

Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2019

Ricardo Carciofi | Pablo Carreras Mayer | Alejo Sorrentino

Las provincias ejecutan más del 40% del gasto público del país y son responsables de la provisión pública de servicios esenciales para la sociedad: educación, salud y seguridad. En ese contexto, avanzar en una mayor transparencia presupuestaria es un mecanismo fundamental para lograr un debate más informado sobre las decisiones de gasto y de impuestos y mejorar los procesos de rendición de cuentas.

El Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP) se elabora anualmente desde 2013 con el propósito de medir la cantidad y calidad de la información relacionada con el presupuesto y la política fiscal en general publicada por las 24 provincias de Argentina. El ITPP mide en una escala de puntajes del 0 al 10 la transparencia presupuestaria en base a dos grandes criterios: la disponibilidad y desagregación de información fiscal publicada en internet y el nivel de rezago con que se la publica.

Entre 2013 y 2019 el ITPP muestra una mejora apreciable en el nivel general de transparencia presupuestaria: ha pasado de un puntaje promedio de 5,8 en 2013, a 8 en 2019, según los valores de la serie histórica. La mejora en el nivel de transparencia general se combina con una reducción sostenida de la dispersión en los puntajes de las 24 jurisdicciones.

En cuanto a los resultados del año 2019 y su relación con 2018 se observa que 13 provincias experimentan aumentos en su puntaje, dos conservan los puntajes del año anterior y 9 provincias registran un descenso. El resultado neto es una mejora en el promedio general. Hay dos factores principales a la hora de explicar los cambios de un año a otro: el proyecto de presupuesto 2020 y la cuenta de inversión 2018. A la fecha de recopilación de la información solo 13 provincias habían presentado el proyecto de presupuesto 2020, situación que parece estar asociada a los cambios de administración. El registro del año anterior era de 15 provincias. A su vez, 19 provincias tenían publicada la información de la cuenta de inversión del ejercicio previo (14 en 2018.)

Si bien el índice registra indudables avances, se detectan dos áreas donde es posible mejorar la calidad de la información fiscal: la desagregación sobre la ejecución del gasto y la deuda pública. En términos de las clasificaciones de gasto reportadas se aprecia que la desagregación utilizada en muchos casos es más bien escueta y de actualización esporádica. Respecto de la deuda, no obstante que la gran mayoría de jurisdicciones provee información detallada del stock, son pocas las provincias que presentan los perfiles proyectados de interés y capital a corto y mediano plazo.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC 

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

La disponibilidad de información pública sobre el uso de los recursos fiscales es un ingrediente crítico para alimentar el debate político, la opinión pública en general y las decisiones que se plasman en el presupuesto. Mayor transparencia sobre el origen y la aplicación de los recursos fiscales tiende a fortalecer el diseño y la ejecución de las políticas públicas, lo que redundará en una mejor asignación de los fondos y un uso más prudente de las herramientas de financiamiento. Aumentar la transparencia activa en materia fiscal supone que los gobiernos adopten prácticas que garanticen el derecho de los ciudadanos a conocer los objetivos del presupuesto, qué acciones persiguen los distintos programas y cuál es el financiamiento que aportan los impuestos y la deuda.

El presente documento da a conocer los resultados del Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP) de 2019. El ITPP se elabora anualmente desde 2013 bajo la convicción de que la transparencia fiscal es una cuestión de primera importancia. La elaboración de este indicador tiene como propósito ofrecer una medida sistemática sobre la cantidad y calidad de información relacionada con el presupuesto y la política fiscal en general publicada en internet por las 24 provincias de Argentina. El conocimiento y difusión de estos aspectos es importante al considerar la organización federal de las finanzas públicas del país y el volumen de recursos que se canaliza a través de los gobiernos subnacionales.

En Argentina, una serie de pactos ordenan las relaciones fiscales entre el gobierno nacional y las provincias. En parte, estos acuerdos han suplido la ausencia de un régimen integral de coparticipación federal de impuestos y de las cambiantes competencias de gasto entre distintos niveles de gobierno. En los últimos años, a partir de la modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) ha tomado relevancia como una de las instituciones principales a la hora de coordinar la política fiscal nacional y velar por el cumplimiento de los pactos asumidos. 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 el empleo público, así como la utilización de financiamiento (endeudamiento).

Con 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 ITPP es un aporte independiente pero complementario a las tareas que realiza normalmente el CFRF en el marco de la LRF: busca profundizar sobre las prácticas de transparencia activa a nivel provincial a partir del relevamiento de la información fiscal que publican en internet las 24 jurisdicciones.

Metodología del ITPP¹

El ITPP tiene como objetivo principal evaluar la disponibilidad, oportuna y de fácil acceso, de información sobre el uso, origen y aplicación de los recursos presupuestarios. Para ello fija una escala normalizada de 0 a 10 (el puntaje) que mide la transparencia presupuestaria haciendo uso de dos dimensiones: la disponibilidad y desagregación de información fiscal publicada en internet y el nivel de rezago con que la misma se publica. Dado que la presentación oportuna de información actualizada es uno de los principios centrales de la transparencia presupuestaria (FMI, 2014), el ITPP se basa exclusivamente en documentos correspondientes a los ejercicios 2019 y 2018 (Anexo I). La única excepción a esta regla está en lo relativo a información sobre las leyes presupuestarias. En este caso, el ITPP mide la disponibilidad de las leyes de presupuesto para los ejercicios 2019, 2018 y 2017. Adicionalmente, el índice evalúa algunos aspectos relacionados con la calidad y la transparencia en la gestión de las finanzas públicas.

