



“Transparencia en la gestión pública: revisión de la literatura y cumplimiento normativo”

Graciela Neira, Alejandro A. Barbei, Paula Carolina
González, Florencia Belén Zinno Arbio

Documento de trabajo Nro. 052
Diciembre, 2018

ISSN 2545-7896

Transparencia en la gestión pública: revisión de la literatura y cumplimiento normativo*

Graciela Neira
Alejandro A. Barbei
Paula Carolina González
Florencia Belén Zinno Arbio

Universidad Nacional de La Plata

Diciembre, 2018

*Trabajo presentado en el 14° Simposio Regional de Investigación Contable y 24° Encuentro Nacional de Investigadores Universitarios del Área Contable. La Plata, Buenos Aires, Argentina.

RESUMEN

El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación titulado “Contabilidad e información: análisis de informes, características de las empresas emisoras y desarrollo de modelos de emisión de la información”, el cual incluye un conjunto de objetivos relacionados con la emisión de información y la utilidad de la misma para sus usuarios.

El trabajo se enfoca en realizar un abordaje teórico sobre la transparencia en los entes públicos y un análisis del marco normativo existente que regula la actividad de los municipios, en particular de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, se efectúa un análisis sobre la transparencia reflejada en las páginas web institucionales de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, en cuanto al cumplimiento de dicha normativa.

En la administración pública, la transparencia suele estar vinculada con un gobierno más confiable, responsable y abierto (Hood, 2006; Meijer, 2009). La transparencia se refiere al grado en que una organización provee información sobre sus procesos internos, decisiones y desempeño (Curtin y Meijer, 2006; Gerring y Thacker, 2004; Welch y Wong, 2001).

Es probable que la transparencia y la participación representen dos mecanismos diferentes a través de los cuales las organizaciones públicas puedan responder a las partes interesadas, demostrar apertura y satisfacer las demandas de responsabilidad.

En las sociedades modernas, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) se convierten en medios a través de los cuales los diferentes niveles de gobierno pueden brindar información y rendir cuentas de sus políticas mediante los indicadores de desempeño, favoreciendo la transparencia y llevando a un gobierno más confiable.

La normativa relevada vinculada con transparencia incluye la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la Ley Orgánica de las Municipalidades, el Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, la Ley de Administración Financiera y la Ley 15.000 y Decreto 899/18.

A partir del análisis efectuado sobre las páginas web institucionales de los municipios, se concluye sobre la importancia de la medición de la gestión y su conocimiento por parte de los distintos interesados y se percibe, de manera preliminar, la escasa emisión de información que, en general, no es de buena calidad debido a, por ejemplo, la heterogeneidad, falta de sistematicidad e integridad.

Palabras clave: Contabilidad Pública, Transparencia, Tecnologías de la Información y la Comunicación, Marco normativo

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación titulado “Contabilidad e información: análisis de informes, características de las empresas emisoras y desarrollo de modelos de emisión de la información” acreditado ante la Universidad Nacional de La Plata (Código E 168), el cual incluye un conjunto de objetivos relacionados con la emisión de información y la utilidad de la misma para sus usuarios.

Una de las líneas de trabajo del proyecto de investigación se enfoca en realizar un abordaje teórico y una propuesta de un modelo de indicadores de gestión que permitan brindar información para la toma de decisiones, involucrando no solo el aspecto financiero sino también la eficiencia en la prestación de los servicios, de manera de mejorar la utilidad para los usuarios de la información. Además, la publicación de estos indicadores favorece la transparencia en la gestión del ente público. Este documento aborda especialmente la revisión de la literatura y el análisis de cumplimiento de cierta normativa relacionada con la transparencia.

El trabajo se enfoca en realizar un abordaje teórico sobre la transparencia en los entes públicos, como así también un análisis del marco normativo existente que regula la actividad de los municipios, en particular de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, se presentan los resultados de un relevamiento llevado a cabo sobre las páginas web institucionales de dichos municipios, en referencia al cumplimiento de la normativa vinculada con transparencia.

La administración pública presta servicios a la comunidad en búsqueda de satisfacer las necesidades colectivas, administrando los recursos disponibles para lograr el cumplimiento de sus objetivos. Para esta tarea cuenta administrativamente, por ejemplo, con la Contabilidad Pública.

El sistema de contabilidad pública tiene como finalidad recopilar, valuar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan afectar el patrimonio de entidades públicas sin considerar otros aspectos indispensables para una gestión eficiente. La pregunta recae en si es posible mejorar la eficiencia de las políticas públicas generando un impacto positivo en los ciudadanos a partir de contar con datos sobre la gestión.

