



■ **Transparencia presupuestaria provincial**

Estefanía Casadei • Luciana Díaz Frers • Andrés Lajer Barón

Índice

Resumen ejecutivo	4
Agradecimientos	5
Introducción	6
1. Importancia de la transparencia subnacional	7
1.1 Argentina: un país federal	7
1.2 Los desconocidos presupuestos provinciales	8
1.3 Legislación relevante en transparencia presupuestaria subnacional	9
2. Metodología y actividades	11
3. Resultados generales del Índice	14
4. Estudios de caso	15
Córdoba	15
Buenos Aires	19
Salta	26
Santa Cruz	32
Chaco	33
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.....	40
Conclusiones	46
Leyes consultadas	50
Nacionales	50
Provincia de Buenos Aires	50
Provincia del Chaco	50
Provincia de Córdoba	50
Provincia de Salta.....	50
Provincia de Santa Cruz.....	50
Provincia de Tierra del Fuego	51
Acerca de los autores	52
Acerca de CIPPEC	52

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Información relevada para el Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial Web, con sus respectivas ponderaciones.	11
Cuadro 2. Presentación del proyecto de presupuesto ante la Legislatura. Córdoba. Años 2008-2011	16
Cuadro 3. Presentación del proyecto de presupuesto ante la Legislatura. Buenos Aires. Años 2008-2011.	21
Cuadro 4. Presentación del proyecto de presupuesto ante la Legislatura. Salta. Años 2008-2011.	28
Cuadro 5. Presentación del proyecto de presupuesto ante la Legislatura. Santa Cruz. Años 2008-2011.	33
Cuadro 6. Presentación del proyecto de presupuesto ante la Legislatura. Chaco. Años 2008-2011	35
Cuadro 7. Presentación del proyecto de presupuesto ante la Legislatura. Tierra del Fuego. Años 2008-2011.	41
Cuadro 8. Resumen de las provincias analizadas.	47
Gráfico 1. Desequilibrio fiscal vertical. Promedio entre 2003-2009 (en porcentajes)	7
Gráfico 2. Resultados del Índice para todas las provincias. Mediciones de febrero, julio y noviembre de 2010.	14
Gráfico 3. Córdoba: porcentaje que representan las transferencias automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011.	17
Gráfico 4. Córdoba: porcentaje que representan las transferencias no automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011.	18
Gráfico 5. Buenos Aires: porcentaje que representan las transferencias automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011.	23
Gráfico 6. Buenos Aires: porcentaje que representan las transferencias no automáticas del gobierno nacional en el total de ingresos provinciales. Años 2007-2011.	25
Gráfico 7. Salta: porcentaje que representan las transferencias automáticas del gobierno nacional en el Presupuesto Provincial. Años 2007-2011.	30
Gráfico 8. Salta: proporción que representan las transferencias no automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011.	31
Gráfico 9. Chaco: porcentaje que representan las transferencias automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011.	37
Gráfico 10. Chaco: porcentaje que representan las transferencias no automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011.	38
Gráfico 11. Tierra del Fuego: porcentaje que representan las transferencias automáticas del gobierno nacional en el Presupuesto Provincial. Años 2007-2011.	43
Gráfico 12. Tierra del Fuego: porcentaje que representan las transferencias no automáticas del gobierno nacional en el Presupuesto Provincial. Años 2007-2011.	44

Resumen ejecutivo

Esta investigación evalúa el estado de transparencia presupuestaria provincial en la Argentina. Las provincias representan el 45% del gasto total de gobierno, y son las principales ejecutoras del gasto en salud, educación, seguridad y justicia, servicios públicos esenciales para el desarrollo.

Este documento presenta un índice general de transparencia presupuestaria, para el que se verificó, en tres oportunidades durante 2010, la **disponibilidad pública de información presupuestaria a nivel provincial**. Los resultados obtenidos permitieron realizar un ranking de transparencia presupuestaria liderado por **Mendoza, Córdoba, San Juan, Buenos Aires y Entre Ríos**, provincias que obtuvieron resultados promedio superiores a 8 puntos sobre un total posible de 10. A su vez, las provincias que mostraron consistentemente un menor grado de transparencia en las tres mediciones fueron La Pampa, La Rioja, Chaco y Tierra del Fuego, con promedios menores a 4 puntos en las tres mediciones.

Dado que el índice general abarca sólo la disponibilidad de información presupuestaria en las páginas web, se realizó además un estudio en profundidad en Córdoba, Buenos Aires, Salta, Santa Cruz, Chaco y Tierra del Fuego, provincias elegidas según su posición en el ranking general y su representatividad de las distintas regiones geográficas. En esta etapa se analizaron las **transferencias intergubernamentales** y las **prácticas presupuestarias de cada jurisdicción**.

En cuanto al cumplimiento de plazos dentro del proceso presupuestario, no existe un patrón común entre las provincias analizadas. Córdoba, que obtuvo muy buenos resultados en las tres mediciones, suele cumplir tanto con el plazo de presentación del presupuesto ante la Legislatura como con la presentación de los informes de ejecución presupuestaria y la cuenta General del Ejercicio. Otras provincias, como Tierra del Fuego y Chaco, cumplen con el plazo de presentación del presupuesto ante la Legislatura, pero no con el plazo para presentar la Cuenta General del Ejercicio. Buenos Aires, Santa Cruz y Salta suelen incumplir ambos plazos.

Otra de los temas que aborda el estudio es la **dependencia de estas provincias de las transferencias automáticas y no automáticas de Nación**. Chaco y Salta son las más dependientes, con un 86% y 73% de sus ingresos, respectivamente, mientras que Buenos Aires es la menos dependiente con el 45% de sus ingresos provenientes de las transferencias del gobierno nacional. En general, los niveles de transparencia de las transferencias automáticas (principalmente coparticipación) son altos: la mayoría de las provincias informa cuánto dinero recibe por este concepto. Sin embargo, el grado de transparencia no es el mismo en materia de transferencias no automáticas, dado que los criterios para recibirlas y para ser utilizadas suelen ser más discrecionales.

La principal debilidad de todas las provincias analizadas fue institucional, y refiere al rol de las Legislaturas en el proceso presupuestario provincial. Debido a la carencia de capacidades técnicas, y a que en muchas ocasiones están formadas con mayorías oficialistas, el control que ejercen las Legislaturas en las etapas de aprobación y ejecución del presupuesto suele ser sustancialmente menor al diseñado por las leyes y constituciones provinciales.

El grado de transparencia presupuestaria no es homogéneo en las provincias. Existe un número considerable de provincias que publica información presupuestaria desagregada y actualizada (Mendoza, Córdoba, San Juan, Buenos Aires y Entre Ríos, Río Negro, Neuquén). Por otro lado, un grupo intermedio publica sólo algunos documentos presupuestarios relevantes (Formosa, Salta, Catamarca, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, Santiago del Estero, San Luis y Chubut). Finalmente, existe un bloque de provincias que posee un grado muy bajo de transparencia presupuestaria y necesita mejorar de manera sustancial sus sistemas de información al público (Corrientes, Jujuy, Misiones, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Chaco, La Rioja y La Pampa).

Agradecimientos

CIPPEC agradece la participación en la investigación de Vicente Amadeo y a todos los actores relevantes del proceso presupuestario de las provincias que tan amablemente respondieron los extensos cuestionarios sobre transparencia presupuestaria.

Introducción

En 1992 con la sanción de la Ley 24.156 de Administración Financiera, Argentina comenzó a implementar un sistema presupuestario nacional. Sin embargo, la información generada por este sistema no se hallaba disponible para la sociedad. En 1999 se sancionó la Ley 25.152 de Solvencia Fiscal, que sumada al Decreto del Poder Ejecutivo de Acceso a la Información Pública (1172/2003) y a la Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal de 2004, subsanaron en cierto modo la falta de regulación en materia de transparencia de la información presupuestaria y establecieron claros compromisos con la sociedad para facilitar la disponibilidad de dicha información.

La combinación de estos compromisos legales con la creciente presión de la sociedad civil, la condicionalidad establecida por las instituciones financieras internacionales y los avances en comunicación y tecnología, permitieron mejorar notoriamente la publicidad de la información presupuestaria nacional. Sin embargo, si bien a nivel subnacional algunas provincias siguieron esta tendencia, otras mantuvieron esta información en reserva, en parte debido a la falta de capacidades técnicas para producirla y hacerla pública, pero también debido a la falta de compromiso de los gobiernos y la carencia de presión social para avanzar hacia sistemas presupuestarios más transparentes.

La transparencia presupuestaria es fundamental en cualquier democracia. Contribuye a mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos, fomenta el control social del gasto y por lo tanto disminuye las posibilidades de corrupción con fondos públicos.

1. Importancia de la transparencia subnacional

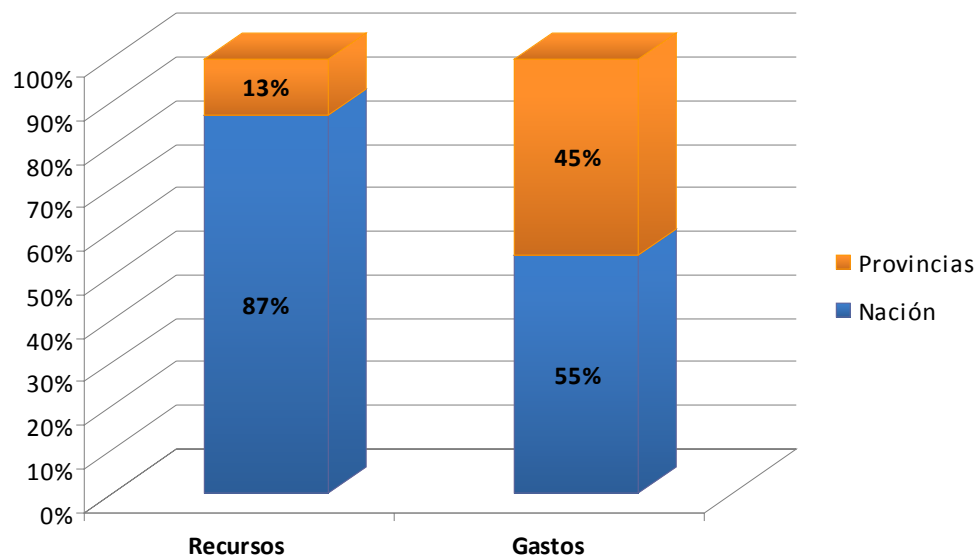
1.1 Argentina: un país federal

En Argentina, las responsabilidades de recaudación y distribución del gasto público se encuentran divididas entre el gobierno nacional, las provincias y los municipios. Este control compartido ha creado cierta complejidad en el sistema presupuestario.

A pesar de que la Constitución Nacional argentina le concede prioridad a las provincias en cuanto a la posibilidad de imponer y recaudar impuestos, en la práctica, esta atribución ha sido delegada ampliamente al gobierno nacional. A pesar de esto, las provincias han incrementado considerablemente su participación en la ejecución de los gastos de gobierno, principalmente debido a la finalización del proceso de descentralización de los servicios de salud y educación. En consecuencia, el sistema fiscal argentino se caracteriza en la actualidad por la concentración de la responsabilidad de recaudar impuestos en el nivel nacional de gobierno, mientras que una gran porción del gasto es administrada a nivel subnacional, especialmente a nivel provincial. A esta situación se la denomina *desequilibrio fiscal vertical*.

Como puede verse en el **Gráfico 1**, durante el período 2003-2009, el gobierno nacional recaudó el 83% del total de los recursos, mientras que fue responsable del 52% de los gastos. Por su parte, las provincias fueron las encargadas de recaudar el 17% de los ingresos, mientras ejecutaron el 48% del gasto público.

Gráfico 1. Desequilibrio fiscal vertical. Promedio entre 2003-2009 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales y de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Ministerio de Economía.

Este desequilibrio entre niveles de gobierno es (en parte) subsanado por un complejo sistema de transferencias. En primer lugar, el sistema determina cuáles serán los impuestos que serán distribuidos entre la Nación y las provincias (es decir, qué impuestos serán incluidos en la “masa coparticipable”). En segundo lugar, se asigna un porcentaje de esta masa al conjunto de las provincias, y lo restante a la

Nación (proceso conocido como distribución primaria). Finalmente, la parte correspondiente a las provincias se distribuye entre ellas en base a coeficientes determinados en la Ley 23.548 (dando lugar a la distribución secundaria). A pesar de que este sistema parece ser una manera simple de distribuir los recursos, se vuelve sumamente compleja al momento de su aplicación. De hecho, debido a las numerosas modificaciones y detracciones que se han ido realizando al sistema inicial, actualmente se lo denomina “el laberinto de la coparticipación”¹.

Una corriente de literatura sobre finanzas públicas coincide en las ventajas que brinda la descentralización del gasto, por cuanto aproxima la gestión pública al contribuyente, aumentando su injerencia en el proceso presupuestario y el grado de *accountability* del gobierno. Sin embargo, los resultados de la aplicación en varios países en vías de desarrollo distan de las ventajas que enumeran esas teorías. En primer lugar, la participación ciudadana en las decisiones de gobierno no ha sido mayor que a nivel nacional. En segundo lugar, la rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales no se ha incrementado sustancialmente. Por último, no se han registrado mejoras ni en la equidad entre las distintas jurisdicciones, ni entre los habitantes de cada una.

1.2 Los desconocidos presupuestos provinciales

Lo mencionado anteriormente muestra la importancia de las provincias en la administración del gasto público y en particular de todos aquellos servicios que concentran la atención del público en general. Sin embargo el problema más relevante es que si aún en el proceso presupuestario nacional se pueden detectar ciertas debilidades en términos de transparencia, a nivel subnacional estas dificultades se profundizan.

En primer lugar, mucha gente desconoce la importancia de las provincias en términos de la provisión pública de servicios sociales y aún reclama al gobierno nacional por problemas relacionados a estos sectores. Por otra parte, gran cantidad de artículos periodísticos utilizan el gasto nacional para medir los avances del sector público en materia de servicios sociales, comparándolo con el de otros países, ignorando el hecho de que la mayoría de estas erogaciones son justificadas en los presupuestos provinciales. En parte, esto es una consecuencia de cierto desconocimiento de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, pero en mayor medida, de la dificultad de acceder a información presupuestaria provincial actualizada. Mientras algunas provincias proveen un grado razonable de información presupuestaria en sus páginas web, otras aún no poseen páginas web destinadas a esta función.

Aún son escasos los estudios que se focalizan en aspectos de transparencia a nivel subnacional, y es por eso que este trabajo se propone profundizar en esta temática, dado que considera que la medición de la transparencia presupuestaria en unidades subnacionales es, sin lugar a duda, el punto de partida para profundizar los debates sobre federalismo fiscal y sobre las políticas públicas que se deben aplicar para dar apertura a las cuentas fiscales provinciales.

¹ Más información al respecto puede ser hallada en el documento “*En deuda con la Constitución: el régimen de coparticipación, sus problemas y soluciones*” realizado por Luciana Díaz Frers, disponible en www.cippec.org/nuevo/files/bv_441.pdf

1.3 Legislación relevante en transparencia presupuestaria subnacional

Aprobada en agosto de 2004, la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917 o LRF) es la legislación más relevante en materia de transparencia presupuestaria nacional y subnacional. El objetivo primordial de la ley de responsabilidad fiscal es el logro de un presupuesto balanceado tanto a nivel nacional como provincial. De este modo, la ley establece límites numéricos que se sintetizan en tres puntos principales:

- (1) El aumento del gasto público debe ser menor al aumento nominal del PBI.
- (2) Los presupuestos deben ser equilibrados: los gastos deben ser iguales a los ingresos.
- (3) Las provincias no pueden destinar más de un 15% de sus ingresos a pagos de interés de deuda mientras que el gobierno nacional debe reducir su deuda pública como porcentaje del PBI.

Dados los efectos de la crisis financiera internacional y la desaceleración económica que produjo en Argentina, en 2009 fueron suspendidos los artículos de la LRF que ponen tope al gasto o al resultado fiscal por un lapso de dos años. Pero más allá de estos límites, la LRF establece (y continúan vigentes) claras obligaciones a los gobiernos nacional y provinciales en materia de transparencia presupuestaria. Los artículos de mayor importancia para las provincias son:

Artículo 3: las leyes de presupuesto contendrán la totalidad de los gastos y la previsión de la totalidad de los recursos, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, de todos los organismos centralizados, descentralizados, fondos fiduciarios, entes autárquicos, institutos, empresas y sociedades del Estado del sector público no financiero. Esto implica una fuerte consolidación de toda la información presupuestaria provincial.

Artículo 6: antes del 30 de noviembre de cada año, los gobiernos provinciales presentarán ante sus legislaturas las proyecciones de los Presupuestos Plurianuales para el trienio siguiente, las cuales contendrán como mínimo la siguiente información; a) proyecciones de recursos por rubros; b) proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica; c) programa de inversiones del período; d) proyección de la coparticipación a municipios; e) programación de operaciones de crédito con organismos multilaterales; f) perfil de vencimientos de la deuda pública; g) criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento; h) descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

Artículo 7: cada provincia publicará en su página web el Presupuesto Anual y las proyecciones del Presupuesto Plurianual. Con un rezago de un (1) trimestre difundirán información trimestral de la ejecución presupuestaria, del stock de la deuda pública, incluida la flotante como así también los programas bilaterales de financiamiento, y del pago de servicios, detallando en estos tres (3) últimos casos el tipo de acreedor. Asimismo, se presentará información del nivel de ocupación del sector público al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año con un rezago de un (1) trimestre, consignando totales de la planta de personal permanente y transitorio y del personal contratado, incluido el de los proyectos financiados por Organismos Multilaterales de Crédito.

