

Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

---

La Oficina de Presupuesto del  
Congreso de la Nación Argentina

---

AUTOR: LIC. DARIO SEBASTIÁN GIMÉNEZ

TUTOR: MG. EMILIA LERNER

NOVIEMBRE 2017

---

## **Dedicatoria**

A María Fernanda, Agustina y Mateo quienes fueron un gran apoyo emocional durante el tiempo en que escribía esta tesis.

## **Agradecimientos**

Al Cr. Alberto Martínez Azzolina, por brindarme la posibilidad de continuar mis estudios.

A mi directora de tesis, Mg. Emilia Lerner por su colaboración, ayuda y buena predisposición.

## **Resumen**

A partir de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, el Poder Ejecutivo fortaleció sus capacidades técnicas e institucionales en materia presupuestaria. Sin embargo, este avance no fue acompañado por el aumento de las capacidades técnicas e institucionales en el Congreso de la Nación.

Esta investigación analiza la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso de la Nación (OPCN), como medio para reducir la asimetría planteada.

En cuanto a la metodología empleada para cumplir con este objetivo, consistió en un diseño de investigación documental no experimental, a través de la recolección, procesamiento, comparación y el análisis crítico evaluativo de la bibliografía.

Se constató la hipótesis del trabajo (Existe un consenso desde distintos ámbitos de la sociedad en que la OPCN constituye un medio para reducir la asimetría entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria). Sin embargo, también se llegó a la conclusión que, la conformación de una OPCN depende del consenso que pueda lograrse entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, quienes naturalmente buscan reforzar su posición ante el otro.

En este orden de ideas, en Congresos con mayoría oficialista podría llegar a conformarse una OPCN como es el caso de la República Bolivariana de Venezuela. Sin embargo, de conformarse su duración puede estar determinada por los cambios de gobiernos y/o la composición del Congreso.

Por ello, como ocurrió en Brasil o México, el ámbito ideal para la conformación e institucionalización de una OPCN, es un Congreso sin mayorías parlamentarias, fortalecido como un espacio de articulación de acuerdos e intervención en las definiciones presupuestarias y de política fiscal.

### **Palabras clave:**

1. Administración Pública (Cód. JEL H83).
2. Sistemas de Presupuesto (Cód. JEL H610)
3. Congreso (Cód. JEL D720).

## Tabla de Contenidos

1.	Introducción.....	10
	1.1 Presentación .....	10
	1.2 Descripción del tema/problema .....	10
	1.3 Relevancia.....	11
	1.4 Justificación .....	12
	1.5 Estructura del TFM.....	12
2.	Planteamiento del tema.....	14
	2.1 Formulación del tema/problema del TFM .....	14
	2.2 Objetivos de investigación.....	14
	2.3 Hipótesis .....	14
3.	Marco teórico.....	15
	3.1 El Presupuesto de la Administración Pública Nacional.....	15
	3.2 El Proceso Presupuestario en Argentina .....	16
	3.2.1 Etapa de Formulación del Presupuesto .....	17
	3.2.2 Etapa de Aprobación del Presupuesto.....	18
	3.2.3 Etapa de Ejecución del Presupuesto .....	19
	3.2.4 Etapa de Control y Evaluación del Presupuesto .....	21
	3.3 Debilidades en las etapas del proceso presupuestario.....	21
	3.3.1 Etapa de Formulación del Presupuesto .....	21
	3.3.2 Etapa de Aprobación del Presupuesto.....	24
	3.3.3 Etapa de Ejecución del Presupuesto .....	26
	3.3.4 Etapa de Control y Evaluación del Presupuesto .....	28
	3.4 Aportes para la creación de una OPCN desde el ámbito Legislativo.....	29
	3.5 Aportes para la creación de una OPCN desde el ámbito Académico y otros Organismos .....	32
4.	Metodología.....	36

