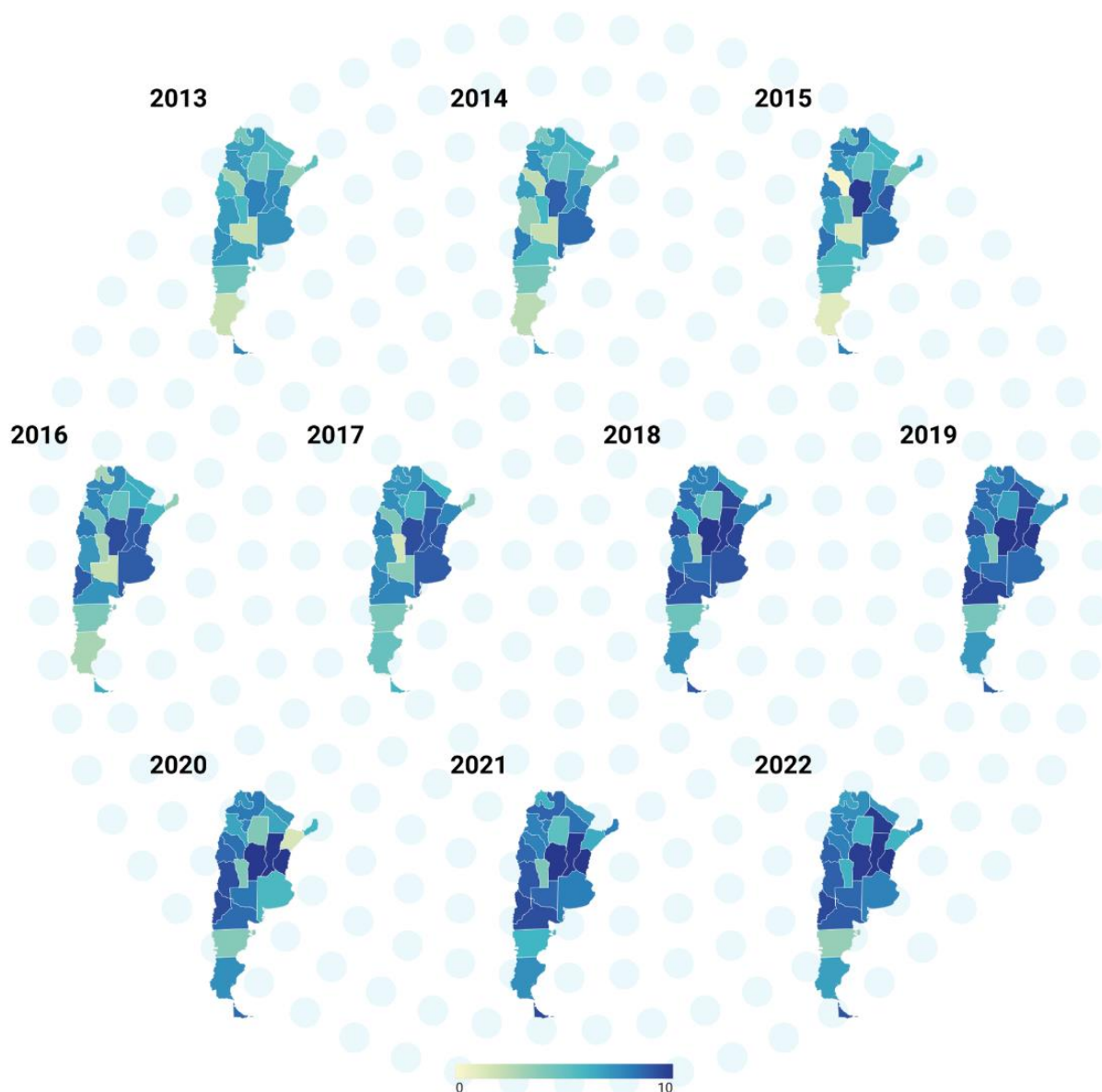


10 años de avances en la transparencia presupuestaria de las provincias

Paula Szenkman
María Agustina Lacunza





El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en este documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron aquí tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Resumen

El Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP) promueve la transparencia fiscal de las provincias argentinas desde hace 10 años. En forma anual, este índice evalúa la cantidad, el nivel de detalle y grado de actualización de la información presupuestaria y fiscal que las provincias publican en sus páginas web oficiales. En este aniversario y en el marco de los 40 años de democracia, este documento busca destacar logros alcanzados en materia de transparencia presupuestaria provincial durante este período y reflexionar sobre las oportunidades de mejora a futuro. En este tiempo, el contexto en el que se evalúa la transparencia fiscal ha ido cambiando y el ITPP se ha ido adaptando al mismo.

A lo largo de estos 10 años, la transparencia presupuestaria de las provincias argentinas ha mejorado, en promedio, en todas las provincias. Además, si bien persisten algunas diferencias de desempeño, la mejora es cada vez más generalizada y con menor dispersión entre las provincias, lo que significa una mejora en el acceso a la información en todas jurisdicciones.

Específicamente, se registraron mejoras destacadas como un menor rezago temporal en la publicación de información, más provincias publican la Cuenta de Inversión y el impacto de institucionalizar los procesos de transparencia, como se observa en la publicación de la Cuenta de Inversión o del detalle de la deuda por acreedor. Sin embargo, aún hay procedimientos que no se cumplen mayoritariamente, como la publicación de presupuesto o proyecto de presupuesto del año entrante, la publicación del detalle de las transferencias a los municipios de su jurisdicción o el hecho de que aún hay provincias que no publican un Presupuesto Ciudadano a pesar de la importancia que este tiene para la ciudadanía.

Estos hallazgos son posibles gracias al relevamiento sistemático de la transparencia presupuestaria provincial que CIPPEC hizo durante diez años y continúa haciendo al día de hoy. El hecho de que un gobierno transparente las cuentas públicas habilita a que tanto la ciudadanía como los otros poderes del Estado evalúen las políticas públicas que se llevan adelante con los fondos que provienen de los impuestos y endeudamiento público. Por esa razón, la transparencia presupuestaria de un gobierno es fundamental para fortalecer la toma de decisiones, el diseño y la ejecución de políticas públicas y la asignación de fondos.

Con este informe aniversario, buscamos resaltar los logros y aprendizajes, de modo de seguir incentivando a los gobiernos provinciales a adoptar prácticas de transparencia fiscal con el objetivo de garantizar el derecho de la ciudadanía de todo el país a acceder a información pública confiable y oportuna y así consolidar a futuro el funcionamiento de las instituciones fiscales de la democracia.

Índice

Introducción	4
¿Por qué hablar de transparencia presupuestaria?.....	5
La transparencia fiscal en movimiento	6
¿Cómo medir la transparencia presupuestaria?	8
Metodología del ITPP.....	8
Serie de tiempo.....	11
La transparencia presupuestaria de las provincias argentinas en los últimos 10 años	12
Nuevos desafíos para la gestión presupuestaria y su transparencia	21
Adaptación y mitigación del cambio climático en los presupuestos	22
Presupuestos con perspectiva de género.....	22
Apuntes iniciales	23
Comentarios finales.....	25
Bibliografía	26
Anexo I: Metodología	27
Anexo II: Resultados	29

Índice de tablas y gráficos

TABLA 1. Estructura del ITPP _____	9
TABLA 2. Documentos analizados para la elaboración del ITPP _____	10
TABLA 3. Criterios de clasificación de la ejecución de gastos _____	10
TABLA 4. Detalle de puntajes, indicadores y estructura de ponderaciones del ITPP 2022 _____	27
TABLA 5. Índice de serie de tiempo del ITPP, general y por provincia (2013-2022) _____	29
TABLA 6. Puntaje de serie de tiempo generales y por provincia. Base 100 = 2013 (2013-2022) _____	29
GRÁFICO 1. Serie de tiempo promedio y desvío estándar (2013-2022) _____	12
GRÁFICO 2. Evolución resultados de serie del ITPP por provincia (2013-2022) _____	13
GRÁFICO 3.A. Evolución del ITPP para un grupo de provincias de crecimiento constante (2013-2022) _____	14
GRÁFICO 3.B. Evolución del ITPP para un grupo de provincias de crecimiento rápido (2013-2022) _____	14
GRÁFICO 3.C. Evolución del ITPP para un grupo de provincias de crecimiento fluctuante (2013-2022) _____	14
GRÁFICO 4. Resultados promedio por bloque (2013 vs. 2022) _____	15
GRÁFICO 5. Resultados promedio por bloque, base 2013=100 (2013-2022) _____	15
GRÁFICO 6. Cantidad de provincias que publican reportes con 3 meses de rezago o menos _____	16
GRÁFICO 7. Cantidad de jurisdicciones que publican la Cuenta de Inversión _____	17
GRÁFICO 8. Cantidad de provincias que publican presupuesto ciudadano _____	17
GRÁFICO 9. Cantidad de provincias que publican detalle por acreedor en la publicación de fuentes financieras y endeudamiento (2013-2022) _____	18
GRÁFICO 10. Cantidad de provincias que publican detalle de transferencias por municipio (2013-2022) _____	19
GRÁFICO 11. Cantidad de provincias que publican presupuesto/proyecto de presupuesto de año entrante (2013-2022) _____	19

Introducción

La disponibilidad de información sobre los recursos fiscales y su utilización es un componente clave para el debate, fortalecer la toma de decisiones, el diseño y la ejecución de políticas públicas. La transparencia fiscal es fundamental para que la ciudadanía ejerza su derecho de acceder a información pública. Cuando un gobierno transparenta las cuentas públicas, permite que tanto la ciudadanía como los otros poderes del Estado evalúen las políticas públicas que se llevan adelante con los fondos que provienen de los impuestos y endeudamiento público. La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF, Ley 25.917/2004 y su modificación en la Ley 27.428/2018) y el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) buscan, además de ordenar las relaciones entre el gobierno nacional y las provincias en materia fiscal, establecer obligaciones en materia de transparencia y gestión fiscal con ese objetivo. En este marco, el presupuesto público desempeña un papel central en la administración, ya que refleja las decisiones de gasto inherente a las políticas públicas y la forma en que se financia, la inercia de acciones pasadas y las nuevas demandas.

En Argentina, más del 40% del gasto público del país es ejecutado por las provincias. Ellas son responsables de la provisión pública de servicios esenciales para la sociedad, como la educación, salud y seguridad, entre otros. En ese contexto, la forma en que disponibilizan, divulgan y comunican la información presupuestaria provincial 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 con la ciudadanía y los distintos niveles de gobierno.

Desde 2013, CIPPEC promueve la transparencia fiscal provincial a través de la medición de su desempeño y la publicación anual del Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial (ITPP). El ITPP evalúa la disponibilidad oportuna y de fácil acceso a información sobre el uso, origen y aplicación de los recursos presupuestarios de las provincias. Para hacerlo analiza dicha información presupuestaria en base a dos dimensiones: (a) la disponibilidad y desagregación de la información fiscal, y (b) el rezago con que ésta se publica. Los resultados se agrupan en cuatro bloques: (i) presupuesto; (ii) ejecución y rendición de cuentas; (iii) recursos; (iv) divulgación. Para la elaboración del ITPP, CIPPEC replica el proceso de acceso a la información por parte de un ciudadano o una ciudadana que deseara acceder a las publicaciones presupuestarias que realizan los gobiernos provinciales a través de sus webs oficiales.

En estos 10 años, la transparencia presupuestaria de las provincias argentinas ha mejorado notablemente. Además, si bien persisten algunas diferencias de desempeño, la mejora es cada vez más generalizada y con menos dispersión entre ellas, mejorando el acceso a la información en todas jurisdicciones. Pero, al mismo tiempo, nuevas demandas de bienes públicos deben ser atendidas en la elaboración presupuestaria y su transparencia.

