



Legislatura de la Provincia de Río Negro

FUNDAMENTOS

Mediante el presente proyecto se propone la creación de la Oficina de Presupuesto como organismo desconcentrado de la Legislatura de la Provincia de Río Negro.

Consideramos que la mejora de la calidad institucional debe formar parte de la preocupación permanente del estado para poder cumplir efectivamente con las finalidades fundamentales que le son propias. De lo contrario, el deterioro de sus capacidades y recursos termina repercutiendo y debilitando gradualmente el sistema democrático e institucional en el que vivimos.

Dentro de las tareas pendientes de la democracia, uno de los principales desafíos es el de recrear instituciones y políticas públicas capaces de asegurar cohesión e inclusión.

El desafío de universalización de la ciudadanía, requiere de solidez y eficacia institucional.

Aunque debemos reconocer que si bien el Estado debe asegurar los derechos y garantías que presupone un régimen democrático, no siempre dispone de los instrumentos e instituciones para lograrlo.

La gestión pública moderna debe adaptarse a entornos macroeconómicos cambiantes y a escenarios fiscales restrictivos, en contraste con las crecientes demandas de la ciudadanía, que progresivamente pulsa por más y mejores bienes y servicios públicos, mayor eficacia y eficiencia en tales prestaciones, y una clara exigencia en materia de transparencia.

En este orden de ideas, los presupuestos públicos juegan un papel central, por cuanto evidencian en forma tangible, las prioridades, objetivos y metas de las políticas gubernamentales, revelando en última instancia, la efectividad y calidad del gasto público y su transparencia.

El Poder Legislativo, como parte fundamental del Estado, debe dotarse de los instrumentos y herramientas de gestión capaces de asegurar el cumplimiento de los fines que hacen a su razón de ser: legislar, representar y fiscalizar. De esto depende la mayor o menor legitimidad del ámbito legislativo en particular y del Estado en general.

En este sentido, el Poder Legislativo de la Provincia de Río Negro inició un camino con la creación del Digesto Provincial (ley 4270) que es preciso continuar y



Legislatura de la Provincia de Río Negro

profundizar con la finalidad de mejorar y transparentar la gestión parlamentaria, administrativa y política del Poder legislativo provincial.

Mejorar la calidad del debate acerca de la asignación de los fondos públicos así como fortalecer la capacidad institucional para analizar y controlar la ejecución presupuestaria constituye un imperativo ineludible si apuntamos a legitimar la representatividad política e institucional.

La Legislatura Provincial tiene entre las atribuciones otorgadas por la Constitución Provincial, la de "establecer anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos y aprueba o impugna las cuentas de inversión" (Artículo 139, inciso 8) de la administración provincial, en base al programa general de gobierno. Es decir que, debe aprobar y controlar el presupuesto provincial. El Poder Ejecutivo debe presentar el plan de gobierno y ejecutar el presupuesto. La lógica de esta división de poderes y responsabilidades viene dada por el carácter representativo de la legislatura provincial. Una vez aprobada la asignación de fondos, el Ejecutivo debe implementar esta asignación de la mejor manera posible.

Lo cierto es que la Constitución Provincial otorga un importante rol al Poder Legislativo durante el proceso presupuestario (aprobación y control). Sin embargo, en la práctica estas facultades conferidas no se logran desarrollar plenamente, ya que en muchos casos existen limitaciones en las capacidades técnicas e institucionales en el ámbito legislativo. No posee la capacidad técnica ni tecnológica suficiente para realizar una evaluación profunda y continua durante el proceso presupuestario y en la etapa de ejecución del mismo. Esto se debe a la innumerable cantidad de temas que son objeto de análisis en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, y a la falta de herramientas para hacer frente a la complejidad del análisis requerido.

Por una parte existe una asimetría informativa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la falta de seguimiento de los cambios y modificaciones presupuestarias que se realizan durante la gestión del presupuesto y el deficiente control sobre el ejecutado anual.