En la administración pública, la transparencia suele estar vinculada con un gobierno más confiable, responsable y abierto (Hood, 2006; Meijer, 2009). La transparencia se refiere al grado en que una organización provee información sobre sus procesos internos, decisiones y desempeño (Curtin y Meijer, 2006; Gerring y Thacker, 2004; Welch y Wong, 2001).

Por otro lado, varios autores han destacado la potencial contribución de Internet para lograr la interactividad, transparencia y sinceridad de las entidades del sector público y promover nuevas formas de rendición de cuentas (Demchak et al., 2000; Cyberspace Public Research Group –CyPRG, 2001; La Porte et al., 2002; Drüke, 2007), que se consideran valores positivos para incrementar la confianza de los ciudadanos en el gobierno (Demchak et al., 2000; Kim et al. 2005).

Así, los diferentes niveles de gobierno pueden buscar la transparencia a través de la publicación de los indicadores de desempeño mediante las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

2. OBJETIVO

El objetivo general perseguido en este trabajo se enfoca en abordar los aspectos teóricos relacionados con la transparencia y la emisión de información por parte de las entidades públicas. Asimismo, se busca plantear un diagnóstico en cuanto a un aspecto de la transparencia que tiene que ver con el cumplimiento normativo en la provincia de Buenos Aires.

3. PROBLEMA

La administración pública presta servicios a la comunidad en búsqueda de satisfacer las necesidades colectivas, administrando los recursos disponibles. El principal problema se centra en que los recursos son cada vez más escasos y los gastos crecen en la medida que los ciudadanos requieren de mayor cantidad de servicios. Asimismo, los ciudadanos exigen cada vez de mayor acceso a información sobre la gestión de los entes públicos.

Cabe plantear un interrogante respecto a si los entes públicos utilizan Internet para dar a conocer información sobre su gestión como forma de transparentar su actuación.

4. MARCO TEÓRICO

La organización Transparencia Internacional define a la transparencia como la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas. (Lizcano Alvarez, J., 2012) El término transparencia, aplicado a la política, hace referencia a la obligación de los gobiernos de dar cuenta a los ciudadanos de todos sus actos, especialmente del uso del dinero público.

Como establece Moreno Ocampo, el concepto de transparencia tiene dos elementos: información sobre lo que realmente ocurre y marcos conceptuales para comprender esa información. La relación triangular está dada entre la sociedad, los funcionarios que poseen autoridad o manejan fondos públicos, y las personas que se relacionan con esos funcionarios. (Moreno Ocampo, L., 1993)

En la administración pública, la transparencia suele estar vinculada con un gobierno más confiable, responsable y abierto (Hood, 2006; Meijer, 2009). La transparencia se refiere al grado en que una organización provee información sobre sus procesos internos, decisiones y desempeño (Curtin y Meijer, 2006; Gerring y Thacker, 2004; Welch y Wong, 2001). Heald (2006) identifica tres diferentes dimensiones de la transparencia: toma de decisiones, contenido de las políticas y resultados de las políticas. En relación a los indicadores de desempeño SEA (Service Efforts and Accomplishments) publicados por la

Governmental Accounting Standards Board (GASB), las dimensiones identificadas por Heald referidas a la toma de decisiones y contenido de las políticas pueden vincularse con los indicadores de medidas de los esfuerzos de servicio, mientras que la dimensión relacionada con los resultados de las políticas puede reflejarse en los indicadores de medidas de los logros de los servicios.

Es importante destacar el rol que juega la tecnología en la transparencia. Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTICs) permiten a las agencias gubernamentales una manera más fácil de proveer información a los ciudadanos y a otras partes interesadas (Bimber, 1999; Jun and Weare, 2010; La Porte et al., 2001; Musso and Weare, 2001; Tolbert and Mossberger, 2006; Welch and Fulla, 2005; West, 2004). Entonces, los diferentes niveles de gobierno, pueden buscar la transparencia a través de la publicación de los indicadores de desempeño SEA mediante las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

La relación entre la transparencia y la participación del gobierno no está bien articulada en la literatura (Welch, 2012). Frecuentemente, se considera que la transparencia y la participación operan una al lado de la otra. Sin embargo, en la era de Internet, el cambio en la magnitud de la divulgación de información puede superar el cambio en el nivel de gobierno participativo. Según un estudio realizado en Europa (Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores, F.; 2012), la mayor parte de los gobiernos locales están utilizando la tecnología e Internet para mejorar los niveles de transparencia pero, en general, su uso para promover la participación se encuentra en sus primeros estadios de desarrollo a nivel local.