El relevamiento de la información que nutre al ITPP se realiza a través de las páginas web oficiales de los gobiernos provinciales durante el mes de noviembre de cada año. Se elige el mes de noviembre considerando que las 24 jurisdicciones ya han dado comienzo al ciclo presupuestario del año próximo (2020 en este caso) que inicia con la elaboración y envío del proyecto de presupuesto a sus respectivas legislaturas.

En la elaboración de la edición 2019 hubo dos rondas de relevamiento. La primera se ejecutó del 11 al 15 de noviembre. En la semana siguiente se hizo un seguimiento de aquellas jurisdicciones en las que no se habían encontrado datos del Proyecto de Presupuesto 2019 y la Cuenta de Inversión 2018. A estas jurisdicciones se les envió un correo indicándoles lo relevado y facilitando que pudieran señalar el sitio donde estaban alojados estos documentos. La segunda ronda de relevamiento se realizó del 26 al 29 de noviembre inclusive. De esta forma, el puntaje final del ITPP de cada provincia muestra una "foto" de sus prácticas de transparencia fiscal durante noviembre de 2019.

¹ En la edición 2018 se realizó una actualización metodológica del ITPP. Este documento expone brevemente la metodología actual. Un análisis detallado de estas modificaciones puede encontrarse en Carciofi, Carreras Mayer, & Sorrentino (2019)

Tabla 1.
Estructura del ITPP

Bloque	Documentos e información utilizada	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

Nota: la ponderación de cada bloque y cada componente se definió junto con la metodología actualizada en 2018 (Carciofi, Carreras Mayer, & Sorrentino, 2019).

Los datos que sirven de insumo en la elaboración del ITPP se extrajeron de los sitios de los Ministerios de Economía, Hacienda o Finanzas (dependiendo de la provincia), 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 en un sitio web oficial. Se considera únicamente la información que esté disponible en internet dado que un elemento central de la transparencia activa es que los datos difundidos sean accesibles para el conjunto de la ciudadanía. Entrados en el siglo XXI la disponibilidad de la información en internet es un requisito mínimo e indispensable para garantizar el acceso masivo a la información pública.

Al igual que durante la edición 2018, se abrió un canal de comunicación con las provincias para que, aquellas reparticiones que así lo creyeran conveniente, pudieran indicar la dirección web oficial donde se encontraban publicados documentos relevantes para el ITPP. Este mecanismo complementa los relevamientos que los autores realizan de forma independiente y aseguran la cobertura de las 24 jurisdicciones. La recepción de información por este medio se extendió hasta el viernes 22 de noviembre.

Documentos analizados

Para la asignación de los puntajes en los diversos componentes del ITPP 2019, se revisó la disponibilidad, frecuencia, grado de actualización, fechas de aprobación o presentación y nivel de desagregación de la siguiente información:

- (i) Leyes presupuestarias de los últimos 3 años (2017, 2018 y 2019) y el proyecto de ley del presupuesto del año entrante (2020).
- (ii) Los mensajes de elevación correspondientes al proyecto de presupuesto del año entrante y el presupuesto del año vigente.
- (iii) Informes referidos a la ejecución del gasto.
- (iv) Estimaciones de gastos tributarios.
- (v) Cuenta de Inversión correspondiente al ejercicio del año fiscal anterior (2018).
- (vi) Informes referidos al stock deuda pública provincial y su perfil de vencimientos.
- (vii) Información sobre recaudación provincial detallada por impuesto.
- (viii) Información sobre transferencias realizadas a municipios.
- (ix) Normativa relacionada a la administración financiera y presupuestaria.
- (x) Publicación de un Presupuesto versión "ciudadano".

Estructura del Índice

El ITPP se estructura en 4 bloques en los que se agrupan los documentos y la información relevada. Esta información se agrupa en los bloques (i) Presupuesto; (ii) Ejecución y rendición de cuentas; (iii) Recursos; y (iv) Divulgación (Tabla 1).

En el bloque sobre 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 (2020). En este caso, se observa también la presentación en término de este, de acuerdo a los plazos legales establecidos por la provincia. Asimismo, se releva la existencia de prácticas de presupuesto o programación 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 la existencia de informes de ejecución de gastos del presupuesto en curso, la exposición de los gastos tributarios y la Cuenta de Inversión. Esta última es el instrumento por excelencia de control de la gestión financiera que realiza el poder ejecutivo y es la base sobre la cual los órganos de control auditan las acciones de gasto llevadas a cabo durante un ejercicio.

El siguiente conjunto se refiere a los recursos fiscales y cubre tanto el financiamiento del presupuesto (los recursos tributarios y financieros a saber, la deuda), así como la transferencia secundaria de recursos a los municipios. En este bloque no solo 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 divulgación de la información y la correspondiente 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 simplificado². 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.

El desglose detallado del ITPP 2019 en función de sus diversos componentes, su correspondencia con los informes y documentos mencionados, el rezago en su publicación y el puntaje asignado para cada uno de los casos contemplados puede consultarse en el Anexo 1.

