

CONGRESO NACIONAL
CAMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2016

ORDEN DEL DIA N° 405

Impreso el día 13 de julio de 2016

SUMARIO

COMISION DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Dictamen en distintos proyectos de ley de varios señores senadores, por el que se crea la Oficina de Presupuesto del Congreso. Se aconseja aprobar otro proyecto de ley. (S.- 967, 3703/15; 1133 y 1256/16)

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Senado:

Vuestra Comisión de Presupuesto y Hacienda ha considerado el proyecto de ley del senador Juan Carlos Romero registrado bajo expediente S-967/15 "reproduce el proyecto de ley por el cual se crea la Oficina de Análisis y Control Presupuestario del Poder Legislativo (ref. S-1297/13)"; el proyecto de ley del senador Juan Manuel Abal Medina registrado bajo expediente S-3703/15 "Creando la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC)", el proyecto de ley de los senadores Eduardo Aguilar y Miguel Ángel Pichetto registrado bajo expediente S-1133/16 "creando la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) como organismo dependiente del Congreso de la Nación" y el proyecto de ley del senador Federico Pinedo y la senadora Silvia Elías de Pérez registrado bajo expediente S-1256/16 "Creando la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación"; y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º: Créase la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) como un organismo desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación.

Art. 2º: Serán funciones, responsabilidades y facultades de la Oficina de Presupuesto del Congreso:

Evaluar e informar las estimaciones de ingresos, gastos y deuda pública contenidas en el proyecto de ley anual de presupuesto

Apoyar a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración en el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.

Realizar estimaciones del impacto presupuestario de los proyectos de ley ingresados a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, a solicitud de las Comisiones.

Realizar estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación a su asignación presupuestaria, a solicitud de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda.

Analizar el impacto y la eficacia de los tributos e impuestos vigentes.
Analizar el impacto y la eficacia de los proyectos de ley que propongan modificaciones y/o creación de tributos e impuestos.

Recibir y analizar proyectos de ley provenientes del Poder Ejecutivo nacional en coordinación con la Jefatura de Gabinete de Ministros y del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

Art. 3º: Para el cumplimiento de las tareas de la OPC, el Poder Ejecutivo deberá:

Brindar a la OPC el acceso al Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para el seguimiento de la ejecución presupuestaria, asegurando la compatibilidad con las disposiciones sobre secreto estadístico de la ley 17.622 y de secreto fiscal del artículo 101 de la ley 11.683. A tal efecto el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas coordinará el acceso al SIDIF de la OPC, responsabilizándose esta última por el debido resguardo de información interna del Poder Ejecutivo Nacional.

Responder en forma oportuna los informes solicitados por la OPC sobre la ejecución y el desempeño físico-financiero de programas de gobierno, que serán canalizados por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Art.4º: Las comisiones del Congreso remitirán a la OPC toda la información con interés presupuestario o económico necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Art. 5º: La estructura de la OPC se organizará de acuerdo a las funciones que la Oficina debe cumplir:

Área de Seguimiento Presupuestario, que apoyará mediante informes trimestrales a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración en el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.

Área de Análisis de Proyectos de Ley, que realizará estimaciones del impacto presupuestario de los proyectos de ley ingresados a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, a solicitud de las Comisiones.

Área de Estudios, Análisis y Evaluación, que realizará estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación a su asignación presupuestaria, a solicitud de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda.

Art. 6º: La OPC será dirigida y administrada por un Directorio que estará integrado por un Director Ejecutivo y por tres (3) Subdirectores de las áreas enunciadas en el Artículo 5º, con rangos equivalentes a Secretario y Prosecretario de Cámara, respectivamente.

La selección del Director General y del Director General Adjunto se realizará por concurso de oposición y antecedentes al que podrán presentarse todos los interesados que reúnan los antecedentes requeridos.

Los postulantes serán evaluados por un Comité Evaluador integrado por 7 (siete) miembros: los presidentes y vicepresidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, 1 (un) profesor universitario de carreras afines a los cargos a cubrir elegido por el Consejo Interuniversitario Nacional, 1 (un) representante elegido por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 1 (un) representante de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

Art. 7º: El Director Ejecutivo y los Subdirectores durarán cinco (5) años en sus funciones, con posibilidad de ser reelegidos. Los miembros del Directorio serán designados por resolución conjunta de los Presidentes de ambas Cámaras, a propuesta conjunta de los Presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de cada Cámara. Podrán ser removidos por mal desempeño en sus funciones previo a la finalización de su mandato por votación por mayoría simple de ambas Cámaras.

El Director Ejecutivo deberá acreditar al menos quince (15) años de experiencia profesional y/o académica relevante en materia presupuestaria y/o económica en el ámbito de la administración pública, del sector privado, de la sociedad civil o de las universidades, así como título universitario de grado o postgrado en ciencias económicas, finanzas públicas, administración y políticas públicas, o disciplinas relacionadas. Los Subdirectores deberán acreditar al menos diez (10) años de experiencia profesional y/o académica relevante en las materias respectivas de cada área, así como títulos universitarios de grado o postgrado en dichas disciplinas.

Art. 8º: El Directorio de la Oficina de Presupuesto del Congreso tendrá las siguientes funciones y facultades:

Dictar el reglamento interno del cuerpo.

Proveer la información pertinente para la confección del presupuesto de la OPC.

Delegar en el Director Ejecutivo las facultades que se estimen necesarias para el mejor cumplimiento de las finalidades de la Oficina de Presupuesto del Congreso.

Promover las relaciones institucionales de la OPC y, en su caso, suscribir convenios con organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el logro de sus objetivos en coordinación con los organismos con competencia en la materia.

Establecer mesas o grupos de trabajo colaborativos con las entidades del Poder Ejecutivo responsables por la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto.

Dictar las normas reglamentarias necesarias para el funcionamiento de la Oficina.

Elevar a la Presidencia de las Cámaras el anteproyecto de presupuesto del organismo.

Administrar los recursos provenientes del presupuesto nacional y los bienes del organismo.

Aceptar herencias, legados y donaciones, subvenciones que le asignen organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros.

Requerir a los distintos organismos de la Administración Pública Nacional la información necesaria a fin de fortalecer el accionar de la Oficina de Presupuesto del Congreso.

Requerir a los distintos organismos de la Administración Pública Nacional la comisión transitoria de personal idóneo en la materia que fuere necesario para el funcionamiento de la Oficina de Presupuesto del Congreso.

Aprobar los informes a ser remitidos a las Presidencias de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras para el cumplimiento de las funciones indicadas en el Artículo 2°.

Proceder anualmente a la confección y publicación de la Memoria de la Oficina de Presupuesto del Congreso.

Convocar a los concursos públicos de selección de personal para el ingreso al Cuerpo de Analistas Profesionales de la OPC.

Conformar un Consejo Asesor ad honorem de expertos con reconocida experiencia en la materia de la OPC para obtener recomendaciones sobre el mejor funcionamiento de su tarea.

Art. 9°: El Director Ejecutivo de la OPC tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

Ejercer la representación y dirección general de la Oficina de Presupuesto del Congreso

Ejercer la administración de la Oficina de Presupuesto del Congreso.

Elaborar el plan operativo anual.

Convocar y presidir las sesiones del Directorio con voz y voto.

Promover y gestionar la obtención de recursos y fondos públicos y privados, locales y extranjeros, para el cumplimiento de los objetivos de la OPC.

Art. 10: La Oficina de Presupuesto del Congreso contará con un Cuerpo de Analistas Profesionales especializados en las respectivas áreas temáticas establecidas por el artículo 5°. Los analistas integrarán la planta permanente del Congreso de la Nación y su dotación no deberá superar los QUINCE (15) profesionales. Serán condiciones para ingreso al Cuerpo de Analistas:

Ser argentino nativo, naturalizado o por opción.

Ser seleccionado por un concurso público de oposición y antecedentes.

Poseer título universitario de grado correspondiente a carrera de duración no inferior a cuatro (4) años en las mismas disciplinas que se le requieren al Director Ejecutivo en el artículo 7.

Experiencia laboral en la especialidad atinente, acreditada por un término no inferior a los tres (3) años después de la titulación.

Art. 11: Las Cámaras proveerán el personal administrativo y de apoyo necesario para el funcionamiento de la OPC.

Art. 12: A todos los efectos administrativos y funcionales, la OPC mantendrá su relación con cada Cámara a través de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras. El presupuesto anual de gastos y recursos de la administración preverá las partidas necesarias para el funcionamiento de la OPC.

Art. 13: Todos los informes aprobados por el Directorio de la OPC serán de acceso público. Deberán ser publicados en los sitios web de ambas Cámaras. La OPC también remitirá sus informes de seguimiento de la ejecución presupuestaria a la Auditoría General de la Nación para contribuir al desarrollo de sus labores.

Art. 14: La Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) comenzará a funcionar a partir de los 90 días de la publicación en el Boletín Oficial de la presente ley.

Art. 15: Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión 13 de julio de 2016.

Juan M. Abal Medina – Julio C. Cobos – María Graciela de la Rosa –
Rodolfo J. Urtubey – Carlos M. Espinola – Silvia B. Elías de Perez –
Dalmacio E. Mera – Omar A. Perotti – Néstor P. Braillard Pocard –
María E. Labado.-

ANTECEDENTES

(I)

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

OFICINA DE ANALISIS Y CONTROL PRESUPUESTARIO DEL PODER LEGISLATIVO

Artículo 1º Objeto - Es objeto de la presente ley el fortalecimiento de las capacidades de control y monitoreo presupuestario del Poder Legislativo.

Artículo 2º - Oficina de Análisis y Control Presupuestario del Congreso de la Nación (OACP)

Créase como organismo desconcentrado en el ámbito del Congreso de la Nación, la Oficina de Análisis y Control Presupuestario (OACP) la que asistirá a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras.

Artículo 3º - Competencia.

