DOCUMENTO
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

ÁREA DE DESARROLLO ECONÓMICO
Programa de Política Fiscal
Enero 2015 Análisis
145

Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial 2014

Walter Agosto | Estefanía Casadei

RESUMEN EJECUTIVO

Las provincias ejecutan, prácticamente, la mitad del gasto público en la Argentina, y son las principales responsables de la provisión de servicios básicos como salud, educación, justicia y seguridad.

Todos los gobiernos provinciales deberían permitir a los ciudadanos acceder de forma sencilla a información detallada y actualizada acerca de la forma en que se gestionan y administran los fondos públicos. Sobre esta premisa, el Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP) elaborado anualmente por CIPPEC busca cuantificar y calificar la información que se pone a disposición del público en los aspectos presupuestarios más relevantes de las jurisdicciones provinciales.

Este documento presenta los resultados del ITPP obtenidos por las 24 jurisdicciones subnacionales en noviembre de 2014, y los compara con los puntajes obtenidos en mediciones anteriores del índice. Esta edición encontró que **la provincia con mayor nivel de transparencia presupuestaria en la Argentina es Córdoba**, seguida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Neuquén, Entre Ríos y la provincia de Buenos Aires.

Además, el estudio demuestra que existe una amplia **brecha entre las provincias más y menos transparentes:** mientras que un tercio de las provincias obtuvo un puntaje sobresaliente (más de 8 puntos sobre un máximo de 10), casi la mitad restante obtuvo el puntaje mínimo o medio (entre 2 y 6 puntos). Esta brecha se mantuvo en todas las ediciones del ITPP, dado que tanto los primeros como los últimos puestos del ranking (salvo excepciones) fueron ocupados por las mismas jurisdicciones desde 2010 a la fecha.

Si bien **la mayoría de las provincias publican sus leyes presupuestarias y el gasto ejecutado por objeto y por naturaleza económica**, aún se detectan importantes faltas de información. En particular, se destaca la ausencia de documentos como la ley de presupuesto que se debate para el año siguiente, las transferencias a municipios y el presupuesto plurianual.

Finalmente, 2015 presenta un escenario ideal para situar la transparencia presupuestaria en la agenda pública. Dado que **los años electorales suelen mostrar importantes desvíos en relación con el gasto público planificado originalmente, el tema cobra especial relevancia**. Sin embargo, el compromiso para aumentar los estándares de transparencia presupuestaria no debe ser solo por parte de los gobiernos, sino que también debe estar acompañado por un mayor acercamiento e interés ciudadano acerca de las cuestiones presupuestarias básicas.

CIPPEC

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

Transparencia
Presupuesto
Provincias

Introducción

El presupuesto es el documento más importante de planificación de la política pública con que cuenta un gobierno. Allí se plasman, de manera concreta, los objetivos e instrumentos (físicos y sobre todo financieros) con los que se cuenta cada año desde la administración pública. La transparencia presupuestaria es el grado de apertura del gran caudal de información que existe en relación con el presupuesto público. Esta información debe ser publicada de manera activa, detallada, clara y de conformidad con los tiempos establecidos.

Un gobierno transparente permite acceder de forma sencilla a información detallada y actualizada acerca de la forma en que gestiona y administra los fondos públicos que aportan todos los ciudadanos con el pago de sus impuestos.

2015 presenta un escenario ideal para colocar la transparencia presupuestaria en la agenda pública dado que **los años electorales suelen mostrar importantes desvíos en relación con el gasto público planificado originalmente.**

Este informe presenta los resultados del **Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP) realizado por CIPPEC durante noviembre de 2014**. En la primera sección se explica la metodología utilizada para elaborar el índice. A continuación se muestran los resultados por provincia a través de un ranking, y luego se conforma el mapa de la transparencia presupuestaria de la Argentina. La siguiente sección analiza los principales avances y retrocesos detectados, y compara los resultados del índice con el estándar legal de transparencia en el país: la Ley de Responsabilidad Fiscal. Una cuarta sección presenta resultados generales por tipo de documento presupuestario, con foco en aquellos cuya publicación se considera más importante.

Para finalizar, se analiza la publicación por parte de cada provincia de la Cuenta de Inversión, un documento fundamental en la rendición de cuentas de todo gobierno que será incluido en los resultados del índice a partir de la edición 2015. El documento concluye con los puntos destacables y los principales desafíos de las provincias en materia de transparencia presupuestaria.

El reto para 2015: fortalecer la transparencia

El Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP) cuantifica y califica la información que se pone a disposición del público en los aspectos presupuestarios más relevantes de las jurisdicciones provinciales. Un gobierno transparente permite acceder de forma sencilla a información detallada y actualizada acerca de la forma en que gestiona y administra los fondos públicos que aportan todos los ciudadanos con el pago de sus impuestos.

El ITPP mide la transparencia presupuestaria a través de dos ejes: por un lado, la desagregación y detalle de la información publicada; y por el otro, el nivel de actualización (o rezago) con que se publica la información. Una provincia puede publicar la ejecución del gasto de manera sumamente detallada, pero si la información está atrasada varios meses o años, su utilidad resulta prácticamente nula. Por ello, el ITPP no toma en cuenta información cuyo último dato corresponda a ejercicios dos años anteriores al actual. Es decir que si la provincia, por ejemplo, muestra como últimos datos de endeudamiento su *stock* de deuda pública de 2011, por más que la información esté publicada y completa, no es tenida en cuenta porque tiene un rezago mayor a dos años.

