

Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2018

Ricardo Carciofi | Pablo Carreras Mayer | Alejo Sorrentino

La transparencia fiscal activa engloba a aquellas prácticas que adoptan los gobiernos con el objetivo de garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública confiable y oportuna. Esta información debe dar cuenta de las acciones proyectadas de política fiscal y su ejecución en el tiempo, y así permitir evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos trazados en el presupuesto. Los reportes y la información previstos por el gobierno para este fin deben procurar ser claros, confiables, de amplia frecuencia, oportunos, relevantes y de fácil disponibilidad (FMI 2018).

El Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP) se elabora en forma ininterrumpida desde 2013, y busca ofrecer una medida sobre la cantidad y calidad de información sistemática del presupuesto y de la política fiscal de las provincias que se encuentra disponible online. El conocimiento y difusión de estos aspectos resulta de importancia teniendo en cuenta la organización federal de nuestras finanzas públicas y del volumen de recursos que se canaliza a través de los gobiernos sub-nacionales.

En 2018, se actualizó la metodología del índice atento a los cambios introducidos a la Ley

de Responsabilidad Fiscal, los nuevos elementos que incorpora la literatura internacional de referencia y las iniciativas impulsadas por el gobierno nacional. La revisión es integral: incorpora nuevos indicadores, modifica la estructura de ponderaciones y cambia el esquema de agregación del puntaje.

En cuanto a los resultados de esta nueva edición, el ITPP muestra una mejora apreciable en el nivel general de transparencia presupuestaria. Entre 2013 y 2018, comparando los extremos del período, hay un aumento significativo en el grado medio de transparencia fiscal de las jurisdicciones provinciales, conjuntamente con una menor dispersión en los puntajes individuales.

No obstante, persisten casos con un desempeño fuera de esta dinámica general. Asimismo, cuando se analiza la publicación de los principales documentos e informes se manifiestan asimetrías importantes: mientras la totalidad de las jurisdicciones publica la ley de presupuesto vigente, son solo 14 jurisdicciones las que publican la Cuenta Anual de Inversión, instrumento clave en la rendición sobre la utilización de los fondos presupuestarios.

RESUMEN EJECUTIVO

El presupuesto público es un eje central en el funcionamiento de la administración pública. En él confluyen las decisiones de gasto inherente a las políticas públicas, la “inercia” de las acciones pasadas y las nuevas demandas que impone el contexto o que responden a la estrategia de mediano plazo del gobierno en el marco de los consensos propios de una sociedad democrática. Sin embargo, la importancia del presupuesto no se agota en la formulación del proyecto y su aprobación, sino que se extiende durante todo el ciclo presupuestario. A lo largo de todas sus etapas, el sistema presupuestario es el mecanismo por el cual el Estado administra las herramientas de política fiscal. Fortalecer esta institución debería conducir a una mejor asignación de los recursos públicos para atender las demandas sociales, y en una utilización prudente de las herramientas de financiamiento.

Una vía para brindar solidez al presupuesto es el desarrollo e impulso de políticas de transparencia. Estas buscan garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública confiable, y oportuna. Mejorar la transparencia es un elemento importante para generar mayores oportunidades de participación en el debate público, mejorar los procesos de rendición de cuentas e incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. Además sirve para proporcionar información clave para que las legislaturas, la ciudadanía y los agentes económicos tomen decisiones eficientes (FMI, 2018).

La transparencia fiscal comprende aquellas prácticas que adoptan los gobiernos para garantizar a los ciudadanos su derecho a acceder a información pública confiable, y oportuna. Esta información debe dar cuenta de las acciones proyectadas de política fiscal y su ejecución en el tiempo, lo que permite evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos trazados en el presupuesto. Los reportes e información previstos por el gobierno para este fin deben procurar ser claros, confiables, de amplia frecuencia, oportunos, relevantes y de fácil disponibilidad (FMI, 2018).

El Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP) se viene elaborando anualmente en forma ininterrumpida desde 2013 con la convicción de que la transparencia fiscal es una cuestión de primera importancia. La elaboración de este indicador tiene como propósito ofrecer una medida sobre la cantidad y calidad de información sistemática del presupuesto y de la política fiscal de las provincias que se encuentra disponible online. El conocimiento y difusión de estos aspectos es importante al considerar la organización federal de las finanzas públicas argentinas y el volumen de recursos que se canaliza a través de los gobiernos sub-nacionales¹.

Por otro lado, la literatura en esta materia viene aportando evidencia de que la mayor transparencia y conocimiento ciudadano del presupuesto público favorece la calidad y el mejor funcionamiento de las instituciones fiscales. Esto, a su vez, redundaría en una gestión más prudente de las finanzas públicas (Alesina et al., 1999; Alt y Lassen, 2006).

En Argentina, las relaciones entre el gobierno nacional y las provincias en materia fiscal han sido motivo de sucesivos pactos que, de manera más reciente, fueron plasmados en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), y la puesta en valor del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF). La LRF establece obligaciones para el gobierno nacional y las provincias adheridas en materia de transparencia y gestión fiscal, y fija reglas cuantitativas que limitan la expansión del gasto y empleo público y la utilización de financiamiento.

En relación a la transparencia, este marco normativo establece obligaciones referidas a la producción y publicación de documentos fiscales clave como las leyes de presupuesto, los informes de ejecución presupuestaria y la Cuenta Anual de Inversión, la fijación de coberturas presupuestarias mínimas, la elaboración de proyecciones plurianuales, y la confección de indicadores de eficacia y eficiencia de la gestión. La confección del ITTP es un aporte independiente pero complementario a las tareas que realiza normalmente el CFRF en el marco de la LRF: busca profundizar la información disponible *online* sobre las prácticas de transparencia activa que llevan a cabo las 24 jurisdicciones.

El ITTP de 2018 preserva su foco habitual que es la evaluación de la cantidad, la desagregación –o nivel de detalle– y el nivel de rezago –o grado de actualización– de la información presupuestaria y fiscal de las provincias. No obstante, cambios en la legislación nacional e innovaciones en la literatura internacional sugerían la conveniencia de actualizar y reformar el ITTP. En lo que sigue, se explica el alcance de la nueva metodología que se utilizó para la elaboración del ITTP, y se presentan los resultados del relevamiento 2018, tanto a nivel general como desagregado por provincia, señalando los grandes cambios observados en las prácticas de transparencia.

Hacia un nuevo ITPP. La oportunidad de actualizar el índice

Existen varios motivos que justifican actualizar la metodología del ITPP a partir de esta edición. En primer lugar, en el contexto de nuevos acuerdos entre Nación y Provincias sobre la distribución federal de recursos fiscales, se actualizó la LRF a principios de 2018 por medio

¿Qué es la transparencia fiscal activa?

¹ A modo de ejemplo, para el año 2017 el Mensaje del Proyecto de Presupuesto Nacional 2019 estima que las provincias ejecutan 42% del gasto público consolidado.

de la sanción de la Ley N° 27.428. Tal como se mencionó, en el capítulo I de la LRF se señala la importancia de la transparencia activa al fijar obligaciones de publicación para las provincias. Los requerimientos de publicación de información que se fijan en la legislación nacional conforman un piso mínimo de exigencia a la hora de evaluar la transparencia de las prácticas presupuestarias de las provincias. En este sentido, la modificación reciente de la LRF constituye un nuevo estándar.

En particular, esta ley modificó los siguientes requerimientos:

1. Amplió la cobertura exigida a los Presupuestos Provinciales: se requiere que los presupuestos incluyan los flujos financieros correspondientes a fondos fiduciarios, así como las erogaciones asociadas a las instituciones de la seguridad social (Art. 3).

2. Aumentó el requisito de detalle en las proyecciones plurianuales: las provincias deben informar (i) proyectos de obra nuevos y en ejecución con efectos plurianuales; (ii) programación completa de operaciones de crédito y desembolsos previstos con organismos multilaterales; (iii) stock de deuda pública (además de las proyecciones de vencimientos ya exigidas) (Art. 6).

3. Agregó obligaciones de publicación: las provincias deben publicar de forma *online* la Cuenta de Inversión, y los informes de gasto (base devengado) detallando el mismo por finalidad y función (Art. 7).

En segundo lugar la reforma del ITPP apunta a actualizar la noción de “buenas prácticas” de transparencia aceptadas a nivel internacional. Para ello, se toman como referencia el Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el manual asociado (FMI, 2014; 2018), y las pautas del programa *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA 2016)². Que la frontera de “buenas prácticas” de transparencia en el ámbito internacional se desplace, vuelve deseable que el estándar del ITPP se mueva en consecuencia, en tanto es un producto que busca tener efectos de “derrame” sobre el nivel de transparencia subnacional.

La OECD (2017) observa que con el correr de los años la noción de transparencia fiscal se ha utilizado para subsumir una gran cantidad de dimensiones y tópicos que, si bien están interrelacionados, van más allá de la mera disponibilidad de información. Estas dimensiones abarcan: (i) la elaboración de documentos presupuestarios y fiscales completos, confiables, oportunos, y consistentes, que efectivamente cumplen su rol como herramientas de planificación y gestión de políticas; (ii) la calidad de los organismos y las normativas relacionadas al análisis y control presupuestario; (iii) la apertura de información para el público no especializado y la ampliación

de espacios para la participación ciudadana; (iv) el análisis, manejo y divulgación de información relativa a riesgos fiscales; (v) la promoción de mecanismos de contratación de obras y servicios más abiertos y competitivos que fortalezcan prácticas limpias (íntegras) entre el sector privado y el sector público, entre otras.

La transparencia, en última instancia, busca mejorar la calidad de las políticas públicas y del presupuesto como principal instrumento rector, promover una mejor rendición de cuentas, y afianzar la confianza de la sociedad en el proceso de asignación. Por ende, resulta lógico que las dimensiones que menciona la OECD (2017) hayan sido integradas bajo el marco del concepto de transparencia fiscal.