La OACP tendrá las siguientes funciones:

- a) Realizar un análisis técnico pormenorizado respecto del proyecto de ley de presupuesto enviado anualmente al Congreso de la Nación, verificando los supuestos macroeconómicos que lo enmarcan;
- b) Realizar informes bimestrales de ejecución presupuestaria y de las modificaciones, ampliaciones o recortes presupuestarios que el Poder Ejecutivo Nacional realice en virtud de la aplicación de normativa que así lo habilite, indicando expresamente las implicancias geográficas, sociales y económicas de las mismas;
- c) Revisión de la ejecución presupuestaria a mitad del período;
- d) Efectuar análisis semestrales respecto a la situación fiscal, los ingresos tributarios y no tributarios recaudados, la modificación del endeudamiento externo e intrasector público y la remisión de fondos a las provincias;
- e) Realizar un informe anual respecto a las diferencias entre lo presupuestado inicialmente y lo ejecutado;
- f) Asistir en materia de ejecución presupuestaria a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras y, según disponibilidad, a los bloques parlamentarios;
- g) Efectuar estudios y análisis de proyectos de los legisladores, para informar acerca del impacto fiscal de los mismos, a solicitud de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda;
- h) Efectuar estudios sectoriales y proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del presupuesto, a solicitud de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda;
- i) Efectuar seminarios de capacitación a los asesores legislativos y miembros del Poder Legislativo respecto a los temas presupuestarios;
- j) Publicar informes sintéticos de los análisis efectuados para facilitar la comprensión ciudadana de los aspectos presupuestarios;

k) Otros temas relacionados con el análisis y el control presupuestario.

Artículo 4º - Remisión de información

El Poder Ejecutivo Nacional dirigirá a la OACP, en igual tiempo que al Congreso de la Nación, copia del Proyecto de ley del Presupuesto Nacional y Anexos, como así también copia autenticada de los informes trimestrales sobre la ejecución presupuestaria, contemplada en el artículo 2º de la ley 24.629.

Artículo 5º - Atribuciones

La OACP estará facultada para:

- a) Requerir al Poder Ejecutivo Nacional la información que requiera el cumplimiento de su objetivo, estando éste obligado a proporcionarlos a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros o bien de los respectivos Ministerios, en el término de 15 (quince) días corridos;
- b) Requerir informes a las Direcciones de Información Parlamentaria y de Referencia Legislativa del Congreso, los que serán evacuados con la máxima prioridad;
- c) Intercambiar, solicitar y brindar información a la Auditoría General de la Nación;
- d) Requerir la presencia de los funcionarios de cada jurisdicción encargados de la formulación o ejecución del presupuesto, a fin de brindar las explicaciones que fueran necesarias con relación al proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional o bien a la ejecución presupuestaria.

Artículo 6º - Autoridades

La OACP estará presidida por un Director General, que durará en sus funciones 4 (cuatro) años, pudiendo ser reelegido por igual periodo.

Deberá ser mayor de 30 (treinta) años, contar con título universitario de grado y con antecedentes relevantes en alguna de las siguientes áreas: finanzas públicas, auditoría, derecho presupuestario, administración financiera, contabilidad, administración pública, derecho público y administrativo, etc.

Podrá ser removido de su cargo por inconducta o mal desempeño por el voto de los 2/3 (dos tercios) de los miembros de cada una de las Cámaras.

Artículo 7º - Designación.

El Director será nombrado por Resolución Conjunta de ambas Cámaras, requiriéndose la aprobación por la mayoría absoluta de los miembros.

El candidato a Director será elegido por concurso público abierto de oposición y antecedentes por un jurado conformado por:

- 7 (siete) representantes de Universidades Nacionales que cuenten con carreras de grado o postgrado en Ciencias Económicas, a propuesta del Consejo Interuniversitario Nacional;
- Los presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de cada Cámara.

Artículo 8º - Organización

El personal técnico de las áreas que se mencionan a continuación, será nombrado por concurso público abierto de oposición y antecedentes por el jurado especificado en el artículo precedente al que se incorporará el Director nombrado por las Cámaras cuyo voto valdrá doble.

Areas:

- a. Análisis presupuestario (apoyo a las etapas de aprobación y seguimiento presupuestario);
- b. Consistencia de los supuestos macroeconómicos que sustentan el proyecto de presupuesto;
- c. Análisis de ingresos tributarios y no tributarios (cálculo de ingresos e impacto fiscal);
- d. Análisis de la deuda pública y situación fiscal.

Artículo 9º: Los profesionales necesarios para desempeñar las funciones de analistas de las áreas nombradas precedentemente, serán nombrados por concurso público de antecedentes, por los coordinadores de las áreas y el Director. Los analistas deberán ser profesionales universitarios con título de grado y de postgrado o acreditar trabajos de investigación y trayectoria académica acorde con la responsabilidad.

Artículo 10º: Para el cumplimiento de las funciones administrativas la OACP será asistida por personal de ambas Cámaras.

Artículo 11º : El espacio físico que ocupará la OACP y el equipamiento necesario para su función será provisto por ambas Cámaras, teniéndose en cuenta la necesaria cercanía geográfica que su labor de consulta requiere.

Artículo 12º: La Oficina de Análisis y Control Presupuestario dará prioridad a los informes periódicos establecidos en el artículo 3º. Respecto a los informes solicitados, se otorgará prioridad a las solicitudes formuladas por las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, de ambas cámaras, en segundo lugar a la de los bloques parlamentarios de los legisladores que las integren, y en tercer lugar a los requerimientos del resto de los bloques. También sujeta a disponibilidad podrá evacuar consultas y pedidos de informes de otras Comisiones y dependencias públicas.

A su vez, la OACP, podrá elaborar informes en conjunto con la Oficina Nacional de Presupuesto, u otro organismo, con la finalidad establecida en la presente ley.

Artículo 13º: La OACP esta facultada para realizar convenios de cooperación con otras entidades u oficinas públicas, entidades académicas, de investigación y ONG para el mejor cumplimiento de su cometido.

Artículo 14º: A todos los efectos administrativos y funcionales, la Oficina mantendrá su relación con las Cámaras a través de la Presidencia de Diputados. El presupuesto anual de gastos y recursos

de la administración preverá las partidas necesarias para el funcionamiento de la Oficina de Análisis y Control Presupuestario, mediante asignación especial dentro de la Jurisdicción Poder Legislativo. La Oficina podrá recibir donaciones, crédito y soporte internacional para el mejor desarrollo de su actividad.

Artículo 15º: Todos los informes elaborados por la OACP serán considerados de información pública y deberán ser incorporados a las páginas de Internet de las Cámaras de Diputados y de Senadores. También serán publicados en la web versiones sintéticas de los mismos para facilitar la comprensión ciudadana.

Artículo 16º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Juan C. Romero.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La ley de presupuesto es conocida popularmente como la Ley de Leyes, dado que es el principal instrumento de manejo del Estado, y por ende es de enorme importancia para la vida de toda la República. A través de ella se fija el programa de gobierno del PEN, y la forma en que serán gastados los impuestos que abonamos todos los argentinos y quienes se verán beneficiados por esos gastos.

El presupuesto permite realizar una planificación anual y plurianual, y posibilita un control y evaluación de la gestión.

En este sentido es importante destacar los importantes avances que nuestro país ha logrado en esta materia, fundamentalmente a través de la sanción de la ley de Administración Financiera, la 24.156, mediante la cual se intentó integrar los distintos sistemas intervinientes en la administración del Estado (Tesorería, Contabilidad, Compras, Crédito Público).

Sin embargo quedaron pendientes de resolución algunos temas de gran importancia, uno de ellos es la evaluación y el control de la ejecución presupuestaria.

El presente proyecto, viene a sumarse a una serie de proyectos presentados por otros legisladores tanto en este periodo legislativo como en anteriores y que tiene como finalidad, desarrollar y fortalecer las capacidades de análisis y monitoreo presupuestario en el ámbito legislativo, que es el lugar donde se aprueba el proyecto remitido por el PEN.

Es importante destacar la naturaleza heterogénea y diversa de los legisladores, así como la limitación temporal en los cargos, frente a un tema como el presupuestario inminentemente técnico y con una curva de aprendizaje achatada, señalando que se requiere tiempo para lograr un manejo adecuado de la materia.

Si bien los legisladores cuentan con asesores, las particularidades del presupuesto y su seguimiento y monitoreo en la ejecución exceden largamente las posibilidades individuales de los analistas, por lo que sería de suma importancia contar con una estructura permanente de análisis y seguimiento, que pueda asimismo prestar tareas de difusión y capacitación dentro de ambas Cámaras.

Cabe señalar que la estructura que se propone no requiere ni mucha gente ni una erogación importante, puede ir instrumentándose gradualmente.

Es muy importante que pese a ser el Congreso un ámbito inminentemente político, pueda consensuarse un ámbito técnico de análisis y control presupuestario. Es por eso que se propone que el nombramiento del director y de los coordinadores de las áreas sean elegidos por un jurado compuesto por decanos de facultades y por los Presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras.

Por lo expuesto, presento el presente proyecto para su debate y análisis en comisión y solicito a mis pares me acompañen en la aprobación del mismo.

Juan C. Romero. -

(II)
(S-3703/15)
PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º: Créase la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) como un organismo desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación.

Artículo 2º: Serán funciones, responsabilidades y facultades de la Oficina de Presupuesto del Congreso:

- i. Formular proyecciones macroeconómicas y estimaciones de ingresos, gastos y deuda pública para informar el tratamiento sobre el proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional.
- ii. Apoyar a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración en el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.
- iii. Realizar estimaciones del impacto presupuestario de los proyectos de ley ingresados a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, a solicitud de las Comisiones.
- iv. Realizar estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación a su

asignación presupuestaria, a solicitud de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda.

