



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**FUNDAMENTOS**

Modificación parcial de la ley de 3186, de Administración Financiera (artículo 22) clarificando la inclusión del presupuesto de las empresas en el Presupuesto Anual y añadiendo la desagregación de las informaciones presupuestarias.

El presupuesto es la expresión numérica de las metas a alcanzar en un plazo determinado, en todas las áreas del Estado Provincial. La expresión numérica de la voluntad política, donde es posible advertir cuáles son las prioridades de una gestión.

Esto conlleva la existencia de un plan a mediano y largo plazo, en el que se establezcan los objetivos a alcanzar, para lograr el desarrollo integral de la Provincia, en beneficio de todos sus habitantes. En definitiva la finalidad de la política.

Ese plan se ajusta anualmente, en función de las metas alcanzadas o no, y de la aparición de nuevas necesidades que implican nuevos objetivos y metas a cumplir. De ese ajuste surgirá el nuevo presupuesto.

Actualmente discernir la voluntad política a través del presupuesto es una tarea que está sólo en manos de los expertos, siendo un documento encriptado que deja a la ciudadanía habilitada a la sospecha sobre el uso de los fondos públicos. Esto merece un profundo debate sobre cómo se debería confeccionar un Presupuesto de forma transparente y clara para el conjunto de la sociedad, que no es el punto específico de este proyecto de ley.

Lamentablemente, la forma de presentación del Proyecto Anual de Presupuesto impide conocer en detalle, cuáles son las metas a alcanzar en el próximo ejercicio y las alcanzadas en el presente. En definitiva desconocemos el proyecto político que debemos considerar y aprobar.

Si bien en todos los casos existe un plan elaborado por Planeamiento, el mismo no surge de un acuerdo de todos los actores políticos y sociales de la Provincia.

Estimamos que ha llegado el momento en que la política asuma su responsabilidad histórica y que junto a los actores sociales, y en función de un diagnóstico preciso, elabore un plan de desarrollo integral para ser ejecutado por el Estado Provincial, aprovechando los dos años



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

de mandato que aún nos quedan. Será el mejor legado para las futuras generaciones.

Diagnóstico actual sobre el Proyecto de Presupuesto.

Desde el punto de vista formal, no se ha cumplido con el mandato constitucional de presentar el Presupuesto Provincial, dentro de los dos últimos meses de las sesiones ordinarias de la Legislatura Provincial.

Desde lo sustancial y tomando como referencia el Proyecto de Presupuesto para el año 2009, el presupuesto presentado merece, entre otras, las siguientes objeciones:

1. Carece del carácter de universalidad, dado que no incluye los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del Estado.

Los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado, deben integrar el Presupuesto General de Gastos de la Provincia, y como tal deben necesariamente ser tratados, aprobados y controlados por la Legislatura Provincial. Esto es así, no sólo por ser un mandato constitucional, sino también porque desde la óptica de la buena técnica, el presupuesto debe comprender la universalidad de la administración financiero-presupuestaria del Estado Provincial.

Es más, así lo entiende el legislador cuando aprueba la ley n° 3186, tanto en su título I Disposiciones Generales, como en su Título II Del Sistema Presupuestario, Capítulo I, secciones I y II, y en el Capítulo II, secciones I y II, y en esta última, específicamente en el Artículo 22.

No obstante ello, el Poder Ejecutivo Provincial, dicta el decreto n° 1405 del año 2004, por el que concede al Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos la facultad de aprobar los presupuestos de la Empresas y Sociedades del Estado Provincial.

Como apoyo para el dictado del mencionado decreto, se basa, en los considerandos, en el artículo 45, último párrafo, de la ley n° 3186 que establece que "los proyectos de presupuestos [se refiere a los empresas y sociedades del Estado] acompañados del informe del órgano rector, serán sometidos a consideración del Poder Ejecutivo Provincial en los plazos y con las modalidades que establezca la reglamentación"; y en las atribuciones del Ministerio de Hacienda, Obras y



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Servicios Públicos, conferidas por la Ley de Ministerios 4002 (Antes 3779) que establece en su artículo 16, inciso 3, su competencia de "entender en la administración financiera del sector público provincial a través de los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público, interviniendo en la aplicación de las políticas y en la administración presupuestaria y financiera del gasto público provincial".

