

Hay que crear una Oficina de Presupuesto del Congreso

Por Miguel Braun,
Luciana Díaz Frers y
Gerardo Uña

Resumen ejecutivo

En las últimas semanas los diputados Oscar Lamberto y Francisco de Narváez presentaron sendos proyectos proponiendo la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso. El objetivo de esta oficina sería asistir técnicamente a los legisladores en la discusión y control del Presupuesto Nacional, presentar análisis de impacto fiscal de propuestas legislativas y responder consultas referidas a temas de finanzas públicas realizadas por miembros del Congreso. A esta iniciativa se sigue sumando el interés de diputados de otros partidos, quienes dicen estar en proceso de elaborar otras propuestas.

Apoyamos estas iniciativas y compartimos el diagnóstico que las origina. Es necesario consolidar el rol del Congreso en el proceso presupuestario, dotándolo de las capacidades técnicas necesarias para enriquecer el debate parlamentario y cumplir cabalmente con el papel que la Constitución Nacional asigna al Poder Legislativo Nacional (PLN) en la asignación y control de los recursos públicos.

En este documento sugerimos enfatizar algunos aspectos de las propuestas presentadas para mejorar la transparencia, eficacia y legitimidad de la oficina por crearse. Concretamente, recomendamos:

- 1) la selección de autoridades mediante concurso público, (Art. 5, proyecto De Narváez)
- 2) la publicación en Internet y por otros medios de la información y análisis elaborados por la oficina, (Arts. 2 y 7, proyecto De Narváez)
- 3) el diseño de un mecanismo para establecer el orden de tratamiento de las solicitudes de legisladores, atendiendo a la relevancia del pedido, y evitando una captura por parte de la mayoría parlamentaria o un bloqueo por parte de minorías pequeñas,
- 4) que la OPC dependa formalmente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados,
- 5) que la OPC mantenga su rol de asesoramiento técnico, sin dotarla de derechos especiales para hacer pedidos de informes ni convocar a miembros del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a dar explicaciones, facultades reservadas al Congreso Nacional, (eliminar el Art. 4 del proyecto Lamberto)
- 6) que los gastos de funcionamiento surjan de una reasignación de partidas y cargos del PLN.

En caso de aprobarse un proyecto de ley de creación de una OPC, la subsiguiente reglamentación de la norma debería asegurar capacidad técnica, independencia, estabilidad en los cargos frente a los vaivenes políticos y flexibilidad para responder a los cambiantes desafíos que enfrenta el Poder Legislativo Nacional en la importante y compleja tarea de aprobación y control del presupuesto.

I- Introducción

El 23 de marzo de 2006 el diputado nacional Oscar Lamberto (Frente para la victoria, Santa Fe) volvió a presentar un proyecto de ley de creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso (OPC) que había propuesto con anterioridad con el entonces senador Raúl Baglini¹. El proyecto se encuentra en trámite parlamentario (Nº 17, expediente 0912-D-2006). A pocos días, el diputado nacional Francisco De Narváez (Justicialista Nacional, Provincia de Buenos Aires) presentó junto a varios diputados del mismo bloque un proyecto muy similar (trámite Nº 26, expediente 1547-D-2006), mientras que otros legisladores dicen también estar diseñando propuestas parecidas.

Este renovado interés parlamentario por crear una OPC debe ser bienvenido. Es una clara muestra del deseo de mejorar la calidad del debate acerca de la asignación de los fondos públicos e institucionalizar el ámbito donde debe tratarse el Presupuesto, particularmente en el momento de su aprobación y control.

Estos proyectos representan un enorme avance en la discusión sobre el tema. Recomendamos aprobar lo que allí se expresa y exponemos nuestros motivos en la sección II. En la sección III de este documento y con ánimo de enriquecer la discusión, comparamos los proyectos, destacando algunos puntos mejorables que a nuestro entender permitirían un mejor diseño y funcionamiento de la OPC.