- v. Analizar el impacto y la eficacia de los tributos e impuestos vigentes.
- vi. Analizar el impacto y la eficacia de los proyectos de ley que propongan modificaciones y/o creación de tributos e impuestos.

Artículo 3º: Para el cumplimiento de las tareas de la OPC, el Poder Ejecutivo deberá:

- i. Remitir a la OPC copia de todas las decisiones administrativas de distribución de gastos;
- ii. Remitir a la OPC informes trimestrales de ejecución presupuestaria;
- iii. Brindar a la OPC el acceso al Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) de la Secretaría de Hacienda del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS, para el seguimiento de la ejecución presupuestaria, asegurando la compatibilidad con las disposiciones sobre secreto estadístico de la ley 17.622 y de secreto fiscal del artículo 101 de la ley 11.683;
- iv. Responder en forma oportuna los informes solicitados por la OPC sobre la ejecución y el desempeño físico-financiero de programas de gobierno, que serán canalizados por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Artículo 4º: Las comisiones del Congreso remitirán a la OPC toda la información con interés presupuestario o económico necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 5º: La estructura de la OPC se organizará de acuerdo a las funciones que la Oficina debe cumplir:

- i. Área de Análisis Macroeconómico, que elaborará informes con proyecciones macroeconómicas y estimaciones de ingresos, gastos y deuda pública para informar el tratamiento sobre el proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional.
- ii. Área de Seguimiento Presupuestario, que apoyará mediante informes trimestrales a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración en el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.
- iii. Área de Análisis de Proyectos de Ley, que realizará estimaciones del impacto presupuestario de los proyectos de ley ingresados a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, a solicitud de las Comisiones.
- iv. Área de Estudios, Análisis y Evaluación, que realizará estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación a su asignación presupuestaria, a solicitud de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda

Artículo 6º: La OPC será dirigida y administrada por un Directorio que estará integrado por un Director Ejecutivo y por cuatro (4) Subdirectores de las áreas enunciadas en el Artículo 5, con rangos equivalentes a Secretario y Prosecretario de Cámara, respectivamente. El Directorio formará quórum con tres (3) de sus

miembros. Sus resoluciones se adoptarán por mayoría simple. El Director Ejecutivo tendrá doble voto en caso de empate.

Artículo 7º: El Director Ejecutivo y los Subdirectores durarán cinco (5) años en sus funciones, con posibilidad de ser reelegidos. Los miembros del Directorio serán designados por resolución conjunta de los Presidentes de ambas Cámaras, a propuesta conjunta de los Presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de cada Cámara. Podrán ser removidos por mal desempeño en sus funciones previo a la finalización de su mandato por votación por mayoría simple de ambas Cámaras.

El Director Ejecutivo deberá acreditar al menos quince (15) años de experiencia profesional y/o académica relevante en materia presupuestaria y/o económica en el ámbito de la administración pública, del sector privado, de la sociedad civil o de las universidades, así como título universitario de grado o postgrado en ciencias económicas, finanzas públicas, administración y políticas públicas, o disciplinas relacionadas. Los Subdirectores deberán acreditar al menos diez (10) años de experiencia profesional y/o académica relevante en las materias respectivas de cada área, así como títulos universitarios de grado o postgrado en dichas disciplinas.

Artículo 8º: El Directorio de la Oficina de Presupuesto del Congreso tendrá las siguientes funciones y facultades:

- i. Dictar el reglamento interno del cuerpo.
- ii. Proveer la información pertinente para la confección del presupuesto de la OPC.
- iii. Delegar en el Director Ejecutivo las facultades que se estimen necesarias para el mejor cumplimiento de las finalidades de la Oficina de Presupuesto del Congreso.
- iv. Promover las relaciones institucionales de la OPC y, en su caso, suscribir convenios con organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el logro de sus objetivos en coordinación con los organismos con competencia en la materia.
- v. Establecer mesas o grupos de trabajo colaborativos con las entidades del Poder Ejecutivo responsables por la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto.
- vi. Dictar las normas reglamentarias necesarias para el funcionamiento de la Oficina.
- vii. Elevar a la Presidencia de las Cámaras el anteproyecto de presupuesto del organismo.
- viii. Administrar los recursos provenientes del presupuesto nacional y los bienes del organismo.
- ix. Aceptar herencias, legados y donaciones, subvenciones que le asignen organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros.
- x. Requerir a los distintos organismos de la Administración Pública Nacional la información necesaria a fin de fortalecer el accionar de la Oficina de Presupuesto del Congreso.
- xi. Requerir a los distintos organismos de la Administración Pública Nacional la comisión transitoria de personal idóneo en la materia que fuere necesario para el funcionamiento de la Oficina de Presupuesto del Congreso.
- xii. Aprobar la estructura orgánica funcional del organismo.

- xiii. Aprobar los informes a ser remitidos a las Presidencias de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras para el cumplimiento de las funciones indicadas en el Artículo 2.
- xiv. Proceder anualmente a la confección y publicación de la Memoria de la Oficina de Presupuesto del Congreso.
- xv. Convocar a los concursos públicos de selección de personal para el ingreso al Cuerpo de Analistas Profesionales de la OPC.
- xvi. Conformar un Consejo Asesor ad honorem de expertos con reconocida experiencia en la materia de la OPC para obtener recomendaciones sobre el mejor funcionamiento de su tarea.

Artículo 9º: El Director Ejecutivo de la OPC tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

- i. Ejercer la representación y dirección general de la Oficina de Presupuesto del Congreso.
- ii. Ejercer la administración de la Oficina de Presupuesto del Congreso.
- iii. Elaborar el plan operativo anual.
- iv. Convocar y presidir las sesiones del Directorio con voz y voto.
- v. Promover y gestionar la obtención de recursos y fondos públicos y privados, locales y extranjeros, para el cumplimiento de los objetivos de la OPC.

Artículo 10º: La Oficina de Presupuesto del Congreso contará con un Cuerpo de Analistas Profesionales especializados en las respectivas áreas temáticas establecidas por el artículo 5. Los analistas integrarán la planta permanente del Congreso de la Nación. Serán condiciones para ingreso al Cuerpo de Analistas:

- i. Ser argentino nativo, naturalizado o por opción.
- ii. Ser seleccionado por un concurso público de oposición y antecedentes.
- iii. Poseer título universitario de grado correspondiente a carrera de duración no inferior a cuatro (4) años en las mismas disciplinas que se le requieren al Director Ejecutivo en el artículo 7.
- iv. Experiencia laboral en la especialidad atinente, acreditada por un término no inferior a los tres (3) años después de la titulación.

Artículo 11: El personal del Cuerpo de Analistas Profesionales estará comprendido en los siguientes niveles escalafonarios:

- a. Analista Superior
- b. Analista Especializado
- c. Analista Profesional
- d. Analista Inicial

Artículo 12: Las Cámaras proveerán el personal administrativo y de apoyo necesario para el funcionamiento de la OPC.

Artículo 13: A todos los efectos administrativos y funcionales, la OPC mantendrá su relación con cada Cámara a través de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras. El presupuesto anual de gastos y recursos de la administración preverá las partidas necesarias para el funcionamiento de la OPC.

Artículo 14: Todos los informes aprobados por el Directorio de la OPC serán de acceso público. Deberán ser publicados en los sitios web de

ambas Cámaras. La OPC también remitirá sus informes de seguimiento de la ejecución presupuestaria a la Auditoría General de la Nación para contribuir al desarrollo de sus labores.

Artículo 15: La Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) comenzará a funcionar a partir de los 90 días de la publicación en el Boletín Oficial de la presente ley.

Artículo 16: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Juan M. Abal Medina. –

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El objetivo principal que motiva la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) es el de incrementar y fortalecer los estándares de eficiencia en la labor parlamentaria, propugnando el trabajo legislativo responsable. Para lograr el cometido de tales fines, se torna imprescindible empoderar al Poder Legislativo de forma tal que cuente, por una parte, con los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus tareas y, por la otra, con la totalidad de la información que el eficaz desenvolvimiento de su quehacer implica.

La creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) cuenta con un consenso importante, habiéndose presentado numerosos proyectos tanto en la Cámara de Diputados como en el Honorable Senado de la Nación. Entre estos últimos destacamos tanto la propuesta del senador Raúl Baglini y los senadores Oscar Lamberto, Miguel Ángel Pichetto y Carlos Maestro (S-1641/03); como la de la senadora Laura Montero, quien ha presentado un proyecto similar en el año 2012 (S-3815/12). Estas distintas redacciones han sido tenidas en cuenta a la hora de confeccionar la presente propuesta.

El consenso reflejado en los anteriores proyectos que, por distintas circunstancias, no lograron su aprobación en el recinto, se expresa a su vez en la necesidad del cuerpo legislativo de elaborar un análisis riguroso de los ingresos y gastos contenidos anualmente en las proyecciones estimadas. Definitivamente, la creación de la OPC contribuirá en la tarea de mejorar las prácticas presupuestarias y significará un notable progreso en materia de calidad institucional.

Lo antedicho impregna una premura evidente en la efectivización del conjunto de funciones que asume la Oficina, máxime si se considera que el Congreso de la Nación no dispone de los recursos técnicos que requiere su rol en materia presupuestaria. Como consecuencia, el Poder Legislativo no cuenta con las herramientas suficientes para tomar decisiones trascendentes y de una sensibilidad palmaria, al

carecer de un organismo técnico cuyas misiones y funciones sean las de colaborar en el análisis del impacto económico y financiero de la legislación, en todas sus facetas.

Por su parte, este tipo de iniciativas no sólo tiene importantes antecedentes en el plano nacional, sino que también presenta experiencias internacionales que demuestran los avances que tal oficina implica para la labor parlamentaria y el fortalecimiento institucional del sistema democrático.

