

GESTIONAR CON EFICIENCIA Y DECIDIR CON INFORMACION

Leticia Ferlini
Andrea Ocaranza
Daniela Bosco
Marcela Dufour

“Muere lentamente quien se transforma en esclavo del hábito, repitiendo todos los días los mismos trayectos, quien no cambia de marca, no arriesga vestir un color nuevo y no le habla a quien no conoce....”

“Evitemos la muerte en suaves cuotas, recordando siempre que estar vivo exige un esfuerzo mucho mayor que el simple hecho de respirar...”

Pablo Neruda

Introducción

El municipio a través de sus Ordenanzas ejerce el Poder de Policía y Tributario. El Poder de Policía es una potestad del estado, manifestada a través de sus órganos legislativos, y que consiste en poder delimitar mediante la ley los derechos reconocidos por la Constitución nacional a los ciudadanos.

Una de las facetas más importantes de este poder es el control de habilitación e inspección de todos los locales en materia de normas de seguridad, higiene, salubridad, moralidad, estética pública, etc..

Las transformaciones que caracterizan estos tiempos demandan un mayor esfuerzo para cumplir con esta obligación municipal. La utilización de información geográfica, social, económica, política y ambiental es un dato fundamental a la hora de programar estrategias de control.

El objetivo general de este trabajo, es proveer a la Institución Municipal de mejores herramientas para gerenciar eficientemente el poder de policía que tiene asignado por las normas vigentes y disponer de información idónea a efectos de implementar nuevos planes de fiscalización y recaudación propendiendo a una efectiva equidad tributaria, a través de los Sistemas de Información Geográfica (SIG).

1- Derecho de Registro e Inspección: La recaudación sujeta a un local.

El Derecho de Registro e Inspección es uno de los principales recursos tributarios que tiene el municipio de Rosario. Citaremos normas jurídicas que fundamentan su existencia.

1.1. Origen del Municipio. Constitución Nacional.

La Ley Suprema de la Nación, destaca dos puntos esenciales, a saber:

- el art. 5 garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones, siempre que las mismas aseguren, entre otras obligaciones, el régimen municipal, a través de sus constituciones provinciales;

- el art. 123 consagra la autonomía municipal, estableciendo que “cada provincia dicta su propia constitución asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

1. 2. Deberes y Atribuciones. Ordenamiento Provincial.

La provincia de Santa Fe, en el art. 107 de su Constitución otorga a los municipios las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, *a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes. A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción.*

A través de la Ley Orgánica de Municipalidades n° 2756, la provincia de Santa Fe organiza los gobiernos locales, establece sus derechos y obligaciones, las atribuciones y deberes de sus órganos de gobierno, el régimen electoral y los supuestos de intervención. El art. 2 dispone que “Las Municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones que les son propias; forman sus rentas, pudiendo establecer impuestos, tasas, derechos o contribuciones, sobre los ramos y materias que se determinen...”.

La Ley Provincial n° 8173 “Código Tributario Municipal modelo de la provincia de Santa Fe”, se dictó con el objeto de facilitar la interpretación y aplicación de los tributos en todo el territorio santafesino. En consecuencia, los municipios y comunas de Santa Fe han tenido dos opciones: adhesión lisa y llana al código aludido, adaptando solamente sus normas de tributación; o normas propias. Esto último fue lo que hizo el municipio de Rosario.

1. 3. Ciudad de Rosario. Recursos Tributarios.

El Código Tributario Municipal de Rosario dice en su art. 1° que las obligaciones fiscales que establezca este Municipio conforme con las leyes fundamentales de su esfera de competencia, se regirán por este Código Tributario y las Ordenanzas Fiscales Complementarias que oportunamente se dicten. Tales obligaciones consistirán en Tasas, Derechos y Contribuciones de Mejoras.

El art. 4°, define como Derecho a “las obligaciones fiscales que se originen como consecuencia de actividades sujetas a inscripción, habilitación, inspección, permiso o licencia u ocupación de espacio de uso público”.