Serie de tiempo

En la edición 2018 se realizó un cambio metodológico que incorporó indicadores adicionales, modificó las ponderaciones de los componentes del ITPP y actualizó la estructura del índice (Carciofi, Carreras Mayer, & Sorrentino, 2019). A efectos de permitir una comparación homogénea, el ITPP ha incorporado una serie de tiempo que permite medir la evolución de la transparencia presupuestaria de las provincias en el tiempo. Con la elaboración de esta serie se pueden utilizar los datos recolectados tanto bajo la metodología actual -correspondiente a las ediciones 2018 y 2019- como la anterior -que cubre el período 2013 a 2017-. La serie de tiempo del ITPP permite analizar la evolución de la gestión presupuestaria en materia de transparencia a través del tiempo para cada provincia para el período 2013 a 2019. Para su confección se reúnen los componentes comunes de ambas metodologías, pero aplicando la estructura de ponderaciones de la metodología actual. La serie de tiempo captura un 84% del puntaje total que se mide bajo la metodología (completa) del ITPP 2019.

El estándar de comparación está referido (normalizado) con respecto al valor de 2013, el primer año de la serie ininterrumpida de mediciones del ITPP. Dado que la finalidad principal es observar la evolución relativa de cada provincia con respecto a sí misma, el índice toma el valor 100 para cada una de las provincias en 2013. Cabe destacar que la producción de esta serie de tiempo no implica cambio o recálculo alguno en las publicaciones previas del ITPP realizadas hasta 2017, inclusive, ni tampoco actualización de la 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 2019 para analizar la evolución de la transparencia presupuestaria desde la primera medición del ITPP³.

Resultados de la edición 2019

La evolución de la transparencia fiscal desde 2013

Los resultados del ITPP muestran una mejora apreciable en el nivel general de transparencia presupuestaria desde los inicios de la medición. El **Gráfico 1** muestra los puntajes promedio de las 24 provincias y su correspondiente desvío estándar utilizando la serie de tiempo referida en la sección anterior. La tendencia es clara: año a año los gobiernos provinciales han aumentado la disponibilidad efectiva de información presupuestaria. Los niveles de transparencia se han incrementado pasando de un puntaje promedio de 5,8 en 2013 (en la escala del 0 al 10 que fija el ITPP) a un 8 en 2019.

² Se toma como referencia la definición del IBP sobre presupuestos ciudadanos. Ver: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/resources-for-governments/citizens-budgets/>

³ Como consecuencia, bajo este diseño la serie de tiempo permite analizar la evolución de cada provincia pero no permite comparaciones entre provincias.

Gráfico 1.
Serie de tiempo del ITPP (2013-2019)

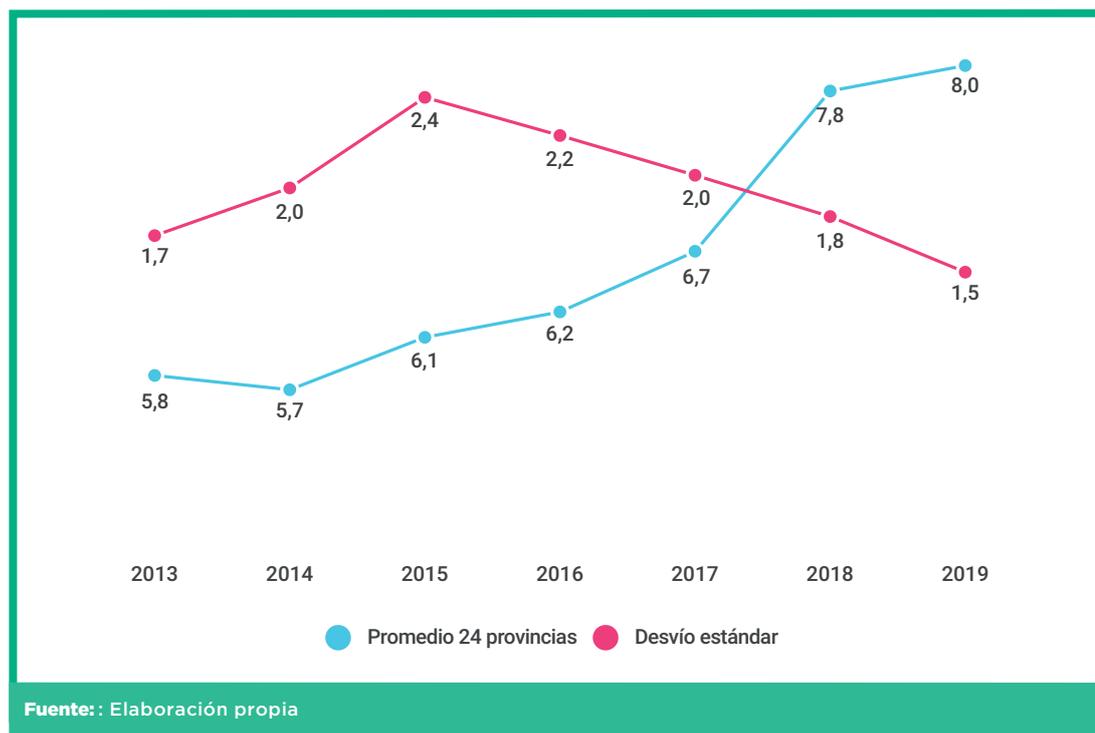


Tabla 2.
Resultado general promedio del ITPP 2019

Bloque	Máximo posible	Promedio ITPP 2019	% alcance promedio
1. Presupuesto	2,60	2,0	77%
2. Ejecución y rendición de cuentas	3,40	2,5	73%
3. Recursos	3,55	3,0	84%
4. Divulgación	0,45	0,3	69%
Total	10,0	7,8	

Fuente: Elaboración propia
Nota: la ponderación de cada bloque y cada componente se definió junto con la metodología actualizada en 2018 (Carciofi, Carreras Mayer, & Sorrentino, 2019).

