

Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2016.

Walter Agosto

Un análisis completo de transparencia debe tener en cuenta sus dos dimensiones: el derecho de acceso a la información y la transparencia activa. La primera refiere al deber que tienen los organismos públicos de recibir solicitudes de información y entregarla, salvo que exista un motivo fundado de secreto o reserva, y fue reconocido legalmente en la ley 27275 aprobada en septiembre de este año por el Congreso de la Nación. La segunda dimensión apunta a la provisión permanente de información pública, por ejemplo, a través de los sitios web de los organismos oficiales. La transparencia activa en materia presupuestaria por parte de las jurisdicciones provinciales es el eje de la evaluación que realiza CIPPEC desde 2010 a través del Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP).

El ITPP 2016 muestra una leve mejora en el nivel general de transparencia presupuestaria provincial si se lo compara con 2015. Sin embargo, aún no alcanza el máximo nivel registrado durante 2013. En relación a 2015 hubo seis provincias que mejoraron su valor obtenido en el Índice en más de un punto: La Rioja, Santa Cruz, Corrientes, Río Negro, Santa Fe y Buenos Aires. Por el lado de las provincias que más de-

cayeron en el ITPP 2016 se destacan Tierra del Fuego, Misiones y Jujuy.

Esta edición del ITPP muestra una revisión histórica de los niveles de transparencia presupuestaria provincial desde 2010. Allí se evidencia que Córdoba es la provincia que ocupó más veces el primer lugar del ranking, y es la que obtuvo el mejor promedio de todas las mediciones. La Pampa es, por el contrario, la que ocupó en más ediciones el último lugar. Al analizar la variación porcentual en los puntajes de todas las jurisdicciones entre la medición de 2010 y la de 2016, la provincia que evidencia un mayor avance es Chaco, que aumentó su puntaje en un 148%. Le siguen La Rioja, Tierra del Fuego y Santa Fe que mejoraron en más de un 40% sus puntajes. Las jurisdicciones más constantes fueron Neuquén, Catamarca, San Juan, Río Negro y Salta.

Por último, al analizar qué documentos presupuestarios son los que más se publican, se evidencia que los ítems con mayor cumplimiento son la publicación de la normativa fiscal y presupuestaria, las leyes presupuestarias y los datos de recaudación tributaria. Los documentos menos publicados son el presupuesto plurianual, la Cuenta de Inversión 2015 y el Presupuesto Ciudadano.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC

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

El acceso a la información pública es reconocido como un derecho fundamental, con un amplio desarrollo jurisprudencial y un gran impulso desde la perspectiva de los derechos humanos.

La información pública debe ser confiable, oportuna y ajustada a las buenas prácticas, a efectos de promover la participación ciudadana, en este caso, en el control de la utilización de los recursos por parte de los gobiernos.

En Argentina, sin embargo, aun queda un largo camino por recorrer en materia de acceso a la información pública y transparencia en el manejo de los fondos públicos en todos los niveles de gobierno.

Recientemente se aprobó en el Congreso de la Nación la Ley 27275 de Acceso a la Información Pública; una materia pendiente desde hacía varios años¹. No obstante, aún carece de reglamentación y requerirá del fortalecimiento de mecanismos institucionales y de un impulso a la cultura de la rendición de cuentas para su eficaz implementación. A esto se suman las diferencias en los niveles de transparencia que existen entre las provincias, lo que conforma un mapa heterogéneo que termina por dificultar el ejercicio de este derecho por parte de los ciudadanos, especialmente en una materia como la presupuestaria, generalmente de difícil interpretación.

En la actualidad, más de 15 provincias argentinas cuentan con decretos o leyes de acceso a la información pública.

Vale aclarar, sin embargo, que la transparencia presupuestaria tiene dos dimensiones: por un lado, el **derecho de acceso a la información**, que se aborda en la mencionada ley y refiere al deber que tienen los organismos públicos de recibir solicitudes de información y entregarla, salvo que exista un motivo fundado de secreto o reserva. Y por el otro, la **transparencia activa**, que apunta al acceso permanente a la información pública, por ejemplo, a través de los sitios web de los organismos públicos. En Argentina la transparencia presupuestaria activa tiene su principal sustento legal en el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (LRF) establecido en 2004 por la Ley 25917.

Esta ley establece en su artículo 7 que las provincias y el Gobierno Nacional deben publicar en sus sitios oficiales los siguientes documentos:

- presupuesto anual (del año en curso);
- presupuesto plurianual;
- gasto ejecutado (con máximo rezago de un trimestre), clasificado por finalidad y función, objeto del gasto, naturaleza económica y fuente de financiamiento;
- stock de deuda (por tipo de acreedor), con un rezago máximo de tres meses.

Esta segunda dimensión de transparencia activa es la que se evalúa en el ITTP cada año.

¹ Hasta la aprobación de la ley regía el Decreto 1172/2003 que solo obligaba al Poder Ejecutivo Nacional a proveer la información solicitada por los ciudadanos.

Metodología del ITTP

El ITTP elaborado por CIPPEC evalúa desde 2010 la existencia de información pública clara, accesible y detallada sobre la actividad fiscal pasada, corriente y proyectada de las veinticuatro jurisdicciones provinciales en Argentina. Además de la disponibilidad, se valora la exhaustividad y frecuencia en la publicación de la información presupuestaria y fiscal.