4.1 Tipo de estudio y diseño .....	36
4.2 Fuentes de datos/herramientas de recolección utilizadas/ herramientas de procesamiento de los datos.....	36
4.3 Universo, muestra y unidad de análisis/variables/ejes temáticos relevantes, indicadores	37
5. Hallazgos/desarrollo.....	38
5.1 Capítulo 1. Principales debilidades que se presentan en el Ámbito Legislativo en cada una de las etapas del proceso presupuestario .....	38
5.1.1 El Congreso no aprueba el total de los Recursos y Gastos del Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional .....	42
5.1.2 Tendencia a la Subestimación/Sobreestimación de Recursos .....	44
5.1.3 Modificaciones presupuestarias no aprobadas por el Congreso .....	48
5.1.4 Tiempo de consideración de proyecto de presupuesto .....	50
5.1.5 Ausencia del seguimiento trimestral.....	50
5.1.6 Aprobación de las cuentas de inversión .....	51
5.2 Capítulo 2. La Congressional Budget Office (CBO) .....	53
5.2.1 Responsabilidades de financiamiento.....	53
5.2.2 Fases del proceso presupuestario en los EE.UU.....	54
5.2.3 Presupuesto base de referencia y Proyecciones Económicas .....	60
5.2.4 Estimaciones de costos .....	60
5.2.5 Informes analíticos .....	61
5.2.6 Análisis del Presupuesto del Presidente .....	61
5.2.7 Diversas variables contempladas por la CBO .....	62
5.2.8 Acerca de cómo decide la CBO qué estudiar .....	63
5.2.9 Metodología implementada por la CBO.....	64
5.2.10 Sobre las proyecciones de referencia de la CBO.....	65
5.2.11 Transparencia de la CBO.....	69
5.2.12 Organización de la CBO.....	72
5.3 Capítulo 3. El aporte del Poder Legislativo para la creación de una OPCN.....	76
5.3.1 Nombre de la Oficina .....	81

5.3.2	Ámbito de Funcionamiento .....	81
5.3.3	Funciones de la Oficina .....	82
5.3.4	Facultades de la Oficina.....	84
5.3.5	Estructura y Personal de la Oficina.....	84
5.4	Capítulo 4. Análisis de situación para la creación de una OPCN en el país .....	88
5.4.1	Un sólido acuerdo político institucional .....	88
5.4.2	Funciones fundamentales.....	93
5.4.3	Servicios y productos: la importancia de las comisiones que despachan el presupuesto....	95
5.4.4	Estructura, dotación, selección y calificación del personal.....	97
5.4.5	Relación con el Poder Ejecutivo y otros poderes públicos .....	98
5.5	Capítulo 5. La Ley que crea la Oficina de Presupuesto del Congreso .....	100
5.5.1	Tratamiento del Proyecto de Ley Nro. 0071-S-2016 en la Cámara de Senadores de la Nación.....	100
5.5.2	Tratamiento del Proyecto de Ley Nro. 0071-S-2016 en la Cámara de Diputados de la Nación.....	102
6.	Reflexiones finales .....	106
7.	Referencias bibliográficas .....	109

## Lista de Tablas

Tabla 1. Presupuesto Consolidado de Recursos del Sector Público Nacional no Financiero (Periodo 2004-2014). .....	42
Tabla 2. Presupuesto Consolidado de Gastos del Sector Público Nacional no Financiero (Periodo 2004-2014). .....	43
Tabla 3. Recursos Estimados Vs Recursos Recaudados (Periodo 2004-2014).....	45
Tabla 4. Recursos Estimados Vs Recursos Recaudados (Periodo 1995 - 1999).....	46
Tabla 5. Modificaciones presupuestarias (Periodo 2004 – 2014). .....	49
Tabla 6. Aprobación de las Cuentas de Inversión del periodo 1999 – 2012.....	52
Tabla 7. Responsabilidad de Financiamiento del Gobierno Federal y Estatal.....	53
Tabla 8. Proyectos Presentados para la creación de una OPCN. ....	76
Tabla 9. Legisladores que han presentado y/o acompañado proyectos para la Creación de una OPCN. ....	77
Tabla 10. Partidos políticos que han presentado y/o acompañado proyectos para la creación de una OPCN.....	79
Tabla 11. Resumen de Proyectos similares para la Creación de una OPCN. ....	80
Tabla 12. Nombre propuesto para la Oficina. ....	81
Tabla 13. Resumen de nombres propuestos para la Oficina. ....	81
Tabla 14. Ámbito de funcionamiento para la OPCN. ....	82
Tabla 15. Resumen sobre el ámbito de funcionamiento para la OPCN.....	82
Tabla 16. Partidos políticos.....	88
Tabla 17. Diputados que presentaron proyectos para la creación de una OPCN y actualmente continúan en funciones. ....	91
Tabla 18. Senadores que presentaron proyectos para la creación de una OPCN y actualmente continúan en funciones. ....	92

