

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Creación de las oficinas de presupuesto en las legislaturas provinciales²

Resumen ejecutivo

La ley de presupuesto anual de un Estado, sea nacional, provincial o municipal, es esencial para su funcionamiento. Cuanto más profundo y detallado sea su análisis durante la etapa de discusión legislativa como durante su ejecución, mejores serán los resultados de la administración pública. Para ello, resulta crucial contar con las herramientas de control y seguimiento necesarias. Las oficinas de presupuesto que funcionan dentro de la órbita legislativa, son una de ellas. En el presente trabajo se desarrolla la creación de una oficina de presupuesto a nivel legislativo provincial.

I) Importancia de las leyes de presupuesto

Se suele decir, con mucho acierto, que la ley de presupuesto es la “ley de leyes”, ya que gracias a ella se puede planificar el funcionamiento del Estado durante el año subsiguiente al de su aprobación. Cuando Juan Bautista Alberdi se refirió a la “Organización Política y Económica de la Confederación Argentina” dejó claramente expuesta su opinión sobre la relevancia del presupuesto público. Al respecto sostuvo que “No hay barómetro más exacto para estimar el grado de sensatez y civilización de cada país, que su ley de presupuesto, o la cuenta de sus gastos públicos”. La ley de presupuesto, para Alberdi, era “el consentimiento que presta el país” al programa fiscal de la administración pública, siendo aquel una “garantía de orden y de economía en las entradas (ingresos públicos), de pureza en el manejo del Tesoro y de buen juicio en sus aplicaciones (gasto público)”.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de febrero de 2019.

La división de poderes que establecen la Constitución Nacional y las cartas magnas provinciales, fija las funciones y atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. La atribución de sus respectivas responsabilidades es fruto de los controles y contrapesos que existen entre los poderes que conforman los gobiernos dentro de los sistemas republicanos. Toda vez que el poder ejecutivo elabora el presupuesto y el poder legislativo lo aprueba, las legislaturas provinciales deben realizar un análisis profesional, exhaustivo y transparente durante su debate como así también deben ejercer el debido control sobre la manera en la que son ejecutados luego de su aprobación.

II) Necesidad de contar con el debido control presupuestario

La doble función de sancionar normas y controlar al poder ejecutivo que detentan los cuerpos legislativos requiere de aquellas herramientas que le permitan incrementar su eficacia y contar con información. Ello indica que, para mejorar el proceso de debate, como así también ejercer su función de control, los legisladores tienen que poder acceder a la información que necesitan de manera precisa y oportuna. Ello se ve dificultado en la práctica debido a la asimetría que existe entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en relación al acceso a la información. La materia presupuestaria no escapa a dicha realidad. Ello se refleja en el proceso de elaboración, aprobación y control de la ejecución del presupuesto. Tales falencias impiden sostener un debate constructivo con el Poder Ejecutivo en relación a la estimación de ingresos y la autorización de gastos que indica el programa financiero y económico anual plasmado en el presupuesto provincial. También le quita, dicha realidad, a los legisladores la posibilidad de llevar a cabo una de sus funciones principales: definir cuáles son las prioridades de gastos al momento de debatir la ley de presupuesto y ejercer un efectivo control de su ejecución una vez sancionada la norma. Por tal motivo, en la práctica, es habitual la aprobación a “libro cerrado” del proyecto de presupuesto que anualmente envían los gobernadores a las legislaturas provinciales, admitiéndose, a lo sumo, la incorporación de autorizaciones de gastos de menor relevancia en cuestiones muy puntuales para algún municipio o un sector específico de la población.

Asimismo, los legisladores se encuentran con dificultades para evaluar y analizar aquellas iniciativas, propias o ajenas, que afectan el fisco provincial, y son presentados a lo largo del año

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Dichos proyectos también deben ser debatidos teniendo a disposición aquella información necesaria acerca del impacto preciso que dichos gastos tendrán sobre el erario público provincial. Las mismas dificultades se presentan durante el debate de los proyectos de ley que implican modificaciones en las leyes tributarias locales, muchas veces impulsadas y presentadas por el Poder Ejecutivo provincial.