El relevamiento se desarrolla durante el mes de noviembre de cada año, y se verifican solo los sitios web oficiales de los gobiernos provinciales (principalmente los sitios de Hacienda, Contaduría, Rentas, Tribunales de Cuentas, Transparencia y Responsabilidad Fiscal).

Los principales puntos que se relevan son la publicación de las leyes presupuestarias de los últimos 3 años, la ley vigente actual y el proyecto o ley de presupuesto del año entrante, la publicación del presupuesto plurianual, la existencia de informes de ejecución de gastos, y su nivel de desagregación y actualización, la publicación de informes de deuda pública, recaudación tributaria, transferencias recibidas de Nación y enviadas a los municipios, con su respectivo nivel de detalle y actualización. También se verifica la disponibilidad de la principal normativa fiscal y presupuestaria de la provincia, la elaboración de un presupuesto ciudadano y la publicación de la Cuenta de Inversión del año anterior.

Cada uno de los ítems relevados cuenta con una ponderación, que sumada alcanza un puntaje máximo de diez.

A continuación puede verse la ponderación general de los principales ítems (que en muchos casos se pondera por el nivel de detalle y actualización de la información)².

Tabla 1. Ponderadores generales de cada ítem relevado

| Información relevada en sitios web oficiales de cada jurisdicción | Ponderación general |
|---|---------------------|
| Leyes presupuestarias (2013-2017) | 1,8 |
| Presupuesto plurianual (2016-2018) | 0,3 |
| Informes de ejecución de ingresos y gastos | 1,5 |
| Desagregación y actualización de los informes de gasto | 1,3 |
| Informes de deuda pública | 1,3 |
| Recaudación tributaria | 1,5 |
| Transferencias recibidas de Nación | 0,5 |
| Transferencias a municipios | 1 |
| Normativa fiscal y presupuestaria | 0,2 |
| Organización y acceso del sitio web | 0,2 |
| Presupuesto ciudadano | 0,2 |
| Cuenta de inversión 2015 | 0,5 |
| Puntaje total | 10 |

Fuente: elaboración CIPPEC.

El resultado de los puntajes de todas las provincias conforma el Índice de Transparencia

² Para acceder a la metodología con los ponderadores de cada nivel dirigirse al Anexo 1.

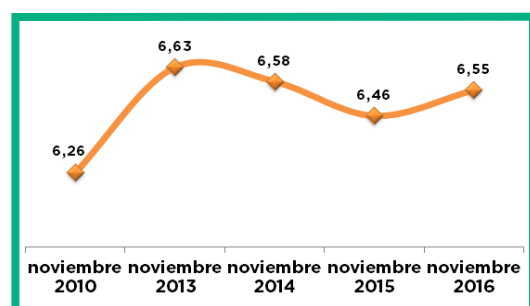
Presupuestaria Provincial (ITPP), que muestra cada año las jurisdicciones de mayor y menor grado de transparencia en materia presupuestaria y fiscal de la Argentina.

Es conveniente aclarar que el ITPP es una foto del momento determinado en el cual se realiza la evaluación. Es probable que si se hiciera en otros momentos del año, dada la dinámica propia de publicidad de la información, los puntajes puedan sufrir modificaciones. Debido a esto, resulta relevante además de observar en qué puesto del ranking se ubica cada provincia, analizar cada jurisdicción para determinar si tuvo o no mejoras respecto de años anteriores, y cuáles fueron las causas de dichos cambios.

Los resultados generales para 2016

El ITPP 2016 muestra una leve mejora en el nivel general de transparencia presupuestaria provincial, si se lo compara con 2015. Sin embargo, aún no alcanza el máximo nivel registrado durante 2013. Esto puede verse en el **Gráfico 1**, que muestra los valores promedio del ITPP de las 24 jurisdicciones registrados en noviembre de cada año desde 2010 a 2016³.

Gráfico 1.
Puntajes promedio del ITPP (2010-2016)



Fuente: elaboración CIPPEC.

En 2016, 10 jurisdicciones no lograron superar el promedio de 6,55 puntos: San Luis, Misiones, Santiago del Estero, Jujuy, Chubut, Corrientes, Santa Cruz, La Pampa, La Rioja y Tierra del Fuego. Estas jurisdicciones son las mismas que no superaron el promedio de 2015, con la excepción de Tierra del Fuego, que el año pasado lo superaba en más de dos puntos y este año presenta una importante caída por razones que se explican en las próximas secciones.

Un dato que resulta destacable es que el puntaje mínimo obtenido por una jurisdicción tuvo un importante aumento, y pasó de 0,35 en 2015 a 2,10 en 2016. De hecho, el promedio de las cinco provincias de menor puntaje creció casi un punto en el último ejercicio (pasó de 2,02 a

2,96). Para el caso de las cinco provincias con mayor grado de transparencia, el promedio pasó de 9,13 en 2015 a 9,28 en 2016. Esto también demuestra el avance en los niveles generales de transparencia presupuestaria.

Ranking de transparencia presupuestaria provincial 2016

A continuación se observa el ranking de transparencia presupuestaria provincial 2016.

