

# Oficina Legislativa de Presupuesto, Provincia de Mendoza, Argentina: propuesta de creación e implementación

*Trabajo final de Maestría en Gestión  
Financiera del Sector Público  
Mendoza, Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Cuyo  
2015  
161 páginas*

**Juan Carlos García Ojeda**

*Profesor Titular Finanzas del Sector Público,  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de Cuyo*

## Introducción

Desde una concepción ideal, el proceso de formulación y aprobación presupuestaria expresa la discusión de la sociedad, a través de sus representantes, sobre las prioridades sociales mediante la asignación de los recursos públicos. Por esto, el presupuesto público constituye el instrumento de gestión del Estado que, en un contexto de responsabilidad y transparencia fiscal, asigna los recursos públicos, permitiendo la provisión de bienes y servicios de calidad y revelando el resultado de la priorización de las intervenciones del Estado en el marco de políticas definidas. Así, el proceso de ejecución presupuestaria es considerado un instrumento de gestión pública, al importar no sólo el nivel del gasto, sino también la eficacia y la eficiencia de las políticas y los programas que lo componen.

Existe hoy en la sociedad argentina una demanda de transparencia, tanto en la formulación, el debate, la aprobación y, sobre todo, en la ejecución del presupuesto. La transparencia es interpretada, entonces, como un elemento que permite la participación de los ciudadanos, los distintos ámbitos geográficos y grupos de interés, en la definición de políticas públicas y contra prácticas de corrupción posibles a partir de ejecuciones presupuestarias opacas y discrecionales por parte del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, el análisis presupuestario tiene una complejidad técnica que supera, normalmente, las competencias personales de los legisladores y, a diferencia del resto de la legislación, se trata de un proceso legislativo continuo que depende en gran medida del anterior, donde los legisladores no sólo aprueban, sino que también participan en el control de la ejecución involucrando aspectos técnicos, políticos e institucionales.

El presupuesto de la provincia de Mendoza contiene las autorizaciones de gasto y previsión de recursos de las entidades y organismos de su sector público. Al respecto, el Poder Ejecutivo mendocino ha venido planteando diferentes avances en los procesos e instrumentos para mejorar su desempeño en la etapa de elaboración y ejecución presupuestaria. No obstante, estos avances no presentan similar nivel de desarrollo en lo relativo a las capacidades de su Poder Legislativo para cumplir su misión en el proceso presupuestario.

El proceso presupuestario de la provincia de Mendoza se presenta con una fuerte centralización en el Poder Ejecutivo y un débil desempeño del Poder Legislativo en sus funciones de aprobación y control del presupuesto provincial. Esta realidad genera un espacio para mayor equilibrio con el Poder Legislativo, explicitando la necesidad de fortalecer el rol de este último en el debate presupuestario y fiscal.

A partir de estas ideas, el presente trabajo busca desarrollar una propuesta apuntada a la creación de una Oficina Legislativa de Presupuesto de Mendoza, que provea el apoyo técnico requerido para un adecuado cumplimiento de las funciones del Poder Legislativo provincial en el ciclo presupuestario.

## El Poder Legislativo de Mendoza en las fases del proceso presupuestario

Para analizar la incidencia del Poder Legislativo en las definiciones del presupuesto público, es conveniente observar su participación a lo largo de las cuatro fases del ciclo: formulación, aprobación, ejecución y control.

Según la Constitución de la provincia de Mendoza, la elaboración y ejecución del presupuesto de la Administración Provincial están a cargo del Poder Ejecutivo, mien-

tras que la aprobación y control caen bajo la responsabilidad primaria del Poder Legislativo (Constitución Provincia de Mendoza, art. 9° inc. 3°). Resulta entonces iniciativa exclusiva del Ejecutivo la formulación y presentación del presupuesto al Poder Legislativo para su examen y aprobación. En principio, el Poder Ejecutivo tiene la capacidad técnica y las bases de información suficientes para realizar esta tarea a través del Ministerio de Hacienda y su Dirección de Presupuesto, quienes coordinan y centralizan las diversas necesidades y demandas sectoriales, donde el Legislativo no tiene ningún rol formal.