A diez años de la elaboración del ITPP y en el marco de los 40 años de Democracia, este documento destaca los logros alcanzados y reflexiona sobre las oportunidades de mejora a futuro. De esta manera se busca seguir incentivando que los gobiernos provinciales adopten prácticas de transparencia fiscal con el objetivo de garantizar el derecho de la ciudadanía de todo el país a acceder a información pública confiable y oportuna y así consolidar a futuro el funcionamiento de las instituciones fiscales de la democracia. Para eso, el documento se estructura de la siguiente manera. Primero, discute conceptualmente la importancia de la transparencia y brinda contexto sobre la evolución normativa en Argentina. Segundo, presenta la metodología de elaboración del ITPP de cada año. Tercero, realiza un análisis de la evolución de los resultados de transparencia en estos 10 años. Cuarto, presenta las recomendaciones de la literatura para promover mayor la transparencia presupuestaria en línea con nuevas demandas de bienes públicos. Por último, aporta conclusiones y reflexiones finales.

¿Por qué hablar de transparencia presupuestaria?

El presupuesto 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.

La forma en que el presupuesto, sus usos y financiamiento, se disponibilizan y comunica a la sociedad, es crucial para dotarlo de solidez, por lo que las prácticas de transparencia tienen un rol esencial. Estas buscan garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública y confiable. 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).

Los presupuestos abiertos y participativos inciden en una mejor inversión del gasto público, del financiamiento de las necesidades de las personas, y fortalecen la confianza en los gobiernos. La divulgación y la participación en la toma de decisiones presupuestarias se asocian con mejoras en la calidad de los presupuestos, en los resultados de desarrollo alcanzados por los gobiernos, en la eficiencia de la asignación de recursos y la prestación de servicios (Renzio y Wehner, 2017).

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).

Promover su transparencia es importante para fortalecer la toma de decisiones, el diseño y la ejecución de políticas públicas y la asignación de fondos. La transparencia fiscal es fundamental para que la ciudadanía ejerza su derecho de acceder a información pública. Cuando un gobierno transparenta las cuentas públicas, permite que tanto la ciudadanía como los otros poderes del Estado evalúen las políticas públicas que se llevan adelante con los fondos que provienen de los impuestos y endeudamiento público. La Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF, Ley 25.917/2004 y su modificación en la Ley 27.428/2018) y el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) buscan, además de ordenar las relaciones entre el gobierno nacional y las provincias en materia fiscal, establecer obligaciones en materia de transparencia y gestión fiscal con ese objetivo. En este marco, el presupuesto público desempeña un papel central en la administración, ya que refleja las decisiones de gasto inherente a las políticas públicas y la forma en que se financia, la inercia de acciones pasadas y las nuevas demandas. El ITTP replica el proceso de acceso a la información

por parte de un ciudadano o una ciudadana que deseara acceder a las publicaciones presupuestarias que realizan los gobiernos provinciales a través de sus webs oficiales.

Por eso, desde 2013, CIPPEC elabora anualmente de forma ininterrumpida el ITPP. La elaboración de este índice 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 subnacionales. La motivación inicial estuvo en que hay un aspecto en la búsqueda de transparencia que no depende de la voluntad estatal: el rol de los ciudadanos. El primer paso es tomar conciencia de nuestro derecho a conocer la forma en que se administran los fondos públicos. El segundo paso es exigir a nuestros gobernantes que faciliten el acceso a toda la información disponible sobre la asignación de estos fondos a través de políticas concretas. Y, por último, solicitar que se produzca información clara, sencilla y fácil de procesar para todos aquellos que sin ser técnicos presupuestarios desean adentrarse cada año en el plan de gobierno de sus representantes (CIPPEC, 2013).

En ese sentido, hablar de transparencia es hablar de un derecho: el derecho de acceder a la información pública. Cuando un gobierno transparente las cuentas públicas, permite que tanto la ciudadanía como los otros poderes del Estado evalúen las políticas públicas que se llevan adelante con los fondos que provienen de los impuestos. En esta línea, el presupuesto es la forma que tienen los gobiernos de plasmar su plan anual de trabajo. Un/a ciudadano/a que accede a la mayor cantidad de información posible sobre cada etapa del proceso presupuestario, es un/a ciudadano/a que ejerce mejor sus deberes y derechos, en particular en lo que refiere a evaluar y elegir a sus representantes. La transparencia debería ser un compromiso y una política de Estado que se reafirme en forma constante.

La transparencia fiscal en movimiento

Durante estos 10 años, la evaluación de la transparencia ha debido adecuarse a un contexto cambiante. En primer lugar, la normativa argentina fue acompañando y mejorando los requisitos de cumplimiento presupuestario, como la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2018. Segundo, la literatura internacional ha avanzado en la recomendación de buenas prácticas para la transparencia fiscal. En tercer lugar, las demandas de una sociedad que hoy tiene más y mejor acceso la información que 10 años atrás han ido evolucionando.

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 fue integral: incorporó nuevos indicadores, modificó la estructura de ponderaciones y cambió el esquema de agregación del puntaje (Carciofi et al, 2019)¹. Además, para permitir una comparación homogénea, se incorporó una serie de tiempo que permite comparar la evolución de la transparencia presupuestaria de cada provincia en el tiempo. Con la elaboración de esta serie se pueden utilizar los datos recolectados tanto bajo la metodología actual (correspondiente a las ediciones desde 2018 a 2022) como la anterior (que cubre el período 2013 a 2017) y así analizar la evolución de la transparencia presupuestaria y fiscal para cada provincia desde 2013.

En primer lugar, la actualización de la metodología buscó atender los cambios que implicó la Ley de Responsabilidad Fiscal. Esta ley modificó los siguientes requerimientos. Primero, amplió la cobertura exigida a los Presupuestos

¹ Para más detalle sobre los cambios metodológicos consultar Carciofi, Carreras Mayer & Sorrentino, 2019.

Provinciales: 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). Segundo, 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). Tercero, 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 apuntó a actualizar la noción de “buenas prácticas” de transparencia aceptadas a nivel internacional. Para ello, se tomó 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). 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.

Asimismo, el Ministerio de Hacienda de la Nación implementó mejoras en sus prácticas, por lo que es 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 exigirles a las provincias nada que la Nación no haga” (Carciofi et al, 2019).

Por último, cabe mencionar que la irrupción del Covid en 2019 afectó la transparencia presupuestaria provincial. La pandemia cambió las prioridades de política pública y los recursos con que los gobiernos cuentan para gestionar. En este sentido, es razonable suponer que la calidad de las tareas que hacen a la gestión estatal provincial se viese afectada, aunque esta situación no constituye una razón válida para disminuir la rendición de cuentas de los gobiernos. De hecho, la situación excepcional requiere mayores niveles de rendición de cuentas, a fin de mantener la confianza de la ciudadanía en los gobiernos que gestionan esta excepcionalidad.

¿Cómo medir la transparencia presupuestaria?

Metodología del ITPP

El ITPP mide la transparencia presupuestaria en dos dimensiones: (i) la disponibilidad y desagregación de la información fiscal publicada online, y (ii) el nivel de rezago con que se publica. Primero, la disponibilidad de la información fiscal se evalúa considerando únicamente las publicaciones en sitios web oficiales de cada provincia. En general, las páginas web consultadas corresponden a los Ministerios de Economía, Hacienda y/o Finanzas, Contaduría General de la Provincia, Oficinas de Presupuesto o portales específicos dedicados a la transparencia o el gobierno abierto. Segundo, para determinar el rezago se consideran los documentos actualizados correspondientes al ejercicio del año en curso al momento del relevamiento y la documentación relevante del ejercicio del año anterior. En esta dimensión se valora disponer de la mayor actualización posible para cada componente de información.

El ITPP se estructura en 4 bloques: (1) Presupuesto, (2) Ejecución y rendición de cuentas, (3) Recursos y (4) Divulgación. A continuación, el detalle de cada uno:

1. **Presupuesto** analiza la disponibilidad *on line* de las leyes de presupuesto de los dos años previos, del presupuesto del año vigente y la posibilidad de acceder al proyecto de Presupuesto del año entrante. Además, también releva la existencia de prácticas de presupuesto o programación plurianual, por ejemplo, el cuadro de Ahorro-Inversión y su proyección a futuro.
2. **Ejecución y rendición de cuentas** pone el foco en la existencia de informes de ejecución de gastos del presupuesto en curso, la exposición de los gastos tributarios y la Cuenta de Inversión del año anterior. Esta última es el instrumento de control por excelencia de la gestión financiera del Poder Ejecutivo y es la base sobre la cual los órganos de control auditan las acciones de gasto llevadas a cabo durante un ejercicio.
3. **Recursos** refiere a los recursos fiscales y cubre el financiamiento del presupuesto, tanto los recursos tributarios como financieros, y las transferencias tributarias a los municipios. Este bloque evalúa la disponibilidad de los datos y la desagregación y publicación oportuna de la información.
4. **Divulgación** concierne a la disseminación de la información y la comunicación dirigida a la ciudadanía. Para evaluar este componente, se releva la publicación de un presupuesto ciudadano (que consiste en una presentación no técnica del presupuesto que busca que las personas, incluyendo a aquellas que no están familiarizadas con las finanzas públicas, conozcan cómo se invierten los recursos que el Estado obtiene a partir de impuestos, préstamos y donaciones). También se releva la difusión de las principales normas fiscales relativas a la administración financiera y presupuestaria (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 Ley N°25.917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Cada bloque del ITPP tiene un puntaje establecido que, en su conjunto, resulta en un máximo de 10 puntos. El bloque (1) de Presupuesto equivale a 2,6 puntos; el bloque (2) de Ejecución y rendición de cuentas, a 3,4 puntos; el bloque (3) de Recursos equivale a 3,55 y, por último, el bloque (4) de Divulgación alcanza 0,45 puntos. Cada bloque tiene un conjunto de información requerida (en adelante, IR) que se evalúa según su disponibilidad y el rezago con que se publica, como se mencionó inicialmente.

La **Tabla 1** presenta estos componentes por bloque y el puntaje con que contribuye al índice. A mayor actualización y desagregación de la información presentada, el índice otorga mayor puntaje (**Anexo I**). Por ejemplo, si una provincia publica el detalle de su recaudación por impuesto, se le asignan 0,75 puntos (grado de desagregación), y si esa información está actualizada y corresponde a los últimos 3 meses se le suman 0,5 puntos. En cambio, si la información es de hace más de 9 meses, sólo se le suma 0,1 puntos (grado de actualización). Estas ponderaciones fueron definidas en CIPPEC 2011, inspiradas en la metodología diseñada por la *International Budget Partnership* (IBP) para los gobiernos nacionales, y actualizadas en el ITPP de 2018, siguiendo las recomendaciones de la literatura internacional y validada por especialistas en la materia.

TABLA 1. Estructura del ITPP

Bloque	Información Requerida (IR)	Puntaje IR
Presupuesto	Leyes y proyecto de presupuesto	1,60
	Programación plurianual	0,50
	Presentación y aprobación del presupuesto	0,50
	Subtotal bloque	2,60
Ejecución y rendición de cuentas	Informes de gasto y ejecución	2,15
	Gastos tributarios	0,50
	Cuenta de inversión	0,75
	Subtotal bloque	3,40
Recursos	Recaudación provincial	1,25
	Gastos tributarios	1,50
	Transferencias a municipios	0,80
	Subtotal bloque	3,55
Divulgación	Normativa publicada	0,20
	Presupuesto ciudadano	0,25
	Subtotal bloque	0,45
TOTAL		10,00

Fuente: Carciofi, Carreras Mayer, & Sorrentino (2019).

