

TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE BRASIL POR MEDIO DE INTERNET: EL CASO DE PIRACICABA, SÃO PAULO¹.



Valdemir Pires

Profesor-doutor e investigador jefe del Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista, Estado de São Paulo, Brasil.
vapires@fclar.unesp.br



Carmen Pineda Nebot

Consultora de Administraciones Públicas. Licenciada en Derecho y en Ciencia Política y de la Administración, investigadora del Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público da Universidade Estadual Paulista, Estado de São Paulo, Brasil.
carmenpinedanebot@hotmail.com

Resumen

Este artículo pretende evaluar el grado en que el Municipio de Piracicaba (en el estado brasileño de São Paulo) ha practicado la Transparência Municipal Orçamentária vía Internet (TOM Web), tal como ha sido formulada por Pires (2011). La TOM Web se basa en definiciones utilizadas por el FMI y la OCDE, y en las características de la realidad institucional y jurídica brasileña.

Palabras claves: Transparencia presupuestaria, transparencia fiscal, accountability, finanzas públicas municipales, internet financial reporting.

Abstract

This article seeks to assess the extent to which the municipality of Piracicaba (in the Brazilian state of São Paulo) has practiced Municipal Budgetary Transparency in Internet (TOM Web), as conceptualized by Pires (2011). The TOM Web is based on definitions used by the IMF and the OECD, and the characteristics of the Brazilian institutional and legal reality.

Keywords: Budgetary transparency, fiscal transparency, accountability, municipal public finance, internet financial reporting.

(*) Este artículo fue presentado inicialmente como comunicación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, celebrado en Madrid en septiembre de 2013.

I. INTRODUCCIÓN

El clamor por menos corrupción y más eficiencia en el destino de los recursos públicos se intensificó en Brasil, desde finales del siglo XX y principios del XXI. Los discursos políticos (los programas de los partidos, plataformas electorales, planes de gobierno etc.), los técnico-académicos (comunicaciones de congresos y artículos de revistas científicas y profesionales) y los medios de comunicación convergieron en la defensa de reformas para mejorar la gestión de las finanzas públicas.

La transparencia presupuestaria emergió en este escenario como un valor fundamental y una práctica indispensable, reforzada por la llegada al país desde otros lugares del mundo de visiones y propuestas en esa misma dirección, en la que las finanzas públicas están bajo fuerte presión, buscando la recuperación del equilibrio fiscal y/o la integración regional entre las economías. Las facilidades tecnológicas que proporciona la actual capacidad de almacenamiento y tratamiento informático de datos e información, unido a las posibilidades de difusión rápida y barata de información en la red, hacen posible que numerosas decisiones y actuaciones vayan en la dirección de la transparencia fiscal y presupuestaria.

En el año 2000, la Ley Complementaria n° 101 –que genera modificaciones en la Constitución Federal– impuso la responsabilidad fiscal a todos los entes de la Federación, ampliando considerablemente las exigencias de transparencia en las cuentas públicas y en la gestión presupuestaria. En 2009, otra ley complementaria, la n° 131, impuso la transparencia vía Internet, transparencia que debía llegar a los 5.565 municipios del país a partir del año 2013.

Los próximos años revelaran en qué medida estas normas realmente producirán más transparencia presupuestaria en Brasil. Si tenemos en cuenta que las normas, en sí, son insuficientes para asegurar la efectiva transparencia presupuestaria en numerosos gobiernos locales, donde hasta hace poco no existía una cultura a este respecto, es importante analizar en qué medida están produciéndose en el país avances en este campo.

En este artículo se analiza el caso del municipio de Piracicaba, en el Estado de Sao Paulo, uno de los mayores del país (en número de habitantes, producción económica y presupuesto) y uno de los mejor dotados en términos de estructura de gobierno y disponibilidad de recursos de gestión, a fin de averiguar hasta qué punto avanzó allí la transparencia presupuestaria municipal, teniendo en cuenta que, debido a la población de la ciudad de Piracicaba, el ayuntamiento está sujeto

a las rigideces de la Ley Complementaria 131/09 desde mayo de 2010¹.

Antes del análisis del caso, propiamente dicho, se examina la importancia de la transparencia como característica de los gobiernos y el concepto de transparencia presupuestaria municipal vía internet, concluyendo con una evaluación sobre el nivel de transparencia presupuestaria conseguida por el Ayuntamiento de Piracicaba.