Dado el alcance, capacidad de actualización constante y llegada a la población que permite internet, el relevamiento se realiza a través de páginas web oficiales de los gobiernos provinciales. En su mayoría, la información es publicada en los sitios de los Ministerios de Economía o Hacienda, Contaduría General de la Provincia, Oficinas de Presupuesto, e incluso algunas provincias cuentan con sitios web exclusivos de transparencia. En estos sitios se incluye, además de la información presupuestaria, otro tipo de información que también debería ser puesta a disposición del público, como las licitaciones públicas, el Boletín Oficial, y la escala salarial de funcionarios, entre otras cuestiones.

Para esta edición del ITPP, el relevamiento se realizó entre el 1 y el 15 de noviembre, y fue revisado entre el 24 y el 30 del mismo mes. Esta revisión se realiza debido al dinamismo de los sitios web[1].

Durante el estudio se verificó si cada provincia publica las leyes presupuestarias de los últimos cinco años (2011, 2012, 2013, 2014 y proyecto de ley, mensaje o cualquier otra información oficial relevante del presupuesto 2015), la ejecución del gasto con siete clasificaciones (finalidad-función, objeto, ubicación geográfica, por jurisdicción, naturaleza económica, por fuente de financiamiento y por programa), la periodicidad de los informes de ejecución (mensual, trimestral, anual), información sobre deuda pública provincial (informe de deuda, por tipo de acreedor), recaudación provincial por impuesto, transferencias recibidas de Nación, transferencias realizadas a municipios, normativa de administración financiera y publicación de un presupuesto ciudadano. La difusión de cada uno de estos documentos le otorga un puntaje de entre 0,05 y 0,9 puntos.

1 La información que fue publicada luego del 30/11/2014 no fue tenida en cuenta para elaborar el índice.

Para cada documento, se consigna la fecha correspondiente a la última información publicada y se calculan la cantidad de meses de rezago. A mayor actualización de la información, más puntaje se le asigna a la provincia. En el **Anexo 1** pueden verse los valores asignados a cada ítem relevado, junto con las ponderaciones por el grado de actualización.

La suma de los puntajes de cada ítem le otorga a las provincias un resultado final de entre 0 (cero) y 10 (diez) puntos, que las ordena dentro del ranking de transparencia presupuestaria provincial.

Además, según el puntaje obtenido, el nivel de transparencia de una provincia puede clasificarse en cinco niveles: insuficiente, mínimo, medio, significativo y sobresaliente. Si el puntaje va de 0 (cero) a 2 (dos), su nivel de transparencia se considera insuficiente, de 2,01 a 4, su nivel de transparencia es mínimo, de 4,01 a 6, el nivel de transparencia es medio y de 6,01 a 8, la provincia posee un nivel significativo de transparencia presupuestaria. Aquellas jurisdicciones con puntajes de 8,01 a 10 son considerados con un nivel de transparencia sobresaliente.

Esta metodología evalúa gran parte de la información presupuestaria a la que cualquier ciudadano debiera tener acceso; sin embargo posee ciertos puntos que escapan a su medición. Por ejemplo: no se tuvo en cuenta la calidad/posibilidad de reutilización de la información publicada (muchas de las provincias aún suben planillas escaneadas que son imposibles de reutilizar), información sobre licitaciones públicas, sobre la ocupación de la planta de personal, entre otra. Aun reconociendo estas falencias, el ITPP busca ser una herramienta que permita comparar niveles de transparencia no tanto entre jurisdicciones sino más bien entre períodos de tiempo. El ITPP pretende evaluar los avances (o retrocesos) de una misma provincia en distintos períodos, y generar incentivos para mejorar la apertura de sus cuentas públicas.

Resultados del Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial 2014

Córdoba es la provincia con mayor nivel de transparencia presupuestaria en la Argentina, con un puntaje de 9,75 puntos sobre 10. Este resulta **el mejor puntaje obtenido por una jurisdicción desde que comenzó a elaborarse el índice, en febrero de 2010**. Córdoba, que se ubicó en los tres primeros puestos del ranking en las distintas mediciones realizadas en 2013, es la única provincia que produce y publica un presupuesto ciudadano mediante el cual se simplifican y ponen al alcance de cualquier ciudadano las cuestiones técnicas del presupuesto provincial[2].

La segunda jurisdicción con mayor nivel de transparencia en noviembre de 2014 es la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (CABA), que obtuvo 9,55 puntos en el ITPP y es el **segundo mayor puntaje histórico**, después del alcanzado por Córdoba.

El tercer puesto es compartido por Neuquén y Entre Ríos. Ambas obtuvieron 9,35 puntos y difunden prácticamente la misma información con similar nivel de detalle. Su única diferencia es que mientras Entre Ríos publica el presupuesto plurianual actualizado (en el sitio oficial de Neuquén no fue posible hallar este documento), la provincia de Neuquén publica el gasto ejecutado con mayor nivel de detalle (su desagregación del gasto abarca seis de las siete clasificaciones que releva el ITPP, mientras que Entre Ríos desagrega el gasto ejecutado en solo cuatro clasificaciones).