III) Funciones de las oficinas de presupuesto legislativas

Para evitar la improvisación y la actuación sin conocimiento de la realidad, al mismo tiempo que garantizar la plena función legislativa, consideramos necesaria la creación de oficinas de presupuesto en el ámbito de las legislaturas provinciales. Gracias a dichas oficinas se podrá dotar a los poderes legislativos de los recursos humanos, la capacidad técnica, las fuentes de información y la autonomía necesarias para poder asistir a los representantes del pueblo en el desempeño de sus funciones en materia fiscal. Con más y mejor información los legisladores podrán evaluar de manera competente las iniciativas, propias y de terceros que afecten al erario público, y trabajar en igualdad de condiciones con el Poder Ejecutivo de cada jurisdicción.

Hay que destacar además que la misma información que se provea a los legisladores de manera neutral e independiente, servirá para que la ciudadanía en general esté al tanto del debate y el control presupuestario, cumpliéndose así con el principio de transparencia que debe tener todo organismo republicano.

Entre las principales funciones que las oficinas de presupuesto de las legislaturas provinciales deberán desempeñar, se destacan las siguientes:

- Realizar informes sobre los proyectos de ley de presupuesto que el poder ejecutivo presenta cada año para el ejercicio subsiguiente
- Elaborar informes detallando la ejecución del presupuesto del año anterior
- Realizar informes sobre la ejecución presupuestaria del año en curso y de las reestructuraciones del presupuesto vigente
- Realizar informes sobre la ejecución de las obras públicas incluidas en el presupuesto

- Elaborar informes acerca del impacto fiscal que tendrían los proyectos de ley que se presenten a lo largo del año en curso
- Publicar y difundir toda información relacionada al debate y ejecución presupuestarios
- Llevar a cabo los estudios que le soliciten las comisiones que integran las legislaturas
- Mantener actualizada la página web de la oficina de presupuesto
- Recopilar y sistematizar la información económica y presupuestaria elaborada por terceros

IV) Ejemplos del derecho comparado y antecedentes locales

La creación de las oficinas de presupuesto legislativas no son algo novedoso a nivel mundial y las experiencias exitosas son varias. Entre los ejemplos más destacables se pueden mencionar los siguientes:

- “Congressional Budget Office” (Estados Unidos de América)
- “Oficina de Análisis de Presupuesto del Congreso” (Venezuela)
- “Oficina Técnica de Presupuesto” (Bolivia)
- “Comisión Parlamentaria Mixta” (Chile)
- “Centro de Estudios de Finanzas Públicas” (México)
- “National Assambly's Budget Office” (Corea del Sur)

En los últimos años, en el ámbito del Congreso Nacional, se presentaron diversas iniciativas proponiendo la creación de una oficina de presupuesto. Los proyectos de los diputados Carlos Balter (expte. 7688-D-2000), Gustavo Chironi (expte. 2062-D-2006³), Francisco de Narváez (expte. 1855-D-2014⁴), Esteban Bullrich (expte. 3953-D-2009⁵), Alfonso Prat Gay (expte. 7961-D-2013⁶), Martín Lousteau (expte. 3590-D-2018⁷), y el senador Raúl Baglini (expte 1641-D-2003),

³ Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación
<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=2062-D-2006&tipo=LEY>

⁴ Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación
<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=1855-D-2014&tipo=LEY>

⁵ Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación
<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=3953-D-2009&tipo=LEY>

⁶ Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación
<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=7961-D-2013&tipo=LEY>

son algunos ejemplos a destacar. Más recientemente también continuaron presentándose propuestas desde los bloques del socialismo, Frente para la Victoria y PRO. Finalmente, el 30 de noviembre del año pasado, se aprobó en el Senado de la Nación la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional (Ley 27.343⁸).