Finalmente, cabe destacar que el propio Ministerio de Hacienda de la Nación implementa mejoras en sus prácticas, por lo que resulta lógico actualizar la metodología con la que se realiza el análisis de la esfera subnacional. Aunque está implícito en el diseño del ITPP, el máximo puntaje del índice coincide con las prácticas de la Nación. En este sentido, la actualización de 2018 respeta el principio de “no exigirle a las provincias nada que la Nación no haga”.

Desde 2016 el gobierno nacional ha encarado una agenda de reformas con claro foco en la mejora de la transparencia y las prácticas de gobierno abierto. Esta agenda se plasma en el III Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto³. Asimismo, el proceso de ingreso a la OCDE y el reciente programa *stand-by* con el FMI implican una serie de reformas en términos de la producción de reportes presupuestarios y sus contenidos (por ejemplo, la identificación y medición de riesgos fiscales).

En este marco, la reforma del ITPP supone adoptar nuevos indicadores y modificar ciertas ponderaciones. A la vez, se mantienen un gran número de elementos correspondientes a la estructura anterior con el objetivo de aprovechar la información histórica que ha sido recabada a lo largo de los años.

Proceso de actualización metodológica

Como primer paso en el proceso de actualización del ITPP se hizo una revisión de metodologías internacionales aplicables para medir la transparencia fiscal. Este proceso involucró la revisión de los manuales y metodologías del FMI (2018), el International Budget Partnership (2017) y el programa PEFA (2016). Este proceso culminó en la formulación de una primera versión de la metodología durante septiembre de 2018. Esta metodología fue remitida a expertos en la materia quienes aportaron comentarios y recomendaciones que fueron tomados en cuenta en el desarrollo de la versión final de la metodología.

² El programa PEFA es una iniciativa que apunta a la mejora del presupuesto público como herramienta de gestión y administración financiera.

³ Ver compromisos 5 y 19.

Cambios y continuidades en el ITPP

Durante el mes de octubre se informó a las provincias sobre el cambio de la metodología. Concretamente, el 17 de octubre se remitió una nota a las 24 jurisdicciones con los detalles de la revisión metodológica y el calendario de actividades de relevamiento de información. Además en la semana del 22 al 26 de octubre se tomó contacto con cada una de las jurisdicciones a modo de seguimiento de la nota enviada, entrando en un dialogo con aquellas provincias que formularon consultas de interpretación del procedimiento general y/o de los nuevos indicadores.

El ITPP 2018

El ITPP 2018 asume valores entre 0 y 10 al igual que en la metodología anterior. El índice mide la transparencia presupuestaria en dos dimensiones: la desagregación de la información publicada online y el nivel de rezago con que la misma se publica. El objetivo principal del ITPP es evaluar la disponibilidad, oportuna y de fácil acceso, de información sobre el uso, origen y aplicación de los recursos presupuestarios. Por esta razón, el índice toma en cuenta documentos correspondientes a 2018 y 2017, con la única excepción de las leyes presupuestarias (que incluye también el ejercicio 2016). Adicionalmente, el índice evalúa algunos aspectos relacionados con la calidad y la transparencia en la gestión de las finanzas públicas.

El relevamiento se realizó a través de las páginas web oficiales de los gobiernos provinciales durante el mes de noviembre. Al igual que en las ediciones anteriores, se elige el mes de noviembre considerando que las 24 jurisdicciones ya han dado comienzo al ciclo presupuestario del año próximo (2019 en este caso) que inicia con la elaboración y envío del proyecto de presupuesto a sus respectivas legislaturas.

Hubo dos rondas de relevamiento. La primera se ejecutó del 12 al 16 de noviembre. En la semana siguiente se hizo un seguimiento contactando a aquellas jurisdicciones en las que no se habían encontrado datos del Proyecto de Presupuesto 2019 y la Cuenta de Inversión 2017 indicándoles lo relevado y facilitando que pudieran señalar el sitio donde estaban alojados estos documentos. La segunda ronda de relevamiento se realizó del 28 al 30 de noviembre inclusive.

Los datos que sirven de insumo en la elaboración del ITPP se extrajeron de los sitios de los Ministerios de Economía o Hacienda, Contaduría General de la Provincia, Oficinas de Presupuesto o de portales específicos dedicados a la transparencia presupuestaria. Solamente se considera información admisible para el ITPP aquella que esté publicada de forma *online* en un sitio oficial. El acento en

esta fuente de información se sustenta sobre la base que un elemento central de la transparencia activa es que los datos difundidos sean accesibles para el conjunto de la ciudadanía. Adicionalmente, en esta edición del ITPP se decidió abrir un canal de comunicación con las provincias para que, aquellas reparticiones que así lo creyeran conveniente, pudieran enviar copias de los documentos relevantes para el ITPP indicando el *link* oficial donde se encuentra publicada⁴. La recepción de información por este medio se extendió hasta el viernes 16 de noviembre.

Documentos analizados

Para la asignación de los puntajes en los diversos componentes del ITPP 2018, se revisó la disponibilidad, frecuencia, grado de actualización, fechas de aprobación o presentación, y nivel de desagregación de la siguiente información:

- Leyes presupuestarias de los últimos 3 años (2016, 2017 y 2018) y el proyecto de ley del presupuesto del año entrante (2019).
- Los mensajes de elevación correspondientes al proyecto de presupuesto del año entrante y el presupuesto del año vigente.
- Informes referidos a la ejecución del gasto.
- Estimaciones de gastos tributarios.
- Cuenta de Inversión correspondiente al ejercicio del año fiscal anterior (2017).
- Informes referidos al stock deuda pública provincial y su perfil de vencimientos.
- Información sobre recaudación provincial detallada por impuesto.
- Información sobre las transferencias realizadas a municipios.
- Normativa relacionada a la administración financiera.
- Publicación de un Presupuesto versión "ciudadano".

Estructura del nuevo índice

Tras la actualización metodológica, el ITPP para el año 2018 se estructura en 4 bloques en los que se agrupan los documentos y la información relevada. Esta información requerida (IR) se agrupa en los bloques (i) Presupuesto; (ii) Ejecución y rendición de cuentas; (iii) Recursos; y (iv) Divulgación.

En cuanto al bloque **Presupuesto**, el objetivo es observar la disponibilidad en línea de las leyes de presupuesto de los dos años previos y del presupuesto del año vigente. Por otro lado, como el relevamiento se hace en noviembre, interesa conocer la posibilidad de acceder al Proyecto de Presupuesto del año entrante (2019). En este caso, se observa también la presentación en término del mismo, de acuerdo a los plazos legales establecidos por la provincia. Asimismo, se consulta la existencia

⁴ El objetivo de contar con este canal de comunicación directa ha sido evitar posibles errores al levantar información que si bien puede estar disponible en la web, podría haberse omitido porque no ha sido localizada en el sitio respectivo. El requisito de disponibilidad en Internet sigue estando preservado.

Tabla 1.
Estructura del nuevo ITPP

Bloque	Información requerida (IR)	Puntaje IR	% sobre el total
1. Presupuesto	1.a. Leyes y proyecto de presupuesto	1,60	16%
	1.b. Programación plurianual	0,50	5%
	1.c. Presentación y aprobación del Presupuesto	0,50	5%
	Subtotal bloque	2,60	26%
2. Ejecución y rendición de cuentas	2.a. Informes de gasto y ejecución	2,15	22%
	2.b. Gastos tributarios	0,50	5%
	2.c. Cuenta de inversión	0,75	8%
	Subtotal bloque	3,40	34%
3. Recursos	3.a. Recaudación provincial	1,25	13%
	3.b. Deuda Pública	1,50	15%
	3.c. Transferencias a municipios	0,80	8%
	Subtotal bloque	3,55	36%
4. Divulgación	4.a. Normativa publicada	0,20	2%
	4.b. Presupuesto Ciudadano	0,25	3%
	Subtotal bloque	0,45	5%
TOTAL		10,00	100%

Fuente: Elaboración propia

de informes sobre el presupuesto plurianual, por ejemplo, el cuadro de Ahorro-Inversión y su proyección a futuro.

En materia de **Ejecución y rendición de cuentas**, el interés es destacar los informes de ejecución de gastos del presupuesto en curso, la exposición de los gastos tributarios y la Cuenta de Inversión (el instrumento por excelencia de control de la gestión financiera que realiza el poder ejecutivo). En este caso, la medición del ITPP se refiere a la elevación en fecha de la cuenta del ejercicio del año previo desde el Ejecutivo al Congreso.

El siguiente conjunto se refiere al **financiamiento del presupuesto y la relación con los municipios**: los recursos tributarios, la deuda y la transferencia a los gobiernos municipales. En este bloque no sólo se examina la disponibilidad de los datos, sino que también hay una apreciación sobre la desagregación y oportunidad de la información.

Finalmente, el último bloque, concierne a la **comunicación a la ciudadanía**. Son varias las iniciativas de “presupuesto ciudadano” que han sido puestas en marcha con la finalidad de presentar la información presupuestaria en un formato simplificado⁵. El mismo criterio aplica a la difusión de las principales normas fiscales relativas a la administración financiera y presupuestaria (tales como las leyes permanentes complementarias de Presupuesto, los decretos de distribución y/o modificación de partidas), y aquellas relacionadas con la adhesión y acciones asociadas a la LRF.

Siguiendo el esquema descripto, el ITPP 2018 incorpora una nueva serie de indicadores con respecto a las ediciones anteriores:

1. Programación plurianual: distingue si la práctica de programación plurianual se realiza para el conjunto de gastos contenidos en el presupuesto, o solamente a nivel de los gastos de capital comprometidos (programación de obras en ejecución o con licitaciones adjudicadas).