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

El relevamiento de información incluye principalmente el conjunto de documentos que se listan en la **Tabla 2**. A partir de estos insumos, CIPPEC analiza la disponibilidad, frecuencia, grado de actualización, fechas de aprobación o presentación y nivel de desagregación de la IR.

TABLA 2. Documentos analizados para la elaboración del ITPP

- Leyes presupuestarias de los últimos tres años (2020, 2021 y 2022) y el proyecto de ley del presupuesto del año entrante (2023).
- 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 (2021).
- Informes referidos al stock de deuda pública provincial y su perfil de vencimientos.
- Información sobre recaudación provincial detallada por impuesto.
- Información sobre transferencias realizadas a municipios.
- Normativa relacionada a la administración financiera y presupuestaria.
- Publicación de un presupuesto versión “ciudadano”.

Fuente: Carciofi, Carreras Mayer, & Sorrentino (2019).

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

La disponibilidad de documentación relativa a la asignación de los gastos y origen de los recursos es clave para la transparencia presupuestaria. Por eso, el ITPP también evalúa en su componente de Ejecución y rendición de cuentas los documentos que sirven a este objetivo, según siete clasificaciones, como indica la **Tabla 3**.

TABLA 3. Criterios de clasificación de la ejecución de gastos

- Gastos por ubicación geográfica: según dónde fueron realizados. Por ejemplo, la exposición de gastos realizados en departamentos provinciales, partidos o comunas.
- Gastos por jurisdicción: según su asignación a diferentes organismos dentro de la misma estructura del Estado provincial. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda de la provincia.
- Gastos por programa: según su vinculación a las asignaciones que realiza el Estado provincial para cumplir con sus objetivos y metas. Por ejemplo, el Programa de Mantenimiento de Infraestructura Provincial, que forma parte, entre tantos otros, del Ministerio de Educación provincial.
- Gastos por objeto: según su clasificación de manera homogénea y sistemática de bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que aplica el Estado. Por ejemplo: gastos en personal, bienes de consumos, servicios no personales, entre otros.
- Gastos por naturaleza económica: según si son corrientes, de capital o aplicaciones financieras. Los gastos corrientes se utilizan para conocer las erogaciones asociadas a los bienes y servicios que produce el Estado, como, por ejemplo, las remuneraciones o los bienes de consumo. Los gastos de capital detallan las erogaciones en inversiones que realiza el sector público. Por último, las aplicaciones financieras se constituyen por el efecto generado en los activos financieros y los pasivos públicos.
- Gastos por finalidad-función: según los servicios que presta el Estado a través de instituciones públicas. Un ejemplo de esta clasificación presupuestaria podrían ser los gastos que tienen como finalidad alcanzar servicios sociales que presta el Estado y que cumplen diferentes funciones como las relacionadas a la salud, la seguridad social y la educación, entre otras.
- Gastos por fuente de financiamiento: según el origen de los recursos que posee la provincia para solventar las diferentes erogaciones. Por ejemplo, se clasifican si los gastos fueron solventados por el Tesoro de la provincia o si se utilizaron préstamos externos.

Fuente: elaboración propia

El relevamiento de la información se realiza durante el mes de noviembre de cada año, cuando todas las jurisdicciones ya debieran haber enviado su proyecto de presupuesto a sus legislaturas respectivas. En ese período, se envían dos comunicaciones a cada una de las 24 jurisdicciones: en la primera se comunica a los gobiernos provinciales que CIPPEC está relevando información, se detalla la metodología utilizada y se dispone de un canal de acceso que facilita el contacto fluido de funcionarios/as; luego se envía una segunda comunicación para recordar las fechas de cierre del relevamiento. El relevamiento se realiza en dos rondas independientes en las que intervienen dos revisores. En cada ronda, cada revisor releva un grupo de provincias que luego se alternan. Esto permite hacer chequeos cruzados a fin de minimizar posibles sesgos de los revisores.

De esta manera, el puntaje final de cada jurisdicción es una “foto” de su nivel de transparencia presupuestaria al final de cada año. Si bien parte de los contenidos evaluados debe ser publicado por las provincias de forma obligatoria según las exigencias legales (como la LRF), no es el objetivo de este documento realizar una evaluación del grado de cumplimiento legal o ajuste de las distintas jurisdicciones a las normas imperantes, sino mostrar el grado de transparencia activa en distintos bloques fiscales y presupuestarios.

Serie de tiempo

La edición del ITPP de 2018 introdujo nuevos indicadores, modificó las ponderaciones de los componentes del ITPP y actualizó su estructura (Carciotti et al, 2019). Ante este cambio metodológico, a efectos de posibilitar una comparación homogénea, se incorporó una serie de tiempo de la evolución de la transparencia presupuestaria de cada provincia. Con esta serie se pueden utilizar los datos recolectados tanto bajo la metodología actual (correspondiente a las ediciones 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022) como la anterior (que cubre el período 2013 a 2017) y así analizar la evolución de la transparencia presupuestaria y fiscal para cada provincia desde 2013 (Anexo II).

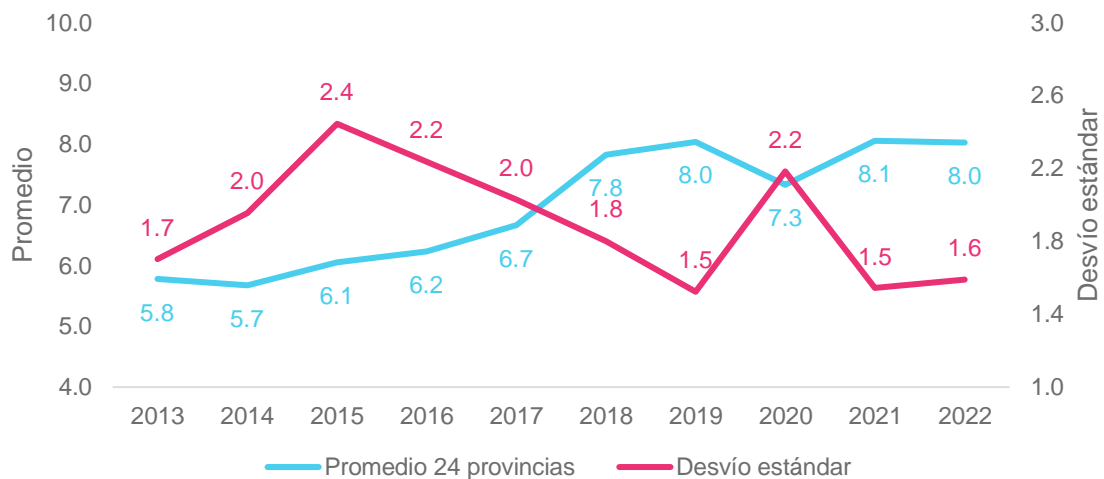
Para ello se reunieron los componentes comunes de ambas metodologías, pero aplicando la estructura de ponderaciones de la metodología actual. El estándar de comparación está normalizado con respecto al valor de 2013, el primer año de la serie ininterrumpida de mediciones del ITPP. Como la finalidad es observar la evolución de cada provincia con respecto a sí misma, el índice toma el valor 100 para cada provincia en 2013 y permite analizar y comparar su evolución. 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.

La transparencia presupuestaria de las provincias argentinas en los últimos 10 años

En la última década, la transparencia presupuestaria mejoró en un 38%, en promedio para todas las provincias, según la medición del ITPP. La primera medición realizada en 2013 registró 5,8 puntos sobre 10, y la última registrada para 2022 fue de 8 sobre 10 puntos. Esta evolución tuvo distintas etapas, las provincias partieron de distintos niveles iniciales, tuvieron diversos ritmos y trayectorias en su desempeño, y hubo heterogeneidades en los componentes que hacen a la transparencia presupuestaria. Aun así, la evolución del desempeño general fue emparejándose con el tiempo.

Se distinguen dos etapas de la transparencia provincial: (i) crecimiento y heterogeneidad provincial, y, (ii) estancamiento y homogeneidad (Gráfico 1). Durante los primeros cinco años de la medición (2013-2017) el desempeño general mejoró un 15%, con algunas provincias destacándose en su ritmo de mejora sobre otras, lo que hizo crecer inicialmente la dispersión provincial. En la segunda mitad de la década (2018-2023), la mejora general fue más modesta, con un 2,5%, pero las trayectorias de las provincias tendieron a asemejarse, reduciendo el desvío estándar. En esta última etapa, el ITPP quedó estabilizado en torno a los 8 puntos, excepto en 2020, en que los gobiernos provinciales debieron afrontar otras urgencias por la irrupción del COVID 19 y no todos pudieron mantener sus prácticas de transparencia fiscal en un contexto de trabajo remoto y otros cambios en hábitos y prioridades.

GRÁFICO 1. Serie de tiempo promedio y desvío estándar (2013-2022)

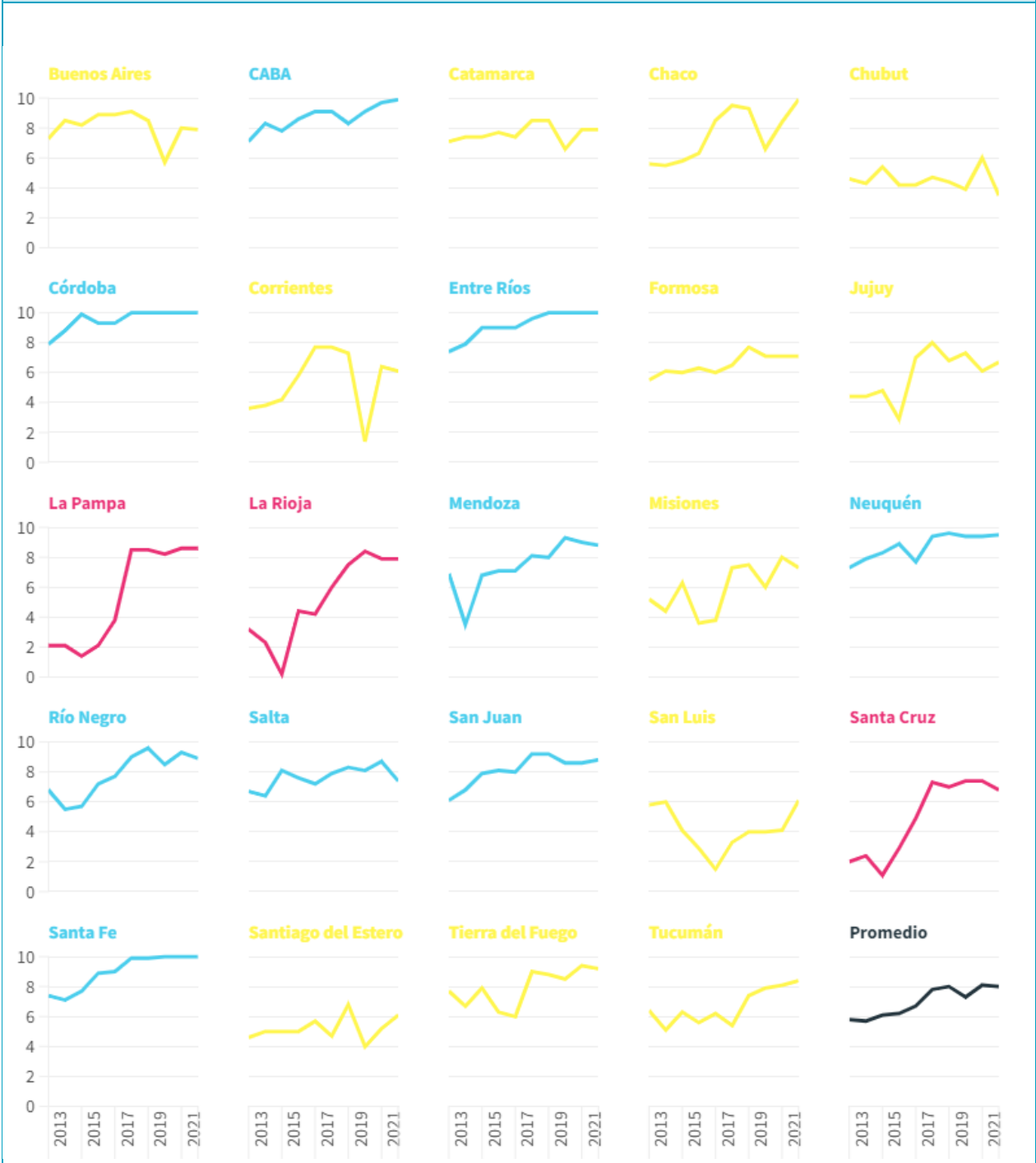


Fuente: elaboración propia

Casi todas las provincias mejoraron respecto a sí mismas, pero se distinguen tres grupos, según sus diferentes puntos de partida, ritmos de crecimiento y trayectorias de su transparencia (Gráfico 2). Un primer grupo de provincias tuvo una evolución paulatina y estable con elevados puntos de partida en 2013, estas son: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Santa Fe (ilustradas en color azul en **Gráfico 2**, y el **Gráfico 3A**). Un segundo grupo partió de niveles de desempeño inferiores, y realizó cambios tales que mejoraron rápida y contundentemente su