II. LA IMPORTANCIA PARA LOS GOBIERNOS DE LA TRANSPARENCIA FISCAL Y PRESUPUESTARIA

La transparencia, como símbolo del proceso de decisión y como demostración del compromiso de los gobernantes y funcionarios públicos como consecuencia del interés de los ciudadanos-electores-contribuyentes-usuarios de los servicios públicos, es hoy un valor democrático y republicano consagrado y va consolidándose como exigencia técnica en la gestión de la política fiscal (Pires, 2011; Zapico, 2010). El siglo XX ha visto aumentar, en la mayoría de los países, especialmente de Occidente, grupos de población con formación, formados por personas en vigilancia permanente en defensa de sus intereses individuales y colectivos, que no aceptan sin más las tesis de la “teoría de las elites” (Mosca, 1992; Pareto, 1916; Michels, 1982), según las cuales las decisiones y acciones gubernamentales deben estar a cargo de un grupo relevante de la sociedad, dotado de mayor capacidad de gobierno y visión sobre el bienestar general. En la actualidad se reclama una democracia con mayor protagonismo ciudadano, siendo este algo más que un mero votante, que delega completamente en terceros las decisiones colectivas (Pires, 2011:16-20). El mismo siglo XX, por otro lado, ha producido un tipo de intervención gubernamental sobre la economía que ha provocado una situación fiscal de alto endeudamiento público y de dificultades para equilibrar los presupuestos, dando lugar a una reacción reformista intensa y continua, que exige la “reinención del gobierno” (Osborne y Gaebler, 1993) y una “nueva administración pública” (Barzelay, 2001), en las cuales la transparencia juega un papel clave, al permitir la vigilancia sobre las decisiones de gasto y los adecuados esfuerzos de recaudación y búsqueda de resultados fiscales. Por esos dos motivos (uno político-ideológico y el otro técnico-operativo),

1 Con fecha de 27 de mayo de 2009, la Ley Complementaria 131/09 estableció los siguientes plazos para su cumplimiento: un año para la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios con más de 100.000 habitantes; dos años para los Municipios situados entre 50.000 y 100.000 habitantes y cuatro años para los Municipios de hasta 50.000 habitantes

la transparencia, en este caso fiscal y presupuestaria, pasó a ser incorporada a la legislación de numerosos países (Nunes y Nunes, 2001:645-651), generalizándose, favorecida por el crecimiento del interés académico-científico por el asunto (gracias al avance del pensamiento institucionalista², que concede valor a los conceptos de capital social, *empowerment* y *accountability*, por ejemplo, y debido a la emergencia de la economía de la información (Greenwald y Stiglitz, 1986), con su énfasis en la necesidad de reducir las asimetrías de información entre los actores) y por la actuación de instituciones multilaterales (FMI, 2007; OCDE, 2004).

Kopits (2000) nos muestra, de forma resumida, un conjunto de características de la transparencia fiscal, ayudando a precisar este concepto potencialmente ambiguo, en un contexto en el que las buenas prácticas no pueden renunciar a fundamentos que sean tan claros y objetivos como sea posible. Para él, la transparencia fiscal existe cuando es posible un *“acceso fácil y cómodo a información fidedigna, completa, comprensible y comparable en el ámbito internacional”*. Así entendida, la transparencia fiscal, según Hill Mayoral *et al.* (2007), consigue fundamento debido a cuatro motivos principales:

a. Garantiza el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía, en el interior de las relaciones Estado-sociedad.

b. Contribuye a la promoción de la eficiencia de los mercados, al aumentar los niveles de confianza en ellos.

c. Previene las prácticas de corrupción.

d. Refuerza la presentación de las cuentas, algo necesario para el buen gobierno.

El FMI (2007) explica los elementos de la transparencia fiscal: I. Clara definición de funciones y responsabilidades; II. Procesos presupuestarios transparentes; III. Acceso del público a la información; IV. Garantías de imparcialidad. La OCDE (2007), a su vez, establece los requisitos de la transparencia presupuestaria, descendiendo a niveles más operativos de la gestión fiscal, relacionados con la producción, almacenamiento y difusión de información. Para este organismo, la transparencia fiscal se da si el gobierno presenta regularmente:

a. Informes presupuestarios (conjunto de confirmaciones contables y extra contables, comenzando por el propio presupuesto anual y acabando con informes de

Figura I. Cesta mínima de documentos de un sitio TOM Web.