La transparencia y las nuevas formas de accountability se han destacado como elementos clave del buen gobierno (Kim et al., 2005). Varios autores han resaltado el potencial de internet para mejorar la interactividad, transparencia y apertura de las entidades del sector público y promover nuevas formas de accountability (Demchak et al., 2000; Cyberspace public Research Group –CyPRG, 2001; La Porte et al., 2002; Drüke, 2007), todos los cuales son considerados como valores positivos para aumentar la confianza de los ciudadanos en los gobiernos (Demchak et al., 2000; Kim et al., 2005).

Es posible distinguir entre las dos construcciones (transparencia y participación) en función al nivel de interacción que el tomador de decisiones tiene o intenta tener con las partes interesadas. La transparencia es definida como la activa difusión de información por una organización que permite a los actores externos monitorear y evaluar su funcionamiento interno, decisiones y desempeño (Grimmelikhuisen y Welch, 2012). En general, este es un proceso de comunicación en un solo sentido en que la organización provee información a otras partes interesadas. La participación es definida como la contribución de una o más partes interesadas en el proceso de decisión o política de manera tal que el aporte de la parte interesada es considerado durante el proceso de toma de decisiones y tiene influencia en el resultado de la decisión (Bickerstaff y Walker, 2001; Roberts, 1997, 2004; Rowe y Frewer, 2000). Generalmente, esto es un proceso de comunicación en dos direcciones en donde la parte interesada es considerada un participante del proceso de decisión (Welch and Fulla, 2005).

La transparencia y la participación tienen fuertes fundamentos normativos: en general la gente suele creer que más es mejor. Más información es importante para los ciudadanos y otras partes interesadas para entender cómo sus impuestos son gastados y ayudar a tomar decisiones sobre a quién apoyar en las próximas elecciones (Etzioni, 2010). Asimismo, las decisiones del gobierno se espera que reflejen los intereses y necesidades de las partes relacionadas, y la participación es un componente importante de ese proceso (O'Connor et al., 2000).

Es probable que las organizaciones públicas sean estratégicas respecto a la transparencia y participación. La relación entre estos dos conceptos depende de diferentes factores organizativos y ambientales. El contexto político de las organizaciones públicas requiere administradores que simultáneamente aborden las demandas políticas externas y mantengan suficiente control para llevar a cabo las tareas requeridas por la agencia (Bozeman y Straussman, 1990). Debido a que la transparencia y la participación son dos medios potencialmente diferentes de comunicación y transmisión de información, es probable que los administradores utilicen diferentes combinaciones de ambas dependiendo del contexto de la organización.

La transparencia y la participación actúan como dos mecanismos para mitigar los efectos del problema del principal-agente. La teoría de la agencia sostiene que un principal acuerda un contrato con un agente para conducir una actividad que beneficia al principal, pero es costoso para el agente llevarla a cabo. (Laffont and Mordimort, 2002; Mitnick, 1975; Moe, 2006; Pratt y Zeckhauser, 1991). Esto es así dado que los contratos son complejos, la observación y monitoreo de los agentes es difícil, y los objetivos del principal y el agente difieren.

Cuando la actividad del agente es difícil de observar y monitorear, la información asimétrica, un desequilibrio en la cantidad o calidad de la información a la que acceden las dos partes, puede ocurrir (Laffont and Mordimort, 2002; Mitnick, 1975; Moe, 2006). Ocurre que los principales no pueden determinar si el agente ha llevado a cabo la actividad para la que fue contratado. Los agentes se resisten a la provisión de información, y prefieren minimizar la respuesta incierta por partes interesadas externas. Por lo tanto, aunque un agente pueda comprometerse con un contrato que sirva a los objetivos del principal (es decir, procesos democráticos abiertos), la asimetría de información proporciona poder discrecional al agente y le permite perseguir sus propios intereses. Las partes interesadas externas (los ciudadanos) son principales que tienen un contrato con el gobierno para desarrollar programas, establecer políticas y proveer servicios que respondan a los mejores intereses del público. Sin incentivos o desincentivos que aumenten la disposición del agente a proveer información, el agente puede no cumplir con el contrato y, consecuentemente, no cumplir con los objetivos del principal. Este problema se llama riesgo moral.

Para protegerse de esto, los ciudadanos y otras partes interesadas demandan más información, y más acceso a una inclusión en el proceso decisorio como un medio para responsabilizar al gobierno del contrato. Es probable que la transparencia y la participación representen dos mecanismos diferentes a través de los cuales las organizaciones públicas puedan responder a las partes interesadas, demostrar apertura y satisfacer las demandas de responsabilidad.