Artículo 9: los gobiernos provinciales implementarán un Sistema Integrado de Información Fiscal compatible con el nacional.

Artículo 23: Los gobiernos provinciales deberán actualizar sistemáticamente e informar el estado de situación de las garantías y avales otorgados, clasificados por beneficiario, en oportunidad de elevar a las correspondientes legislaturas los respectivos Proyectos de Presupuesto de la Administración General, los que deberán contener una previsión de garantías y avales a otorgar para el ejercicio que se presupuesta.

Existen además de esta ley, cuatro instrumentos complementarios que deben ser tenidos en cuenta al momento de evaluar las obligaciones contraídas en materia de transparencia presupuestaria:

- Constitución provincial.
- Leyes provinciales de administración financiera (muchas de las cuales fueron sancionadas luego de la Ley 24.156 de Administración Financiera de 1992, tomando a ésta como modelo).
- Regulación provincial sobre acceso a la información.
- Regulación relacionada a la adscripción provincial a la ley de responsabilidad fiscal nacional.

2. Metodología y actividades

Para desarrollar el presente trabajo se llevó a cabo una investigación en profundidad sobre la disponibilidad de información presupuestaria a nivel provincial. Específicamente, se desarrollaron tres estrategias de trabajo que incluyeron:

- La elaboración de un Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial Web² para obtener un primer diagnóstico de la problemática que mide la disponibilidad de ciertos documentos presupuestarios predefinidos y su nivel de detalle, en las páginas web provinciales.
- Estudios en profundidad en 6 provincias mediante la realización de un cuestionario detallado a actores relevantes del proceso presupuestario, tanto oficialistas como opositores. Este cuestionario tiene en cuenta las características de las regulaciones y procedimientos presupuestarios subnacionales. Dentro de los estudios de caso se colocó especial atención en las transferencias intergubernamentales.

El Índice está inspirado en la metodología diseñada por el Internacional Budget Partnership en el cuestionario del Índice de Presupuesto Abierto (IPA)³ y profundiza en la disponibilidad de documentos presupuestarios dentro de las páginas web oficiales de los gobiernos provinciales. Cada una de las categorías tuvo una ponderación específica, la misma era mayor de acuerdo al grado de actualización y de desagregación de la información que presentaba. La suma de estas ponderaciones arrojó un resultado que oscilaba entre 0 (cero) y 10 (diez) puntos, siendo 10 (diez) el mayor puntaje posible en transparencia presupuestaria provincial.

El **Cuadro 1** contiene la información relevada en cada jurisdicción y la ponderación (total y parcial) de cada categoría.

Cuadro 1. Información relevada para el Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial Web, con sus respectivas ponderaciones

Información Requerida	Ponderación general	Grado de actualización/ desagregación/ rezago	Ponderación
Ley presupuestaria	1,75	2006	0,1
		2007	0,2
		2008	0,35
		2009	0,5
		2010	0,6
Presupuestos plurianuales	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
		Finalidad/Función	0,15
		Objeto	0,15
		Ubicación Geográfica	0,1

² De aquí en adelante, "El Índice".

³ El informe completo del Índice de Presupuesto Abierto 2010 se encuentra disponible en: http://www.internationalbudget.org/files/2010_Full_Report-Spanish.pdf

		Jurisdicción	0,15
		Fuente de Financiamiento	0,05
		Naturaleza Económica	0,05
		Resultados	0,05
Informes de ejecución	1,5	3 meses o menos	0,9
		de 4 a 6 meses	0,5
		de 7 a 9 meses	0,25
		Más de 9 meses	0,1
		Mensual	0,6
		Trimestral	0,5
		Cuatrimestral	0,25
		Anual	0,1
Deuda Pública	1,25	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
		Por tipo de acreedor	0,4
		Informes detallados	0,25
Recaudación	1,5	3 meses o menos	0,8
		de 4 a 6 meses	0,6
		de 7 a 9 meses	0,4
		Más de 9 meses	0,1
		Por impuesto	0,7
Transferencias de Nación	0,5	3 meses o menos	0,5
		de 4 a 6 meses	0,3
		de 7 a 9 meses	0,2
		Más de 9 meses	0,1
Transferencias a Municipios*	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
		Por Municipio	0,4
Normativa	0,5		
Sitio web	0,5	Organización de la información y facilidad de acceso	0,5

* Este punto no aplica a la Ciudad de Buenos Aires dado que, al no encontrarse dividida en municipios, no realiza este tipo de transferencias. Para comparar su promedio con el resto de las provincias, este punto no fue tenido en cuenta y su puntaje total fue ponderado por nueve puntos posibles, en lugar de diez.

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo del índice es establecer un mapa general del estado de la transparencia presupuestaria (web) provincial. A partir de los resultados del mismo, se eligieron cinco provincias que fuesen representativas y que hubiesen obtenido resultados distintos en el índice, para ser analizadas con mayor profundidad. Estas provincias, además, poseen diferentes tamaños, están ubicadas en distintas regiones del país y tienen distintos niveles de dependencia de las transferencias por coparticipación.

Las provincias elegidas fueron Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En cada una de ellas se contactó a actores clave del proceso presupuestario que pudieran brindar información sobre las prácticas en la materia. Así, fueron entrevistados dos legisladores que formaran parte de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura de cada provincia (uno oficialista y otro opositor); un funcionario del Ejecutivo provincial que trabajase actualmente en temas presupuestarios (Directores de Presupuesto, Secretarios de Hacienda, etc.), y un ex funcionario que hubiera trabajado en este ámbito, o bien, un representante de la sociedad civil que estuviese interiorizado en el funcionamiento presupuestario de la provincia.

Sumado a los temas propios de la transparencia presupuestaria incluidos en el cuestionario, el mismo intentaba identificar cuellos de botella o áreas problemáticas dentro del proceso presupuestario; e incluso falta de transparencia en el manejo de fondos públicos que pueda no estar reflejada específicamente en el índice construido inicialmente. Por ejemplo, las complejidades que representa el sistema federal en el país, con las múltiples transferencias de dinero que toman diversas formas y muestran grados variables de transparencia. El cuestionario también intentó profundizar en el análisis del rol de las legislaturas dentro del proceso presupuestario. Concretamente, el cuestionario quedó estructurado en tres secciones principales:

Sección uno: Los documentos del proceso presupuestario

- Documentos del proceso presupuestario a tener en cuenta.
- Publicación de los documentos (Internet u otra forma).
- Contenidos: grado de desagregación.
- Grado de actualización.
- Legislación relevante.

Sección dos: Evaluación del proceso presupuestario

- Tratamiento y aprobación legislativa del presupuesto.
- Ejecución del presupuesto por parte del Ejecutivo. Desvíos.
- Cuenta general del Ejercicio y rol del Tribunal de Cuentas.

Sección tres: Las transferencias intergubernamentales

- Relaciones fiscales intergubernamentales.
- Tipos de transferencias y racionalidad en el manejo de fondos desde el gobierno nacional a la provincia.
- Criterios para la asignación de transferencias a los municipios.
- Información adicional relevante sobre transferencias.

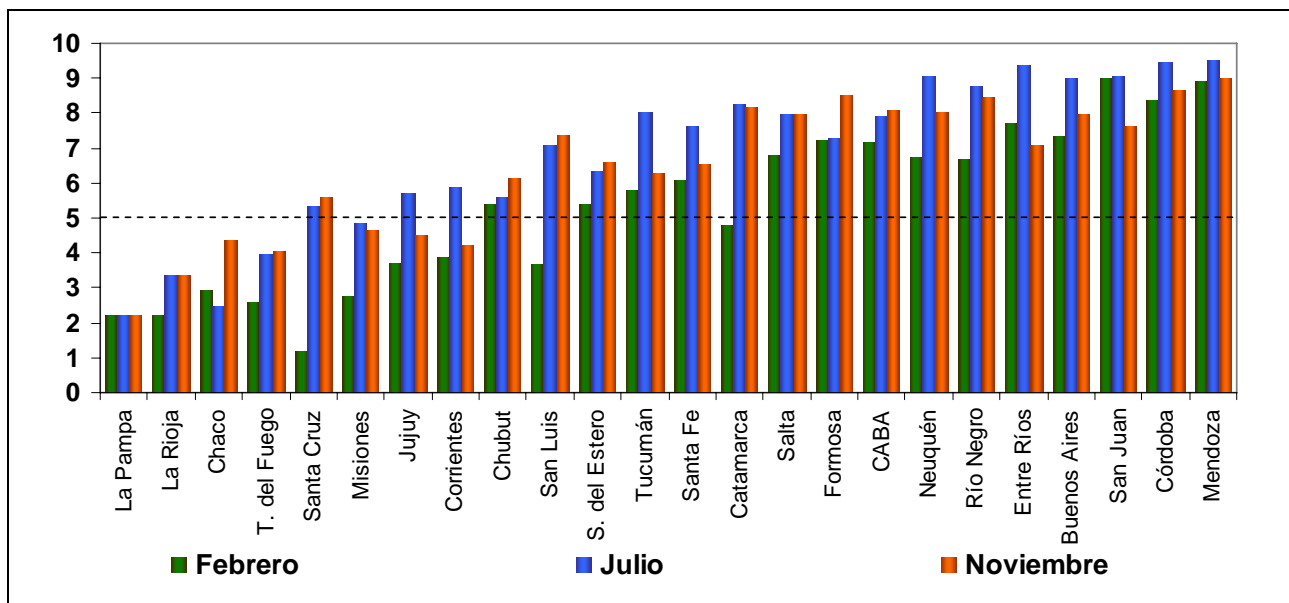
3. Resultados generales del Índice

El Índice fue realizado en tres oportunidades durante 2010. Los primeros resultados fueron relevados en el mes de febrero, y facilitaron la elección de las provincias que serían objeto de un estudio más profundo de su proceso presupuestario. En el mes de julio se repitió la búsqueda de información para cada provincia, con el objeto de evaluar la estabilidad de los resultados de febrero: se comprobaron notables cambios. Veintidós de las veinticuatro jurisdicciones relevadas aumentaron su resultado; una provincia (La Pampa) mantuvo su puntaje ubicándose última en el ranking con 2,25 puntos, y la provincia del Chaco fue la única que redujo su puntaje, pero tan solo 0,2 puntos.

En noviembre se realizó la última actualización del índice y nuevamente se registraron considerables diferencias con los resultados anteriores. En esta ocasión solo ocho jurisdicciones habían aumentado su puntaje, entre ellas Chaco (1,85 puntos), Santa Cruz (0,25 puntos) y Tierra del Fuego (0,10 puntos). Quince provincias disminuyeron su puntaje, Buenos Aires y Córdoba formaron parte de este grupo; la primera lo redujo en 1,05 puntos y la segunda en 0,8 puntos. Por último, tres provincias mantuvieron el mismo resultado, entre ellas, Salta.

En el **Gráfico 2** se presentan los resultados obtenidos por cada una de las 24 jurisdicciones. Las provincias están ordenadas de acuerdo al promedio obtenido en las tres mediciones realizadas.

Gráfico 2. Resultados del Índice para todas las provincias. Mediciones de febrero, julio y noviembre de 2010



Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que el período que toma cada provincia para publicar su información presupuestaria no es el mismo, y esto afecta en los resultados que obtiene cada una en el índice en los distintos momentos del año. Por ejemplo, las provincias que publican su información trimestralmente tendrán mejores puntajes si la medición se realiza el mes siguiente del final de cada trimestre (en abril, en julio, en octubre y en enero), y las provincias que publican su información anualmente tendrán mejores resultados a principios que a fin de año. La existencia de un sistema unificado entre todas las provincias para presentar su respectiva información presupuestaria facilitaría las comparaciones de este tipo.

4. Estudios de caso

Córdoba

El proceso presupuestario en la provincia. Marco regulatorio.

La Ley 9.086 de Administración Financiera establece las pautas de elaboración y aprobación del presupuesto provincial. En su artículo 16 constituye a la Dirección General de Presupuesto e Inversiones Públicas como unidad rectora en el proceso presupuestario. Ésta se encarga de la elaboración, presentación y evaluación del presupuesto.

De acuerdo con el artículo 144 inciso 11, de la Constitución Provincial, el Poder Ejecutivo debe presentar el proyecto 45 días antes del vencimiento del período ordinario. Si así no lo hiciera, la Legislatura podría sancionar un presupuesto tomando como base el que estuviera vigente. Por otro lado, si la Legislatura no lo aprobara al 31 de diciembre, automáticamente se considera prorrogada la ley de presupuesto vigente (artículo 24).

Cualquier modificación a realizar luego de la presentación debe ser debidamente comunicada a la Legislatura (artículo 23). Una vez sancionado el presupuesto, el Poder Ejecutivo tiene facultades que le fueron delegadas. La ley 9.086 contempla la posibilidad de realizar gastos no previstos en el presupuesto ante “situaciones de fuerza mayor”. A su vez, permite al Ejecutivo realizar modificaciones presupuestarias con ciertas limitaciones: 1) no podrá modificar el resultado financiero del ejercicio; 2) no podrá modificar el total autorizado de endeudamiento y 3) no podrá disminuir los créditos asignados a servicios sociales, por un monto superior al que surja de la parte proporcional que corresponda a esta finalidad sobre el total de las economías por no-inversión. Si se dispusiera que la finalidad Ciencia y Técnica no integre el agrupamiento servicios sociales, mantendrá la garantía señalada.

Análisis de caso

Proceso presupuestario

En el caso de la provincia de Córdoba, es la Dirección de Presupuesto, dependiente del Ministerio de Finanzas, la encargada de elaborar el proyecto que luego es remitido a la Legislatura. Los entrevistados coinciden que el actor principal en el armado del presupuesto es el gobernador. También mencionan a los distintos ministros como actores de relevancia.

En las respuestas obtenidas se destacan dos instancias del proceso donde la ciudadanía puede tener injerencia para modificar el presupuesto: por un lado, reuniones previas con funcionarios públicos y por el otro, la audiencia pública que se realiza en la Legislatura una vez presentado el proyecto de ley.

Presentación del Presupuesto ante la legislatura

Los encuestados aseguran que el presupuesto es remitido a la legislatura para su tratamiento dentro de los plazos establecidos por la Constitución provincial. En el **Cuadro 2** pueden apreciarse las fechas de remisión del presupuesto en los últimos cuatro períodos.

Cuadro 2. Presentación del proyecto de presupuesto ante la Legislatura. Córdoba. Años 2008-2011

Fecha establecida por artículo 144 inciso 11 de la Constitución Provincial para presentación del presupuesto ante la Legislatura	45 días antes del vencimiento del período ordinario (17 de noviembre)
Presupuesto del año:	Fecha de presentación
2008	14 de noviembre de 2007 (cumple plazo)
2009	14 de noviembre de 2008 (cumple plazo)
2010	28 de octubre de 2009 (cumple plazo)
2011	17 de noviembre de 2010 (cumple plazo)

Fuente: Elaboración propia.

Los actores consultados también coinciden en que es durante el tratamiento del proyecto en la Legislatura que los legisladores tienen mayor posibilidad de introducir cambios. Sin embargo, las respuestas difieren cuando se trata de la etapa en la cual los legisladores tienen mayor posibilidad de realizarlos, y abarcan todo el trámite legislativo: las reuniones informales, reuniones de bloques, audiencia pública, etc. La Legislatura suele pedir informes al Poder Ejecutivo, y los entrevistados acuerdan que es el Ministro de Finanzas quien habitualmente concurre para responder.

Modificaciones al presupuesto

Si bien la Legislatura tiene autoridad ilimitada para modificar el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, en la práctica estos atributos quedan supeditados al control de la Cámara que ejerza el oficialismo. Hay una diferencia sutil entre las respuestas de los legisladores, según pertenezcan o no al oficialismo. Los legisladores de la oposición sostienen que los cambios que introduce la Legislatura son mínimos, mientras que para los oficialistas abarcan la totalidad de los niveles de los programas y de gobierno.

La Legislatura y el Poder Judicial pueden afectar su propio presupuesto. La Legislatura se reserva la capacidad de modificar la composición y montos totales del presupuesto en cualquier momento.

En cuanto a las facultades del Poder Ejecutivo, como se ha visto en la sección del marco regulatorio del proceso presupuestario provincial, el Ejecutivo tiene ciertas limitaciones para modificar el presupuesto una vez aprobado. Sin embargo, uno de los entrevistados mencionó que el Gobernador suele utilizar "Superpoderes" que le permiten hacer modificaciones no contempladas en las leyes vigentes. De hecho, en la provincia ya se han presentado proyectos para limitar el uso de esta facultad, dado que, por ejemplo en 2009 se modificaron \$ 923.700.000 del total del presupuesto. Estas modificaciones deben ser informadas ex post a la comisión de Finanzas y Presupuesto. El actor consultado reconoció que son enviadas, pero no son objeto de tratamiento legislativo.