Documentos del TOM Web	Legislación que los hace obligatorios
1.1. PPA – Plan Plurianual.	Constitución Federal, art. 165, I
1.2. LDO – Ley de Directrices Presupuestarias y Anexos de Objetivos Fiscales y de Riesgos Fiscales.	Constitución Federal, art. 165, II, y LC n°101/2000, art. 4°
1.3. LOA – Ley Presupuestaria Anual.	Constitución Federal, art. 165, III, y LC n°101/2000, art. 5°
1.4. Programación financiera.	Ley n° 4.320/1964, art. 47, y LC n° 101/2000, art. 8°
2.1. Boletines de caja.	LC n° 131/2009, art. 2°, II
2.2. Relación de pagos efectuados – con nombre del beneficiado, valor, ítem adquirido o contratado, modalidad de licitación utilizada.	LC n° 131/2009, art. 2°, I
2.3. Balance parcial mensual de ingresos por categorías económicas y por origen.	Ley n° 4.320/1964
2.4. Balance parcial mensual de gastos por categorías económicas y por elementos, por unidades presupuestarias.	Ley n° 4.320/1964
2.5. RREO –Informe Resumido de la Ejecución Presupuestaria.	LC n° 101/2000, arts. 52-53
2.6. RGF –Informe de Gestión Fiscal.	LC n° 101/2000, arts. 54-55
2.7. Confirmación del cumplimiento del porcentaje mínimo de gastos en Salud.	Orden n° STN 471/2000
2.8. Confirmación del cumplimiento del porcentaje mínimo de gastos en Enseñanza.	Orden n° STN 471/2000
2.9. Balances anuales (presupuestario, financiero y patrimonial) y confirmación de las variaciones patrimoniales.	Ley n° 4.320/1964, art. 101-106
3.1. Edictos de licitación por modalidades tradicionales (concurencia, forma simplificada y carta de invitación).	Ley n° 8.666/1993, art. 38-40
3.2. Edictos de licitación modo divulgación.	Ley n° 10.520/2002, art. 4°
3.3. Lista de adquisiciones por compra directa –con nombre del beneficiario, valor, ítem.	LC no 131/2009, art. 2°, I
3.4. Extracto de contratos adjudicados.	Ley no 8.666, art. 61, § único

Fuente: Pires (2011)

² A este respecto, ver Ayala Espino (1999)

corto, medio y largo plazo, pasando por los informes preelectorales; sirven para un control de las variables relevantes del proceso presupuestario a lo largo de todo su ciclo).

b. Información específica explicando datos e informaciones relacionados a temas básicos para el control de las finanzas públicas, como gastos tributarios, activos y pasivos financieros, activos no financieros, pagos de inactivos y responsabilidades contingentes, garantizando imparcialidad, control y prestación de cuentas (política, sistemas y responsabilidades para prestación de cuentas, auditoría y fiscalización pública y parlamentaria). Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2007) como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2004) disponen de manuales detallados sobre todo ello y ofrecen orientaciones técnico-operativas para que la transparencia fiscal y presupuestaria sean debidamente adoptadas por los gobiernos.

III. EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA Y SU APLICACIÓN EN EL CONTEXTO MUNICIPAL BRASILEÑO

Partiendo de los conceptos de transparencia fiscal (FMI) y presupuestaria (OCDE), Pires (2011) propone el concepto de TOM Web (*Transparência Orçamentária Municipal via Internet*), concibiendo una cesta mínima de documentos que deben ser incorporados para poder evaluar en qué medida, en el marco de la institucionalidad y de la legislación brasileña, un gobierno local lleva a cabo la transparencia presupuestaria utilizando las facilidades ofrecidas por internet. La TOM Web se define como:

El modo de gestionar el cobro de impuestos propios y la recepción de transferencias intergubernamentales³ y su destino a ítems de gasto público⁴ en el que, respetada la integridad de las informaciones (vía control interno⁵ y control externo⁶), se realiza regular y sistemáticamente prestación de cuentas (por medio de informes periódicos que explican las variables relevantes de las cuentas públicas), dejando siempre claro plazos, decisiones (principalmente de asignación y reasignación de recursos), resultados y riesgos a lo largo del proceso presupuestario,

3 Los municipios reciben transferencias de la Unión y del Estado, en aplicación de la Constitución de 1988, como forma de distribución de los ingresos por impuestos federales y estatales, dependiendo la mayoría de ellos financieramente de esas transferencias —especialmente del Fondo de Participación de los Municipios (FPM) y de la cuota correspondiente del Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS).

