presupuesto, merece destacar que es el soporte básico y esencial para la gestión de la administración financiera pública. Este documento tiene un largo proceso de elaboración, de ejecución y control.

Por otra parte, dado que la actividad de los gobiernos es continua y no siempre se desarrolla con total alineamiento a lo planificado, es importante que la sociedad civil también pueda ser parte del proceso anual de revisión del Presupuesto.

Un análisis comparado nos ayudará a abordar este tema con la experiencia en diferentes países. Para ello, resulta útil consultar el trabajo realizado por la Organización de Iniciativa del Presupuesto Abierto en su **“Guía para la Transparencia en los Documentos Presupuestarios del Gobierno”**³. Estas experiencias se aplican a países tan diversos como Reino Unido, Canadá, Kenia, Uganda, Bulgaria, Chile, Sudáfrica, India y Argentina.

Esta Guía propone ocho documentos que los ciudadanos deberían disponer para poder tener información a lo largo de todo el proceso presupuestario.

Documento 1. Documento Preliminar

En este documento es donde se presentan los grandes lineamientos de política fiscal. El gobierno informa a la sociedad (en especial a los legisladores) sobre cómo está preparando el Presupuesto del año siguiente.

Se ponen a consideración las estimaciones macroeconómicas que se están utilizando para el cálculo de las proyecciones, los cálculos iniciales sobre el nivel de ingresos, la definición de los objetivos fiscales básicos que se desean cumplir al año siguiente, el plan de gobierno y las metas que respaldan y justifican el Presupuesto y su sustentabilidad en el mediano plazo.

Con esta información en la etapa inicial del Presupuesto, se pueden eliminar las incertidumbres habituales respecto a los valores de gastos, ingresos y deuda que podría contemplar el Presupuesto del año siguiente. Si bien se trata de un documento con un bajo grado de detalle, ya se están señalando los rumbos y la coherencia entre las proyecciones económicas en general y las pautas de los gastos e ingresos, y la sustentabilidad fiscal.

En Argentina, la Ley 24.629 exige al Poder Ejecutivo Nacional que presente al Congreso antes del 30 de junio de cada año un informe de avance en la elaboración del Proyecto de Presupuesto. En Mendoza no existe normativa que exija este tipo de informe y tampoco aparecen avances que tomen estado público durante la elaboración del Proyecto de Presupuesto.

Documento 2. Proyecto de Ley de Presupuesto

Es el producto final del trabajo realizado en el Poder Ejecutivo y que se pone a consideración del Legislativo. El nivel de detalle es de mayor precisión, puesto que al ser sancionado, todos los montos de erogaciones adquieren el valor de una autorización legal para gastar.

³ www.openbudgetindex.org

El Mensaje que acompaña al articulado tiene toda la característica e importancia de la fundamentación de cualquier ley. De allí que no sólo se debe hacer mención a las políticas que el gobierno desea ejecutar con el Presupuesto propuesto, sino que se requiere una mayor precisión en los pronósticos macroeconómicos, con una evaluación de cómo la política propuesta es factible de ser aplicada en ese contexto, la estimación de los ingresos con el fundamento del cálculo correspondiente, el detalle de los gastos, el nivel del posible déficit y cómo se financiará, el nivel de deuda, su composición y los cambios que se producirán en los próximos ejercicios.

La oportunidad en la cual se presenta el Proyecto de Ley de Presupuesto es muy importante, pues el tratamiento legislativo precisa tener un desarrollo normal y no presionado por la finalización del ejercicio fiscal.

La Ley nacional exige que el Poder Ejecutivo presente el Proyecto de Presupuesto antes del 15 de setiembre de cada año. En Mendoza no existe norma al respecto, aunque alguna interpretación de la Constitución indica que debería ser presentado antes del 30 de setiembre. La realidad es que usualmente, y lamentablemente, el Proyecto de Presupuesto llega a la Legislatura (y todas sus pautas sean públicas) durante el último mes del año.

