



Leve mejora en la visibilidad de los gobiernos provinciales hacia los ciudadanos

Autores:

Nadin Argañaraz

Sofía Devalle

Ignacio Martínez Peralta

INFORME ECONÓMICO Nº 242

22 de Octubre de 2013

Área de Transparencia Gubernamental

Juan Cruz Varela 2255 (5009) Ciudad de Córdoba
www.iaraf.org - Tel. (0351) 4815037 / 4825661 / 4824859- e-mail: **contacto@iaraf.org**
ISSN 2250-7329

Contenidos

Las claves	2
I. Introducción	5
II. Principales aspectos metodológicos	6
II. 1 Información analizada	6
II. 2 Construcción del indicador	7
III. Resultados Provinciales 2013	9
III. 1 Síntesis del grado de difusión de cada ítem	9
III. 2 Visibilidad de la Información Fiscal por provincias	10
III. 3 Desempeño provincial por grupo de información	11
III. 4 Evolución de la visibilidad en las cuentas públicas provinciales	12
IV. Conclusiones	14

Las claves

Introducción

- El presente trabajo tiene como objetivo mostrar **cómo están posicionadas las provincias argentinas en materia de visibilidad fiscal en la actualidad**, mediante la construcción de un indicador que permita ejercer comparaciones de manera objetiva entre ellas.
- Considerando la creciente importancia de las nuevas tecnologías y el uso de internet, el tema se aborda mediante un relevamiento de la **cantidad y grado de detalle** de la información fiscal que las provincias ponen a disposición de la ciudadanía en los **portales oficiales**.
- La intención final de este estudio es **generar incentivos y promover cambios de política**, que tiendan hacia una mayor claridad y visibilidad de los actos de gobierno en Argentina.