4 Según la Ley Presupuestaria Anual (LOA).

5 Constitución Federal, art. 71-73 y Ley 4.320/64, art. 76-80.

6 Constitución Federal, art. 74 y Ley 4.320/64, art. 81-82.

en sus fases de planificación/elaboración, aprobación, ejecución/control y evaluación. Una vez que la divulgación de las informaciones relativas a esta gestión sean hechas también vía web (portales, sites y homepages), se puede hablar de transparencia presupuestaria municipal vía web (TOM Web). (Pires, 2011: 28).

Los documentos (y las leyes brasileñas que los exigen) ofrecidos al público por un ayuntamiento que pretenda adoptar la TOM Web son los que se incluyen en la Figura I.

Los documentos que componen la “cesta” TOM Web básica están en su gran mayoría previstos en la legislación brasileña de Hacienda Pública. La inclusión de documentos adicionales supone un esfuerzo realizado por el municipio para tener su propia política pública de transparencia presupuestaria, mientras que el esfuerzo de construcción de un portal de transparencia más comprensible (incluyendo explicaciones y detalles esclarecedores para el usuario lego) y con posibilidades de interacción indica que esta política se encuentra próxima a su cumplimiento pleno. Mientras eso no ocurre, el protagonismo ciudadano debe mantenerse vigilante y reivindicativo, como ocurre con la creación y mantenimiento, por personas o grupos, de Observatorios TOM Web, como los mostrados en las figuras II y III, creados durante 2012 por alumnos, como parte de sus actividades de la asignatura Administración Pública Financiera y Presupuestaria del Curso de Administración Pública de la Universidad Estadual Paulista (UNESP), campus de Araraquara, Estado de Sao Paulo.

Figura II. Observatorio TOM Web. Municipio de Piracicaba SP.



Fuente: <http://tomwebpiracicabasp.blogspot.com.br/>
Acceso el 15 abril 2013.

Figura III. Blog TOM Web mantenido por el Grupo de Investigación sobre Control Social del Gasto Público del Departamento de Administración Pública de la Universidad Estadual Paulista (UNESP).



Fuente: <http://thetomweb.wordpress.com/>
Acceso el 15 abril 2013.

IV. EL ESTADO ACTUAL DEL USO DE LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN GOBIERNOS LOCALES DE BRASIL: EL CASO DE PIRACICABA EN EL ESTADO DE SÃO PAULO, ¿CUMPLIMIENTO DE UNA EXIGENCIA LEGAL U OPCIÓN POR UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA?

El Ayuntamiento de Piracicaba mantiene un *Portal da Transparência*, visible ya desde su página de inicio, además de un acceso directo a los datos de las “Finanzas Públicas” (Figura IV), siguiendo una tendencia que proviene del gobierno federal, en cuyas páginas webs ministeriales y de otros órganos incluyen portales de transparencia.

El *Portal de Transparência* del Municipio de Piracicaba es justamente el repositorio virtual y accesible de información sobre las finanzas públicas, como muestra la Figura V, no constando allí datos e informaciones sobre otros asuntos. A su vez, la lista de *links* que se encuentran bajo el título “Finanzas Públicas” son vías de acceso rápido a datos e informaciones que se refieren a la planificación presupuestaria (Ley Presupuestaria Anual – LOA) y a la ejecución presupuestaria (“Balances” y “Prestación de Cuentas”; confirmaciones exigidas por la Ley de Responsabilidad Fiscal: [Informe de] “Gestión Fiscal” e “Informe Resumido de la Ejecución Presupuestaria”). Hay redundancia de información entre el *Portal de Transparência* y los *links* de “Finanzas Públicas”, también ocurre eso en el interior del *Portal de Transparência*: por ejemplo, a las leyes de planificación presupuestaria (Plan Plurianual, Ley de Directrices Presupuestarias y Ley Presupuestaria

Anual) se puede acceder a partir de la solapa existente en la parte superior derecha de la página (“Planificación Presupuestaria”), así como a partir de *links* existentes en el lado izquierdo de ella (“Presupuesto Público”), aunque los materiales a los que se tiene acceso están organizados de forma distinta en cada vía. Esto, por un lado, puede generar confusión; pero, por otro lado, puede ser útil, al permitir acceso a las informaciones por diversos caminos, dejando al usuario la libertad de escogerla. De hecho, alguien familiarizado con las finanzas públicas percibe tanto la redundancia de información como las distintas vías de acceso a ellas. Pero un lego probablemente se perderá o tendrá dificultades para localizarla. A este respecto, hay que considerar lo que correcta y oportunamente destaca Zapico Goñi (2010), cuando dice que el exceso de información puede ser tan desorientador como la falta o insuficiencia de ella. De modo que sería conveniente una reorganización del “Portal de Transparencia” del Ayuntamiento de Piracicaba que le diese mayor orden y comprensibilidad, a pesar de su mayor calidad en comparación con los de otros municipios.