2. Anticipación en la presentación del Presupuesto: mide el tiempo de anticipación con el que el Poder Ejecutivo presenta el proyecto de Presupuesto ante el Poder Legislativo para su tratamiento y eventual aprobación.

3. Oportunidad en la aprobación del presupuesto: mide si el Legislativo cumple en aprobar el presupuesto antes del cierre del año. Para esto, toma en cuenta los últimos tres presupuestos sancionados, incluyendo el del año vigente.

4. Estimaciones de gastos tributarios: tiene en cuenta si la provincia estima los gastos tributarios y los informa en los mensajes de elevación del Presupuesto. También se considera si los informa en el marco de un reporte específico sobre el tema.

5. Deuda pública: considera si la provincia presenta información sobre su deuda pública actualizada (a menor rezago, mayor puntaje) y detallada focalizando en la disponibilidad de (i) flujos proyectados de interés y amortizaciones, y (ii) detalle de stocks y/o flujos por acreedor y por moneda.

Por otro lado, la nueva estructura del ITPP actualiza las ponderaciones del ITPP anterior en base a 3 criterios. Primero, se privilegian los indicadores referidos a detalle o desagregación

Nuevos indicadores del ITPP

⁵ Se toma como referencia la definición del IBP sobre presupuestos ciudadanos. Ver: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/resources-for-governments/citizens-budgets/>

de la información incrementando su ponderación relativa. Segundo, se uniforman las escalas de puntaje referidas a rezagos en la información publicada, con independencia del tipo de informe o reporte se esté evaluando⁶. Finalmente, se incrementa la ponderación referida a la publicación de la Cuenta de Inversión del ejercicio inmediatamente anterior teniendo en cuenta la importancia central de este documento en la rendición de cuentas.

Los puntajes asociados a cada ítem de la información requerida (IR) en función de la efectiva disponibilidad online, la frecuencia y rezago de publicación, y la desagregación o el detalle de la información reportada se distribuyen como muestra la **Tabla 1**.

La descomposición detallada del ITPP 2018 en función de sus diversos componentes, contemplando la presencia de los informes y documentos mencionados, así como el rezago en su publicación, y el puntaje asignado a los mismos para cada uno de los casos contemplados puede consultarse en el Anexo 1. La metodología de relevamiento y asignación de puntaje de los nuevos indicadores se detallan en el Anexo 2.

Serie de tiempo

El nuevo ITPP contiene elementos que también están presentes en la anterior metodología del Índice. A efectos de permitir apreciar la evolución de la gestión presupuestaria en materia de transparencia a través del tiempo, **se elaboró una serie de tiempo del ITPP que reúne los componentes comunes a la metodología anterior con los respectivos puntajes obtenidos en cada año, pero aplicando la nueva estructura de ponderaciones**. De esta manera queda asegurada la comparabilidad de los datos de la nueva metodología con los recopilados en las ediciones anteriores del ITPP. Bajo esta metodología, la serie de tiempo captura un 84% del puntaje total que se mide bajo la metodología (completa) del ITPP 2018.

Asimismo, el estándar de comparación está referido (normalizado) con respecto al valor de 2013, el primer año de la serie ininterrumpida de mediciones del ITPP. Para elaborar las series temporales se utilizó la información relevada durante los años de elaboración del índice. La finalidad principal es observar la evolución relativa de cada provincia sobre sí misma con relación al punto inicial. Por este motivo, el índice toma el valor 100 para cada una de las provincias en 2013. Cabe aclarar que **la producción de esta serie de tiempo no implica cambio o recalcule alguno en las publicaciones previas del ITPP realizadas hasta 2017, inclusive**, ni tampoco actualización de la

⁶ Como resultado de este segundo criterio, un rezago de 6 meses en la publicación de los informes de gasto implica un puntaje igual que un rezago de la misma duración en la información relativa a endeudamiento público, por ejemplo. En consecuencia, la importancia relativa de las diversas dimensiones de recursos, endeudamiento y gastos relevados se explica en función de los componentes que se refieren al detalle o la desagregación de la información publicada.

información primaria utilizada para las ediciones anteriores. El único objetivo de la serie de tiempo es contar con una medición homogénea con los criterios de 2018 para realizar análisis sobre la evolución del grado de transparencia desde la primera medición del ITPP.

La serie provista bajo esta metodología permite analizar la evolución de cada provincia en el tiempo pero no está diseñada para realizar comparaciones entre provincias a lo largo del tiempo. En este sentido, la normalización habilita el análisis de la evolución del grado de transparencia fiscal de cada jurisdicción solo con respecto a sí misma.

La evolución de la transparencia fiscal: 2013-2018⁷

Los resultados del ITPP muestran una mejora apreciable en el nivel general de transparencia presupuestaria durante el período observado.

Al analizar los valores promedio de la serie de tiempo construida con los datos relevados entre 2013 y la presente edición, se aprecia un aumento significativo “punta a punta”, con saltos muy relevantes en los últimos 2 años: entre 2016 y 2018 el grado medio de transparencia fiscal de las jurisdicciones provinciales aumenta en más de un 25% siendo que en el período 2013-2015 solo había aumentado en un 7% (**Gráfico 1**). En el Anexo 3 se presentan las series de tiempo del ITPP para las 24 jurisdicciones y el conjunto agregado, cubriendo el período 2013-2018.

Siguiendo con la tendencia destacada en el informe del ITPP 2017 (Agosto y Carreras Mayer, 2018), se observa que esta mejora en el nivel de transparencia general se combina con una reducción sostenida de la dispersión en los puntajes de las 24 jurisdicciones: a partir del año 2016 el desvío estándar de los puntajes provinciales disminuye año a año. En otras palabras, no solo mejora la transparencia en promedio, sino que las provincias se vuelven más homogéneas en este aspecto de su política fiscal.

Esta tendencia general en la serie de tiempo del ITPP refleja un conjunto de trayectorias provinciales diversas. Para analizar esta dinámica de forma estilizada podemos distinguir cuatro casos de interés dividiendo a las jurisdicciones en función del puntaje inicial del año 2013 (es decir, su punto de partida) y la variación acumulada en el período 2013-2018 (es decir, su esfuerzo de mejora en su transparencia activa). Esto permite agrupar entre provincias con puntaje inicial elevado o bajo, y una evolución o mejora en el ITPP importante o leve, siendo que este último aspecto agrupa también dinámicas de estancamiento o incluso desmejora.

⁷ Esta sección se elabora sobre la base de la serie de tiempo del ITPP que utiliza la estructura de ponderaciones del ITPP 2018 y los componentes comunes a la nueva y vieja metodología de medición. Ver sección “Serie de tiempo” en el apartado anterior.

Gráfico 1.
Serie de tiempo del ITPP (2013-2018)

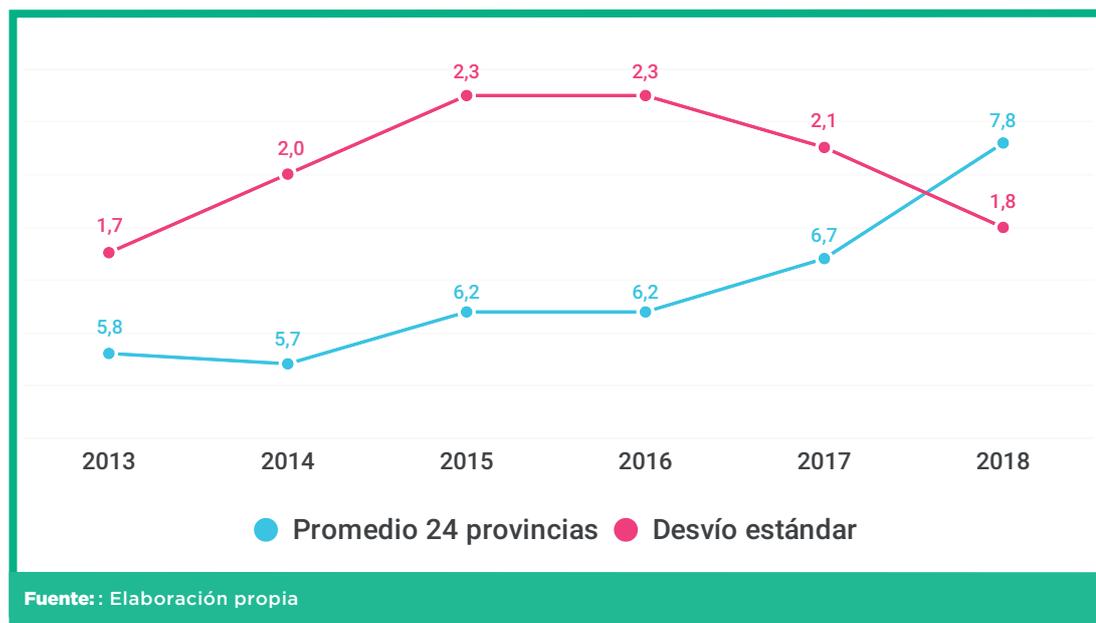
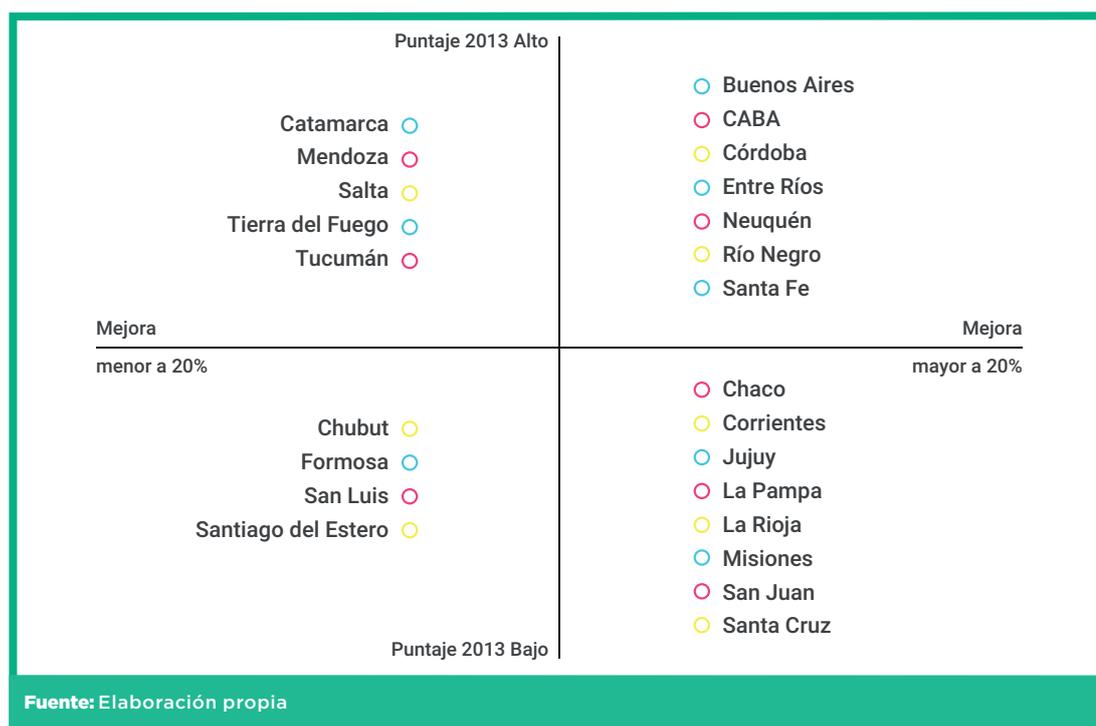