En la práctica, vemos que el ámbito legislativo fue perdiendo la capacidad necesaria para cumplir con el mandato constitucional de ejercer tanto el control de la ejecución presupuestaria como la decisión sobre la asignación de recursos públicos.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Esta situación refuerza o provoca la sensación de pérdida de utilidad de la tarea desarrollada en el ámbito legislativo. Paralelamente se acrecienta los roles y atribuciones del Poder Ejecutivo.

Tengamos en cuenta también que tanto en el orden nacional como en el regional, existen consultoras, centros de estudios y universidades dotadas de una enorme capacidad analítica dedicadas a realizar estudios y análisis de los procesos de ejecución presupuestaria, entre otros aspectos de las administraciones públicas provinciales y nacional, los que son publicados en distintos formatos; siendo uno de los mas difundidos los publicados en Internet. Se trata de organismos especializados que han comenzado a mirar más detenidamente el presupuesto y a plantear su importancia como instrumento clave de la política fiscal y de desarrollo y atención de los servicios básicos de la comunidad.

En todos los casos, la capacidad de análisis, de sistematizar y procesar información referida al presupuesto, de extraer conclusiones y emitir informes, representa un conjunto de aptitudes que las instituciones públicas necesitan tener para cumplir con algunas de las premisas de un Estado moderno y eficaz. Son capacidades necesarias para materializar las importantes atribuciones que constitucionalmente les son conferidas al estado.

Considerando esta situación, y todas las tareas pendientes para lograr mayor eficiencia y equidad en el gasto público, resulta necesario consolidar la institucionalidad del proceso presupuestario y revitalizar el aporte que el ámbito legislativo debe agregar al mismo.

El objetivo principal del Proyecto de ley es impulsar la creación de una Oficina de Presupuesto como organismo desconcentrado de la Legislatura, como medio para el fortalecimiento institucional del Poder Legislativo en materia presupuestaria.

Para ello, es indispensable dotar a la Legislatura de la capacidad técnica que esta compleja tarea requiere. Los avances en ámbitos de Poder Ejecutivo tanto en la jurisdicción nacional como en las provinciales, en sus cuadros técnicos, en la incorporación de tecnologías informáticas (sistemas integrados de información) y en los procesos relacionados con la elaboración y ejecución presupuestaria no han tenido su correlato en el Poder Legislativo, el que quedó rezagado en cuanto al desarrollo de sus capacidades para cumplir con su misión en el proceso presupuestario.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

De allí surge esta propuesta de creación de una Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial: ésta representa un ámbito ideal para el desarrollo gradual de las capacidades institucionales y técnicas en materia de finanzas públicas, tan necesarias en el ámbito del Estado Provincial. Un Poder Legislativo más informado y con demandas políticas procesadas, resultaría más eficiente en el proceso de toma de decisiones.

La misión de la Oficina de Presupuesto consistirá en proporcionar a la Legislatura los análisis independientes, oportunos e imparciales necesarios para la toma de decisiones de carácter económico y presupuestario, y la información y los cálculos requeridos para el proceso presupuestario.

La Oficina de Presupuesto tendrá como objetivo brindar asesoramiento técnico, información clara y sencilla, pero a la vez fundamentada, y herramientas de análisis a los legisladores de todos los bloques legislativos. En primer lugar, resulta indispensable mejorar el asesoramiento y asistencia a los miembros de la Comisión de Presupuesto y Hacienda así como también a los bloques legislativos durante el proceso de aprobación de la ley de Presupuesto. También se requiere proveer a la Legislatura los insumos necesarios para realizar un adecuado seguimiento de la ejecución presupuestaria. Además, dentro de sus objetivos principales se contempla la elaboración de información analítica respecto del impacto presupuestario de proyectos de ley u otro tipo de medidas, así como el análisis de proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del Presupuesto Provincial elevados por los legisladores o provenientes del Poder Ejecutivo Provincial.

De la aprobación del proyecto de cálculo de recursos y gastos de la administración pública provincial surgen lineamientos claves de la política de ingresos y gastos que mantendrá el gobierno durante el período considerado. Es de vital importancia realizar un trabajo que permita no sólo aprobar un presupuesto sustentable, sino también establecer los mecanismos que permitan realizar un seguimiento específico de cómo se ejecuta ese presupuesto durante el año.

