

Mapa de la transparencia presupuestaria en la Argentina. Nación o provincias: ¿quién lleva la delantera?

Luciana Díaz Frers | Estefanía Casadei | Juan Ignacio Surraco

Este documento presenta información sobre el estado de la transparencia presupuestaria en la Argentina, tanto a nivel nacional como provincial. Para su elaboración, **CIPPEC** retomó las conclusiones del *Índice de presupuesto abierto* elaborado por el International Budget Partnership, que mide el grado de transparencia presupuestaria de un gobierno y lo compara con el de cien países. Además, reeditó el *Índice de transparencia presupuestaria provincial* (diseñado en 2010) que evalúa la disponibilidad de información presupuestaria en los sitios web oficiales de cada provincia.

El Índice revela que, en 2012, **la Argentina obtuvo solo 50 de los 100 puntos**. Este puntaje es inferior al que obtuvo en 2010 (cayó 10 puestos en el ranking mundial) y al que obtuvieron otros países latinoamericanos como Brasil, Chile, México, Colombia, Perú, Honduras y Guatemala. En cuanto a su posición respecto del promedio, se mantiene por arriba del puntaje de la región (47 puntos) y el de todos los países evaluados (43 puntos).

El Índice provincial, por su parte, identifica que **en 2013 las provincias más transparentes del país son: Mendoza, Córdoba, Tierra del Fuego y Entre Ríos**. También destaca los notables avances de algunas jurisdicciones en ma-

teria de apertura de las cuentas públicas: Tierra del Fuego, Catamarca, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Salta, Provincia de Buenos Aires, Tucumán, Misiones y Chaco. Esto indica que la transparencia presupuestaria se está instalando cada vez más en la agenda pública.

Ambos índices permiten concluir que **tanto los gobiernos provinciales como el nacional pueden mejorar su nivel de transparencia si sus líderes tienen la voluntad política para hacerlo**. En la mayoría de los casos, es posible abrir las cuentas públicas de un modo rápido, sencillo y a un costo bajo o nulo con solo publicar en internet la información presupuestaria que, por lo general, ya se produce.

Pero hay un aspecto en la búsqueda de transparencia que no depende de la voluntad estatal: **el rol de los ciudadanos**. El primer paso es tomar conciencia de nuestro derecho a conocer la forma en que se administran los fondos públicos. El segundo paso es exigir a nuestros gobernantes que faciliten el acceso a toda la información disponible sobre la asignación de estos fondos a través de políticas concretas. Y, por último, solicitar que se produzca información clara, sencilla y fácil de procesar para todos aquellos que sin ser técnicos presupuestarios desean adentrarse cada año en el plan de gobierno de sus representantes.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC

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

¿Por qué es importante la transparencia?

Hablar de transparencia es hablar de un derecho: el derecho de acceder a la información pública¹. La transparencia es una condición necesaria (pero no suficiente) para poder ejercer este derecho: cuando un gobierno transparente las cuentas públicas, permite que tanto la ciudadanía como los otros poderes del Estado evalúen las políticas públicas que se llevan adelante con los fondos que provienen de los impuestos.

En esta línea, el presupuesto es la forma que tienen los gobiernos de plasmar su plan anual de trabajo. Un ciudadano que accede a la mayor cantidad de información posible sobre cada etapa del proceso presupuestario, es un ciudadano que ejerce mejor sus deberes y derechos, en particular en lo que refiere a evaluar y elegir a sus representantes. **La transparencia debería ser un compromiso y una política de Estado** que se reafirme en forma constante.

International Budget Partnership (IBP) diseñó el *Índice de Presupuesto Abierto*, la medición más relevante y comparable a nivel mundial en materia de transparencia presupuestaria, que se efectúa cada dos años sobre la base de las investigaciones que realizan expertos locales de organizaciones de la sociedad civil en cien países. Desde 2008, el capítulo argentino es realizado por el Programa de Política Fiscal de **CIPPEC** que, a su vez, adaptó esta metodología para evaluar el estado de la transparencia presupuestaria tanto en las veintitrés provincias como en la Ciudad de Buenos Aires². La combinación de ambas investigaciones permite conocer el mapa de la transparencia presupuestaria en la Argentina.

Ser transparente en todo el ciclo presupuestario

transparencia
acceso a la
información

Para no ceder la autoridad total sobre esta herramienta fundamental de política a un solo poder, el proceso presupuestario nacional consta de cuatro etapas que prevén, a su vez, la alternancia de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Durante la *primera etapa*, el Poder Ejecuti-

¹ El primer considerando del Decreto 1172/2003 establece que la Constitución nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través de los artículos 1, 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo, y del inciso 22 del artículo 75, que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados Internacionales.
² Este análisis mide el nivel de acceso y la calidad de la información presupuestaria que publican los gobiernos provinciales en sus sitios web oficiales. A partir de esa investigación se elabora el Índice de transparencia provincial. Para obtener más información, consulte la sección de transparencia provincial de este documento.

vo Nacional —a través de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)— formula el proyecto de ley de presupuesto y lo eleva al Congreso (según la Ley de Administración financiera debe hacerlo antes del 15 de septiembre del año anterior al que regirá). La *segunda etapa* incluye el debate legislativo y la posterior aprobación por parte de este poder.