Respecto al Mensaje que acompaña al articulado a nivel nacional es habitual encontrarlo con profusa información. En Mendoza, por el contrario, la extensión y calidad de la información es variable según los años, llegando a existir, a veces, contradicciones entre lo expuesto en Mensaje y lo contenido en el proyecto presentado.

Documento 3. Presupuesto Ciudadano

El Presupuesto Ciudadano que, en los últimos años está siendo utilizado cada vez más en otros países, tiene por objeto convertir el lenguaje técnico del Presupuesto en uno de fácil comprensión para la gran mayoría de los ciudadanos.

No solo se explica cómo es el proceso presupuestario en lenguaje más llano, sino que se presentan en forma breve los comentarios respecto al nivel y justificación de los gastos e ingresos. Se presentan (generalmente en forma gráfica) los componentes financieros de la administración pública, los proyectos y la forma de financiarlos, el nivel de la deuda y, en particular, se da una explicación de las nuevas medidas de política fiscal introducidas.

Como el Presupuesto Ciudadano se presenta al mismo tiempo que el Proyecto de Ley, es un elemento fundamental para permitir a la ciudadanía comprender e involucrarse durante el debate legislativo. De esta forma, la tarea de los representantes se ve enriquecida por la opinión de la sociedad civil.

Este documento, tal cual se expone, no se emite ni en Mendoza ni en la Nación, aunque existen algunos documentos de difusión del Ministerio de Economía de la Nación que contienen aspectos similares a los descriptos.

Documento 4. Presupuesto Aprobado

Es la sanción definitiva de la ley con las modificaciones introducidas por el Poder Legislativo, algunas de ellas en acuerdo con el Ejecutivo y otras veces en dirección diferente al proyecto inicial.

Por medio de este documento los representantes (legisladores oficialistas y de la oposición) están convalidando o no la coherencia que tienen las políticas fiscales con la perspectiva macroeconómica vigente. De allí que resulta de mucha utilidad contar con los argumentos utilizados al momento de votar el articulado de la ley.

Finalmente se debe estudiar el contenido del decreto que promulga la ley y el análisis de los posibles vetos parciales al texto sancionado.

Documento 5. Informes Entregados durante el Año

Estos informes se emiten generalmente en forma trimestral y su objetivo es brindar información sobre el avance que tiene la ejecución presupuestaria, incluyendo comentarios sobre los desvíos y propuestas de ajustes.

Estos “documentos de avance” permiten que la ciudadanía tenga información ordenada y periódica. Además, una presentación en forma sistemática que incorpore los niveles de recaudación y ejecución del gasto hasta ese momento, contribuyen a la transparencia de la gestión fiscal.

En Argentina la Ley 24.629 exige que el Poder Ejecutivo envíe al Congreso Nacional en forma trimestral un Estado de Ejecución del Presupuesto y explique los desvíos. En Mendoza la Ley de Responsabilidad Fiscal tiene una exigencia similar. Sin embargo, la utilidad que la sociedad civil puede derivar de estos informes es limitada, pues muchas veces tiene un nivel estrictamente técnico, con lo cual el nivel de difusión e involucramiento de la ciudadanía es menor.

Documento 6. Revisión de Mitad de Año

El objetivo de este informe no es distinto al señalado en el párrafo anterior sino que varía en cuanto a su profundidad y extensión. Aquí la revisión es más exhaustiva respecto de los cálculos tanto de gastos como de ingresos y puede surgir la necesidad de proponer modificaciones parciales a la Ley de Presupuesto.

El hecho que este informe aparezca en forma casi coincidente con el Documento Preliminar está obligando a la coherencia en el trabajo de la administración financiera pública. Esto es así, pues se pone a consideración de la ciudadanía tanto una profunda revisión de la ejecución del Presupuesto actual como las proyecciones para el Presupuesto del año próximo.

Tanto en Argentina como en Mendoza este tipo de documento con el alcance señalado no se presenta y sólo aparecen los informes trimestrales.

Documento 7. Informe de Fin de Año

Una vez terminada la ejecución del año, es una sana práctica contar con un documento de cierre que complemente la información contable que se presenta a los organismos de control.