En tal sentido, la experiencia de Estados Unidos se torna una referencia ineludible para conocer la dinámica que adopta una oficina como la que aquí se postula. En el año 1974, aquel país creó una oficina de presupuesto en el Congreso. Entre sus principales funciones, se ha establecido que debe proporcionar al Congreso y a las comisiones de presupuesto una fuente de información financiera independiente del Poder Ejecutivo, que, entre otros aspectos, analiza las cuestiones específicas en la materia que requieran los legisladores.

El esquema estadounidense incluye la Congressional Budget Office (CBO) y el General Accounting Office (GAO), que trabajan mancomunadamente con la oficina de presupuesto del poder ejecutivo. En relación a lo mencionado, vale resaltar que la Constitución Nacional Argentina le otorga rango constitucional a la Auditoría General de la Nación, cuyas funciones pueden asemejarse a las de la GAO, aunque no existe actualmente una institución con funciones equiparables a la CBO.

Asimismo, no sólo Estados Unidos ofrece una experiencia valiosa con resultados satisfactorios; también hallamos prácticas estimables en América Latina, como lo representan los casos de la Oficina de Análisis de Presupuesto del Congreso, en Venezuela (creada con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo); la Oficina técnica de presupuesto de Bolivia, o la comisión parlamentaria mixta que tiene a su cargo una oficina de asesoramiento presupuestario en Chile.

En nuestro país, la Constitución Nacional y las leyes vigentes de administración financiera conceden un significativo rol al Poder Legislativo durante el proceso presupuestario. No obstante, estas facultades conferidas no se logran desarrollar plenamente, toda vez que el Congreso no cuenta con la capacidad técnica para efectuar una evaluación profunda y permanente durante el proceso presupuestario. Entre las razones que explican esta situación, como hemos mencionado, no sólo se encuentran la numerosa cantidad de temáticas que son materia de análisis en las comisiones de Presupuesto y Hacienda, tanto del Honorable Senado de la Nación como de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, sino también la falta de instrumentos para enfrentar la complejidad del análisis que la temática requiere.

Por los motivos expuestos, solicitamos a nuestros pares nos acompañen en este proyecto.

Juan M. Abal Medina. –

(III)

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados,...

ARTICULO 1º: Crease la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), como organismo dependiente del Congreso de la Nación, con el objetivo de fortalecer la labor parlamentaria en el proceso de elaboración y sanción de la leyes.

La OPC tendrá manejo descentralizado y autónomo de los recursos que se le asignen por presupuesto para el desarrollo de sus funciones.

ARTICULO 2º: La OPC será un organismo de apoyo a la tarea de las Comisiones y los legisladores nacionales de ambas Cámaras, proveyendo de herramientas técnicas, informes y proyecciones que respalden las decisiones legislativas que involucren la afectación de recursos públicos presentes y futuros.

Asimismo, constituirá una fuente pública de información oficial, no partidaria, sobre las finanzas nacionales, así como sobre la evolución de los principales indicadores de la economía, a nivel global o sectorial.

ARTICULO 3º: Análisis de Presupuesto. La OPC analizará anualmente el proyecto de Presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo utilizando sus propias proyecciones de crecimiento nominal y real, y sus estimaciones de recursos y gastos, ofreciendo al Congreso la posibilidad de comparar las proyecciones como fundamento para las decisiones que autorice.

ARTICULO 4º: Cuando se aborden proyectos de ley, con origen en los legisladores o en el Poder Ejecutivo, que impliquen erogaciones, costo fiscal, aumento o disminución de tributos o uso del crédito público, la OPC deberá elaborar, con carácter no vinculante y como apoyo a las decisiones de las comisiones legislativas que aborden los proyectos, un informe conteniendo la estimación de estos conceptos, en el cual precisará el impacto presupuestario y económico durante todo el plazo de vigencia de la medida que se propone.

ARTICULO 5º: La OPC elaborará, entre otros, los informes que se indican a continuación, los que tendrán periodicidad establecida y revestirán el carácter de información pública:

a. Pronósticos Económicos: proyecciones de parámetros económicos que cubren un período de hasta 5 años, para ser utilizados en el procedimiento parlamentario de sanción de la ley de Presupuesto General, así como en el análisis de otras iniciativas. Entre otros aspectos, muestran el impacto presupuestario de alternativas de

política pública propuestas por los legisladores. Periodicidad mínima de producción: por semestre calendario.

b. Análisis del proyecto de presupuesto general: reportes en los que se estima el impacto presupuestario de las propuestas enviadas por el Poder Ejecutivo en el proyecto de presupuesto general, utilizando proyecciones y estimaciones propias de la oficina desarrolladas en el apartado a). Periodicidad mínima de producción: anual, entre octubre y diciembre.

c. Proyecciones Presupuestarias de Largo Plazo: son documentos que abarcan un período de hasta 10 años, considerando tendencias demográficas de largo plazo y su impacto sobre ingresos y gastos públicos. Periodicidad mínima de producción: anual.

d. Estimaciones de Recursos y Erogaciones: son reportes sobre recursos y erogaciones de los proyectos de ley presentados al Congreso, donde se muestra cómo los mismos afectarán a la estructura presupuestaria durante un plazo de 5 a 10 años. Periodicidad mínima de producción: a presentación de proyecto.

e. Reportes de Ejecución Presupuestaria y Cuenta del Ejercicio: son informes sobre la evolución de los recursos y erogaciones. Periodicidad mínima de producción: bimestral. Respecto de la cuenta del ejercicio se producirá un análisis anual de apoyo al tratamiento parlamentario de la misma.

f. Informes Sobre Políticas y Sectores Específicos: son reportes en que se analizan las políticas y programas específicos a los que se les asigna presupuesto, de temas como salud, educación, deuda pública de corto y largo plazo, infraestructura, medio ambiente, política tributaria, política salarial, distribución del ingreso, energía, previsión social, coparticipación, producción; entre otros. Periodicidad mínima de producción: a demanda.

g. Informes sobre Crédito Público: Se refieren al nivel de endeudamiento del Estado Nacional y su evolución y composición. Periodicidad mínima de producción: semestral y en oportunidad de analizar operaciones de crédito público.

h. Informes sobre el Fondos Creados por Ley: son reportes sobre el cumplimiento presupuestario de fondos específicos creados por ley (ej.: Fondo Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional). Periodicidad mínima de producción: semestral y, en oportunidad de analizar el proyecto de ley de presupuesto general.

i. Estimaciones sobre Costo Fiscal de Exenciones, Deducciones y Beneficios Fiscales: son reportes sobre el impacto presupuestario de las exenciones, deducciones y beneficios fiscales vigentes y en estudio en el Congreso. Periodicidad mínima de producción: anual y en oportunidad de analizar iniciativas legislativas.

ARTICULO 6º: La OPC requerirá, y el Poder Ejecutivo estará obligado a remitir, toda la información necesaria para el cumplimiento de los

informes antes mencionados, a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La no remisión de la información solicitada, así como la demora reiterada en hacerlo, configurará causal de incumplimiento de los deberes de funcionario público para el agente que incurra en dicha conducta.

ARTICULO 7º: La OPC estará a cargo de un Director que tendrá rango de Secretario de Cámara y será seleccionado por concurso de oposición y antecedentes, debiendo acreditar título de posgrado en economía o finanzas públicas, así como destacada trayectoria profesional y/o académica en la materia. El Director durará en sus funciones 6 años y, en función de su desempeño, podrá ser reelegido, siendo designado por Resolución conjunto de los Presidentes de las Cámaras del Congreso. Estará a su cargo la elaboración del reglamento de funcionamiento interno y de la propuesta de estructura orgánica de la OPC.

ARTICULO 8º: El Director y los analistas que conformen la OPC serán designados por concurso público abierto de oposición y antecedentes, el que estará a cargo de un jurado de especialistas en materia económica, tributaria, presupuestaria y/o de políticas públicas. El jurado estará integrado por 5 miembros de reconocida trayectoria en la materia, que serán propuestos uno por la Universidad Nacional de Buenos Aires, uno por la Universidad Nacional de Córdoba, uno por la Universidad Nacional de la Plata y dos por la Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP).

ARTICULO 9º: En la primera etapa del concurso mencionado en el artículo anterior, los 5 miembros del jurado mencionado elaborarán un orden de mérito incluyendo a 3 candidatos a Director de la OPC. A partir de dicho orden, la selección final estará a cargo de los presidentes de la Comisiones de Hacienda y Economía de las Cámaras de Senadores y Diputados. En la segunda etapa del Concurso, quien sea designado Director de la OPC se incorporará al jurado para proceder a la elección de los 40 analistas iniciales que conformarán las áreas de trabajo de la OPC.

ARTICULO 10º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Eduardo A. Aguilar.- Miguel A. Pichetto.-

FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

El presente no es un proyecto novedoso. Varias iniciativas han propuesto crear una Oficina de Presupuesto en el seno del Congreso de la Nación. Entre los proyectos presentados se destacan el ingresado en 2003 por los senadores Raúl Baglini, Miguel Ángel Pichetto, Oscar Lamberto y Carlos Maestro (expediente 1641-S-2003); otra basada en la precitada propuesta fue presentada en 2012 por los senadores Laura Montero, Norma Morandini, Eugenio Artaza y

Ernesto Sanz (expediente 3815-S-2012). En la Honorable Cámara de Diputados de la Nación también el tema ha recibido sustancial atención. Solo a modo de ejemplo citamos las iniciativas de 2010 de los diputados Francisco De Narvaez, Enrique Thomas, Sergio Pansa, Alberto Carranza, Roberto Mouillon, Gustavo Ferrari, Alfredo Atanasof, Natalia Gambaro, Ivana Bianchi, Alberto Pérez y Eduardo Ibarra (expediente 1186-D-2010); y la introducida en 2014 por los legisladores Martín Lousteau, Manuel Garrido, Margarita Stolbizer, Felipe Solá, Mario Barletta, Ana Clara Carrizo, Graciela Camaño, Lino Aguilar y Elisa Carrió (expediente 6232-D-2014).