La *tercera etapa* es la ejecución del presupuesto durante el año fiscal, es decir cuando el Poder Ejecutivo eroga los gastos presupuestados. La *última etapa* abarca la evaluación por parte de los organismos de control: Sindicatura General de la Nación o SIGEN (órgano de control interno que depende de la Presidencia de la Nación) y Auditoría General de la Nación o AGN (órgano de control externo que asiste técnicamente al Congreso en el control de las cuentas públicas)³.

De acuerdo con las buenas prácticas internacionales, cada una de las etapas debe ir acompañada del acceso público a determinados documentos. La **tabla 1** detalla los documentos que corresponden a cada etapa y si esta información se publica (o no) en la Argentina.

Tabla 1.
Documentos principales de cada etapa presupuestaria y publicación por parte del gobierno nacional

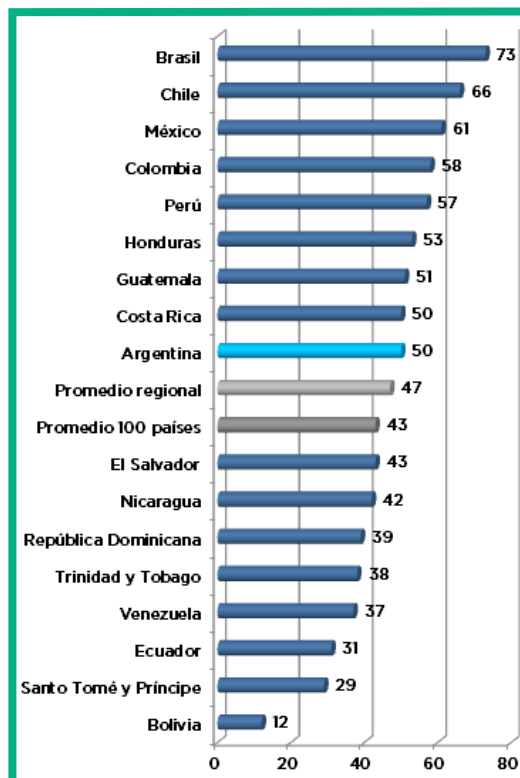
ETAPA	DOCUMENTO PRESUPUESTARIO CLAVE	CUÁNDO DEBE APLICARSE	CUÁNDO SE PUBLICA EN ARGENTINA
FORMULACIÓN	Informe de avance del presupuesto	El 15 de agosto de cada año, o antes.	Se presenta al Congreso en junio, pero no se publica hasta enero del año siguiente.
	Proyecto de avance del presupuesto	El 15 de septiembre de cada año, o antes.	Se presenta el 15 de septiembre y se publica unas semanas después.
APROBACIÓN	Presupuesto ciudadano*	Debe acompañar a la publicación del presupuesto aprobado.	La Argentina no produce este documento.

³ Aunque esta sección solo analiza lo que sucede a nivel nacional, vale decir que el proceso presupuestario provincial es similar, pero con las instituciones propias de cada provincia. La principal diferencia radica en las fechas de publicación de los documentos.

EJECUCIÓN	Presupuesto aprobado/ Ley de presupuesto	Dentro de los tres meses posteriores a su aprobación.	Se publica en el plazo establecido.
	informes de ejecución del presupuesto (pueden ser mensuales o trimestrales)	A más tardar, tres meses después del cierre del periodo declarado.	El sitio del ciudadano muestra información cada dos semanas. La ONP publica informes mensuales.
	Revisión de mitad año	A más tardar, a fines de septiembre.	La Argentina no produce este documento.
EVALUACIÓN/CONTROL	Cuenta de inversión (producido y publicado por el Poder Ejecutivo Nacional)	Dentro de los dos años posteriores al cierre del ejercicio fiscal evaluado.	Se publica en la segunda mitad del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal.
	Informe de auditoría (producido y publicado por la Auditoría General de la Nación)	Dentro de los dos años posteriores al cierre del ejercicio fiscal evaluado.	La AGN lo publica aprox. un año y medio después del cierre del ejercicio.
<p>* Por lo general, se trata de una versión simplificada del presupuesto aprobado, por lo que su publicación debería acompañar a la versión completa. En ocasiones, puede tratarse de una simplificación de la propuesta de presupuesto, por lo que debe ser publicado al mismo tiempo que ésta. Fuente: CIPPEC, 2013.</p>			

12 en el ranking mundial), Chile (puesto 16), México (puesto 23), Colombia (puesto 27), Perú (puesto 31), Honduras (puesto 36) y Guatemala (puesto 39).

Gráfico 1.
Resultados del Índice de Presupuesto Abierto para la región latinoamericana. Año 2012



Fuente: Encuesta de Presupuesto Abierto 2012.