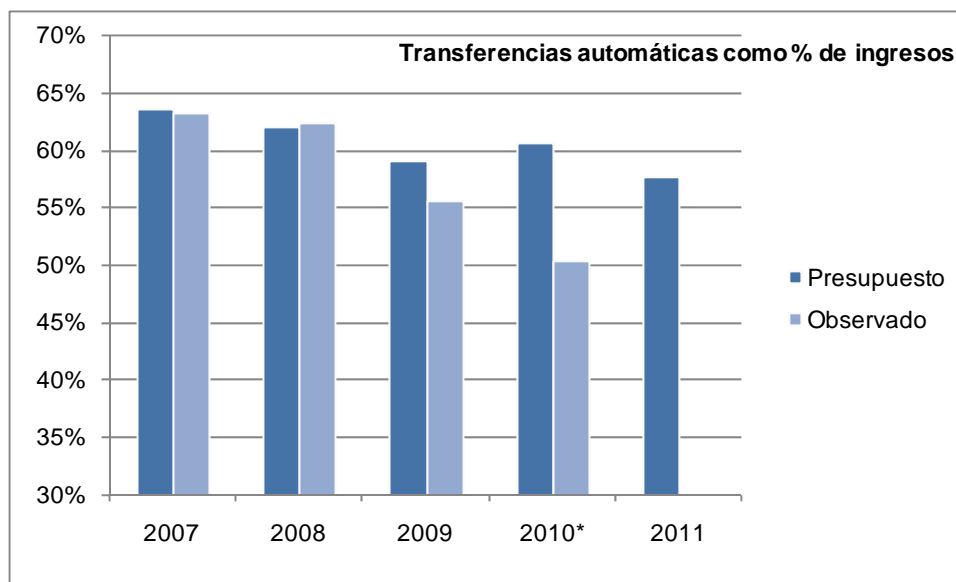
Informes de ejecución y Cuenta General del Ejercicio

La Contaduría General de la Provincia presenta informes de ejecución con menos de un trimestre de retraso, lo cual coincide con las respuestas vertidas por los entrevistados. Por su parte, la Cuenta de Inversión se presenta con menos de seis meses de atraso. En su página web se pueden encontrar los informes trimestrales de ejecución y las Cuentas de Inversión correspondientes al período 2002 - 2009.

Las transferencias fiscales intergubernamentales y planes de financiamiento Nación-Provincias

En los últimos dos años la provincia de Córdoba disminuyó sensiblemente su dependencia de las transferencias automáticas del gobierno nacional. En el **Gráfico 3** puede apreciarse esta evolución, en cuanto al porcentaje del presupuesto provincial que representan dichas transferencias.

Gráfico 3. Córdoba: porcentaje que representan las transferencias automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011



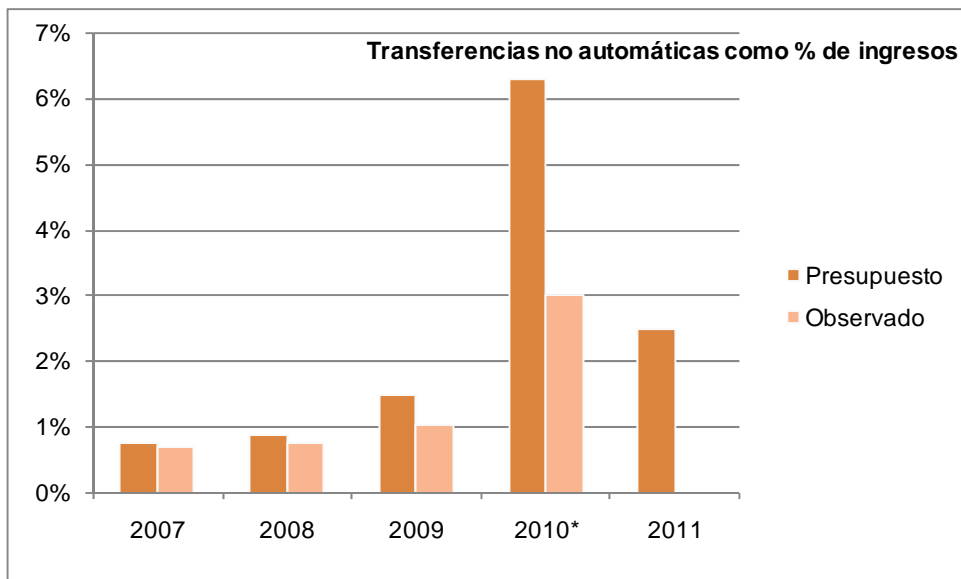
* Según estimación del Presupuesto 2011.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestos y ejecuciones presupuestarias provinciales.

Existen pequeñas diferencias en las respuestas vertidas en este punto, que se relacionan con el grado de apertura con que figuran en el presupuesto y el tratamiento que reciben. Las transferencias ingresan como Rentas Generales, sin asignación específica. Una sola respuesta sostuvo que se combinan con otras de carácter específico. Los fondos se acreditan de manera predecible, si bien hay un entrevistado que sostiene que pueden ocurrir retrasos o modificaciones en los montos. En caso que los fondos transferidos fuesen mayores al nivel aprobado, se incorporan al presupuesto de manera directa.

En el caso de las transferencias no automáticas, la dependencia de la provincia es menor y no superan el 10% de los ingresos. Esto puede observarse en el **Gráfico 4**.

Gráfico 4. Córdoba: porcentaje que representan las transferencias no automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011



* Según estimación del Presupuesto 2011.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestos y ejecuciones presupuestarias provinciales.

Los entrevistados coinciden en que las transferencias no automáticas poseen afectación específica, con excepción de un entrevistado que sostiene que algunas se consideran como Rentas Generales y se ejecutan de manera discrecional. Todos responden que los montos pueden ser tanto mayores como menores respecto de lo previsto, pero en los últimos años se observa que los montos recibidos fueron menores a los presupuestados.

Respecto al control ejercido por la Comisión Federal de Impuestos sobre la liquidación de las transferencias por parte de Nación, las respuestas fueron variadas. Algunos de los entrevistados declararon no tener conocimiento sobre su funcionamiento y otros sostuvieron que la Comisión emite resoluciones y que el gobierno nacional las cumple debidamente.

Finalmente, al ser consultados acerca de los planes de financiamiento Nación-Provincias, acuerdan que las condiciones para cada provincia no son las mismas y que las negociaciones se realizan de manera bilateral. Solo una respuesta, que proviene del oficialismo, dice que algunas condiciones son equivalentes para todas las provincias.

Transferencias a municipios

Los entrevistados coinciden que los datos referidos a las transferencias a municipios son claros y contienen toda la información relevante. Las diferencias entre las distintas respuestas se deben al grado de detalle que posee esa información. En la página web del gobierno de Córdoba puede verse información sobre estas transferencias actualizada y detallada por municipio.

Notas finales

La provincia de Córdoba se encuentra entre los cinco mejores resultados del Índice. Del estudio de caso surge que se apega satisfactoriamente a los requerimientos de la normativa vigente en materia de transparencia presupuestaria. Las diferencias encontradas en las respuestas de legisladores provinciales

se relacionan con aspectos que podríamos considerar subjetivos, tales como los juicios sobre cuán detallada es la información. Para ilustrar este punto podemos destacar que todas las respuestas coincidían en las preguntas referidas al cumplimiento de los plazos estipulados, y diferían en cuanto a la importancia de las modificaciones realizadas por la Legislatura. En este sentido, se observa un patrón de respuestas según pertenencia o no al partido gobernante.

Estas divergencias podrían solucionarse avanzando en la especificación de la información que el gobierno provincial está obligado a presentar. Adicionalmente, continúan existiendo espacios de discrecionalidad en el manejo del presupuesto, sobre todo en los recursos no previstos y ciertos fondos que provienen del gobierno nacional.

Buenos Aires

El proceso presupuestario en la provincia. Marco regulatorio.

El Art. 103 de la Constitución provincial establece que el poder legislativo debe fijar anualmente el cálculo de recursos y el presupuesto de gastos. Si el Poder Ejecutivo no remitiera los proyectos de presupuesto y leyes de recursos para el ejercicio siguiente antes del 31 de agosto, la Legislatura podría iniciar su estudio y sancionarlos, tomando por base las leyes vigentes.

Vencido el ejercicio administrativo sin que la Legislatura hubiese sancionado una nueva ley de gastos y recursos, se tendrán por prorrogadas las que hasta ese momento se encontraban en vigor.

La ley 13.767 (de Administración Financiera) sostiene que “todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo provincial, debe contar con el financiamiento respectivo” (Art. 28).

En el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y su decreto reglamentario (3.260/08), establecen que la Legislatura Provincial es la responsable de las decisiones que afecten el total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto. El Poder Ejecutivo podrá disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de Presupuesto, lo que comprende modificaciones que involucren gastos corrientes, gastos de capital y distribución de las finalidades, dentro de los respectivos rubros presupuestarios. El Ejecutivo no podrá modificar el total del presupuesto y el monto de endeudamiento previsto. Por su parte, la delegación de facultades para las reestructuraciones presupuestarias se determinará anualmente por el Poder Legislativo; y las mismas podrán llevarse a cabo mediante dos mecanismos: Decretos y Resoluciones.

En el caso de la Ley de presupuesto 2011, el Ejecutivo está facultado a realizar modificaciones a los créditos presupuestarios, con ciertas limitaciones (artículo 17):

1) No podrán disponerse transferencias en los siguientes casos:

a) Entre Jurisdicciones, excepto que las mismas se originen por modificaciones a la Ley de Ministerios N° 13.757 y sus modificatorias.

b) Entre la Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de Seguridad Social.

Estas limitaciones no son aplicables cuando la fuente o destino de la transferencia sea la Jurisdicción Auxiliar Obligaciones del Tesoro y Crédito de Emergencia, cuyos créditos podrán transferirse entre sí, cualquiera fuese la clasificación presupuestaria.

2) No podrán ampliarse los importes para “Erogaciones Reservadas y Situaciones de Emergencia”, aprobados por la presente Ley.

3) No podrá debitarse la Partida Principal 1 “Gastos en Personal”(excepto que el destino del crédito sea la Jurisdicción Auxiliar Obligaciones del Tesoro y Crédito de Emergencia)

El Decreto 4502/98 (que ordena y reglamenta el texto de la ley 10.189, *Complementaria Permanente de Presupuesto*), faculta al Poder Ejecutivo para modificar el Presupuesto General, “incorporando las Partidas específicas necesarias o incrementando las ya previstas, cuando deba realizar erogaciones originadas por la adhesión a Leyes, Decretos y Convenios Nacionales de vigencia en el ámbito Provincial”. A su vez permite al Ejecutivo incrementar los recursos y gastos de las Cuentas Especiales (clasificadas institucionalmente como tales) cuando se justifique que la recaudación efectiva del año será mayor que la calculada, pudiendo a tal fin crear las partidas que fueren necesarias.

Por último, el artículo 38 de la ley de Administración Financiera sostiene que toda ley que autorice gastos no previstos en el Presupuesto General deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento.

Análisis de caso

Proceso presupuestario

El presupuesto provincial se elabora en la Dirección Provincial de Presupuesto de la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. La provincia se encuentra dividida en jurisdicciones presupuestarias (por ejemplo: Ministerios, Empresas provinciales, etc.). Además existe una jurisdicción residual en la que se registran los gastos que son centralizados (Obligaciones del Tesoro).

El presupuesto provincial se elabora de una manera inercial, lo que significa que se toma como base el presupuesto del año anterior y se realizan algunas adecuaciones en función de la proyección de recursos y los servicios de deuda (amortizaciones e intereses).

Al igual que en los presupuestos de otras de las provincias analizadas, no se incorporan pautas de incrementos salariales, debido a que la provincia define éstos en paritarias una vez aprobado el Presupuesto. Dado que el gasto salarial constituye la fracción más importante del presupuesto (aproximadamente dos tercios), una vez aprobado el presupuesto, resulta rápidamente readecuado con Decretos para poder abarcar el aumento salarial del año.

Uno de los entrevistados sostuvo que en general, los ciudadanos no participan de la determinación del presupuesto de manera directa, y las empresas, grupos de intereses y cámaras lo hacen a través de su poder de *lobby* con el Poder Legislativo y otros sectores del gobierno. Los actores más relevantes del proceso presupuestario provincial son el Ministerio de Economía, la Jefatura de Gabinete, ciertos diputados y senadores (especialmente los que componen las comisiones de presupuesto y hacienda). También resultan influyentes algunos de los Ministerios (Infraestructura y Educación, principalmente).

Otra de las fuentes consultadas reveló que dado que el presupuesto ha perdido su carácter de planificación centralizada, no son muchos los requerimientos durante su confección. La mayoría de las presiones se producen durante el año para generar reasignaciones. Las vías hacia donde se canalizan estas presiones son el gobernador, los ministros y algunos legisladores oficialistas allegados al gobierno.

En función de lo analizado, uno de los entrevistados concluyó que “el presupuesto provincial no constituye una herramienta de planificación centralizada, como debería serlo. Con el tiempo se ha transformado en un mero control formal de la ejecución del gasto de las jurisdicciones con el objetivo de hacer un manejo financiero del gasto. Es decir, las sucesivas autorizaciones que deben hacer las jurisdicciones para ampliar o reasignar partidas permiten que el Ministerio de Economía pueda restringir o relajar la ejecución”.

Presentación del Presupuesto ante la legislatura

En el caso de la presentación del presupuesto ante la Legislatura, algunos entrevistados sostuvieron que el Ejecutivo cumple con el calendario preestablecido por ley, otros sostuvieron que el Ejecutivo tiene dificultad para adherir a la mayoría de estas fechas. Otra de las fuentes mencionó que el calendario preestablecido por la provincia tiene inconsistencias con la normativa nacional. Esto se debe a que el Poder Ejecutivo Nacional debe presentar ante el Congreso el presupuesto nacional el 15 de septiembre, mientras que la provincia lo debe hacer el 31 de agosto. Y para definir el presupuesto provincial se necesita el marco macrofiscal nacional. Este problema ha sido mencionado por funcionarios de otras provincias. Así, en los últimos cinco años, el proyecto de presupuesto provincial se ha presentado con retraso ante la legislatura, como puede verse en el **Cuadro 3**:

Cuadro 3. Presentación del proyecto de presupuesto ante la Legislatura. Buenos Aires. Años 2008-2011

Fecha establecida por artículo 103 de la Constitución Provincial para presentación del presupuesto ante la Legislatura	31 de agosto
Presupuesto del año:	Fecha de presentación
2008	19 de diciembre de 2007 (incumple plazo)
2009	26 de noviembre de 2008 (incumple plazo)
2010	21 de octubre de 2009 (incumple plazo)
2011	04 de noviembre de 2010 (incumple plazo)

Fuente: Elaboración propia.

Los entrevistados coincidieron en que la etapa donde los legisladores tienen mayor injerencia para introducir modificaciones al presupuesto es durante su discusión en las comisiones de Presupuesto y Hacienda. Sin embargo, el hecho de que el proyecto sea presentado (en algunos casos) con tanto retraso, reduce el tiempo disponible para ser tratado en comisión. De hecho en ocasiones en las que se presentó el proyecto a fines de diciembre, el mismo fue tratado y aprobado sobre tablas, sin pasar por la discusión en comisiones.

Uno de los entrevistados explicó que otro momento importante en el que los legisladores intentan incidir en la asignación presupuestaria es al momento en que el Ejecutivo provincial envía un proyecto de ley de altas implicancias económicas (por ejemplo, una reforma tributaria que amplíe los niveles actuales de recaudación). Allí se generan múltiples negociaciones para lograr asignaciones presupuestarias para determinadas jurisdicciones o zonas geográficas.

Existe la posibilidad de que las Comisiones de Hacienda y Presupuesto (de Diputados y de Senadores) soliciten informes o aclaraciones sobre temas presupuestarios al Poder Ejecutivo. Al consultarle a los entrevistados acerca de la frecuencia con la que ocurre esta práctica, algunos sostuvieron que se realiza solo unas pocas veces al año. Otros, sin embargo, mencionaron que es usual que los legisladores requieran aclaraciones sobre consideraciones técnicas, adecuaciones presupuestarias, giros de fondos a municipios y endeudamiento.

Modificaciones al presupuesto

Respecto a este punto, todos los entrevistados coinciden en que legalmente la Legislatura posee atribuciones para modificar el proyecto de ley de presupuesto que recibe del Ejecutivo. También

coinciden en que, en la práctica, esta facultad se encuentra limitada. En general no pueden modificar los montos del gasto debido a que en esos casos, deberían también aumentar la disponibilidad de recursos. Dado esto, las modificaciones que se realizan suelen estar destinadas a cambios en la asignación del gasto (lo menos frecuente), o ítems relacionados con la autorización de endeudamiento o las facultades extraordinarias delegadas al Poder Ejecutivo.

La instancia por excelencia que posee la Legislatura para afectar el presupuesto es la propia discusión en el recinto durante la aprobación, y la discusión previa en Comisión (en el caso de que suceda). Sin embargo, como ya se mencionó, los cambios en estas instancias suelen ser muy menores, dado que el Poder Ejecutivo dispone de atribuciones para modificar partidas presupuestarias (“superpoderes”) durante la etapa de ejecución. Estas reasignaciones presupuestarias que se realizan durante el año, generan una negociación constante entre todos los sectores políticos.

Como se mencionó en la sección acerca del marco regulatorio del proceso presupuestario provincial, la ley de presupuesto de cada año impone determinados criterios que regulan las atribuciones del Ejecutivo para modificar el presupuesto. En el caso de la Ley de Presupuesto 2010, su artículo 16 autoriza al Poder Ejecutivo a introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios, en la medida que éstas sean financiadas con incrementos estimados respecto a los montos presupuestados para recursos y para endeudamiento público. Estas ampliaciones podrán ser ejercidas cuando se trate de gastos a ser financiados total o parcialmente con aportes no reintegrables provenientes de: el gobierno nacional; terceros Estados; otras Provincias; Municipios; Personas Jurídicas de carácter nacional o internacional; o de Personas Físicas. En el mismo acto que el Poder Ejecutivo disponga la ampliación presupuestaria, deberá dar cuenta a la Legislatura de la utilización de las autorizaciones conferidas por este artículo, acompañado por informe de la Contaduría General de la Provincia sobre recursos incrementados y la correspondiente asignación de los mismos.

Informes de ejecución y Cuenta General del Ejercicio

Respecto a los informes de ejecución, los entrevistados sostienen que suelen tener un retraso de un trimestre o menos. Sin embargo, en la página web se halla un informe de ejecución presupuestaria que corresponde al acumulado de 2009, e informes mensuales sobre los estados contables provinciales, publicados hasta junio de 2010.