A juzgar por la heterogeneidad de fuerzas políticas que han impulsado diversos proyectos, parece haber un relativo consenso acerca de la necesidad de que el Congreso de la Nación cuente con esta importante herramienta. Existiendo consenso en la idea, más allá de detalles, evidentemente no ha existido la oportunidad política de llevarla a cabo. Quizás la actual configuración de "gobierno dividido", donde las fuerzas políticas se dividen el control de los poderes del Estado, sea una ocasión propicia para avanzar en instituciones de fortalecimiento parlamentario.

Al igual que legisladores anteriores y presentes compartimos la idea de que es imprescindible la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). Dado este convencimiento presentamos un este proyecto, que si alguna ventaja tiene se la debe a haber podido tomar en consideración las mejores ideas plasmadas en los proyectos previamente presentados por nuestros colegas.

Por lo demás, esta iniciativa refleja una convicción profunda y sincera, dado que como Presidente de la Cámara de Diputados del Chaco, uno de los autores, el Senador Aguilar, puso en marcha, en el año 2013, la primera Oficina Legislativa de Presupuesto del país, con resultados notables en la calidad del respaldo que reciben los legisladores para la toma de decisiones políticas.

Para esto proyecto hemos analizado e incorporado recomendaciones de expertos, perspectivas de experiencias internacionales, indicaciones de documentos de trabajo referidos al tema y evidencia empírica comparativa sobre la conveniencia de este tipo de organismos. Después de este exhaustivo estudio consideramos que hay motivos suficientes que ameritan la presentación y aprobación de este proyecto de Ley por las siguientes razones:

1. Dotar al Congreso de las herramientas necesarias para fortalecer la Constitución Nacional y respaldar el compromiso responsable de los recursos públicos: a pesar de las amplias facultades que la Carta Magna otorga al Congreso en cuanto a la formulación y el control de la ejecución del Presupuesto Nacional, se ha hecho costumbre que rol del Poder Legislativo juegue un rol limitado en su aprobación tratamiento. Adicionalmente, la implementación de las leyes suelen conllevar asociados costos que de manera habitual son pobremente estimados.

2. Acceso a la información, transparencia y publicidad: hay una creciente demanda por parte de la ciudadanía en cuanto a mayor transparencia en el funcionamiento del Estado, así como en explicitar el costo de las políticas públicas. Este tipo organismos nace para calcular los costos de la intervención del Estado, como también los destinos de la recaudación tributaria y otros datos de interés para el ciudadano y contribuyente.

3. Bases para políticas públicas más eficientes: una de las principales restricciones para hacer política económica es la escasez de información para tomar decisiones adecuadas. Si bien no es misión del organismo asistir al Poder Ejecutivo, una de sus misiones es conformar una base de datos que podría ser aprovechada por el gobierno para mejorar sus políticas, así como por la sociedad para formar expectativas confiables respecto a las mismas.

4. Mejor balance entre los poderes del Estado: además del potencial canal de interacción anterior, el gobierno debe proporcionar obligatoriamente los datos para que la oficina de presupuesto pueda generar información que permita el seguimiento de la marcha del gobierno por parte del Congreso.

5. Un paso hacia una administración estatal de calidad: Es fuerte la presunción y la evidencia respecto a que los países que han tenido un desempeño económico exitoso en gran medida se apoyaron en un Estado con capacidad para: (a) gestionar lo público, (b) identificar sectores económico relevantes que se constituyeron en objeto de su intervención, (c) para individualizar políticas públicas correctas, y (d) encontraron formas inteligentes de implementarlas. Es compartida hoy la idea de que un Estado de Calidad es, antes que un artículo de lujo, es de primera necesidad para el logro del desarrollo económico. La OPC es un paso en esa dirección. Es una iniciativa que busca fortalecer una burocracia estatal de calidad, que interactúe con el entorno pero mantenga independencia de intereses particulares.

Para garantizar que la Oficina de Presupuesto del Congreso sea una herramienta que propicie eficazmente los objetivos propuestos, estimamos que deben darse dos condiciones:

1. Selección del personal en base a idoneidad: Las tareas requeridas para la formulación y seguimiento presupuestario requieren de alta calificación técnica, saberes específicos y enfoque multidisciplinario. La designación del personal del organismo debe seguir un proceso riguroso, en el prevalece la competencia profesional por sobre todo otro criterio de selección.

2. Independencia partidaria: debe proporcionar estudios independientes, alejados de todo sesgo partidario, que informen imparcialmente sobre las políticas públicas en ejecución y aquellas que se propongan al debate parlamentario.

En cuanto a la redacción del proyecto presentado, el Artículo 1° crea la OPC estableciendo que su objeto será asistir al Congreso en el proceso de elaboración y sanción de leyes. Los Artículos 2° a 5° asignan funciones elementales a la OPC. En el artículo 2 se define que la misma debe constituir una herramienta técnica al servicio de los legisladores de ambas Cámaras del Congreso, así como también de las Comisiones legislativas. También se establece que los informes de la OPC tendrán el carácter de información oficial, pública y no partidaria.

El Artículo 3° fija la obligación de elaborar un análisis del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Gastos anualmente presentado por el Poder Ejecutivo. En el Artículo 4° se establecen los casos en que es obligatoria la intervención de la Oficina. Cuando el Congreso trate proyectos acerca de erogaciones públicas, su implementación genere algún costo fiscal, suponga el incremento o disminuciones de ingresos públicos, la OPC deberá generar un dictamen no vinculante al respecto en el que explicita el impacto fiscal, actual y futuro, del proyecto de ley tratado. El Artículo 5° detalla un conjunto de informes cuya presentación periódica y pública serán de carácter obligatorio para la Oficina.

El Artículo 6° obliga al Poder Ejecutivo a brindar toda la información necesaria para que la OPC realice sus estimaciones e informes. Los Artículos 7° a 9° abordan el tema de la organización interna de la Oficina. El Artículo 7° fija el responsable de la OPC, la metodología de selección, los requisitos mínimos para ser elegibles, la duración en sus funciones. Los Artículos 8° y 9° profundizan sobre la forma en que debe ser elegido el director de la OPC y extienden la metodología a la selección de analistas que conformarán la Oficina. Se establece las organizaciones de comprobado prestigio, no gubernamentales y relacionados con el objeto de la Oficina, que participarán en estos procesos.

Habiendo descripto sintéticamente el contenido de la presente iniciativa y por los motivos previamente expuestos, solicitamos el acompañamiento del Honorable Congreso de la Nación en este proyecto de Ley.

Eduardo A. Aguilar.- Miguel A. Pichetto.-

(IV)

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados,...

OFICINA DE PRESUPUESTO DEL CONGRESO DE LA NACION

Artículo 1: Créase la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación (OPCN) como un organismo desconcentrado del Congreso de la Nación.

La Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional actuará como órgano asesor del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación en materia de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional proveyendo elementos objetivos, datos, estimaciones, estudios económicos y presupuestarios para asistir a los senadores y diputados nacionales durante el proceso de análisis y aprobación del anteproyecto de ley de presupuesto nacional. Similarmente asistirá durante la ejecución del presupuesto nacional en la realización de las actividades de seguimiento y control de su ejecución. Posteriormente, una vez concluida la ejecución presupuestaria, realiza el análisis del presupuesto efectivamente ejecutado para evaluar la calidad del gasto.

Artículo 2: Son funciones de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional:

a) Ofrecer proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo que permitan sustentar los aspectos relativos al cálculo de recursos y presupuesto de gastos de la Administración Pública Nacional, y realizar estimaciones del impacto que tendrían los proyectos legislativos presentados por ambas cámaras sobre los ingresos, egresos, comportamiento de los contribuyentes y la economía en su conjunto y/o sectorialmente según corresponda. Las estimaciones de impacto corresponde realizar tanto se trate de modificaciones al presupuesto nacional en ejecución, como así también, su eventual incidencia sobre ejercicios futuros (presupuesto plurianual).

b) Asistir a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, y de Finanzas de la Cámara de Diputados y de Presupuesto y Hacienda, de Economía e Inversión de la Cámara de Senadores, a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, y a los legisladores interesados en la formulación, análisis, aprobación y ejecución del presupuesto nacional.

c) Realizar estudios sobre la calidad de las erogaciones y, en particular del gasto presupuestario.

Artículo 3: Con el objetivo de realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria, la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional dispone de acceso a los distintos sistemas de administración financiera que utiliza la administración pública nacional y sus organismos descentralizados -Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), SIDIF-Organismos Descentralizados, SIDIF Local Unificado (SLU), Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos (UEPEX), Sistema Integrado de Gestión y Análisis de Deuda (SIGADE), Sistema de Administración de Bienes del Estado Nacional (SABEN) y otros sistemas de administración financiera que el estado nacional implemente en el futuro, ya sea reemplazando a los sistemas citados o bien complementándolos. Para su utilización la Oficina cuenta con la asistencia técnica de las áreas correspondientes de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Asimismo, el Poder Ejecutivo Nacional:

a) Dirigirá a la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional copia autenticada y en soporte magnético (DVD o discos de memoria externa) del "Distributivo Anual" organizado de acuerdo con el nomenclador de cuentas del presupuesto nacional y con un apartado especial de las fuentes 11 y 22, de igual manera procederá con las decisiones administrativas que modifiquen los créditos presupuestarios con una periodicidad mensual;

b) Dirigirá a la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional copia de la programación anual de operaciones entre el Gobierno Argentino y las entidades multilaterales de financiamiento internacional, Grupo Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Corporación Financiera Internacional, Fondo Mundial Ambiental, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Interamericana de Inversiones, Fondos Especiales como FOMIN y Fondo Ambiental), la Corporación Andina de Fomento (CAF), e incluyendo las donaciones o asistencias técnicas reembolsables y no reembolsables de cualesquiera de estas entidades independiente de la jurisdicción por la cual se tramiten, como así también el listado de fondos ingresados por Cooperación Bilateral;

c) Presentará informes trimestrales sobre la ejecución presupuestaria contemplada en el Artículo 2º de la Ley 24.629 y evacuará todos los informes, sean escritos u orales, que ambas o cualesquiera de las Cámaras de este Congreso Nacional solicite para análisis por parte de esta Oficina, y;

d) Mantendrá permanentemente actualizada la información de los sistemas previstos por la Ley de Administración Financiera, y en particular, de los sistemas informáticos utilizados por la Oficina Nacional de Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la Subsecretaría de Coordinación y Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y la Secretaría de Relaciones con Provincias de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Artículo 4: La Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional estará facultada para requerir al Poder Ejecutivo Nacional informes escritos o verbales necesarios para el cumplimiento de su objetivo, estando el PEN obligado a proporcionarlos a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros o de los Ministerios que tengan competencia en el tema de acuerdo con la Ley de Ministerios. Los informes deberán ser respondidos por funcionarios de jerarquía no menor a Subsecretario.