El quinto lugar lo ocupa la provincia de Buenos Aires que con 8,95 puntos obtuvo su mejor puntaje desde 2010. La provincia es una de las que presenta información presupuestaria con mayor nivel de detalle, pero algunos documentos poseen más de tres meses de demora en su publicación.

En el sexto lugar del ranking se ubica Catamarca que también obtuvo su mejor puntaje desde que se editó por primera vez el ITPP. Catamarca muestra casi toda su información con menos de tres meses de demora y es una de las seis provincias que publican su gasto ejecutado mensualmente (la mayoría lo hace trimestralmente, y algunas hasta anualmente). La única información que no pudo hallarse es el proyecto de ley de presupuesto 2015 (u otro documento oficial con datos detallados sobre el proyecto).

En el puesto número siete se ubicó la provincia de San Juan, con un puntaje de 8,35. Esta provincia fluctúa en sus puntajes año a año dado que si bien publica la misma información cada ejercicio, no suele ser regular en los tiempos con los que actualiza la información.

Tierra del Fuego y Santa Fe comparten el octavo puesto del ranking: ambas obtuvieron 8,15 puntos. Las dos provincias ponen a disposición gran cantidad de información en sitios web específicos de transparencia[3]. En el caso de Santa Fe, el puntaje se ve levemente disminuido dado que la información que publica posee más de un mes de retraso. Para el caso de Tierra del Fuego, si bien su información se encuentra más actualizada, no fue posible hallar datos sobre la deuda pública. Tampoco fue posible hallar los presupuestos plurianuales actualizados de ninguna de las dos jurisdicciones.

Salta completa los primeros diez puestos del ranking. En esta edición obtuvo 7,90 puntos

2 Para acceder al presupuesto ciudadano de Córdoba: http://transparencia.cba.gov.ar/websiteCiudadano/index.html
3 Enlace al sitio de transparencia de Santa Fe: http://www.santafe.gob.ar/transparencia/web/. Enlace al sitio Gestión Transparente de Tierra del Fuego: http://gestiontransparente.tierradelfuego.gov.ar/

en el ITPP. Su nivel de transparencia se ha mantenido relativamente mantuvo estable desde 2010, y siempre ha obtenido puntajes entre 7,90 y 8,40. Las variaciones se deben principalmente a la actualización de la información.

La **tabla 1** sintetiza los puntajes obtenidos por cada una de las jurisdicciones, y en el **Anexo 2** se encuentran los puntajes de cada provincia detallados por cada ítem con ponderador general. Las provincias están ordenadas por el puesto obtenido en el ranking.

Tabla 1.
Puntaje obtenido en el ITPP (noviembre de 2014)

Puesto en el ranking	Provincia	Puntaje noviembre 2014
1º	Córdoba	9,75
2º	CABA	9,55
3º	Neuquén	9,35
4º	Entre Ríos	9,35
5º	Buenos Aires	8,95
6º	Catamarca	8,90
7º	San Juan	8,35
8º	T. del Fuego	8,15
9º	Santa Fe	8,15
10º	Salta	7,90
11º	Río Negro	7,30
12º	Formosa	6,90
13º	Tucumán	6,80
14º	S. del Estero	6,00
15º	Chaco	5,90
16º	San Luis	5,75
17º	Jujuy	5,50
18º	Chubut	5,50
19º	Misiones	4,95
20º	Corrientes	3,90
21º	Mendoza	3,75
22º	La Rioja	2,85
23º	Santa Cruz	2,35
24º	La Pampa	2,10

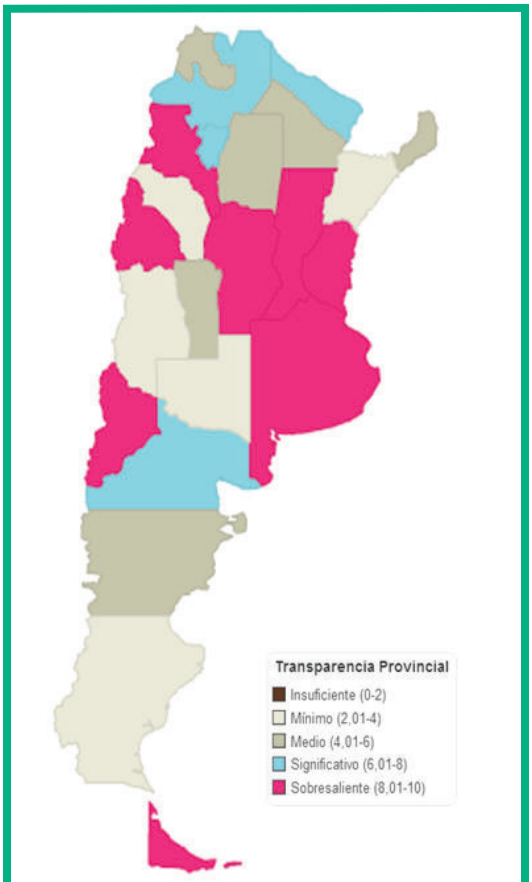
Fuente: CIPPEC.

Los últimos puestos del ranking están ocupados prácticamente por las mismas provincias que en años anteriores: La Pampa, Santa Cruz, La Rioja y Corrientes.