La Oficina de Presupuesto debe ser un órgano con alta capacidad técnica, independencia, estabilidad en los cargos frente a los vaivenes políticos y flexibilidad para responder a los cambiantes desafíos que enfrenta el Poder Legislativo Provincial.

Esta propuesta de ley es consistente con los numerosos antecedentes internacionales, y responde también a un amplio reclamo social a favor del fortalecimiento de las



Legislatura de la Provincia de Río Negro

instituciones provinciales y de una mayor transparencia en el funcionamiento del Estado.

Particularmente, dentro de la experiencia internacional observada se destaca el caso de los Estados Unidos, país que cuenta con una Oficina de Presupuesto en el parlamento desde el año 1974, y cuya existencia ha demostrado excelentes resultados. Dicha oficina posee como principal responsabilidad proporcionar a las comisiones de presupuesto y al Congreso una fuente neutral e independiente de información presupuestaria y económica, analizando tanto las cuestiones específicas que soliciten los legisladores, como por ejemplo la estimación de los costos para un determinado proyecto de ley, como así también la evaluación detallada del presupuesto de cada año.

Asimismo, otros países de América Latina también han creado una Oficina de Presupuesto en el Poder Legislativo con la finalidad de proporcionar análisis e información técnica en la materia. Venezuela es un caso de ello que, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, ha puesto en funcionamiento la Oficina de Análisis Presupuestario del Congreso; o Bolivia, que cuenta con una Oficina Técnica del Presupuesto. Por su parte, Chile ha creado en el año 2002 una Comisión Parlamentaria Mixta que tiene a su cargo una oficina de asesoramiento presupuestario.

Dicha oficina, de carácter netamente técnico, estará conformada por profesionales encargados de realizar informes según las solicitudes que surjan de los miembros de las diferentes comisiones de la Legislatura. En lo particular tendrá por misión asistir a las comisiones de Presupuesto y Hacienda en el tratamiento de la ley anual de presupuesto; cooperar en lo atinente a ejecución presupuestaria y evacuar consultas a los legisladores en general.

Por ello;

Autor: Luis Bardeggia

Firmantes: Beatriz del Carmen Contreras, Facundo Manuel López, Maria Inés Maza, Luis Eugenio Bonardo.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

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

Artículo 1°.- Crease la Oficina de Presupuesto, como un organismo desconcentrado de la Legislatura de Río Negro.

Artículo 2°.- La Oficina Presupuesto tendrá como misión:

1. Formular un análisis completo y detallado de todos los aspectos relativos al cálculo de recursos y presupuesto de gastos de la administración pública provincial, así como de su ejecución.
2. Asesorar a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura Provincial en materia de ejecución presupuestaria.
3. Asesorar a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura especialmente durante el proceso de aprobación del presupuesto provincial.
4. Elaborar informes sobre la ejecución del Presupuesto Provincial basados en la documentación suministrada por el Poder Ejecutivo a la Legislatura.
5. Efectuar estudios sectoriales y proyectos de reforma sobre programas o jurisdicciones del presupuesto.
6. Atender las requisitorias de la comisión de Presupuesto y Hacienda y de los legisladores en cuanto a impacto fiscal por iniciativas parlamentarias, elevando un informe con las correspondientes proyecciones.

Artículo 3°.- La Oficina de Presupuesto deberá emitir y entregar los informes indicados en el artículo anterior sobre una base de estricta igualdad, debiendo dar cumplimiento de las solicitudes en el orden determinado únicamente por la fecha de aquellos.

Artículo 4°.- La Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura Provincial deberá remitir a la Oficina de Presupuesto Provincial toda la información que en carácter



Legislatura de la Provincia de Río Negro

oficial remita el Poder Ejecutivo y aquella que estime pertinente para que dicha oficina lleve adelante su cometido.