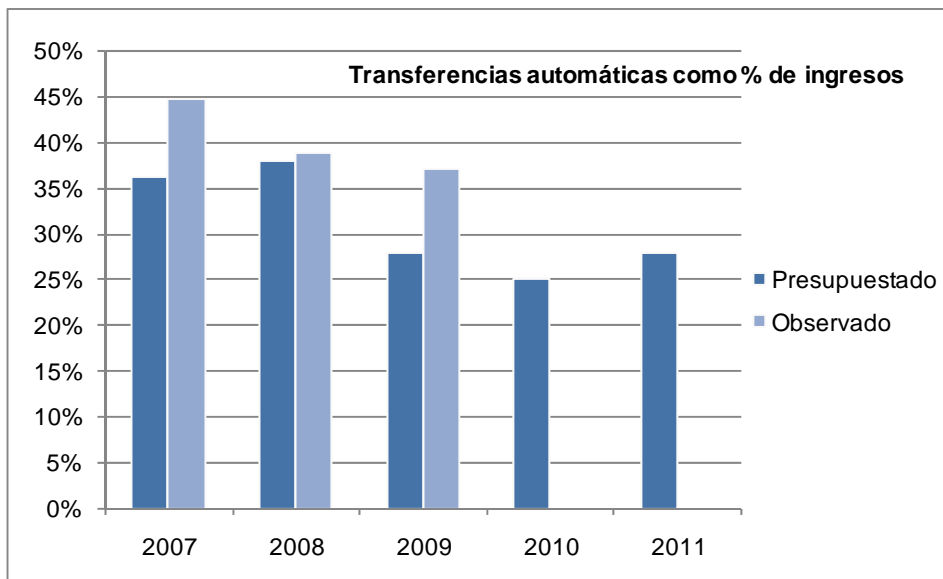
Por otro lado se consultó a los entrevistados sobre la Cuenta General del Ejercicio, que según la legislación provincial (Ley de Contabilidad 7.764/71 y modificatorias) debe formularse antes del 30 de abril de cada año. Algunos de ellos sostuvieron que la misma es presentada seis meses o menos terminado el año fiscal. Sin embargo, en otros casos se aseguró que el informe es entregado pasados los doce meses de finalizado el año fiscal. De cualquier modo, ni la Contaduría ni el Tribunal de Cuentas publican en sus páginas web la propia Cuenta o los informes que de ella se derivan.

En cuanto al rol del Tribunal de Cuentas, uno de los entrevistados mencionó la necesidad de que éste y todos los organismos de control sean revisados y modernizados en sus procedimientos. A su criterio, estos organismos deberían realizar mayor cantidad de auditorías y controles en tiempo y forma, dado que muchas veces las observaciones se realizan con años de rezago, y suelen ser meramente formales sin profundizar en el fondo de las cuestiones analizadas.

Otro de los entrevistados sostuvo que el Tribunal de Cuentas es quien efectúa el análisis formal de la ejecución del gasto, y que normalmente llega a demorar entre 2 y 3 años posteriores a la ejecución del ejercicio para realizar sus informes. Por su parte, la Legislatura es el órgano que convalida en el presupuesto durante el ejercicio y los desvíos que hayan podido ocurrir en la ejecución del presupuesto del ejercicio inmediato anterior.

Los entrevistados fueron consultados acerca de las transferencias que recibe la provincia desde Nación. En cuanto al porcentaje que representan los fondos automáticos, sus apreciaciones variaron entre el 29% de los ingresos corrientes y el 32% del gasto total. En el **Gráfico 5** puede verse el porcentaje que representaron las transferencias automáticas proyectadas en el monto total del presupuesto y las transferencias efectivamente percibidas en el total de ingresos corrientes que tuvo la provincia en cada año.

Gráfico 5. Buenos Aires: porcentaje que representan las transferencias automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011



Los datos observados correspondientes a 2010 aún no fueron publicados.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestos y ejecuciones presupuestarias provinciales.

Los entrevistados coinciden, y se pudo comprobar, que las transferencias de Nación están claramente especificadas en el Presupuesto provincial. Al igual que se verá en el resto de las provincias, se concuerda con que parte de estas transferencias tienen asignación específica, aunque la mayor proporción de ellas (lo recibido por coparticipación), ingresa a la provincia como Rentas Generales, lo que significa que son de libre disponibilidad para el gobierno provincial.

En cuanto a la acreditación propia de los fondos, los entrevistados sostuvieron que se suele hacer de manera regular (en general no sufre retrasos), dado que existe un mecanismo automático entre la Secretaría de Hacienda de la Nación, el Banco Nación, el Banco de la Provincia de Buenos Aires, y el Ministerio de Economía provincial.

Existe la posibilidad de que en caso de deficiencias transitorias de caja o urgencias, las provincias acuerden con el Ministerio de Economía para obtener anticipos a cuenta de las respectivas

participaciones en el producido de los impuestos nacionales⁴. En el caso de la provincia de Buenos Aires, no es una práctica a la que se acuda asiduamente, dado que existen otros mecanismos para solicitar financiamiento en casos de este tipo: por ejemplo los Programas de Asistencia Financiera (PAF), los ATN (Aportes del Tesoro Nacional) o los préstamos del fondo fiduciario de desarrollo provincial (FFDP).

Dada la situación en que las transferencias automáticas recibidas sean mayores a las presupuestadas, estos fondos son incorporados al presupuesto por medio de Decretos del Poder Ejecutivo asignando esos créditos presupuestarios.

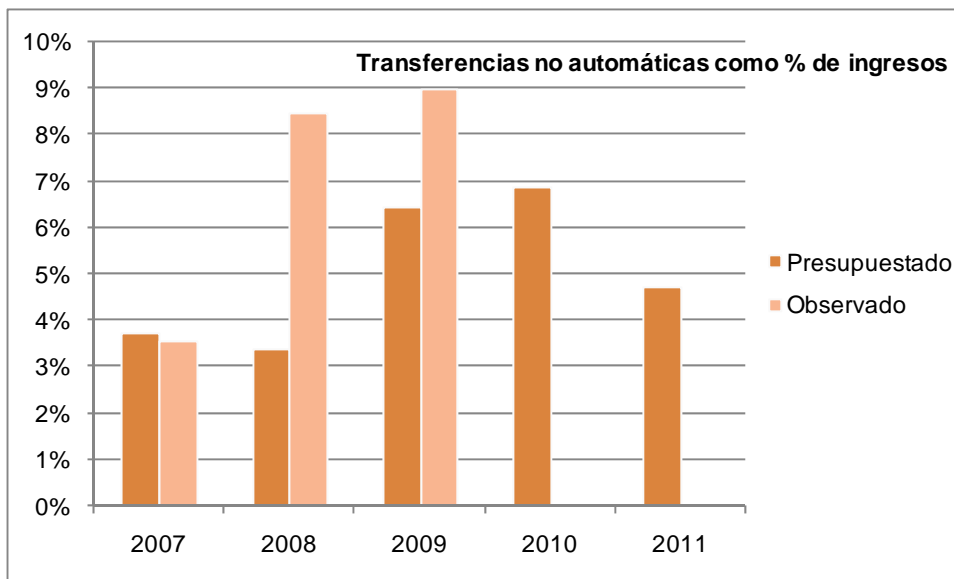
Respecto a la actuación de la Comisión Federal de Impuestos (CFI), algunos entrevistados dijeron desconocer el control que ésta ejerce sobre la liquidación de fondos por parte de Nación. Otra de las fuentes mencionó que dicha Comisión ejerce una asesoría financiera, que se encarga mensualmente de controlar la distribución real entre provincias con la distribución teórica que se calcula en función de la recaudación nacional y las reglas de distribución de recursos. Las resoluciones de esta Comisión no son vinculantes, y algunos de los entrevistados sostuvieron que el gobierno nacional las incumple. Otros mencionaron que aún existen discusiones pendientes acerca de diversos temas de transferencias federales (por ejemplo el límite mínimo de 34%, la pre-coparticipación de 15% a Seguridad Social, el Fondo de autarquía de la AFIP, etc.), que se mantienen en discusión entre las jurisdicciones y el gobierno nacional. Algunos de estos temas se han plasmado en resoluciones de la CFI, pero no se aclara si han sido o no cumplidas por el gobierno nacional.

Además de las transferencias que recibe la provincia de manera automática, existe una serie de fondos no automáticos que la Nación le envía con diversos fines. Respecto a la importancia que representan estas transferencias no automáticas en el presupuesto provincial, uno de los entrevistados sostuvo que este porcentaje es volátil año a año. En la ejecución del año 2009, las transferencias corrientes y de capital no automáticas desde el gobierno nacional representaron aproximadamente un 11% del gasto total ejecutado. No obstante, el monto más relevante de transferencias no automáticas no se plasma en forma de transferencias corrientes o de capital, sino que se produce normalmente como financiamiento mediante préstamos del gobierno nacional.

En el **Gráfico 6** se puede apreciar la evolución de la dependencia de la provincia de Buenos Aires con respecto a las transferencias no automáticas.

⁴ Esta norma está establecida en el artículo 97 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto Nacional 11.672. Allí se establece que dichos anticipos deberán ser reintegrados dentro del mes de su otorgamiento, mediante retenciones sobre el producido de los mismos impuestos coparticipados.

Gráfico 6. Buenos Aires: porcentaje que representan las transferencias no automáticas del gobierno nacional en el total de ingresos provinciales. Años 2007-2011



Los datos observados de 2010 aún no fueron publicados.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestos y ejecuciones presupuestarias provinciales.

Según los entrevistados, estas transferencias no están completa y claramente especificadas en el presupuesto provincial: van produciéndose por negociaciones durante la ejecución del presupuesto, por lo que no pueden ser reflejadas con anterioridad en el presupuesto, (aunque sí debieran ser reflejadas en las ejecuciones de los meses en que son recibidas).

La gran mayoría de estas transferencias no automáticas suelen tener un destino específico; aunque puede haber casos en que son utilizadas discrecionalmente. Si los fondos percibidos por este concepto resultan mayores a los presupuestados, éstos son manejados del mismo modo que los excedentes por transferencias automáticas o por recaudación impositiva: se incorporan al presupuesto provincial por medio de Decretos del Poder Ejecutivo, sin una previa discusión en la Legislatura acerca de su asignación. En el caso de que los fondos percibidos sean menores habrá una subejecución del gasto, si ningún otro ingreso o endeudamiento compensa esta falta de recursos.

Por último y con respecto a los Planes de Financiamiento que la Nación ofrece a las provincias, los entrevistados fueron consultados acerca de la forma de acceso que tiene cada jurisdicción a este tipo de facilidades. Todos concordaron en que en general coinciden las condiciones de los préstamos (tasa de interés y plazos) pero que factores políticos hacen que las negociaciones para acceder a ellos se realicen bilateralmente.

Transferencias a municipios

Respecto a la publicidad de las transferencias realizadas desde la provincia a los municipios, los entrevistados dijeron desconocer si existe esta información, o mencionaron que existe pero de manera agregada. Sin embargo, si bien es cierto que en las planillas anexas al presupuesto estos datos se muestran de manera agregada, pudo comprobarse que la Dirección Provincial de Coordinación Federal y Municipal publica los montos ejecutados de transferencias a municipios con un alto grado de detalle.

Notas finales

Los resultados de la Provincia de Buenos Aires en las distintas mediciones del ITTPW fueron fluctuantes. En febrero recibió un puntaje de 7,35, en julio subió considerablemente hasta alcanzar los 9 puntos, ubicándose entre las seis jurisdicciones con mayor puntaje. En noviembre, su calificación retrocedió hasta los 7,95 puntos, sin embargo siguió estando ubicada sobre el promedio (que en esa medición resultó ser de 6,15 puntos).

Buenos Aires publica, de manera general, toda la información requerida en el relevamiento. De hecho, es la provincia que publica información presupuestaria con mayor grado de desagregación, por lo que los cambios en sus puntajes se basaron principalmente en el grado de actualización que presentaba dicha información.

A pesar de presentar información presupuestaria altamente detallada, un punto para destacar es que dicha información no resulta accesible de un modo ágil y práctico, dado que:

- Se encuentra dispersa en las páginas web de diversos organismos (gobierno de la Provincia, Ministerio de Economía -varias secretarías-, Contaduría General de la Provincia).
- En ocasiones se encuentra comprimida en formatos que requieren de la previa instalación de un software informático específico (WinZip en este caso).
- Si bien se provee una altísima cantidad de información, no se encuentra claramente identificada (rotulada) para que un ciudadano corriente pueda acceder a ella⁵.

El grado de transparencia presupuestaria de la provincia sería óptimo si se lograra crear un portal específico sobre el tema, donde se vuelque información detallada pero a la vez sencilla y fácilmente accesible para cualquier ciudadano no experto que desee obtenerla.

Salta

El proceso presupuestario en la provincia. Marco regulatorio

El Artículo 68 de la Constitución provincial establece que la iniciativa legislativa del Presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo. Esta ley debe ser remitida a la Legislatura antes del 31 de agosto de cada año, con el correspondiente Plan de Obras Públicas. También se establece que toda ley u ordenanza que disponga o autorice gastos debe indicar la fuente de su financiamiento. Tales gastos y recursos deben incluirse en la primera ley de presupuesto que se apruebe, bajo sanción de caducidad.

El mismo artículo determina a su vez cuáles deben ser las prioridades de gasto e inversión pública: Educación y Cultura; Salud Pública y Seguridad Social; Poderes del Estado y sus órganos; y Obras Públicas.

Por otra parte, el artículo 127 sostiene que si el Poder Ejecutivo no remitiese el proyecto de presupuesto antes de la fecha establecida, la Legislatura puede iniciar su estudio y sancionarlos, tomando como base las leyes vigentes. Además, en el caso de vencerse el ejercicio administrativo sin que la Legislatura sancione una nueva ley de Gastos y Recursos, se tiene por prorrogada la ley que hasta ese momento se encuentre en vigor. El mismo artículo especifica que la Ley de Presupuesto debe

⁵ Por ejemplo, en el caso de la Ejecución presupuestaria o de los estados contables, al descomprimir una carpeta Zip, se hallan más de cien cuadros con nombres demasiado abreviados ("consctas1", "fin1", "item2", "OG_11", etc.), lo cual genera altísima dificultad para encontrar la información buscada.

comprender la totalidad de los recursos y erogaciones de la hacienda central, hacienda descentralizada y haciendas paraestatales y fijar el número de cargos de la planta de personal permanente y transitorio. Además estipula que la Legislatura no puede pasar a receso sin haber aprobado el presupuesto.

La provincia cuenta además con una Ley de Disciplina Fiscal sancionada en 1999 (Ley 7.030). La misma impone lineamientos relacionados al equilibrio fiscal, al endeudamiento, a los gastos provinciales y al control de la ejecución presupuestaria. No obstante, no establece condiciones a las modificaciones que pueden realizarse una vez aprobado el presupuesto. Los mecanismos para la realización de dichas modificaciones son delineados en la Ley presupuestaria de cada año y en la Ley de Contabilidad Provincial.

Dicha Ley de Contabilidad (Decreto Ley 705/57 y modificatorias), en su artículo 8 establece que el Ejecutivo podrá autorizar erogaciones no previstas presupuestariamente para el cumplimiento de leyes electorales; para el cumplimiento de sentencias judiciales firmes y transacciones judiciales; en el caso de epidemias, inundaciones, y otros acontecimientos imprevistos que hagan indispensable la acción inmediata del gobierno. En cualquier caso, el Ejecutivo tiene la obligación de dar cuenta de la modificación presupuestaria en el mismo acto a la Legislatura.

Esta Ley además establece que toda norma que autorice gastos no previstos, deberá determinar la incidencia en el balance financiero preventivo del ejercicio (Artículo 7). Los créditos del presupuesto no podrán destinarse a finalidad u objeto que no sea el enunciado en la asignación respectiva (Artículo 14). Además, según el artículo 15, no podrán contraerse compromisos sin que exista crédito disponible, a excepción de los casos previstos en el artículo 8.

Por su parte, las atribuciones establecidas en las leyes de presupuesto de cada año son más laxas, ya que autorizan al Ejecutivo a modificar el Presupuesto provincial cuando resulte “indispensable” (sin citar causas específicas), permitiéndole incorporar nuevas partidas o modificar los montos o asignaciones de las ya existentes. En la ley de Presupuesto provincial para el ejercicio 2011 (artículo 19), esta atribución está permitida cuando deba realizar erogaciones originadas en leyes, decretos y convenios, de vigencia en el ámbito de la Provincia, internacional, nacional o interprovincial; como asimismo por la incorporación de partidas correspondientes a obras o servicios financiados por usuarios y/o contribución de mejoras. La autorización que se otorga está limitada a los aportes que se dispongan a tal efecto en dichas leyes, decretos y/o convenios. También resulta válida para la incorporación de partidas correspondientes a diversos aportes nacionales o de otros orígenes que reciba la Provincia. En todos los casos deberá contarse con la previa autorización del Ministerio de Finanzas y Obras Públicas.

Asimismo, se le permite incorporar presupuestariamente el excedente que se produzca de las partidas ya ejecutadas en el ejercicio corriente o en el anterior. Cualquiera de estas modificaciones debe ser comunicada a la Legislatura en un plazo de 10 (diez) días.

Análisis de caso

Proceso presupuestario

La provincia de Salta posee gran cultura presupuestaria desde mediados de la década del 90'. A mitad del año fiscal, el Ejecutivo envía un instructivo a todas las jurisdicciones con un respectivo “techo presupuestario”. Estos techos se corresponden con los del ejercicio anterior, ajustando sus gastos por única vez, en base a un crecimiento estimado, priorizado por sectores.