V) Conclusiones

Como se puede ver en base a lo precedentemente expuesto, las oficinas de presupuesto de las legislaturas provinciales cumplen una múltiple función dentro de los esquemas republicanos. En primer lugar son esenciales para garantizar la labor de los legisladores ya que la información elaborada por ellas será de suma utilidad para el debate de la ley de presupuesto anual y de los proyectos de ley que impacten en él. En segunda instancia harán más sencillo el seguimiento de la ejecución presupuestaria facilitando la función de control que tiene el poder legislativo sobre el poder ejecutivo. Por último, cabe destacar que las oficinas de presupuesto servirán para brindar transparencia a la ciudadanía acerca del funcionamiento del poder legislativo como hacedor de leyes y controlador del poder ejecutivo, como así también sobre la ejecución presupuestaria por parte de éste último.

VI) Texto normativo propuesto

Artículo 1º.- Créase la Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial.

Artículo 2º.- El objetivo de la Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial es brindar información y asesoramiento técnico en todas las áreas relativas a la sanción del presupuesto provincial y los proyectos de ley con afectación e impacto presupuestario. En función de ello deberá trabajar coordinadamente con el Ministerio de Economía/Hacienda provincial y la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Legislatura provincial. Sus opiniones son de carácter técnico y no vinculante.

⁷ Fuente: Honorable Cámara de Diputados de la Nación
<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=3590-D-2018&tipo=LEY>

⁸ Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269304/norma.htm>

Artículo 3°.- Las funciones y tareas de la Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial son las siguientes:

- a) Elaborar un informe anual del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración provincial. El informe se realizará previo a su tratamiento en la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Legislatura provincial. En dicho informe deben analizarse los supuestos macroeconómicos en los que se sustentan las estimaciones de ingresos y gastos públicos incluidos en el Proyecto de Ley del Presupuesto, así como su consistencia con el conjunto de normas y reglas fiscales existentes en la jurisdicción provincial.
- b) Realizar informes trimestrales en los que se analice la ejecución y reestructuración presupuestaria, por partidas y programas, y el cumplimiento de las normas fiscales que afecten el Presupuesto de la Administración Pública provincial.
- c) Realizar trimestralmente un informe donde se realice el seguimiento y análisis de la ejecución del Plan de Obras Públicas aprobado en el Presupuesto anual de la Administración Pública provincial.
- d) Elaborar informes en los que se analice el impacto financiero y fiscal de los proyectos de ley que ingresen a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Legislatura provincial.
- e) Elaborar un informe en el cual se analice la ejecución del presupuesto del año anterior, desagregado por partidas y programas.
- f) Elaborar estudios económicos a requerimiento de las comisiones de la Legislatura provincial.
- g) Efectuar estudios sobre la deuda pública de la Administración Pública provincial.
- h) Llevar a cabo actividades de difusión del proceso presupuestario en sus etapas de formulación, aprobación, ejecución y control.
- i) Mantener actualizada la información presupuestaria en el sitio web de la Legislatura, facilitando el acceso a la información por ellos producida a los legisladores, funcionarios del sector público y al público en general.

- j) Recopilar y sistematizar la información económica y presupuestaria elaborada por otras instituciones públicas y privadas.

Artículo 4º.- Para cumplir con sus funciones, la Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial tendrá acceso a:

- a) Sistema de Presupuesto.
- b) Sistema de Crédito Público.
- c) Sistema de Contabilidad.
- d) Sistema de Tesorería.
- e) Sistema de Contrataciones.
- f) Sistema de Administración de Bienes.
- g) Toda información estadística oficial.
- h) Toda información oficial referida a la recaudación de tributos provinciales.
- i) Toda información generada por el Tribunal de Cuentas de la Provincia y la Contaduría General de la Provincia.

Artículo 5º.- El Poder Ejecutivo provincial asegurará el acceso a la información mencionada en tiempo real y con el máximo nivel de desagregación existente, de manera compatible con las disposiciones sobre secreto estadístico de la ley 17.622 y de secreto fiscal de la ley 11.683.

Artículo 6º.- Para cumplir sus funciones, la Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial podrá solicitar la colaboración de todas las entidades del sector público, que estarán obligadas a suministrar toda la información solicitada para el cumplimiento de las funciones establecidas para la Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial en la presente ley.