Tabla 2.
Ranking de transparencia presupuestaria provincial 2016

| | Provincias | nov-16 |
|----|---------------|--------|
| 1 | Córdoba | 9,70 |
| 2 | Entre Ríos | 9,50 |
| 3 | Santa Fe | 9,30 |
| 3 | CABA | 9,30 |
| 4 | Catamarca | 8,60 |
| 5 | Buenos Aires | 8,45 |
| 5 | Neuquén | 8,45 |
| 6 | Río Negro | 8,40 |
| 7 | Mendoza | 8,10 |
| 8 | Salta | 7,85 |
| 8 | San Juan | 7,85 |
| 9 | Tucumán | 7,00 |
| 10 | Chaco | 6,95 |
| 11 | Formosa | 6,75 |
| 12 | S. del Estero | 5,50 |
| 13 | T. del Fuego | 5,40 |
| 14 | Corrientes | 5,25 |
| 14 | La Rioja | 5,25 |
| 15 | Chubut | 4,80 |
| 16 | Misiones | 3,80 |
| 17 | San Luis | 3,05 |
| 18 | Santa Cruz | 3,00 |
| 19 | Jujuy | 2,85 |
| 20 | La Pampa | 2,10 |

Fuente: elaboración CIPPEC.

En esta edición y por tercer año consecutivo la provincia de Córdoba se ubica primera en el ITPP, con un puntaje de 9,70. Este resultado es levemente menor al obtenido en 2015, dado que

³ Durante los años 2011 y 2012 no se realizaron mediciones del ITPP.

al momento del relevamiento no contaba con la publicación del presupuesto plurianual actualizado.

El segundo puesto del ranking también se repite por segundo año consecutivo y corresponde a Entre Ríos, que obtuvo el mismo puntaje que en 2015. La provincia publica la mayor parte de la información requerida, y además produce un informe ejecutivo institucional, económico y fiscal, sumamente detallado, que muestra los principales indicadores para ser considerado un presupuesto ciudadano, sin embargo a noviembre 2016 se publica con datos de 2014, por lo cual no puede ser considerado en el ITPP por no referir al período vigente⁴.

El tercer puesto en el índice es compartido por dos jurisdicciones: la Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe. CABA subió un puesto en el ranking en relación al ITPP anterior debido a la publicación del proyecto de presupuesto 2017. La Ciudad muestra un importante avance en transparencia en el último tiempo mediante la creación del sitio web Buenos Aires Data. Allí se vuelcan datos sobre actividad económica, administración pública y normativa, cultura, educación, infraestructura y obra pública, medio ambiente, transporte, salud, servicios sociales, seguridad y urbanismo. Además, está previsto el lanzamiento de "Presupuesto Abierto", una plataforma que contará con los datos de ejecución presupuestaria detallada y accesible, que podría transformar a CABA en la segunda jurisdicción del país que cuenta con un presupuesto ciudadano.

Santa Fe, por su parte, mostró un avance de siete puestos en relación a 2015. Esta mejora se debe a que la provincia publica información con menos de tres meses de rezago, y publica también el proyecto de presupuesto 2017.

En cuarto lugar se ubica Catamarca, que también mostró una mejoría de tres puestos en relación a la última edición del ITPP. Los únicos documentos que no publica la provincia son el proyecto de presupuesto 2017 y la Cuenta de Inversión 2015.

El puesto número cinco es compartido por las provincias de Neuquén y Buenos Aires. Ambas mejoraron su puntaje en relación a 2015. Neuquén es una provincia que se ha mantenido dentro de las diez más transparentes en los últimos mediciones. Si bien en esta ocasión algunos de los documentos tenían un trimestre de rezago, la provincia publica importante información adicional (que no releva el ITPP) pero es destacable como por ejemplo el detalle de gastos en educación, ciencia y tecnología, informes con indicadores de gestión fiscal y administración tributaria.

Buenos Aires, por su parte, aumentó este año en más de un punto su resultado en el índice. Esto se debe a que en noviembre 2015 publicaba datos de ejecución del primer trimestre del año, y en 2016 publica información ejecutada hasta el mes de junio. Además, pone a disposición el proyecto de presupuesto 2017 con gran nivel de detalle.

Río Negro es la sexta jurisdicción más transparente del país en materia presupuestaria. Esto representa una mejora notable en relación a 2015 que se ubicaba en el puesto número 15 del ranking. La provincia publica gran parte de la información trimestral requerida por el Régimen de Responsabilidad Fiscal (a excepción del presupuesto plurianual) y presenta además información complementaria mensual en un informe denominado "Análisis fiscal", actualizado con menos de dos meses de rezago. Además comenzó a publicar datos de deuda pública. Sin embargo aún sigue sin difundir el presupuesto plurianual ni detalla las transferencias realizadas a cada municipio.

La provincia de Mendoza se ubica séptima en el Índice y muestra una mejora de dos puestos en relación a la edición anterior. Sin embargo, este avance en el ranking no se corresponde con una mejora en sus niveles generales de transparencia, ya que su puntaje es cinco centésimas menor al de 2015. Si bien en 2016 la provincia publica su presupuesto plurianual, que no era difundido en 2015, la información de deuda tiene un trimestre más de demora.

El octavo lugar es compartido por Salta y San Juan con un puntaje de 7,85. Ambas jurisdicciones obtuvieron un resultado menor a 2015 debido a que parte de la información que publican actualmente está un trimestre más desactualizada.

Tucumán y Chaco completan la lista de las diez provincias con mayor transparencia presupuestaria de 2016. Tucumán, sin embargo, obtuvo este año un puntaje más bajo que en la edición anterior, dado que no fue posible hallar el proyecto de presupuesto para el próximo ejercicio. No sucede lo mismo con Chaco, que en los últimos dos años obtuvo el mismo puntaje de 6,95.

Por el lado opuesto, los últimos lugares del índice son ocupados por La Pampa, Jujuy, Santa Cruz y San Luis. Sin embargo, los casos de La Pampa y Santa Cruz deben destacarse, ya que mejoraron su nivel de transparencia respecto al año anterior, a diferencia de Jujuy y San Luis que disminuyeron sus puntajes en el ranking.