## Tabla de Figuras

Figura 1: ¿Quién gasta en la Administración Pública Nacional? .....	39
Figura 2: ¿En qué se gasta en la Administración Pública Nacional?, Gastos de Capital – Gastos Corrientes.....	40
Figura 3: ¿En qué se gasta en la Administración Pública Nacional?, por Objeto del Gasto. ....	40
Figura 4: ¿Para qué se gasta en la Administración Pública Nacional?.....	41
Figura 5: ¿Para qué se gasta en la Administración Pública Nacional?.....	41
Figura 6: Presupuesto Consolidado de Recursos del Sector Público Nacional no Financiero. ....	43
Figura 7: Presupuesto Consolidado de Gastos del Sector Público Nacional no Financiero. ....	44
Figura 8: Recursos Estimados Vs Recursos Recaudados (Periodo 2004-2014). ....	45
Figura 9: Recursos Excedentes (Periodo 2004-2014). ....	46
Figura 10: Recursos Estimados Vs Recursos Recaudados (Periodo 1995 - 1999). ....	47
Figura 11: Recursos Subestimados (Periodo 1995 - 1999). ....	47
Figura 12: Calidad de las proyecciones macroeconómicas de Recursos de la APN (Periodo 2004 - 2014). ....	48
Figura 13: Modificaciones presupuestarias (Periodo 2004 – 2014).....	49
Figura 14: El proceso presupuestario en los EEUU de América.....	54
Figura 15: Proceso de Formulación presupuestaria en los EEUU de América. ....	55
Figura 16: Organigrama de la Oficina de Presupuesto del Congreso.....	104

# **1. Introducción**

## **1.1 Presentación**

El presente trabajo quedo estructurado en cinco capítulos: el capítulo 1, se dedica a analizar las principales debilidades que se presentan en el Congreso Nacional en cada una de las etapas del proceso presupuestario, con el objeto de precisar con claridad y precisión, mediante la descomposición dimensional del problema, estableciendo sus constituyentes.

En el segundo capítulo se describe el funcionamiento de la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos de América, esta Oficina cuenta con más de 40 años de experiencia y representa un modelo de Oficina de presupuesto en el ámbito Legislativo, su estudio permitirá identificar las características más relevantes.

El tercer capítulo indaga y compara las propuestas desde el Poder Legislativo, en relación a la creación de una OPCN, teniendo en cuenta la cantidad de proyectos y su similitud, en primer lugar, se identifican los proyectos significativamente diferentes, posteriormente, se dividen en categorías (Funciones, facultades, estructura, etc.), para identificar similitudes y diferencias entre ellas.

El cuarto capítulo analiza las condiciones para la constitución e institucionalización de una OPCN, de acuerdo con cinco condiciones mínimas indispensables para el establecimiento de Oficinas de Presupuesto eficientes en el ámbito Legislativo.

El último capítulo, se incluyó teniendo en cuenta que durante el tiempo que escribía esta tesis, el Congreso Nacional sancionó la Ley que crea la Oficina de Presupuesto del Congreso, por lo tanto, se efectúa un análisis de cómo se gestó esta Ley en ambas cámaras y se comparan principalmente con el tercer y cuarto capítulo de esta tesis.

## **1.2 Descripción del tema/problema**

El sistema presupuestario en general es un sistema complejo que consta de distintas etapas, la Constitución Nacional en un marco de controles recíprocos entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, otorga al Ejecutivo la responsabilidad en la etapa de Formulación y Ejecución, quedan al Poder Legislativo la de Aprobación y Control.

La sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, es un hito del sistema presupuestario en la República Argentina.

El Poder Ejecutivo, incremento sus capacidades técnicas e institucionales posterior a la sanción de esta Ley, hoy cuenta con una estructura dotada de personal y recursos importantes para el cumplimiento de la formulación y ejecución del presupuesto. Asimismo, en un ámbito de mejora continua, tiende a incrementar la eficiencia del sistema presupuestario a futuro.

Sin embargo, el Congreso Nacional, responsable de aprobar y controlar el presupuesto, no cuenta con una estructura de personal especializado en materia presupuestaria, tampoco se está tendiendo a incrementar la eficiencia del sistema.