El Hecho Imponible del Derecho de Registro e Inspección, ha sido definido en el art. 77 del Código Tributario Municipal (CTM) vinculando locales ubicados en jurisdicción del municipio con determinados y taxativamente enumerados servicios que presta el mismo:

1. *Registrar, habilitar y controlar las actividades comerciales industriales, científicas, de investigación y toda actividad lucrativa;*
2. *Preservar la salubridad, seguridad e higiene;*
3. *Fiscalizar la fidelidad de pesas y medidas;*
4. *Inspeccionar y controlar las instalaciones eléctricas, motores, máquinas en general y generadores a vapor y eléctricos;*
5. *Supervisión de vidrieras y publicidad en las mismas o en el local habilitado; inspección y habilitación de elementos publicitarios fuera del local inscripto,*

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

instalados en o hacia la vía pública, en vehículos en general o en locales e instalaciones de terceros, previa autorización especial reglamentaria.

6. *Habilitar mesas, sillas y similares con fines comerciales, en la vía pública o espacios públicos, previa autorización especial reglamentaria, al margen de la tributación específica que pudiera corresponder a este rubro en concepto de ocupación del dominio público.*

Son contribuyentes de este derecho, las personas físicas o ideales titulares de actividades o bienes comprendidos en la enumeración anterior, cuando el local en donde se desarrollan aquellas o se encuentren estos últimos, esté situado dentro de la jurisdicción del Municipio. (art. 78, CTM).

El contribuyente liquidará el mismo sobre la base de los ingresos brutos devengados en su jurisdicción correspondientes al período fiscal (mensual) considerado.

De lo expuesto resulta que es necesaria la existencia de un local donde se desarrollen actividades lucrativas o se encuentren los bienes antes enunciados para perfeccionar el hecho imponible generador del Derecho de Registro e Inspección.

2. Generación, Administración y Control del Derecho de Registro e Inspección (DREI).

Básicamente intervienen en este proceso dos Secretarías:

- Gobierno: mediante la Dirección General de Registración e Inspección y,
- Hacienda con sus Direcciones Generales de: Finanzas; Planeamiento, Selección y Control de Fiscalizaciones; e Informática,

siendo sus competencias (acotadas al objetivo de este trabajo):

Dirección General de Registración e Inspección: autorizar la *habilitación y las bajas* de locales comerciales en esta ciudad conforme a lo que disponen las normas de planeamiento urbano, sanitarias, etc.

Dirección General de Finanzas: *recaudación* del tributo por intermedio de la Dirección de Comercio e Industria y *control de la correcta liquidación del mismo* por la Dirección de Fiscalización Tributaria.

Dirección General de Informática: *administrar los sistemas* que cuenten con la información necesaria para el logro de sus objetivos.

Dirección General de Planeamiento Selección y Control de Fiscalizaciones: *diseñar las estrategias* que implementará la Dirección General de Finanzas para cumplir sus funciones, elevando a la Secretaría los resultados de las mismas.

Existe en esta organización gran cantidad de datos e información dispersa por las distintas áreas y cada vez más se necesita de esa información para tomar decisiones.

La Dir. Gral. de Planeamiento, Selección y Control de Fiscalizaciones, en pos del cumplimiento de sus objetivos, centraliza información interna y externa. Para ello, constantemente, está actualizando y creando nuevas bases de datos que le permitan contar con información precisa para desarrollar planes de fiscalización y/o verificación, de forma tal que se logre una mejora en la recaudación tributaria. **El logro del mencionado objetivo debe tener su sustento en el respeto de los principios rectores de la**

tributación como son: equidad tributaria, capacidad contributiva y transparencia fiscal.