Figura IV. Página inicial del sitio web del Ayuntamiento de Piracicaba.



Fuente: <http://www.piracicaba.sp.gov.br/goto/store/index.aspx?SID=Imagenet>. Acceso: 11 abril 2013

Existen dificultades para acceder a algunas informaciones que el Ayuntamiento de Piracicaba ha colgado en Internet. Por ejemplo, la consulta de “Pagos” requiere para tener acceso a los datos, conocer el número de registro de la persona –física, Censo de Persona Física (CPF); o jurídica, Censo Nacional de Persona Jurídica (CNPJ)–. Lo ideal sería disponer también de la lista de los pagos efectuados, como se hace con los contratos de alquiler, los cuales se encuentran en la lista de “Inmuebles alquilados”. O, al menos, en la disponible “Lista de proveedores” (en “Proveedores”, en la solapa de la parte superior del portal) podría informarse, junto con el nombre de cada proveedor, su CPF o CNPJ, para poder con ellos hacer consultas de

los pagos. Estas mejoras pueden proponerse al gobierno local por medio del formulario “Sugerencias”, en el extremo superior derecho del portal.

Figura V. Portal de Transparencia del Municipio de Piracicaba.



Fuente: <http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/>. Acceso: 11 abril 2013.

A fin de realizar una evaluación más sistemática, y no sólo de un tema, del “Portal de Transparencia” del Ayuntamiento de Piracicaba, comparamos a continuación en la Figura VI lo que se encuentra en él con lo que se propone en la cesta de documentos TOM Web mostrada en la Figura I de este trabajo.

Se observa que los ítems para los cuales el Ayuntamiento de Piracicaba no adopta el TOM Web son los referentes a *las compras públicas* (no se dispone de archivos virtuales con extractos de contratos y relación de compras directas, además de ser deficiente el acceso a información sobre quien recibe dinero público); y *gestión financiera de corto plazo* (no se dispone de boletines de caja ni de programación financiera de gasto). En los demás ítems este Ayuntamiento no sólo ofrece documentos, sino que lo hace de una manera muy completa y con alta capacidad de acceso.

Es digna de comentario la disponibilidad de elementos no previstos para un nivel básico de TOM Web, como los siguientes: Información sobre endeudamiento (fluctuante y consolidada)⁷; Plan de Objetivos⁸; Presupuesto Niño y Adolescente⁹; Información sobre “Recursos Federales” recibidos¹⁰; “Inmuebles alquilados”¹¹; “Audiencias Públicas” sobre la gestión

fiscal¹²; “Convenios”¹³; “Relación de retribuciones”¹⁴, informando del número de empleados por sección administrativa y los salarios de cada cargo.

En resumen, el Ayuntamiento de Piracicaba presenta algunas deficiencias en la implementación de la TOM Web básica, pero, en compensación, incluye en su “Portal de Transparencia” elementos avanzados de transparencia presupuestaria municipal vía Internet. Es importante que se sepa que la disponibilidad de los datos económico-financieros y presupuestarios de este ayuntamiento se debe fundamentalmente a la aplicación, desde mediados del 2000, del Sistema Integrado de Administración Financiera para los Estados y los Municipios (SIAFEM), que “es un instrumento basado en el Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (Siafi), personalizado para atender a los estados y municipios”, como informa el Servicio Federal de Procesamiento de Datos, el SERPRO en su página web¹⁵.

Dicho sistema, altamente sofisticado y eficaz pero que lamentablemente no es accesible para los ayuntamientos pequeños debido a su elevado coste de implementación, sitúa a los Estados y a los Municipios que lo aplican en un nivel elevado de gestión presupuestaria y financiera, dependiendo en cada caso de la mano de obra cualificada con la que cuentan. Para eso, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) ofrece financiación privilegiada a los municipios que deseen implementar este sistema y prepara a su personal para utilizarlo.