Una vez acordado dentro del ámbito del gabinete ejecutivo, el proyecto de ley de presupuesto es presentado al Poder Legislativo para su examen, revisión y aprobación. En Mendoza, tanto la previsión constitucional de nivel provincial como su ley específica establecen la prohibición sobre el Poder Legislativo en cuanto al incremento de gastos ordinarios y sueldos proyectados por el Ejecutivo en el proyecto de presupuesto elaborado.<sup>1</sup>

Así, la participación efectiva del Poder Legislativo depende de la organización interna, la capacidad técnica y los incentivos políticos de los legisladores integrantes de la comisión de hacienda (presupuesto, finanzas), con lo que esa comisión resulta una de las principales en la estructura de funcionamiento del Poder Legislativo. En lo relativo a la revisión posterior de las cuentas públicas, la Constitución mendocina prevé la interposición de un organismo con poder de control delegado: el Tribunal de Cuentas, al que le otorga un papel de revisión y aprobación anual de las cuentas públicas (cuenta general del ejercicio o cuenta de inversión).<sup>2</sup>

De este modo, la supervisión legislativa de la ejecución del presupuesto se ajusta básicamente al seguimiento a través de reportes financieros periódicos emitidos por Contaduría y Tesorería General y Tribunal de Cuentas. Estos reflejan financieramente el cumplimiento por parte del Ejecutivo de las normas y los procedimientos formales establecidos en la ley de presupuesto.<sup>3</sup>

## Necesidad de una oficina legislativa de presupuesto

Más allá de las previsiones normativas, la práctica legislativa, de fuerte delegación de facultades sobre el presupuesto, le ha permitido al Ejecutivo concretar un amplio uso de decretos ejecutivos para reasignar las partidas presupuestarias y, en los hechos, ampliar sus prerrogativas legales. Dado que la base explicativa de la baja participación de la Legislatura en el ciclo presupuestario se centra en la debilidad de sus capacidades institucionales, aumentar estas capacidades permitiría una mejora en la calidad del proceso de sanción de la ley de presupuesto y, a su vez, mejorar el control legislativo sobre su ejecución.

Durante los últimos años, Mendoza ha legislado importantes avances en cuanto al marco normativo de la administración financiera pública,<sup>4</sup> mediante el cual se prescribe mejorar desempeños en la etapa de elaboración y ejecución presupuestaria. El artículo 22 de la nueva normativa prevé: «La reglamentación establecerá las técnicas

1 Artículo 3, Constitución de la Provincia de Mendoza y artículo 26 ley provincial 8706.

2 Artículo 181 Constitución de la Provincia de Mendoza y artículo 113 ley provincial 8706.

3 Ley 1003 orgánica Honorable Tribunal de Cuentas, artículo 19.

4 Ley provincial N° 8706/14, aunque innominada, ampliamente identificada como ley de administración financiera.

y clasificaciones presupuestarias que serán utilizadas como así también el alcance y la modalidad de la información de producción de bienes y servicios». La misma norma, como parte de sus disposiciones transitorias, en su artículo 206 ordena: «La implementación del presupuesto por programas o metas en unidades físicas entrará en vigencia a partir de la ley de presupuesto del año 2017».

En este sentido es que se plantea la necesidad de generar en el ámbito legislativo el adecuado correlato, evitando quedarse atrás en el desarrollo de sus capacidades para cumplir con su misión en el proceso presupuestario. Para ello, la creación de una Oficina Legislativa de Presupuesto se presenta como la solución superadora, al asegurar la capacidad de un organismo técnico dentro del ámbito legislativo, tal que esté en condiciones de exigir, comprender y evaluar un presupuesto que incluya metas de producción para los distintos programas.

Adicionalmente y por las mismas razones, se potencia el control y evaluación del resultado *ex post* de las cuentas públicas en cuanto al tratamiento legislativo de la Cuenta General del Ejercicio, al fortalecer la retroalimentación del proceso presupuestario tal como señala Santiso,<sup>5</sup> si se tiene en cuenta que la evaluación presupuestaria debería ser un insumo fundamental para elaborar los proyectos de presupuesto de los ejercicios siguientes.

### Oficina Legislativa de Presupuesto Mendoza (OLeP)

A partir del relevamiento de experiencias internacionales, de propuestas en Argentina para la creación de una Oficina Presupuestaria del Congreso y de la experiencia de la provincia de Chaco,<sup>6</sup> se focaliza la atención en la concreción técnica de una propuesta para la creación de una Oficina Legislativa de Presupuesto (OLeP, como se la identifica en este trabajo) para Mendoza. Al respecto, vale señalar la existencia de un antecedente legislativo inconcluso sobre esta temática en la provincia.<sup>7</sup>

En este sentido, el trabajo plantea una descripción de las características de una Oficina Legislativa de Presupuesto, cubriendo aspectos relativos al arreglo organizacional, capital humano y mecanismos de relación con los diferentes poderes del Estado y la sociedad, y una propuesta de normativa (anteproyecto de ley) para la creación de la Oficina Legislativa de Presupuesto de Mendoza.

5 Santiso, Carlos (2005). *Parliaments and Budgeting: Understanding the politics of the budget process*. Third Annual Meeting of the IADB Governance Network (REDGOB), Hamburg, Germany.