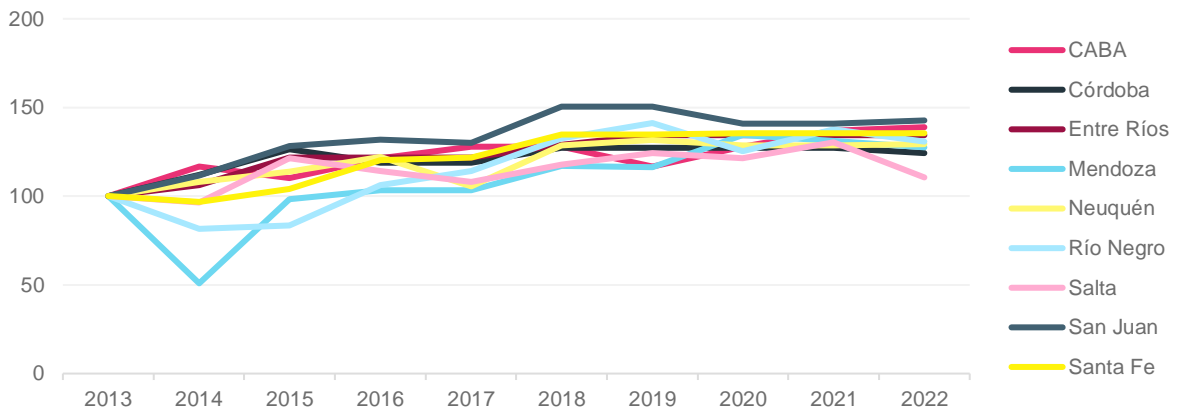
transparencia, son: La Pampa, La Rioja y Santa Cruz (color rosa en **Gráfico 2** y **Gráfico 3B**). Estas provincias mejoraron notablemente a partir de 2015 y se consolidaron tras 2018 con la Ley de Responsabilidad Fiscal. El tercer grupo de provincias tuvo un comportamiento más fluctuante a lo largo de estos años, aunque con tendencia positiva, son: Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Jujuy, Misiones, San Luis, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán (en amarillo en **Gráfico 2** y **Gráfico 3C**).

GRÁFICO 2. Evolución resultados de serie del ITPP por provincia (2013-2022)



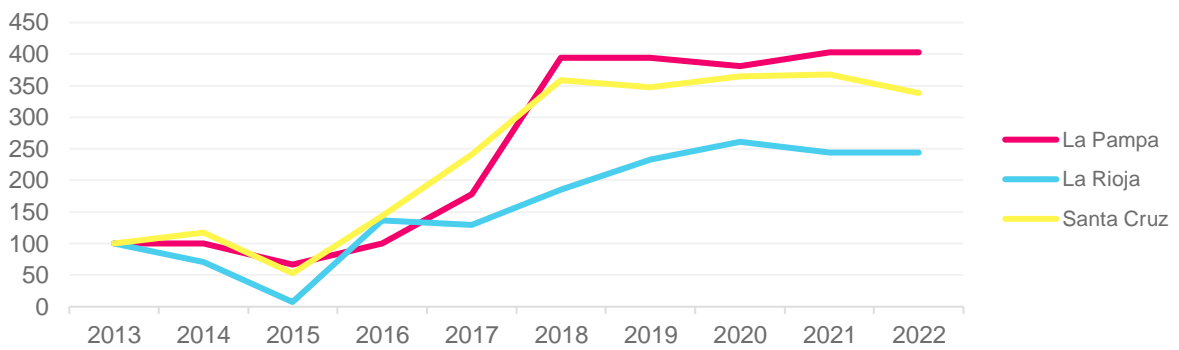
Fuente: elaboración propia

GRÁFICO 3.A. Evolución del ITPP para un grupo de provincias de crecimiento constante (2013-2022)



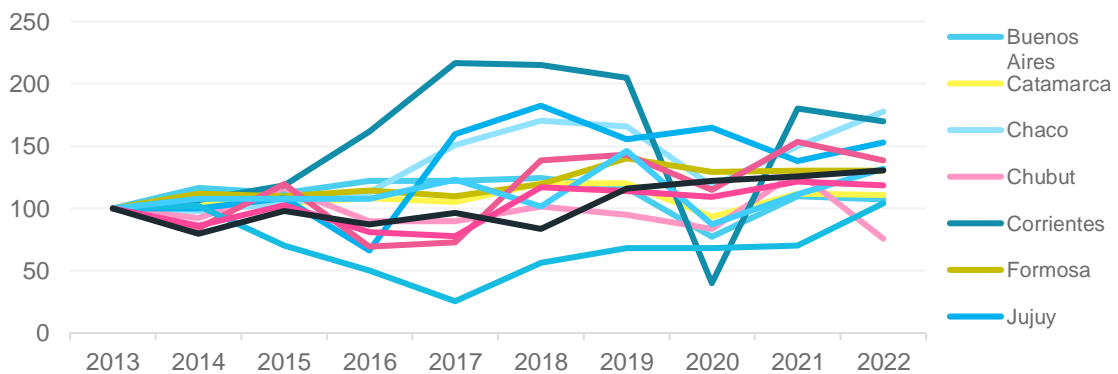
Fuente: elaboración propia
 Nota: la curva grafica la serie de tiempo (SDT). Para más referencia ver sección metodológica.

GRÁFICO 3.B. Evolución del ITPP para un grupo de provincias de crecimiento rápido (2013-2022)



Fuente: elaboración propia
 Nota: la curva grafica la serie de tiempo (SDT). Para más referencia ver sección metodológica.

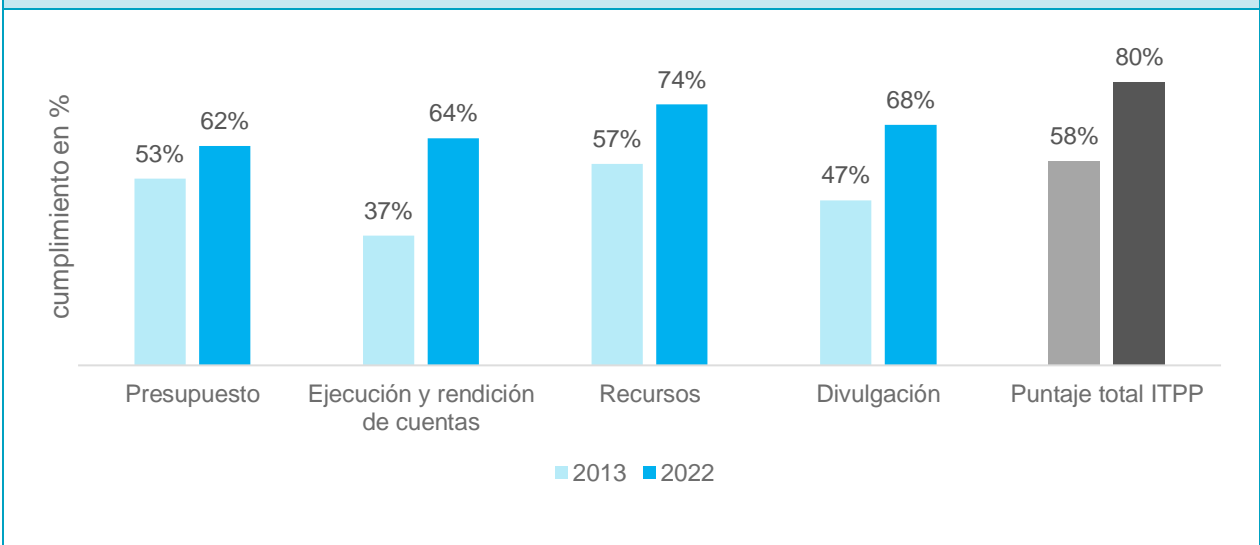
GRÁFICO 3.C. Evolución del ITPP para un grupo de provincias de crecimiento fluctuante (2013-2022)



Fuente: elaboración propia
 Nota: la curva grafica la serie de tiempo (SDT). Para más referencia ver sección metodológica.

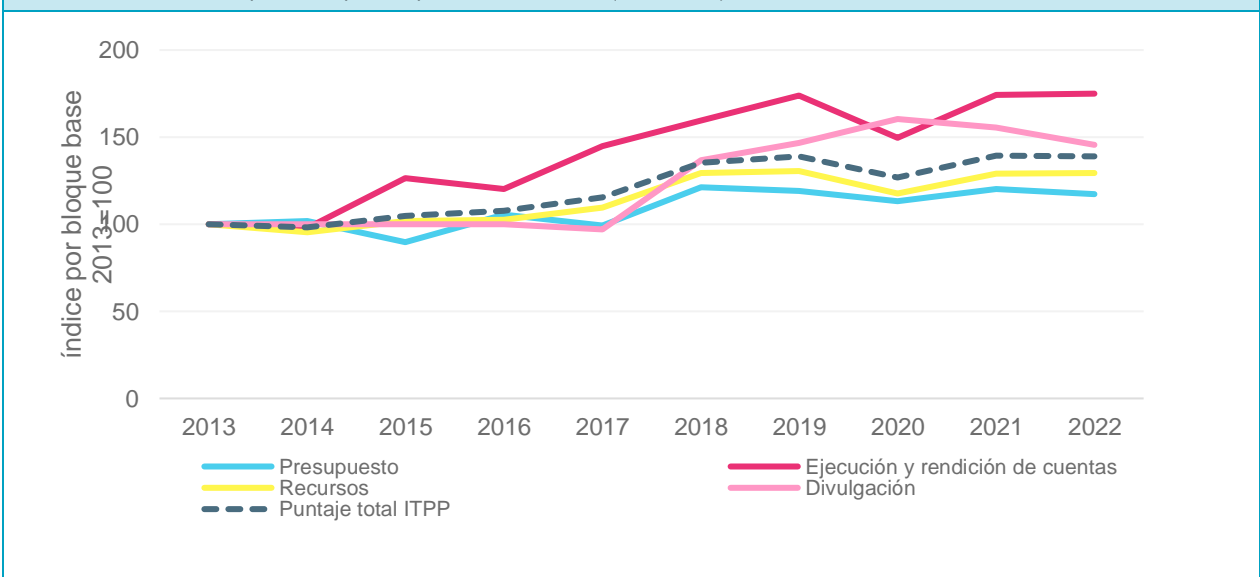
La transparencia presupuestaria provincial general mejoró en los 4 bloques que componen el ITPP (Gráficos 4). Se destacó la mejora del 75% en el bloque Ejecución y rendición de cuentas, gracias a la mayor información publicada a tiempo del gasto ejecutado frente a la situación inicial. En segundo lugar, la Divulgación de la información fiscal mejoró un 46% en el período, especialmente a partir del 2018, pero el desempeño provincial promedio en términos de Divulgación empeoró notablemente desde el 2020 (Gráfico 5). Tercero, la mejora del 29% del bloque Recursos captura que las provincias perfeccionaron su publicación sobre recursos fiscales y financiamiento del presupuesto. Por último, el puntaje del bloque de Presupuesto también mejoró en estos 10 años, en un 17%. Tanto el bloque Presupuesto como el de Recursos partieron de niveles iniciales de cumplimiento más elevados (más del 50%). Los párrafos que siguen describen las particularidades destacables de los componentes que explican las mejoras de transparencia en las provincias.