Artículo 5°.- La Oficina de Presupuesto será conducida por un Director seleccionado por un comité de siete (7) miembros conformado por: Dos (2) representantes de las Facultades de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Comahue, dos (2) representantes del Consejo Provincial de Ciencias Económicas, el Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura y un (1) representante del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia.

Deberá tratarse de una persona con título Universitario de grado y con antecedentes relevantes en finanzas públicas, auditoría, derecho presupuestario, administración financiera, contabilidad, administración pública, derecho público y administrativo, etcétera.

Artículo 6°.- Mediante resolución del Presidente de la Legislatura se conformará el Comité de Selección a propuesta de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Comahue, del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Río Negro, el Presidente y Vicepresidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura y del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia.

La resolución deberá consignar los cargos de la Oficina de Presupuesto a cubrir y los plazos establecidos para la selección entre los postulantes debidamente presentados.

Artículo 7°.- El Comité de Selección informará al Presidente de la Legislatura, dentro de los plazos establecidos, el nombre de las personas seleccionadas para cubrir los cargos de la Oficina de Presupuesto.

La personas seleccionadas serán designadas mediante resolución del Presidente de la Legislatura.

Artículo 8°.- El Director de la Oficina de Presupuesto Provincial tiene las siguientes funciones:

1. Administrar y dirigir el funcionamiento de la Oficina de Presupuesto.
2. Coordinar con los Analistas de la Oficina de Presupuesto las tareas propias del organismo en cada área.
3. Evacuar las consultas que realicen la comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura Provincial.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

4. Asistir a las reuniones de la comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura para exponer sobre los temas que se requieran.
5. Elaborar un informe anual sobre todo lo realizado por la Oficina de Presupuesto para ser remitido a la comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara.

Artículo 9°.- El Director de la Oficina de Presupuesto tendrá un rango equivalente al de Secretario de la Cámara. Durará seis (6) años en su cargo, siempre que dure su buena conducta y desempeño, pudiendo ser reelegido. Podrá ser removido de su cargo por inconducta o mal desempeño mediante el voto de los dos tercios de la Legislatura Provincial.

Artículo 10.- La Oficina de Presupuesto tendrá como mínimo las siguientes áreas para el cumplimiento de los objetivos:

1. Análisis Presupuestario. Encargada de apoyar a la Legislatura en las etapas de aprobación del Presupuesto Provincial.
2. Análisis de Ejecución Presupuestaria. Encargada del seguimiento de todo el proceso de ejecución presupuestaria.
3. Análisis Tributario. Encargada del cálculo de ingresos e impacto fiscal.

Artículo 11.- La Oficina de Presupuesto estará conformada por un analista por área.

Artículo 12.- Para ser analista se requiere poseer título universitario y acreditar trabajos de investigación y trayectoria académica acorde a la función que se le designe.

Artículo 13.- El proceso de selección de los analistas será similar al de Director de la Oficina de Presupuesto de la Legislatura Provincial enunciado en el artículo 6° de la presente ley.

Artículo 14.- Los analistas durarán seis (6) años en su cargo y podrán ser removidos mediante el voto de la mayoría absoluta de los presentes en la Legislatura.

Artículo 15.- La Oficina de Presupuesto está facultada para realizar convenios de cooperación con entidades académicas, de investigación y ONG's para el mejor cumplimiento de su cometido.

Artículo 16.- La presidencia de la Legislatura Provincial emitirá una resolución determinando la estructura organizativa



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

de la Oficina de Presupuesto, el personal administrativo, de apoyo y el equipamiento necesario para su funcionamiento.

Dicha resolución establecerá las remuneraciones correspondientes tendiendo como base superior lo establecido en el artículo 9° de la presente ley.

Artículo 17.- Los gastos que demande la creación y funcionamiento de la Oficina de Presupuesto se imputarán mediante asignación especial dentro de la Jurisdicción Poder Legislativo del presupuesto provincial de cada ejercicio.

Artículo 18.- La Oficina de Presupuesto Provincial comenzará a funcionar a partir de los ciento ochenta (180) días de la publicación en el Boletín Oficial de la presente ley.

Artículo 19.- De forma.