A simple entender, el decreto 1405/04, es nulo en lo que se refiere a la facultad conferida al Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de aprobar los presupuestos de empresas y sociedades del Estado, por lo siguiente:

- a) No surge de las leyes n° 3186 y n° 4002 autorización alguna al Poder Ejecutivo Provincial para aprobar, por sí, los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado. La claridad en las definiciones de las leyes es tajante.
- b) Cuando en el considerando del decreto se hace mención al último párrafo de artículo 40 (en el texto consolidado Artículo 45) de la ley 3186, se establece que los presupuestos de los entes mencionados serán sometidos "a consideración" del Poder Ejecutivo Provincial, no dice para su aprobación final. La lógica que además impera en toda la Ley 3186, es que el ejecutivo hace la planificación presupuestaria y la remite, junto con la planificación presupuestaria de las empresas, con su visto bueno, a la Legislatura.
- c) Cuando en el mismo considerando se hace mención al artículo 16, inciso 3 de la ley de ministerios como justificación, se está cometiendo un error, porque el inciso mencionado habla de "entender" no de aprobar.
- d) Al otorgarle esta facultad, se coloca a un organismo del Poder Ejecutivo, por encima de uno de los tres poderes del Estado: La Legislatura Provincial.

¿Es posible que una porción tan grande de recursos financieros y humanos, así como de gastos y transferencias como lo son los de las empresas públicas, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas y todas aquellas empresas en las que el Estado provincial tenga participación mayoritaria en el capital quede excluido del presupuesto



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

provincial y del tratamiento, aprobación y control de la Legislatura?

2. La segunda objeción al presupuesto, reafirmando lo ya planteado, refiere a que es poco claro, y a veces confuso para los legos.

Esta falta de claridad, deviene de la falta de desagregación con que se presentan los proyectos de presupuesto. Esta situación es responsabilidad de la Legislatura, que al aprobar la ley 3186, le da en el artículo 22, último párrafo, al ejecutivo la posibilidad reglamentar la forma y contenido de los proyectos a presentar.

Este artículo 22 establece, en sus incisos a), b) y c) las informaciones mínimas que debe contener el proyecto de presupuesto, a saber:

- a) Presupuesto de recursos de las "jurisdicciones" y "entidades" de la Administración Provincial.
- b) Presupuesto de gastos de cada una de las jurisdicciones y entidades de la Administración Provincial, en los que se identificarán la producción esperada y los créditos presupuestarios asignados para conseguirla.
- c) Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevea ejecutar.

El Poder Ejecutivo, mediante decreto n° 1737/98, reglamenta la forma y contenido que debe contener el proyecto de presupuesto, y en lo que compete al tema que estamos tratando, dispone que además de las informaciones básicas establecidas por la ley, se agregarán:

- Objetivos y metas a alcanzar,
- Cantidad de cargos y horas de cátedra.
- Información física y financiera de los proyectos de inversión.

En definitiva, como lo dice la ley y el decreto reglamentario, lo que se presenta son requisitos mínimos: El cálculo de recursos por rubros generales y el presupuesto de gastos por jurisdicción y por partida principal, lo que impide cualquier tipo de análisis y control.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

3. La tercer objeción es respecto al Presupuesto de Gastos. Actualmente no se agrega al Presupuesto presentado la desagregación por repartición y por programa, de todos los organismos del estado, incluidas las sociedades y empresas.

En el caso de la partida Personal, debería incluirse la discriminación por categoría, con aclaración de las vacantes existentes, así como si se piensan cubrir las mismas a fin de congelar las que queden libres.

Para las demás partidas de los gastos corrientes y de capital, se debería seguir con el mismo criterio de desagregación y análisis.

Así, por ejemplo, en Intereses de la deuda, Prestaciones de la Seguridad Social, Transferencias Corrientes y de Capital, debería figurar el origen de las mismas, los beneficiarios, los montos para cada caso, y las bases de cálculo.

Para el caso de Inversión Real Directa, (Gastos de Capital) debería figurar en qué se va a invertir en cada una de las partidas.

Un caso especial es la partida Trabajos Públicos. La misma se presenta desagregada por localidad, como para dejar tranquilo a los legisladores de cada una de ellas. Mas allá de que eso se haga, sería adecuado una desagregación de la mismas, conteniendo todas las obras a realizar, incluyendo la de las Empresas y Sociedades del Estado, y otra por cada Programa, independientemente del organismo ejecutor.

Las partidas Contribuciones Figurativas y Gastos Figurativos deberían especificar su origen y su destino.