No obstante, este proceso no ha sido lineal ni homogéneo. En 2017 y 2018 se producen dos saltos muy significativos que elevan el puntaje promedio en un 25%, y dan cuenta de la mayor parte del aumento acumulado entre 2013 y 2019 (38%). Por otra parte, desde 2016 aparece una segunda tendencia que se mantiene en la presente edición. La mejora en el nivel de transparencia general se combina con una reducción sostenida de la dispersión en los puntajes de las 24 jurisdicciones (reflejada en la disminución, año a año, en el desvío estándar). 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. Esto quiere decir que la mejora en la transparencia es un proceso que se ha generalizado entre las provincias. Esto contrasta con lo observado hasta 2016, donde la transparencia mejoraba, pero de manera desapareja entre jurisdicciones: un puñado de

provincias mejoraban y muchas otras quedaban estancadas o incluso retrocedían en sus prácticas de transparencia fiscal activa.

En el Anexo 2 se presentan las series de tiempo del ITPP del período 2013-2019 para cada una de las 24 jurisdicciones y para el agregado.

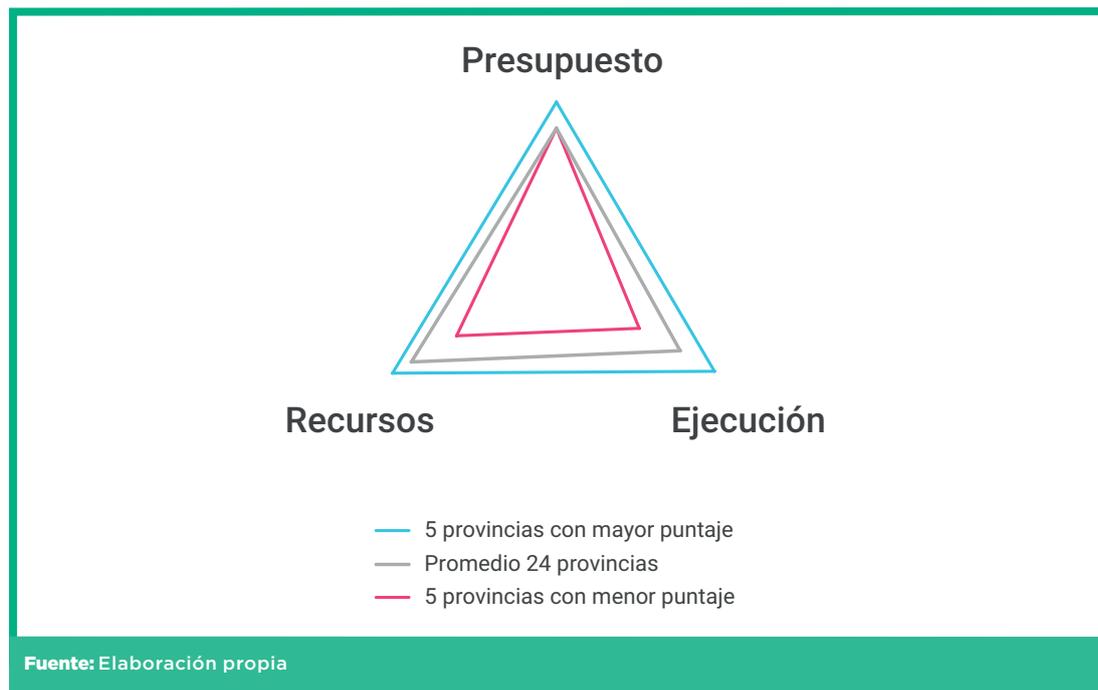
El nivel de transparencia en 2019 y cambios respecto de 2018

En esta sección se reportan los resultados de la medición del ITPP 2019. El puntaje medio de las provincias se ubica en 7,8 puntos en la escala máxima de 10, lo que supone un aumento respecto del puntaje medio de 7,5 puntos del 2018.

Cuando se desglosa el nivel promedio de transparencia en los principales bloques del índice 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 (pu-

Gráfico 2.

Desempeño de las provincias en los bloques de presupuesto, recursos y ejecución del ITPP (2019)



blicación de leyes y proyectos, prácticas de programación y demoras en presentación y aprobación). Estos dos bloques registran un nivel de cumplimiento –definido como el puntaje promedio de las 24 jurisdicciones en proporción del máximo puntaje posible del bloque- por encima del 75%. (Tabla 2). En contraste, el bloque referido a la información sobre ejecución y rendición de cuentas es donde se detecta mayor “espacio” para el crecimiento en las prácticas de transparencia de las jurisdicciones.

El Gráfico 2 desagrega el análisis anterior considerando la media y las provincias con mayor y menor puntaje, con la intención de dar cuenta de la heterogeneidad entre las provincias. Para ello se centra 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 celeste), y las cinco jurisdicciones con menor puntaje (en rosado), en cada uno de estos 3 bloques.