Artículo 7º.- La Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial estará a cargo de un Director General quien será secundado por un Director de Análisis Presupuestario y un Director de Análisis de Impacto Fiscal y Estudios Económicos.

Asimismo, la Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial contará con un área de asesoría jurídica y un área de asesoría informática.

Artículo 8°.- El Director General tendrá un nivel escalafonario equivalente al de Secretario de Cámara de la provincia, durará cinco años en sus funciones y podrá ser designado para cumplir hasta dos períodos consecutivos. El Director de Área tendrá nivel escalafonario equivalente al de Prosecretario de Cámara de la provincia, durará cinco años en sus funciones y podrá ser designado para cumplir hasta dos períodos consecutivos. Cumplidos los dos períodos, tanto el Director General como los Directores de Área, podrán ser elegidos nuevamente mediando un intervalo de, al menos, un período.

Artículo 9°.- Tanto el Director General como los Directores de Área podrán ser removidos de sus cargos por inconducta, mal desempeño de sus funciones o incompetencia mediante el voto de los dos tercios de los miembros de la Legislatura provincial. El proceso de remoción debe iniciarse ante la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura provincial.

Artículo 10°.- El Director General y los Directores de Área serán seleccionados por un comité evaluador mediante un concurso de oposición y antecedentes, debiendo acreditar los postulantes título de grado y de posgrado en economía o relacionado con finanzas públicas, así como destacada trayectoria profesional y/o académica en la materia.

El comité evaluador estará integrado por 5 (cinco) miembros. Entre ellos estarán el presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura provincial; un diputado de la primera minoría parlamentaria que integre dicha comisión quien será elegido por mayoría simple de sus miembros; un representante del Consejo Profesional de Ciencias Económicas provincial; un representante de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública y un representante de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de xxxxx.

Artículo 11.- El personal técnico de la Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial estará conformado por analistas nombrados por concurso de oposición y antecedentes, quienes deberán ser

profesionales universitarios con título de grado y de postgrado, acreditando trabajos de investigación o trayectoria académica o experiencia laboral acorde con la responsabilidad. El tribunal del concurso estará compuesto por el Director General, los dos Directores de Área y un representante del Consejo Profesional de Ciencias Económicas provincial. El personal técnico cumplirá funciones bajo la modalidad contractual que la reglamentación de la presente norma determine y durarán en sus cargos el mismo tiempo establecido para los directores en el artículo 8° de la presente ley. El personal administrativo de apoyo será afectado por la Legislatura Provincial.

Artículo 12.- La Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial contará con un Consejo Asesor, que estará integrado por ex Directores Generales de la Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial y/o profesionales de ciencias económicas, profesores universitarios e investigadores de reconocido prestigio en el ámbito nacional. Todos ellos colaborarán con carácter de “ad honorem”.

El Consejo Asesor tendrá como misión revisar y comentar los informes y análisis realizados por la Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial y brindar asesoramiento para promover la confiabilidad, la calidad profesional y la transparencia del trabajo de la Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial. Los informes producidos por el Consejo Asesor serán remitidos a la Dirección General y a las autoridades de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Legislatura provincial para su consideración y su carácter no será vinculante.

El reglamento de funcionamiento y conformación del Consejo Asesor será elaborado por el presidente y secretario de la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Legislatura provincial, un representante del Consejo Profesional de Ciencias Económicas provincial, un representante de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, y un representante de la Universidad Nacional de xxxxx

Artículo 13.- Todos los informes y análisis elaborados por la Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial serán considerados información pública y de libre acceso. Deberán estar disponibles a través de su propia página de internet, de la página de internet de la Legislatura provincial y demás medios electrónicos que se consideren apropiados.

Artículo 14.- La Oficina de Presupuesto de la Legislatura provincial comenzará a funcionar a partir de los 180 (ciento ochenta) días contados desde la publicación de la presente ley en el en el Boletín Oficial.

Artículo 15.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.