El próximo desafío al que se enfrentará el Ayuntamiento de Piracicaba para impulsar un nuevo avance en su potencial política pública de transparencia fiscal y presupuestaria continuará recibiendo el apoyo inestimable de su SIAFEM, pero este no podrá dotarlo de los nuevos *input* necesarios, pues estos son los que se demandaran para dotar al “Portal de Transparencia” de análisis cualitativos no creados por programas informáticos. Sobre ello, es conveniente entender lo que dice Zapico Goñi (2010: 250):

Tradicionalmente la información que se publica sobre el gasto ha sido esencialmente cuantitativa, de origen registral y contable. Esta información puede ir acompañada de información cualitativa para interpretar las

7 <http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/dividaFlutuante.aspx>
 8 http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/metad_atingidas.aspx
 9 <http://www.financas.piracicaba.sp.gov.br/goto/store/texto/21/orcamento-crianca-e-adolescente-oca>
 10 <http://www.financas.piracicaba.sp.gov.br/goto/store/texto/23/recursos-federais>
 11 <http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/webDinamico.aspx?CodDinamico=15>

12 <http://www.financas.piracicaba.sp.gov.br/goto/store/texto/25/audiencias-publicas>
 13 <http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/convenios.aspx>
 14 <http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/relFolha.aspx>
 15 <https://www.serpro.gov.br/conteudo-solucoes/produtos/administracao-federal/siafem-sistema-integrado-de-administracao-financeira-para-estados-e-municipios>

Figura VI. Comparación del “Portal de Transparencia” del Ayuntamiento de Piracicaba con la propuesta del TOM Web.

Documento del TOM Web	Situación en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Piracicaba
1.1. PPA – Plan Plurianual.	Disponibles (en http://www.financas.piracicaba.sp.gov.br/goto/store/texto/20/plano-plurianual-ppa) las leyes y los correspondientes anexos referentes a 2006-2009, 2010-2013 y 2014-2017. También, puede consultarse por órgano, unidad presupuestaria, unidad ejecutora y programa (en http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/relppa.aspx)
1.2. LDO – Ley de Directrices Presupuestarias y Anexos de Objetivos Fiscales y de Riesgos Fiscales.	Disponibles (en http://www.financas.piracicaba.sp.gov.br/goto/store/texto/19/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo) las leyes y anexos de 2008 a 2013. También, puede consultarse por órgano, unidad presupuestaria, unidad ejecutora y programa (en http://www.financas.piracicaba.sp.gov.br/goto/store/texto/233/ldo--2013).
1.3. LOA – Ley Presupuestaria Anual.	Disponibles (en http://www.financas.piracicaba.sp.gov.br/goto/store/texto/18/lei-orcamentaria-anual-loa) las leyes y anexos de 2008 a 2013. También, puede consultarse por órgano, unidad presupuestaria, unidad ejecutora y programa (en http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/relloa.aspx)
1.4. Programación financiera.	No se encontró información en el portal.
2.1. Boletines de caja.	No se encontró información en el portal.
2.2. Relación de pagos efectuados – con nombre del beneficiario, valor, ítem adquirido o contratado, modalidad de licitación utilizada.	Existe una “Lista de proveedores” (http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/listaCredores.aspx) y posibilidad de “Consulta de Pagos” (http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/fornecedor.aspx) en fase de obligación, liquidación y pago, disponible en la solapa “Proveedores”, aunque el acceso requiere conocer los números de los documentos de los proveedores (CPF o CNPJ).
2.3. Balance parcial mensual de los ingresos por categorías económicas y por origen.	Disponible en http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/receitaarrecadada.aspx , desde enero de 2010. Hay también información adicional: ingreso recibido resumido y analizado, evolución, previsto, recibido x previsto.
2.4. Balance parcial mensual del gasto por categorías económicas y por elementos, por unidades presupuestarias.	Disponible (en http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/buscaDespesaGenerico.aspx , existiendo información sobre la evolución (http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/consultaEvolucaoDespesaMesMes.aspx) y por ítem de gasto (http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/subitem_natdespesa.aspx), también en la solapa “Ejecución Presupuestaria” del portal.
2.5. RREO –Informe Resumido de la Ejecución Presupuestaria.	Disponible (en http://www.financas.piracicaba.sp.gov.br/goto/store/texto/17/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria), referentes al 6°. Bimestre, de 2001 a 2006 y a todos los bimestres a partir de 2007.
2.6. RGF –Informe de Gestión Fiscal.	Disponible (en http://www.financas.piracicaba.sp.gov.br/goto/store/texto/16/gestao-fiscal), referentes al 3°. Cuatrimestre, de 2001 a 2006 y a todos los cuatrimestres a partir de 2007.
2.7. Confirmación del cumplimiento del porcentaje mínimo de gastos en Salud.	Información relativa al año de 2012 disponible en http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/webDinamico.aspx?CodDinamico=13
2.8. Confirmación del cumplimiento del porcentaje mínimo de gastos en Enseñanza.	Información relativa al año de 2012 disponible en http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/webDinamico.aspx?CodDinamico=14
2.9. Balances anuales (presupuestario, financiero y patrimonial) y confirmación de las variaciones patrimoniales.	Disponibles a partir de 1999 (en http://www.financas.piracicaba.sp.gov.br/goto/store/texto/165/balancos), incluyendo Balance Financiero, Balance Financiero - anexo, Balance Presupuestario, Balance Patrimonial, Deuda Fluctuante, Deuda Consolidada y Variaciones Patrimoniales
3.1. Edictos de licitación por modalidades tradicionales (conurrencia, forma simplificada y carta de invitación).	Mecanismo de búsqueda disponible en http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/compras_licitacao.aspx
3.2. Edictos de licitación modo divulgación.	Mecanismo de busca disponible en http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/compras_licitacao.aspx (siendo necesario seleccionar el ítem 6 en “Modalidad”).
3.3. Lista de adquisiciones por compra directa – con nombre del beneficiado, valor, ítem.	No se encontró información en el portal.
3.4. Extracto de contratos adjudicados.	No se encontró información en el portal.