Las investigaciones sobre transparencia y gobierno abierto usualmente apuntan a dos factores críticos de éxito (Bertot, et al., 2010): una cultura de transparencia incorporada dentro del sistema de gobierno y un factor de "preparación" para la transparencia, esto es, factores como penetración de la tecnología, el nivel de capacidades tecnológicas de las agencias gubernamentales, y la disponibilidad de la tecnología social de la población

5. MARCO NORMATIVO

La transparencia es un elemento que está presente en las diferentes normas que regulan la actividad de los entes públicos. En la Provincia de Buenos Aires, el sistema de control se estructura, según su jerarquía, por las siguientes normas:

a) Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

La Constitución de la Provincia es la norma de mayor jerarquía y establece un sistema de control sobre la gestión económica-financiera del sector público provincial. En su artículo 159 establece que la Legislatura dictará la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, órgano responsable del control de las cuentas de las rentas públicas tanto provinciales como municipales.

En el artículo 12 se establece que: "Todas las personas en la Provincia gozan, entre otros, de los siguientes derechos: ... 4) A la información y a la comunicación". En el art. 192, hace referencia a las atribuciones del Régimen Municipal y, en el artículo 193, detalla: "Las atribuciones expresadas tienen las siguientes limitaciones: 1. Dar publicidad por la prensa a todos los actos, reseñándolos en una memoria anual, en la que se hará constar detalladamente la percepción e inversión de sus rentas".

b) Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto N.º 6769/58.

En su artículo 165 expresa que "Corresponde al Departamento Ejecutivo: ... 3) Practicar balances trimestrales de tesorería y de comprobación y saldos, y darlos a conocer fijando un ejemplar en el tablero para publicidad que toda Municipalidad deberá habilitar en su sede ... 6) Publicar semestralmente a efectos de informar a la población, en un diario o periódico de distribución local, durante tres (3) días, una reseña de la situación económica-financiera de la Municipalidad y de sus programas de servicios; unidades de servicios prestados, costos y recursos con los que se financiaron, y anualmente, la Memoria General, en la forma que determine la reglamentación."

Asimismo, en el artículo 176 establece "De no haber diarios y/o periódicos en la localidad, el balance y demás publicaciones, se fijarán solamente en el local de la Municipalidad y Juzgado de Paz."

c) Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

En su artículo 153 establece "El gobierno municipal tiene la obligación de dar a publicidad todos sus actos y anualmente reseñarlos en una memoria detallando las rentas percibidas y la inversión de las mismas, según las modalidades impuestas por el Art. 193 inciso 1º de la Constitución de la Provincia y el Art. 165 inciso 6º de la Ley Orgánica de las Municipalidades".

d) Ley de Administración Financiera N° 13767/08

En su artículo 1º define el objetivo y alcance de la ley, indicando "La presente ley establece y regula la Administración financiera y el sistema de control de la Administración General del Estado provincial".

En su artículo 2º define que, entre otros principios, la gestión de la Administración Financiera se ajustará a la Transparencia y publicidad de los actos y de los resultados de la gestión.

e) Ley 15.000 y Decreto 899/18.

La ley 15.000, en su artículo 1º establece: "La presente ley tiene por objeto regular el sistema de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del sector

público de la Provincia de Buenos Aires.”. Y en su artículo 16 estipula: “Las Declaraciones Juradas Patrimoniales Públicas serán de libre accesibilidad. Las Autoridades de Aplicación establecerán la modalidad y condiciones de publicidad, respetando la normativa sobre protección de datos personales.”

6. VINCULACIÓN DEL MARCO NORMATIVO CON LA REALIDAD

Tomando como ejemplo para esta investigación los Municipios de Provincia de Buenos Aires, a partir de sus páginas Web, se ha relevado la información disponible en ellas y, en particular, si dicha herramienta es usada para volcar información que exige la normativa detallada y propicie así la transparencia.

A partir de ello, se denota que de los 135 municipios, solo 16 publican las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y agentes del sector público, como lo exige la ley 15.000.

En 58 de los municipios se publica, en su página web, bajo la denominación “Gobierno Transparente” o “Gobierno Abierto”, información sobre la situación económico-financiera de diferentes períodos.

Por otro lado, si bien 49 municipios efectúan una descripción de sus objetivos de gestión, ninguno de ellos cuenta con una herramienta para poder medir el cumplimiento de esos objetivos.