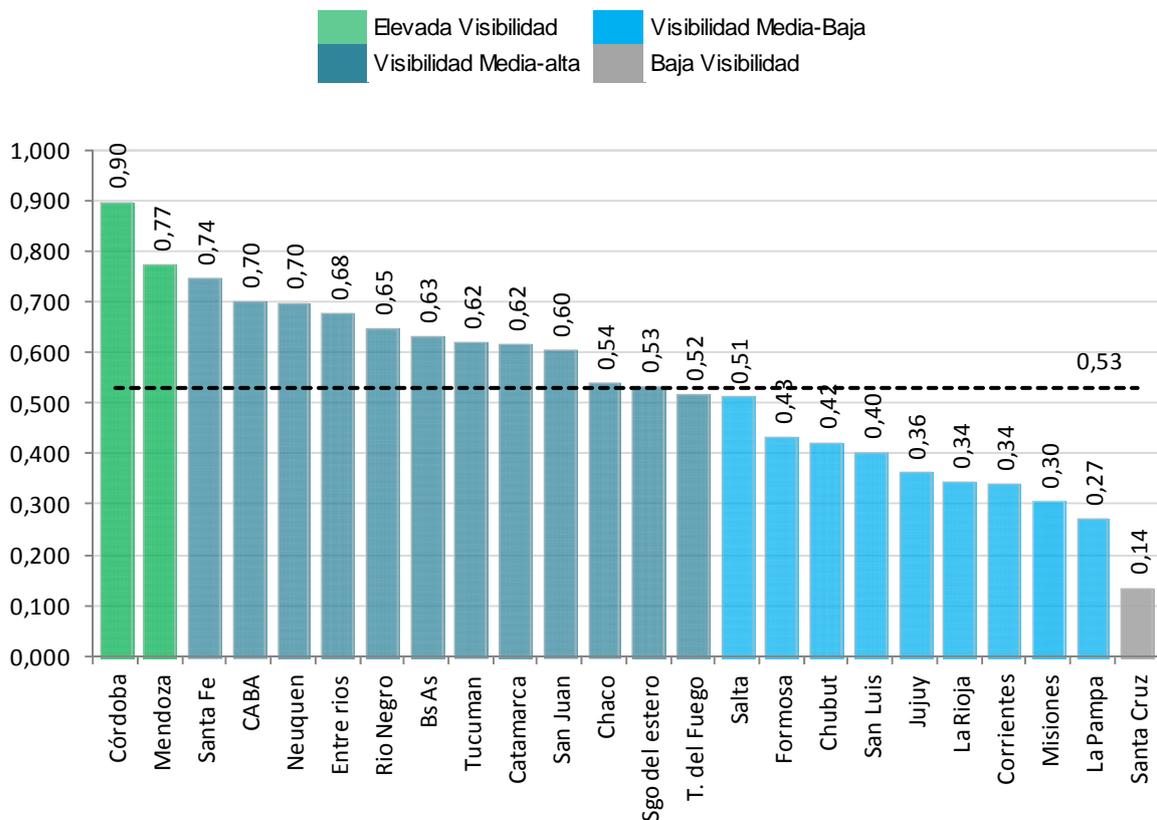
Aspectos metodológicos

- La información que se releva para construir el indicador tiene que ver con elementos que sirven para poder evaluar la gestión del gobierno, quedando abarcadas 25 variables dentro de rubros como: *Presupuesto, Ejecución Presupuestaria, Planta de Personal, Deuda Pública, Compras y Licitaciones del Gobierno, Normativa Tributaria, Proveedores*, entre otros.
- Dado el gran dinamismo que presentan los sitios web, el relevamiento tuvo la particularidad de ser realizado en varios momentos del tiempo para una misma provincia, teniendo como fecha de cierre el 10/09/2013.
- El indicador de Visibilidad Fiscal (IVF) para cada provincia se construye asignando un punto a cada variable que se encuentre disponible en el sitio web oficial y, luego, a partir de diferentes ponderadores fijados en función del grado de importancia de la variable, se suma el puntaje total obtenido por cada jurisdicción.
- Asimismo, puesto que la información es publicada de manera bastante heterogénea entre provincias, se corrige el indicador mediante el grado de detalle con el que se publica la información de las ejecuciones presupuestarias y el stock de deuda en cada provincia.
- En consecuencia, el valor total del IVF para cada provincia puede variar entre 0 y 1, siendo más visible un gobierno cuanto más cercano a 1 se encuentre su indicador.

Resultados provinciales

- En términos generales, se puede apreciar que aquellas variables relacionadas con la **NORMATIVA** y con la **EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA** son las que se difunden, en mayor medida, por gran parte de las jurisdicciones provinciales. Algo similar sucede con el **PRESUPUESTO** y con las **LICITACIONES**, rubros para los cuales casi el total de las provincias (23) publica “algo” de información. Por el contrario, en aspectos como **DEUDA PÚBLICA**, **RECAUDACIÓN MENSUAL** y **PERSONAL**, es menor el porcentaje de provincias que difunde algún tipo de dato.
- El promedio asumido por el **Índice de Visibilidad Fiscal** corregido para las 24 jurisdicciones alcanza un valor de **0,53**, lo cual indica que, para el conjunto de provincias, se publica algo más de la mitad de la información fiscal que se considera como relevante difundir.
- En torno a este valor promedio, existen importantes diferencias entre jurisdicciones: lidera el ranking con la mayor visibilidad la provincia de Córdoba, que asume un indicador de 0,90 y le sigue las provincias de Mendoza (0,77) y Santa Fe (0,74). En el extremo opuesto del ranking, se ubica Santa Cruz con un indicador de visibilidad inferior al 25% de la información relevada.

Índice de Visibilidad Fiscal (corregido por grado de detalle)- Año 2013



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web provinciales.

- Comparando la medición actual con resultados obtenidos en años anteriores, se observa una leve mejoría en la visibilidad de las cuentas públicas provinciales, al menos en lo que se refiere a los grandes grupos de información y para ciertas provincias.
- Del relevamiento realizado en cada provincia, se aprecia que unas cinco jurisdicciones mejoraron la difusión de ciertos rubros de las cuentas públicas, mientras que por el contrario dos empeoraron la situación respecto a los años anteriores, fundamentalmente por la falta de actualización de algunas variables.
- La jurisdicción que mayor mejoría evidenció es La Rioja, que hasta el 2012 prácticamente no publicaba ningún tipo de información fiscal mientras que actualmente difunde datos relacionados al presupuesto, ejecuciones presupuestarias y deuda pública. Jujuy también mejoró su grado de difusión de la información fiscal, actualizando la ejecución presupuestaria y el stock de deuda. Por su parte, Tucumán y Chaco mostraron una ligera mejoría en ciertos datos puntuales de información.
- En el caso de las provincias que evidenciaron un empeoramiento, esto se debe no a que hayan eliminado información de sus sitios web, sino porque los datos no se actualizan, y por ende la información allí contenida va perdiendo vigencia.