Estas evaluaciones de cierre colaboran para generar mejores políticas fiscales hacia el futuro, puesto que son elaboradas por quien tuvo a su cargo la responsabilidad de la gestión del Presupuesto y puede transmitir lecciones aprendidas y elementos adicionales de los que surgen simplemente de la contabilidad.

Tampoco se cuenta con este tipo de información organizada a nivel nacional ni provincial.

Documento 8. Informe de Auditoría

Estos informes tienen por objeto controlar la legalidad de los actos presupuestarios y colaboran a descubrir fraudes, gastos sin autorización o que no cumplen con la normativa vigente. Brindan un nivel de respaldo sobre la confiabilidad o no de la información presentada y con esto se concluye el nivel de control de la rendición de cuentas.

A nivel nacional actúan la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación con alcances diferentes en esta materia, mientras que en la Provincia el control de legalidad lo ejerce el Tribunal de Cuentas.

3. Información fiscal en Mendoza

3.1 Información provincial

El camino que Mendoza debe recorrer en materia de acceso a la información pública aún es largo, aunque es destacable señalar que hay varios hitos en la dirección correcta, sobre todo en materia de información fiscal.

Para la administración financiera pública, la aprobación del Presupuesto es un aspecto importante en el año. Sin embargo, la sociedad civil precisa recibir de los gobernantes información continua sobre la evolución de la gestión del Presupuesto.

Resulta importante destacar que el Ministerio de Hacienda provee bastante información referida al área fiscal. Es posible encontrar datos de presupuestos actuales y de años anteriores, información detallada sobre la deuda pública, datos para varios ejercicios sobre recaudación de impuestos provinciales, nacionales y regalías. Además se puede consultar por medio del Sistema de Información Contable (Sidico) la ejecución contable de gastos y recursos con el máximo nivel de detalle. Esta fuente de datos es muy valiosa para quienes analizan en detalle la administración financiera pública, aunque a veces no resulta de tanta utilidad para el conjunto de la sociedad que precisa recibir la información pública en otro formato para ser más inteligible.

Un hito en Mendoza fue la sanción de Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Nº 7.314) con la que se avanzó bastante en el sentido de brindar información cuantitativa, de indicadores, de planificación financiera, y explicación de los desvíos. Esta buena iniciativa, que aun es incumplida por distintos sectores de la administración provincial y municipal, tiene un alto contenido de conceptos y valores contables.

Los datos específicos que surgen de la contabilidad son un requisito necesario pero no suficiente para que la sociedad civil pueda contar con información correcta y oportuna sobre cómo se gestiona el Presupuesto. Los bienes públicos nos competen a todos y todos tenemos el derecho a conocer cómo se administran.

La Ley Nacional Nº 25.917 estableció el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal fijando como ejes principales los siguientes objetivos: control del gasto público, tendencia al equilibrio presupuestario sustentable, reducción del stock de deuda, coordinación del nuevo endeudamiento, proyecciones presupuestarias plurianuales, **transparencia de la información**, institucionalización del régimen, extensión del régimen a los municipios y cálculo de indicadores de gestión pública.

En el artículo 33 de esta ley, se pide a los gobiernos provinciales que inviten a los municipios a adherirse al sistema, proponiéndoles la aplicación de principios similares a los que la Ley fija para la Nación y cada una de las Provincias.

En Mendoza, a fines del año 2004 se sancionó la Ley de Responsabilidad Fiscal Nº7.314, reglamentándose a mediados del año 2005 por el Decreto Nº 1.671 y el Acuerdo del Tribunal de Cuentas Nº 3.949 como Autoridad de Aplicación de la Ley provincial.

En concordancia con el espíritu de lo legislado, el Acuerdo del Tribunal de Cuentas contiene la siguiente secuencia lógica para la presentación de la información a la ciudadanía:

1. Programación financiera, donde se expone cómo se prevé ejecutar el Presupuesto anual durante los cuatro trimestres.
2. En cada trimestre se informa la ejecución.
3. Se explican los desvíos producidos respecto a lo programado.
4. Se exponen cuáles serán los cursos de acción para corregir los desvíos.