Esta Dirección General cuenta con sistemas informáticos de consulta provistos por la Dir. Gral. De Registración e Inspección (INSPEC) que aporta datos sobre la registración y habilitación de los locales y, la Dir. Gral. De Finanzas (NCR y PADRON DREI) en los cuales se detalla la situación fiscal del contribuyente. Asimismo, genera sus propias bases (excel y access) con los datos obtenidos a través de relevamientos periódicos efectuados en el municipio, a fin de cotejar la realidad con la información almacenada en los sistemas antes mencionados. Cuenta también con información proveniente de otros organismos como la Administración Federal de Ingresos Público, la Administración Provincial de Impuestos y los Tribunales Provinciales.

La inquietud de este trabajo es poder contar con una base de datos centralizada, integrada y actualizada en el municipio. En la cual sea posible visualizar y consultar la información alfanumérica y gráfica disponible hasta aquí dispersa. Como respuesta a ello, se considera que los sistemas de información geográfica son la herramienta propicia para facilitar las consultorías y análisis de las diferentes tareas.

3. Un sistema para la toma de decisiones.

La búsqueda de una mejor administración de los recursos para la toma de decisiones, demanda una modernización del estado municipal. El tratamiento de información es fundamental para una planificación de la ciudad . Los sistemas de información geográfica (SIG) son instrumentos importantes a la hora de gestionar y tomar decisiones.

Técnicamente se define un SIG como una tecnología de manejo de información geográfica formada por equipos electrónicos (hardware) programados adecuadamente (software) que permiten manejar una serie de datos espaciales (información geográfica) y realizar análisis complejos con éstos siguiendo los criterios impuestos por el equipo científico (personal).

Cuando se describe un SIG se tiende a pensar en términos de equipos y programas como el sistema completo, descuidando tal vez el elemento más importante "las personas que hacen funcionar eficazmente el sistema". Además de contar con equipos y programas adecuados para realizar el trabajo, **la utilización eficaz del SIG requiere contar con personal capacitado, servicios de planificación, organización y supervisión, que permiten mantener la calidad de los datos y la integridad del producto final.**

El SIG, a diferencia de otros sistemas de información, trabaja con cartografía y con bases de datos a la vez, uniendo partes y constituyendo con todo ello una sola base de datos geográfica. En general la información espacial se representa en forma de "capas". Una de las funciones más importantes que tienen estos sistemas es la capacidad de combinar distintas capas en una sola operación, que se conoce con el nombre de "superposición".

Básicamente, la finalidad del SIG es recopilar información del municipio para desplegarla geográficamente y hacerla visual a través de mapas. En una aplicación concreta del SIG al DREI, veríamos, con sólo clicar en una manzana del mapa de la ciudad de Rosario, la cantidad de locales habilitados, sin habilitar, en trámite de habilitación y con información incompleta, y a su vez tocando un local habilitado saber la

situación tributaria del contribuyente, es decir, titular, n° de cuenta, domicilio, períodos pagos e impagos, el monto de los mismos, n° de CUIT e Ingresos Brutos, actividad desarrollada. En el caso de los locales sin habilitar la información disponible sería: domicilio, titular, actividad y el porqué de la “no habilitación”.

4. El SIG como herramienta: Una nueva forma de ver la ciudad.

Apelamos a que este proyecto incorpore nuevas capas de información al SIG con que cuenta actualmente el municipio y sea un comienzo al que vayan sumándose otras áreas.

4.1 El por qué de este Proyecto.

El propósito básico es que cada área, según sus competencias, visualice fehacientemente la cantidad de locales existentes en la ciudad de Rosario, si los mismos están habilitados, tienen el permiso en trámite o están sin la habilitación correspondiente. Además, para los que estén habilitados, conocer la situación fiscal actualizada, las fiscalizaciones realizadas y sus resultados, las intimaciones o requerimientos y lo actuado en los mismo, verificar si se encuentran bien encuadrados conforme a las actividades que desarrollan. Por otro lado, los no habilitados o en trámite, realizar un seguimiento de los mismos analizando las causas que impiden la terminación del trámite, proveyendo de las herramientas necesarias para su resolución.