**Síntesis de los cambios 2012-2013.
Cantidad de provincias que registraron cambios en la visibilidad fiscal**

Provincias que evidenciaron una mejoría en la visibilidad fiscal	5	La Rioja
		Jujuy
		Misiones
		Tucumán
		Chaco
Provincias que evidenciaron un empeoramiento en la visibilidad fiscal	3	Santa Cruz
		Corrientes

Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web provinciales.

- Sería importante que se continúe avanzando hacia mayores estándares de transparencia y visibilidad fiscal en los gobiernos gubernamentales. En términos generales, las **características centrales** que debería tener un portal de gobierno son las de proveer de información de manera **centralizada**, que la misma esté **actualizada** y con importante **grado de detalle** y además que se trate de un **sitio web amigable** y de relativamente **fácil acceso**.

Una leve mejoría en la visibilidad de los gobiernos provinciales hacia los ciudadanos

I. Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo mostrar **cómo están posicionadas en la actualidad las provincias argentinas respecto a la visibilidad de sus cuentas públicas**. Para realizar una comparación homogénea entre ellas, se busca construir un indicador que permita un análisis objetivo del desempeño de las provincias en cuanto a la difusión de información relacionada con sus finanzas públicas.

Tal como ya se viene recalcando en informes anteriores¹, la **transparencia fiscal** es un concepto bastante amplio y que engloba numerosos procesos de los actos gubernamentales. Es por ello que en este informe se aborda un aspecto puntual de la misma, que es el **grado de visibilidad** que tienen los gobiernos provinciales en Argentina o, dicho en otras palabras, el **acceso público a la información fiscal**.

En la actualidad, con los avances tecnológicos y las nuevas herramientas informáticas, Internet aparece como uno de los principales medios de difusión de la gestión gubernamental, ya que es un canal de fácil acceso y de uso gratuito. Por tal razón, el relevamiento realizado en el presente estudio consiste en el análisis de la **información que las provincias ponen a disposición de los ciudadanos en sus sitios web oficiales**.

El propósito de construir un indicador y de establecer comparaciones entre provincias, no es simplemente catalogar a las jurisdicciones como la “más” o la “menos” transparente, sino generar los incentivos necesarios para impulsar cambios de política. Así, se intenta que los actos de gobierno en Argentina alcancen la mayor claridad y visibilidad posible. Más allá de la existencia o no de un marco legal que regule y exija la provisión de información por parte de los gobiernos, las buenas prácticas también pueden ser estimuladas a través de otros mecanismos no formales.

¹ **Informe Económico Nº 104: INDICE DE VISIBILIDAD FISCAL PROVINCIAL IARAF 2011: Mejora la visibilidad de las cuentas públicas en las provincias argentinas, si bien queda mucho por hacer aún.** Abril de 2011.

Informe Económico Nº 52: La visibilidad de las cuentas públicas en las provincias argentinas. Mayo de 2010.

Dentro de estos últimos puede incluirse por ejemplo, la medición del indicador realizada en este informe. A su vez, es necesario remarcar el rol que juega la generación de conciencia en la sociedad y de los funcionarios públicos sobre la importancia de poseer información fiscal de libre disponibilidad, completa, veraz y actualizada.

A nivel internacional, son ampliamente difundidos los efectos positivos de la mayor visibilidad de las cuentas públicas en todas las esferas de gobierno: nacional, provincial y municipal. La falta de disciplina fiscal a nivel subnacional repercute de manera directa en el gobierno central, por lo que resulta de gran relevancia incentivar la transparencia de un país comenzando con sus bases regionales o locales. Asimismo, mientras más coordinación exista entre la Nación y las provincias y entre éstas y sus municipios, se facilita la tarea de presentar balances consolidados a nivel nacional e informar la verdadera situación fiscal del país.

II. Principales aspectos metodológicos

A continuación se presenta una síntesis de la metodología para la construcción del “*Indicador de Visibilidad de la Información Fiscal*”. El mismo permite evaluar el grado de accesibilidad a la información fiscal en las 23 jurisdicciones del país y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que existe al mes de agosto del año 2012 y analizar la calidad de la información que es publicada en los portales web de gobierno.