Resultados a nivel nacional

La encuesta consta de 125 preguntas, de las cuales 95 se utilizan para calcular el nivel de transparencia presupuestaria de cada país⁴. Los resultados de la última edición de la Encuesta de Presupuesto Abierto fueron publicados en enero de 2013: ocupan los primeros tres lugares Nueva Zelanda con 93 puntos, Sudáfrica con 90 e Inglaterra con 88. **La Argentina ocupa el puesto 40, tras caer 10 lugares en comparación con el ranking 2010⁵.**

El **gráfico 1** exhibe los resultados para los países que se evaluaron en América Latina.

La Argentina obtuvo una calificación de 50 puntos sobre un total de 100. Este resultado supera al puntaje promedio de la región (47 puntos) y de los 100 países evaluados (43 puntos), pero es inferior al obtenido por otros países latinoamericanos como Brasil (puesto

El puntaje argentino muestra también una disminución de seis puntos respecto a las calificaciones obtenidas en 2010 y 2008. Esto se debe a varias razones: por un lado, aumentó la ponderación del documento “presupuesto ciudadano” (que la Argentina no produce). Por el otro, la Argentina dejó de publicar el presupuesto por resultados (lo hizo en 2008 y 2009 como prueba piloto, lo que incidió en el puntaje de 2010). Además, alguna de la información relevada fue publicada fuera de tiempo (por ejemplo, el presupuesto plurianual). En la actualidad, el nivel de transparencia presupuestaria de la Argentina es equivalente al de Costa Rica, Turquía, Bosnia, Ghana y Botsuana.

transparencia nacional

Fortalezas y debilidades de la Argentina

La Argentina produce seis de los ocho documentos clave, pero uno de ellos no se publica a tiempo:

⁴ Las preguntas restantes evalúan la fortaleza del control presupuestario del Congreso y de la institución superior de auditoría, y la participación ciudadana durante el proceso presupuestario.

⁵ Para acceder al documento completo (Open Budget Survey 2012), ingrese a <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Spanish.pdf>.

documentos clave

presupuesto ciudadano

- El Poder Ejecutivo produce y publica oportunamente el **proyecto de ley de presupuesto**, la **ley aprobada**, los **informes de ejecución parciales** y el **informe de fin de año**.
- El **informe de auditoría** (la evaluación de las cuentas del gobierno que realiza la AGN) se publica a tiempo, pero a partir de los seis meses que suceden al cierre del año fiscal deberían publicarse también los resúmenes ejecutivos con los avances de sus evaluaciones.
- El caso del **documento preliminar** (en la Argentina se lo denomina informe de avance) es llamativo. Según las buenas prácticas, debería ser presentado al Congreso y dado a conocer al público, por lo menos, un mes antes de enviar la propuesta del Ejecutivo al Congreso. Este último aspecto se cumple, pero la ONP recién divulga el informe unos siete meses después.
- **El presupuesto aprobado es el único documento que cumple con la exhaustividad requerida.**
- Los **informes parciales de ejecución** (disponibles en el nuevo sitio www.sitiodelciudadano.gov.ar) proveen información de calidad. Sin embargo, los otros documentos publicados carecen de ciertos detalles relevantes para los estándares internacionales. Por ejemplo, la **propuesta de presupuesto** no contiene información suficiente acerca de las proyecciones plurianuales, los ingresos y gastos efectivos de años anteriores, el detalle sobre endeudamiento para el año presupuestario y el de años anteriores, la forma de cálculo de las estimaciones macroeconómicas y las actividades cuasifiscales. Una parte de esta información ya se encuentra disponible en sitios como el de la ONP o el de la Subsecretaría de Financiamiento. Por lo tanto, incluirlos en la propuesta de presupuesto o adjuntarlos como documentos de apoyo debiera ser sencillo y carecer de costo para el gobierno.
- El **informe de fin de año** (en la Argentina se lo denomina Cuenta de inversión) no incluye una explicación sobre la diferencia entre el pronóstico macroeconómico inicial y los indicadores de desempeño registrados finalmente. También es incompleto el **informe de auditoría** que realiza la AGN: además de no incluir resúmenes previos de los avances en la evaluación, no abarca todas las cuentas nacionales. Su calidad también aumentaría si contuviera un breve informe acerca de las acciones tomadas por el Ejecutivo en acatamiento de sus recomendaciones (si es que existen).

Por otra parte, la Argentina no produce dos documentos presupuestarios relevantes:

- El **presupuesto ciudadano**, que presenta de manera no técnica la información contenida en el presupuesto para facilitar su comprensión y el acceso de la ciudadanía a los datos sobre administración de los fondos públicos⁶.
- La **revisión de mitad de año**, un documento que sería de suma relevancia dada la gran cantidad de modificaciones que sufre el presupuesto durante el año mediante decretos del Ejecutivo, decisiones administrativas del jefe de gabinete y en menos medida resoluciones, sin pasar por un debate previo en el Congreso. En particular, debe tenerse en cuenta que el presupuesto siempre se amplía durante el ejercicio. **En 2007 se alcanzó el record de ampliaciones: el gasto fue un 30 % mayor al presupuesto aprobado. En 2012, los últimos datos publicados indican una ampliación que supera el 16 %.** Además, se producen modificaciones en el destino de algunas partidas a través de decisiones administrativas en uso de los superpoderes (Ley 26124). **El hecho de que estas decisiones no pasen por el Congreso altera el mandato constitucional que establece que este órgano debe tener la decisión final sobre el monto total y el destino de los fondos públicos.** La revisión de mitad de año deja constancia sobre los desvíos presupuestarios y explica cómo los cambios en los supuestos macroeconómicos afectan las políticas planificadas⁷.