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 hay sesgos evidentes entre los diversos componentes del índice. 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 detalla los puntajes obtenidos por las provincias para los años 2018 y 2019. Se observa que 13 provincias experimentan aumentos en su puntaje, dos conservan los puntajes del año anterior y 9 provincias registran un descenso. El resultado neto es una mejora en el promedio general.

¿Qué factores dan cuenta de esta dinámica de alzas y bajas en los puntajes? El factor principal está asociado a la presentación del proyecto de presupuesto para 2020. Hubo tres provincias que –a diferencia del año pasado- publicaron durante 2019 el proyecto del año entrante, mientras que otras cinco presentaron una situación inversa: este año no lo publicaron cuando el año pasado lo habían hecho. Este factor afecta el puntaje de estas provincias desde un doble ángulo. No solo se modifica su puntaje por la disponibilidad (o no) de este documento clave, sino que su falta de presentación afecta el indicador de anticipación en la entrega del proyecto de presupuesto al Poder Legislativo. Un segundo factor de importancia, ahora de signo positivo, es el cambio en el patrón de publicación de la Cuenta de Inversión: un gran número de provincias publicaron este documento y aumentaron su puntaje en consecuencia. Finalmente, el tercer factor de importancia resulta de variaciones en los rezagos de publicación de la información relevante. En particular, hay cambios significativos en los rezagos de publicación de la información sobre stocks de deuda pública provincial.

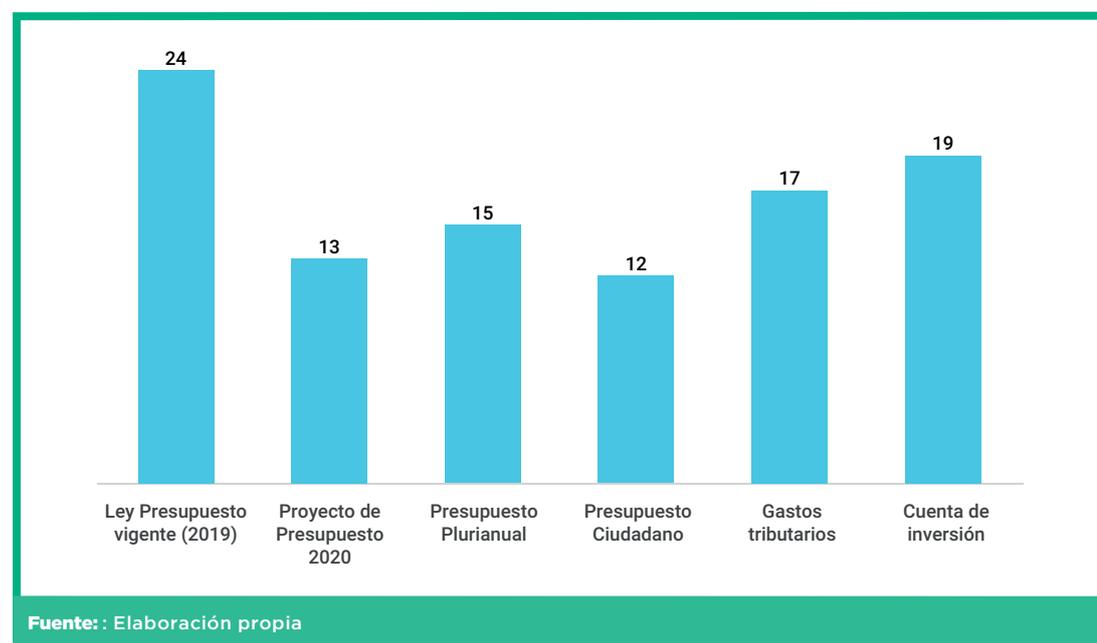
El Anexo 3 presenta los puntajes detallados por provincia desagregados según la estructura de la Tabla 1.

Tabla 3.
Puntaje del ITPP por provincia (2019 y 2018)

Provincia	Puntaje 2018	Puntaje 2019
Entre Ríos	9,65	10,00
Córdoba	9,90	9,90
Santa Fe	9,55	9,85
Río Negro	8,40	9,55
Neuquén	9,20	9,40
Chaco	9,50	9,30
CABA	9,50	8,80
Tierra del Fuego	8,90	8,60
San Juan	8,70	8,55
Buenos Aires	9,05	8,50
Mendoza	8,40	8,10
La Pampa	7,55	8,05
Salta	7,50	8,00
Catamarca	7,70	7,70
La Rioja	6,05	7,60
Tucumán	5,25	7,55
Formosa	6,55	7,50
Misiones	6,90	7,10
Santiago del Estero	5,00	6,75
Corrientes	6,90	6,60
Santa Cruz	6,40	6,60
Jujuy	7,30	6,30
San Luis	3,00	3,85
Chubut	4,20	3,70
Promedio general	7,5	7,8