II. 1 Información analizada

En los diferentes sitios webs provinciales se releva información útil para evaluar la gestión del gobierno en materia de transparencia, con el fin de construir este indicador de visibilidad. La información requerida se agrupa en los siguiente rubros: ***Presupuesto, Ejecución Presupuestaria, Planta de Personal, Deuda Pública, Compras y Licitaciones del Gobierno, Normativa Tributaria***, entre otros. En total, se evalúan 25 ítems dentro de estos grandes grupos de información.

Dado el dinamismo que presentan los sitios web, que actualizan de manera permanente la información que contienen, y que en algunas ocasiones el servicio de una página no funciona temporalmente, el relevamiento se realiza en diferentes momentos del tiempo para una misma provincia. De esta manera, se logra un tratamiento homogéneo y objetivo de todas las

jurisdicciones. Los relevamientos se realizaron hasta el día 30 de agosto del 2012, sin ser tenida en cuenta toda información publicada con posterioridad.

II. 2 Construcción del indicador

Con el fin de englobar a todas las variables relevadas en un solo número, de manera tal que permita evaluar la situación particular de cada provincia y realizar comparaciones entre las distintas jurisdicciones, resulta necesaria la construcción de un “indicador”.

El **Indicador de Visibilidad Fiscal (IVF)** se construye de la siguiente manera:

- 1- Se releva si cada provincia difunde en sus sitios web oficiales cada uno de los ítems de información contemplados. Si se publica, se asigna un puntaje de 1. En caso contrario, se asigna un puntaje de 0. Los ítems que son presentados de manera incompleta adquieren un puntaje de 0.5. A partir de esto, se obtiene un valor v_{ij} , para cada ítem i en cada provincia j .
- 2- Seguidamente, se le asigna un ponderador a cada uno de los datos requeridos, según la importancia relativa que se considera deben tener en el índice general. Se denomina a los ponderadores como p_i (son los mismos para todas las provincias).
- 3- Por último, se construye el Indicador de Visibilidad Fiscal para cada provincia j :

$$IVF_j = \sum p_i \cdot v_{ij}$$

Siendo:

p_i = ponderador asignado a cada ítem i .

v_{ij} = puntaje obtenido en la visibilidad de cada ítem i en cada provincia j .

i = ítems de información relevada, que van de 1,2...25.

j = jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En consecuencia, el valor total del **IVF** para cada provincia puede variar entre **0 y 1**, siendo más visible un gobierno cuanto más cercano a uno se encuentre su indicador. El puntaje máximo que obtendría una jurisdicción que publique toda la cantidad y detalle de la información relevada será 1 mientras que, por el contrario, una jurisdicción que no publique nada de lo evaluado obtendría 0.

III. 2. 1 Corrección por el grado de Desagregación de la Información

Puesto que cierta información es publicada de una manera bastante heterogénea entre las provincias, se busca captar las diferencias en el grado de detalle y en la calidad de la información presentada a través de la construcción de un **Índice de Desagregación de la Información**. Concretamente, este indicador evalúa si los datos publicados acerca de la **ejecución presupuestaria** y la **deuda pública** poseen determinado grado de desagregación.

De acuerdo a la información obtenida para estos ítems, se “corrige” el indicador anterior, resultando en un **Índice de Visibilidad Fiscal Corregido**, que combina la información ofrecida por el *Índice de visibilidad fiscal* y por el *Índice de desagregación*, de manera tal de englobar en un solo indicador toda la información. De esta manera, se puede evaluar el desempeño de cada gobierno provincial respecto a la difusión de información fiscal y al grado de detalle de la misma.