Esto conlleva a que en el proceso presupuestario se presenten una serie de debilidades que el Congreso no puede atender, como la tendencia a la sobreestimación o subestimación de recursos, las excesivas modificaciones presupuestarias a la Ley de Presupuesto sin intervención del Congreso Nacional, el seguimiento de la ejecución presupuestaria, etc.

Intentando dar solución a esta problemática, desde el 30 de noviembre del año 2000 a marzo de 2015, se han presentado 31 Proyectos de Ley para la creación de una OPCN. Desde el ámbito académico existe un estudio particular relacionado con este tema y varios que recomiendan su creación.

Existen países que tienen oficinas de presupuesto parlamentarias o instituciones fiscales independientes que proporcionan información presupuestaria y económica para sus asambleas legislativas.

Organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también recomiendan la creación de estas instituciones. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), coordina una red de funcionarios de estas oficinas.

Pese a esto, a marzo de 2015, en la República Argentina no ha logrado conformarse una OPCN.

### **1.3 Relevancia**

La Constitución Nacional, le otorga importantes atribuciones al Poder Legislativo en el proceso presupuestario. Contar con una OPCN, en post de la mejora continua del sistema, a efectos que refleje en los hechos las importantes atribuciones que le fija la

Constitución Nacional, cambiaría la forma en que se analiza, debate y controla el presupuesto.

Asimismo, se dotaría a los Legisladores de información confiable, pertinente y oportuna, fortaleciendo la transparencia.

Finalmente, daría al Congreso la capacidad técnica necesaria para realizar una evaluación profunda y continua del proceso presupuestario a los fines de detectar desvíos y proponer soluciones.

#### **1.4 Justificación**

El hecho de haberme especializado en administración financiera del sector público, fue determinante en cuanto a la elección del tema, luego de haber leído un informe de Makon (2005), que recomendaba sobre la creación de una OPCN. Inicío una fase exploratoria en la cuestión donde puedo constatar que existen debilidades en las atribuciones del Congreso para aprobar y controlar el presupuesto.

Una de las oficinas modelos de este tipo de instituciones (Oficina de Presupuesto del Congreso de los EEUU), nació en circunstancias similares a las descritas por Legisladores que están bregando por la conformación de una OPCN en la República Argentina. En la actualidad esta Oficina tiene una importancia vital si tenemos en cuenta la gran variedad de actividades que abarca el presupuesto federal. Asimismo, se ha mantenido cumpliendo un rol cada vez más importante en la vida económica de los EEUU.

Por ello, siguiendo la recomendación de Makon (2005), teniendo en cuenta la importancia del presupuesto que define e instrumenta anualmente una determinada forma de vida de la sociedad, tanto en lo que se refiere a los recursos financieros que la sociedad transfiere al Estado, a través del sistema tributario, como de los bienes y servicios que la misma recibe como consecuencia de la gestión pública, y la exitosa experiencia de la CBO a lo largo de más de 40 años. Considero que la OPCN constituye el mejor camino para fortalecer el Presupuesto Nacional.

#### **1.5 Estructura del TFM**

La estructura de esta Tesis es la siguiente:

En el Resumen, se presenta el tema y el objetivo general del trabajo, como así también, cómo se llevará a cabo el estudio y mediante que diseño de investigación.

En la Introducción, se desarrolla una breve aproximación al tema y problema del trabajo, se referencia a su pertinencia y relevancia, se argumenta sobre los motivos que determinaron la elección del tema tratado y finalmente la estructura del trabajo.

Posteriormente se detalla el objetivo general del trabajo, los objetivos específicos y las hipótesis del tema.

En el Marco Teórico, se da cuenta del producto del proceso de revisión de la literatura sobre el tema.

En la Metodología de la Investigación se detalla el tipo de estudio y diseño utilizado, las fuentes de datos, herramientas de recolección y herramientas de procesamiento de los datos, como así también, el universo y las muestras analizadas.

En Hallazgos/desarrollo se exponen los hallazgos del trabajo realizado, subdividido en capítulos.

En las conclusiones, se recuperan los hallazgos de cada uno de los puntos del desarrollo de la Tesis y su articulación.

En la Bibliografía, se referencian todas las obras mencionadas en el cuerpo del trabajo, siguiendo las normas APA.