Participación pública e instituciones de rendición de cuentas

La encuesta evalúa también si el Poder Legislativo y la institución superior de auditoría controlan efectivamente el presupuesto y las posibilidades reales de participación ciudadana durante el proceso. Pero esta información no incide en el puntaje de cada país.

La Argentina no está entre los líderes regionales en materia de monitoreo presupuestario y participación. La supervisión y el control legislativo son débiles, en particular en lo

⁶ En la actualidad, veintisiete de los cien países encuestados elaboran un documento de este tipo, entre ellos Brasil y Chile.

⁷ En la actualidad, solo veintinueve de los cien países encuestados realizan esta revisión, incluidos Chile y Perú.

que respecta al análisis de la propuesta del Ejecutivo antes de su aprobación, al control sobre las modificaciones que se realizan al presupuesto durante el año y al estudio y aprobación de la cuenta de inversión. Si el Congreso contara con una oficina o unidad especializada en presupuesto, que asesore a los legisladores, la mejora en este eje sería radical.

¿Y las provincias? Lento camino hacia la transparencia

Publicación web de información presupuestaria. Marco legal

La Ley 25917, que reglamenta el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (LRF), fue aprobada en agosto de 2004 y es la legislación argentina más relevante en materia de transparencia presupuestaria. La normativa busca también lograr un presupuesto equilibrado tanto a nivel nacional como provincial.

La LRF estipula las obligaciones de los gobiernos nacional y provinciales en materia de transparencia presupuestaria. El artículo más importante para las provincias es el número 7, que establece que cada provincia debe publicar en su página web el Presupuesto Anual y las proyecciones del Presupuesto Plurianual. Con un rezago de tres meses, se debe difundir información trimestral sobre la ejecución presupuestaria, el *stock* de la deuda pública (incluso de la flotante), los programas bilaterales de financiamiento y el pago de servicios, con el detalle del tipo de acreedor para los últimos tres casos. Además, se debe presentar información acerca del nivel de ocupación del sector público al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año, con un atraso de un trimestre y consignar los totales tanto de la planta de personal permanente y transitorio como del personal contratado, incluidos los que corresponden a proyectos financiados por organismos multilaterales de crédito. Por su parte, el Ministerio de Economía y Producción debe elaborar y publicar en su página web la información antes detallada.

Por su parte, el Decreto PEN 1731/2004 reglamenta varias de las disposiciones de la LRF; por ejemplo, establece que la ejecución presupuestaria del gasto debe incluir las clasificaciones por finalidad y función, objeto y naturaleza económica.

El índice de transparencia presupuestaria provincial de CIPPEC

CIPPEC desarrolló en 2010 un índice inspirado en la metodología diseñada por IBP para los gobiernos nacionales que evalúa la disponibilidad, exhaustividad y frecuencia de la publicación de documentos presupuestarios en las páginas web oficiales de los gobiernos provinciales. Cada una de las categorías relevadas posee una puntuación (que es mayor según el grado de actualización y desagregación de la información presentada). La suma arroja un resultado de entre 0 (cero) y 10 (diez) puntos, siendo 10 el mayor puntaje posible.

Los documentos que se relevan y ponderan son:

- Últimas cinco leyes de presupuesto (2009-2013).
- Presupuesto plurianual actualizado (puede ser 2012-2014 o 2013-2015).
- Informes de gasto con su desglose en siete clasificaciones: finalidad y función, objeto, ubicación geográfica, jurisdicción, fuente de financiamiento, naturaleza económica y por programa.
- Informes sobre deuda pública: con detalle por tipo de acreedor.
- Recaudación: detallada por impuesto.
- Total de transferencias recibidas de la Nación.
- Transferencias a municipios (a departamentos o comunas) por distrito.
- Normativa presupuestaria y fiscal provincial.
- Organización de la información presentada y facilidad de acceso.
- Elaboración y publicación de un presupuesto ciudadano.

En 2010 se realizaron tres mediciones (en febrero, julio y noviembre) **que revelaron una amplia brecha entre el grupo de provincias que brinda más información presupuestaria y financiera a sus ciudadanos y el que difunde información escasa o insuficiente**⁸.