Asimismo, podrá requerir informes a las Direcciones de Información Parlamentaria y de Referencia Legislativa del Congreso, los que serán evacuados con la máxima prioridad.

La Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional estará facultada para requerir la comparecía de los funcionarios de cada jurisdicción,

de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación encargados de la formulación o ejecución del presupuesto, para que personalmente brinden las explicaciones que fueran necesarias en relación con el proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional o bien a su ejecución presupuestaria.

Artículo 5: La Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional será conducida por un Director General, quién tendrá a su cargo a tres directores Adjuntos.

Para ser Director General y Director adjunto se requerirá una acreditada experiencia e idoneidad técnica en la materia.

Serán requisitos ineludibles para ocupar estas posiciones:

- i. Poseer título de grado.
- ii. Haber realizado una Maestría o doctorado.
- iii. Contar con acreditados antecedentes profesionales y académicos relevantes en materia de finanzas públicas, auditoría, derecho presupuestario, administración financiera pública, contabilidad pública, administración pública, macroeconomía, derecho público y administrativo.

La selección del Director General y de los Directores Adjuntos se realizará mediante concurso público de oposición y antecedentes al que podrán presentarse todos los interesados que reúnan los requisitos antes expuestos.

Los postulantes serán evaluados por un Comité Evaluador compuesto por 6 expertos.

Dicho comité evaluador será integrado a razón de un miembro propuesto por cada uno de los 3 bloques con mayor representación parlamentaria en cada cámara.

El comité evaluador dictará su propio reglamento de funcionamiento.

El Director General y los tres Directores Adjuntos serán designados por los Presidentes de ambas Cámaras a propuesta del Comité Evaluador.

La Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional estará conformada además por analistas y por personal administrativo y de apoyo. Asimismo, contará con el equipamiento necesario para su normal funcionamiento. Los recursos presupuestarios serán provistos de manera concurrente por ambas Cámaras del Congreso.

Los analistas serán seleccionados por concurso público de oposición y antecedentes, interno y externo, y designados por el Director General y el Director adjunto del área respectiva y/o quienes estos designen.

Los analistas deberán ser profesionales universitarios con título de grado preferentemente con trabajos de investigación y trayectoria académica acreditada acorde con la responsabilidad que les correspondiere de acuerdo con los perfiles de las distintas posiciones a cubrir. No podrán ser legisladores en ejercicio, y únicamente los analistas tendrán a su cargo la elaboración de los informes, trabajos y dictámenes técnicos de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional.

La remuneración del Director General será asimilada al de Secretario Administrativo de la Cámara de Senadores y los Directores Adjuntos percibirán la remuneración correspondiente a un Prosecretario de la misma Cámara.

La remuneración del resto del personal será conforme al escalafón de la Cámara de Senadores según tareas, funciones y responsabilidades asignadas en cada caso.

El Director General y los directores adjuntos durarán 4 (CUATRO) años en sus funciones, y siempre que observen buena conducta y mantengan un desempeño eficaz podrán ser reelegidos.

Tanto el Director General como los Directores Adjuntos podrán ser removidos de sus cargos por inconducta, mal desempeño de sus funciones, incompetencia y mediante el voto de los dos tercios de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Durante la ausencia o incapacidad del Director General, o mientras el cargo esté vacante, lo reemplaza el Director Adjunto más antiguo.

Artículo 6: La oficina estará dividida en tres Direcciones Adjuntas las que se corresponden con las funciones definidas en el Artículo 2º de la presente ley, siendo éstas:

- Dirección de Estudios Económicos.
- Dirección de Presupuesto.
- Dirección de Análisis de la Calidad del Gasto.

Asimismo el Director General contará con una oficina de Asesoría Jurídica, con una oficina de Relaciones Institucionales y con una División de Servicios de Administración e Información.

Artículo 7: El Director de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional es el responsable de asegurar que todos los deberes de la organización, especificados por la presente ley, se realicen en forma oportuna y apropiada, satisfaciendo el concepto administrativo de efectividad.

El Director deberá interactuar regularmente con las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y Finanzas de la Cámara de Diputados y de Presupuesto y Hacienda y de Economía e Inversiones de la Cámara de Senadores para asegurar que el trabajo y las capacidades del

organismo satisfagan y sigan el ritmo de los requerimientos del Congreso.

El Asesor Jurídico realiza el trabajo legal de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional, interpretando las leyes aplicables, analizando la legislación propuesta, y revisando las compras.

La Oficina de Relaciones Institucionales es la responsable de las relaciones públicas de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional, lo cual incluye las relaciones con los medios y la interacción con los grupos de intereses públicos y privados, los visitantes extranjeros y el personal de los poderes legislativo y ejecutivo. Asimismo, se desempeña como enlace principal de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional con el Congreso, dándose prioridad a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y Finanzas de la Cámara de Diputados y de Presupuesto y Hacienda y Economía e Inversión de la Cámara de Senadores.

Artículo 8: La Dirección de Estudio Económicos tendrá a su cargo:

- a) Preparar las proyecciones económicas de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional concentrándose en las variables macroeconómicas relevantes para el análisis, tales como nivel de empleo, producción, ingreso, ahorro, inversión, consumo, comercio exterior, tasa de interés, tipo de cambio, nivel de inflación / deflación/ stangflación -si hubiera- y poniendo énfasis en el ciclo económico, y contextualizándolo con el ambiente económico internacional.
- b) Analizar los efectos de la política fiscal sobre la economía y asesorar al H. Congreso Nacional sobre cuestiones macroeconómicas generales.
- c) Preparar y brindar pronósticos a corto plazo que sirvan como supuestos económicos que sustentan las proyecciones de base de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional sobre el presupuesto.
- d) Preparar proyecciones de más largo plazo que sirvan de información acerca de las implicancias presupuestarias y económicas de factores tales como la demografía o los cambios en la productividad.
- e) Analizar los fundamentos financieros y microeconómicos de la economía y en el papel del gobierno federal como regulador, administrador de recursos y proveedor de bienes y servicios públicos.
- f) Preparar estudios para las comisiones parlamentarias, sobre legislación que se encuentran a consideración del Congreso, examinando el impacto fiscal de las medidas, la afectación del presupuesto en curso y los efectos que la legislación tendría sobre el comportamiento de los contribuyentes y de la economía.
- g) Estimar y proyectar futuros ingresos impositivos y analizar la estructura tributaria de la Argentina.

Artículo 9: La Dirección de Presupuesto tendrá a su cargo:

a) Interactuar con el Poder Ejecutivo Nacional en la elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto.

b) Analizar los supuestos de ingresos y las proyecciones de gastos requeridas por la Ley de Presupuesto, elaborando un informe sobre el presupuesto enviado para su tratamiento.

c) Asistir a los diputados y senadores en el tratamiento del Proyecto de Ley y en su sanción.

d) Realizar un seguimiento permanente de la ejecución presupuestaria y el cumplimiento de metas y objetivos de la Ley de Presupuesto, elaborando informes mensuales y un informe anual sobre la ejecución presupuestaria correspondiente al año en curso.

e) Administrar un sistema informático "ad hoc" del Congreso que permita a los legisladores de ambas Cámaras acceder de manera sencilla a la información de ejecución presupuestaria en tiempos reales.

Artículo 10: La Dirección de Análisis de Calidad del Gasto tendrá a su cargo:

a) Analizar los efectos e impactos de las erogaciones presupuestarias, sean éstas transferencias, subvenciones, inversiones o gastos y de acuerdo con el enfoque metodológico pertinente para cada caso. En particular, para aquellos casos en que sea posible utilizar el enfoque "costo-eficacia", evaluar los efectos de los programas incluidos en el presupuesto, independientemente de la fuente de financiamiento, pero atendiendo a su origen, para estimar sus efectos o impactos - lo que corresponda- sobre los distintos niveles de gobierno, a saber nacional, provincial y municipal, como así también sobre el sector privado, focalizando su atención en las áreas de: Salud, Educación, Empleo, Asistencia Social, Atención de la Tercera Edad, Seguridad, Infraestructura y Vivienda y Producción, y otros aspectos requeridos por los legisladores.

Artículo 11: La División de Servicios de Administración e Información tendrá a su cargo:

1. Brindar servicios de apoyo a las divisiones de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional, estos es presupuesto, recursos humanos, administración de recursos de información, manejo de instalaciones y servicios de biblioteca.

2. Brindar apoyo respecto de usos de los sistemas informáticos y bases de datos de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional a los legisladores

3. Prestar servicios de editorial y publicaciones para los informes elaborados por la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional.

Artículo 12: Panel de Asesores Económicos de la OFICINA DE PRESUPUESTO DE CONGRESO NACIONAL

La Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional contará con un Panel de Asesores Económicos integrado por ex directores de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional y economistas de reconocido prestigio nacional e internacional, profesores universitarios e investigadores, todos ellos colaborarán con carácter "ad honorem".