Los artículos 8 y 9 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, exigen la presentación de **Presupuestos Plurianuales** de al menos tres años, herramienta de fundamental importancia para evaluar la solvencia y sustentabilidad fiscal. También la Ley detalla los requisitos mínimos que se deben cumplir en la presentación de estos Presupuestos. Sin embargo, la realidad indica que, en estos años, en Mendoza sólo hubo algunos esbozos de presentación, sin detalles en los supuestos para su elaboración que permitan a los ciudadanos comparar y analizar los proyectos de los años sucesivos.

Otro tema que aborda la Ley de Responsabilidad Fiscal de Mendoza es el **Gasto Tributario**. Se denomina Gasto Tributario al monto de ingresos fiscales que no se perciben por haberse otorgado un tratamiento impositivo distinto al que rige con carácter general en la legislación tributaria. Los ejemplos más habituales son los otorgamientos de exenciones, deducciones de la base imponible y alícuotas reducidas.

La estimación de los Gastos Tributarios tiene por objeto primordial aportar una mayor transparencia a la política fiscal, al realizar una compilación de las políticas públicas que se financian a través del otorgamiento de preferencias de carácter tributario, en lugar de hacerse a través de gastos directos, y al estimar los montos que el Estado deja de percibir en concepto de ingresos tributarios como consecuencia de la aplicación de esas políticas. Provee, al mismo tiempo, información necesaria para medir el rendimiento potencial del sistema tributario y el desempeño de su administración.

Dada su importancia, la Ley exige que en el Presupuesto se incluya el cálculo y detalle del Gasto Tributario, y que se describan los subsidios financiados en el Presupuesto indicando el beneficiario. Cabe mencionar que no se presenta información de subsidios y que, en relación al gasto tributario, sólo se presenta una planilla sin explicación de su cálculo.

También la Ley de Responsabilidad Fiscal de Mendoza exige **Indicadores de Gestión**. Desde el Presupuesto del año 2006, cada Ministerio debería haber definido **indicadores de resultado** para que se pudiese ver cuál es la meta de gestión pública y cómo se va cumpliendo, independientemente de cuánto dinero se dedica a la actividad. Estos indicadores se presentaron en ciertos años, aunque sin desarrollo ni continuidad.

Respecto al **Sistema de Información Contable (SIDICO)** la Ley quiso aprovechar que la Provincia tiene un buen sistema de información para la gestión y la registración presupuestaria. Por ello, la Ley intenta que se tenga una visión del sector público en su conjunto, y no parcial. De allí que exigía a ciertos organismos que utilizaran el mismo sistema contable que la Administración Central para evitar incompatibilidades y permitir la consolidación de información. Los organismos a los que se les requerían los cambios eran: la Dirección Provincial de Vialidad, Instituto Provincial de la Vivienda, Fondo para la Transformación y el Crecimiento, Instituto Provincial de Juegos y Casinos, Obra Social de Empleados Públicos, Caja de Seguro Mutual. Pocos avances se han realizado en ese sentido para contar con un sistema contable único en la administración pública provincial.

Adicionalmente se busca la existencia de un **Presupuesto y Ejecución Consolidados**. El Decreto reglamentario del año 2005 le ordenaba a la Contaduría General de la Provincia elaborar un cronograma para que, en 2 ejercicios (el plazo venció en 2007), y mediante SIDICO pudiese tener las ejecuciones presupuestarias de **todos** los organismos de la Administración Central de la Provincia, Organismos Descentralizados, Cuentas Especiales, Otros Entes y Municipios. En pocas palabras, le ordenaba tener, bajo un mismo sistema, toda la información del sector público provincial.

En cuanto a la **Información Consolidada**, según el artículo 55 la Ley, exige que dentro del mes siguiente a la finalización de un trimestre se informe a la Legislatura, al Tribunal de Cuentas y en la página web, la ejecución consolidada del sector público. Tal cual se mencionó más arriba, esta información de detalle contable no cumpliría con las condiciones planteadas de informes parciales durante el ejercicio.