En esta edición, se suma a los últimos puestos la provincia de **Mendoza**, que obtuvo 3,75 puntos y quedó ubicada en el vigésimo primer puesto. Esta provincia había sido históricamente una de las más transparentes del país (se ubicó entre el primer y tercer puesto en cinco de las siete ediciones del índice realizadas). En este caso, el sitio web del Ministerio de Economía estuvo fuera de servicio durante el mes en que se realizó el relevamiento de información de las provincias, por lo cual, en función de la metodología del ITPP, obtuvo un puntaje nulo en la mayor parte de las variables relevadas[4].

Sobre la base del puntaje obtenido en el ITPP, las provincias fueron clasificadas en cinco grupos según su nivel de transparencia. A continuación, el **mapa 1** muestra cómo quedaría configurada la Argentina de acuerdo al nivel de transparencia de las 24 jurisdicciones.

Mapa 1.
Nivel de transparencia presupuestaria por provincia (noviembre de 2014)



Nota: Los niveles de transparencia fueron establecidos de acuerdo al puntaje obtenido en el ranking.

Fuente: CIPPEC.

Avances y retrocesos

Más allá de los puntajes particulares que obtuvo cada provincia en el ITPP, y su comparación con las otras jurisdicciones, resulta útil observar la evolución del desempeño de las provincias en materia de transparencia presupuestaria, con respecto al año anterior. La **tabla 2** muestra cuáles son las provincias que mejoraron su puntaje y aquellas que lo disminuyeron. Cabe aclarar que el hecho de que una provincia tenga un retroceso en su puntaje no indica necesariamente que publica menos información que antes sino que, en ocasiones, el descenso se debe a que la información publicada está más desactualizada.

4 A diciembre de 2014, el sitio web del Ministerio de Hacienda de la provincia de Mendoza fue reestablecido con un nuevo diseño web. Se publica información hasta 2013.

Tabla 1.
Puntaje obtenido en el ITPP (noviembre de 2014)

Provincias que mejoraron su puntaje en el último año	CABA	1,90
	San Juan	1,45
	Catamarca	1,05
	Formosa	1,00
	Entre Ríos	0,95
	Córdoba	0,90
	Buenos Aires	0,55
	Chubut	0,45
	Santa Cruz	0,35
	S. del Estero	0,30
	Neuquén	0,25
Provincias que bajaron su puntaje en el último año	Corrientes	-0,10
	San Luis	-0,15
	Santa Fe	-0,20
	Chaco	-0,20
	Salta	-0,20
	Río Negro	-0,20
	Jujuy	-0,25
	Misiones	-0,90
	Tucumán	-1,10
	T. del Fuego	-1,25
	La Rioja	-1,75
	Mendoza	-4,00

Nota: La Pampa es la única provincia que mantuvo el mismo puntaje obtenido en noviembre de 2013.

Fuente: CIPPEC

La CABA es la jurisdicción que mostró el mayor avance en transparencia en el transcurso del último año. El aumento en su puntaje se debe principalmente al nivel de actualización de su información (todos los documentos que publica tienen menos de tres meses de rezago).

Formosa mejoró su resultado en un punto, en parte debido a que la información que publica está actualizada y, por otro lado, aumentó el detalle de su clasificación de gasto ejecutado (incluyó el gasto por fuente de financiamiento, tal como se exige en la Ley de Responsabilidad Fiscal).

Para el caso de **Córdoba y Buenos Aires**, a diferencia de 2013, en el relevamiento de este año pudo hallarse información sobre el proyecto de presupuesto para 2015 publicado en su sitio web oficial[5]. Esto no significa necesariamente que antes no lo publicara, pero puede pasar que en 2013 lo haya publicado luego del mes de noviembre, que es cuando se evalúa a las provincias para el ITPP.

El resto de las provincias que aumentaron el puntaje obtenido en el ITPP -(San Juan, Catamarca y Entre Ríos con notables avances)- lo hicieron gracias a que la información que publican está más actualizada.

Para el caso de **las provincias que disminuyeron su puntaje en el ITPP respecto a lo obtenido en 2013**, en gran parte se debe al efecto contrario. **La información que publican está más desactualizada que la que publicaban en el mismo mes del año pasado**. Además, se observan algunos casos particulares como el de **Mendoza** o el de **Misiones**, que hasta el cierre del relevamiento no había publicado el proyecto de presupuesto para el año próximo (y sí lo había hecho durante 2013).

En **Tucumán** no fue posible hallar el presupuesto plurianual actualizado, ni el gasto ejecutado por finalidad y función. Ambos se publicaban el año pasado. Además, los datos de recaudación no se actualizan desde diciembre de 2013.

En el sitio de **Tierra del Fuego** no pudo hallarse información sobre deuda pública, que se publicaba hasta 2013.

La Rioja continúa sin publicar sus leyes de presupuesto, y todo el resto de la información que publica corresponde a septiembre del año pasado.

El estándar mínimo: la Ley de Responsabilidad Fiscal

Como cada año, vale la pena comparar los resultados del ITPP con el **estándar legal de transparencia presupuestaria en la Argentina** (que de por sí es mínimo): el **Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal**-LRF (establecido en 2004 por la Ley 25.917).

Esta ley establece en su artículo 7 que las provincias y el gobierno nacional deben publicar en su página web los siguientes documentos: a) presupuesto anual (del año en curso); b) presupuesto plurianual; c) gasto ejecutado (con máximo rezago de un trimestre), clasificado por finalidad y función, objeto del gasto, naturaleza económica y fuente de financiamiento, y d) *stock* de deuda (por tipo de acreedor) con un rezago máximo de tres meses.