Gráfico 2.
Trayectorias estilizadas por provincia en la serie de tiempo del ITPP (2013-2018)



Para operativizar los cuatro casos que resultan de combinar ambas dimensiones (puntaje inicial y variación acumulada), se define que un puntaje inicial alto (bajo) corresponde a aquellas provincias que se encuentran por encima (debajo) de la nota mediana registrada para el año 2013 bajo la metodología de la serie de tiempo. Por su parte, se define que un crecimiento o mejora importante en el ITPP debe acumular una variación de al menos un 20% en el período, lo que sería consistente con un incremento de al menos 1,25 puntos en la nota mediana⁸.

Este grado de aumento es inferior al aumento promedio de 35.3% observado durante el período de referencia. Se fija este umbral de cambio ya que se considera que un cambio de esta magnitud, dada la estructura de ponderaciones del ITPP, implica que la provincia mejora sensiblemente en sus rezagos de publicación y/o incrementa el detalle de información disponible. Adicionalmente, este criterio de aumento es consistente con las posibilidades de crecimiento que tienen las provincias con notas más elevadas en 2013, teniendo en cuenta que el ITPP, por construcción, tiene un puntaje máximo que constituye un “techo” al crecimiento.

⁸ O lo que es equivalente a pedir un desempeño de al menos un 60% del cambio en la nota media del conjunto de las provincias.

Tabla 2.
Resultado general promedio del ITPP (2018)

Bloque	Máximo posible	Promedio ITPP 2018	% alcance promedio
1. Presupuesto	2,60	2,0	77%
2. Ejecución y rendición de cuentas	3,40	2,3	67%
3. Recursos	3,55	2,9	82%
4. Divulgación	0,45	0,3	64%
Total	10,0	7,5	

Fuente: Elaboración propia.
Nota: Los totales pueden diferir de la suma de los componentes debido al redondeo de las cifras.

El **Gráfico 2** reporta los resultados de agrupar la trayectoria de las provincias bajo estos cuatro casos. Así podemos observar que más de la mitad de las provincias (15 casos) muestran un aumento mayor al 20% en la serie de tiempo del ITPP, siete de las cuales parten de una nota inicial elevada, mientras que las ocho restantes parten de una nota inicial baja. El aumento en las provincias que tienen una nota inicial baja es más pronunciado que en sus pares de nota inicial elevada. Esta tendencia convergente está por detrás de la mayor homogeneidad que se desprendía al analizar la evolución del desvío estándar en los puntajes de la serie de tiempo.

Por su parte, en el caso de las provincias con aumentos inferiores al 20% (9 casos) se observa un comportamiento diferenciado entre las provincias con puntaje inicial elevado y aquellas de bajo puntaje en el año 2013 (ver Anexo 3). En el caso de las 5 provincias de alto puntaje, casi todas tienden a aumentar. También es destacable el caso de las 8 provincias (cuadrante inferior derecho) que partiendo de bajos niveles en 2013 logran importantes mejoras de sus registros. Estos casos son los que explican la tendencia a la mayor homogeneidad que se observa cuando se analiza el desempeño general de la serie de tiempo del ITPP (**Gráfico 1**). En cambio, se constata también que otras cuatro provincias de bajo puntaje inicial (cuadrante inferior izquierdo) no muestran signos de progreso en materia de transparencia fiscal según la mide el índice. Es importante destacar que las provincias de cada grupo fueron listadas en orden alfabético por lo que la ubicación dentro de cada grupo no refleja ningún aspecto de desempeño.

El nivel de transparencia en 2018

En esta sección se reportan los resultados de la medición del ITPP 2018 usando la nueva metodología que incluye los nuevos indicadores (Anexo 2).

El puntaje medio de las provincias se ubica

en 7.5 puntos en la escala máxima de 10 que fija el ITPP 2018. Cuando se desglosa esta nota en los principales bloques del índice destacados en la sección anterior, se observa que los mayores “esfuerzos” de transparencia se asocian a la información fiscal referida a recursos (recaudación, deuda pública, transferencias a municipios) y presupuesto (publicación de leyes y proyectos, prácticas de programación y demoras en presentación y aprobación). Estos dos bloques registran un nivel de cumplimiento por encima del 75% (**Tabla 2**)⁹.

El **Gráfico 3** centra el análisis en los tres bloques principales del ITPP: (i) presupuesto, (ii) ejecución y rendición de cuentas, y (iii) recursos. Cada vértice del triángulo representa el máximo puntaje posible en cada bloque. En consecuencia, el área del triángulo simboliza el máximo puntaje posible si se obtiene el puntaje ideal en cada uno de estos 3 bloques.

El gráfico representa simultáneamente el desempeño promedio de las 24 provincias (en gris), el de las cinco provincias con índices más altos (en azul), y las cinco jurisdicciones con menor puntaje (en rosa), en cada uno de estos 3 bloques. Al igual que cuando se analizó la evolución temporal de la transparencia, el comportamiento promedio de las provincias esconde un elevado grado de heterogeneidad. Las provincias de más alto puntaje tienen un desempeño superior a la media en todos los bloques, y no se aprecia un sesgo en ningún bloque. Por su parte, las provincias con menor puntaje tienen un desempeño insatisfactorio en todas las categorías, si bien se aprecia que este bajo desempeño se acentúa en el caso de la información relativa a ejecución y rendición de cuentas.

La **Tabla 3** presenta los puntajes por provincia del ITPP 2018 (en orden alfabético), mientras que en el Anexo 4 se presentan gráficos comparando el desempeño de cada provincia en los 3 bloques principales del ITPP contra la media de las provincias. La interpretación de estos datos es idéntica a la del **Gráfico 3**. El análisis de cualquiera de estos casos

⁹ El nivel de cumplimiento es definido como la razón entre el puntaje promedio observado y el máximo posible alcanzable de acuerdo a la estructura del ITPP.

Gráfico 3.

Desempeño de las provincias en los bloques de presupuesto, recursos y ejecución del ITPP (2018)

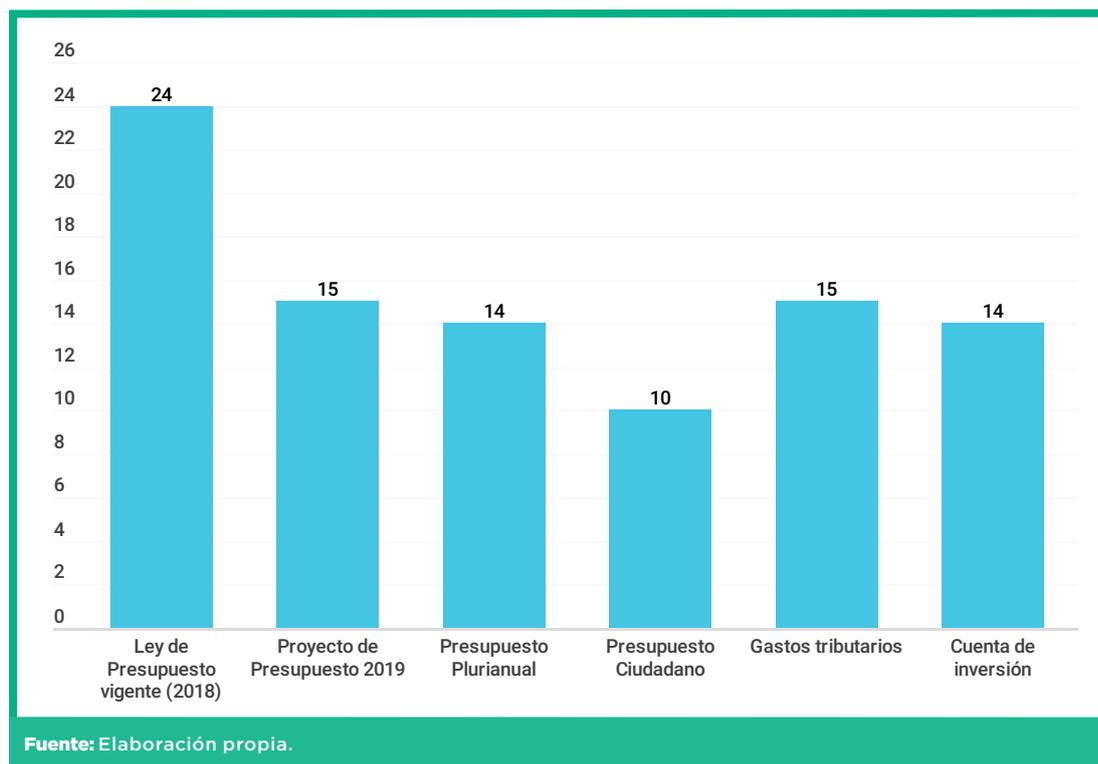
**Tabla 3.**

Puntaje del ITPP por provincia (2018)