La mejora de Santa Cruz (en dos puntos) está relacionada a que en 2016 la provincia presentó todas sus leyes de presupuesto (a excepción del proyecto de presupuesto 2017) y datos de recaudación tributaria. Además, toda la información que publica está vinculada al sitio web oficial (santacruz.gov.ar) por lo que mejoró la accesibilidad a los datos.

La Pampa, por su parte, mostró una leve mejora en este año. Publica todas las leyes de Presupuesto (incluido el Proyecto de Ley para 2017). Y publica las Cuentas de Inversión desde 2004 hasta 2014. Si publicara la Cuenta de Inversión 2015 mejoraría considerablemente su nivel de transparencia ya que actualmente no muestra ningún tipo de ejecución presupuestaria. Esta provincia también mejoró la accesibilidad a la información. Todos los datos presupuestarios están actualmente vinculados de manera directa al sitio del

⁴ Para ver el informe dirigirse a: http://www.entrerios.gov.ar/minecon/userfiles/files/otros_archivos/2015_inf_min.pdf

gobierno de la provincia (lapampa.gov.ar) bajo el título "Finanzas Públicas". Otro dato destacable es que la Legislatura de La Pampa publica su propia ejecución presupuestaria mensual, que si bien no es tenida en cuenta para el ITPP, merece ser resaltado como una acción en beneficio de la transparencia presupuestaria.

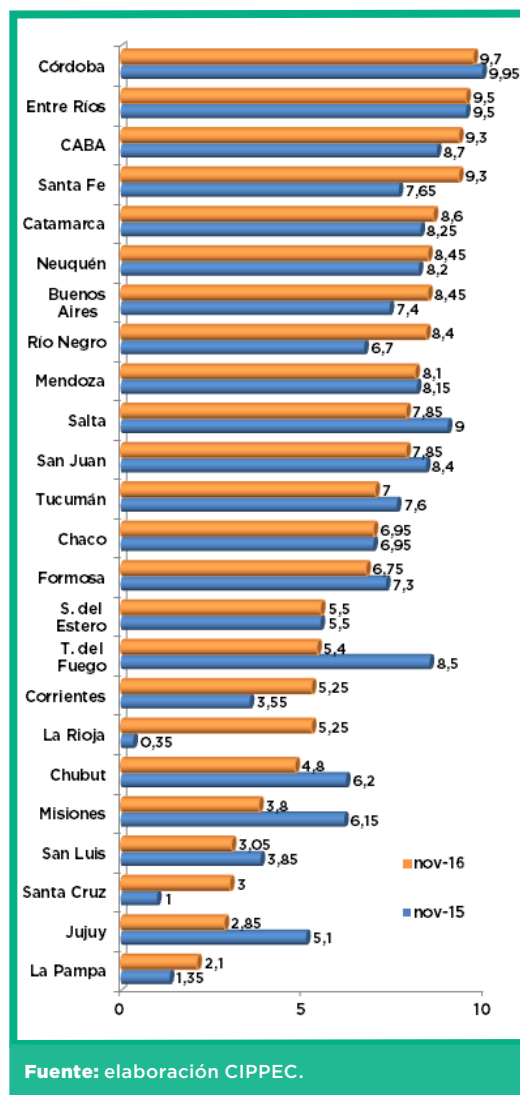
En el caso de San Luis, cabe mencionar que al momento de realizar el relevamiento del ITPP no funcionaban los enlaces a la información de presupuesto 2016 y anteriores, ni a los informes de ejecución del gasto. Es posible que cuando se solucione este inconveniente técnico la provincia mejore la apertura de sus cuentas públicas.

Jujuy, por su parte, mostró un retroceso en sus niveles de transparencia. Si bien actualizó su página web, en el nuevo sitio de Hacienda no se publican datos presupuestarios. La única información que publica actualmente la provincia son las leyes presupuestarias, pero lo hace en el sitio web de la Oficina Anticorrupción, lo que dificulta su accesibilidad. También publica datos actualizados de recaudación en el sitio de Rentas provincial. Es esperable que en el nuevo sitio web se desarrolle una sección para publicar datos presupuestarios y la provincia pueda mejorar en el próximo ITPP.

Casos destacables: principales avances y retrocesos

Algunas provincias mantuvieron su puntaje de 2016 igual o muy similar al de 2015. En otros casos las diferencias son más marcadas. El **Gráfico 2** compara los puntajes obtenidos en las ediciones 2015 y 2016 para cada jurisdicción.

Gráfico 2.
Puntajes por jurisdicción. ITPP 2015 y 2016



Los avances en los casos de CABA, Santa Fe, Catamarca, Neuquén, Buenos Aires, Río Negro, La Pampa y Santa Cruz fueron abordados en la sección anterior. Asimismo, se explicaron las causas de los retrocesos de Córdoba, Mendoza, Salta, San Juan, Tucumán, Jujuy y San Luis.

Sin embargo, hay otras provincias que se destacan tanto por sus notables mejoras como por las importantes caídas en sus puntajes.

A continuación se observa la **Tabla 3**, que agrupa y ordena a las jurisdicciones en relación al aumento o disminución de sus puntajes respecto a 2015.