El Director de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional deberá elaborar un reglamento de funcionamiento para este Panel de Asesores y proponer su conformación.

El Panel tendrá como misión revisar y comentar los pronósticos preliminares de la economía realizados por la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional y brindar asesoramiento para promover la confiabilidad, la calidad profesional y la transparencia del trabajo de la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional.

Artículo 13: La Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional deberá proporcionar informes y realizar trabajos para todo legislador que lo solicite sobre una base de estricta igualdad, debiendo dar cumplimiento a las solicitudes siguiendo el orden cronológico de sus pedidos.

Exclusivamente se otorgará prioridad a las solicitudes formuladas por las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de cada cámara y de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, o de los legisladores que las integren.

La Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional también podrá asistir, de acuerdo con su disponibilidad, a otras dependencias públicas evacuando consultas y pedidos de informes inherentes a sus competencias específicas.

Artículo 14: La Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional está facultada para realizar convenios de cooperación con la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), el ANEC, el BCRA, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, Universidades y Organismos no Gubernamentales especializados en temas tributarios y presupuestarios, tanto del país como del exterior a efectos de asegurar el mejor cumplimiento de su cometido.

Artículo 15: A todos los efectos administrativos y funcionales, la Oficina de Presupuesto del Congreso Nacional mantendrá su relación con cada Cámara a través de la Presidencia de la respectiva Comisión de Presupuesto y Hacienda.

El Presupuesto Anual de Gastos y Recursos de la Administración Nacional preverá las partidas necesarias para el funcionamiento de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación mediante asignación especial dentro de la Jurisdicción Poder Legislativo.

La Oficina puede recibir donaciones, créditos y soporte internacional para el mejor desarrollo de su actividad.

Artículo 16: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Federico Pinedo.- Silvia B. Elías de Pérez.-
FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

Del mismo modo que la sanción de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional significó uno de los pasos más trascendentes en materia de ordenamiento presupuestario en el Poder Ejecutivo, sentando las bases modernas para la administración financiera del Estado, hoy es el Poder Legislativo el que requiere de una norma que le permita aumentar sus niveles de eficiencia y efectividad a la hora de legislar responsablemente en materia de presupuesto. Para ello necesita, entre otras cuestiones, contar con información precisa y oportuna.

En efecto, durante las últimas décadas el Congreso ha sido testigo de una sostenida erosión en su capacidad de control sobre las prioridades presupuestarias, quedando en manos del Ejecutivo la iniciativa sobre el presupuesto y las políticas fiscales.

Esta tendencia se explica, en parte, por el problema de información asimétrica entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que alcanza su máxima expresión en el proceso de elaboración-aprobación-seguimiento de la ejecución del presupuesto.

Es para cubrir esta necesidad, y siguiendo el camino abierto por prestigiosos diputados y senadores de los bloques más importantes del Congreso que han presentado iniciativas que van en línea con este objetivo, que proponemos la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación (OPCN).

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación le dará a los legisladores los medios para revertir aquella erosión, proporcionándole la clase de información y análisis que necesita para trabajar en un pie de igualdad con el Poder Ejecutivo: Y de esta manera dar un cabal cumplimiento a lo dispuesto por el Art. 75, inciso 8, de la Constitución Nacional.

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación es creada pensando en que sea una organización de alta eficacia profesional y técnica, idónea para proporcionar a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y Finanzas en particular, y a todos los legisladores en general, una fuente neutral e independiente de información.

Con la presente Ley, el Poder Legislativo reafirma su control constitucional sobre el poder de la utilización de los recursos, pudiendo desarrollar, coordinar y hacer valer sus propias prioridades presupuestarias.

Cabe anticipar que en esta materia existe un consenso de base, y su manifestación más significativa estuvo reflejada en el proyecto de ley

del senador Raúl Baglini, el cual fue acompañado por los senadores Oscar Lamberto, Miguel Ángel Pichetto y Carlos Maestro, Expediente 1641-S-2003 presentado el 6 de Agosto del 2003. Este proyecto tuvo Despacho de Comisión aunque perdió estado parlamentario antes de ser debatido en el recinto. Por esta razón, el diputado Oscar Lamberto lo presentó nuevamente en esta Cámara de Diputados en septiembre del 2004, Expediente 5555-D-2004, y luego en 2006, Expediente 912-D-2006.

Hemos consultado también otros proyectos, que en esencia persiguen el mismo objetivo, con ligeras variantes. Así, en noviembre de 2000 encontramos la primera iniciativa en esta materia, la que correspondió al diputado Carlos Mario Bálder, Expediente 7688-D- 2000, quien proponía la creación por ley en el ámbito del Poder Legislativo Nacional de la Oficina Central de Estudio, Seguimiento, Control y Corrección de Presupuesto.

En 2002, en el marco de un proyecto de ley más amplio sobre fortalecimiento del Congreso, el senador Mario Jorge Colazo también realizó una propuesta con un tenor similar bajo el Expediente 1764-S-2002. A fines de 2003 el Expediente 5947-D-2003 firmado por los diputados María José Lubertino Beltrán, Héctor Teodoro Polino, Eduardo Daniel García, José Alberto Roselli, Jorge Rivas, Rubén Héctor Giustiniani, Fernando Cesar Melillo, María Elena Barbagelata, Marcela Antonia Bordenave, Lilia Puig de Stubrin y José Alberto Vitar propone un proyecto de ley con características similares al proyecto del senador Colazo.

En 2006 también presentaron proyectos referidos a esta materia los diputados Gustavo Fernando Chironi y Alicia Ester Tate, Expediente 2062-D-2006, y finalmente, bajo el Expediente 1547-D-2006, los diputados Francisco De Narváez, Jorge Emilio Sarghini, Alejandra Beatriz Oviedo, Marina Cassese, Gustavo Enrique Ferri, Cristian Adrián Ritondo, Stella Marys Peso, Claudio Javier Poggi, Carlos Francisco Dellepiane, María Angélica Torrontegui, Luis Bernardo Lusquiños, también ingresaron una iniciativa, la que posteriormente fue presentada como un proyecto con la firma del diputado Francisco De Narváez, Expediente 1060- D-2008.

Similarmenete se presentaron otros proyectos con la firma de los diputados Esteban Bullrich, Expediente 3953-D-2009; y Galvalisi, Guibergia y Montero Expediente. 4427-D-2009. Sin embargo estas iniciativas no contaron con el apoyo suficiente para su sanción definitiva.

El proyecto redundará en un mejor Congreso, que le garantizará a todos los grupos políticos el acceso a este valioso recurso: la información. Ello le permitirá asegurar el cumplimiento de sus funciones y responsabilidades relevantes.

En efecto, la atribución del Poder Legislativo en la sanción de la ley de presupuesto, y en el consecuente control de la ejecución presupuestaria, establecida en la Constitución Nacional, hoy no se refleja cabalmente en los hechos. El Congreso debería cumplir un rol clave en la definición de las grandes prioridades de gasto, sin embargo

en la práctica se aprueba casi a libro cerrado el proyecto que año a año envía el Poder Ejecutivo Nacional, o a lo sumo incorpora nuevos fondos para atender temas específicos de una determinada provincia, zona, o región del país.

El aspecto clave que queremos destacar, para entender este comportamiento por parte del Congreso, tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, es la escasa capacidad técnica del Poder Legislativo para analizar y discutir el presupuesto.

El debate y posterior aprobación del Presupuesto Nacional por parte del Congreso de la Nación, es uno de los trabajos ineludibles y trascendentes del cuerpo legislativo que exige un análisis y estudio tanto de los ingresos como de las erogaciones incluidas anualmente en las proyecciones realizadas.

De la aprobación del Proyecto de Cálculo de Recursos y Gastos de la Administración Pública Nacional surgen señales macroeconómicas claves para generar confianza, seguridad jurídica y establecer las líneas 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 solo aprobar un presupuesto sustentable, sino también establecer los mecanismos que permitan realizar un seguimiento específico de la manera en que se ejecuta ese presupuesto durante el año, y en particular estimar la calidad del gasto.

Entendemos que el presente proyecto se trata de una contribución importante para el mejoramiento de las prácticas presupuestarias y su concreción implicaría un formidable avance en términos de calidad institucional.

En Argentina, la existencia de un régimen fuertemente presidencialista ha marcado la impronta de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en materia de presupuesto. El Poder Ejecutivo no solo realiza las proyecciones macroeconómicas, formula, establece los límites de gastos y redacta el presupuesto, sino que luego de pasado el trámite legislativo de su aprobación, tiene a su cargo la ejecución del mismo para lo cual tiene artículos especiales en el Presupuesto que le permiten asumir una mayor cuota de poder que la planteada por la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

El Congreso está sujeto a críticas importantes respecto del manejo de las cuestiones económicas. Varios informes presentados por organismos financieros internacionales han puesto en duda la solvencia técnica y el consenso político del Congreso de la Nación. En el orden nacional, varias universidades, asociaciones técnicas como la Asociación Argentina de Presupuesto -ASAP-, y firmas consultoras han comenzado a analizar con mayor detenimiento el Presupuesto y a plantear su importancia como instrumento clave de la política fiscal.

El desarrollo de instituciones presupuestarias constituye un imperativo tendiente a fortalecer la transparencia, la seguridad jurídica y la estabilidad del país en un determinado rumbo económico. En este

sentido, un Congreso informado y con demandas políticas procesadas, resulta más eficiente en el proceso de control del déficit y reforma de las áreas estructurales de la economía argentina.

En el caso particular del Sistema Presupuestario, ley que obligatoriamente debe pasar por el Congreso Nacional, la Oficina Nacional de Presupuesto dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que cumple una función clave en el diseño y posterior evaluación (artículo 45 de la Ley 24.156), junto con la Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria y su Subsecretaría de Evaluación del Presupuesto Nacional de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Existe sin embargo un paréntesis importante entre el momento en que confluyen las propuestas de los ministerios y organismos descentralizados del estado al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y a la Jefatura de Gabinete de Ministros para definir los techos presupuestarios por jurisdicciones, consolidar el proyecto de presupuesto y luego presentarlo, y el momento de evaluar la gestión presupuestaria realizada durante el ejercicio. Este momento clave debería ser el paso del presupuesto por el Congreso Nacional, para ser tratado por las dos Cámaras, que constitucionalmente tiene su inicio en Diputados.