El índice se reeditó en enero y marzo de 2013 con exiguas modificaciones metodológicas (ver "Algunos cambios..."). Los nuevos resultados muestran una mejora general en el nivel de acceso a la información presupuestaria provincial. **El promedio de puntajes de todas las provin-**

8 Dado que el período que toma cada provincia para publicar su información presupuestaria no es el mismo, los resultados difieren según la época en la que se realiza el análisis. Las provincias que publican su información en forma trimestral tendrán mejores puntajes si la medición se realiza el mes que sigue al final de cada período (en abril, julio, octubre y enero), y las provincias que publican su información en forma anual tendrán mejores resultados a principios de año. Si existiera un sistema unificado entre todas las provincias para presentar su respectiva información presupuestaria, sería más fácil elaborar comparaciones de este tipo.

transparencia provincial

cias en la última medición (marzo 2013) aumentó casi 30 % respecto a la primera (febrero 2010)⁹.

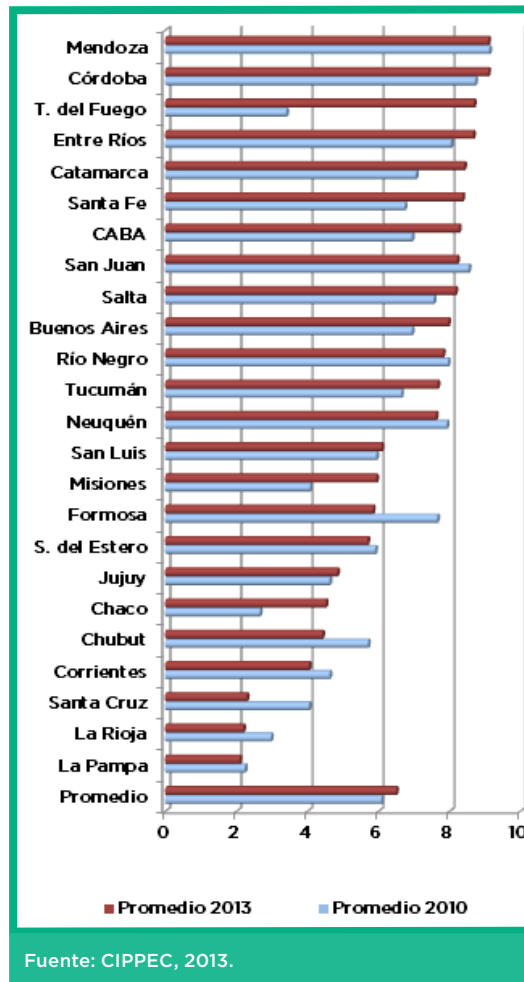
portal de transparencia

Resultados 2013

El promedio general de las cinco mediciones ubica a Mendoza en el primer lugar, seguida por Córdoba, San Juan y Entre Ríos (son las únicas provincias que obtuvieron más de 7 puntos en todas las mediciones).

Las provincias más transparentes de la edición 2013 (promedio de enero y marzo) son Mendoza y Córdoba (9,1 puntos), Tierra del Fuego (8,7 puntos) y Entre Ríos (8,68). El gráfico 2 presenta los resultados promedio de las tres mediciones de 2010 y de las dos de 2013.

Gráfico 2. Promedio en las mediciones de 2010 y 2013 por provincia



Mendoza lideró el ranking en tres de las cinco mediciones, por lo que se consolida como la jurisdicción más transparente del país en materia presupuestaria. Córdoba siempre se ubicó entre los primeros cuatro lugares, y en la última medición fue la provincia más transparente; además, su puntaje promedio aumentó entre 2010 y 2013. San Juan y Entre Ríos, aunque fluctuantes, también obtuvieron puntajes altos en todos los casos. Sin embargo, mientras que en 2013 Entre Ríos se ubicó en el cuarto puesto y aumentó su puntaje promedio respecto del promedio de las tres mediciones de 2010, San Juan lo disminuyó levemente y en 2013 se situó en el octavo puesto.

En 2013, Tierra del Fuego ocupa el tercer puesto. Su ascenso es destacable porque hasta 2010 su puntaje promedio era de 3,4 y ocupaba el puesto 21 del total de 24 jurisdicciones. Crear un sitio web para transparentar sus cuentas públicas le permitió mejorar sustancialmente y obtener un promedio de 8,7 puntos. Catamarca es otra jurisdicción que se destaca. En 2013 se ubicó quinta y mejoró su puntaje promedio de 2010 en más de un punto.

En enero de 2013, Santa Fe mostró una importante mejoría (de más de dos puntos) respecto del promedio de 2010; pero su calificación cayó en marzo debido a la falta de actualización de parte de la información presentada. Sin embargo, cabe destacar que en la actualidad es una de las únicas cuatro provincias que cuentan con un sitio específico para transparentar las cuentas públicas (junto a Córdoba, Tierra del Fuego y Chubut); además, es la única jurisdicción que publica el gasto ejecutado clasificado por ubicación geográfica. Si bien esta clasificación no es obligatoria para la LRF, resulta muy útil poder evaluar la equidad del gasto público en todo el territorio provincial.