A la fecha de relevamiento de la información, solo cuatro provincias cumplen con la ley: Córdoba (1º puesto del ranking), Entre Ríos (4º puesto), Catamarca (6º puesto) y San Juan (7º puesto).

Si bien la extensión de este documento no permite explicar lo que cada una de las veinte jurisdicciones restantes incumplen, pueden tomarse a modo de ejemplo aquellas que ocupan los primeros puestos del ranking de transparencia. CABA, que ocupa el 2º lugar en el ranking, no publica la planilla solicitada por ley que detalla los gastos por fuente de financiamiento. Neuquén (tercera en el ranking), no publica su presupuesto plurianual actualizado. Buenos Aires (5º puesto del ITPP), publica toda la información requerida pero el gasto ejecutado se presenta con más de tres meses de rezago.

Así, el resto de las provincias incumplen con uno o varios puntos de la legislación. Dado que

5 Córdoba publica la versión completa del proyecto de ley de presupuesto y Buenos Aires publica una versión ciudadana. Ambas opciones resultan válidas dado que el fin de publicar esta información antes de su aprobación en el Legislativo es justamente que los ciudadanos puedan informarse para comprender más cabalmente y participar del debate por el presupuesto para el año siguiente.

el estándar legal federal de transparencia presupuestaria es mínimo en comparación con el de otros países, es necesario que las provincias se esfuercen por cumplir al menos con la normativa mencionada.

Resultados por documento

Los resultados del ITPP también pueden ser interpretados a través del análisis de la publicación de los documentos presupuestarios más importantes que relevan.

Por ejemplo, todo ciudadano debería tener acceso, como mínimo, a la **ley de presupuesto vigente** en su provincia (con sus correspondientes planillas anexas). Esto permite conocer los gastos previstos por el gobierno para el año en curso, y los ingresos que se prevén para financiarlos. El presupuesto brinda también información sobre los resultados fiscal y financiero previstos y el estado del endeudamiento público. La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) obliga a las provincias a publicar en sus sitios web oficiales el presupuesto vigente. **A noviembre de 2014, solo dos provincias no publican su presupuesto vigente.**

Por otra parte, si bien varían las fechas en cada provincia, a partir de septiembre se empieza a discutir públicamente el presupuesto para el año siguiente. **Toda persona debería poder acceder a los contenidos mínimos de la propuesta de presupuesto que se discute en el Legislativo** (gastos, ingresos, resultado, proyecciones económicas, etc.). Esto permite comprender mejor y participar del debate presupuestario, en el caso de que estén previstas herramientas de participación ciudadana. **A noviembre de 2014, solo ocho provincias publicaban el Proyecto de Ley de Presupuesto para 2015 que se estaba analizando** (y en algunos casos ya se había aprobado).

Otro de los documentos relevantes en materia de transparencia presupuestaria es el **presupuesto plurianual**. Esta publicación brinda un panorama económico para los dos años posteriores al ejercicio en curso. La LRF exige a todas las provincias publicar anualmente un presupuesto plurianual, que generalmente abarca el año en curso y los dos ejercicios subsiguientes. **El relevamiento del ITPP mostró que la mitad de las provincias publica este documento actualizado en su página web**[6].

Todos los datos presupuestarios son, a priori, datos cargados de tecnicismos contables y financieros, que muchas veces no son sencillos de interpretar para todos los ciudadanos. Dado esto, resulta de suma utilidad que el gobierno provincial "traduzca" información básica contenida en los presupuestos, para presentarla de manera sencilla a toda persona interesada en las cuentas públicas. Se denomina **presupuesto ciudadano** al documento que cumple esta función. Este ítem se releva como parte del ITPP desde 2010, y hasta noviembre de 2013 ninguna provincia lo había publicado. Desde ese año, **Córdoba es la única provincia del país que lo produce y lo publica**.

La **tabla 3** muestra cuántas provincias publican cada uno de los documentos mencionados, y cuáles son las jurisdicciones que no lo hacen.

Acceso

Presupuesto vigente

Ley de presupuesto

Tabla 3.
Publicación de documentos presupuestarios (noviembre de 2014)

	¿Cuántas provincias lo publican?	¿Cuáles NO lo publican?
Ley presupuestaria vigente (2014)	22	La Rioja y Santa Cruz
Proyecto de ley presupuestaria 2015	8	Buenos Aires*, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santiago y Tucumán
Presupuesto plurianual 2014-2016 (ó 2015-2017)	12	Chubut, Corrientes, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán.
Presupuesto ciudadano	1	Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, CABA, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

Nota: la provincia de Buenos Aires publica una versión ciudadana del proyecto.

Fuente: CIPPEC.

¿Para qué se gasta? ¿En qué se gasta? ¿Quién gasta?

Los documentos anteriores contienen información presupuestaria que el gobierno provincial prevé realizar. Por eso, es esperable que una vez que se perciben los ingresos y se ejecutan los gastos, el gobierno informe con cierto nivel de detalle de qué manera ejecuta la administración y gestión de sus cuentas públicas.