6 El presente forma parte de un trabajo más amplio, desarrollado en el ámbito de la FCE, UNCuyo, dentro del cual se analizaron diferentes experiencias a nivel internacional (USA; CBO; Venezuela: Oficina de Asesoría Económico Financiera; México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas; Perú: Centro de Investigación Parlamentaria (Proyecto de Fortalecimiento de la Comisión de Presupuesto del Congreso); Chile: Unidad de Asistencia Presupuestaria; Ecuador: Unidad de Control de Ejecución del Presupuesto General del Estado; Brasil: Consultoría de Orcamentos, Fiscalizacao e Controle no Senado Federal. En la Argentina se relevaron y analizaron los diferentes proyectos legislativos nacionales existentes y el caso de la provincia de Chaco.

7 Mendoza, Argentina. Honorable Cámara de Senadores, Diario Sesiones N° 28 Período Ordinario (Prórroga) «166° Período Legislativo Anual», 24 octubre 2006. Recuperado de <http://www.legislatura-mendoza.gov.ar/diario/dia28-06.pdf>

## Misión institucional de la OLeP

La Oficina Legislativa de Presupuesto se propone tenga como misión principal brindar asesoramiento técnico y herramientas de análisis a las Cámaras de Diputados y Senadores en aquellos aspectos relacionados con la asignación de los recursos públicos, efectuada mediante la ley de presupuesto de la provincia de Mendoza. Esto incluye, fundamentalmente, el asesoramiento en la toma de decisiones que la Cámaras realizan durante el proceso de aprobación de la ley y el seguimiento de la ejecución presupuestaria que efectúa el Poder Ejecutivo. Además, su misión contempla la elaboración de información analítica para los legisladores respecto al impacto que proyectos de ley u otro tipo de medidas pudieran tener sobre la estimación y distribución de los recursos públicos establecida en la ley de presupuesto provincial y el análisis de proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del presupuesto elevados por los legisladores o proyectos que provengan del Ejecutivo.

La OLeP dependerá del Poder Legislativo de la Provincia, funcionando como un organismo descentralizado dentro del Poder Legislativo, con servicio administrativo financiero propio, que asegure su independencia administrativa y funcional. Su presupuesto formará parte de los fondos destinados al Poder Legislativo.

El principal objetivo de la creación de la OLeP es generar las bases para iniciar un proceso que incremente las capacidades de análisis y decisión con respecto al presupuesto público dentro de ambas Cámaras, mediante la generación de una estructura estable con fuertes capacidades técnicas de asistencia a los legisladores, y modificar el bajo protagonismo de éstos durante el proceso presupuestario.

A partir del repaso conceptual y de un conjunto de experiencias seleccionadas, es posible concluir que la decisión de crear una Oficina Legislativa de Presupuesto constituiría una clara señal de la intención del Poder Legislativo de comenzar a recuperar protagonismo en el ciclo de asignación de los recursos públicos.

Es que este tipo de oficina ofrecería la posibilidad de generar capacidades institucionales y técnicas relacionadas con el tratamiento del presupuesto que no se encuentran presentes en la actualidad. Asimismo, permitiría comenzar a incorporar la lógica de la prudencia fiscal y presupuestaria en el propio Poder Legislativo, mediante la generación de mejor información y mayor consenso sobre la situación financiera, las proyecciones macroeconómicas y de gastos e ingresos contenidas en el presupuesto de Mendoza.

Cabe también destacar que, tanto en lo inmediato como en el mediano plazo, el marco institucional circundante de la nueva OLeP constituirá un entorno adecuado para la articulación e implementación de distintas propuestas planteadas desde diversos ámbitos con el objetivo de fortalecer la actividad legislativa en el tratamiento del presupuesto. La OLeP podría funcionar como espacio de coordinación de actividades de capacitación en materia presupuestaria y como ejecutora, ya sea en forma directa o mediante convenios con instituciones académicas, de las distintas propuestas para desarrollar estas actividades destinadas a los miembros del Legislativo y sus asesores.

Es un hecho que el fortalecimiento de las capacidades técnicas de la Legislatura Provincial en materia de presupuesto, no sólo contribuirá a elevar la calidad de su participación en la discusión y el seguimiento de las leyes presupuestarias, sino que estimulará al Poder Ejecutivo para que sea cada vez más transparente en la presenta-

ción de sus proyectos de presupuesto, en sus fundamentos y objetivos, y para que se fortalezcan los mecanismos de seguimiento y control de su ejecución.

En definitiva, una dependencia como la OLeP propuesta, en cuanto unidad de apoyo a la Legislatura en temas presupuestarios, puede contribuir a disciplinar el ciclo completo del presupuesto en el Poder Legislativo y contribuir de forma efectiva a racionalizar los debates fiscales entre este y el Poder Ejecutivo.

Finalmente, el trabajo incluye un primer esquema tentativo de redacción de normativa para la creación de una Oficina Legislativa de Presupuesto de Mendoza.