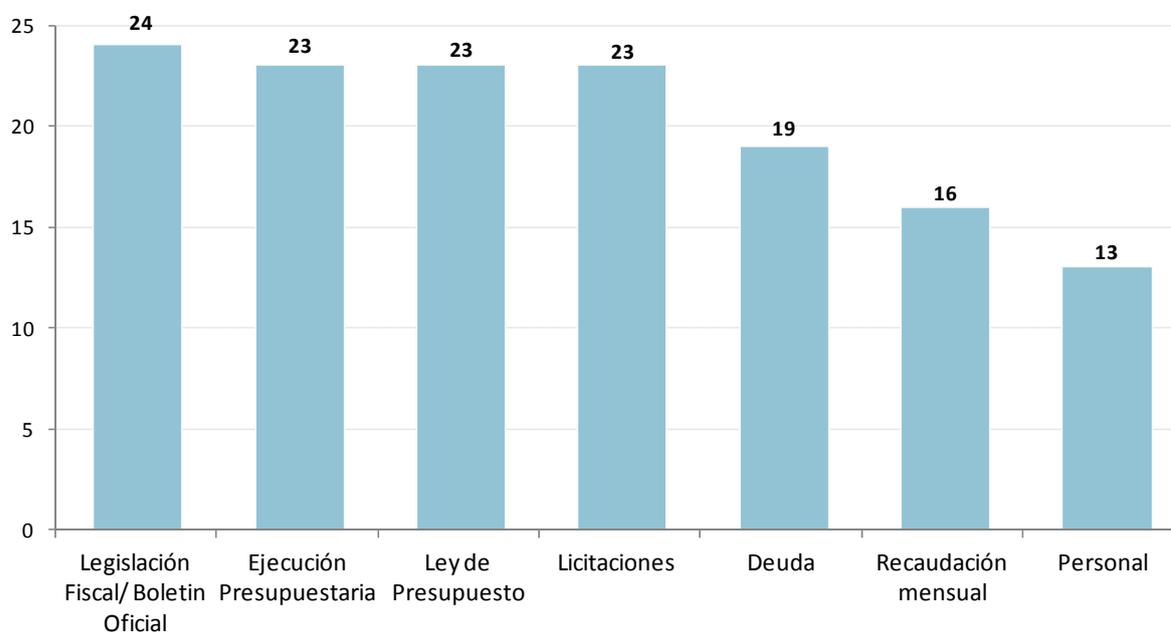
III. Resultados Provinciales 2013

III. 1 Síntesis del grado de difusión de cada ítem

A continuación, se presenta una síntesis del grado de cumplimiento de la publicación de los diferentes ítems de información considerados, para todas las jurisdicciones analizadas en conjunto.

En términos generales, y haciendo un análisis de los grandes grupos de información analizada, se puede apreciar que aquellas variables relacionadas con la **NORMATIVA** son las que se difunden, en mayor medida, por gran parte de las jurisdicciones provinciales. En otras palabras, *todas* las provincias publican *al menos una* de las variables analizadas dentro de este grupo de información. Algo similar sucede con el **PRESUPUESTO** y con las **LICITACIONES**, rubros para los cuales casi el total de las provincias (23) publica “algo” de información. A su vez, algún dato sobre la **EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA** es publicado por 23 jurisdicciones. Por el contrario, en aspectos como **DEUDA PÚBLICA**, **RECAUDACIÓN MENSUAL** y **PERSONAL**, es menor el porcentaje de provincias que difunde algún tipo de dato relacionado con estos rubros. Aún así, en términos generales se aprecia que más de la mitad de las provincias publica algún ítem de información fiscal.

Gráfico 1. Panorama general por rubro de información: cantidad de provincias que publica AL MENOS un ítem de cada rubro



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web provinciales.