La Ciudad de Buenos Aires avanzó notablemente en los últimos meses. Si bien obtuvo un promedio de 6,95 puntos en 2010, en 2013 su promedio ascendió a 8,28 y en marzo alcanzó la primera posición del ranking junto con Córdoba. Salta también se ubica entre las diez provincias más transparentes. Su promedio de 2013 aumentó más de medio punto respecto del de 2010, y en enero 2013 logró ubicarse en el quinto puesto.

La Provincia de Buenos Aires publica gran cantidad de información con un adecuado nivel de detalle. En 2013 aumentó su calificación promedio en más de un punto respecto a 2010. Esta mejora se debe principalmente a que optimizó su frecuencia de actualización: pasó de publicar información anual sobre ejecución del gasto a publicarla en forma mensual. Otras provincias que exhiben una notable mejora y aumentaron más de un punto su calificación fueron Tucumán, Misiones y Chaco.

Chaco merece una mención especial porque en enero de 2013 se ubicó en el último lugar del ranking con 1,65 puntos. Este puntaje se debía a

⁹ Los puntajes de cada provincia en cada medición pueden verse en el Anexo.

que gran parte de la información se publicaba en planillas ilegibles. Sin embargo, la medición de marzo mostró que la provincia mejoró sustancialmente la presentación de su información presupuestaria, elevando su puntaje a 7,40 y ubicándose en el puesto número 13.

En el lado opuesto de la tabla se encuentran **las provincias menos transparentes**, que se repiten en todas las mediciones: La Pampa, La Rioja y Santa Cruz. Los ciudadanos de estas provincias pueden conocer poco sobre la manera en que sus gobiernos administran los fondos públicos.

La Pampa, de toda la información relevada en 2013, solo publica las leyes de presupuesto. *La Rioja* publica solo alguna información sobre el gasto ejecutado, la deuda pública, la recaudación y las transferencias de Nación, pero con un atraso de casi diez meses. Además, es la única provincia de la que no fue posible encontrar sus leyes de presupuesto.

Santa Cruz es, de estas tres, la más fluctuante. En febrero de 2010 salió última en el ranking, en julio pasó al puesto 19 y en noviembre, al 17. En 2013 empeoró su situación y descendió al puesto 21 en enero y al 23 en marzo. La provincia publica hoy tres de las últimas cinco leyes de presupuesto (2009, 2010 y 2011) y alguna información sobre el gasto, la recaudación y las transferencias de Nación, pero lo hace con más de dos años de atraso. Además, no produce un presupuesto plurianual, no informa su recaudación ni las transferencias que realiza a sus municipios.

Cumplir con lo mínimo

El estándar mínimo de transparencia de las cuentas públicas provinciales debería ser el cumplimiento de lo regulado por la LRF. Según la ley, todas las jurisdicciones deben presentar su presupuesto anual. Pese a esto, seis de ellas (Chubut, Corrientes, Formosa, La Rioja, Santa Cruz y Santiago del Estero) aún no publicaron su presupuesto 2013. También deberían publicar un presupuesto plurianual, aunque a marzo de 2013 solo la mitad de las jurisdicciones hicieron accesibles sus proyecciones 2012-2014 o 2013-2015 (Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero).

El gasto ejecutado debería presentarse con un máximo rezago de tres meses. Sin embargo, en marzo de 2013 solo siete provincias cumplían con este requisito: Tierra del Fuego (un mes), Mendoza (dos meses), Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y San Juan (tres meses).

Este gasto debe ser presentado con tres clasificaciones (como mínimo):

- **Finalidad y función:** 17 provincias ya cumplen estos requisitos, pero Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, San Luis y Santa Cruz aún no lo hacen.
- **Objeto:** todas cumplen menos La Pampa.
- **Naturaleza económica:** todas cumplen menos La Pampa.

Asimismo, la LRF establece que las provincias deben publicar su stock de deuda y detallar el tipo de acreedor, con un rezago máximo de tres meses. No obstante, en los sitios de Jujuy, La Pampa, Misiones, San Luis y Santa Cruz no fue posible encontrar información sobre la deuda pública. En cuanto al rezago máximo de un trimestre, a marzo de 2010 solo lo cumplían la Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, Salta y San Juan.

clasificación del gasto

Algunos cambios metodológicos

En la edición 2013 se realizaron algunos cambios metodológicos:

- **Se agregó el presupuesto ciudadano¹⁰ como ítem a relevar.** Las mediciones de transparencia a nivel internacional lo consideran esencial y a los gobiernos provinciales debería resultarles sencillo producirlo y publicarlo. Además, **un documento de este tipo genera un canal directo de comunicación del gobierno con la ciudadanía y demuestra una marcada intención de darle transparencia a las cuentas públicas.**
- **Se modificó una de las clasificaciones del gasto público evaluadas.** En 2010 se verificó si los gobiernos presentaban sus informes de gasto clasificados por resultados, pero ninguna provincia cumplía con este requisito. En 2013 se optó por verificar si alguna provincia publicaba sus niveles de gasto clasificado por programa. En la actualidad, solo tres de ellas incluyen este tipo de información: Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Córdoba.

