



IERAL

Fundación
Mediterránea

Documento de Trabajo

Año 27 – Edición Nº 213 – 20 de Diciembre 2021

Transparencia en administraciones municipales de Argentina en 2021

Marcelo Capello, Vanessa Toselli y Paula González

mcapello@ieral.org vtoselli@ieral.org pgonzalez@ieral.org

Se agradece a la Lic. Anabela M. Zabala su colaboración en la sistematización de datos.

Edición y compaginación
Karina Lignola y Fernando Bartolacci



IERAL Córdoba
(0351) 473-6326
ieralcordoba@ieral.org

IERAL Buenos Aires
(011) 4393-0375
info@ieral.org

Fundación Mediterránea
(0351) 463-0000
info@fundmediterranea.org.ar

Índice

TRANSPARENCIA EN ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DE ARGENTINA EN 2021.....	3
INTRODUCCIÓN	4
METODOLOGÍA PARA MEDIR TRANSPARENCIA EN MUNICIPIOS DE ARGENTINA	6
RESULTADOS OBTENIDOS	9
Diagnóstico de principales municipios en cada provincia en 2021	12
Diagnóstico comparado con 2020.....	25
COMENTARIOS FINALES.....	27

TRANSPARENCIA EN ADMINISTRACIONES MUNICIPALES DE ARGENTINA EN 2021

Por Marcelo Capello, Vanessa Toselli y Paula González

- En este trabajo se realizó un análisis de 52 indicadores de transparencia en sitios web gubernamentales, para conocer la posición relativa de 70 municipios de Argentina. Se tomaron en consideración los tres municipios más poblados de cada provincia-según el Censo Nacional 2010- y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Los resultados obtenidos en 2021 posicionan en primer lugar del índice de transparencia a Ciudad Autónoma de Buenos Aires, seguido de la Ciudad de Córdoba, Godoy Cruz (Mendoza) y Ciudad de Santa Fe. Sin embargo, el 57% de los municipios bajo análisis, retrocedieron en materia de transparencia si se compara su desempeño con el de 2020.
- Las localidades mejor posicionadas, resultan en su gran mayoría las ciudades cabeceras, ubicándose por encima de los otros municipios tomados en consideración. A nivel provincial, las provincias más transparentes se ubican en el centro del país, quedando relegadas las jurisdicciones del norte y sur del país.
- En términos generales, los resultados son bajos ya que el promedio general obtenido por el total de municipios relevados, alcanza el 24% de los indicadores previstos por la metodología. Si se analiza por ejes, el promedio alcanzado por los municipios en cada eje, cubre en la mayoría de los ejes entre el 20 y 30% de los indicadores examinados. El peor desempeño es en el eje Contrataciones y Licitaciones donde en promedio los municipios sólo alcanzan a satisfacer el 13% de los indicadores que lo componen. Por el otro lado, en las áreas correspondientes a Autoridades y Órganos de Gobierno se observan los mejores resultados en promedio con el 30% y 32% de cumplimiento de los indicadores examinados.
- Por otra parte, se advierte en los ejes de Rendición de Cuentas, Presupuesto, Contrataciones y Licitaciones y Participación, la existencia de al menos un municipio alcanzando el máximo puntaje posible a obtener. Mientras que, en Comunicación institucional, el municipio con mejor desempeño sólo cubrió el 65% de los indicadores examinados en este eje. En el resto, los municipios con mejor desempeño alcanzaron entre el 70 y 80% de lo previsto por la metodología.

- Aparecen iniciativas destacables en materia de Gobierno Abierto en diferentes municipios, que pueden ser replicadas (en la mayoría de los casos), e implicarían avances en la gestión local.
- En el análisis evolutivo, se observa que si bien el porcentaje de municipios que empeoró respecto del año anterior predomina (57%), éste es menor al del año pasado en comparación con 2019 (70%). A nivel de ejes, los mayores retrocesos de desempeño se han dado en Participación Ciudadana, Información general y Órganos de gobierno. En tanto, que en los ejes de Autoridades, Rendición de Cuentas y Presupuesto se dan los mayores porcentajes de municipios con mejoras respecto del año anterior, aunque bajos (entre 31% y 36%).
- En algunos municipios, la información no se encuentra directamente disponible, pero existen los canales para solicitarla a las entidades de gobierno. Mientras que, en otros, no se encuentra identificada y de fácil acceso, lo cual constituye también una barrera de acceso para la ciudadanía. Si bien esta situación es preferida a la desinformación, se recomienda migrar hacia mecanismos de consulta que reduzcan (o eliminen) las interacciones innecesarias entre el sector público y la ciudadanía. En esta línea, aparecen municipios que no poseen página web oficial, sino que canalizan consultas y reclamos a través de redes sociales o canales informales, los cuales poseen importantes limitaciones tanto en lo que refiere al potencial de comunicación como al acceso y la credibilidad que le otorgan a la sociedad civil.

INTRODUCCIÓN

La transparencia y rendición de cuentas se constituyen como pilares básicos de las nuevas formas de gobernanza. En este sentido, las herramientas digitales y las tecnologías de información y comunicación se ubican como aliados claves para fortalecer los vínculos con la ciudadanía, ya sea a través de la prestación de servicios tradicionales, la respuesta a trámites e inquietudes, como así también la notificación de avisos y novedades del sector público hacia la población en su conjunto (o hacia públicos específicos).

Es así que, en todos los niveles de gobierno, aparecen demandas concretas en esta dirección, y avances específicos, dependiendo de qué tan consolidada esté la temática en la agenda local. Para su seguimiento, control y correcta evaluación, resulta relevante contar con indicadores concretos, de valoración objetiva, cuya publicación sea regular, que permitan dar cuenta de la posición relativa de cada jurisdicción, como así también su evolución en el tiempo. En esta instancia, el enfoque desarrollado se

centra en la transparencia de los gobiernos subnacionales, siguiendo la metodología propuesta por la Universidad Autónoma de Barcelona, haciendo hincapié en la disponibilidad de información que facilitan los medios electrónicos oficiales de determinados gobiernos locales.

La emergencia sanitaria, ha impuesto nuevas urgencias en cuanto a la forma de hacer política, como así también respecto de los tiempos y formas de la comunicar a la sociedad civil. De igual manera, se han visibilizado aquellas fortalezas y debilidades de los gobiernos locales, en cuanto a la modernización, digitalización y transparencia ciudadana, que podrían resolverse con líneas claras de acción. Es por esto que, el relevamiento llevado a cabo que da sustento al presente estudio cobra especial relevancia para el análisis y posterior desarrollo de planes para avanzar de manera eficaz y certera en esta área.

Para 70 municipios de la República Argentina, se analizaron 52 indicadores de transparencia, para conocer su posición relativa respecto de otras administraciones, realizando primero un análisis a nivel de provincias (con sus principales 3 municipios en materia poblacional), y luego presentando la información individualizada de cada una de las localidades bajo consideración.

El informe se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se presenta la metodología utilizada para realizar las mediciones en los gobiernos locales de Argentina. En la tercera sección, se presentan los resultados para el corriente año, comparándolos con el desempeño de los gobiernos seleccionados en 2020. Por último, un comparativo de los resultados de este año con el desempeño de los gobiernos seleccionados en las ediciones anteriores (2020 y 2019), y se introducen algunas conclusiones y reflexiones finales.

METODOLOGÍA PARA MEDIR TRANSPARENCIA EN MUNICIPIOS DE ARGENTINA

La metodología aplicada en el presente trabajo está basada en la herramienta Infoparticipa del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona¹. A partir de ésta, se realizó una selección y adaptación de los indicadores aplicados al caso ecuatoriano² en diferentes aspectos en función de su aplicación a 70 municipios de diferentes provincias de la República Argentina.

La metodología se enfoca en evaluar la disponibilidad y accesibilidad de información provista por los sitios web oficiales de los municipios, a partir de los cuales se relevan diferentes aspectos relativos a la transparencia, puntuándolos de acuerdo a la cantidad y calidad de información disponible. Los 52 indicadores relevados responden a diferentes ejes dependiendo del carácter de lo comunicado: 1) autoridades, 2) órganos de gobierno, 3) rendición de cuentas, 4) presupuesto, 5) contrataciones y licitaciones públicas, 6) comunicación institucional, 7) información general y 8) participación ciudadana. A partir de este agrupamiento, la cantidad y distribución de indicadores relevados para cada uno de los ejes se presenta en el esquema 1. Dado que la metodología tomada como referencia pondera en igual manera a cada uno de los 53 indicadores (52 en este caso, por haber eliminado el indicador 27), el peso relativo de cada eje responde a la cantidad de indicadores que han sido considerados en su interior, tal como se presenta en el siguiente esquema.

¹ <http://mapainfoparticipa.com/index/home/4>

² Resultados visibles en Rodríguez-Navas (2018), disponible en: https://www.researchgate.net/publication/330864817_La_transparencia_de_los_municipios_de_ecuador_en_sus_sitios_web_metodologia_y_resultados

Figura 1. Cantidad de indicadores relevados por categoría de análisis y vínculo con la metodología original



Fuente: elaboración propia sobre la base de indicadores elaborados por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Para el eje de autoridades, se tiene en cuenta la disponibilidad de datos acerca de los actuales funcionarios — de gobierno y de la oposición — tales como nombre completo, foto, currículum, agenda institucional asociada, datos de contacto, remuneraciones y declaraciones juradas. Respecto de los órganos de gobierno, se releva la disponibilidad de información acerca de su composición, sus funciones y calendario de trabajo. En cuanto a la rendición de cuentas, se observa la disponibilidad de los respectivos informes como actas de sesiones del Concejo Deliberante, reportes de planes y programas en ejecución. Sobre el presupuesto, los indicadores asociados evalúan la disponibilidad de normas respectivas a la gestión de recursos como el presupuesto vigente y sus modificaciones, ejecución mensual y liquidación correspondiente a ejercicios anteriores o bien la cuenta general. Para contrataciones y licitaciones públicas se releva la información disponible en todas las etapas del proceso, desde la publicación de los llamados vigentes, hasta las contrataciones efectivamente realizadas, modificaciones reglamentarias y valoración del proceso. La comunicación institucional es relevada con indicadores que evalúan la disponibilidad de información relativa a costes y características de campañas publicitarias institucionales en los medios. Asimismo, la información disponible para que la participación ciudadana se haga de manera efectiva se refleja en indicadores que se centran en aspectos como disponibilidad de instrumentos para valoración de servicios, mecanismos de consultas, actas de entes de participación y normas que la regulan. En información general se consideran aspectos geográficos, históricos, climáticos, entre otros.