Tabla 3.
Evolución en los puntajes de 2015 a 2016

| | Jurisdicción | Diferencia absoluta en relación a 2015 | Diferencia % en relación a 2015 |
|--|---------------|--|---------------------------------|
| Jurisdicciones que mejoraron su puntaje en el último año | La Rioja | 4,9 | 1400% |
| | Santa Cruz | 2 | 200% |
| | Corrientes | 1,7 | 48% |
| | Río Negro | 1,7 | 25% |
| | Santa Fe | 1,65 | 22% |
| | Buenos Aires | 1,05 | 14% |
| | La Pampa | 0,75 | 56% |
| | CABA | 0,6 | 7% |
| | Catamarca | 0,35 | 4% |
| Jurisdicciones que mantuvieron | Neuquén | 0,25 | 3% |
| | Entre Ríos | 0 | 0% |
| | S. del Estero | 0 | 0% |
| Jurisdicciones que bajaron su puntaje en el último año | Chaco | 0 | 0% |
| | Mendoza | -0,05 | -1% |
| | Córdoba | -0,25 | -3% |
| | San Juan | -0,55 | -7% |
| | Formosa | -0,55 | -8% |
| | Tucumán | -0,6 | -8% |
| | San Luis | -0,8 | -21% |
| | Salta | -1,15 | -13% |
| | Chubut | -1,4 | -23% |
| | Jujuy | -2,25 | -44% |
| Misiones | -2,35 | -38% | |
| T. del Fuego | -3,1 | -36% | |

Fuente: elaboración CIPPEC.

La provincia que más avanzó en transparencia presupuestaria durante el último año es La Rioja, que en 2015 solo publicaba la normativa presupuestaria y en 2016 pone a disposición del público las leyes de presupuesto de 2013 a 2016, la ejecución del gasto con cuatro clasificaciones diferentes, información sobre deuda pública, recaudación, transferencias de Nación y transferencias a municipios (sin detallar por municipio). Esta información es publicada en un sitio creado especialmente para subir información solicitada por el Régimen de Responsabilidad Fiscal. Allí se incluyó no solo información actual sino histórica desde 2012.

Además creó un sitio denominado SIP (Sistema de Información Pública) con datos de población, salud, educación, vivienda, provinciales y municipales. Si incluyera allí datos presupuestarios podría transformarlo en un portal de transparencia.

Toda la información de 2016 que publica La Rioja tiene un trimestre de demora, aún así, la mejora de la transparencia provincial es significativa.

Corrientes, por su parte, publicó un apartado en su sitio web de la Contaduría General de la Provincia para incluir datos requeridos por la Ley Federal de Responsabilidad Fiscal (también relevados por el ITPP). Hasta 2015 solo publicaba información de ejecución presupuestaria a través de la Cuenta Anual de Inversión. Si bien aún faltan datos por publicar, este cambio le valió la mejora de 1,7 puntos durante este período.

Por el lado de las provincias que más decayeron en el ITPP 2016 se destacan Tierra del Fuego, Misiones y Jujuy.

En el caso de Tierra del Fuego, creó una nueva sección en su sitio web para cargar información de responsabilidad fiscal pero los datos de 2016 están en construcción. Por lo tanto actualmente solo muestra ejecución presupuestaria de 2015. Además, continúa sin publicar el presupuesto plurianual y sin producir un informe específico de deuda pública (solo presenta información anual sobre la deuda en la Cuenta de Inversión). Además, los últimos datos de recaudación de Rentas de la provincia tienen un año de demora.

Misiones también mostró un retroceso en esta edición del Índice. Al momento del relevamiento solo mostraba datos de ejecución presupuestaria a diciembre 2015, no fue posible encontrar información sobre deuda pública, la recaudación actualizada por tipo de impuesto, ni la Cuenta de Inversión de 2015.

Chubut es otra de las jurisdicciones que disminuyó su nivel de transparencia en el último año. El sitio web oficial (Chubut.gov.ar) reconduce al sitio de Gobierno abierto/transparencia. Allí se muestra la ejecución presupuestaria de 2016 en porcentajes, pero no fue posible hallar los valores absolutos. La provincia está siendo administrada con el presupuesto 2014 reconducido, lo que dificulta el control de la ejecución presupuestaria.

Los datos más actualizados que presenta Chubut se hallan en el sitio del Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal. La provincia tiene una sección destinada a informar las transferencias a municipios pero hay datos hasta 2007. Lo mismo sucede con el presupuesto plurianual, que se publica hasta 2011-2013. Si actualizara esta información su puntaje podría tener una mejora considerable.

Cambios históricos por provincia

Si se observa la evolución desde 2010 a la fecha, la mayor parte de las jurisdicciones han registrado fluctuaciones en sus puntajes. Córdoba es la provincia que ocupó más veces el primer lugar del ranking (lo hizo en 2014, 2015 y 2016). En 2010 la provincia más transparente era Mendoza, y en 2013 el primer lugar le correspondió a Tierra del Fuego.

Por el lado opuesto de la tabla, la provincia que ocupó en más ediciones el último lugar en el Índice fue La Pampa (se ubicó en ese puesto en 2010, 2014 y 2016). En 2013 la provincia de menor indicador fue Santa Cruz y en 2015 La Rioja.

Si se analiza la variación porcentual en los puntajes de todas las jurisdicciones entre la primera medición del ITPP en 2010, y la más reciente en 2016 (sin tomar las fluctuaciones de años intermedios), la provincia que evidencia un mayor avance es Chaco, que aumentó su puntaje en un 148%. Le siguen La Rioja, Tierra del Fuego y Santa Fe que mejoraron 57%, 44% y 42% respectivamente sus

niveles de transparencia presupuestaria en relación a noviembre de 2010.