La escasa tradición del Congreso Nacional en la materia, considerando las interrupciones constitucionales y la falta de una reforma institucional que tienda a organizar de manera más eficiente el funcionamiento de las comisiones, los asesores, la Comisión Bicameral Revisora de Cuentas, la Auditoría General de la Nación, etc., han sido motivo en definitiva de la debilidad en la calidad de la participación del Congreso en la discusión presupuestaria.

Desde otra perspectiva también nos hacemos cargo que existe una asimetría informativa entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que se refleja en el desagregado de partidas correspondientes a cada jurisdicción, pero además a la falta de seguimiento por parte del Congreso de los cambios y modificaciones presupuestarias que se realizan durante la gestión del presupuesto y el deficiente control sobre el ejecutado anual.

Existe un problema de información ex ante, cuando el Congreso debe negociar partidas con el Poder Ejecutivo sin contar con toda la información, mientras que éste último, al disponer de un conocimiento pleno del presupuesto a gastar, tiene el control sobre esta variable crítica.

En consecuencia, cuando llega el proyecto de ley sobre Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, los legisladores se encuentran con una dificultad inicial que es la escasa base de comparación con el presupuesto real ejecutado durante el año, como consecuencia de la falta de acceso sistemático a la información de base.

La legislación que tiene impacto económico merece también un tratamiento especial en el marco de la política de responsabilidad fiscal. De hecho existe legislación específica tendiente a limitar aquellas leyes que no señalen financiamiento genuino, hecho que sin embargo tiende a ser sistemáticamente ignorado por muchos legisladores al momento de trabajar en sus proyectos de ley.

El Congreso no cuenta con un organismo técnico que apoye el trabajo diario de analizar el impacto económico de la legislación, orientado a evaluar desde el punto de vista económico financiero la aprobación de cierta legislación tendiente a modificar el funcionamiento de los mercados, o bien analizar críticamente como afecta a la recaudación impositiva determinadas exenciones que se pretende introducir.

En este sentido la experiencia internacional, en particular la de los Estados Unidos de Norteamérica resulta útil para conocer los caminos por los cuales han optado otros países para contener el déficit fiscal y mejorar la calidad de la participación del Congreso en materia económica. El sistema de Estados Unidos, parece ser uno de los perfiles más adecuados para plantear la creación de una oficina de presupuesto dependiente del Congreso.

El sistema parlamentario en EEUU reconoce tanto a la "Congressional Budget Office" (CBO) como a la "General Accounting Office" (GAO) y a la Oficina de Presupuesto del Poder Ejecutivo, las que trabajan conjuntamente. La Constitución Nacional Argentina reformada en 1994 le otorgó rango constitucional a la Auditoría General de la Nación que es una entidad similar al GAO, pero debemos señalar que en nuestro país no existe una institución similar a la CBO.

En 1974 mediante la Ley de Presupuesto de los EEUU, se creó la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO- Congressional Budget Office), dado que el Congreso estableció un límite preciso a lo que consideraba una constatación violación de lo votado en ese ámbito representativo de la ciudadanía, cuando el Poder Ejecutivo modificaba las partidas a su antojo y de acuerdo con su buen entendimiento, ignorando la instancia legislativa. Esto permitió al Congreso de los Estados Unidos de Norteamérica comenzar a tener una visión amplia del presupuesto federal, y además, tomar decisiones fundamentadas técnicamente respecto de los niveles de gasto o de los impuestos, y del déficit o superávit incurridos.

La responsabilidad principal de la CBO, bajo la Ley de Presupuesto, es ayudar a las comisiones de presupuesto en los asuntos que están bajo su jurisdicción -principalmente el acuerdo sobre el presupuesto parlamentario y su ejecución. El acuerdo sobre el presupuesto fija niveles totales de gastos e ingresos como así también amplias prioridades en los gastos. Como acuerdo concurrente, es aprobado por la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores, pero no es firmado por el Presidente, es decir, no tiene fuerza de ley, y no brinda autoridad impositiva o de gasto. Se trata, más bien, de un plan maestro para guiar la acción parlamentaria sobre legislación posterior, separada y relacionada con gastos e ingresos dentro de la jurisdicción de otras comisiones.

Para asistir a las comisiones presupuestarias, la CBO prepara informes que brindan proyecciones económicas relacionadas con el presupuesto, un análisis de las propuestas del Presidente, y opciones alternativas de gastos e ingresos para ser consideradas por los legisladores. En general, se solicita al Director de la CBO que testifique sobre las perspectivas del presupuesto y la economía como así también sobre otras cuestiones relacionadas.

Para ayudar a las comisiones a cumplir el acuerdo del presupuesto, la CBO brinda estimaciones de los costos presupuestarios de la legislación aprobada por las diversas comisiones parlamentarias y rastrea la marcha de la legislación sobre gastos e ingresos en un sistema de "registro de resultados". A pedido de las comisiones o de Miembros del Congreso, y según el tiempo y los recursos lo permitan, la CBO también prepara varias estimaciones de costos para propuestas legislativas a medida que son desarrolladas o para las modificaciones bajo consideración. Las estimaciones de costos de la CBO y el sistema de registro de resultados ayudan a las comisiones de presupuesto a determinar si los efectos presupuestarios de las propuestas legislativas individuales son compatibles con los objetivos de gastos e ingresos fijados en el acuerdo de presupuesto más reciente.

Además de su trabajo para las comisiones presupuestarias, la ley asigna a la CBO muchas otras obligaciones. Así, instruye a la CBO para que apoye -en el siguiente orden- la creación de varias comisiones: Asignaciones, Modos y Medios, Finanzas; otras comisiones parlamentarias a los Miembros individuales. La Ley de 1974, y sus modificaciones, instruye a la CBO para que emita informes anuales que ayuden al Congreso a identificar la legislación resolutive que debería estar vigente antes de considerar los 13 proyectos de ley regulares relativos a asignación de fondos para el siguiente ejercicio económico. La Ley de Reforma de Mandatos No Financiados de 1995 (Unfunded Mandates Reform Act) modificó la Ley de 1974 para exigir a la CBO que también identifique los mandatos federales contenidos en la legislación resolutive y estime el costo que impondrían sobre los gobiernos estatales, locales y tribales o sobre el sector privado.

La CBO también prepara informes a pedido del Congreso. En ellos se analizan cuestiones específicas de políticas y programas que son significativas para el presupuesto. Tales análisis examinan cuestiones en mayor profundidad y ayudan a informar sobre el trabajo legislativo de la CBO en apoyo al proceso de presupuesto parlamentario. En todo su trabajo, es rutina de la CBO revelar las suposiciones y métodos que utiliza. Para mantener el papel neutral del organismo, analiza las recomendaciones actuales sobre políticas de no hacer. Esa posición neutral ha sido esencial para preservar la reputación profesional del organismo y ha incrementado la credibilidad de sus productos.

Los servicios de la CBO están disponibles para todas las Comisiones del Congreso, tanto de la Cámara de Representantes como en la de Senadores, siendo su Director elegido por los presidentes de ambas Cámaras.

En América Latina los Congresos Nacionales han comenzado a trabajar en el tema: al respecto se puede mencionar que Venezuela con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo ha puesto oportunamente en funcionamiento una Oficina de Análisis Presupuestario del Congreso parecida a la de EEUU. Chile aprobó en diciembre de 2002 la creación de una Comisión Parlamentaria Mixta que tiene a su cargo una oficina de asesoramiento presupuestario y que avanza en un camino similar al planteado.

La propuesta que formulamos en este proyecto de ley, no solo esta línea con los antecedentes internacionales, sino que da respuesta a un amplio reclamo social dirigido a una mayor calidad institucional y transparencia en el funcionamiento del Congreso.

Este tema de singular importancia es de conocimiento y se encuentra incluido en las agendas tanto del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, instituciones estas que han ofrecido colaboración en reiteradas ocasiones para financiar y desarrollar actividades de cooperación y asistencia técnica mediante créditos y donaciones para apoyar la reforma y mejoramiento del sector público. La OPCN tendrá como función:

1. Ofrecer proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo que permitan sustentar los aspectos relativos al cálculo de recursos y presupuesto de gastos de la Administración Pública Nacional, y realizar estudios sobre el impacto que tendrían los proyectos de legislación presentados sobre los ingresos, egresos y sobre el comportamiento de los contribuyentes y de la economía.
2. Asistir a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración y a los legisladores interesados en la formulación, análisis, aprobación y ejecución del presupuesto nacional.
3. Realizar estudios sobre la calidad del gasto presupuestario.

Un rasgo crucial para que la Oficina pueda gozar de reconocimiento y cumplir un papel permanente será asegurar no solamente la disponibilidad de recursos y el alto nivel técnico de sus funcionarios, sino también su independencia, estabilidad y flexibilidad para facilitar un mejor tratamiento del presupuesto con una visión político técnica que cubra el amplio espectro partidario del Congreso.

Asimismo, el proyecto prevé que la Oficina pueda formar un Grupo de Asesores Económicos del que participarán profesores universitarios, investigadores y consultores económicos reconocidos, con carácter ad honorem. Dicho Grupo será convocado para intercambiar opiniones y realizar recomendaciones sobre determinados temas o legislación sujeta a tratamiento en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda, Economía, etc. Sus opiniones no tendrán el carácter de vinculantes para los legisladores.

Por todo lo expuesto, solicitamos la aprobación del presente proyecto de ley.

Federico Pinedo.- Silvia B. Elías de Pérez.-