En primer término, se pueden observar los **informes trimestrales de ejecución del gasto público**. Si bien en el ITPP se releva la publicación por parte de la provincia de siete clasificaciones distintas de gasto, se puede decir que hay tres que resultan básicas (y por lo tanto tienen

6 Para el relevamiento se tomó en cuenta el presupuesto plurianual vigente (2014-2016) o, en el caso de que estuviera publicado el proyecto de presupuesto para 2015, el plurianual correspondiente a ese ejercicio (2015-2017).

Tabla 4.
Publicación de informes de ejecución presupuestaria (noviembre de 2014)

	¿Cuántas provincias lo publican en tiempo y forma?	¿Cuántas lo publican con demora mayor a un trimestre?	¿Cuántas NO lo publican?
Informes trimestrales de ejecución del gasto por finalidad-función	9	6	8
	Catamarca, CABA, Córdoba, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Tierra del Fuego	Buenos Aires, Chaco, Corrientes*, Formosa, La Rioja, Santa Fe, Santiago del Estero,	Chubut, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Tucumán.
Informes trimestrales de ejecución del gasto por objeto	10	12	2
	Catamarca, CABA, Córdoba, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Tierra del Fuego y Tucumán	Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes*, Formosa, Jujuy, La Rioja, Santa Fe, Santiago del Estero,	Mendoza y La Pampa
Informes trimestrales de ejecución del gasto por jurisdicción	5	4	15
	Catamarca, CABA, Córdoba, Neuquén y Tierra del Fuego	Buenos Aires, Corrientes, San Luis y Santa Fe	Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán
Informes trimestrales de deuda pública	9	7	8
	Buenos Aires, Catamarca, CABA, Córdoba, Entre Ríos, Neuquén, Salta, San Juan y Tucumán	Chaco, Corrientes, Formosa, La Rioja, Río Negro, Santa Fe y Santiago del Estero	Chubut, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego
Montos transferidos a municipios por trimestre	10	7	7
	Buenos Aires, Catamarca, CABA, Córdoba, Entre Ríos, Misiones, Neuquén, San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego.	Chubut, Corrientes, Formosa, Jujuy, La Rioja, San Luis y Santiago del Estero	Chaco, La Pampa, Mendoza, Río Negro, Salta, Santa Cruz y Tucumán
Información trimestral de recaudación impositiva	15	8	1
	Buenos Aires, Catamarca, CABA, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego	Catamarca, Chubut, Corrientes, La Rioja, Misiones, Santa Cruz, Santa Cruz y Tucumán	La Pampa

Nota: Corrientes, San Luis y Santa Cruz presentan informes anuales de ejecución.

Fuente: CIPPEC.

mayor ponderación en el ITPP).

La **clasificación por finalidad - función** muestra el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad (servicios sociales, defensa y seguridad, económicos, administración gubernamental y deuda pública). **Esta forma de clasificar el gasto permite responder para qué se gasta**, es decir, para financiar qué actividades, qué proyectos, o para alcanzar cuáles metas.

L**a clasificación de gasto por objeto permite responder en qué se gasta**: en bienes y servicios, en personal, en bienes de consumo, transferencias, deuda, etc.

El **gasto por jurisdicción** muestra las erogaciones que enfrenta cada una de las instituciones públicas que forman parte del gobierno (ministerios, Poder Legislativo, Poder Judicial y cualquier órgano dependiente de la administración pública provincial). **Esta clasificación responde quién gasta.**

Como puede verse, cualquier ciudadano debería tener respuestas a esas tres preguntas básicas sobre el gasto público que se financia con sus impuestos. Como mínimo, esta información debería ser actualizada cada tres meses[7]. En la **tabla 4** puede verse qué provincias publican esta información de manera actualizada, cuáles la publican pero con algún retraso, y cuáles no difunden este tipo de información presupuestaria.

La **tabla 4** muestra además qué provincias publican de manera actualizada los **datos de endeudamiento público**. El relevamiento incluye solo la publicación del *stock* de deuda detallada por acreedor. Sin embargo, un informe detallado de deuda pública debería contener además la evolución histórica del endeudamiento provincial, los perfiles de intereses y amortizaciones para períodos siguientes, el detalle de la deuda flotante, entre otros datos.

La **tabla 4** también muestra qué provincias publican **información sobre los montos que transfieren a sus municipios**. Estos datos son de sumo interés para los ciudadanos, pero resultan aún más fundamentales como insumo para que los legisladores municipales (concejales) puedan realizar un seguimiento de los montos recibidos. Algunas provincias actualizan esta información mensualmente (y hasta diariamente, como Entre Ríos). Otras, sin embargo, la muestran con un rezago de más de tres meses y, lo que es más cuestionable, **siete provincias no difunden los datos de transferencias a municipios**.

Respecto a los ingresos, la **tabla 4** también muestra qué provincias publican los datos de **recaudación impositiva** (detallados por impuesto). En muchos casos, la publicación de esta información no se hace en el sitio web del Ministerio de Economía o de Hacienda, sino directamente desde la agencia de recaudación provincial. La publicación de este dato está bastante extendida y 15 provincias la publican cada

7 La LRF exige que la ejecución del gasto se presente trimestralmente. Para tener un parámetro, el gobierno nacional actualiza los gastos de ejecución presupuestaria cada 15 días. Hay provincias que lo hacen mensualmente, otras trimestralmente y, las menos, anualmente.

tres meses o menos. Solo una provincia, La Pampa, no da a conocer a los ciudadanos los datos de recaudación tributaria.