Al igual que lo realizado en las ediciones anteriores, y en función al incipiente estado de transparencia de gran parte de las jurisdicciones locales, se adaptó el criterio metodológico original (que presenta valoración positiva o negativa —valuado en 1 o 0 respectivamente—), pudiendo cada uno de los 52 indicadores considerados asumir tres valores posibles: 1 en caso de contar con toda la información considerada en la definición del indicador y cumplir con las condiciones básicas de accesibilidad propuestas en la metodología original; 0,5 para las situaciones en donde se disponga de información parcial (pero que cumpla con ciertos requisitos mínimos); y 0 para los casos donde no se disponga en absoluto, o mínimamente, de la información correspondiente al indicador en la web oficial del municipio.

Las condiciones de accesibilidad de la información que debe cumplimentar el diseño de cada sitio web en sus diferentes puntos para obtener la valoración positiva están dadas por dos criterios base: la información debe estar actualizada y debe ser fácilmente localizable, de manera que resulte accesible para la ciudadanía en su conjunto, no debiendo disponer de un conocimiento más allá del básico para poder disponer de los datos.

Una vez asignados los valores para cada uno de los 52 indicadores (0; 0,5 o 1) para los municipios considerados, surge un nuevo indicador resumen para cada una de las localidades, aproximando así el estado de transparencia asociado a los medios facilitados por las TIC. Esto permite comparar la posición relativa de cada gobierno subnacional respecto de otras administraciones, como así también, revisar su evolución en el tiempo, permitiendo a cada localidad posicionarse de acuerdo a la media general de los municipios o bien respecto al promedio correspondiente a localidades de similar tamaño o características, incentivando mejoras en materia de transparencia.

El análisis se realizó para un total de 70 gobiernos subnacionales, correspondientes a los tres municipios más importantes (en materia poblacional) de cada una de las 23 provincias del país, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que representan el 24% de la población nacional, según lo establece el último Censo Nacional (2010). Con esta muestra de localidades, se espera tener un conocimiento más acabado de la situación local, en materia de transparencia y difusión de la información para una mejor interacción con la ciudadanía.

Se presentan en números índices (del 0 al 100) los resultados obtenidos tomando como base, para cada categoría, la máxima distancia observada entre los valores individuales y el mejor desempeño alcanzado en cada eje. Así, se asignó el valor 100 a los municipios con menor grado de transparencia, y 0 a las localidades mejor ponderadas. En el caso de los resultados provinciales, se realizó el promedio simple de los 52 indicadores observados para las 3 jurisdicciones seleccionadas (según el criterio poblacional) a fin de realizar el cálculo del índice general.

Tabla 1. Municipios seleccionados según población Censo 2010

Provincia	Municipio	Población	Provincia	Municipio	Población
CABA	Buenos Aires	2.890.151	Santa Fe	Rafaela	92.945
Córdoba	Ciudad de Córdoba	1.329.604	Río Negro	General Roca	90.653
Santa Fe	Rosario	948.312	Corrientes	Goya	88.300
Buenos Aires	La Plata	787.294	San Juan	Rivadavia	82.641
Buenos Aires	Mar del Plata	593.337	Salta	San Ramón de la Nueva Orán	82.413
Tucumán	San Miguel de Tucumán	548.866	Chubut	Puerto Madryn	81.995
Salta	Ciudad de Salta	521.483	Córdoba	Villa María	79.351
Buenos Aires	Lanús	459.263	Salta	Tartagal	69.225
Santa Fe	Ciudad de Santa Fe	398.927	Tucumán	Banda del Río Salí	68.054
Corrientes	Corrientes	352.374	Tierra del Fuego	Río Grande	66.475
Chaco	Resistencia	291.720	Misiones	Oberá	66.112
Mendoza	Guaymallén	283.803	Misiones	Eldorado	63.931
Misiones	Posadas	277.564	Jujuy	San Pedro de Jujuy	60.420
Jujuy	San Salvador de Jujuy	260.316	Tucumán	Yerba Buena	58.001
Santiago del Estero	Ciudad de Santiago del Estero	252.192	La Pampa	General Pico	57.669
Entre Ríos	Paraná	247.863	Tierra del Fuego	Ushuaia	56.825
Neuquén	Ciudad de Neuquén	231.780	Chaco	Barranqueras	54.715
Formosa	Ciudad de Formosa	222.226	Río Negro	Viedma	53.618
Mendoza	Las Heras	203.666	Formosa	Clorinda	52.837
Mendoza	Godoy Cruz	191.903	Jujuy	Palpalá	52.631
La Rioja	Ciudad de La Rioja	180.995	Santa Cruz	Caleta Olivia	51.733
Chubut	Comodoro Rivadavia	177.038	La Rioja	Chilecito	49.432
San Luis	Ciudad de San Luis	169.497	Corrientes	Paso de los Libres	45.805
Catamarca	San Fernando del Valle de Catamarca	159.703	Neuquén	Cutral-co	36.162
Córdoba	Río Cuarto	158.298	Neuquén	Centenario	34.421
Entre Ríos	Concordia	152.282	Santiago del Estero	Termas de Río Hondo	32.166
San Juan	Rawson	114.368	Catamarca	Valle Viejo	27.242
Río Negro	San Carlos de Bariloche	112.887	Santa Cruz	Pico Truncado	20.889
San Luis	Villa Mercedes	111.391	Formosa	Pirané	20.335
Entre Ríos	Gualeguaychú	109.461	San Luis	Merlo	17.084
San Juan	Ciudad de San Juan	109.123	Catamarca	Santa María	17.030
Santiago del Estero	La Banda	106.441	La Rioja	Arauco	15.418
La Pampa	Santa Rosa	103.241	La Pampa	General Acha	12.583
Chubut	Trelew	99.430	Tierra del Fuego	Tolhuin	2.626
Chaco	Presidencia Roque Saez Peña	96.944	Total		15.111.276
Santa Cruz	Río Gallegos	95.796			

Fuente: elaboración propia.

RESULTADOS OBTENIDOS

Se exhiben a continuación los resultados obtenidos para 70 municipios argentinos, los tres municipios más importantes en materia poblacional de cada una de las provincias de la República Argentina (según el último Censo Nacional), y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para el año 2021. Posteriormente, se hace una mención comparada de la evolución en la transparencia de los diferentes municipios bajo análisis, respecto de los resultados obtenidos en 2019 y 2020.

Para poder realizar un diagnóstico más ajustado de la realidad local, se realizó la comparación con el máximo valor observado, para cada uno de los ejes bajo análisis, y se efectuó una normalización de esa información para dotarlo de mayor representatividad. De esta manera, se calculan las 'distancias' existentes entre la puntuación obtenida por cada localidad en cada uno de los temas y el mejor desempeño a nivel local. Se toma como indicador base la falta de transparencia

(considerada como la distancia de cada indicador al mejor resultado observado), siendo 100 el peor desempeño posible y 0 el mejor.

Tabla 1. Índice de transparencia municipal. Mejor valor =0. Peor valor =100

Posición	Municipio	Índice
1	Buenos Aires	0
2	Ciudad de Córdoba	16
3	Godoy Cruz	29
4	Ciudad de Santa Fe	37
5	Rosario	38
6	La Plata	44
7	Paraná	44
8	Ciudad de Neuquén	45
9	Santa Rosa	45
10	Concordia	47
11	Mar del Plata	47
12	Rafaela	48
13	General Pico	49
14	Guaymallén	49
15	Ciudad de San Juan	52
16	Corrientes	52
17	Villa María	52
18	Ciudad de La Rioja	53
19	San Fernando del Valle de Catamarca	56
20	San Salvador de Jujuy	56
21	Ciudad de Salta	57
22	Puerto Madryn	57
23	General Acha	58
24	Posadas	58
25	Río Cuarto	58
26	Río Grande	58
27	Oberá	61
28	Viedma	61
29	Comodoro Rivadavia	62
30	San Carlos de Bariloche	62
31	Merlo	65
32	San Miguel de Tucumán	66
33	Trelew	68
34	Ciudad de San Luis	69
35	Tolhuin	70

Fuente: elaboración propia.

Tabla 1. Índice de transparencia municipal. Mejor valor =0. Peor valor =100 (Continuación)

Posición	Municipio	Índice
36	Ushuaia	70
37	Lanús	71
38	Las Heras	71
39	Rawson	71
40	Villa Mercedes	71
41	General Roca	73
42	Cutral-co	74
43	Presidencia Roque Saenz Peña	74
44	San Pedro de Jujuy	74
45	Goya	75
46	La Banda	75
47	Río Gallegos	75
48	Tartagal	75
49	Gualeguaychú	79
50	Resistencia	79
51	Termas de Río Hondo	79
52	Eldorado	81
53	Ciudad de Formosa	82
54	Banda del Río Salí	83
55	Barranqueras	84
56	Rivadavia	84
57	San Ramón de la Nueva Orán	84
58	Yerba Buena	86
59	Pico Truncado	87
60	Centenario	88
61	Caleta Olivia	90
62	Ciudad de Santiago del Estero	90
63	Clorinda	91
64	Chilecito	94
65	Pirané	94
66	Paso de los Libres	96
67	Valle Viejo	97
68	Arauco	100
69	Palpalá	100
70	Santa María	100

Fuente: elaboración propia.