4.2 Cómo se llevará a cabo?

- a) Se tomará la información necesaria de los sistemas informáticos que se utilizan actualmente por las distintas áreas.
- b) Relevamientos a cargo de la Dir. Gral. De Plan., Selección y Control de Fiscalizaciones, de la totalidad de locales por distrito descentralizado consignando en planilla ad-hoc: nombre del contribuyente, domicilio, habilitación municipal, n° de cuenta de DREI, actividad desarrollada, N° de Cuit, N° inscripción en el Impuesto a los Ingresos Brutos y alguna característica que pueda ser útil a la etapa siguiente.
- c) Con la información obtenida de los puntos anteriores, se comenzaría con la clasificación de los locales por situación fiscal constatada:

<i>Habilitado</i>
<i>en trámite de habilitación</i>
<i>no habilitado</i>
<i>con información incompleta</i>

Los resultados obtenidos de los operativos antes mencionados, representan distintas capas del Sistema de Información Geográfica. La carga inicial la asumirá la Dir. Gral. de Planeamiento, Selección y Control de Fiscalizaciones, conformándose de esta forma la consulta básica.

La visualización de esta información sobre el mapa de la ciudad de Rosario, será mediante puntos de color. Cada color representará las distintas situaciones fiscales que podría presentar un contribuyente:

<i>Verde</i>	<i>habilitado</i>
<i>Rojo</i>	<i>no habilitado</i>
<i>Amarillo</i>	<i>en trámite de hábil.</i>
<i>Naranja</i>	<i>con inform. incompl</i>

4.3 Utilización de la información.

- Los casos identificados con los colores rojo, amarillo y naranja se remitirán en planillas alfanuméricas a la Dir. Gral. De Registración e Inspección, la cual se encargará del mantenimiento actualizado de esta información.
- Los puntos verdes se procederán a analizar por la Dir. Gral. De Plan. Selección y Control de Fiscalizaciones, para evaluar su inspección, verificación, y/o intimación, derivándose en todos estos casos a la Dir. Gral. de Finanzas. Corresponde a la Dir. Gral. De Pl. Selección y Control de Fisc. la carga de la generación de órdenes de fiscalización o verificación.
- Los resultados obtenidos en los diversos tipos de procedimientos, atento lo que amerite ante cada situación, conformarán el detalle a incluir en los puntos verdes. De esta manera, según el perfil del usuario, cada punto verde mostrará *datos sobre el estado de deuda, las inspecciones o verificaciones efectuadas, los ajustes determinados, aplicaciones de multas, solicitudes de planes de pago y su cumplimiento, la existencia concursos preventivos y/o quiebras, etc.* La actualización de esta capa será responsabilidad de la Dir. Gral. de Finanzas, una vez finalizadas las tareas bajo su competencia.
- En una segunda etapa, permitirá la implementación de controles de gestión en un trabajo conjunto con la Dir. Gral. De Estadística.

4.4 Recursos necesarios para su implementación.

4.4.1 Materiales

- ❖ Sistema de Información Geográfica (SIG), con el que ya cuenta la Municipalidad de Rosario.
- ❖ Cartografía, donde se incorporan las divisiones físicas y convencionales de la ciudad (manzanas, calles, parques, distritos descentralizados, secciones catastrales, seccionales policiales, radios censales)
- ❖ Soporte urbano (elementos estructurales, infraestructura básica, infraestructura de servicios e inmuebles públicos)
- ❖ Equipamientos (productivo, social e institucional)
- ❖ Normativas y proyectos (normas de urbanización, código urbano y usos, afectaciones, junto a los proyectos municipales referidos a cuestiones físicas)
- ❖ Normalización de tiempos de carga que se acordarían con las áreas involucradas.
- ❖ Definición de formato de archivos y la capacitación pertinente a cargo de Dir. Gral. De Informática – se sugiere que se incluyan prácticas de simulaciones-
- ❖ Actualización periódica del estado de los locales por parte de quienes realizan el “reparto” de las boletas del tributo en estudio (planilla actual adecuada conforme el

formato determinado : dirección, actividad, novedades: altas, bajas, modificaciones, etc).