Provincia	Puntaje
Buenos Aires	9,05
CABA	9,50
Catamarca	7,70
Chaco	9,50
Chubut	4,20
Córdoba	9,90
Corrientes	6,90
Entre Ríos	9,65
Formosa	6,55
Jujuy	7,30
La Pampa	7,55
La Rioja	6,05
Mendoza	8,40
Misiones	6,90
Neuquén	9,20
Río Negro	8,40
Salta	7,50
San Juan	8,70
San Luis	3,00
Santa Cruz	6,40
Santa Fe	9,55
Santiago del Estero	5,00
Tierra del Fuego	8,90
Tucumán	5,25
Promedio 24 Jurisdicciones	7,54

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 4.
Cantidad de provincias que publican documentos (2018)



individuales permite observar en qué bloques cada provincia presenta un desempeño superior o inferior a la media. Adicionalmente, muestra el espacio de mejora que cada provincia tiene en cada una de estas dimensiones. Por su parte, el Anexo 5 presenta los puntajes detallados por provincia desagregados según la estructura de la **Tabla 1**.

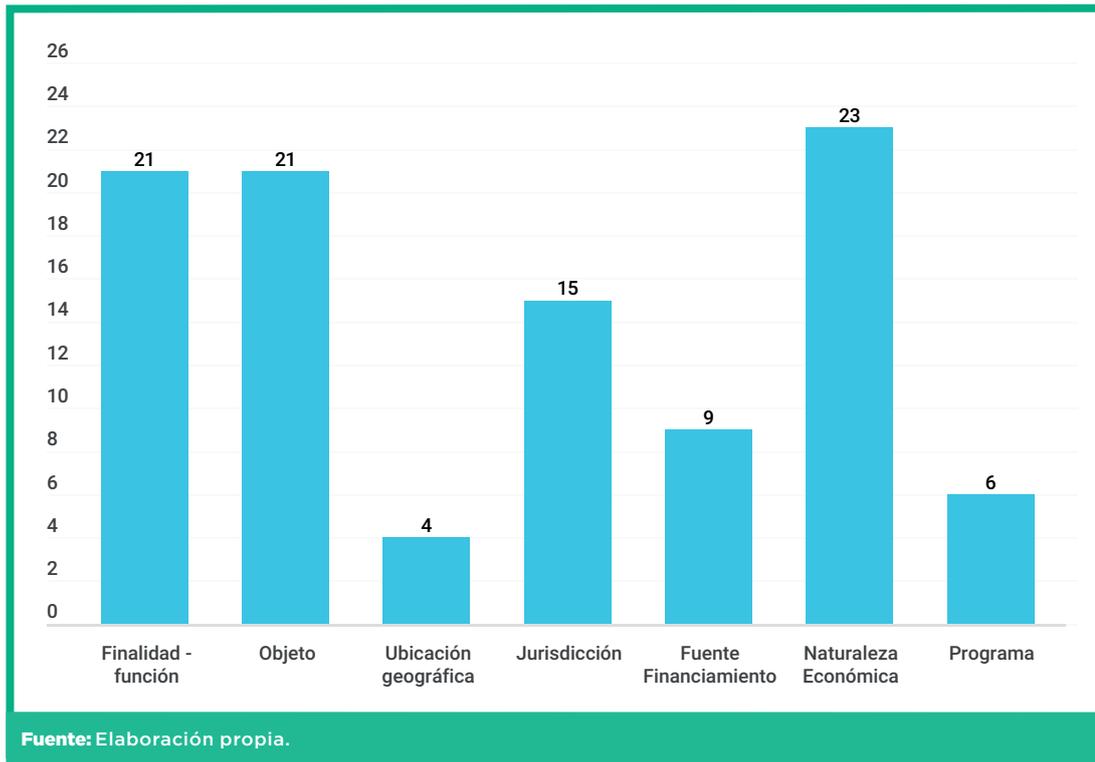
Catorce provincias están por encima de la media (7,5 puntos) y su desempeño es sumamente homogéneo en los cuatro bloques del ITPP 2018, es decir, hay poca dispersión relativa entre sus puntajes (Anexo 5). Así, por ejemplo, si se compara Neuquén o Tierra del Fuego (cuyos puntajes son superiores a la media, pero no los más altos) con Santa Fe o Entre Ríos (cuyos puntajes son los más altos entre todas las jurisdicciones), las diferencias no son tan marcadas.

En el caso de las diez provincias con prácticas de transparencia fiscal por debajo de la media el panorama es bien diferente. Entre ellas, la dispersión es mucho más elevada lo que da cuenta de un mayor grado de heterogeneidad. Las provincias con los puntajes más bajos (Chubut, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán) presentan un pobre desempeño en casi todas las dimensiones relevadas. En cambio, las seis restantes presentan algún bloque con bajo puntaje y los otros en la media o incluso por encima (por ejemplo, casos como el de Salta, Jujuy o Misiones).

Publicación de documentos clave en 2018

Analizando el ITPP 2018 de forma transversal, se puede analizar el nivel de publicación entre las provincias de los principales documentos e informes vinculados a temas presupuestarios (**Gráfico 4**). En este sentido, la ley de presupuesto vigente (2018) es publicada por todas las jurisdicciones. Por su parte, en oportunidad del cierre del relevamiento a fines de noviembre, el proyecto de ley de presupuesto para 2019 estaba publicado por 15 de las 24 provincias. En comparación al año anterior, hubo un incremento significativo en la publicación de este documento, siendo que en 2017 el proyecto de presupuesto del año entrante había sido publicado solo por ocho jurisdicciones. En línea semejante, se registra un aumento en la confección y publicación de presupuestos plurianuales: en 2018, 14 provincias publicaron esta información mientras que en 2017 solo se halló para 11 provincias, y en 2016 sólo estaba disponible en 8 casos.

En referencia a la aprobación en tiempo y forma de los presupuestos, y siguiendo la metodología planteada en el Anexo 2, se revisaron las fechas de aprobación de los últimos tres presupuestos. Esto incluye también el Presupuesto 2019 en caso que hubiera sido aprobado al momento del relevamiento. De esto surge que la gran mayoría de las legisla-



turas provinciales logró sancionar el Presupuesto antes del comienzo de ejercicio: solo 6 provincias aprobaron presupuestos fuera de término. Un hecho saliente que surge de los datos recolectados en el ITPP 2018 es que una gran parte de estos casos irregulares se corresponde con la sanción del presupuesto 2016, que se da en un año electoral en el que se produjeron varios cambios de gobierno.

Merece ser destacado el cambio en la confección y publicación de documentos ciudadanos relativos a los presupuestos provinciales. Hasta el año 2017 solo dos provincias habían avanzado en esta práctica (CABA y Córdoba). En el relevamiento del ITPP 2018 se detectaron ocho provincias adicionales que han avanzado en prácticas de difusión de este estilo: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Jujuy, San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego.

La Cuenta de Inversión, tal vez el principal documento relativo a la ejecución y efectiva utilización de los recursos públicos, es publicada por 14 jurisdicciones. En este caso, el aumento con respecto a 2017 es menos significativo que en otros documentos de importancia: el año pasado solo 13 provincias tenían publicada la rendición final de cuentas del ejercicio anterior al momento del relevamiento.

Finalmente, la mayoría de las provincias reporta los gastos realizados haciendo uso de los clasificadores según finalidad-función, objeto y naturaleza económica, todas ellas requeridas

por la LRF¹⁰. Por el contrario, el reporte de gastos por programa presupuestario o ubicación geográfica resulta mucho menos extendido (**Gráfico 5**)¹¹. Esta diferencia en la variedad y cantidad de clasificadores de gasto utilizados por las provincias refleja en última instancia una capacidad muy desigual de dar detalle sobre el destino de los fondos públicos, en términos de en qué, quién, para qué, dónde, con qué financiamiento y en el marco de qué política o programa de gobierno se ejecutan los gastos. En este sentido, el **Gráfico 5** da cuenta de que son pocas las jurisdicciones que ofrecen un desglose completo de su gasto bajo todas estas dimensiones.

Comentarios finales

La elaboración del ITPP 2018 contiene una actualización metodológica del Índice. Esta revisión estuvo motivada por cambios en los marcos normativos –la nueva legislación sobre responsabilidad fiscal–, las iniciativas impulsadas por

¹⁰ Estas clasificaciones caracterizan el gasto en términos de qué bienes o servicios adquiere el Estado (objeto), para cumplir con qué fin o función que se persigue (finalidad-función), y si estos gastos son de carácter corriente o de capital (naturaleza económica).

¹¹ La clasificación por programas es una condición necesaria, pero no suficiente, para la aplicación de la técnica del presupuesto por programas, que busca vincular las variables financieras (crédito presupuestario) con las reales (recursos físicos y productos). Con el presupuesto por programas se busca asignar recursos y delimitar actividades que, de realizarse correctamente, permiten alcanzar los objetivos trazados en el programa.

el gobierno nacional que han tenido también reflejo en las provincias, así como nuevos elementos que aporta la literatura internacional de referencia. El objetivo final de esta actualización es mejorar la capacidad del ITPP de monitorear adecuadamente la evolución del grado de transparencia activa de los gobiernos subnacionales en lo relacionado a su política fiscal.