Las posiciones relativas para el año 2021, presentan que – por tercer año consecutivo – la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se ubica en primer lugar, con una importante diferencia respecto del resto de las localidades bajo análisis. En segundo lugar, se posiciona la Ciudad de Córdoba, también manteniendo su ubicación en el ranking respecto de las ediciones anteriores, seguida por Godoy Cruz (Mendoza). En el

extremo opuesto, se encuentran los municipios de Arauco (La Rioja), Palpalá (Jujuy) y Santa María (Catamarca).

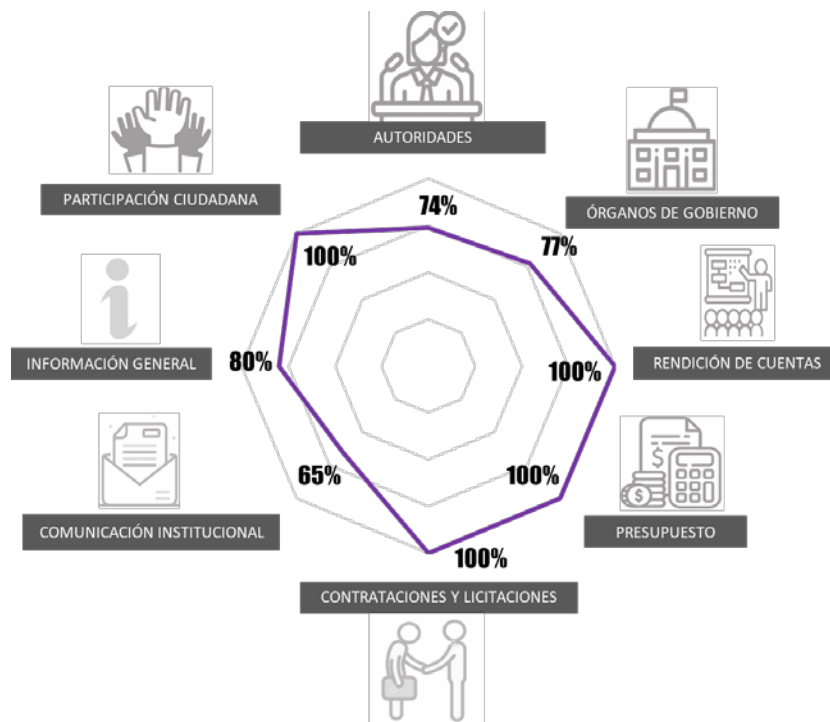
Diagnóstico de principales municipios en cada provincia en 2021

En este apartado se presentan los resultados a nivel agregado por provincia, considerando el promedio de las 3 localidades que la componen. Así, si bien esta puntuación no responde estrictamente al desempeño provincial, permite visualizar el nivel de transparencia medio de las mismas, a través de la performance que tienen las 3 jurisdicciones más pobladas en cada caso.

En una primera instancia, resulta relevante destacar que los resultados evidencian, para todas las localidades analizadas, un nivel de transparencia medio – bajo. Tal es así que, aun los municipios mejor valorados no alcanzan a cubrir tres cuartas partes de los indicadores propuestos en la metodología original.

Si se analiza la performance por indicador, identificando el puntaje máximo obtenido en alguna de las 70 jurisdicciones y el puntaje máximo posible, se observa que en cuatro ejes algún municipio logro alcanzó el puntaje máximo: Rendición de Cuentas, Presupuesto, Compras y licitaciones, y Participación Ciudadana. Con respecto al resto de los ejes, el porcentaje de cobertura ha sido bueno en torno al 74 y 80%; representando el eje de Comunicación institucional donde los municipios con mayor desempeño alcanzaron el 65% de lo previsto por la metodología.

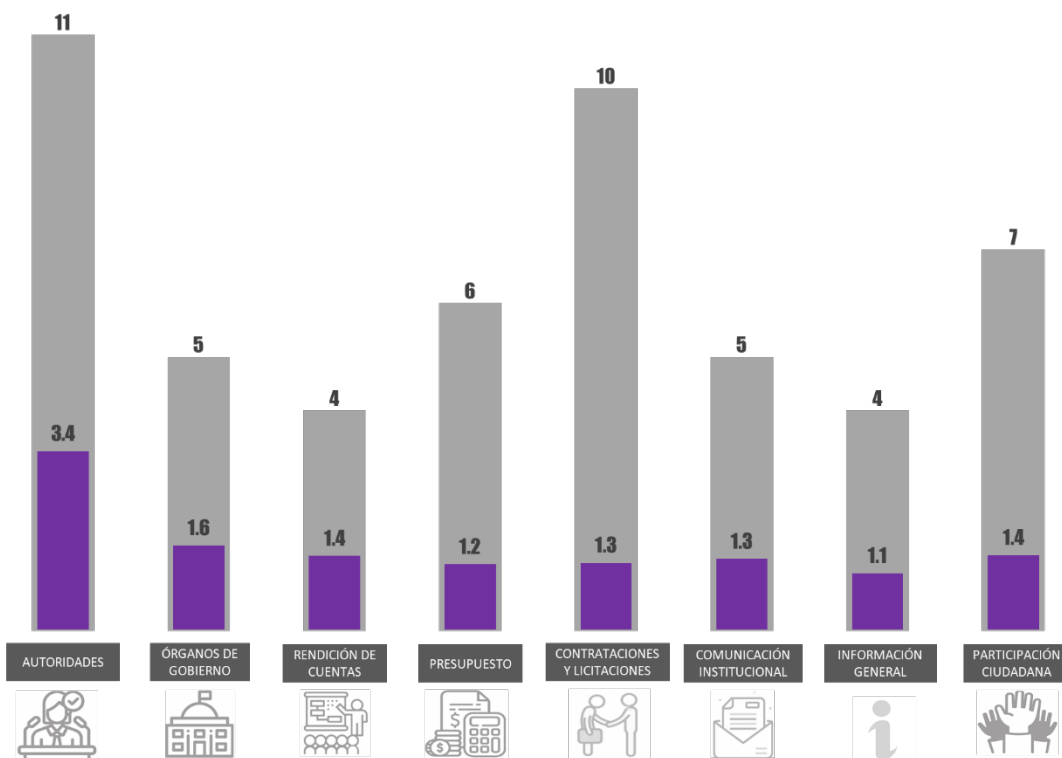
Figura 2. Mejor puntuación alcanzada, por eje de análisis. % respecto del máximo posible.



Fuente: elaboración propia.

En promedio, las localidades argentinas solo cubrieron el 12,7% de los indicadores relevados, con una amplia dispersión según cuál sea el municipio que se tome en consideración. Si bien no existe una correlación directa, por lo general se percibe un mejor desempeño en aquellas localidades cabeceras, por sobre las demás jurisdicciones tomadas en consideración como también, un mejor desempeño en aquellas ciudades con mayor número de habitantes.

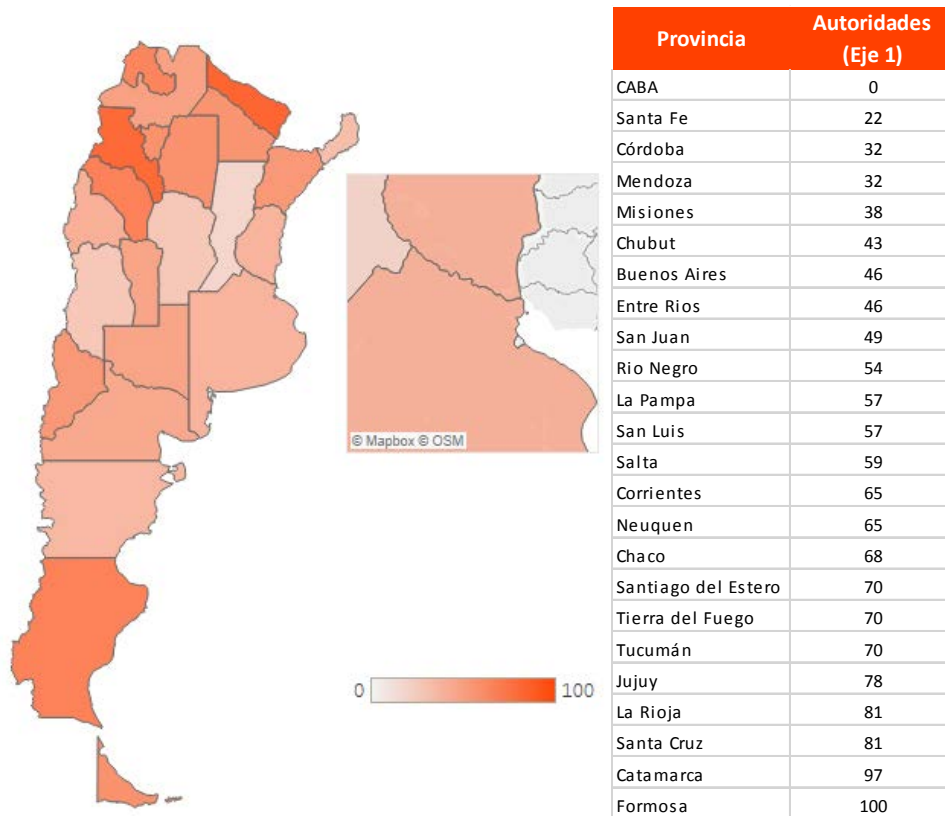
Figura 3. Puntuación promedio alcanzada, por eje de análisis. Promedio simple de las 70 localidades.



Fuente: Elaboración propia

Para el caso del primer eje (Autoridades) se observa un promedio general de 8,5 puntos (sobre un total de 11 indicadores), destacándose la ciudad Godoy Cruz (Mendoza), ciudad de Córdoba y Ciudad Autónoma de Buenos Aires con valoraciones por encima de los 7 puntos. El promedio general en este eje fue de 3,4 sobre 11 indicadores.