Cuenta de Inversión

La Cuenta de Inversión (también denominada Cuenta General del Ejercicio) es el documento más importante que provee el gobierno en materia de rendición de cuentas.

Este documento es elaborado anualmente por la Contaduría General de cada provincia e incluye el máximo detalle de la ejecución presupuestaria de gastos e ingresos públicos, y los compara con los niveles aprobados por el Legislativo en el Presupuesto. Contiene información exhaustiva acerca de las modificaciones realizadas al presupuesto durante el ejercicio. También suele incluir información sobre la evolución del endeudamiento público, información financiera (activos y pasivos financieros y no financieros, pasivos contingentes, entre otros datos), avances en la ejecución de metas físicas, entre otros datos.

Una vez elaborado, este documento es analizado por el Tribunal de Cuentas de cada provincia y debe ser aprobado o rechazado por el Legislativo provincial.

A noviembre de 2014, 13 provincias publicaban la Cuenta de Inversión de 2013, independientemente de que estuviera aprobada o no por el Legislativo provincial (la **tabla 5** detalla las provincias que la publican).

Tabla 5.
Provincias que a noviembre de 2014 publicaron la Cuenta de Inversión de 2013

Buenos Aires
Catamarca
Chubut
CABA
Córdoba
Corrientes
Entre Ríos
Neuquén
Salta
San Juan
San Luis
Santa Fe
Tierra del Fuego

Fuente: CIPPEC.

Dada la importancia de este documento, a partir de 2015 la Cuenta de Inversión será incluida en el ITPP con un ponderador propio y formará parte del puntaje final de la provincia.

Conclusiones

Este documento presenta los resultados del ITPP de 2014 elaborado por CIPPEC. Del análisis de estos resultados es posible extraer algunas ideas centrales a modo de conclusiones.

Primero, se observa una **brecha importante entre las provincias más y menos transparentes del ITPP**. Mientras un tercio de las provincias obtuvo un puntaje considerado sobresaliente (más de 8 puntos), casi la mitad restante obtuvo un puntaje de entre 2 y 6 puntos (nivel mínimo/medio de transparencia). Esta brecha se mantuvo durante todas las ediciones del ITPP y, de hecho, suele darse entre las mismas provincias dado que tanto los primeros como los últimos puestos del ranking (salvo excepciones) fueron ocupados por las mismas jurisdicciones desde 2010 a la fecha.

Segundo, si bien existen avances en el nivel de transparencia de algunas jurisdicciones, **no se observa a lo largo de los años una mejora generalizada en el nivel de transparencia provincial**. De hecho, **el promedio de los resultados de todas las mediciones realizadas desde 2010 se ubicó siempre entre los 6 (seis) y los 7 (siete) puntos**.

Tercero, **provincias como Córdoba, Tierra del Fuego y Entre Ríos mostraron avances significativos, mediante prácticas innovadoras en materia de transparencia presupuestaria**. Para nombrar algunos ejemplos, basta con ver el presupuesto ciudadano de Córdoba, el sitio de Gestión Transparente de Tierra del Fuego la información de transferencias diarias a municipios de la provincia de Entre Ríos, entre otras iniciativas destacables.

Además, los resultados generales muestran que **la información con mayor grado de difusión son las leyes presupuestarias y el gasto ejecutado por objeto y por naturaleza económica**. Asimismo, la mayor parte de las provincias también difunde algún dato de recaudación impositiva y de transferencias recibidas desde el gobierno nacional, aunque esta información no siempre se publica con la actualización y la periodicidad necesarias.

Sin embargo, **la transparencia presupuestaria provincial en la Argentina muestra aún grandes desafíos**. Por ejemplo, solo 9 de las 24 jurisdicciones publican el proyecto de presupuesto para el año siguiente antes de ser aprobado. Esto deja muy pocas oportunidades a los ciudadanos para comprender y participar durante el debate presupuestario. Otro ejemplo podrían ser las transferencias a municipios, que solo son publicadas de manera detallada y actualizada por 9 jurisdicciones. Además, la mitad de las provincias no publican su presupuesto plurianual, un documento que de acuerdo a la LRF debe ser producido y publicado junto con la ley de presupuesto.

El 2015 es un año electoral, que se presenta como una oportunidad para que los ciudadanos exijan políticas activas de transparencia presupuestaria, en especial debido a que los períodos de elecciones suelen contar con desvíos presupuestarios mayores que los habituales. Por ello, el compromiso para aumentar los estándares de transparencia presupuestaria no debe ser solo por parte del gobierno: también resulta fundamental el acercamiento que tenga la población en las cuestiones presupuestarias básicas de su provincia, y la conciencia de su derecho a obtener toda la información existente acerca de estas cuestiones.