¹⁰ Dado que en muchas ocasiones se requieren ciertas capacidades técnicas para comprender un presupuesto, con todas sus planillas anexas y documentos de apoyo, el acceso de los ciudadanos a esta información se ve limitado. El presupuesto ciudadano resuelve este problema al presentar la información a través de un documento breve que explica sin tecnicismos y de un modo gráfico y accesible los puntos más destacados.

oficia de presupuesto

Si se midiera al Gobierno nacional con la metodología que utiliza CIPPEC para evaluar a las provincias, este obtendría el primer puesto con 9,35 puntos. No obstante, algunas provincias implementaron “buenas prácticas” que no forman parte de la medición, y que ni siquiera están instaladas a nivel nacional. Por ejemplo, Chubut y Tierra del Fuego publican la nómina de empleados estatales provinciales junto con el tipo de contrato que poseen y sus respectivos salarios. Esta información no está disponible en ningún sitio oficial de la Nación.

La cultura política cordobesa da un lugar central a las **audiencias públicas** y su Poder Legislativo escucha año tras año a numerosas voces profesionales, empresariales, gremiales y políticas, que opinan y enriquecen el debate presupuestario. Chaco también merece una mención por la reciente creación de la Oficina Legislativa de Presupuesto (OLEP), que brindará **asistencia técnica a los legisladores que se encargan de aprobar y controlar el presupuesto.** Esta iniciativa podría replicarse a nivel nacional. De hecho, ya ingresaron numerosos proyectos al Congreso nacional que buscan avanzar en esta dirección.

Por su parte, el portal de transparencia de las cuentas públicas de Santa Fe publica **un informe acerca de los desvíos presupuestarios**, donde especifica la cuantía y los principales destinos de las variaciones de los presupuestos originales. Este tipo de documento tampoco existe a nivel nacional, a pesar de la importante cantidad de modificaciones presupuestarias que se realizan durante el año. Todas estas acciones dan cuenta del **avance, lento pero constante, hacia la apertura de las cuentas públicas.**

A no confundir conceptos: transparencia versus corrupción

Es importante aclarar que los índices que se citan en este estudio miden el estado de la transparencia de las cuentas públicas de un gobierno en un momento determinado, lo que es distinto a realizar una evaluación del nivel de corrupción de una administración.

Un gobierno sin transparencia no es necesariamente un gobierno corrupto. No obstante, si existiera un mal uso de los fondos públicos o actos de corrupción, la ciudadanía tendría me-

nos información a su alcance para poder identificarlos y denunciarlos. **Que un gobierno sea transparente tampoco garantiza que no haya corrupción. Sin embargo, al estar más expuesto al control social y político, se reducen los incentivos u oportunidades para utilizar los fondos públicos en forma indebida, realizar gastos innecesarios o cometer actos de corrupción.**

Acciones concretas para mejorar la transparencia

Cualquier país o provincia puede mejorar el nivel de transparencia presupuestaria si su gobierno tiene la voluntad política de hacerlo: basta con publicar en internet la información que, en la mayoría de los casos, ya existe.

A nivel nacional, el gobierno podría aumentar significativamente la transparencia presupuestaria si introdujera medidas de corto y mediano plazo, algunas de ellas sin costo alguno, como publicar el informe de avance por lo menos un mes antes de la presentación del proyecto de ley de presupuesto (lo cual es factible dado que el documento se entrega al Congreso varios meses antes) o producir y publicar el presupuesto ciudadano y una revisión de mitad de año.

Además de mejorar la disponibilidad y exhaustividad de los documentos presupuestarios clave, es posible implementar determinadas acciones para aumentar la participación de la sociedad en el proceso presupuestario. Por ejemplo, **el Ejecutivo podría crear mecanismos de participación ciudadana para la etapa de planificación. El Legislativo podría dar más espacio a la voz pública** en las audiencias sobre presupuesto en general, el marco macroeconómico y los presupuestos de cada ministerio. Finalmente, **la AGN podría desarrollar mecanismos para fomentar la participación de los ciudadanos** en su agenda de trabajo.

A nivel provincial, algunas jurisdicciones están muy avanzadas en materia de transparencia. Sin embargo, todas podrían mejorar si comenzaran a producir el presupuesto ciudadano.

Además, deberían avanzar en la presentación de la información mínima requerida por la LRF que, como se vio, en muchos casos no es publicada. Otro punto a mejorar es la apertura de datos fiscales relacionados con municipios. Por ejemplo, se podrían dar a conocer las transferencias que les envían, pero no solo las automáticas (quince provincias ya facilitan el acceso a esta información) sino también de todas las transferencias no automáticas que conforman un complejo entramado de relaciones fiscales.

Por último, vale recordar la importancia del **rol de los ciudadanos en la demanda de transparencia**. El primer paso es tomar conciencia de nuestro derecho a conocer la forma en que se administran los fondos que se recaudan con nuestros impuestos. El segundo paso es exigir a nuestros gobernantes que hagan accesible toda

la información vinculada con la asignación de estos fondos. El tercer y último paso consiste en solicitar que se produzca información clara, sencilla y fácil de procesar para que todos los que deseen conocer el plan de gobierno de sus representantes, puedan hacerlo sin tener que convertirse en técnicos presupuestarios.