Mapa 1. Autoridades (Eje 1) *



Fuente: elaboración propia.

*Nota: colores más oscuros implican un peor desempeño.

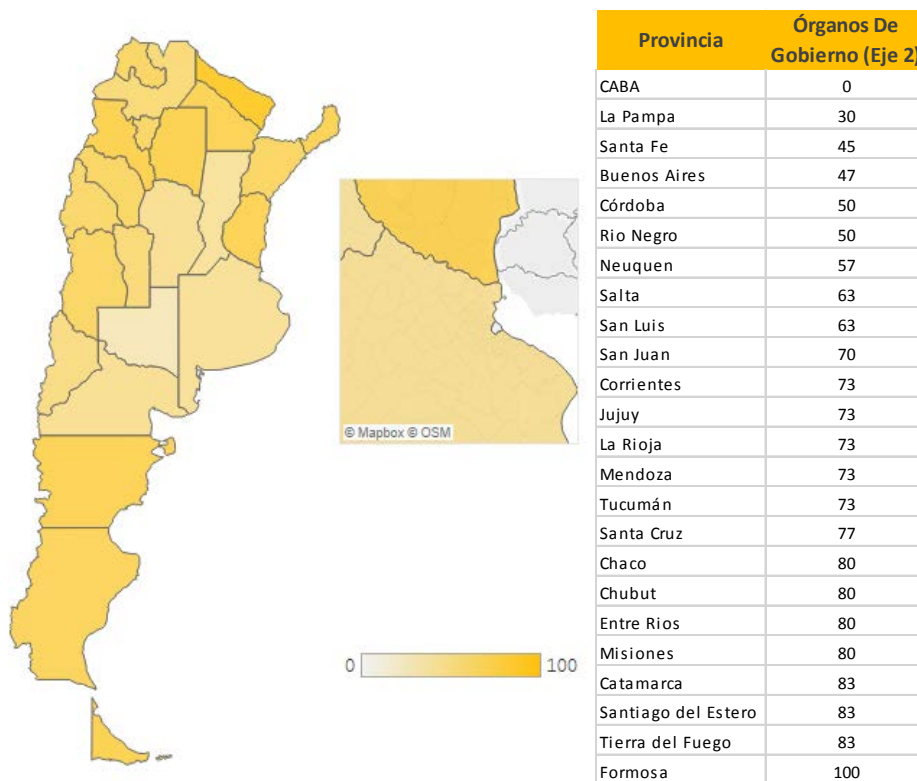
A modo referencial, al ingresar a la página web de la Municipalidad de Godoy Cruz (Mendoza) el usuario encuentra en el Inicio, un icono sobre Gobierno a través del cual el visitante accede a la información de las autoridades del gobierno: Intendente, Secretarías, Honorable Concejo Deliberante y el Juzgado de Faltas. Al acceder a cada uno de ellos, el usuario se encuentra con nombre y apellido, foto, currículum vitae de cada funcionario tanto del oficialismo como de la oposición. En el caso del Intendente, también se accede al Informe Anual de Gestión y el discurso de Apertura de Sesiones Ordinarias del año en curso. Para el caso de los concejales, además se referencia el periodo de mandato con lo cual se puede corroborar la vigencia de los datos. Asimismo, se ofrecen datos de contacto de los concejales (teléfono, correo electrónico y redes sociales) y los integrantes de sus equipos de trabajo. Por otro lado, en la sección de Transparencia del sitio web se puede acceder a las Declaraciones Juradas presentadas por los funcionarios, las cuales se encuentran disponibles en la página web de Ética Pública de la Provincia de Mendoza indicando fecha de presentación

Por otro lado, en la sección de Ciudad Transparente del sitio web de la Municipalidad de Córdoba (de la provincia homónima) se puede acceder vía sección de Datos Abiertos, a los sueldos de los funcionarios. La información se encuentra disponible mensualmente y al seleccionar el dataset se presenta unas notas acerca cómo se definen las variables salariales como básico, total devengado, retenciones de ley, neto y aclaraciones correspondientes. Los datos pueden ser descargados en

formato .xls o .csv. La información se presenta individualizada por nombre y apellido del funcionario, número del Documento Nacional de Identidad, Secretaría a la que pertenece, programa, cargo, edad, género y variables del salario: básico, total devengado, retenciones de ley, neto (que no incluye Ganancias y otros).

En lo que respecta al segundo eje (Órganos de gobierno) destaca la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con puntaje perfecto, seguida por las ciudades de Córdoba, Salta, San Juan, Mar del Plata (Buenos Aires), San Carlos de Bariloche (Río Negro) y Santa Rosa (La Pampa). El promedio general fue de 1,6 sobre 5.

Mapa 2. Órganos De Gobierno (Eje 2)



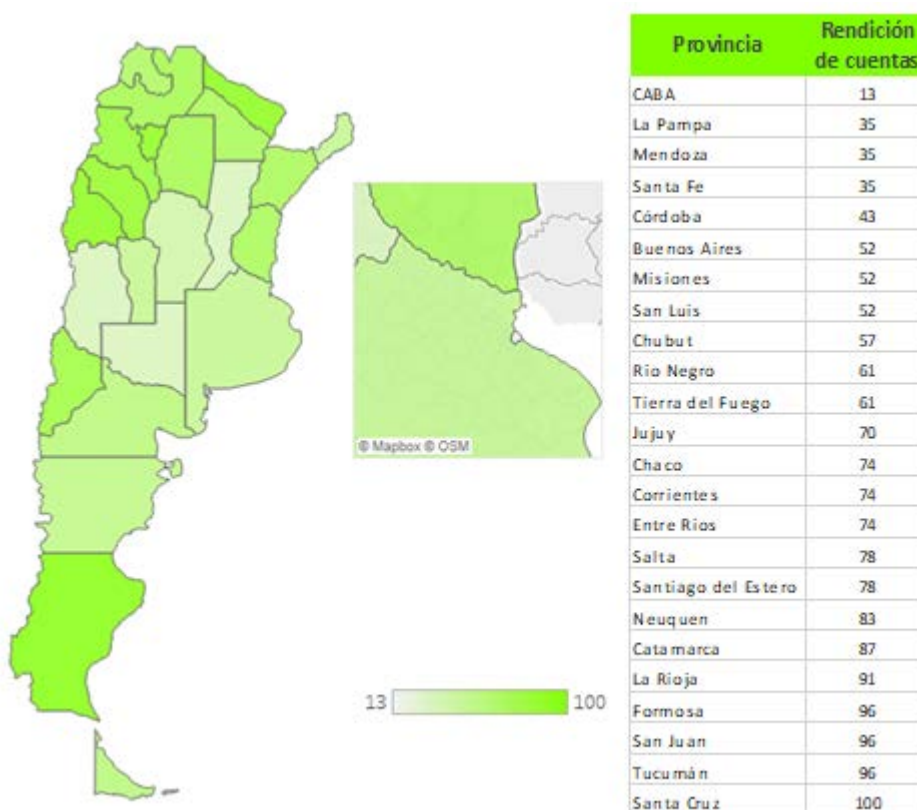
Fuente: elaboración propia.

**Nota: colores más oscuros implican un peor desempeño.*

El municipio de Santa Rosa (La Pampa) ofrece en su página web, en la sección "Institucional", el organigrama del municipio presentado las jerarquías desde el Intendente hasta las subdirecciones indicando nombre y apellido de cada Secretario, Director y Subdirector. Además, al clicar sobre cada funcionario, está disponible información de contacto del mismo como teléfono y correo electrónico. Esta información permite al ciudadano conocer los responsables de cada área y datos de contacto, en caso de necesitar establecer comunicación ante cualquier inquietud o necesidad.

Para el caso de Rendición de Cuentas, que toma en consideración aspectos vinculados a la disponibilidad de informes, actas de sesiones del Concejo Deliberante, reportes de planes y programas de ejecución, el mejor puntaje lo obtuvo Godoy Cruz (Mendoza) alcanzó el puntaje máximo. Destacan también la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la ciudad de Oberá (Misiones). Sólo 13% de los municipios alcanzó a cumplimentar más del 75% de los requisitos evaluados en este eje.

Mapa 3. Rendición de cuentas (Eje 3)



Fuente: elaboración propia.

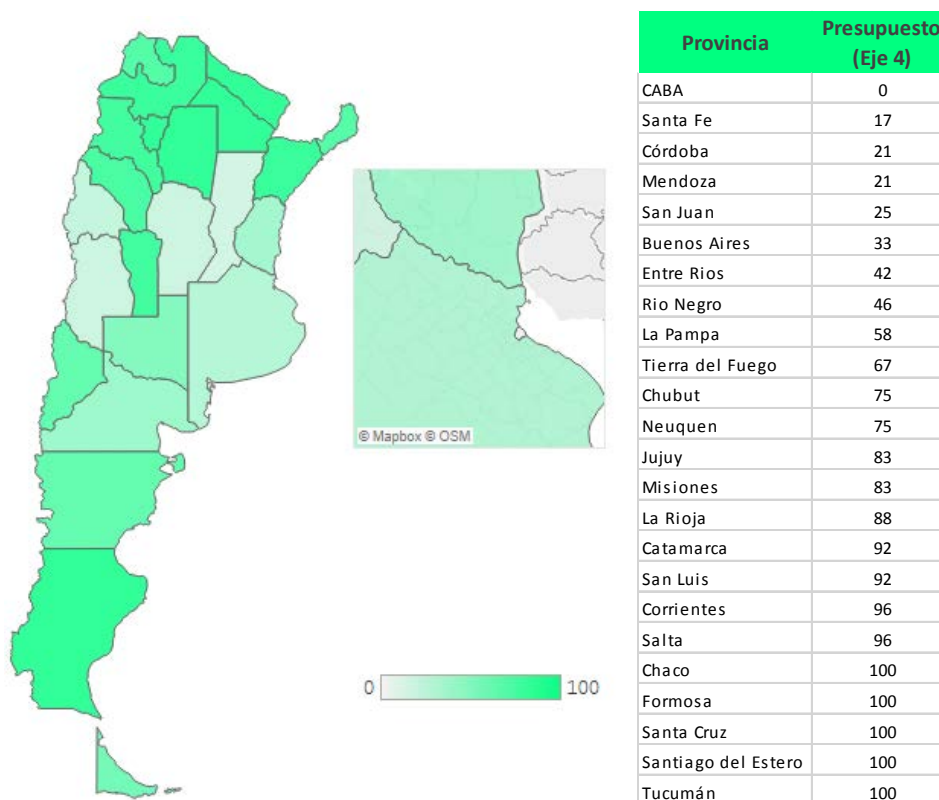
**Nota: colores más oscuros implican un peor desempeño.*