GRÁFICO 4. Resultados promedio por bloque (2013 vs. 2022)



Fuente: elaboración propia

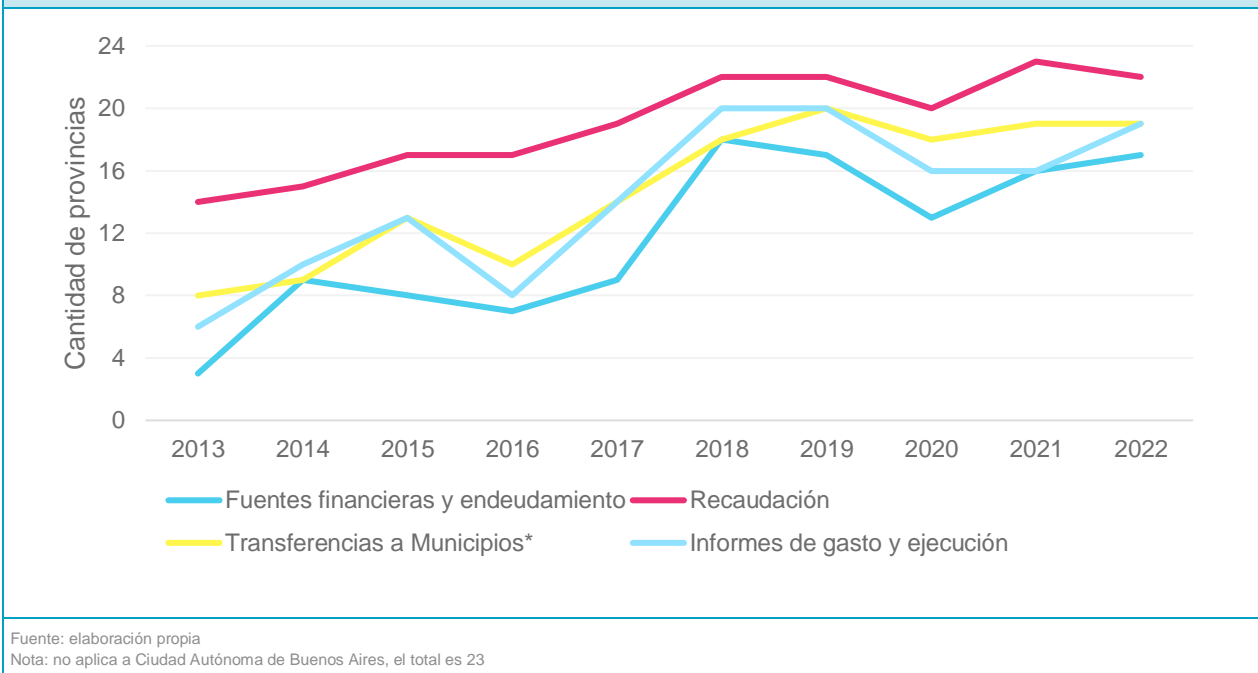
GRÁFICO 5. Resultados promedio por bloque, base 2013=100 (2013-2022)



Fuente: elaboración propia

Primero, la mejora del bloque Ejecución y Rendición de Cuentas se dio por una mayor transparencia de la ejecución de gastos explicada porque más provincias comenzaron a publicarla con menor rezago (Gráfico 6). La metodología del ITPP asigna diferente puntaje según el período desde la última actualización en la publicación de esta información (menos de 3 meses, entre 4 y 6 meses, entre 7 y 9 meses y más de 9 meses). Durante estos 10 años ha ido aumentando la cantidad de provincias que mantiene actualizada esta información al último trimestre, por lo menos. Además, la mayoría de las provincias también disminuyó el rezago en otros reportes como el de recaudación, el de transferencias a municipios y de las fuentes financieras y de endeudamiento que componen el bloque de Recursos.

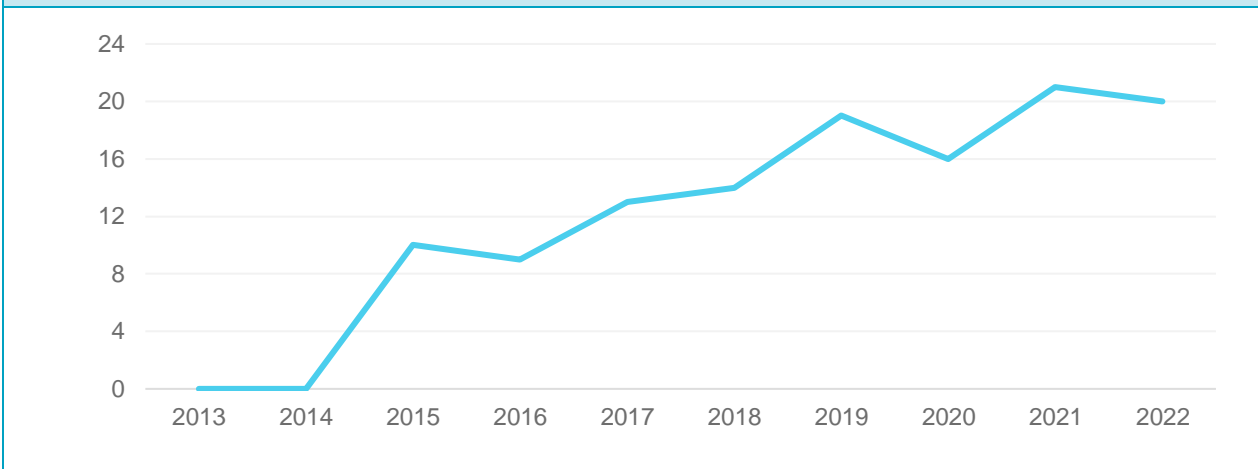
GRÁFICO 6. Cantidad de provincias que publican reportes con 3 meses de rezago o menos



A la vez, otro motivo que impulsó la transparencia en la ejecución de gastos fue que 20 provincias comenzaron a publicar online su Cuenta de Inversión del año anterior, cuando en 2013 ninguna lo hacía (Gráfico 7). Este logro es fundamental para la transparencia fiscal porque la Cuenta de Inversión es el instrumento de control por excelencia 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. Al momento, solo son 2 las provincias que nunca publicaron la Cuenta Inversión del año anterior desde 2013.

La obligatoriedad planteada en la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2018 así como el rol de la sociedad civil pudo haber motivado su mejora. El artículo 7 de la Ley de Responsabilidad Fiscal agregó obligaciones de publicación para las provincias teniendo que publicar de forma online la Cuenta de Inversión y los informes de gasto detallando el mismo por finalidad y función. A su vez, el ITPP otorga a este concepto un puntaje alto en su ponderación en la calificación final (0,75 sobre 10), de modo que también pudo officiar de incentivo a que las provincias faciliten su acceso al público para obtener una mayor calificación. La evolución de este indicador permite conjeturar sobre el impacto de los marcos normativos y el rol de la sociedad civil para consolidar un proceso de mejora.

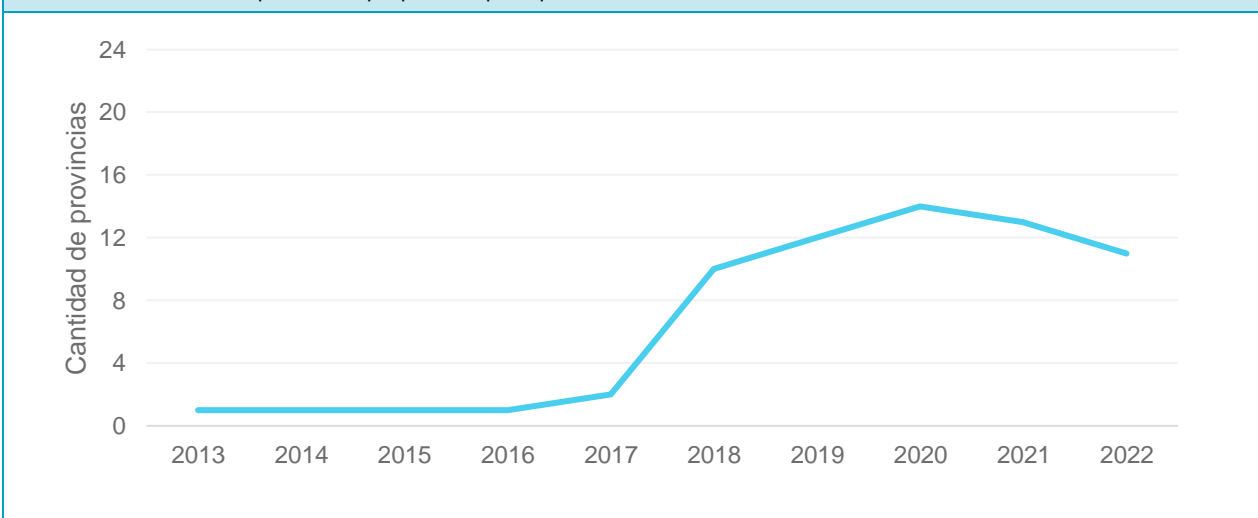
GRÁFICO 7. Cantidad de jurisdicciones que publican la Cuenta de Inversión



Fuente: elaboración propia

Segundo, la Divulgación de la información fiscal de las provincias mejoró porque cada vez más provincias disponibilizaron un Presupuesto Ciudadano en sus páginas web. El bloque del ITPP que evalúa este comportamiento, bloque de Divulgación, aumentó su cumplimiento un 46% entre 2013 y 2022 en promedio para todas las provincias. Esta mejora es fundamental para acercar de una manera accesible y clara la información fiscal a toda la ciudadanía. De acuerdo con la definición elaborada por la International Budget Partnership (IBP) en la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019, el Presupuesto Ciudadano es una versión más simple y menos técnica del Proyecto de presupuesto ejecutivo o del Presupuesto aprobado, diseñada para transmitir información al público. Teniendo en cuenta que el ITPP busca evaluar la disponibilidad, oportuna y de fácil acceso, de la información sobre el uso, origen y aplicación de los recursos presupuestarios, la publicación de este tipo de presupuestos es fundamental para mejorar la transparencia presupuestaria con la ciudadanía. Sin embargo, si bien entre 2013 y 2020 cada vez fueron más las provincias que publicaron un Presupuesto Ciudadano, pasando de 1 a 14, esta tendencia se revirtió en los últimos 2 años (**Gráfico 8**). En 2022, solo 11 jurisdicciones presentaron su presupuesto ciudadano de forma online a la ciudadanía.