El 46% del presupuesto consolidado se realiza por cursos de acción (por Programas). El conjunto de los Entes Autárquicos y Sociedades del Estado, que no consolidan presupuestariamente, representan un 14% del presupuesto total de la provincia. El detalle de sus recursos y gastos se publica en planillas

anexas a la Ley de Presupuesto Provincial. El 46% de dicho presupuesto no consolidado se expresa con metas e indicadores de gestión.

Las partidas de recursos y gastos coinciden con el clasificador nacional, y se basan en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Provincial aprobado por el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina. El mismo fue ratificado en la provincia por Decreto 4689/97.

En materia de previsión de ingresos, se toman en cuenta las proyecciones del presupuesto nacional en cuanto a PBI, inflación y tipo de cambio.

Con respecto a los actores del proceso presupuestario, todos los entrevistados coinciden en que uno de los más relevantes es el Ministerio de Hacienda, dado que es el encargado de elaborar el documento presupuestario. A su vez, resaltan que los sindicatos, la ciudadanía y los empresarios, acuden también al resto de los Ministerios, a la Legislatura, a los intendentes o al mismo Gobernador (según el grado de afinidad que tengan con cada uno), cuando tienen intenciones de afectar el presupuesto.

Presentación del Presupuesto ante la legislatura

Los entrevistados concuerdan con que en la provincia de Salta no se cumple el plazo establecido por la Constitución para la presentación del presupuesto ante la Legislatura por parte del Ejecutivo. La justificación, al igual que lo mencionado por los entrevistados de la provincia de Buenos Aires, radica en la necesidad de contar con los lineamientos del presupuesto nacional para acabar el provincial. El presupuesto nacional, como se dijo, es presentado a mitad del mes de septiembre de cada año, lo que dificulta el ingreso del Proyecto de Presupuesto provincial a la Legislatura antes de esa fecha.

En el **Cuadro 4** pueden observarse las fechas de presentación del presupuesto para los últimos cuatro períodos:

Cuadro 4. Presentación del proyecto de presupuesto ante la Legislatura. Salta. Años 2008-2011

Fecha establecida por artículo 68 de la Constitución Provincial para presentación del presupuesto ante la Legislatura	31 de agosto
Presupuesto del año:	Fecha de presentación
2008	14 de diciembre de 2007 (incumple plazo)
2009	25 de noviembre de 2008 (incumple plazo)
2010	28 de octubre de 2009 (incumple plazo)
2011	09 de noviembre de 2010 (incumple plazo)

Fuente: Elaboración propia.

Todos los entrevistados coinciden en que la etapa del proceso presupuestario en la que los legisladores tienen mayor injerencia para plasmar sus observaciones e introducir modificaciones en el Proyecto de presupuesto, es durante su discusión en la Legislatura, aunque algunos resaltan que en los casos en que el Poder Ejecutivo cuenta con mayorías propias (como sucede en la actualidad), la posibilidad de observar o modificar es muy limitada.

También se recalca que la Legislatura ejerce un control durante todo el proceso de ejecución presupuestaria. Como existen informes de ejecución mensuales, en el caso de necesitar aclaraciones al respecto, los legisladores establecen un contacto con los funcionarios del Ejecutivo y solicitan las explicaciones pertinentes.

Modificaciones al presupuesto

Con respecto a las modificaciones presupuestarias, la Legislatura puede variar el presupuesto tanto en su distribución interna como en el monto total. Sin embargo, los actores consultados coinciden en que al momento de aprobar el Presupuesto no se suelen hacer grandes cambios. Generalmente el monto total permanece constante. Algunos entrevistados reconocen que los gastos en obra pública son muy relevantes (aprox. 18%), y en general si bien los legisladores no modifican el monto total, sí lo hacen en su distribución geográfica.

Una vez aprobado el presupuesto, el Ejecutivo tiene ciertas facultades para modificar la distribución y los montos de las partidas (ver sección **El proceso presupuestario en la provincia. Marco regulatorio**). Una de las fuentes consultadas sostiene que el Ejecutivo se encuentra relativamente restringido para realizar este tipo de modificaciones dado que hay un porcentaje importante del presupuesto que no es flexible (por ejemplo Gasto en Personal).

Algunas de las normas que regulan las modificaciones que puede realizar el Ejecutivo al presupuesto se plasman en las mismas leyes de presupuesto o en los decretos vinculados. Por ejemplo, el Decreto N° 263 de Distribución del Presupuesto 2010 establece las siguientes pautas: en lo referente a gastos, las modificaciones sólo podrán disponer transferencias dentro de un mismo Inciso, por lo que en ningún caso ello debe implicar una rebaja o refuerzo global del mismo. Asimismo, en ningún caso podrán disponerse transferencias de Gastos de Capital a Gastos Corrientes, siendo necesario para ello y toda otra reestructuración o transferencia no contemplada en el presente artículo, la instrumentación de la misma a través de decreto (Artículo 10).

Informes de ejecución y Cuenta General del Ejercicio

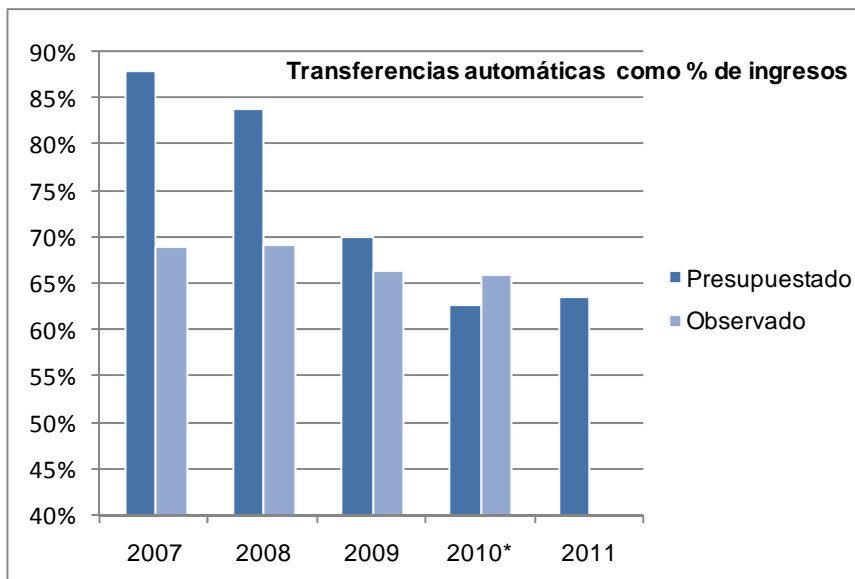
Los informes de ejecución del presupuesto provincial son presentados con menos de un trimestre de rezago. No así la Cuenta General del Ejercicio, la cual es elaborada por la Contaduría General de la Provincia y todas las fuentes oficiales consultadas coinciden en que su emisión se realiza pasados los 12 meses de finalizado el ejercicio, a pesar de que por Ley debe ser presentada al Ejecutivo para ser remitida a la Legislatura antes del 31 de julio de cada año.

Al momento de realizarse el presente trabajo, la página web de la Contaduría publica hasta la Cuenta del año 2006 inclusive, sin embargo en la Legislatura fue presentada hasta la Cuenta General del Ejercicio 2007. La última cuenta aprobada fue la correspondiente al año 2005. Cabe destacar que la Ley de Contabilidad establece que “si al clausurarse el quinto período ordinario de sesiones posterior a su presentación no existiera pronunciamiento de la Legislatura, la cuenta general del ejercicio se considerará automáticamente aprobada” (Artículo 53).

Las transferencias fiscales intergubernamentales y planes de financiamiento Nación-Provincias

En el último lustro, la provincia de Salta ha reducido notablemente su grado de dependencia de las transferencias automáticas del gobierno nacional. En el **Gráfico 7** puede apreciarse esta evolución, medidas dichas transferencias como porcentaje del presupuesto provincial.

Gráfico 7. Salta: porcentaje que representan las transferencias automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011



* Acumulado al 31/10/2010.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestos y ejecuciones presupuestarias provinciales.

Todos los actores del proceso presupuestario provincial entrevistados coincidieron en que las transferencias del gobierno nacional están claramente definidas en el presupuesto. Éstas ingresan a la provincia como Rentas Generales de libre disponibilidad, salvo los casos de transferencias remitidas con destino a fondos especiales como por ejemplo el F.E.D.E.I. (Fondo de Desarrollo Eléctrico del Interior) y el FCT (Fondo Compensador Tarifario). También hubo consenso en cuanto a que la acreditación de fondos por parte de la Nación (durante las últimas dos administraciones) se ha realizado de manera regular y predecible. En el caso de los fondos por Coparticipación y otros automáticos, la acreditación es quincenal. Algunos actores reconocieron cierta mora en la acreditación de recursos para planes sociales y más rezago aún en el caso de fondos para la realización de obra pública.

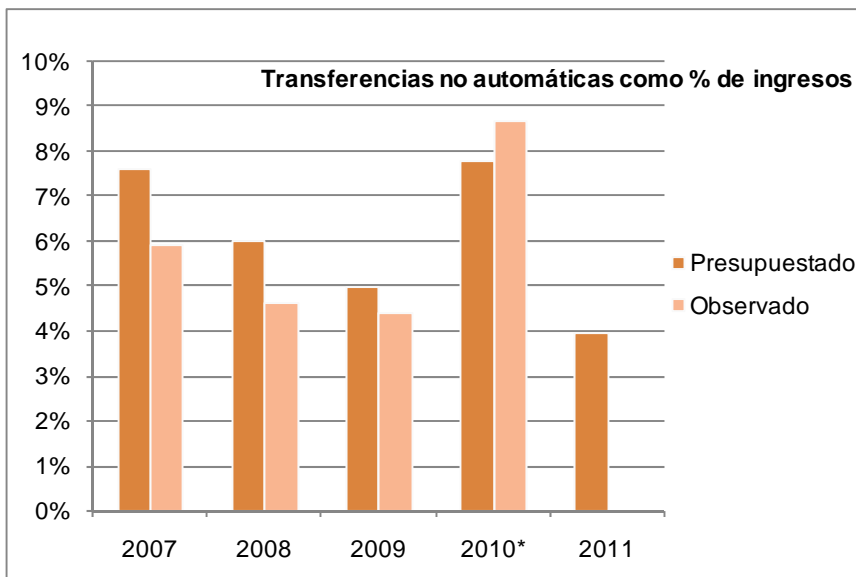
Los entrevistados revelaron que en el caso de que los fondos recibidos sean superiores a los presupuestados, los mismos se incorporan automáticamente al presupuesto sin una previa discusión en la Legislatura sobre su destino final.

Respecto a los anticipos a cuenta por coparticipación, se sostuvo que la provincia de Salta no suele solicitarlos, aunque esta práctica resulta recurrente en otras jurisdicciones.

Consultados sobre la actuación de la Comisión Federal de Impuestos, algunos funcionarios coincidieron en que la misma suele realizar controles sobre los fondos que remite la Nación a las provincias. Sin embargo, al momento de responder si el gobierno nacional solía cumplir con las resoluciones de este organismo, mencionaron que esto sucede sólo en algunos casos. Durante 2010 no ha habido resoluciones de la Comisión que afecten a la provincia de Salta.

La dependencia del gobierno provincial respecto a las transferencias no automáticas del gobierno nacional, es sustancialmente más baja (representan menos del 10% presupuesto). Esto se ve reflejado en el **Gráfico 8**.

Gráfico 8. Salta: proporción que representan las transferencias no automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011



* Acumulado al 31/10/2010.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestos y ejecuciones presupuestarias provinciales.

Respecto a este tipo de transferencias hay divergencias entre los actores entrevistados. Cuando se consulta acerca de la asignación de las mismas, algunos sostienen que siempre poseen asignación específica y otros establecen que en ocasiones dichas transferencias ingresan a la provincia como “Rentas Generales” y son utilizadas de manera discrecional.

Consultados sobre la posibilidad de que los montos no automáticos enviados por Nación puedan ser superiores al nivel aprobado original, nuevamente hay respuestas que sostienen que esto no sucede en ningún caso, y otras, que dicen que en las ocasiones en que las transferencias recibidas son mayores a las previstas, son incorporadas al presupuesto por el Ejecutivo sin consulta previa a la Legislatura, y se ejecutan sin criterios específicos. Estos mismos actores mencionan que en ningún caso se reciben montos menores a los previstos, dado que en el presupuesto estas transferencias suelen ser subvaluadas. Sin embargo, en el gráfico pudo verse que en 2007, 2008 y 2009 los montos percibidos fueron menores a los previstos.

Por último, con respecto a los planes de financiamiento Nación-Provincias, todos los actores coinciden en que existe un marco legal general y accesible para recibir estos programas de financiamiento de la Nación a las Provincias, pero que al momento de acceder a ellos, la negociación termina siendo bilateral por parte de cada jurisdicción, y los criterios de asignación no resultan ser lo suficientemente claros.

Transferencias a municipios

En cuanto a este último punto del cuestionario, todos los entrevistados coinciden en que tanto el presupuesto como los informes de ejecución poseen información clara y detallada sobre los montos transferidos por la provincia a cada municipio, así como la asignación geográfica de obras públicas con sus respectivos fondos. Sin embargo, al momento de realizar las mediciones del Índice, no pudo hallarse dicha información, y sólo se accedió al monto total de transferencias realizadas a municipios (sin detallar cuánto se le envió a cada uno).

Notas finales

La provincia de Salta ha obtenido resultados promedio en las distintas mediciones del Índice. En febrero obtuvo 6,8 puntos, en julio 7,95 y en noviembre repitió dicho puntaje. La mayor parte de la información que presenta se encuentra debidamente detallada y con un rezago de un trimestre. Su principal carencia es el informe detallado de deuda del sector público.

Respecto al análisis que surge de las respuestas de los entrevistados, pudo verse que en la provincia hay un grado considerable de transparencia presupuestaria. Los puntos a mejorar se pueden resumir en:

- Ajustar la legislación para que el plazo de presentación del presupuesto ante la Legislatura sea posterior a la fecha en que se presenta el presupuesto nacional. O bien, comenzar a presentarlo con mayor anticipación para facilitar un mayor debate entre los legisladores. Dado que si bien los entrevistados sostienen que dependen del presupuesto nacional para poder finalizar el propio, el nacional se presenta a mitad del mes de septiembre, y la provincia de Salta suele dar a conocer el propio presupuesto entre noviembre y diciembre.
- Presentar en tiempo y forma la Cuenta General del Ejercicio, y que sea tratada y aprobada en un lapso prudencial de tiempo.

Una vez logradas estas metas, la provincia de Salta podría avanzar hacia la mayor apertura de sus documentos presupuestarios a sus ciudadanos, dado que en muchos casos no es suficiente que estén disponibles en las páginas web, sino que resultan de mayor utilidad para la población si están expuestos de una manera clara y sencilla que favorezca el entendimiento de ciudadanos no expertos en temas presupuestarios. Esto puede lograrse mediante la creación de un “presupuesto ciudadano”.

Santa Cruz

El proceso presupuestario en la provincia. Marco regulatorio

La ley provincial 760 establece el contenido y estructura del presupuesto provincial, así como el procedimiento de aprobación. En su artículo 3° designa a la Dirección General de Presupuesto como el órgano encargado de su confección.

Como lo fija el artículo 104 de la Constitución Provincial, el 31 de agosto de cada año es la fecha límite para la presentación del presupuesto. Si el Poder Ejecutivo no cumpliera, la Cámara podría sancionar uno basándose en el que se encontrara vigente. En caso de no haber un presupuesto sancionado para el inicio del ejercicio anual, al 1 de enero, se considera prorrogado el vigente. Junto con el proyecto de un nuevo presupuesto, el Poder Ejecutivo deberá presentar un informe sobre el presupuesto anterior, según lo establecido en el artículo 119 de la CP.

Una vez que el presupuesto es aprobado, todo nuevo gasto en que se incurra deberá especificar una fuente de recursos de la cual financiarse, según lo dispuesto en el artículo 7° de la ley 760. Asimismo, el artículo 8° dice que se pueden realizar ciertos gastos excepcionales (como una guerra o epidemia sanitaria) informando acerca de los mismos a la Legislatura. El artículo 7° de la ley 2.193 establece que el Poder Ejecutivo podrá realizar gastos que se deriven de la adhesión a leyes nacionales, siempre que éstos no afecten el resultado del presupuesto.

El artículo 10° de la ley 3.114 de presupuesto 2010 faculta al Poder Ejecutivo a realizar modificaciones al presupuesto en sus ingresos y gastos, cuando los ingresos excedan su previsión y en esa misma proporción. También le otorga un plazo de 10 días para informar a la Legislatura de los

cambios realizados. En ningún momento podrá alterar el resultado del presupuesto. En el artículo 11° de la misma ley, se designa al Ministerio de Economía y Obras Públicas para realizar dichos cambios.

Análisis de caso

Si bien se intentó durante seis meses lograr la colaboración de funcionarios pertenecientes al oficialismo y a la oposición en la provincia, no se pudieron obtener respuestas a los cuestionarios realizados.

Dada esta situación, fue imposible profundizar en el análisis del caso de Santa Cruz. Lo que puede mencionarse, es que el gobierno provincial también incumple los plazos de presentación del presupuesto ante la Legislatura, como puede observarse en el **Cuadro 5**.

Cuadro 5. Presentación del proyecto de presupuesto ante la Legislatura. Santa Cruz. Años 2008-2011

Fecha establecida por artículo 104 de la Constitución Provincial para presentación del presupuesto ante la Legislatura	31 de agosto
Presupuesto del año:	Fecha de presentación
2008	23 de abril de 2008 (incumple plazo)
2009	10 de marzo de 2009 (incumple plazo)
2010	25 de noviembre de 2009 (incumple plazo)
2011	10 de noviembre de 2010 (incumple plazo)

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como puede verse, en 2008 y 2009 no solo se incumplió el plazo para ingresar el presupuesto en la Legislatura, sino que este órgano recibió el documento pasado el primer trimestre luego del comienzo del ejercicio.