Se destaca nuevamente el municipio de Godoy Cruz, puesto que dispone de una plataforma de monitoreo llamada SUMEN, por el cual los ciudadanos de esa localidad pueden seguir de manera interactiva el avance de las metas y proyectos planificados para la ciudad. Se presentan las metas según ejes de planificación y el estado de la mismas (completada o no completada). Se puede observar el avance de los proyectos correspondientes a cada meta y los reportes de avances con fecha y autor del mismo. También por cada proyecto, está disponible indicadores y su georreferenciación. A la plataforma se accede a través de un link desde el sitio web de la municipalidad en la sección de Transparencia. Allí mismo se puede acceder a los documentos de Plan de Metas del año en curso como también anteriores. Asimismo, se encuentra disponible en esta sección los Informes Anuales de Gestión en formato digital desde 2016 a la fecha.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires además de poner a disposición de los vecinos de la ciudad el Código Urbanístico y de Edificación recientemente reformado (2020) los cuales se pueden consultar online junto a las leyes, anexos, planchetas, decretos y reglamentos; a través de la página web de la ciudad, también ofrece a los vecinos una innovadora herramienta llamada Ciudad 3D. Esta herramienta consiste en una plataforma por la cual el gobierno de la ciudad acerca a sus ciudadanos información sobre la conformación de cada manzana y los trámites de obra vigentes. Esto mejora la experiencia de uso y agiliza la aplicación del Código. Permite visualizar en 3D (tres dimensiones) qué se puede construir en cada barrio de la ciudad.

Respecto de la rendición presupuestaria, que incluye la presentación del presupuesto actual, los presupuestos anteriores, todas las modificaciones realizadas, los indicadores de sostenibilidad financiera, las relaciones presupuestarias respecto de los puestos de trabajo, sobresale Concordia (Entre Ríos) único municipio que alcanzó puntaje perfecto (6). A esta, le siguen en orden de importancia San Carlos de Bariloche (Río Negro), la ciudad de Córdoba y Mar del Plata (Buenos Aires). Del total de 70 municipios, 30 no alcanzaron a cumplimentar ninguno de los instrumentos evaluados, siendo éste donde se observó la mayor cantidad de valores nulos.

Mapa 4. Presupuesto (Eje 4)



Fuente: elaboración propia.

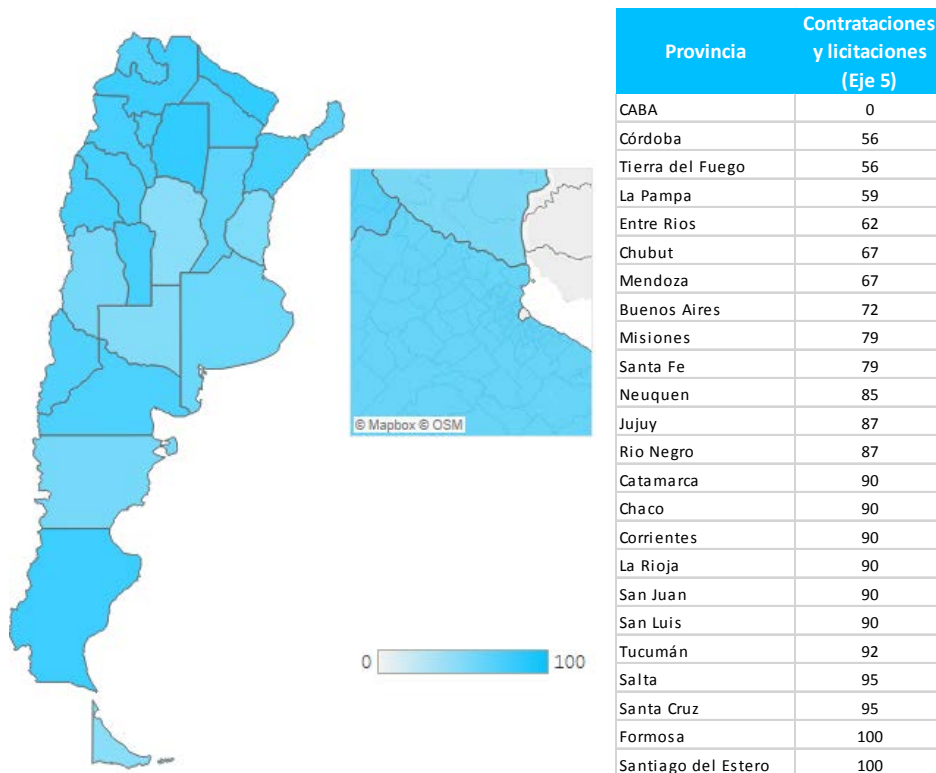
**Nota: colores más oscuros implican un peor desempeño.*

El municipio de Concordia (Entre Ríos) destaca entre el conjunto de municipios del país por la presentación de la información acerca de sus finanzas públicas en el portal de transparencia de su sitio web. Allí exhibe y pone a disposición de sus

ciudadanos el listado toda la normativa referente al presupuesto como las modificaciones, ampliaciones, refuerzos, transferencias y convenios. A su vez, presenta el presupuesto de ingresos y egresos del año en curso acompañado de gráficos. Asimismo, ofrece información anual sobre la ejecución presupuestaria según ingresos, gastos, gastos por finalidad/función y de manera mensual sobre el flujo de la deuda. Por otra parte, también se muestran los saldos de deuda pública acompañada de gráficos acerca de la evolución de la misma en los últimos años expresado en términos nominales. Por último, están disponibles los resultados de los ejercicios de los últimos años y una serie de indicadores económicos relativos a los ingresos (autonomía fiscal), gastos (porcentaje del gasto en personal, de inversión sobre el total), ingresos propios (evolución anual de los recursos municipales y recaudación), ingresos totales (evolución de la recaudación y variación en términos reales), deuda (porcentaje de la deuda sobre los recursos totales y sobre los recursos corrientes), endeudamiento fiscal (capacidad de endeudamiento) y solvencia fiscal (evolución). Estos indicadores se presentan mediante tablas y gráficos.

En lo que respecta a contrataciones y licitaciones los resultados tampoco fueron los mejores, considerando que el valor promedio total es de 1,3 puntos sobre 10. En este caso, 23 municipios tuvieron puntaje igual a 0 al no presentar ninguno de los instrumentos contemplados en este eje. El segundo municipio destacado es Ushuaia (Tierra del Fuego).

Mapa 5. Contrataciones y licitaciones (Eje 5)



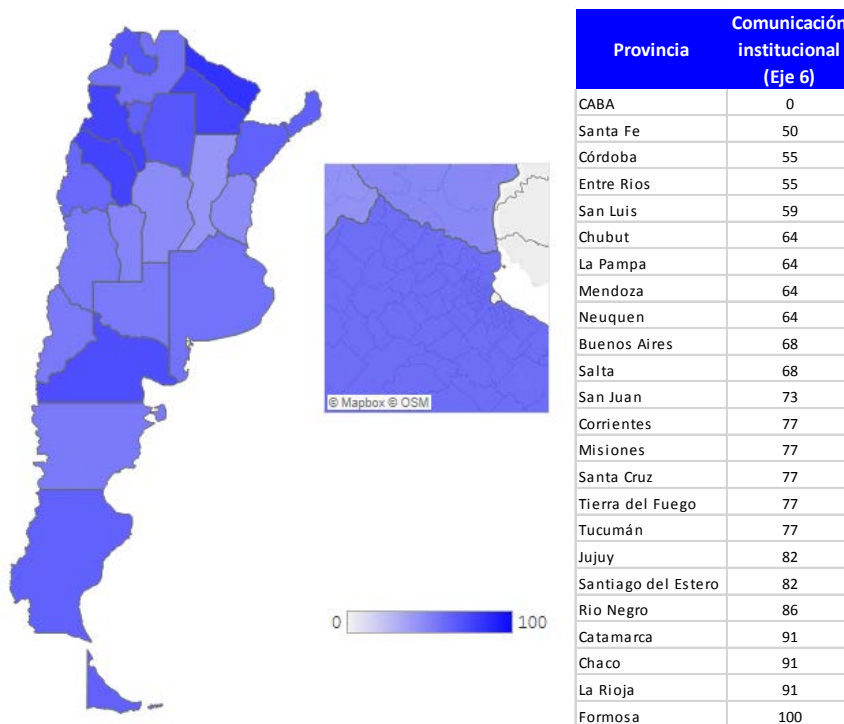
Fuente: elaboración propia.