La revisión realizada llevó a aplicar nuevas ponderaciones e incorporar nuevos componentes al ITPP. Principalmente, aquellos referidos a la disponibilidad de la información del Presupuesto, los gastos tributarios y la deuda pública. No obstante esta reforma, la metodología aplicada permite usar los relevamientos anteriores del ITPP, dado que es posible reconstruir más de un 80% del actual índice cuando se generan las series de tiempo correspondientes. De esta forma, se puede observar el desempeño de las jurisdicciones provinciales para el período en el cual están disponibles los datos (2013-2018).

En cuanto a los resultados, un primer hallazgo destacable es la mejora del índice en el conjunto de las 24 jurisdicciones entre 2013 y 2018: el puntaje promedio pasó de 5,8 a 7,8, acompañado por una menor dispersión de los puntajes individuales. Hay 15 jurisdicciones que exhiben una mejora superior al 20% del puntaje que habían obtenido en 2013. De este conjunto, 8 provincias se encontraban por debajo del valor de la mediana del índice en 2013. Por otro lado, solamente 4 provincias (Chubut, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán) exhiben una trayectoria de estancamiento o escasa mejora además de encontrarse entre los registros más bajos del conjunto.

El progreso que evidencian los datos agregados también se ve en algunos de los indicadores del índice. Por ejemplo, la gran mayoría de las jurisdicciones logró aprobar los presupuestos

anuales dentro de los términos previstos por la legislación. Las excepciones se limitan a seis casos durante 2016, en el marco de los cambios de administración que siguieron a las elecciones del año previo. Agregado a esto, la publicación de presupuestos ciudadanos se volvió una práctica más frecuente: actualmente diez provincias ofrecen esta información, mientras que en 2017 sólo dos lo hacían.

De los resultados del ITPP 2018 surge también dónde cabe concentrar la atención a la hora de realizar esfuerzos adicionales. La medición realizada indica que es el terreno de la ejecución y rendición de cuentas: en 2018 solamente 14 provincias habían publicado la Cuenta de Inversión del año previo. Asimismo, hay una elevada desigualdad en términos de las clasificaciones de gasto utilizadas por las diversas jurisdicciones. Aquí también hay una oportunidad de mejora que permitiría fortalecer la rendición de cuentas y la evaluación ex post de la ejecución, al dar un detalle más rico y profundo sobre el destino de los fondos públicos.

Las provincias son responsables de la provisión pública de servicios esenciales para la sociedad tales como educación, salud, y seguridad. Mejorar la transparencia presupuestaria es una cuestión fundamental para que la ciudadanía pueda controlar y evaluar la gestión del gobierno en estas áreas. Al fortalecer los procesos de rendición de cuentas y otorgar mayores oportunidades de participación en el debate público, las mejoras en las prácticas de transparencia activa contribuyen a democratizar e incrementar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos. El aumento de la transparencia es un mecanismo para fortalecer el proceso de presupuesto en todas sus etapas, lo que contribuye a generar mayores capacidades estatales de planificación y control.

Agosto, W. y Carreras Mayer, P. (2018). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2017. *Documento de Políticas Públicas/Análisis N°198*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.

Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R. y Stein, E. (1999). Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of development Economics* 59 (2). Elsevier: 253-73.

Alt, J. E., y Dreyer Lassen, D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review* 50 (6). Elsevier: 1403-39.

FMI (2014). *The Fiscal Transparency Code*. Disponible en: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

FMI (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. Disponible en: http://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf.

International Budget Partnership (2017). *Open Budget Survey 2017 Methodology*. Disponible en: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-methodology-english.pdf>.

PEFA (2016). *Marco de referencia para la evaluación de la gestión de las Finanzas Públicas*. Washington D.C.

Detalle de puntajes, indicadores y estructura de ponderaciones del ITPP 2018

Bloque	Información Requerida	Ponderación general	Criterios evaluados	Detalle	Ponderación
1. Presupuesto	1.a. Leyes y proyecto de Presupuesto	1,60	Leyes sancionadas	Año fiscal - 2016	0,20
				Año fiscal - 2017	0,30
			Proyecto presentado	Año fiscal - 2018	0,50
				Año fiscal - 2019	0,60
	1.b. Programación plurianual	0,50	Tipo de programación	Presupuesto plurianual	0,50
				Solo programación plurianual en gastos de capital	0,25
	1.c. Presentación y aprobación del Presupuesto	0,50	Anticipación en la presentación del presupuesto (proyecto año entrante y presupuesto vigente)	(i) Al menos 2 meses antes del cierre de ejercicio	0,25
				(ii) Al menos 1 mes antes del cierre de ejercicio	0,15
				(iii) Desempeño insuficiente a (ii)	0,00
				(i) Sanción del presupuesto antes de inicio de año en los 3 casos	0,25
Oportunidad en la aprobación (3 últimos presupuestos, incluyendo el del año en curso)				(ii) Sanción antes de inicio de año en 2 casos	0,15
(iii) Desempeño insuficiente a (ii)				0,00	
2. Ejecución y rendición de cuentas	2.a. Informes de gasto y ejecución	2,15	Rezago	3 meses o menos	0,50
				entre 4 y 6 meses	0,30
				entre 7 y 9 meses	0,20
				Más de 9 meses	0,10
			Frecuencia de informes	Mensual	0,60
				Trimestral	0,40
				Anual	0,10
				Finalidad - función	0,20
			Clasificaciones de gasto reportadas	Objeto	0,20
				Ubicación geográfica	0,05
				Jurisdicción	0,20
				Fuente Financiamiento	0,05
	Naturaleza Económica	0,05			
Programa	0,30				
2.b. Gastos tributarios	0,50	Detalle reportado	Gasto tributario total	0,25	
			Detalle por principales impuestos	0,25	
2.c. Cuenta de Inversión	0,75	Publica un informe de rendición de cuentas de cierre de ejercicio, referido al año fiscal inmediato anterior		0,75	
3. Recursos	3.a. Recaudación	1,25	Rezago	3 meses o menos	0,50
				de 4 a 6 meses	0,30
				de 7 a 9 meses	0,20
			Desagregación	Más de 9 meses	0,10
				Por impuesto	0,75
	3.b. Deuda Pública	1,50	Rezago	3 meses o menos	0,50
				de 4 a 6 meses	0,30
				de 7 a 9 meses	0,20
			Detalle reportado	Más de 9 meses	0,10
				Perfil de servicios (capital e intereses)	0,30
				Detalle por acreedor	0,40
3.c. Transferencias a Municipios	0,80	Rezago	Detalle por moneda	0,30	
			3 meses o menos	0,50	
			de 4 a 6 meses	0,30	
		Desagregación	de 7 a 9 meses	0,20	
			Más de 9 meses	0,10	
			Por Municipio	0,30	
4. Divulgación	4.a. Normativa	0,20	Publica la normativa	Leyes, decretos y resoluciones presupuestarias	0,20
	4.b. Presupuesto Ciudadano	0,25	Publica un presupuesto ciudadano		0,25
Totales		10,00			10,00

Nuevos indicadores del ITPP 2018

Esta edición del ITPP incorpora una nueva serie de indicadores con respecto a las ediciones anteriores, cuya metodología de relevamiento y elaboración se detallan a continuación.

1. Programación plurianual

El ITPP 2018 otorga puntos si la provincia elabora presupuestos plurianuales, distinguiendo si la práctica de programación plurianual se realiza a nivel general (i.e. para el conjunto de gastos contenidos en el presupuesto), o solamente a nivel de los gastos de capital comprometidos (programación de obras en ejecución o con licitaciones adjudicadas). En este último caso la provincia solo obtiene un 50% (0,25 puntos) de los puntos totales correspondientes a este indicador (0,5 puntos).

El documento de referencia es el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto del año entrante o, en su defecto, el Mensaje del Presupuesto del año en curso.

2. Anticipación en la presentación del Presupuesto

En línea con la metodología PEFA, el ITPP 2018 evalúa la integración del Ejecutivo con el Legislativo en el proceso presupuestario. En particular, para que el Legislativo cumpla con su función de debatir el proyecto del Ejecutivo e introducir cambios en su formulación se requiere que haya tiempo entre la presentación y la fecha límite (razonable) en la que el Presupuesto debiera ser aprobado (i.e. el inicio del nuevo ejercicio fiscal).

De esta forma, se propone medir la anticipación con la que el Ejecutivo remite el proyecto de presupuesto para su tratamiento legislativo considerando 3 escenarios posibles. De acuerdo al escenario donde la provincia se sitúe resulta el puntaje total obtenido (**Tabla 4**).

Para esto, se toman en cuenta el envío del Presupuesto vigente y del Proyecto de Presupuesto para el año siguiente (2019 en este caso). El tiempo de anticipación considerado para la asignación del puntaje surgirá de aquel documento que haya sido entregado con menor anticipación. De no contarse con alguno de los documentos (online) al momento del relevamiento se asigna el escenario 3 por defecto. El puntaje se asigna considerando meses "estándar" de 30 días.

3. Oportunidad en la aprobación del presupuesto:

De manera análoga al caso anterior, el ITPP 2018 verifica si la legislatura provincial aprueba

en tiempo y forma el presupuesto (antes del comienzo del año fiscal). Para el normal funcionamiento de la Administración resulta clave que la aprobación del presupuesto se dé con anterioridad a este momento del tiempo.

Se propone medir si el Legislativo cumple en aprobar el presupuesto antes del cierre del año. Para esto, se toman en cuenta los últimos 3 presupuestos sancionados, incluyendo el del año vigente. El puntaje total se asigna de acuerdo con la **Tabla 5**.

De no estar publicada alguna de las leyes necesarias para calcular este indicador se considera, solo a los efectos del cálculo, como si ese Presupuesto no hubiera sido sancionado en tiempo y forma.