Un tema a destacar es la **Oportunidad de la Información**. El Tribunal de Cuentas reglamentó la forma en que se presentarían los datos exigidos por la Ley, unificando planillas y conceptos. Sin embargo la presentación de los datos se debe realizar casi 60 días después de finalizado el trimestre, con lo cual el objetivo de información y detalle sobre los desvíos se conocen casi al finalizar el trimestre siguiente.

En agosto de 2007 el Consejo Empresario Mendocino emitió un documento titulado **“Informe de Seguimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal Provincia de Mendoza”**. Allí se hacía un pormenorizado análisis de cuáles eran los objetivos de la Ley y su nivel de cumplimiento. En lo referido al acceso a la información y a la oportunidad se mencionaba como inconveniente el hecho que se presentaran los datos cuando el trimestre siguiente ya estaba por finalizar. En este sentido poco se ha avanzado y por lo tanto estos plazos amplios atentan sobre la efectividad de un control oportuno.

Con relación al **Plan de trabajos públicos**, cabe mencionar que en los últimos Presupuestos fue aumentando el nivel de información, aunque todavía no se presenta conforme lo pide la Ley. El detalle de la Ley apunta a que se explique dónde, para quién, por qué y cuándo de cada trabajo público, con metas cualitativas y cuantitativas, detallando el monto de inversión para los próximos 3 años, el responsable de la ejecución, el origen del financiamiento y el nivel de avance. Todo esto para que se pueda analizar mejor un programa de inversión pública, no sólo indicando el nombre de la obra, la localización y el monto.

3.2 Información municipal

La Ley de Responsabilidad Fiscal explícitamente incluyó a los municipios bajo el alcance de la misma, aspecto solo observado en la provincia de Formosa. Además la legislación provincial establece reglas adicionales que no existen en la Ley nacional.

En cuanto a la transparencia, se distinguen las siguientes normas:

- Presentar información mensual sobre la ejecución, dándole publicidad por medios electrónicos y a las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de los Concejos Deliberantes.
- Utilizar un clasificador presupuestario homogéneo con la Nación y la Provincia.
- Trimestralmente, deben presentar al Tribunal de Cuentas y publicar en la página web del municipio la información referida a la ejecución presupuestaria, el detalle de la planta de personal en cantidad de cargos y montos, el stock de deuda pública consolidada y flotante por tipo de acreedor, un informe de morosidad que incluye un ranking de contribuyentes morosos, una estimación

del gasto tributario, el detalle de juicios en ejecución y un detalle de juicios perdidos y ejecutados.

Otras obligaciones para los municipios que surgen de la Ley son: presentar una programación financiera trimestral a los 30 días de publicado el Presupuesto anual; explicar en forma trimestral los desvíos producidos entre la ejecución y la programación financiera; elaborar presupuestos plurianuales y en el proyecto de Presupuesto anual se debe incluir un cálculo del gasto tributario y de los subsidios a entregar.

En el cuadro N° 1 se muestra el nivel de cumplimiento de los municipios respecto a lo requerido por la Ley de Responsabilidad Fiscal para la publicación en sus páginas web.

En la primera columna se indica cuáles municipios cumplen con la obligación de publicar los cuadros solicitados por el Tribunal de Cuentas. En la segunda columna se valora lo que cada municipio coloca en el cuadro correspondiente al Anexo 30 de la norma. Allí se deben exponer las “causa de los desvíos producidos entre lo ejecutado y la programación financiera” y las “medidas correctivas del incumplimiento de las metas”.

En el análisis cualitativo de lo escrito en estos Anexos se utiliza la siguiente clasificación: “insuficiente” cuando la redacción no agrega información respecto a lo que surge de los valores presentados en los otros cuadros; “bajo nivel de precisión” cuando se agregan comentarios parciales que explican los desvíos; “nivel intermedio de precisión” cuando existen comentarios con mayor precisión en casi todos los desvíos; “buen nivel” cuando los comentarios permiten comprender claramente los desvíos y las políticas correctivas.