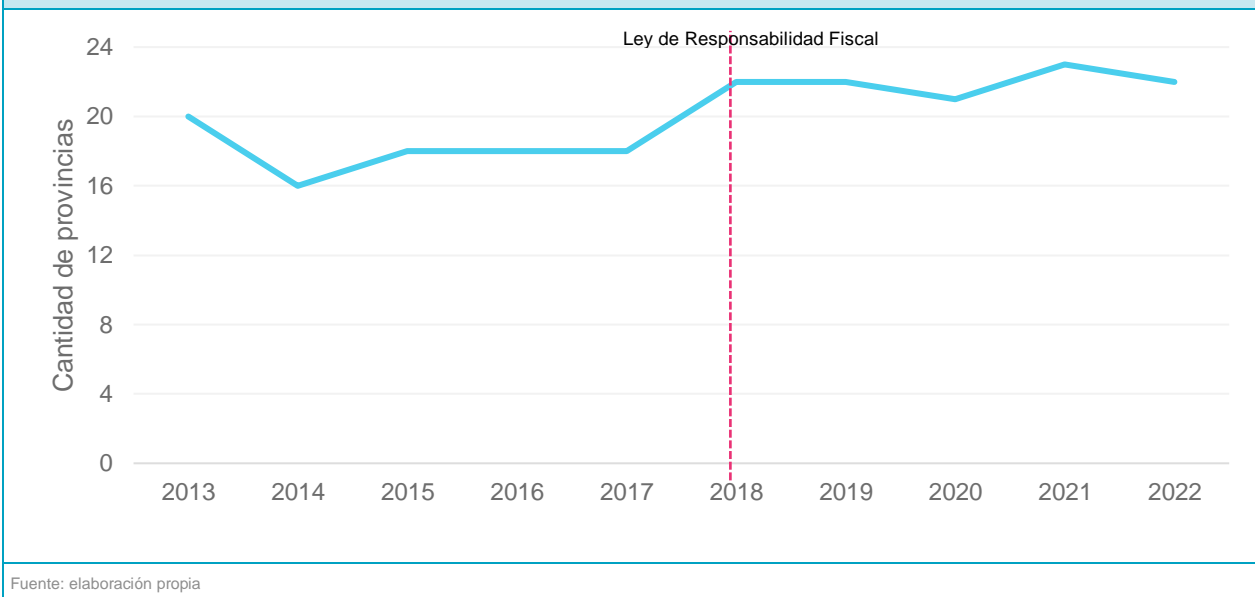
GRÁFICO 8. Cantidad de provincias que publican presupuesto ciudadano



Fuente: elaboración propia

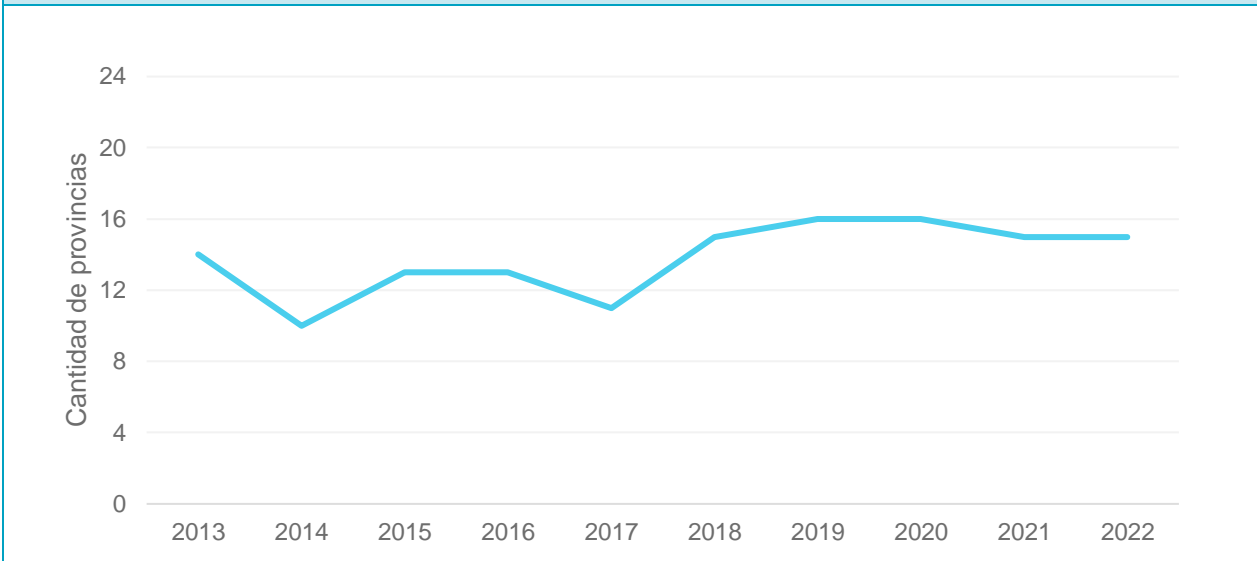
Tercero, la transparencia sobre los recursos fiscales y el financiamiento del presupuesto pasó del 57% de cumplimiento en 2013 al 74% en 2022 como resultado de la institucionalización de los procesos de transparencia. Esta información, agrupada en el bloque Recursos en el ITPP, analiza la disponibilidad y desagregación de datos en materia de financiamiento del presupuesto, tanto recursos tributarios como financieros, y las transferencias tributarias a los municipios, que es fundamental para conocer de dónde provienen los recursos que hacen al gasto público. Su mejora también refleja el impacto de institucionalizar los procesos de transparencia, similar a lo reflejado anteriormente para la Cuenta de Inversión. En ese sentido, desde 2015 que no aumentaba la cantidad de provincias que publicaba el detalle del acreedor en sus informes de deuda pública (18) y, en 2018, con la implementación de la Ley de Responsabilidad Fiscal que comenzó a exigir mayor detalle en la publicación de las fuentes financieras y de endeudamiento de las provincias, pasaron a ser 22 provincias las que publicaron sus fuentes financieras y de endeudamiento por detalle de acreedor (**Gráfico 9**). Es decir, actualmente, casi todas las provincias publican el detalle de deuda por acreedor. Además, a partir de 2018, el ITPP también empezó a evaluar el detalle por moneda y el perfil de servicios para fomentar la transparencia en línea con los cambios en la legislación.

GRÁFICO 9. Cantidad de provincias que publican detalle por acreedor en la publicación de fuentes financieras y endeudamiento (2013-2022)



Sin embargo, en lo que refiere a transparencia de recursos fiscales, hay una carencia en las publicaciones del detalle de las transferencias a los municipios dentro de su jurisdicción. En 2013 eran 14 las provincias que publicaban esta información y en la actualidad son 15 (**Gráfico 10**). Es decir, poco se ha mejorado en este aspecto en los últimos 10 años y aún hay 8 provincias que podrían disponibilizar esta información sobre su jurisdicción. La mayoría de esas 8 publican la información de forma agregada, pero el detalle de desagregación por municipio es relevante para la transparencia de las cuentas públicas.

GRÁFICO 10. Cantidad de provincias que publican detalle de transferencias por municipio (2013-2022)



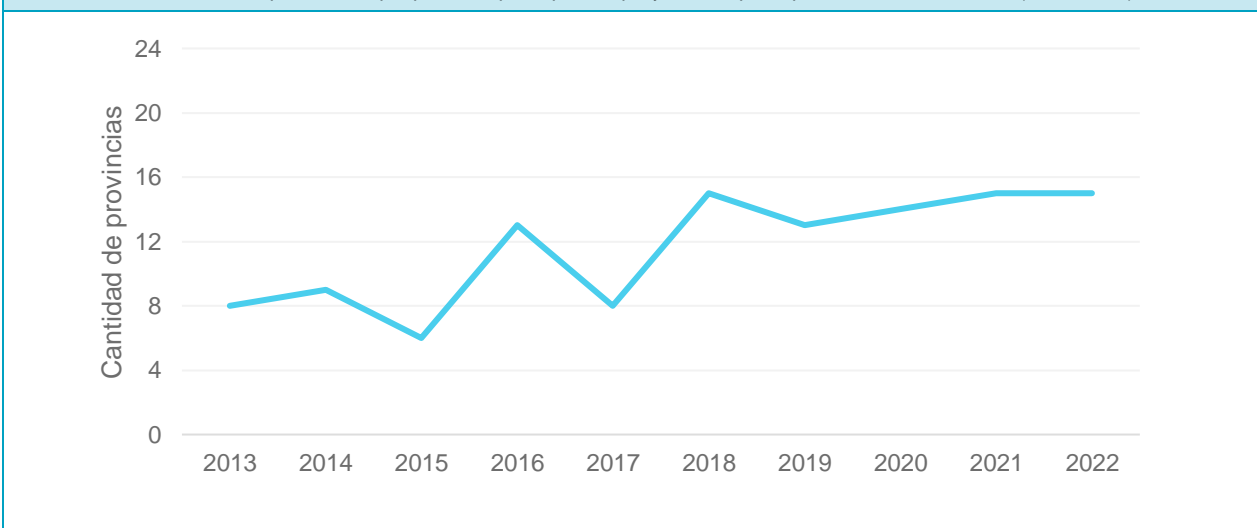
Fuente: elaboración propia.

Nota: para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no aplica este indicador

Por último, la disponibilidad de la información sobre el Presupuesto también mejoró en estos 10 años, en un 17%. El bloque de Presupuesto es un componente fundamental del ITPP, ya que 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 y su financiamiento, la “inercia” de las acciones pasadas y las nuevas demandas.

Sin embargo, su comportamiento de mejora no fue constante: la publicación de presupuesto o proyecto de presupuesto del año entrante aumenta en los años pares y disminuye en los impares (Gráfico 11). Actualmente solo 15 provincias lo hacen según el último dato de 2022. En esta línea, las provincias tienen la oportunidad de seguir mejorando su transparencia si presentan con antelación el proyecto de presupuesto para el próximo año de forma sostenida todos los años en vez de hacerlo con intermitencia.

GRÁFICO 11. Cantidad de provincias que publican presupuesto/proyecto de presupuesto de año entrante (2013-2022)



Fuente: elaboración propia.

Nota: para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no aplica este indicador

En síntesis, en estos 10 años, la transparencia presupuestaria de las provincias argentinas ha mejorado notablemente. Si bien persisten algunas diferencias de desempeño entre provincias, la mejora es cada vez más generalizada y con menor dispersión entre ellas, mejorando el acceso a la información en todas jurisdicciones. Los resultados del análisis de estos 10 años los podemos agrupar en dos.

Por un lado, durante este período se consolidaron buenas prácticas de transparencia fiscal. Por ejemplo, cada vez son más las provincias que publican con menor rezago la información de sus recursos y gastos y que publican la Cuenta de Inversión del año anterior. En ese sentido, la evolución de los 10 años del ITPP permite observar el impacto de institucionalizar los procesos de transparencia, como se observa en la publicación de la Cuenta de Inversión o del detalle de la deuda por acreedor luego de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2018.

Por otro lado, aún hay prácticas pendientes de atender. En primer lugar, la publicación de presupuesto o proyecto de presupuesto del año entrante es intermitente y es menor en los años impares. En segundo lugar, muchas provincias aun no publican el detalle de las transferencias a los municipios de su jurisdicción. En tercer lugar, no todas las provincias publican un Presupuesto Ciudadano con la importancia central que este tiene para la participación ciudadana.