¹ El proyecto presentado en el año 2003 por los entonces senadores Oscar Lamberto y Raúl Baglini también contaba con la firma de los presidentes de los bloques mayoritarios de la Cámara Alta (PJ y UCR). El proyecto de ley contaba con dictamen favorable de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado, pero no fue tratado en el recinto como consecuencia de la oposición del Poder Ejecutivo respecto a un proyecto de estas características.

II- Por qué es valiosa la creación de una OPC

La propuesta de creación de una OPC es una excelente iniciativa que permitirá aumentar la calidad actual del debate parlamentario del presupuesto. Recomendamos su aprobación, justificada en los motivos que se enuncian a continuación.

De las cuatro etapas básicas del proceso presupuestario de la Administración Nacional -elaboración, aprobación, ejecución y control- surge de la Constitución Nacional que la elaboración y ejecución del Presupuesto están básicamente a cargo del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), mientras que la aprobación y control caen bajo la responsabilidad del Poder Legislativo Nacional (PLN).

Esta división de responsabilidades tiene como origen fundamentos republicanos, de controles y contrapesos para una equilibrada división del poder, esenciales en una ley con tanta importancia como la de Presupuesto, la cual refleja la distribución de los recursos del Estado Nacional, así como su financiamiento.

Pese al fundamental rol que la Constitución Nacional asigna al PLN en el proceso presupuestario, en la práctica ocurre que el Congreso aprueba casi sin modificaciones y sin un debate amplio el proyecto enviado por el PEN. A su vez, el control de la ejecución presupuestaria es prácticamente inexistente y, en todo caso, puramente formal.

El Congreso tiene limitaciones en cuanto a capacidad técnica y herramientas tecnológicas e institucionales para evaluar en profundidad el proyecto de ley de presupuesto presentado por el PEN. Estas carencias también dificultan las posibilidades reales de llevar a cabo un efectivo control de la ejecución presupuestaria. Ambas tareas son complejas y el Congreso -y en particular las Comisiones de Presupuesto y Hacienda- debe dedicar energía y

recursos también a analizar otras cuestiones propias de la dinámica parlamentaria.

A su vez, sería deseable que el PLN cuente con proyecciones macroeconómicas propias que sirvieran para evaluar las enviadas por el PEN como base para la estimación de recursos. El uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas observado en los últimos años limita la relevancia del presupuesto aprobado por el Congreso Nacional y vulnera el espíritu de la división de poderes en el proceso presupuestario expresado en la Constitución Nacional.

Además, resulta fundamental para el Congreso tener capacidad para analizar el impacto económico de las propuestas de ley, la evolución y proyección de la recaudación impositiva, las políticas y programas que influyen en el presupuesto, y las modificaciones que el PEN lleva a cabo durante la ejecución presupuestaria.

La consolidación del rol del PEN en el proceso presupuestario responde a varios factores. El PEN ha logrado importantes avances para mejorar su desempeño en la etapa de elaboración y ejecución presupuestaria. Por ejemplo, desde 1992 el Ejecutivo ha comenzado a enviar el proyecto de ley de Presupuesto en fecha. Además, la información con la que cuenta hoy en día es muy detallada. La administración de la ejecución también ha mejorado significativamente con la implementación del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) y otros sistemas informáticos. Han sido evidentes las mejoras en los procesos, en las normas contables y en el marco normativo, muchas de éstas plasmadas en la Ley de Administración Financiera de 1992. Esto, en conjunto con las sucesivas crisis de la Argentina, ha llevado a que el PEN tomara un rol preponderante, por su mayor capacidad técnica y por la necesidad de encarar las urgencias que originaron estas crisis.

No obstante, la centralización de las atribuciones presupuestarias en un PEN con mayores capacidades técnicas fue insuficiente para evitar las recientes crisis económicas y políticas, a las cuales contribuyeron los desequilibrios fiscales. Considerando esta situación, y todas las tareas pendientes para lograr mayor transparencia, eficiencia y equidad en el gasto público, resulta necesario consolidar la institucionalidad del proceso presupuestario y revitalizar el aporte que el Congreso puede agregar al mismo.