4. Estimaciones de gastos tributarios

En el ITPP 2018 se indica si la provincia realiza estimaciones de gastos tributarios y los informa en los mensajes de elevación de Presupuesto (también se considera si los informa en el marco de un reporte específico sobre el tema). El puntaje total correspondiente a gastos tributarios se divide en función del detalle de información ofrecido:

- Se otorga 0,25 puntos si la provincia ofrece información sobre el monto consolidado de gastos tributarios de forma regular en su mensaje de elevación de Presupuesto
- Adicionalmente, se otorgan otros 0,25 puntos si esta estimación reporta un detalle de los gastos tributarios por impuesto teniendo en cuenta las normas que dan origen a esta pérdida de recursos (exenciones, alícuotas reducidas, regímenes de promoción económica, etc.).

Para realizar la medición se toma como referencia el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto del año entrante o, en su defecto, el Mensaje del Presupuesto del año en curso. Si la provincia cuenta con informes específicos sobre gastos tributarios estos son tomados en consideración para este indicador en la medida que su antigüedad no sea superior a los 2 años.

5. Deuda pública

En el ITPP 2018 se puntúa a la provincia cuando presenta información sobre deuda pública (i) actualizada (a menor rezago, mayor puntaje), (ii) en función del grado de detalle de la información reportada. En relación con esto último, se analiza si la provincia publica: información sobre flujos de interés y amortizaciones, detalle (de stocks y/o flujos) por acreedor, y un detalle (de stocks y/o flujos) por moneda.

Tabla 4.
Asignación por anticipación en presentación del Presupuesto

Escenario	Puntaje indicador
1. El Ejecutivo presenta el proyecto al Legislativo al menos 2 meses antes del cierre de ejercicio	0.25
2. El Ejecutivo presenta el proyecto al Legislativo al menos 1 mes antes del cierre de ejercicio	0.15
3. El desempeño es inferior al caso 2	0

Tabla 5.
Asignación por oportunidad en aprobación del Presupuesto

Escenario	Puntaje indicador
1. El Legislativo sanciona el Presupuesto antes del inicio del año fiscal en los 3 ejercicios de referencia	0.25
2. El Legislativo sanciona el Presupuesto antes del inicio del año fiscal en 2 de los 3 ejercicios de referencia	0.15
3. El desempeño es inferior al caso 2	0

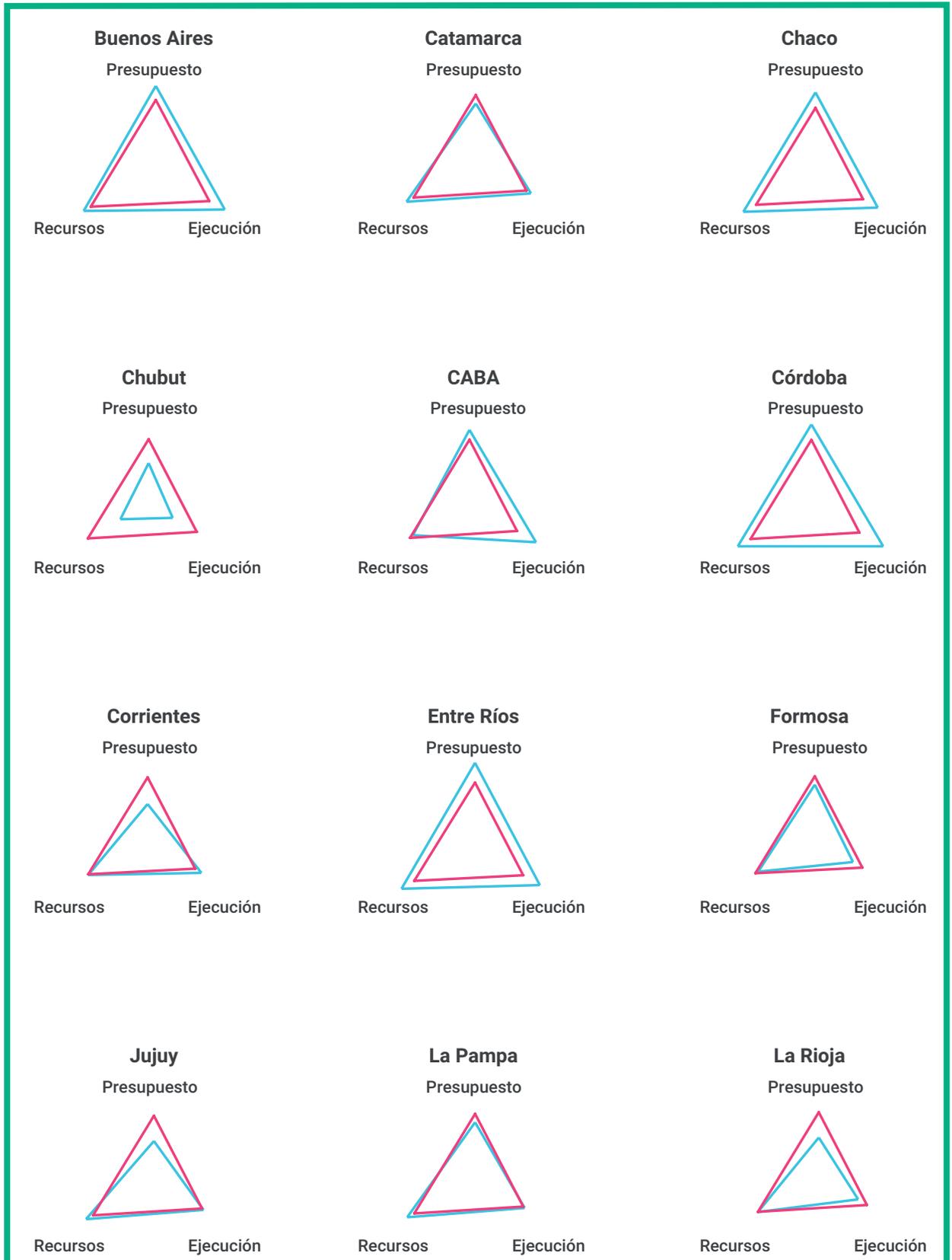
Serie de tiempo del ITPP, general y por provincia (2013-2018)

Provincia	Índice Serie de Tiempo					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Buenos Aires	100	116	111	122	122	124
CABA	100	117	104	121	128	128
Catamarca	100	105	107	108	105	120
Chaco	100	98	106	113	151	170
Chubut	100	92	115	90	90	101
Córdoba	100	112	123	119	119	127
Corrientes	100	107	153	162	217	215
Entre Ríos	100	106	119	122	122	129
Formosa	100	112	112	114	110	120
Jujuy	100	100	114	66	159	182
La Pampa	100	100	100	100	178	394
La Rioja	100	70	7	137	130	185
Mendoza	100	51	101	103	103	117
Misiones	100	84	124	69	73	139
Neuquén	100	108	108	122	106	128
Río Negro	100	82	86	106	114	132
Salta	100	96	125	114	108	118
San Juan	100	112	127	132	130	150
San Luis	100	102	83	50	26	56
Santa Cruz	100	118	76	144	241	359
Santa Fe	100	97	102	120	122	135
Santiago del Estero	100	108	113	108	123	101
Tierra del Fuego	100	86	105	81	78	117
Tucumán	100	80	102	87	96	83
Promedio 24 Provincias (puntaje)	5,8	5,7	6,2	6,2	6,7	7,8
Promedio 24 Provincias (Índice)	100	98	107	108	115	135

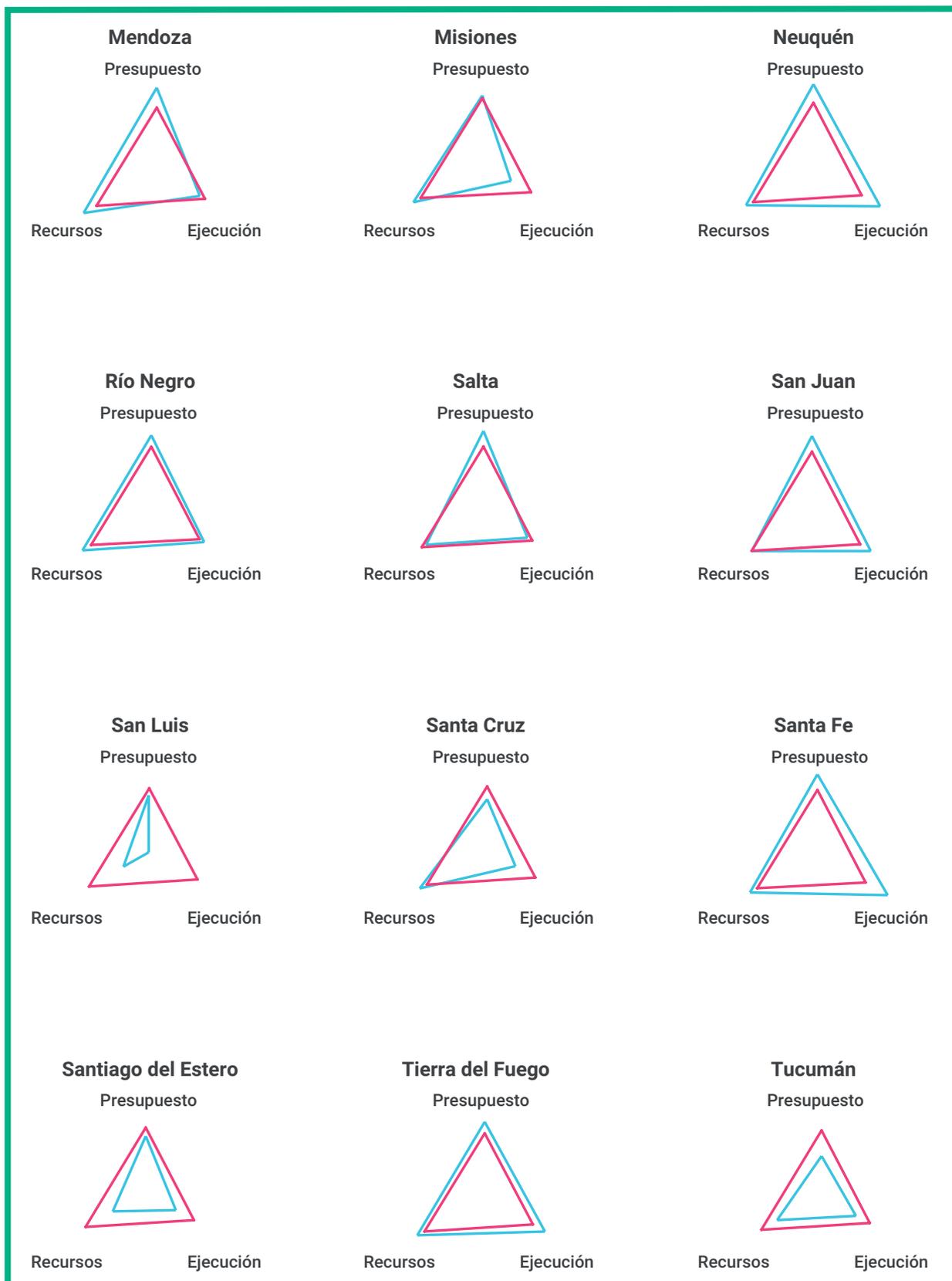
Nota: La evolución general de las 24 jurisdicciones surge de recalcular los puntajes bajo la estructura de ponderaciones del ITPP 2018 usando los indicadores comunes entre la metodología actual y anterior, y calcular una nota promedio. Por su parte, los índices de cada provincia surgen de recalcular los puntajes y luego normalizar el punto de arranque (el año 2013) fijándolo como 100 y referir la evolución posterior a este momento del tiempo. Así, cada serie provincial permite analizar la evolución del nivel de transparencia fiscal de cada provincia en el tiempo pero no permite realizar comparaciones entre jurisdicciones.