El Portal Buenos Aires Compras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, constituye una importante herramienta para que los ciudadanos acceden a los procesos de contrataciones y licitaciones llevados a cabo por el gobierno de la Ciudad. En éste los ciudadanos no sólo pueden conocer las licitaciones abiertas con su número de proceso, nombre, tipo de proceso, fecha de apertura, estado y unidad ejecutora; sino también consultar todas las licitaciones a través de distintos filtros (jurisdicción, unidad operativa, rubro, tipo de proceso, estado, proveedor, fecha de apertura o resultado del proceso, entre otros). De igual forma, se encuentran disponibles los actos administrativos por los cuales se aplicaron penalidades y sanciones a proveedores

El municipio de Ushuaia ofrece en su página web en la sección de Licitaciones Públicas, un listado de las licitaciones vigentes donde se puede encontrar el documento con el comunicado del llamado a licitación y también se indica número, año, nombre, fecha de apertura, valor del pliego, fecha de inicio y de fin de presentación de ofertas con horario, y adjunto los anexos. Para los llamados en curso, está disponible un botón para realizar online una oferta completando una serie de datos sobre el oferente y adjuntando la documentación requerida para la oferta en cuestión. Asimismo, está disponible en formato digital la normativa vigente sobre licitaciones y compras para consulta.

En lo que refiere a Comunicación Institucional la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Paraná (Entre Ríos) fueron los municipios con mejor desempeño; mientras que más del 50% de los municipios relevados cumplió satisfactoriamente menos del 25% de los indicadores correspondientes a este eje y el promedio general fue de 1,3.

Mapa 6. Comunicación institucional (Eje 6)



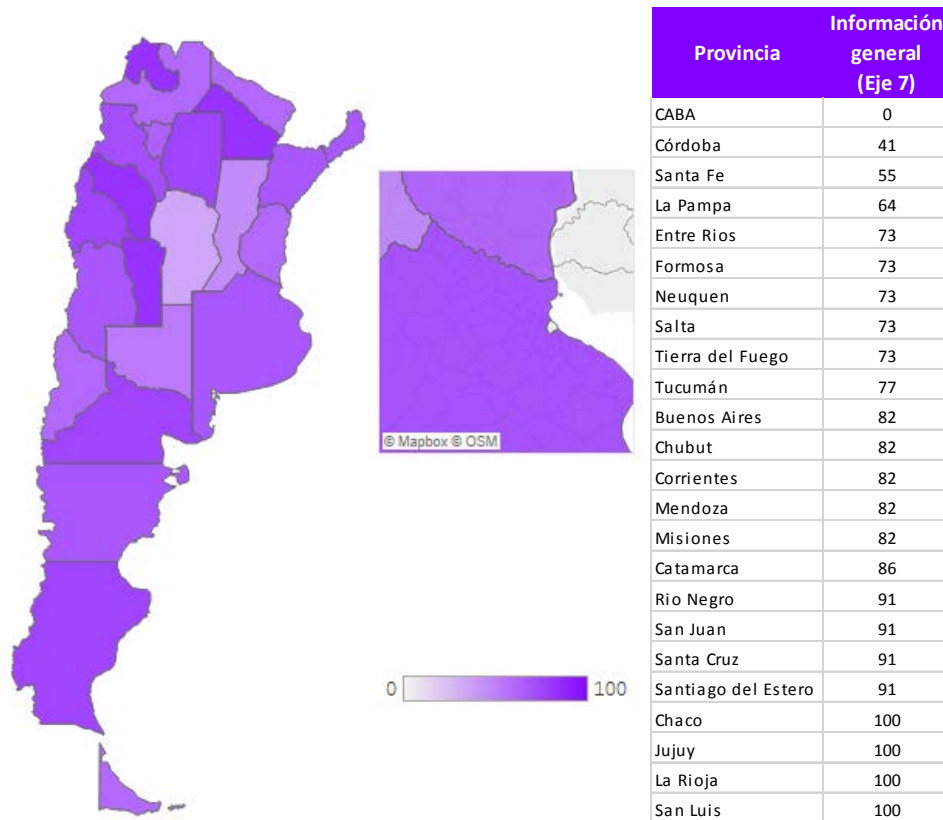
Fuente: elaboración propia.

*Nota: colores más oscuros implican un peor desempeño.

Tanto el municipio como el Concejo Deliberante de la ciudad de Paraná (Entre Ríos) a través de sus respectivos sitios web utilizan distintos canales para comunicar a los ciudadanos de esta localidad sobre las actividades que llevan a cabo en función de sus responsabilidades. En el caso del Poder Ejecutivo, en la sección Noticias se comunica las distintas acciones que lleva a cabo diariamente el municipio desde obras de infraestructura, actividades socio-culturales, reuniones de gabinete, prestaciones de servicios, entre otros. También se encuentra disponible la suscripción gratuita para recibir por correo electrónico un newsletter con todas las novedades y actualizaciones. La presentación de las noticias incluye videos. El Concejo Deliberante, por su parte, en la página de inicio de su sitio web presenta las noticias sobre las últimas sesiones realizadas, comisiones y demás actividades institucionales realizadas por el órgano; al mismo tiempo que ofrece ver en vivo las sesiones en desarrollo. Complementariamente, en la sección Comunicación se encuentran disponibles entrevistas realizadas tanto a concejales acerca de los proyectos en tratamiento como también aquellas realizadas a otros actores como funcionarios o ciudadanos que participan de las actividades del Concejo. También se pone a disposición de los medios de comunicación para descargar y utilizar de recursos como isologotipo del Concejo, fotografías, audios y videos de las sesiones y demás actividades institucionales. En el canal de Youtube del Concejo además los ciudadanos pueden acceder a videos de presentación de los concejales integrantes del Concejo.

En información general aparece nuevamente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como el mejor desempeño secundada por la Ciudad de Córdoba frente a un promedio bajo a nivel general de 1,4. También destacan las ciudades Tolhuin (Tierra del Fuego) y Santa Rosa (La Pampa).

Mapa 7. Información General (Eje 7)



Fuente: elaboración propia.

**Nota: colores más oscuros implican un peor desempeño.*

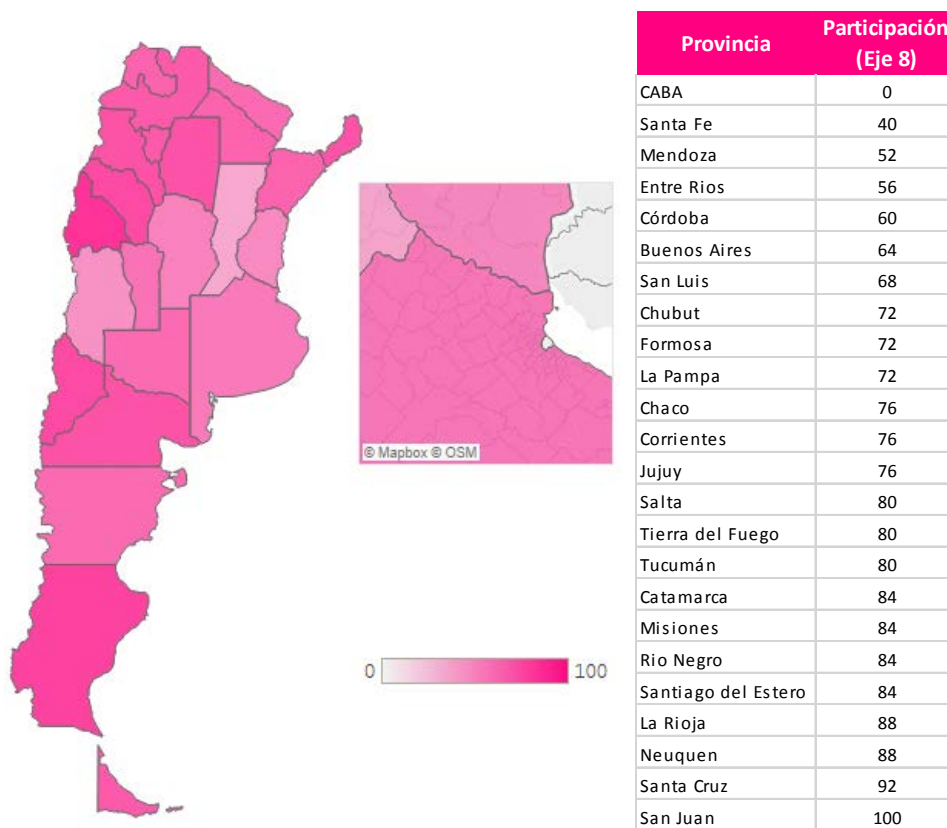
El municipio de Tolhuin (Tierra del Fuego) en su página web en la sección Municipio describe al mismo brindando información acerca de dónde está ubicado, su historia, datos de población, creación del municipio y actividades productivas que se desarrollan en su jurisdicción. Además, aporta el horario de atención del municipio, dirección, teléfono y correo electrónico. Al definirse como un municipio turístico, al mismo tiempo, ofrece información sobre los principales atractivos y las actividades que pueden desarrollarse en cada uno de ellos.

En Participación Ciudadana sólo el 7,14% superó la mitad de los requerimientos mínimos sugeridos relativos a disponibilidad de mecanismos de consultas, valoración de servicios, actas de entes de participación y normas que las regulan, entre otros requerimientos. Los municipios con mejores puntajes fueron: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Godoy Cruz (Mendoza), La Plata (Buenos Aires) y Rosario (Santa Fe).

En el Portal de Participación de la Municipalidad de Rosario (participa.rosario.gob.ar) los ciudadanos de esta localidad pueden participar y decidir sobre diferentes temas a través de distintos espacios. Pueden hacer propuestas (individual o colectivamente), tomar parte en debates, priorizar proyectos a ejecutar, asistir a encuentros presenciales y otras acciones. El portal ofrece información sobre los distintos espacios de participación como los procesos participativos, concejos barriales, consultas y jornadas que se llevan a cabo en esta ciudad. Por un lado, los

procesos participativos los cuales se presentan listados con una breve descripción y sus fechas de inicio y finalización; y a los cuales se puede adherir registrándose en la plataforma. También se brinda información sobre los Concejos Barriales, lugares de encuentro permanente entre Municipio, vecinos, instituciones y sector privado, organizados según criterios geográficos o temáticos. De éstos se publican las fechas y horarios de los encuentros, miembros, lugar del encuentro y datos de contacto (teléfono, correo electrónico, redes sociales). Otro espacio es la consulta, donde los ciudadanos pueden votar desde la misma plataforma. Por último, también se datan jornadas participativas a desarrollarse en la ciudad sobre distintas temáticas. Además, la plataforma también entrega informes de seguimiento, publicidad de los resultados de las consultas y registros de las jornadas. Por otra parte, el Municipio también pone a disposición de los ciudadanos en su página web, la posibilidad de realizar consultas y reclamos de manera online completando un breve formulario.