La elaboración del informe del ITPP por 10 años consecutivos permite contar información para analizar la evolución y las necesidades de mejora para el conjunto y cada provincia. Identificar factores relevantes, reconocer patrones, comparar desempeños, entre otros, son algunos de los análisis que hoy son posibles gracias a que existe hace 10 años el ITPP. En ese sentido, este documento busca aportar la evidencia de medición para identificar y mejorar las áreas de vacancia con el objetivo de completar y consolidar las mejoras de transparencia que se dieron en estos años.

Nuevos desafíos para la gestión presupuestaria y su transparencia

Las primeras mediciones del ITPP de CIPPEC coincidieron con un contexto de creciente interés global por la rendición de cuentas como buena práctica para el fortalecimiento de las democracias. El interés internacional por la transparencia presupuestaria comenzó a crecer paulatinamente desde los años 90 impulsado por las transiciones de regímenes autoritarios a democracias y la proliferación de buenas prácticas de gobernanza y estándares que promueven la transparencia, la participación y rendición de cuentas de los gobiernos. Los procesos de descentralización de los gobiernos hacia los niveles subnacionales, el crecimiento de organizaciones de la sociedad civil independientes que demandaban participar en decisiones de gobierno y el desarrollo exponencial de las tecnologías de la información y la comunicación acompañaron y apuntalaron esta tendencia (Khagram, 2013).

En los últimos 20 años diferentes organizaciones internacionales comenzaron a medir la transparencia presupuestaria a nivel nacional. La institución de referencia a nivel global es el International Budget Partnership (IBP), que, desde el año 2006, publica informes anuales sobre transparencia presupuestaria a nivel nacional, en un esfuerzo por incluir estos temas dentro de las agendas de los países. Otra organización es The Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), una red global que desde 2011 facilita el diálogo entre sus administradores y socios de gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones financieras internacionales y otras partes interesadas para encontrar y compartir soluciones a los desafíos en transparencia fiscal y participación. Además de los vínculos generados con los gobiernos nacionales, el GIFT se ha esforzado en mantener relaciones de cooperación con gobiernos subnacionales, entre los que se encuentra la Ciudad de Buenos Aires. Se encontró que incluir a los gobiernos subnacionales fortalecería los objetivos de la GIFT de mejorar la transparencia centrada en el ciudadano, la participación pública y la prestación de servicios públicos, teniendo en cuenta que la relación entre las personas y el gobierno local suele ser más directa y permite implementar acciones en forma más concreta (GIFT, 2021).

Recientemente, las preocupaciones por la igualdad de género y el cambio climático fueron ganando espacio en las agendas de la sociedad y materializándose en iniciativas de política pública. En ese sentido, entre las demandas que se han incluido en los presupuestos en los últimos años, se encuentran los presupuestos destinados a la adaptación y mitigación al cambio climático y los presupuestos con perspectiva de género. Poder identificar y medir las ejecuciones de gastos que realizan los países en estos dos aspectos se considera un paso importante para promover su inclusión en las agendas de gobierno.

Estas nuevas demandas de la sociedad y buenas prácticas internacionales recientes invitan a reflexionar sobre la necesidad de innovar las mediciones. En ese sentido, la consolidación de un puntaje promedio alto en las últimas mediciones de transparencia presupuestaria provincial debe interpretarse como una buena noticia, pero también como un incentivo a continuar en este camino de mejora atendiendo a las nuevas demandas y recomendaciones.

Adaptación y mitigación del cambio climático en los presupuestos

El gasto público climático se define como aquellas erogaciones dirigidas a combatir el cambio climático a través de acciones como la mitigación o la adaptación. Identificar y medir el gasto público para mitigar el cambio climático en los presupuestos gubernamentales, se ha identificado como una tarea fundamental para mejorar la gestión, seguimiento y evaluación de estos gastos. También permite identificar los gastos públicos que tienen impactos negativos en el medio ambiente.

El desafío en cuanto a la identificación, clasificación y cuantificación de estas acciones es que algunas no tienen como propósito principal enfrentar el cambio climático, pero, de todos modos, influyen en él. En este sentido, el PNUD publicó en 2019 el documento “Knowing what you spend, a guidance note for governments to track climate change finance in their budgets” (“Conocer lo que gastas: una guía para que los gobiernos rastreen el financiamiento referido al cambio climático en sus presupuestos”). En este documento se propone el etiquetado de las acciones climáticas (positivas o negativas) en los presupuestos como una manera de identificar lo que están implementando concretamente los países para reducir el cambio climático y también aquellas acciones que lo aceleran (Bain, Nguyen y Baboyan, 2019). En 2022, el BID publicó un Marco Conceptual para la Clasificación del Gasto Público en Cambio Climático como una manera de unificar criterios de clasificación a nivel internacional (Pizarro, Delgado, Eguino y Pimenta, 2022) con el objetivo de generar una metodología internacional de clasificación del gasto climático en los países.

En Argentina se sancionó en 2019 la Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. La Ley n° 27.520 con el objetivo de elaborar y articular las políticas de cambio climático en el país y garantizar su implementación en todo el territorio. Sin embargo, no establece criterios para la clasificación de estas acciones dentro del presupuesto nacional o de los presupuestos provinciales. Esto hace que se pueda analizar a nivel provincial el presupuesto que se asigna a las Secretarías de Medio Ambiente, pero que sea muy difícil identificar, de manera transversal, el gasto que realizan las provincias en acciones con impacto en el cambio climático. Por otro lado, no todas las acciones que generan las secretarías de Medio Ambiente se encuentran necesariamente vinculadas al cambio climático.

Para cumplir esta ley, en noviembre de 2022, se presentó el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, construido con los ministerios nacionales, las 24 jurisdicciones mediante la Mesa de Articulación Nacional del Gabinete Nacional de Cambio Climático y representantes de la comunidad científica, organizaciones ambientales y universidades. La sanción de la ley y la reciente presentación del plan presagian una mayor incidencia de las temáticas ambientales en los presupuestos y las políticas gubernamentales, acentuando la necesidad de incluirlos en forma adecuada e identificable en los primeros.

Presupuestos con perspectiva de género

Presupuestar con perspectiva de género implica promover políticas que aborden las desigualdades de género y, a su vez, tener en cuenta el impacto diferencial que cada política puede tener en varones y mujeres. Esto último es muy relevante ya que ciertas políticas que no atienden específicamente cuestiones de género pueden tener un impacto desproporcionado sobre las mujeres (BID, 2022). Por ejemplo, el desfinanciamiento de jardines maternos o guarderías tiende a tener un efecto negativo mayor para las mujeres que para los hombres, ya que la tarea de cuidado se distribuye desproporcionadamente en perjuicio de las mujeres.

En este sentido, se propone pensar el presupuesto con perspectiva de género como la inclusión y el análisis transversal de cada una de las acciones presupuestarias atendiendo al género, y no como un análisis por separado de los gastos. Justamente, la importancia de contar con un presupuesto con perspectiva de género radica en que es una herramienta que permite incorporar esta perspectiva en los formuladores de políticas públicas de manera transversal (MMGyD, 2020).

Un informe del FMI de 2021 indica que sólo ocho países del G20 tienen una presencia alta de perspectiva de género en sus presupuestos (México, Canadá, Guayana Francesa, España, Francia, Austria, Japón y Corea del Sur), siete lo incorporan medianamente (Argentina, Brasil, Italia, Gran Bretaña, Sudáfrica, India y Australia), y ocho tienen una incorporación baja (Estados Unidos, Alemania, Rusia, Lituania, China, Arabia Saudita, Turquía e Indonesia) (Alonso-Albarran et.al., 2021).

En esa línea, en 2021, el Ministerio de Economía de la Nación lanzó el primer Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad, siguiendo las recomendaciones de transversalidad. En él se distinguen las iniciativas que buscan cerrar las brechas de desigualdad, a la vez que promueve la transparencia y funciona como un instrumento de control para la sociedad civil.

Además, en 2020, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad realizó el primer Relevamiento de experiencias legislativas provinciales sobre Presupuestos con perspectiva de Género y Diversidad en Argentina. En este relevamiento se destaca que “*los Presupuestos con Perspectiva de Género y Diversidad (PPGyD) reconocen: a) las construcciones de género como normas que rigen las relaciones sociales en todos los ámbitos, b) la existencia de desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales entre varones, mujeres y LGBTI+ resultantes de las relaciones de género, c) las diferentes necesidades de bienes y servicios públicos entre mujeres, LGBTI+ y varones por sus posiciones y condiciones desiguales.*”. El relevamiento da cuenta de que siete provincias contaban con proyectos de ley de PPGyD (Buenos Aires, Catamarca, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza y Santa Fe) y nueve provincias ya habían avanzado en la implementación de la metodología de PPGyD para ese entonces (Catamarca, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Chaco, Córdoba, La Rioja, Neuquén, Río Negro, San Juan y Santa Fe) (MMGyD, 2020). Estos avances ya se vieron traducidos en la publicación de presupuestos con perspectiva de género por parte de algunas provincias en 2022 como Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Entre Ríos, La Rioja y Santa Fe.

Apuntes iniciales

Las provincias tienen la oportunidad de incorporar nuevos enfoques en línea con los avances en materia de cambio climático y perspectiva de género en los presupuestos. Si bien algunas provincias ya han avanzado en estos aspectos, en líneas generales se puede tener en cuenta los siguientes puntos a modo de primeros pasos:

- **Atender las recomendaciones internacionales y nacionales para incorporar estos dos nuevos aspectos al presupuesto.** Seguir la actualización de la normativa, recomendaciones y experiencias de implementación en otros países o provincias es una buena práctica para avanzar con mayor sustento. Asimismo, generar y participar de espacios de intercambio de experiencias, buenas prácticas y desafíos entre jurisdicciones. Esto permite informarse de los avances de los pares, incentivar la adopción de prácticas, aprender de las soluciones metodológicas e ir generando lenguajes comunes.
- **Capacitar a las personas responsables de diseñar e implementar el presupuesto.** La inclusión de estos aspectos en los presupuestos provinciales requerirá de un proceso previo de preparación. Son crecientes los

materiales informativos y formativos en ambas materias de los que valerse. Asimismo, el intercambio con pares es relevante para este propósito.

- **Consensuar la metodología para la identificación de gastos vinculados al cambio climático y con perspectiva de género con quienes implementan el presupuesto.** Es importante la sinergia entre las áreas de gobierno que se encargan de diseñar las clasificaciones para incorporar estos nuevos aspectos a los presupuestos y quienes se encargan de implementarlos para que se promueva su uso y su información sea fiable.
- **Incorporar dentro de los presupuestos públicos clasificaciones ambientales y de género, evitando la realización de presupuestos por separado.** Tanto para los presupuestos sobre cambio climático como los presupuestos con perspectiva de género las recomendaciones son claras en cuanto a evitar la generación de presupuestos por separado. En este sentido se propone una inclusión transversal a lo largo de todo el presupuesto, incorporando clasificaciones que permitan etiquetar las diferentes acciones, en función del abordaje que realizan de estos aspectos.

Comentarios finales

A diez años de la elaboración del ITPP y en el marco de los 40 años de Democracia, este documento destaca los logros alcanzados y reflexiona sobre las oportunidades de mejora a futuro. La disponibilidad de información sobre los recursos fiscales y su utilización es un ingrediente clave para alimentar el debate, fortalecer la toma de decisiones, el diseño y la ejecución de políticas públicas.

En esta década, la transparencia presupuestaria de las provincias argentinas ha mejorado notablemente. Aunque aún existen algunas disparidades en el rendimiento, la tendencia indica una mejora generalizada con menor variabilidad entre ellas. Esto ha contribuido a un mejor acceso a la información presupuestaria en todas las jurisdicciones. Los resultados de esta década de análisis los podemos resumir en dos categorías.