Anexo 4

Puntajes comparados en bloques de Presupuesto, Ejecución, y Recursos



Nota: El triángulo rosa refiere al puntaje promedio de las 24 jurisdicciones en cada uno de los 3 bloques (Presupuesto, Ejecución y Rendición de Cuentas, y Recursos) sobre base 10. Esto quiere decir que alcanzar el vértice de la figura implica obtener el máximo puntaje de cada bloque particular. Cada triángulo azul muestra cómo se compara una provincia particular en relación a la media de las jurisdicciones.



Nota: El triángulo rosa refiere al puntaje promedio de las 24 jurisdicciones en cada uno de los 3 bloques (Presupuesto, Ejecución y Rendición de Cuentas, y Recursos) sobre base 10. Esto quiere decir que alcanzar el vértice de la figura implica obtener el máximo puntaje de cada bloque particular. Cada triángulo azul muestra cómo se compara una provincia particular en relación a la media de las jurisdicciones.

Puntaje del ITPP detallado por provincia (2018)

Bloque	Información requerida (IR)	Buenos Aires	Catamarca	Chaco	Chubut	CABA	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja
1. Presupuesto	1.a. Leyes y proyecto de presupuesto	1,6	1,0	1,6	1,0	1,6	1,6	1,0	1,6	1,0	1,0	1,6	1,0
	1.b. Programación plurianual	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0
	1.c. Presentación y aprobación del Presupuesto	0,3	0,3	0,4	0,0	0,5	0,4	0,2	0,5	0,3	0,3	0,2	0,3
	Subtotal bloque	2,4	1,8	2,5	1,3	2,4	2,5	1,2	2,6	1,8	1,3	1,8	1,3
2. Ejecución y rendición de cuentas	2.a. Informes de gasto y ejecución	1,7	1,8	1,8	1,2	2,0	2,2	1,9	1,8	1,4	1,6	1,6	1,4
	2.b. Gastos tributarios	0,5	0,0	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0	0,5
	2.c. Cuenta de inversión	0,8	0,8	0,8	0,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0	0,8	0,8	0,0
	Subtotal bloque	3,0	2,5	3,0	1,2	3,2	3,4	2,6	3,1	1,9	2,4	2,4	1,9
3. Recursos	3.a. Recaudación provincial	1,3	1,3	1,3	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
	3.b. Deuda Pública	1,2	1,2	1,5	0,0	1,5	1,5	1,2	1,5	1,0	1,2	1,2	1,2
	3.c. Transferencias a municipios	0,8	0,8	0,8	0,3	NA	0,8	0,5	0,8	0,5	0,8	0,8	0,5
	Subtotal bloque	3,3	3,3	3,6	1,4	2,8	3,6	3,0	3,6	2,8	3,3	3,3	3,0
4. Divulgación	4.a. Normativa publicada	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0
	4.b. Presupuesto Ciudadano	0,3	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0
	Subtotal bloque	0,5	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	0,5	0,2	0,5	0,2	0,0
Total		9,1	7,7	9,5	4,2	9,5	9,9	6,9	9,7	6,6	7,3	7,6	6,1

Bloque	Información requerida (IR)	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán
1. Presupuesto	1.a. Leyes y proyecto de presupuesto	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,0	1,6	1,6	1,0	1,6	1,0
	1.b. Programación plurianual	0,5	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,0	0,5	0,5	0,3	0,0
	1.c. Presentación y aprobación del Presupuesto	0,5	0,5	0,5	0,3	0,4	0,4	0,3	0,0	0,4	0,3	0,5	0,3
	Subtotal bloque	2,6	2,1	2,6	2,4	2,5	2,5	1,8	1,6	2,5	1,8	2,4	1,3
2. Ejecución y rendición de cuentas	2.a. Informes de gasto y ejecución	1,6	1,4	1,9	1,8	1,6	1,8	0,0	1,4	2,1	1,0	1,9	1,2
	2.b. Gastos tributarios	0,5	0,0	0,5	0,0	0,5	0,3	0,0	0,0	0,5	0,5	0,3	0,5
	2.c. Cuenta de inversión	0,0	0,0	0,8	0,8	0,0	0,8	0,0	0,0	0,8	0,0	0,8	0,0
	Subtotal bloque	2,1	1,4	3,2	2,5	2,1	2,8	0,0	1,4	3,4	1,5	2,9	1,7
3. Recursos	3.a. Recaudación provincial	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,3	1,3	1,3
	3.b. Deuda Pública	1,5	1,2	1,2	1,5	0,7	1,2	0,0	1,2	1,2	1,0	1,2	0,9
	3.c. Transferencias a municipios	0,8	0,8	0,8	0,6	0,8	0,5	0,0	0,8	0,8	0,3	0,8	0,0
	Subtotal bloque	3,6	3,3	3,3	3,4	2,8	3,0	1,3	3,3	3,3	1,6	3,3	2,2
4. Divulgación	4.a. Normativa publicada	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
	4.b. Presupuesto Ciudadano	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
	Subtotal bloque	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,0	0,2	0,5	0,2	0,5	0,2
Total		8,4	6,9	9,2	8,4	7,5	8,7	3,0	6,4	9,6	5,0	8,9	5,3

Nota: Los totales pueden diferir de la suma de los componentes debido al redondeo de las cifras. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, su nota total se calcula sin considerar los indicadores relacionados a Transferencias a municipios, dado que esta información no aplica para su caso. Su puntaje total es re-expresado en base 10 para mantener la comparabilidad.

Acerca de los autores

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

Ricardo Carciofi: investigador principal del programa de Desarrollo Económico. Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), y magíster y doctor en Desarrollo Económico (Universidad de Sussex). Fue subsecretario de Presupuesto (1985-1989) y de Programación del Sector Público (diciembre 1983-1985). Además, fue docente en la cátedra de Finanzas Públicas de la UBA y fue directivo y consultor de organismos internacionales. Se desempeñó como director ejecutivo en el Banco Interamericano de Desarrollo, asesor regional de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y director del Instituto de Integración de América Latina del BID. Actualmente, es investigador invitado del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) de la Universidad de Buenos Aires.

Pablo Carreras Mayer: coordinador del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC. Licenciado y magíster en Economía (Universidad de Buenos Aires). Es profesor en la Maestría en Finanzas (Universidad de Buenos Aires) y el Posgrado de Especialización en Mercado de Capitales (UBA, Merval). Además, es investigador externo del CEDES. Trabajó en el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación entre 2009 y 2015 en temas vinculados a las finanzas públicas, la gestión de la deuda pública y el análisis macroeconómico aplicado. Fue becario de investigación en la UBA en el marco del programa PROASIS.

Alejo Sorrentino: analista del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC. Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Ayudante de cátedra de Macroeconomía II en la Licenciatura en Economía de la Universidad de Buenos Aires.

Los autores agradecen el gran aporte de **Lucía Ribichini**, quién colaboro en la recolección y análisis de toda la información relevada para el ITPP, y a **Martin Rapetti**, por sus valiosos comentarios y sugerencias a versiones previas de este documento. Agradecen también los valiosos comentarios y sugerencias del programa de **Monitoreo y Evaluación de CIPPEC**, **Walter Agosto** (OPC), **Mercedes de los Santos** (Directorio Legislativo), **Carolina Cornejo** (Jefatura de Gabinete), y **Momi Peralta Ramos** (LN Data) en el marco de las tareas de validación y perfeccionamiento de la nueva metodología del ITPP.

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

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

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

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

Si desea citar este documento: Carciofi, R., Carreras Mayer, P. y Sorrentino, A. (enero de 2019). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2018, **Documento de Políticas Públicas/Análisis N°212**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web 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, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Monitoreo y Evaluación, Desarrollo Económico y Ciudades.



@CIPPEC



/cippec.org



/fcippec



www.cippec.org