Cuadro N° 1
Cumplimiento de los municipios de la Ley de Responsabilidad Fiscal en materia de
publicación de información en páginas web

Municipio	Ley Responsabilidad Fiscal	
	Información	Explicaciones sobre los desvíos y medidas correctivas
Alvear	SI	INSUFICIENTE
Capital	SI	BUEN NIVEL
Godoy Cruz	SI	BUEN NIVEL
Guaymallen	SI	BAJO NIVEL DE PRECISION
Junin	SI	INSUFICIENTE
La Paz	último año 2006	SIN INFORMACIÓN
Las Heras	SI	INSUFICIENTE
Lavalle	SI	INSUFICIENTE
Lujan	SI	INSUFICIENTE
Maipú	SI	NIVEL INTERMEDIO DE PRECISION
Malargue	SI	NIVEL INTERMEDIO DE PRECISION
Rivadavia	SI	INSUFICIENTE
San Carlos	SI	BAJO NIVEL DE PRECISION
San Martín	SI	INSUFICIENTE
San Rafael	SI	INSUFICIENTE
Santa Rosa	NO EXISTE	SIN INFORMACIÓN
Tunuyan	SI	INSUFICIENTE
Tupungato	SI	INSUFICIENTE

Fuente: Elaboración propia en base a páginas web de municipios al 15 mayo 2011

Para ejemplificar el poco desarrollo en cuanto a las explicaciones de los desvíos y las medidas correctivas propuestas, se transcriben algunos párrafos presentados por algunos municipios:

- “En relación a la proyección en el Presupuesto de Gastos los desvíos se originan en los siguientes motivos: *Bienes de Consumo*. La diferencia obedece a un mayor gasto sobre la estimación”.
- “Corrientes: La diferencia en más de \$7.562.809,89 en estas erogaciones, comprende \$1.200.000 en bienes de consumo y \$3.400.000 en servicios; el resto de rubros tienen aumentos no significativos, y por incidencia de mayores costos.”
- “Si bien estaba proyectada una fuerte actividad para el último trimestre del año, ésta se vio afectada debido a que la obtención de los recursos no fue la esperada, quedando pendiente de liquidar a la comuna fondos importantes. Por lo expuesto se vio afectada principalmente la ejecución de obras de capital.”

- “Con respecto a los gastos corrientes: El municipio tomó como medida correctiva, el incremento de las partidas gastos correspondientes.”
- “Medidas correctivas: debido a que es el último trimestre del año, se tendrán en cuenta para el año próximo.”
- “Como medida correctiva se están racionalizando los gastos con la finalidad de realizar una aplicación eficiente de los recursos recibidos, lo que implica una reducción de los gastos proyectados, adecuándolos a los recursos reales percibidos.”
- “Con el fin de regularizar la situación económica y financiera se han reducido compras, limitado los gastos al mínimo a fin de no entorpecer el normal funcionamiento municipal.”

A nuestro criterio, **con este nivel de explicación no se consigue el objetivo de la Ley referido a obtener mayor transparencia.** Para lograrla los ciudadanos no sólo deben conocer los valores contables sino deberían acceder a un informe de gestión completo, más que a escuetos y parciales comentarios sobre los datos presentados.

Otra fuente de información para el ciudadano es la posibilidad de acceder fácilmente a los datos relacionados a la administración financiera pública. En el Cuadro N° 2 se presenta un detalle comparativo de la información disponible seleccionada y la facilidad para acceder a ella. En particular, muestra si resulta sencillo o no encontrar la información referida al área de Hacienda de los municipios, la posibilidad de ver el Presupuesto completo, las ordenanzas tributarias, el balance anual y algún informe sobre la gestión.

Como se puede observar, los municipios están presentando la información que exige la Ley de Responsabilidad Fiscal y muy pocos brindan información a los ciudadanos en cuanto al área fiscal, tanto en lo referido a normas como detalles de gestión.