Mapa 8. Participación Ciudadana (Eje 8)

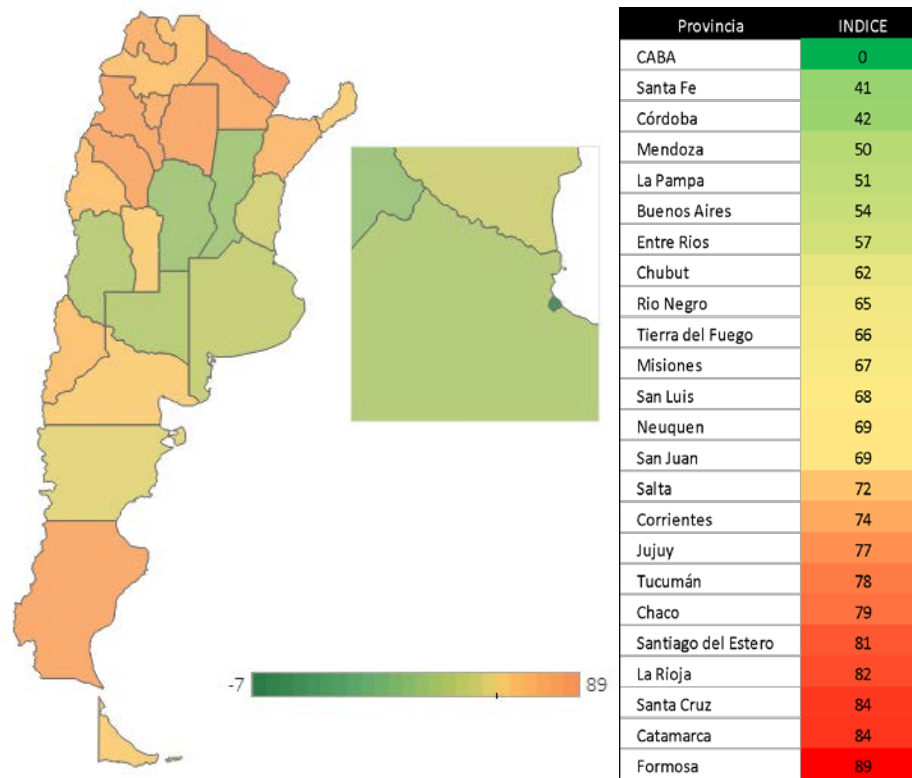


Fuente: elaboración propia.

**Nota: colores más oscuros implican un peor desempeño.*

Si se efectúa una revisión geográfica del indicador relevado, tomando en cuenta el promedio del índice alcanzado en las tres localidades más pobladas de cada provincia (a excepción de CABA, que se analiza de manera individual), se vislumbran marcadas diferencias según cuál sea la provincia que se tome en consideración. Se presenta una mejor situación en la materia en las provincias del centro del país, siendo las provincias del norte y Patagonia las más relegadas.

Mapa 9. Ranking de transparencia por provincia*. Año 2021. Peor valoración = 100 (I)

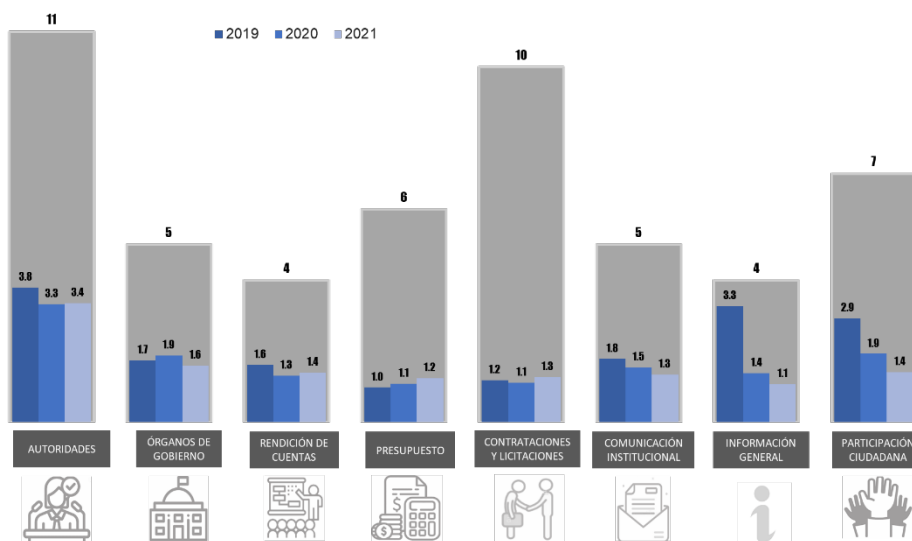


Fuente: elaboración propia. *Promedio de las 3 jurisdicciones más pobladas de cada provincia.

A nivel municipal, CABA se ubica en primer lugar, con la ciudad de Córdoba en segundo lugar, con un desempeño medio-alto. Entre los municipios con altos niveles de transparencia también se encuentran Godoy Cruz (Mendoza), Ciudad de Santa Fe, Rosario (Santa Fe), Rosario (Santa Fe), La Plata (Buenos Aires) y Paraná (Entre Ríos).

En el estudio por categoría de análisis, se mantiene una tendencia observada en las ediciones anteriores (2019 y 2020), en donde en la mayoría de los ejes el promedio general es bajo y ningún eje presenta una evolución positiva. Por el contrario, en materia de comunicación institucional, información general y participación ciudadana se observa una notable caída de los promedios generales.

Figura 4. Evolución de promedios generales por eje del total de municipios



Fuente: Elaboración propia

Aquí merece la pena aclarar, que el promedio puede no ser el más representativo de la situación local. Así, por ejemplo, en el caso de Lanús, cuyo puntaje es significativamente menor al de La Plata y Mar del Plata, sesga a la baja el promedio de la Provincia de Buenos Aires.

Resulta relevante resaltar, que - si bien a priori - se podría suponer que aquellas jurisdicciones con mayores ingresos fiscales per cápita podrían tener mejores índices de transparencia, esa situación no se verifica a simple vista en el mapa provincial. En efecto, las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz y Catamarca, se encuentran entre aquellas con mayores ingresos totales per cápita, según se desprende de la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales³, y su nivel de transparencia es menor al deseable.

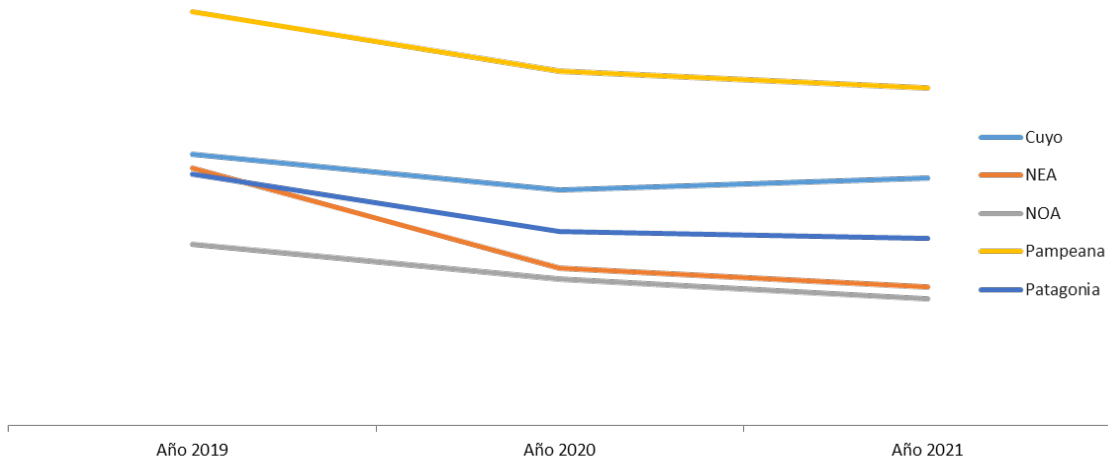
La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, seguida por las provincias de Santa Fe, Córdoba, Mendoza, La Pampa, Entre Ríos y Chubut se posicionan en las primeras posiciones del ranking. En el extremo opuesto se encuentra la provincia de Formosa, como en ediciones anteriores, cuya calificación fue la más desfavorable, en más del 50% de los indicadores relevados.

Al ver la evolución a través de las ediciones, y agregar las provincias por regiones para una mejor visualización, se observa que las tendencias en cuanto a nivel de desempeño se mantienen a lo largo del tiempo. Es decir, en relación al resto de las regiones la pampeana obtiene mejores indicadores seguidas por Cuyo, Patagonia, NEA

³ Siguiendo la información de la DNAP, las provincias con mayores ingresos totales per cápita son, en orden descendente: Tierra del fuego, Neuquén, Santa Cruz, La Pampa, Catamarca, CABA, Chubut, Formosa, La Rioja, San Juan, San Luis, Río Negro, Entre Ríos, Sgo. Del Estero, Chaco, Jujuy, Córdoba, Mendoza, Misiones, Corrientes, Santa fe, Salta, Tucumán, Buenos Aires.

y por último NOA. No obstante, también se puede visualizar cierta mejora entre 2020 y 2021 en los municipios de Cuyo mientras que los del NEA sufren una marcada caída.