Las jurisdicciones más constantes fueron Neuquén, Catamarca, San Juan, Río Negro y Salta, cuyos puntajes variaron entre un 6% y -1% desde 2010 a 2016.

Por su parte, provincias como San Luis, Santa Cruz y Jujuy mostraron los mayores retrocesos en sus niveles de transparencia ya que disminuyeron sus puntajes un 57%, 46% y 37% respectivamente en el transcurso de seis años.

Si se ordena la tabla en función al promedio obtenido en las cinco mediciones nuevamente el liderazgo lo lleva Córdoba, seguida por Entre Ríos, Neuquén y CABA. De ellas, solo Córdoba

supera los 9 puntos de promedio entre las cinco mediciones del ITPP. También se repiten las provincias de menor índice: La Pampa y Santa Cruz.

De todas las ediciones, el puntaje máximo lo obtuvo la provincia de Córdoba, que en 2015 obtuvo 9,95 puntos. El mínimo histórico corresponde a La Rioja, que el mismo año sumó un puntaje de 0,35.

A continuación, y para obtener un panorama histórico de la transparencia presupuestaria provincial en los últimos seis años, se muestra la **Tabla 4**, que refleja el puntaje obtenido por cada jurisdicción en las cinco ediciones del ITPP, la variación de 2010 a 2016, el promedio de todos los años, y el puntaje máximo y mínimo obtenido por cada una.

Tabla 4.
Evolución histórica ITPP 2010 a 2016

| Provincias | nov-10 | nov-13 | nov-14 | nov-15 | nov-16 | Variación % 2010-2016 | Promedio 2010-2016 | Máximo alcanzado | Mínimo alcanzado |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------------|--------------------|------------------|------------------|
| Córdoba | 8,4 | 8,85 | 9,75 | 9,95 | 9,7 | 15% | 9,33 | 9,95 | 8,4 |
| Entre Ríos | 7,1 | 8,4 | 9,35 | 9,5 | 9,5 | 34% | 8,77 | 9,5 | 7,1 |
| CABA | 7,25 | 7,65 | 9,55 | 8,7 | 9,3 | 28% | 8,49 | 9,55 | 7,25 |
| Santa Fe | 6,55 | 8,35 | 8,15 | 7,65 | 9,3 | 42% | 8 | 9,3 | 6,55 |
| Catamarca | 8,15 | 7,85 | 8,9 | 8,25 | 8,6 | 6% | 8,35 | 8,9 | 7,85 |
| Neuquén | 8 | 9,1 | 9,35 | 8,2 | 8,45 | 6% | 8,62 | 9,35 | 8 |
| Buenos Aires | 6,9 | 8,4 | 8,95 | 7,4 | 8,45 | 22% | 8,02 | 8,95 | 6,9 |
| Río Negro | 8,45 | 7,5 | 7,3 | 6,7 | 8,4 | -1% | 7,67 | 8,45 | 6,7 |
| Mendoza | 9 | 7,75 | 3,75 | 8,15 | 8,1 | -10% | 7,35 | 9 | 3,75 |
| Salta | 7,95 | 8,1 | 7,9 | 9 | 7,85 | -1% | 8,16 | 9 | 7,85 |
| San Juan | 7,6 | 6,9 | 8,35 | 8,4 | 7,85 | 3% | 7,82 | 8,4 | 6,9 |
| Tucumán | 6,15 | 7,9 | 6,8 | 7,6 | 7 | 14% | 7,09 | 7,9 | 6,15 |
| Chaco | 2,8 | 6,1 | 5,9 | 6,95 | 6,95 | 148% | 5,74 | 6,95 | 2,8 |
| Formosa | 8,45 | 5,9 | 6,9 | 7,3 | 6,75 | -20% | 7,06 | 8,45 | 5,9 |
| S. del Estero | 6 | 5,7 | 6 | 5,5 | 5,5 | -8% | 5,74 | 6 | 5,5 |
| T. del Fuego | 3,75 | 9,4 | 8,15 | 8,5 | 5,4 | 44% | 7,04 | 9,4 | 3,75 |
| Corrientes | 4,15 | 4 | 3,9 | 3,55 | 5,25 | 27% | 4,17 | 5,25 | 3,55 |
| La Rioja | 3,35 | 4,6 | 2,85 | 0,35 | 5,25 | 57% | 3,28 | 5,25 | 0,35 |
| Chubut | 6,15 | 5,05 | 5,5 | 6,2 | 4,8 | -22% | 5,54 | 6,2 | 4,8 |
| Misiones | 4,65 | 5,85 | 4,95 | 6,15 | 3,8 | -18% | 5,08 | 6,15 | 3,8 |
| San Luis | 7,1 | 5,9 | 5,75 | 3,85 | 3,05 | -57% | 5,13 | 7,1 | 3,05 |
| Santa Cruz | 5,6 | 2 | 2,35 | 1 | 3 | -46% | 2,79 | 5,6 | 1 |
| Jujuy | 4,5 | 5,75 | 5,5 | 5,1 | 2,85 | -37% | 4,74 | 5,75 | 2,85 |
| La Pampa | 2,25 | 2,1 | 2,1 | 1,35 | 2,1 | -7% | 1,98 | 2,25 | 1,35 |

Fuente: elaboración CIPPEC.