Cuadro N° 2
Información disponible y facilidad para encontrarla en páginas web

Municipio	¿Resulta fácil ver datos de Hacienda?	¿Tiene ordenanza con presupuesto actual?	¿Tiene ordenanzas tributarias del Municipio?	¿Hay informes de gestión fiscal?	¿Publica balance anual?
Alvear	NO	NO	NO	NO	NO
Capital	SI	SI	SI	SI	SI
Godoy Cruz	NO	NO	NO	NO	NO
Guaymallen	SI	NO	Digesto municipal	NO	NO
Junin	NO	NO	NO	NO	NO
La Paz	NO	NO	NO	NO	NO
Las Heras	NO	NO	NO	NO	NO
Lavalle	NO	NO	NO	NO	NO
Lujan	NO	NO	NO	NO	NO
Maipú	SI	Ultimo año disponible 2008	Ultimo año disponible 2008	NO	NO
Malargue	NO	NO	NO	NO	NO
Rivadavia	NO	NO	NO	NO	NO
San Carlos	NO	NO	NO	NO	NO
San Martín	NO	NO	NO	NO	NO
San Rafael	NO	NO	NO	NO	NO
Santa Rosa	NO	NO	NO	NO	NO
Tunuyan	NO	NO	NO	NO	NO
Tupungato	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Elaboración propia en base a páginas web de municipios al 15 mayo 2011

De los ocho documentos mencionados anteriormente en la *Guía para la Transparencia* se puede mencionar que en la **Administración Provincial sólo se cuenta con el Proyecto de Ley de Presupuesto y con el Presupuesto Aprobado. Los informes de la Ley de Responsabilidad Fiscal durante al año y a mitad de año sólo son datos contables**, pero que no respetan el diseño explicado más arriba, aunque **son la base fundamental para la redacción de los informes**. El informe de Auditoría (que proviene del Tribunal de Cuentas), con su control de legalidad está disponible para ser analizado por la sociedad, pero con muchísimo retardo como para cumplir con el objetivo señalado.

En el orden municipal la heterogeneidad es significativa, **no solo hay municipios que ni siquiera publican lo exigido por la Ley de Responsabilidad Fiscal, sino que sólo tres publican el Presupuesto vigente**. Por otra parte, medidas de gestión que constituyeron importantes avances como el Plan Estratégico de Malargüe o el Programa de Participación Activa y Responsable (PAR) aparentemente no se han continuado según lo que se observa en la web de los municipios. Otra excelente iniciativa como lo es el Presupuesto Participativo sólo aparece activo y con detalles en Capital. Junín, que dice ser el primero⁴ en aplicar el presupuesto participativo no muestra dato alguno al igual que Godoy Cruz.

⁴ Ver <http://www.juninmendoza.gov.ar/gestion.htm>

Nuestra Mendoza

En estos días se puede observar un ejemplo concreto de participación ciudadana en el seguimiento de las metas gubernamentales. La organización “*Nuestra Mendoza*”, ejerciendo el derecho a la información pública, “procura aportar a fortalecer la democracia participativa, la organización y capacitación ciudadana respecto de los público y el fortalecimiento institucional y de la política a través de modelo de programas de metas gubernamentales”.

Entre sus objetivos se encuentra “**generar un sistema de información integrado por indicadores sociales, económicos, ambientales y culturales para el Gran Mendoza**”⁵, y “**lograr la aplicación de Planes de Metas en los 6 departamentos del Gran Mendoza, monitoreando su cumplimiento y comunicarlo**”.

En esta línea de acción, ya se logró el dictado de sendas Ordenanzas del Programa de Metas tanto en la Municipalidad de Maipú⁶ como en la de la Ciudad de Mendoza⁷.

Dicho Programa de Metas contendrá como prioridades:

1. Las principales acciones estratégicas a implementar durante el período de gestión del Intendente Municipal; los objetivos y lineamientos estratégicos de largo plazo, y las acciones a concretar en el mediano y corto plazo.
2. Las metas y los indicadores cuantitativos y cualitativos para cada uno de los sectores de la administración pública municipal a cargo,
3. Las metas y los indicadores cuantitativos y cualitativos de gestión de áreas pertinentes, dentro de las competencias municipales.