Resta documentar en estos párrafos que Santa Cruz obtuvo un puntaje sumamente bajo en la medición del Índice de febrero (1,2 puntos), pero en las dos mediciones subsiguientes logró mejorar alcanzando más de cinco puntos en ambas. De cualquier modo, la información disponible en las páginas web oficiales no resulta suficiente para poder realizar un análisis detallado de la situación de la transparencia presupuestaria en esta jurisdicción.

Chaco

El proceso presupuestario en la provincia. Marco regulatorio.

De acuerdo con el artículo 141 de la Constitución Provincial, el Poder Ejecutivo debe presentar a la Cámara de Diputados, antes del 30 de septiembre, el proyecto de ley de presupuesto general y el plan de recursos, acompañados de una proyección de gastos e inversiones, por el resto de su gestión. Si no lo hiciera, la Cámara podrá prorrogar el presupuesto vigente.

El artículo 119 de la Constitución establece que es responsabilidad de la Cámara de Diputados fijar anualmente el presupuesto de gastos y el cálculo de recursos. Antes del 31 de diciembre de cada año, la

Cámara deberá sancionar esta Ley. Además, la Legislatura es la encargada de aprobar la Cuenta General del Ejercicio vencido.

La ley 4.787 de Administración Financiera, establece que en casos de extrema necesidad y durante el receso de la Legislatura, el Poder Ejecutivo en acuerdo general de ministros podrá efectuar gastos imposterables o no previstos en la ley general de presupuesto, pero deberá dar cuenta a la Cámara en forma inmediata.

Respecto a las modificaciones presupuestarias, deberán seguir el siguiente régimen:

- a) Las modificaciones pertenecientes al ámbito del Poder Legislativo, Judicial, Tribunal electoral, Consejo de la Magistratura, Fiscalía de Estado, Tribunal de Cuentas, Fiscalía de Investigaciones Administrativas, Contaduría General, Tesorería General, Organismos Descentralizados y entidades con regímenes institucionales especiales (por ejemplo las vinculadas a la Seguridad Social y a los juegos de azar), serán aprobadas por resolución, disposición, acordada o instrumento equivalente de la máxima autoridad de cada una de tales entidades y jurisdicciones.
- b) Las modificaciones correspondientes al ámbito del Poder Ejecutivo y a los programas o proyectos financiados por el gobierno nacional u organismos internacionales, serán realizadas por resolución del Órgano Rector del Sistema Presupuestario: la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria, en base a la solicitud de la máxima autoridad de la jurisdicción.
- c) Por decreto del Poder Ejecutivo se podrán realizar modificaciones que impliquen la utilización de cuentas globales de erogaciones incluidas en el presupuesto para atender el refuerzo o la creación de otras (crédito adicional o similar).

Toda modificación –excepto las introducidas por decreto del Poder Ejecutivo– deberá tener carácter compensatorio dentro de la jurisdicción o entidad (en el caso del inciso “a”) o en el conjunto de las jurisdicciones (en el caso del inciso “b”). No podrán realizarse modificaciones que incrementen erogaciones corrientes disminuyendo erogaciones de capital. Ninguna modificación que no se encuadre en las condiciones mencionadas en el apartado anterior podrá aprobarse sin una ley del Poder Legislativo.

Análisis de caso

Proceso presupuestario

El Poder Ejecutivo establece anualmente mediante un decreto los lineamientos generales para la formulación del proyecto de presupuesto. Dichos lineamientos enuncian las metas y prioridades del gobierno; las posibilidades y restricciones financieras, y las asignaciones globales o prioridades de aplicación de recursos a diferentes sectores o programas, compatibles con las disponibilidades financieras y los objetivos del gobierno. A su vez, la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria (órgano rector del sistema presupuestario) proyecta instrucciones técnicas para la preparación de anteproyectos sectoriales (de cada jurisdicción u organismo de gobierno).

Antes del 30 de junio de cada año, el Ministerio de Economía, Industria y Empleo (Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera), comunica a las máximas autoridades de las jurisdicciones y entidades los mencionados lineamientos.

Dichas jurisdicciones y entidades deben remitir a la Dirección General, los proyectos de presupuesto de sus respectivos ámbitos de competencia (llamados “proyectos de presupuesto sectoriales”), antes del 31 de julio. Ésta los analiza y en base a ellos confecciona un anteproyecto integral de presupuesto. Si tales proyectos sectoriales no se ajustan a los lineamientos establecidos, la Dirección elabora propuestas alternativas. El documento del anteproyecto es remitido al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía, para su consideración.

Según las entrevistas realizadas, en la práctica, en el caso de que algún actor desee afectar (modificar) el presupuesto, en primer lugar se acude a las autoridades máximas de cada Jurisdicción (ministros del área), en segundo lugar al Ministro de Economía y en última instancia al Gobernador de la Provincia. Si no se obtiene respuesta, se acude a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados.

Entre los ejemplos más conocidos, los sindicatos suelen acudir a los Legisladores. Los más importantes en la provincia son los sindicatos de empleados estatales. Los gremios docentes presionan sobre los medios de comunicación, sobre el Ministro de Educación y el Poder Ejecutivo. Los movimientos sociales como el MTD (Movimiento de Trabajadores Desocupados), la CCC (Corriente Clasista y Combativa), el MIJD (Movimiento Independiente de Jubilados y desocupados) etc., acuden de manera directa al Ejecutivo.

Presentación del Presupuesto ante la legislatura

El Poder Ejecutivo elabora el proyecto de ley y lo remite a la Cámara de Diputados dentro del plazo estipulado, junto con una copia de los proyectos sectoriales recibidos del Poder Legislativo, del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y otros organismos de carácter constitucional.

Los entrevistados reconocen que el Ejecutivo adhiere a un calendario preestablecido para la presentación del Proyecto de Presupuesto, y que, de hecho, hace 15 años que es presentado en la fecha reglamentaria. En el **Cuadro 6** se observan las fechas de presentación de los últimos cuatro años.

Cuadro 6. Presentación del proyecto de presupuesto ante la Legislatura. Chaco. Años 2008-2011

Fecha establecida por artículo 141 de la Constitución Provincial para presentación del presupuesto ante la Legislatura	30 de septiembre
Presupuesto del año:	Fecha de presentación
2008	28 de septiembre de 2007 (cumple plazo)
2009	30 de septiembre de 2008 (cumple plazo)
2010	30 de septiembre de 2009 (cumple plazo)
2011	30 de septiembre de 2010 (cumple plazo)

Fuente: Elaboración propia.

El proyecto que se presenta a la Legislatura es un presupuesto sintético, que incluye el nivel de partidas hasta el segundo dígito del clasificador presupuestario. Este presupuesto no está clasificado por programas ni por finalidad y función. El Poder Legislativo, previo despacho de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, debe tratarlo antes del 31 de diciembre de cada año.

La etapa del proceso presupuestario en la cual los legisladores tienen mayor injerencia para plasmar sus observaciones e introducir modificaciones en el proyecto de presupuesto es al momento en que éste es tratado por la Comisión de Hacienda y Presupuesto. Sin embargo, varios entrevistados sostuvieron que en general, son pocas las posibilidades reales de introducir modificaciones al presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo.

Con respecto a los pedidos de aclaraciones sobre el proyecto de presupuesto por parte de la Comisión de Presupuesto al Ejecutivo, reconocieron que en determinadas situaciones se requieren aclaraciones o la presencia del Ministro de Economía en las sesiones.

Modificaciones al presupuesto

La Legislatura posee atribuciones para modificar el presupuesto previo a su aprobación, pero dentro de ciertos límites: no se pueden realizar incrementos globales, no se pueden aumentar gastos ordinarios ni sueldos. Lo que sí puede cambiar son las partidas dentro del propio presupuesto de la Legislatura. También se le permite modificar el destino del resto de las partidas, aunque según los entrevistados no es una práctica que realice con frecuencia.

Una práctica que sí resulta recurrente es la de compensar partidas menores dentro de cada jurisdicción, donde se asignan y reasignan partidas entre bienes y servicios, y transferencias. También puntualmente algunos programas pueden tener una asignación que finalmente no se efectiviza y se asigna el crédito a otros programas, ya sean erogaciones corrientes o erogaciones de capital. La legislatura también hace cambios en los montos de transferencias a municipios y dentro de su propio presupuesto. No se suelen hacer cambios en los presupuestos de obras y de programas provenientes de Nación.

Respecto a las modificaciones que puede realizar el Ejecutivo, los artículos 52 a 56 de la Ley provincial 4.787, establecen que estas alteraciones sólo podrán aprobarse con ajuste a las siguientes restricciones: deberán tener carácter compensatorio dentro de la Jurisdicción o entidad; y no podrán incrementar las erogaciones corrientes disminuyendo erogaciones de capital. Se considerarán nulas las modificaciones que se aprueben sin ajuste a estas las disposiciones. Uno de los entrevistados sostuvo que para incrementar el monto total del presupuesto, se debe mandar un proyecto de ley a la Legislatura, y reconoció que esa práctica se realiza una vez al año (generalmente hacia el final) para regularizar todas las modificaciones realizadas por el Ejecutivo.

Informes de ejecución y Cuenta General del Ejercicio

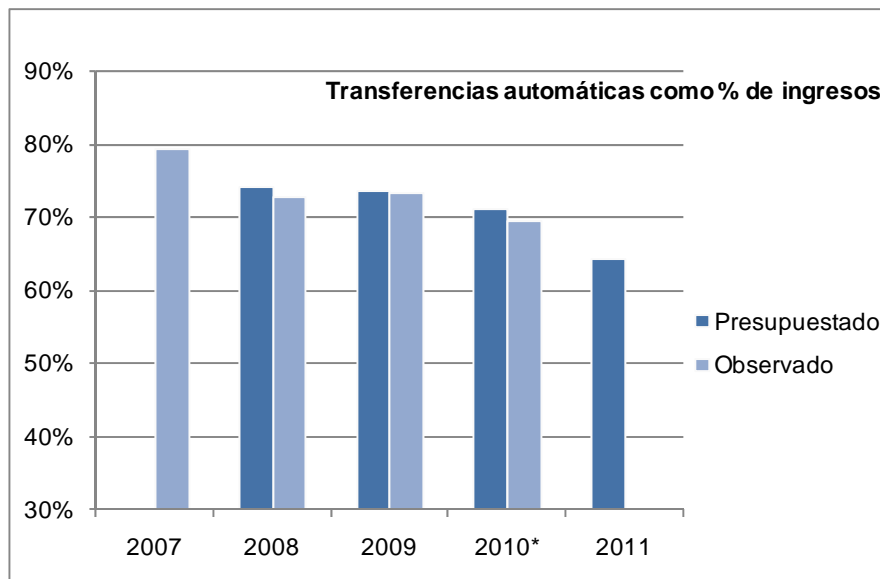
Según los entrevistados, los informes de ejecución presentados por la provincia son mensuales y se publican con un trimestre de retraso o menos. Sin embargo, en las dos primeras mediciones realizadas se han detectado rezagos de la información mayores a ese lapso. Actualmente (enero 2011), el último informe de ejecución publicado es trimestral, y contiene la información presupuestaria acumulada de enero a septiembre 2010 (tercer trimestre). En cuanto a ejercicios anteriores, la Contaduría de la provincia publica en su página web las ejecuciones de gastos y recursos del período 2003 - 2006, obviando 2007, 2008 y 2009.

Respecto a la Cuenta General del Ejercicio, el artículo 118 de la ley 4.787 establece que el Tribunal de Cuentas debe analizar los aspectos legales y formales de la Cuenta General del Ejercicio, y remitirla a la Legislatura para su evaluación antes del 30 de junio de cada año. Sin embargo, todos los entrevistados coinciden en que este plazo no se cumple. La Cuenta se presenta entre 6 y 12 meses después de finalizado el Ejercicio. Generalmente posee escasas observaciones por parte del Tribunal de Cuentas y es aprobada con nulas observaciones por parte de la Legislatura. Además, no pudieron hallarse las Cuentas Generales del Ejercicio publicadas en ninguna página web gubernamental.

Las transferencias fiscales intergubernamentales y planes de financiamiento Nación-Provincias

Chaco es una de las provincias con mayor dependencia de las transferencias nacionales. En el caso de las transferencias automáticas, los entrevistados no concordaron en el porcentaje del presupuesto total de la provincia que éstas representan. Sus respuestas oscilaron entre el 50% y el 85%. En el **Gráfico 9** que se muestra a continuación puede verse la importancia que revisten estas transferencias en las finanzas provinciales de los últimos años.

Gráfico 9. Chaco: porcentaje que representan las transferencias automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011



*Acumulado al 30/09/2010.

No se hallaron las planillas anexas al presupuesto 2007.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestos y ejecuciones presupuestarias provinciales.

Los entrevistados sostuvieron que estas transferencias están claramente especificadas en las leyes de presupuesto provinciales; sin embargo, algunas de esas leyes y sus correspondientes planillas anexas no se han podido encontrar (por ejemplo, las correspondientes a 2007).

Los fondos correspondientes a las transferencias automáticas que recibe la provincia tienen distintos fines. La mayoría de ellas ingresan al Tesoro Provincial como "Rentas Generales". Otras, poseen asignación específica como las del F.E.D.E.I. (Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior, que como su nombre lo indica se dedican a la realización de obras de electricidad) y el FO.NA.VI. (Fondo Nacional de la Vivienda, destinado a obras habitacionales). Otras afectaciones de las transferencias que ingresan de manera automática a la provincia son: a) el 33% de lo que ingresa por Coparticipación Federal se debe destinar (por ley) a educación; b) el 16% de lo que ingresa por Coparticipación Federal sumado a los ingresos por el Excedente del Conurbano más un porcentaje de los montos que ingresan por el impuesto a las Ganancias, se debe destinar a Municipios; c) el 17% de los ingresos por Coparticipación se deben destinar a Salud. Todas estas son afectaciones que se han realizado por leyes provinciales.

Todos los entrevistados sostuvieron que las acreditaciones de estos fondos en la provincia de Chaco se realizan de manera regular y predecible, salvo el caso de F.E.D.E.I. y FO.NA.VI. que al ingresar por otro sistema contable pueden llegar a tener cierta mora. En el caso de que las transferencias sean mayores al nivel aprobado original, el Ejecutivo suele asignarlos a distintas finalidades, y a fin de año envía una ley a la Legislatura incorporando estos recursos al presupuesto provincial.

Respecto a los anticipos a cuenta de la coparticipación, uno de los entrevistados mencionó que se han recibido oportunamente, pero no fue exigida una devolución con intereses. Se han solicitado en ocasiones puntuales por causas coyunturales. En 2010, por ejemplo, no hubo Programas de Asistencia

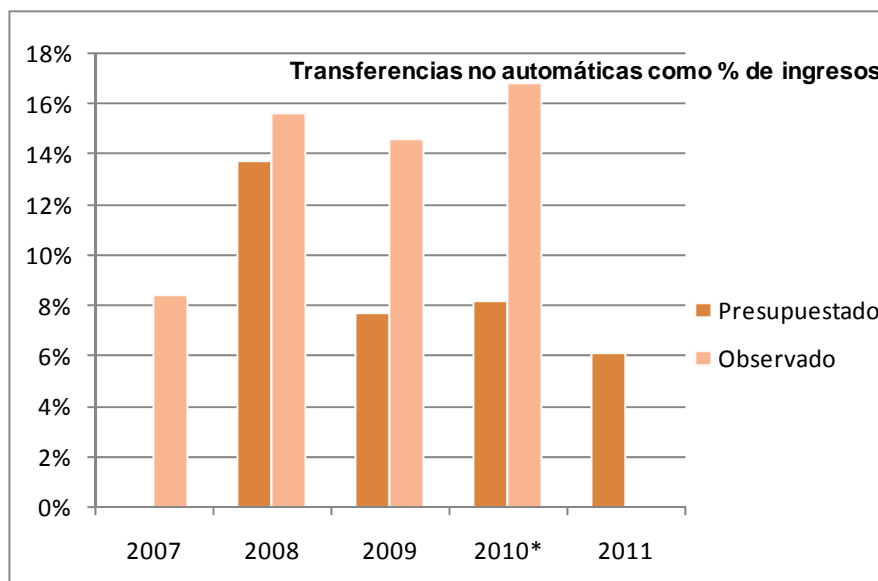
Financiera (PAF) para la provincia, por lo tanto se debió solicitar este tipo de anticipos. Otros años han sido solicitados por otros motivos coyunturales, aunque no es una práctica habitual.

Como se mencionó previamente, el órgano encargado de controlar el cumplimiento del régimen de Coparticipación Federal es la Comisión Federal de Impuestos. En el caso de verificar inconsistencias, emite resoluciones y normas generales destinadas a corregirlas. Sin embargo, algunos de los entrevistados mencionaron que dado que dichas resoluciones no poseen obligatoriedad para las partes, no siempre son acatadas por el gobierno nacional.

El gobierno nacional transfiere a su vez fondos no automáticos a las provincias. En el caso de Chaco, se consultó a los entrevistados que porcentaje representaban estos fondos en el total del presupuesto provincial; sus respuestas variaron del 10% al 20%. Uno de ellos mencionó que al no ser fondos transferidos automáticamente, existen cuestiones “políticas” que favorecen su recepción por parte de determinados gobiernos provinciales.

En el **Gráfico 10** se observa el monto que representaron estos fondos en el presupuesto provincial durante el período 2007-2011.