Para ello, es indispensable dotar al Congreso de la capacidad técnica y tecnológica que esta compleja tarea requiere. Los avances del PEN en sus cuadros técnicos y en los procesos relacionados con la elaboración y ejecución presupuestaria no han tenido su correlato en el PLN, el cual se quedó atrás en cuanto al desarrollo de sus capacidades para cumplir con su misión en el proceso presupuestario.

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

El objetivo principal de esta OPC será brindar asesoramiento técnico, información clara y sencilla, pero a la vez fundamentada, y herramientas de análisis a los legisladores de ambas Cámaras. En primer lugar, resulta indispensable mejorar el asesoramiento a los legisladores durante el proceso de aprobación de la Ley de Presupuesto. También se requiere proveer al Congreso los insumos necesarios para realizar un adecuado seguimiento de la ejecución presupuestaria. Además, dentro de sus objetivos principales se contempla la elaboración de

información analítica respecto del impacto presupuestario de proyectos de ley u otro tipo de medidas, así como el análisis de proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del Presupuesto Nacional elevados por los legisladores o provenientes del PEN.

Ello elevará la calidad de la interlocución entre el Congreso y el PEN, y otros actores de poder. Asimismo, estimulará la transparencia fiscal y mejorará la calidad del debate público en su ámbito natural, en el cual están representados todos los argentinos. Por último, optimizará las capacidades dedicadas al cuidado de los recursos públicos y la utilización del presupuesto como una herramienta de política pública fundamental.

Esta propuesta de ley es consistente con los numerosos antecedentes internacionales², y responde también a un amplio reclamo social a favor del fortalecimiento de las instituciones fundamentales de la República y de una mayor transparencia en el funcionamiento del Estado.

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

Por todas las razones expuestas, apoyamos la creación de una OPC.

III- Recomendaciones concretas

Con el objetivo de enriquecer el debate y tras una comparación de las propuestas existentes y de las experiencias internacionales, sugerimos

² Resaltan en la literatura los casos de Estados Unidos, Brasil, Chile, México, Perú y Venezuela. Para un análisis detallado, ver: Emmanuel Abuelafia, Miguel Braun, Luciana Díaz Frers y Gerardo Uña, "Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina: una propuesta para fortalecer su rol en el proceso presupuestario". Marzo 2006.

conservar el espíritu que les dio origen y tomar los mejores puntos de cada una. Concretamente y acerca de las diferencias más relevantes, recomendamos lo siguiente:

- Para asegurar la independencia política y la fortaleza técnica de las autoridades de la OPC, en lugar de ser designadas por los presidentes de ambas cámaras, deberían ser seleccionadas mediante concurso público abierto de oposición y antecedentes por un jurado idóneo designado a tal efecto³.
- No debería otorgarse a la OPC facultades especiales para requerir del PEN informes escritos y verbales⁴. Debería ser únicamente un cuerpo técnico y de asesoramiento, que puede sugerir a los legisladores tomar esa iniciativa, facultad concedida por el artículo 71 de la Constitución Nacional a ambas Cámaras del Congreso.
- Considerando que la transparencia es uno de los fundamentos para la creación de la OPC, tendría que asegurarse la publicidad de la información que la OPC produce. Se sugiere entonces incluir un artículo que exprese explícitamente esta voluntad: "Todos los informes y análisis elaborados por la OPC serán considerados información pública y deberán estar disponibles a través de la página de Internet de la Honorable Cámara de Diputados y otros medios electrónicos apropiados".
- Debido a que la Cámara de origen en la que se trata el proyecto de Ley de Presupuesto es la Cámara de Diputados, sería conveniente que la OPC mantuviera su relación con las Cámaras a través de la Presidencia

³ Así se establece en el artículo 5 del proyecto del diputado De Narváez.

⁴ El proyecto Narváez está en línea con esta recomendación, mientras que el artículo 4 de la propuesta del diputado Lamberto no.

de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados⁵. Específicamente recomendamos que se modifiquen las atribuciones de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, de manera de permitir que la OPC dependa funcionalmente de la misma.