III. 2 Visibilidad de la Información Fiscal por provincias

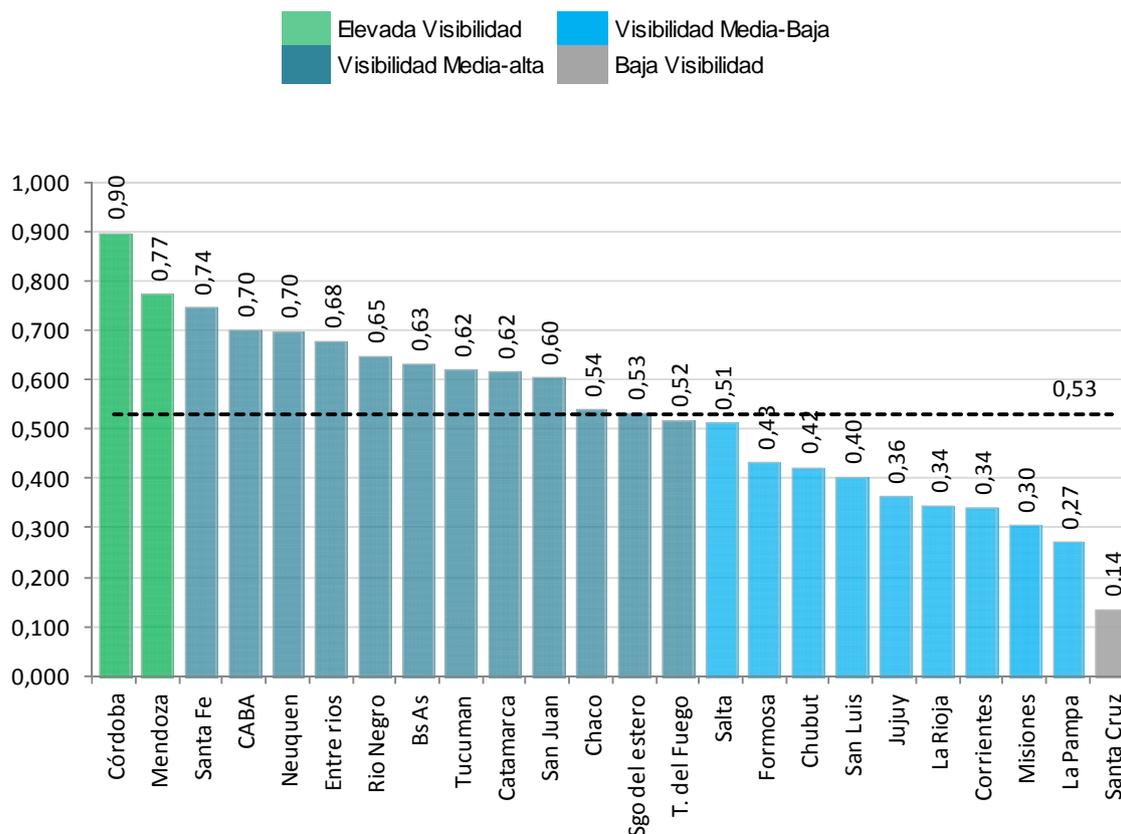
El *índice de visibilidad fiscal corregido*, permite evaluar no sólo la “cantidad” de información fiscal difundida por el gobierno provincial, sino también el “detalle” de la misma.

El promedio asumido por el Índice de Visibilidad Fiscal corregido para las 24 jurisdicciones alcanza un valor de **0,53**, lo cual indica que, para el conjunto de provincias, se publica algo más de la mitad de la información fiscal que el presente estudio considera relevante difundir.

Evidentemente que en torno a este valor promedio, existen importantes diferencias entre jurisdicciones. A continuación se expone un ranking del desempeño del indicador para las provincias, realizándose la siguiente clasificación:

- **Elevada Visibilidad:** Provincias que presentan un índice igual o *superior a 0,75*. Las provincias de Córdoba y Mendoza son las que presentan un mayor grado de visibilidad de las cuentas fiscales, asumiendo un índice de 0,90 y 0,77 respectivamente.
- **Visibilidad media-alta:** Este grupo está compuesto por las provincias que evidencian un índice *entre 0,50 y 0,75*. Estas son: Santa Fe (0,74), CABA y Neuquén (0,70), Entre Ríos (0,68), Río Negro (0,65), Buenos Aires (0,63), Tucumán y Catamarca (0,62) y San Juan (0,60). A su vez, bajo esta clasificación, se registra otro grupo de provincias, cuyos correspondientes indicadores se encuentran en valores cercanos al límite; ellas son: Chaco (0,54), Santiago del Estero (0,53), Tierra del Fuego (0,52) y Salta (0,51).
- **Visibilidad media-baja:** Las provincias que observaron un índice *entre 0,25 y 0,50* son las siguientes: Formosa (0,43), Chubut (0,42), San Luis (0,40), Jujuy (0,36), Corrientes y La Rioja (0,34), Misiones (0,30) y La Pampa (0,27).
- **Baja Visibilidad:** La única provincia de menor difusión de información fiscal, *inferior a 0,25*, es Santa Cruz, al alcanzar un índice de 0,14.

Gráfico 3: Índice de Visibilidad Fiscal (corregido por grado de detalle)- Año 2013



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web provinciales.

Se observa que ninguna provincia asume el valor de 1, vale decir que ninguna presenta toda la información fiscal requerida por este relevamiento, lo cual demuestra que aún para las provincias mejor posicionadas, existe posibilidad de proveer mayor o mejor información, o más actualizada.

También se aprecia que 14 de las 24 jurisdicciones posee un IVF por encima del promedio, solo una alcanza un IVF igual al promedio y las restantes se encuentran por debajo del mismo.