Gráfico 10. Chaco: porcentaje que representan las transferencias no automáticas del gobierno nacional en el presupuesto provincial. Años 2007-2011



*Acumulado al 30/09/2010.

No se hallaron las planillas anexas al presupuesto 2007.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestos y ejecuciones presupuestarias provinciales.

Todos coincidieron en que dichas transferencias están claramente identificadas en el presupuesto provincial. Sin embargo, fue sumamente dificultoso hallar dicha información en las páginas web de los organismos oficiales del gobierno provincial.

Algunas de estas transferencias poseen una asignación específica, sin embargo, la mayoría de ellas son utilizadas con cierta discreción por parte del gobierno provincial. Los Aportes del Tesoro Nacional (ATN), por ejemplo, están destinados en teoría a financiar el déficit de las provincias, y por lo tanto se consideran dentro de cada presupuesto como Rentas Generales. El resto de los fondos suele estar afectado para la realización de obra pública.

Según uno de los entrevistados “las transferencias no automáticas no llegan por sí solas, como decisión unilateral de presidencia, sino que llegan previo trámite por parte de la provincia. Cuando una provincia se entera que hay dinero disponible para este tipo de transferencias debe ir a Buenos Aires a solicitar esa transferencia de acuerdo con las necesidades que en ese momento se le presenten”.

Como puede apreciarse en el **Gráfico 10**, los montos presupuestados por este concepto son claramente superados al finalizar el ejercicio. En estos casos, la provincia asigna los recursos en función de políticas propias definidas por el Ejecutivo. Dichos fondos se ingresan por decreto al presupuesto y al final del ejercicio el Poder Ejecutivo envía un proyecto de ley a la Legislatura para incorporar los recursos y los gastos ya realizados con los mismos.

Si los fondos resultan ser inferiores al nivel aprobado (puede darse en casos de crisis económicas), la provincia puede recurrir a la emisión de bonos o al endeudamiento (externo o interno) para ejecutar las partidas que se habían presupuestado con ellos. Sin embargo, rara vez sucede que los montos recibidos sean menores debido a que, de acuerdo a lo mencionado por uno de los entrevistados, en general estos fondos son subpresupuestados.

Por último, respecto a los planes de financiamiento de Nación, los entrevistados fueron consultados sobre las condiciones para su acceso. Uno de ellos sostuvo que es una negociación bilateral y política. La prioridad, a su criterio, siempre es la provincia de Buenos Aires. Una vez que se acuerda con ella, el resto de las provincias comienza su negociación. En general, este tipo de planes se destinan sólo a las provincias altamente endeudadas.

Transferencias a municipios

Respecto a las transferencias a municipios, en la provincia existe una Ley de Participación Municipal que establece que la asignación de los recursos se efectúa aplicando criterios objetivos de reparto. Esta ley establece un índice estable de coparticipación a municipios del 16% de los ingresos provinciales. Así, la provincia creó un sistema interno que posee dos fondos coparticipables:

El Fondo de participación municipal (FPM), que está compuesto de 5 recursos: 2 de origen provincial (Impuesto a los sellos e IIBB) y 3 de origen nacional (Coparticipación Federal, Excedente del Conurbano Bonaerense y Monotributo). De este Fondo se detrae el 15,5% para los municipios. El restante 0,5% constituye el Fondo Solidario Municipal (FSM), que se le da sólo a 10 municipios (los más nuevos de la provincia y/o los que poseen menores capacidades de recaudación propia).

Según algunas de las fuentes consultadas, existen ocasiones en que el gobierno provincial, otorga a los municipios otro tipo de transferencias, aunque este reparto se realiza con criterios netamente políticos. “El gobierno provincial lleva a cabo obra pública en los distintos municipios sin un criterio objetivo de inversión, y existen también fondos que se asignan discrecionalmente a determinados municipios (anticipos que se convierten en subsidios y Aportes del Tesoro Provincial)”.

Notas finales

Según el Índice, la provincia de Chaco puede considerarse una jurisdicción con bajo nivel de transparencia presupuestaria. En ninguna de las tres mediciones logró sumar 5 puntos, que representa la mitad del total que se podía obtener, y la ubicó entre las tres provincias de menor puntaje. Su resultado en el mes de febrero fue de 2,9 puntos, en julio de 2,5 y en noviembre tuvo una mejoría alcanzando un puntaje de 4,35.

Las principales carencias no sólo se relacionan con la falta explícita de determinada información presupuestaria (por ejemplo: informes actualizados y detallados de deuda pública provincial), sino también con su organización. Resultó sumamente dificultoso hallar la información requerida en el

Índice, dado que se encontraba dispersa en las páginas web de diversos organismos oficiales, y en varias ocasiones en formatos poco sencillos para ser reutilizados (por ejemplo: documentos escaneados, lo que dificulta la búsqueda de datos dentro del propio documento o el traslado de información hacia uno nuevo).

Respecto a los entrevistados, algunos de ellos se mostraron conscientes de las debilidades de la provincia en esta materia, lo que resulta un rasgo positivo. De hecho, presentaron una página web que centraliza gran parte de la información solicitada, aunque aún no se ha cargado información presupuestaria relevante⁶.

Es importante destacar que no se ha logrado entrevistar a funcionarios, legisladores o ex funcionarios pertenecientes a partidos no oficialistas, lo que sesga en cierto modo los resultados que se puedan obtener en el presente análisis.

Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

El proceso presupuestario en la provincia. Marco regulatorio

La Constitución Provincial establece en su artículo 67 que el Presupuesto General de la Provincia se establecerá por ley antes del inicio del año, y será la base a que deberá ajustarse toda la Administración Provincial. Contendrá los ingresos y egresos, aún aquéllos que hayan sido autorizados por leyes especiales, acompañado por un detalle de las actividades y programas que se desarrollarán en cada unidad de organización presupuestaria. A tal fin, el Poder Ejecutivo remitirá el proyecto a la Legislatura antes del 31 de agosto de cada año.

La falta de sanción de la Ley de Presupuesto al 1 de enero de cada año en que deba entrar en vigencia, implica la reconducción automática de las partidas vigentes al finalizar el ejercicio inmediato anterior.

Por su parte, la ley 495 de Administración financiera establece que la Dirección General de Presupuesto será el órgano rector del Sistema Presupuestario del sector público provincial (Art. 16°). El artículo 28 de esta ley sostiene que todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo provincial, debe contar con el financiamiento respectivo.

El artículo 38 prevé que toda ley que autorice gastos no previstos en el Presupuesto deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento. En el siguiente artículo se faculta al Ejecutivo provincial para disponer de autorizaciones para gastos no incluidos en la Ley de Presupuesto General en el caso de necesitar fondos para atender casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otras catástrofes.

En dichos casos convocará a la Legislatura para informar estas autorizaciones debiendo en el mismo acto informar, acompañando los elementos de juicio que permitan apreciar la imposibilidad de atender las situaciones que las motivaron dentro de las previsiones ordinarias o con saldos disponibles en rubros presupuestarios imputables. Las autorizaciones así dispuestas se incorporarán al Presupuesto General.

⁶ <http://economia.chaco.gov.ar/> Sección: Información económica.

Análisis de caso

Proceso presupuestario

La Ley de Administración Financiera Provincial (número 495) establece que es el Poder Ejecutivo quien determinará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley del Presupuesto General. Sostiene que el Ministerio de Economía es quien determina el cronograma de las actividades a cumplir, indicando sus responsables y plazos para la ejecución, y queda en competencia de la Secretaría de Hacienda la coordinación del proceso hasta la presentación del proyecto.

En la práctica, el presupuesto provincial se planifica mediante una Resolución del Ministro de Economía; y el trabajo con cada una de las distintas áreas de gobierno comienza en el mes de abril. La formulación del presupuesto está descentralizada y se realiza por centro de costos e insumo físico con su correspondiente conversor presupuestario.

Durante el mes de julio, cada área realiza la carga de sus respectivas formulaciones presupuestarias en un sistema provincial destinado a consolidar esta información. La misma es verificada en tiempo real por personal de la Dirección General de Presupuesto, realizando cruces entre recursos y gastos. En el mes de agosto se mantienen reuniones con los titulares de cada una de las áreas y, en el caso de ser necesarios, se realizan las modificaciones pertinentes (aumentos o disminuciones).

Los entrevistados coinciden en que los actores predominantes del proceso presupuestario son el Ejecutivo Provincial (Gobernadora y Ministros, principalmente de Economía) y el Legislativo, en espacial los legisladores que conforman la Comisión de Presupuesto.

Presentación del Presupuesto ante la legislatura

Todos los entrevistados coincidieron en que el Poder Ejecutivo adhiere a un calendario público preestablecido para realizar esta presentación. De hecho, en el **Cuadro 7** se puede verificar que los presupuestos provinciales de los últimos cuatro ejercicios (2008-2011) fueron elevados por el Ejecutivo a la Legislatura dentro del plazo correspondiente. En caso de ser presentado con mora, se considera que el Gobernador/a incurre en falta grave.

Cuadro 7. Presentación del proyecto de presupuesto ante la Legislatura. Tierra del Fuego. Años 2008-2011

Fecha establecida por artículo 67 de la Constitución Provincial para presentación del presupuesto ante la Legislatura	31 de agosto
Presupuesto del año:	Fecha de presentación
2008	31 de agosto de 2007 (cumple plazo)
2009	31 de agosto de 2008 (cumple plazo)
2010	31 de agosto de 2009 (cumple plazo)
2011	31 de agosto de 2010 (cumple plazo)

Fuente: Elaboración propia.

La instancia en que los legisladores tienen mayor injerencia para afectar el presupuesto es durante su discusión en la Comisión de Presupuesto y Hacienda. Es allí donde se realizan las diversas modificaciones antes de su aprobación. Durante la administración de Fabiana Ríos esta comisión es

presidida por un Legislador de la oposición, y es usual que solicite aclaraciones al Ejecutivo sobre los gastos proyectados en el Presupuesto.

Cabe aclarar que si bien el Ejecutivo ha cumplido con presentar en fecha el proyecto de presupuesto, los correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009 no han sido aprobados por la Legislatura. En ambos años la Gobernadora debió expedir un decreto para prorrogar la Ley 723 de presupuesto 2007.

Modificaciones al presupuesto

Acorde a las respuestas de la mayoría de los entrevistados, la Legislatura tiene autoridad legal para modificar el presupuesto. En general, y sobre todo en la actualidad que hay mayoría opositora, se suelen realizar modificaciones a las partidas de gastos (no así a los recursos), que abarquen sólo algunos niveles del gobierno provincial y algunos programas.

En cuanto al Ejecutivo, también puede modificar el presupuesto aprobado en su asignación e incluso su monto total. Estas facultades son delegadas por el Legislativo al Ejecutivo en cada ley presupuestaria. En el caso de la Ley de presupuesto 2010, el artículo 12 autoriza a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a los Órganos de Control, a realizar las reestructuraciones y modificaciones que consideren necesarias dentro del total general de gastos determinado en la ley. Dicho total solo podrá ser incrementado en el caso de obtener mayores recursos o financiamiento adicional, o bien cuando se produzcan excedentes financieros cuyo traslado de un Ejercicio al siguiente lo justifique. También se determina que los Organismos Descentralizados podrán proponer modificaciones presupuestarias, que deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo Provincial, previo análisis del Ministerio de Economía.

Informes de ejecución y Cuenta General del Ejercicio

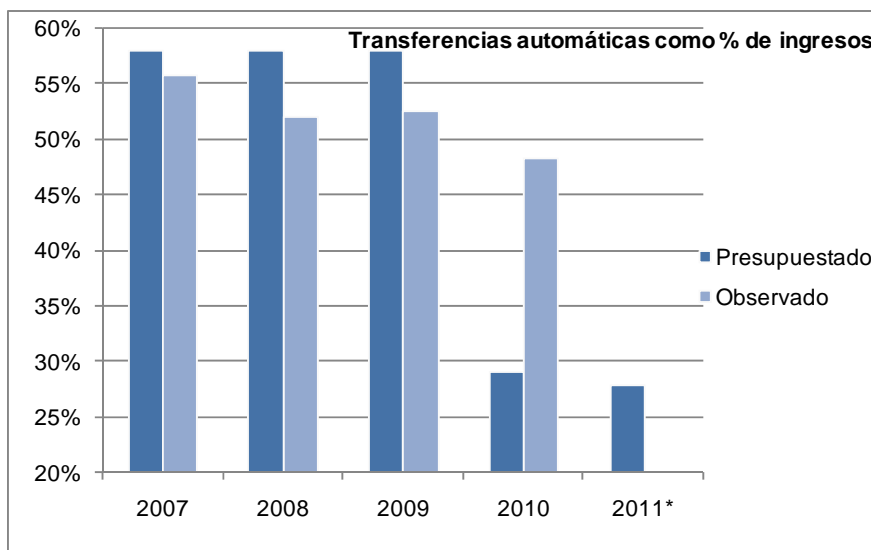
Por Ley, el Ejecutivo tiene la obligación de presentar la Cuenta General del Ejercicio hasta noventa días después de iniciado el período de sesiones ordinarias en la Legislatura provincial. En general se suele presentar en el mes de mayo.

Un dato llamativo del ordenamiento jurídico provincial es que el Tribunal de Cuentas posee solo un mes luego de la presentación de la Cuenta General del Ejercicio, para emitir opinión sobre lo presentado. En la práctica, ese tiempo no resulta suficiente para realizar un análisis exhaustivo. Esta cláusula produce un grado de aprobación de Cuentas muy bajo; de hecho, en la historia de la provincia solo se aprobó una Cuenta, la correspondiente al Ejercicio 2008. Uno de los funcionarios consultados sostuvo que en general, el Tribunal trabaja durante el ejercicio en el control de la información producida, efectuando controles previos y posteriores en toda tramitación que implique afectación de fondos públicos. A pesar de esto, el Tribunal no llega a emitir su opinión en el tiempo estipulado.

Las transferencias fiscales intergubernamentales y planes de financiamiento Nación-Provincias

Los entrevistados coincidieron en que las transferencias automáticas que el gobierno nacional le gira a la provincia representan alrededor de un 50% de su presupuesto total. En el **Gráfico 11** se puede apreciar su evolución en el período 2007-2010.

Gráfico 11. Tierra del Fuego: porcentaje que representan las transferencias automáticas del gobierno nacional en el Presupuesto Provincial. Años 2007-2011



* El presupuesto 2011, si bien fue aprobado por la Legislatura fue vetado por la Gobernadora Fabiana Ríos.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestos y ejecuciones presupuestarias provinciales.

Este tipo de transferencias está claramente especificado en el presupuesto provincial. Para el análisis que realiza la Legislatura, las cuentas están agregadas, pero este detalle es solicitado cuando el Poder Ejecutivo concurre a la Comisión. Del total de estas transferencias, algunas poseen afectación específica (por ejemplo, determinados Programas Nacionales), mientras que otras no tienen afectación e ingresan a las arcas de la provincia como rentas generales. La mayoría de los entrevistados sostuvieron que no suele haber demoras en la acreditación de estos fondos por parte de la Nación.

Cuando se consultó acerca del uso por parte del gobierno provincial de anticipos a cuenta de las respectivas participaciones en el producido de los impuestos nacionales, los entrevistados revelaron que existieron este tipo de adelantos de carácter excepcional, con devolución a varios meses, especialmente en el primer año de gestión de Ríos. Estos fondos se utilizaron principalmente para poder cubrir la nomina salarial. En la actualidad, sin embargo, reconocen que no es necesario acudir a este recurso, dado que, en el caso de necesitar fondos, se autorizó al Ejecutivo a tomar préstamos de corto plazo (dentro del mismo mes) con el Banco de la Provincia.

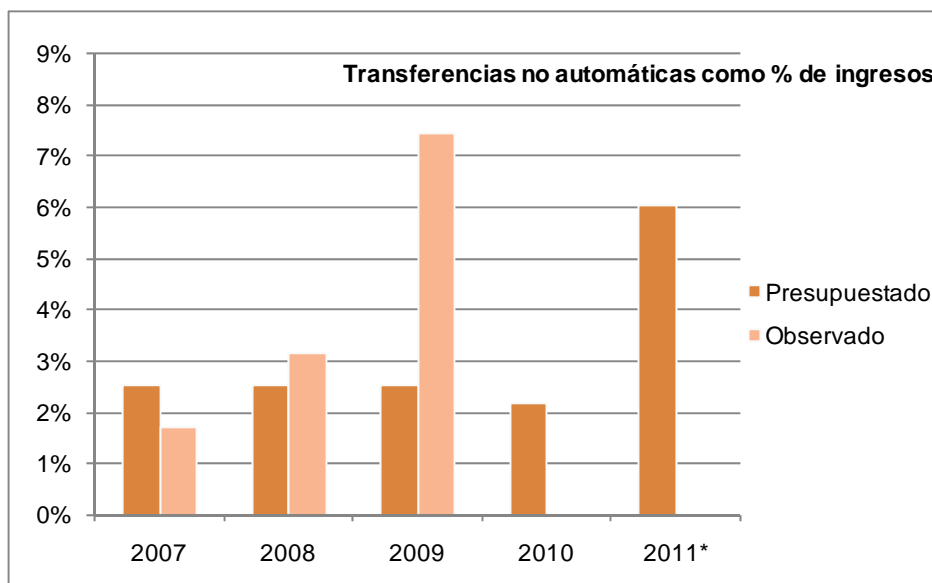
En el caso de que los montos de las transferencias sean mayores a los niveles aprobados, estos fondos adicionales se incorporan al presupuesto con dos objetivos principales: reducir el pedido de endeudamiento aprobado por ley y disminuir desvíos en la ejecución del presupuesto. Dicha incorporación la suele realizar el Ejecutivo por medio de las facultades previamente delegadas por el Legislativo.