- Respecto de las tareas de cálculo de impacto fiscal de propuestas de legislación o análisis de reformas de jurisdicciones o programas del Presupuesto, es necesario diseñar un mecanismo que impida tanto que los esfuerzos de la OPC se dediquen exclusivamente a trabajar para la mayoría, así como a responder a excesivos pedidos de una minoría. La ley o la reglamentación debería incluir una cláusula que, por ejemplo, exija un mínimo de requerentes (por ejemplo, cualquier solicitud debería tener al menos el 30% de los integrantes de la mesa directiva de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de Diputados) o que establezca “cuotas máximas” de solicitudes para cada bloque, proporcionales a su representatividad⁶.
- Por último, con respecto a los recursos necesarios para iniciar el funcionamiento de la OPC, sugerimos que se establezca que sus gastos sean cubiertos con reasignaciones presupuestarias y de cargos de la jurisdicción del Poder Legislativo Nacional, para no

incrementar el gasto en funcionamiento del parlamento.

IV- Conclusiones

Celebramos las iniciativas de creación de una OPC impulsadas por los propios legisladores. Concordamos con el diagnóstico implícito en ellas acerca de la necesidad de fortalecer las instituciones presupuestarias y enriquecer el rol del Congreso en el proceso presupuestario.

Consideramos que las propuestas existentes son muy buenas, pero que es necesario seleccionar algunos artículos puntuales de cada propuesta para permitir el mejor desempeño de la primera OPC que funcionaría en la Argentina. En ese sentido, proponemos combinar los aspectos más sólidos de cada propuesta, lo cual conducirá a la elaboración de un proyecto final excelente, el cual ayudará a fortalecer las instituciones presupuestarias de nuestro país.

⁵ El proyecto del diputado Lamberto (artículo 10) plantea una dependencia de la Presidencia del Senado.

⁶ El proyecto del diputado Lamberto recomienda atender las solicitudes sobre una base de estricta igualdad y en orden de llegada (artículo 8). El proyecto del diputado De Narváez establece que se deben brindar los informes a los 30 días de solicitados. De los artículos 2, 3 y 7 se desprende que la OPC daría prioridad a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas.

Miguel Braun: Director de Políticas y Co-fundador de CIPPEC. PhD y MA en Economía en la Universidad de Harvard. Lic. en Economía en la Universidad de San Andrés. Actualmente enseña Finanzas Públicas en la Universidad Torcuato Di Tella y ha enseñado Macroeconomía y Economía Política en la Universidad de San Andrés. Miembro del Panel de la Revista Economía de LACEA. Trabajó como consultor del BID, Banco Mundial, CEPAL y UNICEF en diversos proyectos relacionados con cuestiones de política fiscal en la Argentina y América Latina.

Luciana Díaz Frers: Directora, Programa de Política Fiscal de CIPPEC. MSc en Historia Económica de Países en Desarrollo en London School of Economics. Posgrado en Economía Internacional en el Instituto de Economía Internacional de KIEL, Alemania. Lic. en Economía en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como economista investigadora en el IERAL de Fundación Mediterránea, como asesora en el Ministerio de Economía de la Nación y como Profesora de Macroeconomía II de la Universidad del Salvador.

Gerardo Uña: Investigador asociado, Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Lic. en Economía en la Universidad de Buenos Aires. Especialista en gestión del gasto público, proceso presupuestario y administración pública. Consultor del Banco Mundial y del BID en Administración Financiera y Sector Público en América Latina. Realiza investigaciones para la Sede Argentina de la Fundación Konrad Adenauer. Se desempeñó como asesor de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de la República Argentina y del Vice Ministerio de Administración Financiera y del Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay. Desempeñó funciones en ANSES, PAMI y AFIP y en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Si desea citar este documento: Braun, Miguel, Luciana Díaz Frers y Gerardo Uña: "Hay que crear una Oficina de Presupuesto del Congreso," *Documento de Políticas Públicas Nro. 26*, CIPPEC, Buenos Aires, abril 2006.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.