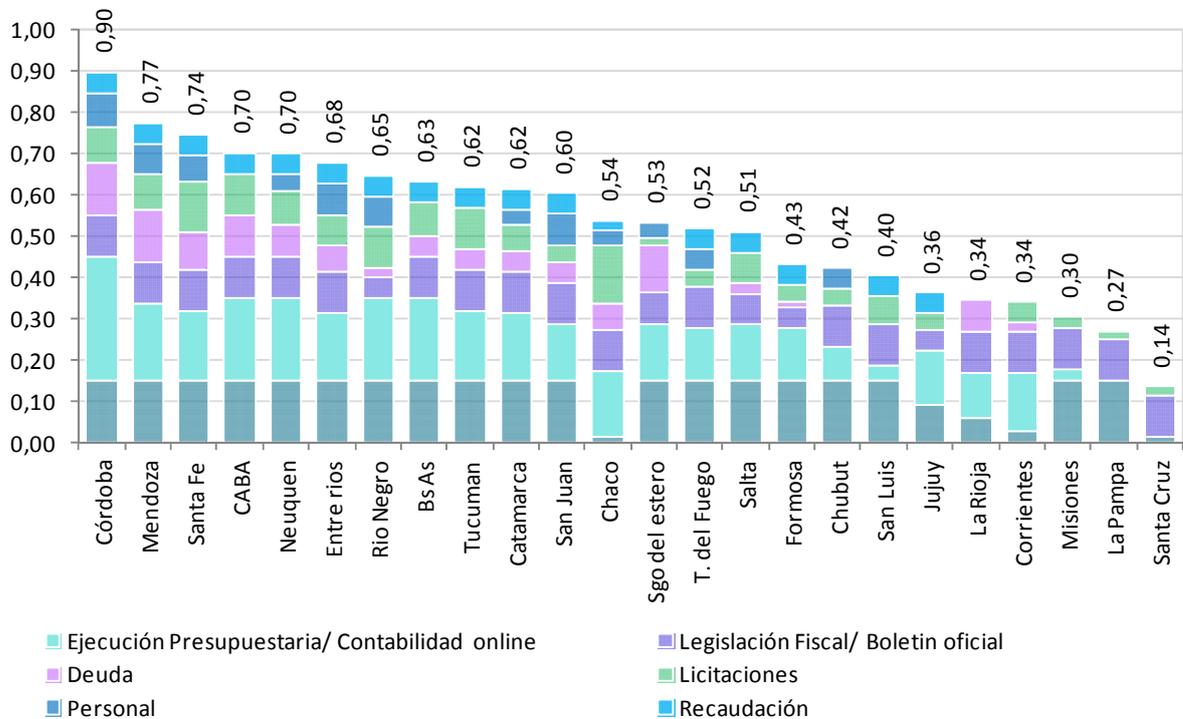
III. 3 Desempeño provincial por grupo de información

Al considerar los principales rubros de información que componen al índice general, es posible observar diferencias significativas entre las provincias. Es decir, que ninguna provincia presenta toda la información fiscal con el grado de detalle solicitado, por lo cual el desempeño de las jurisdicciones en cada grupo de información es distinto.

El *índice de visibilidad fiscal*, permite ordenar a las jurisdicciones según un comportamiento de las mismas a nivel “agregado”, es decir, en todos los ítems relevados. Sin embargo, es relevante, no perder de vista el detalle, y observar la información que es presentada por cada una de las jurisdicciones.

En consecuencia, en el presente apartado se expone el ranking provincial que surge del *índice de visibilidad fiscal* para el año 2013 desagregado por grupo de información relevada, permitiendo observar la información que presenta o no, cada una de las jurisdicciones. Luego se presentarán los distintos rankings provinciales para cada grupo de información.

Gráfico 4: Ranking de provincias según IVF, desagregado por grandes rubros



Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web provinciales.

III. 4 Evolución de la visibilidad en las cuentas públicas provinciales

Comparando la medición actual con resultados obtenidos en años anteriores, se observa una leve mejoría en la visibilidad de las cuentas públicas provinciales, al menos en lo que se refiere a los grandes grupos de información y para ciertas provincias.

Concretamente, del relevamiento realizado en cada provincia, se aprecia que unas cinco jurisdicciones mejoraron la difusión de ciertos rubros de las cuentas públicas, mientras que por el

contrario dos empeoraron la situación respecto a los años anteriores, fundamentalmente por la falta de actualización de algunas variables. La jurisdicción que mayor mejoría evidenció es La Rioja, que hasta el 2012 prácticamente no publicaba ningún tipo de información fiscal mientras que actualmente difunde datos relacionados al presupuesto, ejecuciones presupuestarias y deuda pública. Jujuy también mejoró su grado de difusión de la información fiscal, actualizando la ejecución presupuestaria y el stock de deuda. Por su parte, Tucumán y Chaco mostraron una ligera mejoría en ciertos datos puntuales de información.