Por un lado, durante este período se consolidaron buenas prácticas, en parte gracias a la institucionalización en la transparencia presupuestaria. Por ejemplo, cada vez son más las provincias que publican con menor rezago la información de sus recursos y gastos y que publican la Cuenta de Inversión del año anterior. En ese sentido, la evolución de los 10 años del ITPP permite observar el impacto de institucionalizar los procesos de transparencia, como se observa en la publicación de la Cuenta de Inversión o del detalle de la deuda por acreedor luego de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2018.

Por el otro lado, aún hay oportunidades de mejora pendientes de atender. En primer lugar, la publicación de presupuesto o proyecto de presupuesto del año entrante es intermitente y es menor en los años impares. En segundo lugar, no todas las provincias publican el detalle de las transferencias a los municipios de su jurisdicción. En tercer lugar, aún hay provincias que no publican un Presupuesto Ciudadano con la importancia que este tiene para la transparencia con la ciudadanía.

Además, la reciente consolidación en un puntaje alto puede motivar mejoras adicionales, en línea con nuevas demandas de la sociedad vinculadas al cambio climático y a la perspectiva de género en los presupuestos. La transparencia presupuestaria es un objetivo de evolución constante ya que los presupuestos reflejan las prioridades de la sociedad, que son cambiantes. Aunque algunas provincias han avanzado en estos aspectos, pueden seguir las recomendaciones internacionales y nacionales para incorporar dentro de los presupuestos públicos clasificaciones ambientales y de género, evitando presupuestos por separado y generando sinergia entre todas las áreas de gobierno.

En síntesis, la elaboración continua del ITPP ha permitido identificar estos hallazgos y contribuir con la promoción de la transparencia fiscal en la última década. Con este informe aniversario, CIPPEC busca resaltar los logros y aprendizajes, celebrar el esfuerzo de las gestiones provinciales, y seguir incentivando a sus gobiernos a adoptar prácticas de transparencia fiscal. Esto con el objetivo de garantizar el derecho de los/as ciudadanos/as de todo el país a acceder a información pública confiable y oportuna y, así, consolidar a futuro el funcionamiento de las instituciones fiscales de la democracia.

Bibliografía

Alonso-Albarran, V., Curristine, M. T. R., Preston, G., Soler, A., Tchelishvili, N., & Weerathunga, S. (2021). Gender Budgeting in G20 Countries. International Monetary Fund.

Bain, N., Nguyen, L., & Baboyan, K. (2019). Knowing what you spend: a guidance note for governments to track climate change finance in their budgets, UNDP.

Carciofi, R., Carreras Mayer, P. & Sorrentino, A. (2019). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Edición 2018. Documento de Políticas Públicas/Análisis N° 212. Buenos Aires: CIP-PEC.

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

Global Initiative for Fiscal Transparency (2021). Guidelines for the Membership of Subnational Government Institutions, August.

Harper, L. (2022) Qué es la presupuestación con enfoque de género y por qué es importante para la igualdad de género y el crecimiento económico. Disponible en <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/que-es-la-presupuestacion-con-enfoque-de-genero-y-por-que-es-importante-para-la-igualdad-de-genero-y-el-crecimiento-economico/>

International Budget Partnership (2021). Open Budget Survey.

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

Khagram, S. (2013). Open budgets: The political economy of transparency, participation, and accountability. Brookings Institution Press.

Ministerio de Economía (2021). Presupuesto 2021: el primer Presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad Una herramienta de transformación para cerrar brechas de desigualdad. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/presupuesto_2021-el_primer_presupuesto_con_perspectiva_de_genero_y_diversidad_1.pdf

Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2020) Relevamiento de experiencias legislativas provinciales sobre Presupuestos con Perspectiva de Género y Diversidad en Argentina.

Paolo de Renzio and Joachim Wehner, "The Impacts of Fiscal Openness," World Bank Research Observer 32, no. 2 (2017): 185- 210, <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx004>.

Pizarro, R., Delgado, R., Eguino, H., & Pimenta, C. (2022) Marco conceptual para la clasificación del gasto público en cambio climático en América Latina y el Caribe.

Anexo I: Metodología

TABLA 4. Detalle de puntajes, indicadores y estructura de ponderaciones del ITPP 2022				
Bloque	Ponderación general	Grado de actualización/ desagregación/ rezago	Ponderación	
PRESUPUESTO	1,60	Año fiscal - 2020	0,20	
		Año fiscal - 2021	0,30	
		Año fiscal - 2022	0,50	
		Año fiscal - 2023	0,60	
	0,50	Presupuesto plurianual	0,50	
		Solo programación plurianual en gastos de capital	0,25	
	0,50	(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	
	EJECUCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS	2,15	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	
Mensual			0,60	
Trimestral			0,40	
Anual			0,10	
Finalidad - Función			0,20	
Objeto			0,20	
Ubicación geográfica			0,05	
Jurisdicción			0,20	
Fuente de financiamiento			0,05	
Naturaleza económica			0,05	
Programa		0,30		
0,50		Gasto tributario total	0,25	
		Detalle por principales impuestos	0,25	
0,75		Cuenta de Inversión	0,75	
RECURSOS		1,25	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	
	Por impuesto		0,75	
	1,5	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	
		Detalle por acreedor	0,40	
	Detalle por moneda	0,30		
	0,8	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
		Por municipio	0,30
DIVULGACIÓN	0,2	Publica la normativa	0,20
	0,25	Publica un presupuesto ciudadano	0,25
Fuente: Carciofi, Carreras Mayer & Sorrentino (2019).			

Anexo II: Resultados

Tabla 5. Índice de serie de tiempo del ITPP, general y por provincia (2013-2022)

Provincia	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Buenos Aires	100	116	112	122	122	124	116	77	110	107
CABA	100	117	110	121	128	128	117	128	137	139
Catamarca	100	105	104	108	105	120	120	93	112	111
Chaco	100	98	104	113	151	170	166	118	150	178
Chubut	100	92	117	90	90	101	95	83	129	76
Córdoba	100	112	127	119	119	127	127	127	127	127
Corrientes	100	107	118	162	217	215	205	40	180	170
Entre Ríos	100	106	122	122	122	129	134	134	134	134
Formosa	100	112	110	114	110	120	140	129	130	130
Jujuy	100	100	108	66	159	182	155	165	138	153
La Pampa	100	100	67	100	178	394	394	381	403	403
La Rioja	100	70	7	137	130	185	233	261	244	244
Mendoza	100	51	98	103	103	117	116	134	131	128
Misiones	100	84	119	69	73	139	143	115	153	139
Neuquén	100	108	114	122	106	128	132	128	128	129
Río Negro	100	82	83	106	114	132	141	125	138	131
Salta	100	96	121	114	108	118	124	121	130	111
San Juan	100	112	128	132	130	150	150	141	141	143
San Luis	100	102	70	50	26	56	68	68	70	104
Santa Cruz	100	118	53	144	241	359	347	365	368	338
Santa Fe	100	97	104	120	122	135	135	135	135	135
Santiago del Estero	100	108	108	108	123	101	146	87	112	132
Tierra del Fuego	100	86	102	81	78	117	114	109	122	118
Tucumán	100	80	98	87	96	83	116	122	126	131
Promedio 24 provincias serie de tiempo (índice)	100	98	105	108	115	135	139	127	139	138
Promedio 24 provincias serie de tiempo (puntaje)	5,8	5,7	6,1	6,2	6,7	7,8	8,0	7,3	8,1	8,0

Fuente: elaboración propia

Tabla 6. Puntaje de serie de tiempo generales y por provincia. Base 100 = 2013 (2013-2022)

Provincia	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Buenos Aires	7	7,3	8,5	8,2	8,9	8,9	9,1	8,5	5,7	8	7,9
CABA	5,5	7,1	8,3	7,8	8,6	9,1	9,1	8,3	9,1	9,7	9,9
Catamarca	6,8	7,1	7,4	7,4	7,7	7,4	8,5	8,5	6,6	7,9	7,9
Chaco	3,4	5,6	5,5	5,8	6,3	8,5	9,5	9,3	6,6	8,4	9,9
Chubut	5,2	4,6	4,3	5,4	4,2	4,2	4,7	4,4	3,9	6	3,5
Córdoba	6,1	7,9	8,8	9,9	9,3	9,3	10	10	10	10	10
Corrientes	3,6	3,6	3,8	4,2	5,8	7,7	7,7	7,3	1,4	6,4	6,1
Entre Ríos	6,4	7,4	7,9	9	9	9	9,6	10	10	10	10
Formosa	5,4	5,5	6,1	6	6,3	6	6,5	7,7	7,1	7,1	7,1
Jujuy	3,8	4,4	4,4	4,8	2,9	7	8	6,8	7,3	6,1	6,7
La Pampa	2,1	2,1	2,1	1,4	2,1	3,8	8,5	8,5	8,2	8,6	8,6
La Rioja	3,6	3,2	2,3	0,2	4,4	4,2	6	7,5	8,4	7,9	7,9
Mendoza	6,9	6,9	3,5	6,8	7,1	7,1	8,1	8	9,3	9	8,8
Misiones	3,9	5,2	4,4	6,3	3,6	3,8	7,3	7,5	6	8	7,3
Neuquén	5,8	7,3	7,9	8,3	8,9	7,7	9,4	9,6	9,4	9,4	9,5
Río Negro	5,8	6,8	5,5	5,7	7,2	7,7	9	9,6	8,5	9,3	8,9

Salta	5,7	6,7	6,4	8,1	7,6	7,2	7,9	8,3	8,1	8,7	7,4
San Juan	6	6,1	6,8	7,9	8,1	8	9,2	9,2	8,6	8,6	8,8
San Luis	5,1	5,8	6	4,1	2,9	1,5	3,3	4	4	4,1	6,1
Santa Cruz	4	2	2,4	1,1	2,9	4,9	7,3	7	7,4	7,4	6,8
Santa Fe	5,2	7,4	7,1	7,7	8,9	9	9,9	9,9	10	10	10
Santiago del Estero	4,4	4,6	5	5	5	5,7	4,7	6,8	4	5,2	6,1
Tierra del Fuego	2,9	7,7	6,7	7,9	6,3	6	9	8,8	8,5	9,4	9,2
Tucumán	5	6,4	5,1	6,3	5,6	6,2	5,4	7,4	7,9	8,1	8,4
Promedio	5,0	5,8	5,7	6,1	6,2	6,7	7,8	8,0	7,3	8,1	8,0

Fuente: elaboración propia.

Acerca de las autoras



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Paula Szenkman

– Directora del Programa de Desarrollo Económico

Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires). Candidata a Magister en Economía (Universidad de San Andrés). Posgrado en Agronegocios (Universidad de Buenos Aires).

María Agustina Lacunza

– Analista del Programa de Desarrollo Económico

Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires). Candidata a Magister en Economía Aplicada (Universidad Torcuato Di Tella).

Las autoras agradecen a Juan Pablo Jiménez, Agustín Chiarella y Rocío Navaridas por sus valiosos comentarios en la elaboración del documento. También agradecen a Juan Pablo Niño por su colaboración en la recolección de información.

Para citar este documento:

Szenkman, P. y Lacunza, A. (enero de 2024). Diez años de avances en la transparencia presupuestaria de las provincias. *Documento de Trabajo N°225*. Buenos Aires: CIPPEC.

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.

Los Documentos de Trabajo de CIPPEC buscan contribuir al conocimiento sobre un tema, ser una fuente de consulta de investigadores y especialistas, y acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública.

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

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

www.cippec.org



@CIPPEC



@CIPPEC



/cippec.org



/cippec