Anexo

Puntaje de las provincias en cada medición y promedios. (Ordenadas según promedio 2013)

	PROVINCIAS	FEB-10	JUL-10	NOV-10	ENE-13	MAR-13	PROMEDIO 2010	PROMEDIO 2013
	PROMEDIO	5,11	6,63	6,14	6,07	6,72	5,96	6,40
1	Mendoza	8,90	9,50	9,00	9,00	9,20	9,13	9,10
2	Córdoba	8,35	9,45	8,40	8,90	9,30	8,73	9,10
3	T. del Fuego	2,55	3,95	3,75	8,50	8,90	3,42	8,70
4	Entre Ríos	7,70	9,35	7,10	8,20	9,15	8,05	8,68
5	Catamarca	4,80	8,25	8,15	8,30	8,55	7,07	8,43
6	Santa Fe	6,10	7,60	6,55	8,90	7,85	6,75	8,38
7	CABA	6,45	7,15	7,25	7,25	9,30	6,95	8,28
8	San Juan	9,00	9,05	7,60	7,50	8,95	8,55	8,23
9	Salta	6,80	7,95	7,95	8,40	7,95	7,57	8,18
10	Buenos Aires	6,20	7,75	6,90	7,30	8,65	6,95	7,98
11	Río Negro	6,70	8,75	8,45	8,00	7,65	7,97	7,83
12	Tucumán	5,80	8,00	6,15	8,25	7,10	6,65	7,68
13	Neuquén	6,75	9,05	8,00	7,05	8,20	7,93	7,63
14	San Luis	3,65	7,10	7,10	6,10	6,10	5,95	6,10
15	Misiones	2,75	4,85	4,65	5,95	5,95	4,08	5,95
16	Formosa	7,25	7,30	8,45	5,25	6,45	7,67	5,85
17	S. del Estero	5,40	6,35	6,00	5,70	5,70	5,92	5,70
18	Jujuy	3,70	5,70	4,50	4,85	4,85	4,63	4,85
19	Chaco	2,70	2,50	2,80	1,65	7,40	2,67	4,53
20	Chubut	5,40	5,60	6,15	3,70	5,15	5,72	4,43
21	Corrientes	3,85	5,90	4,15	3,60	4,50	4,63	4,05
22	Santa Cruz	1,20	5,35	5,60	2,30	2,30	4,05	2,30
23	La Rioja	2,25	3,35	3,35	1,85	2,55	2,98	2,20
24	La Pampa	2,25	2,25	2,25	2,10	2,10	2,25	2,10

Fuente: CIPPEC, 2013.

Amadeo, V. (mayo de 2010). Reabrir el presupuesto a mitad de año: una solución para transparentar las cuentas públicas. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°78*. Buenos Aires: CIPPEC.

Braun, M., Díaz Frers, L. y Uña, G. (abril de 2006). Hay que crear una Oficina de Presupuesto del Congreso. *Documento de Políticas Públicas N° 26*. Buenos Aires: CIPPEC.

Braun, M., Díaz Frers, L. y Uña, G. (comp. y ed.). (agosto de 2006). *Cada cual ¿atiende su juego? El rol del Congreso en el Presupuesto Nacional de la Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Frers, L. (agosto de 2006). El debate sobre los superpoderes. *Documentos de Políticas Públicas/Análisis N°29*. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Frers, L., Casadei, E., y Lajer Barón, A. (enero de 2011). Transparencia presupuestaria provincial. *Documento de Trabajo N°57*. Buenos Aires: CIPPEC.

Dborkin, D. y Filc, G. (agosto de 2009). Discutir los DNU además de los superpoderes. *Documento de Políticas Públicas N°66/Recomendación*. Buenos Aires: CIPPEC.

International Budget Partnership. (enero de 2013). Open Budget Survey 2012. Disponible en <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Spanish.pdf>.

Legislación consultada

Constitución de la Nación Argentina.

Ley 24156: Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional.

Ley 25917: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Ley 26124: Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional. Modificación.

Decreto PEN 1172/2003: Acceso a la información Pública.

Decreto PEN 1731/2004: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Reglamentación.

Acerca de los autores

Luciana Díaz Frers: directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires). Realizó sus estudios de posgrado en Economía Internacional (Instituto de Economía Internacional de Kiel, Alemania). Magíster en Historia Económica de Países en Desarrollo (London School of Economics, Reino Unido).

Estefanía Casadei: analista del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales (Universidad Argentina de la Empresa). Candidata a magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).

Juan Ignacio Surraco: asistente del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciado en Economía (Universidad del CEMA).

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

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

Este documento se realizó gracias al apoyo de International Budget Partnership (IBP).

Para citar este documento: 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.

Para uso online CIPPEC agradece la utilización del hipervínculo al documento original disponible en www.cippec.org.

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.

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, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Política y Gestión de Gobierno, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.