Con respecto al accionar de la CFI (Comisión Federal de Impuestos), todos coincidieron en que la misma ejerce un control periódico sobre la liquidación de fondos que le corresponden a cada provincia. Sin embargo, al momento de responder acerca del cumplimiento de las resoluciones de esta Comisión por parte del gobierno nacional, los entrevistados disintieron: unos sostuvieron que la Nación respeta todas las resoluciones, otros mencionaron que sólo algunas son acatadas y en otro caso se reconoció que en el último año y medio la Comisión no había emitido resolución alguna respecto a la provincia de

Tierra del Fuego. Esto pudo comprobarse en las resoluciones publicadas en la página web de la CFI, donde no figuraba ninguna que afecte a la provincia desde el año 2006.

En materia de transferencias no automáticas, se consultó a los entrevistados qué porcentaje representaban éstas en el presupuesto aprobado. Algunos sostuvieron que representaban menos del 5%, otros menos del 10% y otros entre 7 y 10%. En **Gráfico 12** puede apreciarse el porcentaje que representan los fondos no automáticos en los ingresos de la provincia.

Gráfico 12. Tierra del Fuego: porcentaje que representan las transferencias no automáticas del gobierno nacional en el Presupuesto Provincial. Años 2007-2011



* El presupuesto 2011, si bien fue aprobado por la Legislatura fue vetado por la Gobernadora Fabiana Ríos.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de presupuestos y ejecuciones presupuestarias provinciales.

Algunos entrevistados mencionaron que estas transferencias se encuentran claramente especificadas en el presupuesto nacional, sin embargo, otros sostuvieron que sólo se detallan las que tienen afectación específica. Así, puede verse que algunas de estas transferencias poseen destinos previamente determinados, y otras son dejadas a disposición del Ejecutivo provincial para utilizar con criterio propio.

En el caso de que los fondos transferidos sean mayores, el Poder Ejecutivo suele tener delegada (por la Ley de Presupuesto provincial) la facultad de incorporar esos recursos al presupuesto. Éste debe incorporarlo agregando además las partidas de gastos correspondientes, hasta equilibrar la incorporación de recursos. Uno de los entrevistados sostuvo que en general, las estimaciones de recursos de origen nacional presentadas en el proyecto provincial son menores a las presentadas en el proyecto nacional, debido a la falta de información al momento de la formulación local, por lo tanto no es extraño que el envío de fondos sea mayor al previsto.

En el caso contrario, si los recursos enviados por Nación son menores a los previstos, se pueden dar dos opciones: a) si es de libre disponibilidad y existe alguna partida de un recurso de libre disponibilidad sobreejecutada, se realiza una reasignación de recursos; b) si es un recurso específico,

habrá subejecución de partidas de gastos, ya que los fondos de afectación específica únicamente se pueden devengar si tienen fondos en las cuentas bancarias.

Respecto a los planes de financiamiento para las provincias lanzados por Nación, se le consultó a los entrevistados si los mecanismos para acceder a ellos podían considerarse objetivos y equitativos. La mayoría coincidió en que los criterios para que las provincias sean incluidas en dichos planes son parcialmente transparentes y equitativos. En general algunas de las condiciones suelen ser diferentes para cada provincia, y su asignación definitiva depende de una negociación bilateral entre cada jurisdicción y la Nación.

Transferencias a municipios

Por último, al ser consultados sobre la información que provee la provincia respecto a los fondos que transfieren a los municipios, explicaron que existe dentro de la Ley de presupuesto una sección que muestra la transferencia a cada municipio o comuna, por coparticipación. Sin embargo, no se incluyen los montos no automáticos transferidos a cada subjurisdicción.

La misma respuesta se obtuvo frente a la pregunta sobre la publicación por parte del Ejecutivo de los criterios para la asignación geográfica del gasto dirigido a los municipios y los montos que se le asigna a cada uno. Todos sostuvieron que los coeficientes de distribución secundaria son publicados, al mismo tiempo que se publican los montos que recibe cada municipio. Sin embargo, no se menciona la publicidad de los criterios para asignar otro tipo de fondos a los municipios (no automáticos).

Notas finales

Las respuestas acerca de la calidad del proceso presupuestario de la provincia de Tierra del Fuego, no distan tanto del resto de las provincias analizadas. Sin embargo, el puntaje que obtuvo en las tres mediciones del ITPS ha sido sustancialmente bajo. En la primera medición, la provincia obtuvo un puntaje de 2,55 de un total de 10 puntos. La segunda, realizada en julio, dio a la provincia un puntaje de 3,95, y la tercera, de noviembre de 2010 calificó a la provincia con 4,05 puntos. En los tres casos la provincia se encontró entre las cuatro jurisdicciones de menor puntaje.

No obstante, cabe destacar que en el mes de diciembre de 2010 se lanzó en la provincia un portal de internet que pone a disposición del público una serie de documentos presupuestarios y de otros ámbitos (educativa, salarial, etc.), que resulta muy valiosa para mejorar la transparencia de los actos de gobierno. Este portal⁷, aún mejorable, constituye un avance enorme del estado de la transparencia presupuestaria web en la provincia.

En el caso de repetirse la medición en la actualidad, y solo con la información publicada en dicho portal, el resultado de la provincia mejoraría hasta alcanzar aproximadamente los siete puntos. De hecho, si se modificara la forma de presentación de alguna de esta información, y se incluyera la publicación de otros documentos presupuestarios (ejemplo: leyes presupuestarias de años anteriores, Informes detallados de deuda, Cuenta General del Ejercicio, etc.), el resultado del índice aumentaría notablemente hasta formar parte de las provincias que mejor califican. Con estos avances, Tierra del Fuego podría considerarse como un caso exitoso de mejora en materia de transparencia presupuestaria.

⁷ <http://gestiontransparente.tierradelfuego.gov.ar>

Conclusiones

En el presente trabajo se ha analizado el grado de transparencia presupuestaria provincial de la Argentina, haciendo particular foco en seis jurisdicciones. Su estudio resulta relevante debido a que las provincias son responsables de ejecutar gran parte del gasto del gobierno (aproximadamente un 45%), que principalmente se destina a dar cobertura de servicios sociales (educación y salud entre las más significativas en cuanto al monto que representan) a la población.

Para evaluar el estado general de transparencia presupuestaria se realizó un índice que verificó la disponibilidad, el grado de detalle y de rezago de 10 documentos presupuestarios clave en las finanzas provinciales. Al repetirse en tres ocasiones durante el año 2010, se obtuvieron resultados destacables.

- De un total de 10 puntos posibles, el promedio obtenido en febrero por las veinticuatro jurisdicciones fue de 5,33. De ellas, 14 superaban dicho puntaje.
- En julio, el promedio de todas las jurisdicciones fue de 6,8 puntos. 15 provincias lograron superarlo.
- La última medición, realizada en el mes de noviembre, arrojó un promedio de 6,16 puntos. Nuevamente 15 provincias obtuvieron resultados mayores al promedio.

De aquí se deriva que más de la mitad de las jurisdicciones poseen un grado considerable de transparencia presupuestaria (superior al promedio). Entre ellas se destacan Mendoza (con un promedio superior a los 9 puntos) y Córdoba, San Juan, Buenos Aires y Entre Ríos (con promedio superior a los ocho puntos). También existen ocho provincias cuya transparencia es relativamente baja; éstas son (en orden de menor a mayor): La Pampa, La Rioja, Chaco, Tierra del Fuego⁸, Santa Cruz, Misiones, Jujuy, Corrientes y Chubut.

En base a estos resultados, seis provincias fueron escogidas para ser objeto de un análisis más profundo; éstas son: Córdoba, Buenos Aires, Salta, Chaco, Santa Cruz y Tierra del Fuego. A continuación, en el **Cuadro 8** se presenta un resumen de los principales temas abarcados en el estudio de cada provincia.

⁸ Tierra del Fuego se ubicó por debajo del promedio en las tres mediciones pero los avances realizados en diciembre en materia de transparencia presupuestaria la ubican actualmente como una provincia por encima del promedio.

Cuadro 8. Resumen de las provincias analizadas

	Presentación del presupuesto ante la Legislatura	Desvíos presupuesto 2009	Informes de Ejecución	Cuenta General del Ejercicio	Dependencia de transferencias automáticas*	Dependencia de transferencias no automáticas*	Información sobre transferencias a municipios
Córdoba	Cumple plazo.	4,94%	Publica con menos de 6 meses de retraso.	Publica anualmente.	50%	3%	Publica, actualizada y detallada por municipio.
Buenos Aires	Incumple plazo.	4,94%	Publica con 6 meses de retraso.	No se publica.	35%	10%	Publica, actualizada y detallada por municipio.
Salta	Incumple plazo.	11,91%	Publica con menos de 6 meses de retraso.	Publica. Retraso de cuatro años.	65%	8%	Publica total transferido actualizado. No detalla por municipio.
Santa Cruz	Incumple plazo.	-7,00%	Publica con menos de 6 meses de retraso.	No se publica.	-	-	No publica información.
Chaco	Cumple plazo.	18,85%	Publica con menos de 6 meses de retraso.	No se publica.	70%	16%	Publica total transferido actualizado. No detalla por municipio.
Tierra del Fuego	Cumple plazo.	7,39%	Publica con menos de 6 meses de retraso.	Publica anualmente.	48%	7%	Publica, actualizada y detallada por municipio.

* Valores aproximados.

Fuente: Elaboración propia.

Como puede verse, respecto a la presentación del presupuesto ante la Legislatura de cada provincia. Córdoba es una de las jurisdicciones que suele cumplir los plazos establecidos por ley, y las otras dos que cumplen con esta disposición son Chaco y Tierra del Fuego, que previamente han sido identificadas como provincias con bajo grado de transparencia presupuestaria. Este es pues un punto que vale la pena resaltar.

Respecto a las modificaciones en los presupuestos, hay provincias que las utilizan en mayor y otras en menor medida. Como ejemplo, en el cuadro resumen se puede observar que los desvíos entre el presupuesto aprobado y el ejecutado (en 2009) han sido de entre el 5% y el 18% según la provincia. En todas las jurisdicciones la Constitución y/o la Ley de Administración Financiera restringen considerablemente a los Ejecutivos para realizar modificaciones a los presupuestos aprobados, y generalmente reservan esta atribución a situaciones de emergencia. Sin embargo, también es un rasgo común de todas las provincias estudiadas que en las leyes de presupuesto de cada año deleguen en el Ejecutivo la capacidad de realizar modificaciones a los créditos presupuestarios, ampliando los límites y las situaciones en las que es posible llevar a cabo dichas reestructuraciones.

En cuanto al rol de la Legislatura en el proceso presupuestario, los entrevistados de todas las provincias mencionaron en mayor o menor medida su relativa “debilidad” ante la actuación del Ejecutivo (esto se asemeja a la realidad nacional). Las Legislaturas en general suelen aprobar con escasas modificaciones los presupuestos provinciales, a no ser que estén conformadas por mayorías opositoras. En esos casos ofrecen mayor presión a la aprobación del presupuesto, e incluso en ocasiones se rehúsan a aprobarlo.

Un recurso que dotaría de capacidad técnica al Legislativo y fortalecería su rol en el proceso presupuestario, es la creación de una Oficina de Presupuesto en la Legislatura. Este organismo cumpliría una función de asesoramiento, análisis, opinión y consulta (no vinculante), con el objetivo principal de asistir a los legisladores y a la Comisión de Hacienda y Presupuesto en la discusión, seguimiento y control del Presupuesto Provincial, en el impacto fiscal de propuestas legislativas e inquietudes referidas a finanzas públicas.

En materia de informes de ejecución, todas las provincias analizadas los presentan (con mayor o menor detalle) dentro de un lapso menor a los seis meses, lo cual resulta relevante, aunque lo óptimo sería que este tipo de informes sea publicado mensualmente con menos de tres meses de rezago (se destaca a la provincia de Salta, que cumple con este criterio de publicación).

En cuanto a la Cuenta General del Ejercicio (también llamada Cuenta de Inversión), solo Córdoba y Tierra del Fuego cumplen con su publicación, aunque sólo en Córdoba se presenta y se aprueba debidamente. Como fue mencionado, Tierra del Fuego posee un sistema de presentación y aprobación de esta Cuenta que debe ser revisado, dado que no permite la correcta función de control por parte del Tribunal de Cuentas. El resto de las jurisdicciones analizadas no publican sus respectivas Cuentas o lo hacen con un retraso de varios años.

Respecto a las transferencias de Nación, Chaco resulta ser (dentro de las provincias analizadas) la más dependiente, ya que en su conjunto (transferencias automáticas y no automáticas) representan más de un 85% de sus ingresos. La que menos depende es Buenos Aires con un 45% de sus ingresos provenientes de Nación). De la recaudación propia, el impuesto más importantes es Ingresos Brutos, impuesto muy volátil que genera cierta vulnerabilidad en las finanzas provinciales. Ambos ingresos son altamente procíclicos, lo que sumado al alto endeudamiento que muchas de las provincias poseen, dificulta la continuidad de las políticas provinciales, especialmente en momentos de desaceleración o recesión económica. A esto debe agregarse la inequidad del sistema de coparticipación federal, que profundiza las desigualdades estructurales entre algunas provincias.

Por último, en cuanto a las transferencias desde los propios gobiernos provinciales a los municipios, puede decirse que solo algunas provincias publican de manera detallada y actualizada esta información (Mendoza, Córdoba, San Juan, Buenos Aires y Entre Ríos, Río Negro, Neuquén). Otras publican algunos datos agregados con escaso nivel de detalle o bien no poseen toda información actualizada (Formosa, Salta, Catamarca, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Tucumán, Santiago del Estero, San Luis y Chubut), y otras publican escasa cantidad y calidad de información (Corrientes, Jujuy, Misiones, Santa Cruz, Tierra del Fuego⁹, Chaco, La Rioja y La Pampa).

En general, si se toman las 24 provincias argentinas existe poca información acerca de las finanzas municipales. Ni el gobierno nacional ni los provinciales suelen profundizar en datos fiscales de este nivel de gobierno. A pesar de esto, existen determinados municipios que poseen alto grado de transparencia presupuestaria y ponen a disposición del público gran cantidad de información de este tipo.

Resta como posible continuación de la presente investigación, profundizar en el estudio de las 18 provincias no analizadas, investigar acerca de los determinantes de la transparencia, generar mecanismos concretos para estimular la transparencia presupuestaria, proponer la publicación de

⁹ Como se mencionó anteriormente, en el caso de Tierra del Fuego, esta provincia tuvo resultados bajos en las tres mediciones pero en diciembre de 2010 presentó un nuevo portal web ampliando la información presupuestaria presentada, lo que mejoraría su puntaje en el caso de realizarse una nueva medición.

documentos que acerquen los datos fiscales a la ciudadanía, así como otras formas de enriquecer el rol de la legislatura en el proceso presupuestario. Adicionalmente, este estudio se concentra en algunos aspectos de transparencia presupuestaria, como la publicación en Internet de algunos documentos presupuestarios, pero se omiten otras formas de permitir el acceso a la información que bien valdría la pena indagar. A pesar de su menor magnitud, otra línea de investigación posterior podría incluir la investigación de las finanzas municipales y su estado en materia de transparencia presupuestaria.

Leyes consultadas

Nacionales

Constitución de la Nación Argentina.

Ley 25.917: Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Ley 24.156: Administración Financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional.

Ley 25.152: Administración de los Recursos Públicos (Solvencia Fiscal).

Ley 11.672: Complementaria permanente del Presupuesto Nacional.

Ley 23.548: Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

Decreto 1172/2003: Acceso a la información Pública.

Provincia de Buenos Aires

Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Ley 13.767: Ley de Administración Financiera.

Decreto 3260/2008: Reglamentario de la Ley 13.767.

Decreto 4502/1998: Texto ordenado de la Ley 10.189 *Complementaria Permanente de Presupuesto*.

Ley 7.764/1971: Ley de Contabilidad.

Provincia del Chaco

Constitución de la Provincia de Chaco.

Ley 4787: Ley de Administración Financiera.

Provincia de Córdoba

Constitución de la Provincia de Córdoba.

Ley 9.086: Ley de Administración Financiera y Decreto reglamentario 150/04.

Provincia de Salta

Constitución de la Provincia de Salta.

Decreto 6.912: Texto ordenado de la Ley de Contabilidad. (Ley 705/57 y sus modificatorias).

Ley 7.030: Ley de Disciplina Fiscal.

Provincia de Santa Cruz

Constitución de la Provincia de Santa Cruz.

Ley 760: Ley de Contabilidad.

Ley 2.193: Ley de reordenamiento del Estado.

Provincia de Tierra del Fuego

Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego.

Ley 495 de Administración Financiera.

Acerca de los autores

Estefanía Casadei: asistente del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, FLACSO Argentina (en curso). Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Argentina de la Empresa.

Luciana Díaz Frers: directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional Kiel (Alemania). Magíster (MSc) en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics (Reino Unido). Se desempeñó como asesora del Ministerio de Economía de la Nación. Es autora de numerosas publicaciones y expositora frecuente en seminarios y conferencias sobre política fiscal y federalismo.

Andrés Lajer Baron: asistente del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Licenciatura en Economía, Universidad de Buenos Aires (en curso).

Si desea citar este documento: Casadei, Estefanía, Díaz Frers, Luciana y Lajer Barón, Andrés “Transparencia presupuestaria provincial”, *Documento de Trabajo N°57*, CIPPEC, Buenos Aires, enero de 2011.

Las **publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en www.cippec.org. No está permitida su comercialización.

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

Acerca de CIPPEC

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, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia y Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Este trabajo se realizó gracias al apoyo brindado por International Budget Partnership.