Anexo 1.
Información relevada y ponderadores para elaborar el ITPP

Información requerida	Ponderación general	Grado de actualización/desagregación/rezago	Ponderación de cada ítem
Ley presupuestaria	1,75	2011	0,10
		2012	0,20
		2013	0,35
		2014	0,50
		2015	0,60
Presupuesto plurianual	0,25		0,25
Informes de Gasto	1,25	3 meses o menos	0,55
		entre 4 y 6 meses	0,30
		entre 7 y 9 meses	0,15
		Más de 9 meses	0,05
		Fin/Fun	0,15
		Objeto	0,15
		Ubic. Geog.	0,05
		Jurisdicción	0,15
		Fte. Financ.	0,05
		Naturaleza Econ.	0,05
		Programa	0,10
Periodicidad de los Informes de ejecución	1,5	3 meses o menos	0,90
		de 4 a 6 meses	0,50
		de 7 a 9 meses	0,20
		Más de 9 meses	0,10
		Mensual	0,60
		Trimestral	0,40
		Anual	0,10
Deuda Pública	1,25	3 meses o menos	0,60
		de 4 a 6 meses	0,30
		de 7 a 9 meses	0,20
		Más de 9 meses	0,10
		Por tipo de acreedor	0,40
		Informes detallados de deuda	0,25
Recaudación	1,5	3 meses o menos	0,80
		de 4 a 6 meses	0,60
		de 7 a 9 meses	0,40
		Más de 9 meses	0,10
		Por impuesto	0,70
Transferencias de Nación	0,5	3 meses o menos	0,50
		de 4 a 6 meses	0,30
		de 7 a 9 meses	0,20
		Más de 9 meses	0,10
Transferencias a Municipios	1	3 meses o menos	0,60
		de 4 a 6 meses	0,30
		de 7 a 9 meses	0,20
		Más de 9 meses	0,10
		Por Municipio/Comuna	0,40
Normativa fiscal y financiera	0,35		0,35
Sitio Web	0,5	Organización de la información y facilidad de acceso	0,50
Presupuesto Ciudadano	0,15		0,15
TOTALES	10		10

Anexo 2.

Resultados del ITPP para las 24 jurisdicciones a noviembre de 2014. Detallado por ponderaciones generales de cada ítem.

Información Requerida	Ponderación general	Buenos Aires	Catamarca	Chaco	Chubut	Ciudad de Buenos Aires	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán
Leyes presupuestarias	1,8	1,8	1,2	1,2	1,2	1,8	1,8	0,8	1,8	1,2	1,2	1,8	0,0	1,2	1,2	1,8	1,2	1,2	1,2	1,8	0,7	1,8	1,2	1,8	1,2
Presupuesto plurianuales	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0
Desagregación del gasto	1,3	1,0	1,1	0,5	0,5	1,2	1,2	0,6	1,0	0,7	0,5	0,0	0,5	0,0	0,4	1,2	1,0	0,9	1,0	0,5	0,3	0,9	0,7	1,1	0,8
Informes de ejecución	1,5	1,1	1,5	0,6	0,9	1,3	1,3	0,2	1,3	0,9	0,9	0,0	0,5	0,0	0,6	1,3	1,5	1,5	1,3	0,2	0,2	0,9	0,9	1,5	1,5
Deuda Pública	1,3	1,3	1,3	0,9	0,0	1,3	1,3	0,5	1,3	1,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	1,3	0,9	1,3	1,3	0,0	0,0	1,0	1,0	0,0	1,3
Recaudación	1,5	1,5	1,3	1,5	1,3	1,5	1,5	0,8	1,5	1,5	1,5	0,0	0,1	1,5	0,8	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	0,8	1,5	0,6	1,5	0,8
Transferencias de Nación	0,5	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5	0,5	0,1	0,5	0,3	0,3	0,0	0,1	0,0	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,1	0,1	0,3	0,3	0,5	0,5
Transferencias a Municipios	1,0	1,0	1,0	0,0	0,5	1,0	1,0	0,1	1,0	0,3	0,3	0,0	0,1	0,0	1,0	1,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,0	1,0	0,3	1,0	0,0
Normativa	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Sitio Web	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5
Presupuesto Ciudadano	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALES	10,0	9,0	8,9	5,9	5,5	9,6	9,8	3,9	9,4	6,9	5,5	2,1	2,9	3,8	5,0	9,4	7,3	7,9	8,4	5,8	2,4	8,2	6,0	8,2	6,8

Acerca de los autores

Walter Agosto: investigador principal de CIPPEC. Magíster en Administración Pública (Universidad Nacional del Litoral). Posgrado en Políticas Sociales (Universidad General San Martín). Contador Público Nacional (Universidad Nacional del Litoral). Fue ministro de Hacienda de la Provincia de Santa Fe y diputado de la Nación. Fue investigador en la Universidad Nacional del Litoral, en la Universidad de Alcalá de Henares (España) y en el Instituto Nacional de Estadística de México. Actualmente es docente de grado y posgrado en la Universidad Católica de Santa Fe y en la Universidad Nacional de Rosario.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Estefanía Casadei: consultora del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Candidata a magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina). Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales (Universidad Argentina de la Empresa). Participa en la elaboración del capítulo argentino del Índice Internacional de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership (IBP) desde 2010. Además elabora anualmente el Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial del Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. CIPPEC alienta el uso y la divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Si desea citar este documento: Agosto, W. y Casadei, E. (enero de 2015). Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial 2014. **Documento de Políticas Públicas/Análisis N°145.** Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

DOCUMENTOS DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas, CIPPEC** acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país, y presenta recomendaciones propias.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico** y **Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.

CIPPEC
Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
Av. Callao 25 1°, C1022AAA, Buenos Aires, Argentina • info@cippec.org
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213 • www.cippec.org