Fuente: Elaboración propia a partir de la figura 1 y de información continua del Portal de Transparencia del Municipio de Piracicaba (<http://transparencia.piracicaba.sp.gov.br/Default.aspx>. Acceso: 14 abril 2013)

proyecciones y estadísticas. Este tipo de información es esencial para el seguimiento de resultados a nivel micro (control de gestión operativa) o macro (seguimiento de disciplina fiscal y comparabilidad internacional homogénea y estandarizada). Su limitación radica en la necesidad de contextualizar los resultados de la comparación. Cada vez es más importante la información cualitativa y no sólo para interpretar la evolución del gasto y su contexto, sino como portadora de un valor de conocimiento en sí misma, no solo complementario o explicativo de la información cuantitativa.

V. CONCLUSIÓN

El Ayuntamiento de Piracicaba mantiene un “Portal de Transparencia” que cumple las recientes exigencias legales de Brasil, sobre todo las establecidas por las leyes complementarias 101/00 y 139/09. Siendo este el principal instrumento de transparencia del municipio y teniendo en cuenta que cumple en gran parte lo recomendado en la propuesta de Transparencia Presupuestaria Municipal Vía Internet - TOM Web (PIRES, 2011), se puede afirmar que este municipio se encuentra en una situación privilegiada en lo que se refiere a la transparencia presupuestaria y fiscal. A pesar de eso, no se puede afirmar con toda seguridad que exista allí una política pública de transparencia bien proyectada y organizada, porque no se aprecian esfuerzos claros y decididos por informar y explicar; por ejemplo, no existen textos comentando para qué sirve y cómo se puede utilizar bien el portal; si existen, sin embargo, las orientaciones suficientes para cumplir las exigencias legales. A pesar de estos problemas, en la actual situación del poder local en Brasil, es digno de aplauso.

Una evaluación de la situación del Ayuntamiento de Piracicaba, en lo referente a la transparencia presupuestaria y fiscal, basada en el análisis de su “Portal de Transparencia”, lo coloca a medio camino entre el estricto cumplimiento de las recientes exigencias legales (Leyes Complementarias 101/00 y 131/09) y la concepción e implementación de una verdadera política de transparencia. Un indicio de esta parte más agresiva y estratégica del Ayuntamiento en la búsqueda de transparencia fue la publicación en 2010, de un folleto bastante claro sobre las “Finanzas del Municipio de Piracicaba” (Aequus Consultoria, 2010), en el cual no sólo se presentaban datos, presupuestarios y financieros del municipio de una serie de años (2005-2009), monetariamente actualizados, sino que también se ofrecían textos explicativos sobre esos datos. El resumen de ese folleto es claro en lo que respecta a su valor como instrumento de transparencia:

1. Estructura de la Administración Municipal;
2. Cuentas equilibradas;
3. Ingresos del Ayuntamiento (3.1. Ingresos de impuestos; 3.2. Transferencias del Estado; 3.3. Transferencias de la Unión; 3.4. Ingresos de Capital);
4. Gastos del Ayuntamiento (4.1. Personal; 4.2. Gasto corriente; 4.3. Deuda; 4.4. Inversiones; 4.5. Salud; 4.6. Educación; 4.7. Servicios Sociales);
5. Límites constitucionales y legales;
6. Indicadores socioeconómicos.