Fuente: Elaboración propia

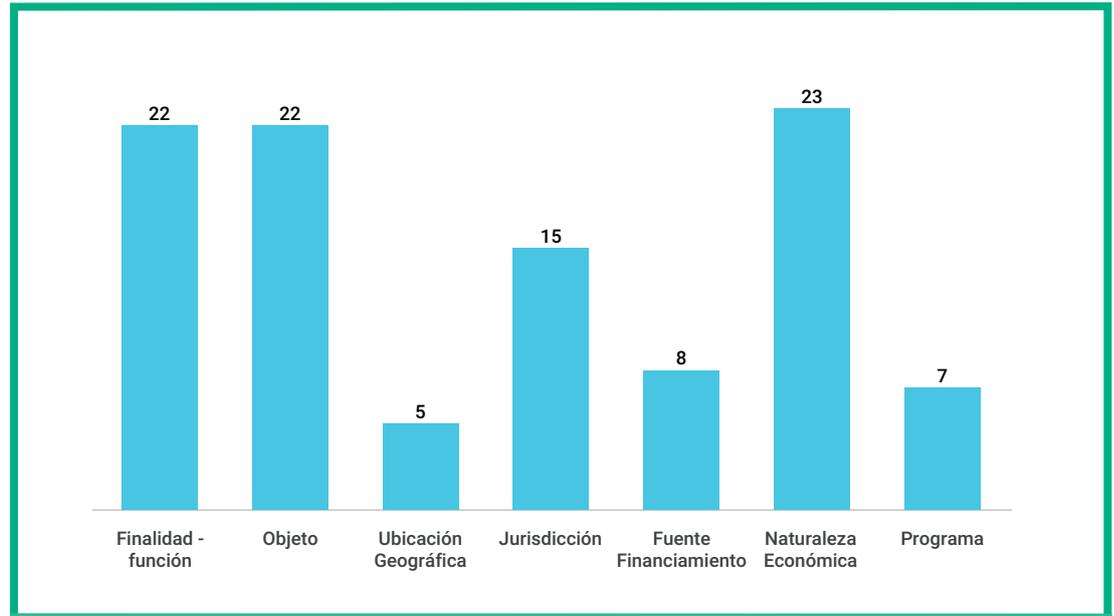
Gráfico 3.
Cantidad de provincias que publican documentos (2019)



Fuente: : Elaboración propia

Gráfico 4.

Cantidad de provincias que reportan gasto bajo las clasificaciones relevadas en el ITPP (2019)



Fuente: Elaboración propia

Publicación de documentos clave

Al mirar el ITPP 2019 de forma “transversal” se puede analizar el nivel de publicación entre las provincias de los principales documentos e informes vinculados a temas presupuestarios (Gráfico 3).

La ley de presupuesto vigente (2019) es publicada por todas las jurisdicciones. Por su parte, el proyecto de ley de presupuesto para 2020 fue publicado por 13 de las 24 provincias. Como se mencionó en la sección anterior, en comparación al año 2018 hubo una caída en la publicación de este documento. En 2018 el proyecto de presupuesto del ejercicio entrante fue publicado por quince jurisdicciones. Esta desmejora en la información disponible al momento del relevamiento podría estar relacionada con la transición en la gestión de la administración. En efecto se observa que en varias provincias que no publican el proyecto se está dando un cambio de signo político en el gobierno. Un patrón similar se da en el año 2015, otro año electoral en el que se produjeron varios cambios de gobierno, donde se detectan varios casos irregulares en la sanción del presupuesto para el año 2016 (Carciofi, Carerras Mayer, & Sorrentino, 2019).

En referencia a la aprobación en tiempo y forma de los presupuestos, se revisaron las fechas de aprobación de los últimos tres presupuestos para todas las provincias. De esta revisión surge que la gran mayoría de las legislaturas provinciales logró sancionar el Presupuesto antes del comienzo de ejercicio: sólo 4 provincias no lograron aprobar presupuestos en término durante el período

2017-19. Cabe destacar que en muchos de estos casos irregulares nunca se produce la sanción legislativa del presupuesto: el Poder Ejecutivo reconduce el presupuesto del año anterior por decreto. Este es el caso de la provincia de Chubut, para la cual los presupuestos de 2018 y 2019 corresponden al del 2017 reconducido. Si centramos el análisis solo para la ley de presupuesto del año 2019 encontramos que ésta fue aprobada en término por 23 provincias. Dada la disminución en la publicación del proyecto de presupuesto 2020 y las dificultades asociadas a la transición de las administraciones provinciales es de esperar que el presupuesto 2020 sea aprobado fuera de término en varias provincias.

Hasta el año 2017 solo dos provincias habían avanzado en la confección y publicación de documentos ciudadanos relativos a los presupuestos provinciales (CABA y Córdoba). En 2018 este número aumentó a 10 y en 2019 fueron 12 las provincias que publicaron sus presupuestos ciudadanos: Buenos Aires, Chaco, CABA, Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Neuquén, Río Negro, 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 fue publicado por 19 jurisdicciones al momento del relevamiento. En este caso, el aumento con respecto a 2018 es significativo: el año pasado eran 14 provincias las que tenían publicada la rendición final de cuentas del ejercicio anterior al momento del relevamiento, lo que marca un gran avance en materia de transparencia en el manejo de los recursos provinciales.

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 Ley de Responsabilidad Fiscal. Por el contrario, el reporte de gastos por programa presupuestario o ubicación geográfica resulta mucho menos extendido (**Gráfico 4**). 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 que política o programa de gobierno se ejecutan los gastos. En este sentido, el ITPP da cuenta de que son pocas las jurisdicciones que ofrecen un desglose completo de su gasto bajo todas estas dimensiones: en 2019 solo tres provincias reportan gastos bajo las seis clasificaciones contempladas (CABA, Entre Ríos y Córdoba), mientras que 4 jurisdicciones reportan bajo cinco de las seis (Buenos Aires, San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego).