Niveles de publicación de los principales documentos presupuestarios

El ITPP puede ser analizado de manera transversal sobre la base de los documentos presupuestarios que cuentan con mayor o menor nivel de publicación.

Los únicos ítems relevados que son publicados por la totalidad de las jurisdicciones son la Ley de Presupuesto de 2013 y la normativa fiscal y presupuestaria de la provincia.

Las leyes presupuestarias de 2014 a 2016, al igual que los datos de recaudación tributaria, son publicados por un 96% de las jurisdicciones; es decir que lo publican 23 de 24. La mayor parte de las

que publican datos de recaudación detallan por tipo de impuesto (no realizan este detalle Santiago del Estero, Misiones y La Rioja). Por su parte, la única jurisdicción que no publica ninguna información de recaudación tributaria es La Pampa.

En el caso de las leyes presupuestarias de 2014 a 2016, no fue posible encontrar información en San Luis.

El proyecto de ley de presupuesto para 2017 es publicado por el 54% de las jurisdicciones en noviembre de 2016 (13 provincias: Buenos Aires, CABA, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Salta San Juan, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego). Se registró bajo cumplimiento en la publicación del presupuesto plurianual, que solo se halló actualizado para las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan y Santiago del Estero.

En cuanto a los informes de gasto ejecutado, las clasificaciones más difundidas son por objeto y por naturaleza económica. También gran

parte de las jurisdicciones publican el gasto ejecutado por finalidad y función. No sucede lo mismo con el gasto por jurisdicción y por fuente de financiamiento, que lo publican menos de la mitad de las jurisdicciones, y con el gasto por ubicación geográfica que solo es publicado por la provincia de Santa Fe.

En materia de deuda pública, el 75% de las provincias publican información con menos de un año de rezago (las que no publican información de deuda son: Chubut, Jujuy, La Pampa, Misiones, San Luis y Santa Cruz). En todos los casos detallan el tipo de acreedor. La mayor parte de las jurisdicciones producen informes específicos para dar a conocer los datos de deuda, que actualizan trimestralmente. Solo en los casos de Corrientes y Tierra del Fuego no se hallaron estos informes específicos y la información se tomó de la Cuenta Anual de cierre del ejercicio.

Las transferencias recibidas de Nación son publicadas por el 83% de las jurisdicciones; quienes no lo hacen son Jujuy, La Pampa, San Luis y Santa Cruz.

Las transferencias giradas a los municipios son publicadas por la misma proporción de provincias, y quienes no la publican son las mismas jurisdicciones, a diferencia de una: Jujuy, La Pampa, Santa Cruz y Tucumán. El detalle por municipio lo realiza el 53% de las jurisdicciones.

El Presupuesto Ciudadano sigue siendo publicado solo por la provincia de Córdoba. Y la Cuenta de Inversión 2015, en esta ocasión era publicada por un 38% de las provincias: Buenos Aires, CABA, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Neuquén, San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego.

Conclusiones

Desde 2010 CIPPEC evalúa la publicación de una serie de documentos presupuestarios básicos por parte de las provincias, así como su actualización y su nivel de detalle. El resultado de esta evaluación realizada en noviembre de cada año es el ITPP, que muestra una foto de la transparencia presupuestaria provincial en el momento en que se evalúa a las 24 jurisdicciones.

Los resultados de 2016 se pueden sintetizar a través de los siguientes puntos:

- La transparencia presupuestaria provincial mostró una leve mejora en relación a 2015, aunque el promedio general aún se sitúa por debajo de los siete puntos.
- El puntaje mínimo obtenido por una jurisdicción tuvo un importante aumento, y pasó de 0,35 en 2015 a 2,10 en 2016.
- Si se observan las cinco provincias con mayor grado de transparencia, el puntaje promedio pasó de 9,13 en 2015 a 9,28 en 2016.
- Córdoba es la provincia más transparente en

materia de información presupuestaria del país. Y lo viene siendo en los últimos tres años.

- Los primeros cinco puestos del ranking los completan Entre Ríos (segundo lugar), Santa Fe y CABA (comparten el tercer puesto), Catamarca (cuarto lugar), Buenos Aires y Neuquén (comparten el puesto número cinco).

- San Luis, Santa Cruz, Jujuy y La Pampa son las jurisdicciones menos transparentes del país en materia de información presupuestaria en 2016.

- Diez provincias mejoraron su puntaje respecto a 2015, y seis de ellas lo aumentaron en más de un punto. El mayor avance lo mostró La Rioja cuyo puntaje mejoró casi cinco puntos.

- Entre Ríos, Santiago del Estero y Chaco obtuvieron el mismo puntaje que en la edición anterior del Índice.

- Once provincias mostraron un deterioro en su nivel de transparencia en materia de información presupuestaria respecto al año pasado. Los casos más notorios son los de Jujuy, Misiones y Tierra del Fuego que disminuyeron sus puntajes entre dos y tres puntos.

- Los documentos presupuestarios más publicados por las provincias son las leyes presupuestarias, la normativa fiscal y la recaudación tributaria.

- Las clasificaciones de gasto ejecutado más difundidas son por objeto del gasto y clasificación económica.

- El 75% de las provincias da a conocer el stock de deuda pública por tipo de acreedor.

- Las transferencias recibidas de Nación y enviadas a los municipios son publicadas por más del 80% de las jurisdicciones. Sin embargo, solo la mitad de las provincias detalla por municipio este último tipo de transferencias.