En lo que se refiere a la evaluación de las posibilidades actuales y futuras, a nivel municipal, de la transparencia fiscal y presupuestaria en Brasil después de la promulgación de las Leyes Complementarias 101/00 y 131/09, es posible afirmar, a partir del trabajo de investigación realizado en 2013 por el Ayuntamiento de Piracicaba, que habrá una tendencia al cumplimiento formal de la ley, no buscando siempre aquello que es el “*espíritu de la ley*”, o sea, la adopción de un tipo de gestión presupuestaria y financiera transparente que sea fruto de:

a. Una política internamente deliberada en el municipio.

b. Una cultura favorable a la transparencia, que lleve a que los políticos, técnicos y gestores se ocupen de ella como de una política pública.

Semejante evaluación se debe al hecho de que el caso estudiado es un ayuntamiento de un municipio grande, bien dotado financiera y tecnológicamente, con funcionarios preparados, lo que no es representativo de la inmensa mayoría de los ayuntamientos brasileños. O sea, si Piracicaba es un caso reciente de importantes avances en transparencia presupuestaria y fiscal, aunque aún limitados, como se vio aquí, es probable que municipios de menor tamaño y capacidad tarden todavía bastante tiempo en adaptarse a las nuevas exigencias, primero, de la propia legislación sobre responsabilidad fiscal y transparencia; y segundo, de las presiones y las nuevas ideas sobre la importancia y las formas de implementación de esa transparencia.

Los estudios de caso, como el que aquí se realizó, sobre un municipio, son deseables y oportunos en la actual coyuntura, a fin de que ayuden no sólo a la comprensión del concepto de transparencia presupuestaria y fiscal y a las formas de implementarlo a nivel municipal, sino también para servir como instrumento de ayuda en los nuevos avances que se desean, que pueden darse por medio del isomorfismo institucional (Dimaggio y Powell, 1983), según el cual hay una tendencia a la adaptación institucional en respuesta a las innovaciones iniciadas por determinadas organizaciones, pudiendo este isomorfismo ser –según Abrahamson (1991)–: *normativo* (vía exigencias

Figura VII – Observatorio Ciudadano de Piracicaba.



Fuente: <http://www.observatoriopiracicaba.org.br/>. Acceso: 29 abril 2013.

legales), *coercitivo* (vía presiones formales e informales sobre los distraídos u obstinados) o *mimético* (vía adopción por alguna clase de conveniencia para los nuevos adeptos).

En el caso específico de Piracicaba existe, además, presión por parte de la sociedad civil para que la transparencia fiscal y presupuestaria se agilice y sea de mayor calidad. Una demostración de este hecho es la existencia del Observatorio Ciudadano de Piracicaba (Figura VII), que forma parte de un movimiento internacional más amplio, de creación de portales parecidos (<http://www.observatoriopiracicaba.org.br/>).

Mosca, G. (1992): *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Nunes, S. P. P. & Nunes, R. da C. (2001): "Instituições orçamentárias: uma agenda para reformas pós Lei de Responsabilidade fiscal", en: *Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional*. Finanças Públicas – V Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: ESAF.

OCDE (2004): "Prácticas óptimas de la OCDE para lograr la transparencia presupuestaria". *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 56:109-119.

Osborne, D. & Gaebler T. (1993): *A reinvenção do governo*. Brasília: MH Comunicação.

Pareto, V. (1916): *Trattato di Sociologia Generale*. Firenze, Barbera, 2 vol.

Pires, V. (2011): *Transparência Municipal Orçamentária via Internet (TOM Web) no Contexto do Revigoramento Democrático e Republicano: Uma Proposta*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria do Orçamento Federal.

Zapico Goñi, E. (2010): "Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas", *Revista Documentación Administrativa*, 286/287: 239-272.

REFERENCIAS

Abrahamson, E. (1991): "Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations". *Academy of Management Review*, 16(3): 586-612.

Aequus Consultoria (2010): *Finanças do Município de Piracicaba*. Piracicaba, Prefeitura Municipal de Piracicaba.

Ayala Espino, J. (1999): *Instituciones y Economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, M. (2001): *The New Public Management: improving research and policy dialogue*. Bekerley: University of California Press.

DiMaggio, P. & Powel, W. W. (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.

Greenwald, B. & Stiglitz, J. E. (1986): "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets", *Quarterly Journal of Economics*, 101(2):229-264.

FMI (2007): *Manual on Fiscal Transparency*. Washington DC, IMF.

Kopits, G. (2000): "Calidad de Gobierno: Transparencia y Responsabilidad". Ponencia presentada en la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo em America Latina y Caribe, BID, mayo 2000, p. 3.

Michels, R. (1982): *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UnB.