Comentarios finales

El ITPP muestra una mejora apreciable en la transparencia presupuestaria activa de las provincias desde 2013 a la fecha. El signo favorable de cambio es un fenómeno relativamente extendido al conjunto de provincias, dado que disminuyen los desvíos respecto del promedio general. Esta tendencia hacia un avance más uniforme parece adquirir un ritmo firme a partir de 2016. A diferencia de lo que ocurría en años previos el avance es compartido por la mayoría de las jurisdicciones relevadas.

En 2019 los resultados señalan una continuidad de la mejora. El promedio de las 24 jurisdicciones pasa de 7,5 en 2018 a 7,8 en 2019. En particular, las cinco provincias con registros más altos hicieron avances o conservaron sus puntajes. A su vez, más de la mitad de las provincias registró un cambio positivo en el puntaje del ITPP en comparación con 2018.

Dos factores explican principalmente el cambio del índice en el último año: la presentación del presupuesto 2020 y la mayor publicación de la cuenta de inversión. El envío a la legislatura del proyecto de presupuesto 2020 desmejoró en términos netos con respecto al año pasado. En muchos casos donde se observan demoras, la

razón podría obedecer a los cambios en el signo político de la gestión de la administración provincial. Por su parte, en el caso de la Cuenta de Inversión, se aprecia que 19 jurisdicciones publican este documento fundamental en la rendición de cuentas, lo que significa un incremento sustancial con respecto al pasado reciente (en 2018 la publicaron 14 provincias, mientras que en 2017 solo fueron 13).

A pesar de estas mejoras, vale preguntarse dónde deberían enfocar su atención las jurisdicciones a la hora de realizar esfuerzos adicionales. Si bien se han registrado mejoras considerables, nuestra medición indica que las provincias suelen presentar menor transparencia en lo referido a la ejecución del gasto. En términos de las clasificaciones de gasto reportadas se aprecia que la desagregación informada en muchos casos es más bien escueta. Además, si bien algunas jurisdicciones presentan información de gasto más desagregada, algunas clasificaciones sólo son actualizadas esporádicamente o en el marco de la Cuenta de Inversión exclusivamente: esto ocurre con la apertura geográfica del gasto o con la ejecución a nivel de programas.

Otra esfera de mejora es en la información relativa a deuda pública. Si bien la gran mayoría provee información detallada del stock de deuda, son pocas las jurisdicciones que presentan los perfiles proyectados de interés y capital a corto y mediano plazo. Asimismo, prácticamente no hay casos donde las jurisdicciones informen sobre su programa financiero anual dando cuenta de las necesidades y fuentes previstas, así como la estrategia de política financiera a mediano plazo.

Las provincias ejecutan más del 40% del gasto público del país y son responsables de la provisión pública de servicios esenciales para la sociedad: educación, salud y seguridad. En ese contexto, avanzar en una mayor transparencia presupuestaria es un mecanismo fundamental para lograr un debate más informado sobre las decisiones de gasto y de impuestos y mejorar los procesos de rendición de cuentas. El aumento de la transparencia es un mecanismo para fortalecer el proceso de presupuesto en todas sus etapas, y robustecer el sistema de presupuesto y administración del gasto público es la base para lograr mayores capacidades estatales de planificación, gestión y control. Es crucial entonces que se consolide el rumbo que se ha observado en los últimos años en las prácticas de transparencia activa.

Carciofi, R., Carreras Mayer, P., & Sorrentino, A. (2019). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2018. *Documento de Políticas Públicas/Análisis*, 212.

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

Detalle de puntajes, indicadores y estructura de ponderaciones del ITPP 2019

Bloque	Información Requerida	Ponderación general	Criterios evaluados	Detalle	Ponderación			
1. Presupuesto	1.a. Leyes y proyecto de Presupuesto	1,60	Leyes sancionadas	Año fiscal - 2017	0,20			
				Año fiscal - 2018	0,30			
			Proyecto presentado	Año fiscal - 2019	0,50			
				Año fiscal - 2020	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			
(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			
	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
								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			
				Más de 9 meses	0,10			
			Desagregación	Por impuesto	0,75			
	3.b. Deuda Pública	1,50	Detalle reportado	3 meses o menos	0,50			
				de 4 a 6 meses	0,30			
				de 7 a 9 meses	0,20			
				Más de 9 meses	0,10			
				Perfil de servicios (capital e intereses)	0,30			
3.c. Transferencias a Municipios	0,80	Rezago	Detalle por acreedor	0,40				
			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				
4. Divulgación	4.a. Normativa	0,20	Publica la normativa	Por Municipio	0,30			
				Leyes, decretos y resoluciones presupuestarias	0,20			
	4.b. Presupuesto Ciudadano	0,25	Publica un presupuesto ciudadano		0,25			
					0,25			
Totales		10,00			10,00			

Anexo 2

Serie de tiempo del ITPP, general y por provincia (2013-2019)