En el caso de las provincias que evidenciaron un empeoramiento, esto se debe no a que hayan eliminado información de sus sitios web, sino porque los datos no se actualizan, y por ende la información allí contenida va perdiendo vigencia.

Cuadro 4: Síntesis de los cambios 2012-2013.
Cantidad de provincias que registraron cambios en la visibilidad fiscal

Provincias que evidenciaron una mejoría en la visibilidad fiscal	5	La Rioja
		Jujuy
		Misiones
		Tucumán
		Chaco
Provincias que evidenciaron un empeoramiento en la	3	Santa Cruz
		Corrientes

Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web provinciales.

Cuadro 5. Síntesis de los cambios 2012-2013. Cambios por rubro de información

Grandes rubros de información	Bs As	CABA	Catamarca	Córdoba	Corrientes	Chaco	Chubut	Entre ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquen	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Sgo del estero	T. del Fuego	Tucuman
Ley presupuesto					-	-						+		+						-				
Ejecución Presupuestaria										+		+		-					-	-				
Legislación Fiscal/ Boletín oficial												+												
Deuda										+		+												
Licitaciones																								+
Personal					-																-			
Recaudación mensual						+																		

Fuente: IARAF en base a relevamiento propio de sitios web provinciales.

IV. Conclusiones

En los últimos años, los avances de la tecnología y el uso cada vez más intensivo de internet en todos los ámbitos de la sociedad, han hecho que los estándares de transparencia gubernamental vayan en línea con una **difusión sistemática y detallada de la información de las cuentas públicas vía internet**.

La intención del presente estudio es realizar un relevamiento exhaustivo de los portales de internet oficiales del gobierno de cada una de las 23 jurisdicciones provinciales en Argentina y CABA, evaluando la publicación de 25 ítems relacionados con variados aspectos de las Finanzas Públicas (tales como presupuesto, ejecución presupuestaria, planta de personal, deuda pública, compras y licitaciones del gobierno, normativa tributaria, proveedores, entre otros).

En términos generales, la información fiscal con un mayor grado de difusión por parte de las provincias es aquella relacionada con la normativa tributaria y con el presupuesto. Por el contrario, datos referidos a la planta de personal, a la recaudación y a la deuda pública tienen un menor porcentaje de publicación en los sitios web. También son pocas las jurisdicciones que difunden los resultados de las licitaciones o contrataciones adjudicadas por el Estado, lo cual da una pauta de cuáles son los caminos hacia dónde deberían continuar destinando esfuerzos los gobiernos provinciales en vistas a ser más “visibles”.

Del relevamiento realizado, y mediante la asignación de determinados ponderadores a las distintas variables analizadas, se construyó un *Indicador de Visibilidad Fiscal*, que permite comparar de una manera objetiva la difusión de información entre las distintas provincias. De dicho indicador surge que las provincias mejor posicionadas en cuanto a la publicación de información fiscal en sus sitios web oficiales son Córdoba, Mendoza y Santa Fe. En particular, la Provincia de Córdoba se destaca por el portal de transparencia que posee, en el cual se brinda información detallada acerca de la gestión provincial, de una manera dinámica, interactiva y actualizada. En el otro extremo, la provincia de Santa Cruz aparece como la de menor visibilidad fiscal provincial.

Comparando la evolución del grado de visibilidad entre el 2012 y 2013, se puede apreciar cierta mejora en la difusión de información fiscal, en términos generales para el conjunto de provincias. Concretamente, cinco provincias mejoraron la difusión de información fiscal,

destacándose de este grupo los casos de La Rioja y Jujuy, que comenzaron a publicar información presupuestaria actualizada.

Sería importante continuar visualizando que se mantienen los esfuerzos por parte de los gobiernos subnacionales por avanzar hacia mayores estándares de transparencia y visibilidad fiscal. En términos generales, las **características centrales** que debería tener un portal de gobierno son las de proveer de información de manera **centralizada**, que la misma esté **actualizada** y con importante **grado de detalle** y además que se trate de un **sitio web amigable** y de relativamente **fácil acceso**.