También se ha asumido el compromiso de darle amplia difusión al Programa de Metas con lo cual se avanzará en el camino del acceso a la información pública de los ciudadanos y hacia una mayor participación ciudadana. Se logró el compromiso de un Programa de Metas, el siguiente paso será insistir para lograr su aplicación a través de un control sobre su cumplimiento.

Cabe destacar que **el cumplimiento del Programa de Metas implicará una necesaria e inevitable articulación con el Presupuesto municipal, de allí que exista una interrelación entre el seguimiento del Programa de Metas que realizará Nuestra Mendoza y el control oportuno de lo que exige la Ley de Responsabilidad Fiscal.**

⁵ www.nuestramendoza.org.ar

⁶ 13 de mayo de 2011.

⁷ 24 de mayo de 2011.

4. Conclusiones

Si el acceso a la información pública es un derecho, no se puede pretender que quien motorice y desarrolle el derecho sea quien tiene la obligación, es decir el Estado. Por el contrario es la sociedad civil la que debe ejercitar efectivamente este derecho. Por ello, es necesario contar con una norma provincial que reglamente el acceso a la información pública.

El Ministerio de Hacienda brinda bastante información de base, en algunos aspectos es único en el país. Sin embargo, sería importante avanzar en generar informes periódicos que posean un nivel de elaboración tal, que pueda ser comprendido por la gran mayoría de los ciudadanos.

Una ley de administración financiera provincial que recepte los nuevos criterios colaboraría a que la existiese una administración fiscal más moderna y ágil. Con ello se lograría integrar los conceptos de la actual Ley de Contabilidad con los avances que en materia de administración financiera han existido en estos últimos cuarenta años.

La Ley de Responsabilidad Fiscal fue un gran avance hacia el objetivo del acceso a la información pública, esto aparece claro en sus objetivos y exigencias. Resta que haya un mayor desarrollo en los informes conceptuales, en la unificación del sistema contable y en la exposición del plan de obras públicas e indicadores de gestión.

Sobre la base de la información contable preparada por la Ley de Responsabilidad Fiscal se pueden desarrollar informes de gestión durante el año sin mayores dificultades.

Los municipios están cumpliendo, en lo formal, con la Ley de Responsabilidad Fiscal. Sin embargo, mientras que algunos de ellos han avanzado en un desarrollo más amplio (como es la experiencia del Presupuesto Participativo) otros se encuentran relativamente rezagados.

Cuanto mayor es la información fiscal que tienen los ciudadanos es posible involucrar una mayor cantidad de ciudadanos al proceso de gestión y control de la cosa pública. Para que haya un control ciudadano, es preciso contar con datos, tenerlos a tiempo y también con una explicación del funcionario sobre las causas de los desvíos respecto a lo programado y qué hará al respecto. La Ley de Responsabilidad Fiscal es un instrumento muy valioso hacia la transparencia fiscal y gestión de gobierno. Es preciso que toda la ciudadanía siga insistiendo en su cumplimiento completo.

En este sentido, cabe destacar la acción que está desarrollando la organización “Nuestra Mendoza”, en materia de ejercicio del derecho a la información pública y el desarrollo de *Programas Metas en los municipios de Mendoza*, con su posterior monitoreo y comunicación. Su objetivo es “aportar a fortalecer la democracia participativa, la organización y capacitación ciudadana respecto de los público y el fortalecimiento institucional y de la política a través de modelo de programas de metas

En esta línea de acción, ya se logró el dictado de sendas Ordenanzas del Programa de Metas tanto en la Municipalidad de Maipú como en la de la Ciudad de Mendoza, dos hechos muy auspiciosos.

Cabe destacar que el cumplimiento del Programa de Metas implicará una necesaria e inevitable articulación con el Presupuesto municipal, de allí que exista una interrelación entre el seguimiento del Programa de Metas que realizará Nuestra Mendoza y el control oportuno de lo que exige la Ley de Responsabilidad Fiscal.