Respecto de Fuentes Financieras, es necesario que se informe en el proyecto de presupuesto sobre los préstamos a obtener, tal como si los mismos ya están otorgados o la posibilidad de que se obtengan, quien es el acreedor, la tasa de interés, los plazos, modalidad de pago, etc.

En lo que hace a Aplicaciones Financieras es necesario que se informe en el proyecto de presupuesto sobre cada una de las partidas, fundamentalmente de los referidos a Amortización de la Deuda, para saber quiénes son los beneficiarios, el saldo que resta



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

pagar, en qué plazos, la tasa de interés que se abona, etc.

4. La cuarta objeción al proyecto de presupuesto refiere al Cálculo de Recursos. Como en el caso del Presupuesto de Gastos, actualmente no hay una desagregación por repartición y por programas, incluyendo las empresas y sociedades del Estado.

Para los ingresos corrientes, como para los ingresos de capital, es necesario que se informe en el proyecto de presupuesto a qué Tributos se refiere y sus montos; de dónde proviene la Contribución de la Seguridad Social; de qué Regalías se trata y sus montos; cuáles son los Otros Ingresos no Tributarios y sus montos; cuáles son, de dónde provienen y sus importes de las Transferencias Corrientes y de Capital.

La presentación del presupuesto de la manera que se sugiere, permitiría a los legisladores conocer concretamente con qué recursos cuenta la Provincia, en qué se gastan los mismos, a qué programas se asignan los fondos, permitiendo reasignar los mismos, y conocer el estado financiero real del Tesoro Provincial. Sin este conocimiento la legislatura se convierte en una oficina automática de convalidación, perdiendo su capacidad de contribución a la calidad institucional y al desarrollo provincial.

La forma sugerida de presentación del proyecto, no obstante, no asegura que el presupuesto aprobado sea el que definitivamente se va a ejecutar, teniendo en cuenta la cantidad de normas que posibilitan que el Ejecutivo lo modifique a su antojo, lo que implica, en la práctica, que la Legislatura aprueba nada más que los totales del Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos.

### **Propuesta**

En el siguiente proyecto de ley, proponemos:

- a) La modificación del Artículo 22 de la ley N° 3186, definiendo claramente que el concepto de "entidades" incluye a las Sociedades del Estado, a las Sociedades Anónimas y a todas aquellas empresas en las que el Estado Provincial tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. Esto sería innecesario porque la misma ley lo define en su Artículo 3° inc. II, pero dada la



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

interpretación inédita utilizada por el Ejecutivo, volver a aclararlo en ese artículo.

- b) La modificación del inc. a) del mencionado artículo, agregando "desagregado a nivel de código oficial parcial".
- c) La modificación del inc. b) del mismo artículo agregando "desagregado a nivel de repartición y programa".

Esta reforma parcial no quita la responsabilidad de empezar a esbozar la necesaria confección de una ley de Administración Presupuestaria accesible al nivel general de la ciudadanía, como herramienta administrativa, pero también como herramienta educativa sobre las decisiones políticas y sobre las gestiones de gobierno que deje el camino abierto para instancias participativas en la planificación presupuestaria.

Por ello:

**Autor:** Fabián Gatti.

**Acompañantes:** Beatriz Manso, Martha Ramidán.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO  
SANCIONA CON FUERZA DE  
L E Y**

**Artículo 1°.-** Modificase el artículo 22 de la ley n° 3186, el que queda redactado de la siguiente manera:

**“Artículo 22.-** Con base en los anteproyectos preparados por la jurisdicciones, los entes, las sociedades del estado, las sociedades anónimas y de todas aquellas en que el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, de la Administración Provincial, y con los ajustes necesarios efectuar, el órgano rector del sistema presupuestario confeccionará el proyecto de ley de presupuesto general que deberá contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

- a) Presupuesto de recursos de las jurisdicciones, entes y sociedades de la Administración Provincial, desagregado a nivel de partida parcial.
- b) Presupuesto de gastos de cada una de las jurisdicciones, entes y sociedades de la Administración Provincial, en los que se identificarán la producción esperada y los créditos presupuestarios asignados para conseguirla, desagregados a nivel de repartición y programa.
- c) Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevea ejecutar”.

**Artículo 2°.-** Derogase cualquier otra disposición que se oponga a la presente ley.

**Artículo 3°.-** De forma.