- El proyecto de ley de presupuesto 2017 (o la ley aprobada) es publicado por trece provincias a noviembre de 2016. La Cuenta de Inversión 2015 la publican nueve provincias y el presupuesto ciudadano continúa siendo el documento menos publicado ya que solo lo produce una provincia: Córdoba.

El presente informe realiza además un análisis retrospectivo en relación a los resultados obtenidos por las provincias en el ITPP desde 2010 hasta la actualidad. Allí se evidencia que si bien los resultados son fluctuantes, se puede dividir a las jurisdicciones en tres grupos: el primero, conformado por Tucumán, Córdoba, Buenos Aires, Corrientes, CABA, Entre Ríos, Santa Fe, Tierra del Fuego, La Rioja y Chaco, que mostraron una evolución positiva en estos seis años, que va desde un aumento de puntaje del 14% al 148%. El segundo grupo lo conforman las jurisdicciones más estables, que mostraron cambios en sus puntajes (aumentos o disminuciones) menores al 10% entre 2010 y 2016. Ellas son Neuquén, Catamarca, San Juan, Río Negro, Salta, La Pampa, Santiago del Estero y Mendoza. El tercer grupo corresponde a las seis provincias que mostraron disminuciones en sus puntajes de entre un 18% y un 57% entre 2010 y 2016: Misiones, Formosa, Chubut, Jujuy, Santa Cruz y San Luis.

Si bien a lo largo del documento se enfatiza en la publicación de datos presupuestarios clave, en los últimos años también se destacan algunas jurisdicciones que han mostrado avances en transparencia en ámbitos que no son evaluados por el ITPP, lo

que indica que la temática está tomando relevancia dentro de la agenda pública, no solo en relación a cuestiones fiscales y presupuestarias, sino también en temas globales como obra pública, educación, salud, transporte, medio ambiente, entre otros.

Anexo 1

Puntaje por ítems de información

| Información requerida | Ponderación general | Grado de actualización/ desagregación/ rezago | Ponderación |
|-----------------------------|---------------------|---|-------------|
| Ley presupuestaria | 1,75 | 2012 | 0,1 |
| | | 2013 | 0,2 |
| | | 2014 | 0,35 |
| | | 2015 | 0,5 |
| | | 2016 | 0,6 |
| Presupuestos plurianuales | 0,25 | | 0,25 |
| Informes de Gasto | 1,25 | 3 meses o menos | 0,55 |
| | | entre 4 y 6 meses | 0,3 |
| | | 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 |
| Informes de ejecución | 1,5 | Programa | 0,1 |
| | | 3 meses o menos | 0,3 |
| | | de 4 a 6 meses | 0,5 |
| | | de 7 a 9 meses | 0,2 |
| | | Más de 9 meses | 0,1 |
| | | Mensual | 0,6 |
| | | Trimestral | 0,4 |
| Deuda Pública | 1,25 | Anual | 0,1 |
| | | 3 meses o menos | 0,6 |
| | | de 4 a 6 meses | 0,3 |
| | | de 7 a 9 meses | 0,2 |
| | | Más de 9 meses | 0,1 |
| Recaudación | 1,5 | Por tipo de acreedor | 0,4 |
| | | Informes detallados de deuda | 0,25 |
| | | 3 meses o menos | 0,8 |
| | | de 4 a 6 meses | 0,6 |
| Transferencias de Nación | 0,5 | de 7 a 9 meses | 0,4 |
| | | Más de 9 meses | 0,1 |
| | | 3 meses o menos | 0,6 |
| | | de 4 a 6 meses | 0,3 |
| | | de 7 a 9 meses | 0,2 |
| Transferencias a Municipios | 1 | Más de 9 meses | 0,1 |
| | | 3 meses o menos | 0,6 |
| | | de 4 a 6 meses | 0,3 |
| | | de 7 a 9 meses | 0,2 |
| Normativa | 0,2 | | 0,2 |
| Sitio web | 0,15 | Organización de la información y facilidad de acceso. | 0,15 |
| Presupuesto Ciudadano | 0,15 | | 0,15 |
| Cuenta de Inversión | 0,5 | | 0,5 |
| TOTALES | 10 | | 10 |

Fuente: elaboración CIPPEC.

Agosto, W.; Casadei, E. (diciembre de 2013). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Noviembre de 2013. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°128. Buenos Aires: CIPPEC.

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

Agosto, W. (diciembre de 2015). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2015. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°158. Buenos Aires: CIPPEC.

Casadei, Estefanía, Díaz Frers, Luciana y Lajer Barón, Andrés “Transparencia presupuestaria provincial”, Documento de Trabajo N°57, CIPPEC, Buenos Aires, enero de 2011.

Díaz Frers, L.; Casadei, E. y Surraco, J. I. (marzo de 2013). Mapa de la transparencia presupuestaria en Argentina. Nación o provincias: ¿quién lleva la delantera? Documento de Políticas Públicas/Análisis N°116. Buenos Aires: CIPPEC.

Acerca del autor

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 Secretario Académico de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Litoral, Secretario de Hacienda de la Municipalidad de Santa Fe, Ministro de Hacienda de la Provincia de Santa Fe y Diputado de la Nación. Fue investigador en la Universidad Nacional del Litoral y en la Universidad de Alcalá de Henares (España). Actualmente es docente de posgrado en la Universidad Nacional de Rosario.

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

El autor agradece los valiosos comentarios de **Estefanía Casadei**.

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 (Enero de 2017). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2016. **Documento de Políticas Públicas/Análisis N°182**. Buenos Aires: CIPPEC.

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

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 Ciudades.