Figura 4. Diagnóstico Provincial, por categoría. Evolución 2019-2021

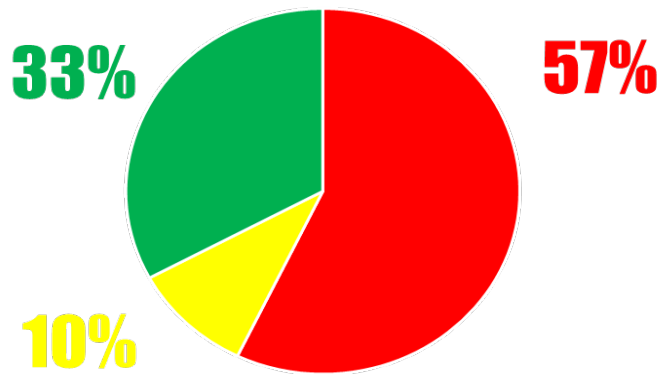


Fuente: Elaboración propia.

Diagnóstico comparado con 2020

Del análisis comparado, surge que 23 municipios mejoraron su performance para el 2020 respecto del año anterior (33% del total) Mientras que el 57% de los municipios relevados empeoraron su desempeño respecto al 2020, y el 10% restante mantuvo su posición relativa. Esto deja en evidencia que, por un lado, el cambio de autoridades y por el otro, la emergencia sanitaria que en muchos casos obligó a redireccionar esfuerzos hacia otros ejes de la política pública (como la educación o la salud pública), relegando aspectos de modernización y gobierno abierto, a un plano secundario.

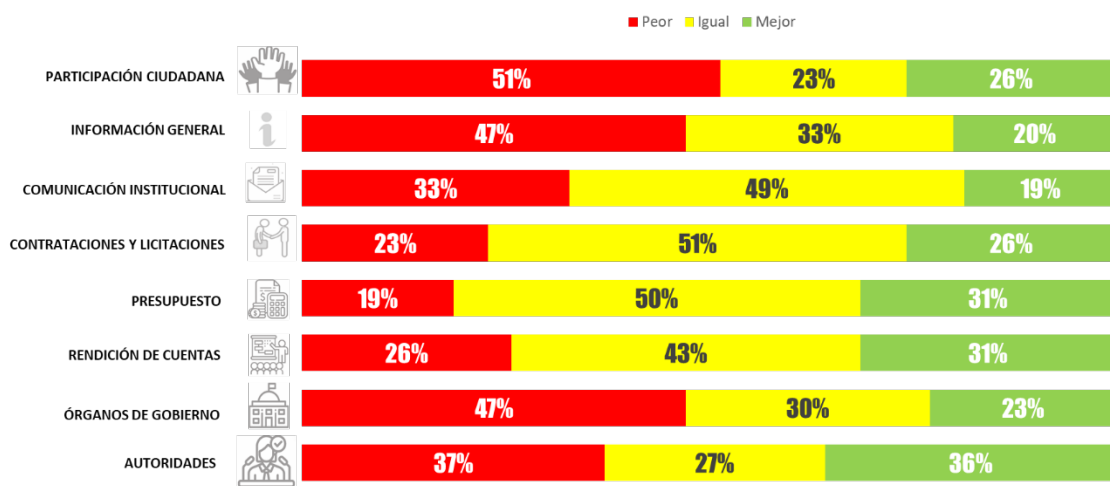
Figura 5. Desempeño interanual. Año 2021-2020



Fuente: elaboración propia.

A nivel general, se observa que en ningún eje prevaleció el porcentaje de municipios que aumentaron su puntuación respecto a 2019. Mientras que en Presupuesto, Contrataciones y licitaciones no se observaron modificaciones. En sentido opuesto, se observó una caída en el desempeño respecto al año anterior en el Eje de Información General (47% de los municipios obtuvo una caída), Participación Ciudadana (51%), y Autoridades (53%). Vale mencionar que los ejes en los que se identificó un retroceso en el desempeño con respecto al año 2019 son aquellos más afectados por la irrupción de la pandemia en el desarrollo normal de las actividades como, por ejemplo, información sobre actividades municipales y ciudadanas, mecanismos de participación, rendición de cuenta sobre planes y programas de gobierno, entre otros.

Figura 6. Desempeño interanual por categoría. Año 2021 vs. 2020.



Fuente: Elaboración propia.

Si se analiza de manera comparada el desagregado por municipio lo acontecido entre el año 2020 y 2021, se pueden sacar algunos comentarios de interés. En primer lugar, se debe considerar que la mayoría de los municipios presentó un retroceso a nivel interanual. Sin embargo, se debe destacar que 6 municipios mejoraron su puntuación respecto del año anterior, en más de la mitad de los ejes bajo análisis. En segundo lugar, aparece el caso de algunas municipalidades que si bien han tenido una puntuación media en el corriente año mejoraron su performance respecto de lo registrado en 2019, algunas en varios ejes de análisis. Finalmente, también es destacable que entre los municipios que mejoraron su desempeño, se observan tanto ciudades cabeceras de provincia como medias o pequeñas localidades.

COMENTARIOS FINALES

Los resultados obtenidos del estudio comparado permiten varios análisis en torno al desempeño de los municipios con respecto al gobierno abierto. Por un lado, permite observar el grado de avance en el proceso de modernización de estos, con la finalidad de ver las fortalezas y mayores obstáculos que enfrentan en este aspecto. De esta manera, se busca identificar en qué aspectos se deben realizar mayores esfuerzos tanto a nivel individual como colectivo. Por otro, considerar el impacto del COVID-19 adiciona un elemento de análisis al evaluar el desempeño de los gobiernos locales (especialmente en relación a la gestión pública).

En relación al desempeño de los municipios, la comparativa interanual, muestra una caída a nivel general, aunque menor a la registrada entre 2019 y 2020. En 2019 el promedio general fue de 17,3, en 2020 fue de 13,5 y en 2021 fue 12,7. El bajo desempeño, tanto del corriente año, como el de 2020, se explican en parte, por el incipiente estado de Argentina en la materia, que se vislumbra en las estadísticas internacionales. Adicionalmente, debe considerarse el impacto que posiblemente tuvo la crisis del COVID-19 en la evolución de este. No obstante, vale destacar el porcentaje de municipios que logró alguna mejora en su desempeño respecto del 2020, fue de 33% mientras que en 2020 respecto de 2019 fue 23%. De este modo, se puede decir que, si bien los resultados se mantienen bajos, algunos municipios han realizados algunos esfuerzos para mejorar en algunos aspectos. En el presente estudio se han destacado algunas experiencias, cuya identificación puede resultar útil para el resto de los municipios a los fines de desarrollar estrategias y acciones para avanzar en materia de gobierno abierto y transparencia.

A nivel provincial, surge que el mejor desempeño corresponde a las localidades ubicadas en el centro del país, quedando relegadas aquellas provincias del norte y sur del país. Aunque también se observan mejoras en algunos municipios de las regiones más relegadas. Por otro lado, internamente, si bien se destacan - en casi todos los casos - las localidades cabeceras, existen medianas y pequeñas localidades que han presentado algunas mejoras, aunque pequeñas.

Como aspecto negativo, aparece que - si bien se observan leves mejoras en algunos de los ámbitos en cuestión - la irrupción de la emergencia sanitaria, parece haber relegado esfuerzos hacia otros ámbitos de la política pública. Siguen apareciendo pocos ejemplos de participación ciudadana, colaboración directa proveniente de la sociedad civil, como laboratorios de ideas, presupuestos colaborativos, o iniciativas similares. En este sentido se recuerda que no solo resulta relevante contar con los canales de interacción ciudadana, sino también que se publiquen sus actas en tiempo y forma, los instructivos de participación, y se mantenga la fluidez de estos canales, para canalizar adecuadamente las demandas ciudadanas, y reducir la necesidad de la presencialidad.

Un aspecto a destacar es que, pese al bajo desempeño del total de los municipios, la existencia de casos que mejoraron respecto al año anterior, evidencia la necesidad y relevancia que algunas localidades están asignando al gobierno abierto por lo cual están desarrollando planes o políticas constantes en este sentido.

Como se manifiesta del análisis, si bien en materia de presupuesto y contrataciones y licitaciones, no se observaron a nivel general retrocesos tampoco hubo avances en esta materia, lo cual resulta un llamado de atención, por ser un área tan importante en pro de una mayor responsabilidad y eficiencia en la gestión pública. Situación que se mantiene en el transcurso de los años.

En lo que refiere a la digitalización y sistematización de la operatoria gubernamental (modernización de la gestión), salvo casos puntuales (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, entre otras), sigue sin haber cambios significativos en el corriente año respecto de lo observado en años anteriores incluso cuando el año pasado la emergencia sanitaria y la correspondiente adaptación del sector público a esta situación, deja entrever un gran potencial en esta materia. En el mismo sentido, se sigue identificando municipios que no cuentan con canales oficiales de comunicación para con la ciudadanía. Si bien estas localidades utilizan alguna red social para presentar novedades, información básica, o incluso agendas de

funcionarios y de actividades, excluyen de su uso a aquellos usuarios que no las utilizan regularmente, o que no disponen de dichas aplicaciones.

De esta manera, resulta crucial fortalecer los vínculos con la ciudadanía, de manera tal que ésta sea un ente de revisión y control del accionar del Estado, permitiendo que las diferentes acciones realizadas trasciendan los períodos electorales. Se vislumbran líneas concretas de cambio en la materia, que en muchos casos podrían ser escalables.

A modo de cierre, el presente estudio presenta una oportunidad para evaluar el desempeño de los gobiernos locales en materia de transparencia en base a datos y poder así ajustar y mejorar las políticas implementadas en tal sentido con el propósito de emprender un avance certero y evidenciable. Esto presenta una relevancia vital tanto para los gobiernos y la sociedad civil en la acción conjunta hacia un gobierno más abierto.