4.4.2 Humanos

El compromiso de los agentes municipales en este proceso es fundamental. Su adiestramiento en las nuevas técnicas de gestión se torna imprescindible. Para lo cual, se prevee un proceso de capacitación permanente que posibilite mantener la dinámica del personal involucrado en torno a los objetivos planteados.

Esta incorporación masiva de nuevas tecnologías (hard + soft) actúa exigiendo nuevos parámetros de capacidades y arrastra una serie de transformaciones en torno al personal. Fija un nuevo piso de exigencias para reclutamiento de nuevos agentes (manejo de PC), transforma las pautas culturales de manejo de información, la posibilidad de compartir, ocultar o disponer de la misma y modifica los mismos parámetros del trabajo burocrático tradicional.

5. Beneficios que se esperan obtener

- ✓ Que progresivamente se vayan corrigiendo los desvíos detectados..
- ✓ Aprovechamiento de lo producido por las diferentes áreas que pueda retroalimentar el sistema.
- ✓ Observar cómo se distribuye en la ciudad los locales habilitados y no habilitados. Poder visualizar si esos números se dispersan en la ciudad o se concentran en determinadas zonas llevará a tomar decisiones diferentes.
- ✓ A través de la detección y regularización de los locales, procurar un aumento en la recaudación atendiendo a la equidad fiscal.
- ✓ Verificar que todos quienes deban adquirir servicios de terceros por parte de la Municipalidad cuenten con información actual y veraz de la condición de las firmas y que ellas estén incluidas en los puntos verdes.
- ✓ Poder brindar un nuevo servicio a la comunidad, rápido y preciso, teniendo a disposición de la misma, nómina de locales por actividad.
- ✓ Facilitar el manejo de un gran volumen de información centralizada, confiable, actualizada, de acceso rápido, con formatos que permite cruzar, superponer, unir con orientaciones múltiples.
- ✓ Derribar paredes hacia el interior de la organización, dejando de existir oficinas propietarias de información. Esta será accesible para toda la organización, no se solicita, se toma la información necesaria.
- ✓ Generar una estructura clara de responsabilidades en el mantenimiento de la información.

El sistema de información geográfica permitirá mediante su visualización un amplio menú de consultas sea para conocer situaciones específicas, para otorgar beneficios a zonas marginales, restringir el uso de áreas por análisis ambientales, solicitar al Honorable Concejo la modificación de Ordenanzas que puedan perjudicar el desarrollo de actividades u otro tipo de política de gestión ciudadana, es decir, **nos proporcionará los datos suficientes para gestionar con eficiencia y decidir con información.**

Bibliografía:

- Constitución de la Nación Argentina (Reformada en el año 1994)
- Constitución de la Provincia de Santa Fe
- Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756 (t.o con las modificaciones de la Ley N° 1073/91 introducidas al art.10º)
- Código Tributario Municipal, Ley N° 8173 (de la Provincia de Santa Fe)
- Código Tributario de la Municipalidad de Rosario (t.o hasta Ordenanza N° 7361/02)
- Temas de Derecho Municipal. Compilado por los Doctores Daniel Alberto Marquez y Francisco Humberto Picone. Presentación del Dr. Fernando De La Rúa - Pensamiento Jurídico Editora Buenos Aires - Impreso en Julio 1991
- Tratado de Derecho Municipal. Tomo I. Horacio Daniel Rosatti - Rubinzal y Culzoni S.C.C. Editores - Impreso en Julio de 1987
- Sistemas de Información Regional y Municipal. Maestría en Desarrollo y gestión territorial. Universidad Nacional de Rosario. Prof. Arquitecto Roberto Monteverde. Año 2003
- <http://recursos.gabrielortiz/art.asp?inio=012>