7. CONCLUSIONES

La presente investigación presenta una revisión de la literatura relacionada con la transparencia en la gestión pública y la participación de la ciudadanía. Asimismo, se presentan resultados parciales que buscan determinar si los entes públicos utilizan Internet para dar a conocer información sobre su gestión como forma de transparentar su actuación. Se ha tomado como muestra para la investigación los Municipios de la Provincia de Buenos Aires y, como fuente de información, se analizaron sus páginas webs institucionales.

En general, se ha encontrado un muy bajo grado de cumplimiento en la presentación de información requerida por la normativa. En este sentido, de los 135 municipios, solo 16 publican las declaraciones juradas patrimoniales, y no todos lo hacen cumpliendo con las formalidades exigidas por la ley. En algunos casos, la información es parcial o referida solo al ejecutivo municipal.

Una cuestión para destacar es que en 58 municipios se publica, en su página web, un enlace bajo la denominación “Gobierno Transparente” o “Gobierno Abierto”, donde la información que se encuentra se refiere principalmente a la situación económico-financiera de distintos ejercicios, información de publicación obligatoria para estos entes según surge de las leyes descriptas previamente.

En cuanto a los objetivos de la gestión, elemento fundamental para evaluar la actuación del ente bajo análisis, solo 49 de ellos cuentan con este dato y en ningún caso se explicitan indicadores que nos permitirían realizar una evaluación del cumplimiento de los objetivos. En general, solo se publican las tareas que se están realizando o se desarrollaron (pavimentación, saneamiento, ampliación de los CAPS, entre otras) sin relacionarlo con los objetivos que plantean.

Se concluye sobre la importancia de la medición de la gestión y su conocimiento por parte de los distintos interesados y se percibe, de manera preliminar, la escasa emisión de información que, en general, no es de buena calidad debido a, por ejemplo, la heterogeneidad, falta de sistematicidad e integridad.

8. BIBLIOGRAFÍA

Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government information quarterly*, 29(2), 123-132.

Carta Iberoamericana de Gobierno electrónico (2007). IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

Constitución de la Provincia de buenos Aires. (1994)

Etzioni, A. (2010). Is transparency the best disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, 18(4), 389-404.

EUROPEAN COMMISSION (2009). Public Services 2.0: The Impact of Social Computing on Public Services. JRC Scientific and Technical Reports

Friis, C. S., Demchak, C., & LaPorte, T. (2000). Webbing governance: National differences in constructing the face of public organizations. In *Handbook of public information systems*. Marcel Dekker Incorporated.

GASB (1997): Report on survey of state and local government use and reporting of performance measure. First Questionnaire Results, Norwalk, CT: GASB

GASB (2018): Concepts Statement Nro. 2, Service Efforts and Accomplishments Reporting. Recuperado de <http://www.gasb.org/>

GASB (2018). What's happening in sea performance reporting. Recuperado de <http://www.seagov.org/>

Grimmelikhuijsen, S. G., & Welch, E. W. (2012). Developing and testing a theoretical framework for computer-mediated transparency of local governments. *Public administration review*, 72(4), 562-571.

Heald, D. A. (2006). Varieties of transparency. In *Transparency: The Key to Better Governance? Proceedings of the British Academy 135*. Oxford University Press.

Hood, C., & Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance?* (Vol. 135). Oxford University Press for The British Academy.

Kim, P. S., Halligan, J., Cho, N., Oh, C. H., & Eikenberry, A. M. (2005). Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*, 65(6), 646-654.

Laffont, J. J., & Martimort, D. (2009). *The theory of incentives: the principal-agent model*. Princeton university press.

Ley Orgánica de las Municipalidades, Decreto-Ley N.º 6769/58

Ley de Administración Financiera de la Provincia de Buenos Aires N° 13767/08

Ley 15.000, Decreto 899/18.

Lizcano Alvarez, J. (2013) Transparencia. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. N° 3, Septiembre 2013, pp-160-166

Meijer AJ (2009). Understanding computer-mediated transparency. *International Review of Administrative Sciences* 75(2): 255–269.

Mitnick, B. M. (1975). The theory of agency. *Public Choice*, 24(1), 27-42.

Moreno Ocampo, L. (1993) En defensa propia, Editorial sudamericana. Buenos Aires.

OECD. (2003). The e-government imperative: main findings. Paris: OECD

OECD (2009). Focus on Citizens. Public Engagement for better policy and services. Paris: OECD.

Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

Welch, E. W. (2012). The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 93-115.

Zeckhauser, R. J. (1991). *Principals and agents: The structure of business*. J. W. Pratt (Ed.). Harvard Business School Press.