Provincia	Índice Serie de Tiempo						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Buenos Aires	100	116	112	122	122	124	116
CABA	100	117	110	121	128	128	117
Catamarca	100	105	104	108	105	120	120
Chaco	100	98	104	113	151	170	166
Chubut	100	92	117	90	90	101	95
Córdoba	100	112	127	119	119	127	127
Corrientes	100	107	118	162	217	215	205
Entre Ríos	100	106	122	122	122	129	134
Formosa	100	112	110	114	110	120	140
Jujuy	100	100	108	66	159	182	155
La Pampa	100	100	67	100	178	394	394
La Rioja	100	70	7	137	130	185	233
Mendoza	100	51	98	103	103	117	116
Misiones	100	84	119	69	73	139	143
Neuquén	100	108	114	122	106	128	132
Río Negro	100	82	83	106	114	132	141
Salta	100	96	121	114	108	118	124
San Juan	100	112	128	132	130	150	150
San Luis	100	102	70	50	26	56	68
Santa Cruz	100	118	53	144	241	359	347
Santa Fe	100	97	104	120	122	135	135
Santiago del Estero	100	108	108	108	123	101	146
Tierra del Fuego	100	86	102	81	78	117	114
Tucumán	100	80	98	87	96	83	116
Promedio 24 Provincias (puntaje)	5,8	5,7	6,1	6,2	6,7	7,8	8,0
Promedio 24 Provincias (Índice)	100	98	105	108	115	135	139

Fuente: : Elaboración propia

Puntaje del ITPP detallado por provincia (2019)

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	1,0	1,0	1,6	1,0	1,0	1,6	1,0	1,6	1,0	1,0	1,6	1,6
	1.b. Programación plurianual	0,5	0,5	0,5	0,0	0,3	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0	0,5
	1.c. Presentación y aprobación del Presupuesto	0,3	0,3	0,4	0,0	0,4	0,4	0,2	0,5	0,3	0,3	0,4	0,5
	Subtotal bloque	1,8	1,8	2,5	1,0	1,7	2,5	1,2	2,6	1,8	1,3	2,0	2,6
2. Ejecución y rendición de cuentas	2.a. Informes de gasto y ejecución	1,7	1,8	1,6	1,2	2,0	2,2	1,6	2,2	1,4	1,4	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	0,3	0,5
	2.c. Cuenta de inversión	0,8	0,8	0,8	0,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0	0,8	0,0
	Subtotal bloque	3,0	2,5	2,8	1,2	3,2	3,4	2,3	3,4	2,6	1,4	2,6	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	1,3	1,2	1,5	0,0	1,5	1,5	1,2	1,5	1,2	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	3,4	3,3	3,6	1,4	2,8	3,6	3,0	3,6	3,0	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	0,2
	4.b. Presupuesto Ciudadano	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0
	Subtotal bloque	0,5	0,2	0,5	0,2	0,5	0,5	0,2	0,5	0,2	0,5	0,2	0,2
Total	8,5	7,7	9,3	3,7	8,8	9,9	6,6	10,0	7,5	6,3	8,1	7,6	

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	1,0	1,6	1,6	1,6	1,0	1,0	1,6	1,6	1,6	1,0	1,6	1,6
	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	0,3	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,5
	Subtotal bloque	1,8	2,1	2,6	2,5	1,8	1,8	2,6	2,0	2,5	1,8	2,3	2,1
2. Ejecución y rendición de cuentas	2.a. Informes de gasto y ejecución	1,6	1,0	1,9	1,8	1,8	2,1	0,0	1,4	2,1	1,4	1,9	1,6
	2.b. Gastos tributarios	0,5	0,0	0,5	0,5	0,5	0,3	0,0	0,0	0,5	0,5	0,3	0,5
	2.c. Cuenta de inversión	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0	0,0	0,8	0,8	0,8	0,8
	Subtotal bloque	2,8	1,7	3,1	3,1	3,0	3,1	0,0	1,4	3,4	2,6	2,9	2,8
3. Recursos	3.a. Recaudación provincial	1,3	1,1	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,5	1,3	1,3
	3.b. Deuda Pública	1,3	1,0	1,2	1,5	1,0	1,2	0,0	1,2	1,5	1,2	1,0	1,2
	3.c. Transferencias a municipios	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,0	0,8	0,8	0,5	0,8	0,0
	Subtotal bloque	3,4	2,9	3,3	3,6	3,1	3,3	1,3	3,3	3,6	2,2	3,1	2,5
4. Divulgación	4.a. Normativa publicada	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
	4.b. Presupuesto Ciudadano	0,0	0,3	0,3	0,3	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0
	Subtotal bloque	0,2	0,5	0,5	0,5	0,2	0,5	0,0	0,0	0,5	0,2	0,5	0,2
Total	8,1	7,1	9,4	9,6	8,0	8,6	3,9	6,6	9,9	6,8	8,6	7,6	

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 en su caso. Su puntaje total es re-expresado en base 10 para mantener la comparabilidad.

Acerca de los autores

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).

Pablo Carreras Mayer: coordinador del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC. Licenciado y Magíster en Economía (Universidad de Buenos Aires).

Alejo Sorrentino: analista del programa de Desarrollo Económico de CIPPEC. Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires).

Los autores agradecen el gran aporte de **Juan Delich**, quién colaboro en la recolección y análisis de toda la información relevada para el ITPP, y a **Martin Rapetti** y **Emiliano Arena** por sus valiosos comentarios y sugerencias a versiones previas de este documento.

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

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

Si desea citar este documento: Carciofi, R., Carreras Mayer, P. y Sorrentino, A. (enero de 2020). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2019, [Documento de Políticas Públicas/Análisis N°217](#). Buenos Aires: CIPPEC.

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

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

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

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

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