## **2. Planteamiento del tema**

### **2.1 Formulación del tema/problema del TFM**

¿Están dadas las condiciones para la conformación de una OPCN en la República Argentina? Para responder a esta pregunta, se analizarán las principales debilidades que se presentan en el Poder Legislativo en materia presupuestaria, se describirá el funcionamiento de la Oficina de Presupuesto del Congreso de los EEUU, cuáles han sido los aportes del Poder Legislativo para conformar una OPCN y finalmente intentar responder a la pregunta problematizante.

### **2.2 Objetivos de investigación**

Objetivo general:

Analizar la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso de la Nación Argentina, con el objeto de reducir la asimetría existente entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria.

Objetivos específicos:

Analizar las principales debilidades que se presentan en el Congreso Nacional en materia presupuestaria.

Describir el funcionamiento de la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos de América, identificando sus características más relevantes.

Indagar y comparar las propuestas desde el Poder Legislativo en cuanto a la creación de una OPCN en la República Argentina.

Analizar las condiciones para la constitución e institucionalización de una OPCN en la República Argentina.

### **2.3 Hipótesis**

Existe un consenso planteado desde el ámbito legislativo, académico, experiencias internacionales, Organismos de Control, Organizaciones no Gubernamentales y Organismos Internacionales, en cuanto a que el Poder Legislativo debe contar con una Oficina de Presupuesto como medio para reducir la asimetría que se presenta con el Poder Ejecutivo, en materia presupuestaria.

### **3. Marco teórico**

El marco teórico que se desarrolla a continuación, permite conocer la literatura utilizada en este trabajo y los aspectos relevantes a tener en cuenta para abordarlo.

En primer lugar, se introduce en el presupuesto de la administración nacional que aprueba el Congreso de la Nación Argentina.

Posteriormente, se detalla la literatura utilizada para definir aspectos relevantes del tema, el concepto de presupuesto, la técnica de presupuesto por programas y cómo se desarrolla el proceso presupuestario en sus distintas etapas: Formulación, Aprobación, Ejecución y Control.

Asimismo, se da cuenta de las debilidades detectadas en las distintas etapas del proceso presupuestario.

Seguidamente, se detalla cuáles han sido los aportes desde el ámbito legislativo, académico y otros Organismos para la creación de una OPCN en la República Argentina.

Por último, se describe la literatura para identificar cuáles son las principales experiencias internacionales de Oficinas de Presupuesto en el ámbito Legislativo.

#### **3.1 El Presupuesto de la Administración Pública Nacional**

En la República Argentina, las bases jurídicas en materia presupuestaria emanan de la Constitución Nacional. En ella se señalan las atribuciones que le competen al presidente de la nación y las facultades que posee el Poder Legislativo en esta materia.

La Ley 24.156 (1992), establece y regula los sistemas de administración financiera y de control del sector público nacional.

El presupuesto que aprueba el Congreso se limita a la Administración Nacional, no incluye los presupuestos de empresas públicas nacionales, fondos fiduciarios y otros entes del sector público nacional. Como así tampoco a los gobiernos provinciales, municipales y empresas públicas provinciales y municipales.

Es decir, el Gobierno Nacional tiene su presupuesto y cada una de las provincias, municipios, empresas públicas, fondos fiduciarios y otros entes del sector público nacional, el suyo propio.

### **3.2 El Proceso Presupuestario en Argentina**

El Manual del Sistema Presupuestario Público, redactado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), contiene las bases estructurales del sistema presupuestario, los aspectos metodológicos de la presupuestación por programas y de los sistemas de información presupuestaria (Clasificadores Presupuestarios).

Asimismo, presenta los aspectos conceptuales y de procedimiento de las diversas etapas del proceso presupuestario.

En primer lugar es necesario definir de qué hablamos cuando nos referimos al proceso presupuestario público en la República Argentina, según el Manual del Sistema Presupuestario Público de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP), “El presupuesto es la expresión, en términos financieros, de lo que el gobierno pretende llevar a cabo en un período determinado, por regla general, un año”, asimismo se señala que, “El presupuesto público es, básicamente, un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo” (ONP, 2011).

El presupuesto de la Administración Nacional sigue la técnica del presupuesto por programas.

El presupuesto por programas (PPP) es una técnica mediante la cual se procura asignar, a determinadas categorías programáticas a cargo de las jurisdicciones y entidades que conforman la Administración Pública, recursos necesarios para producir y proveer bienes y servicios destinados a satisfacer, de manera eficaz y eficiente, necesidades de la comunidad durante un período preestablecido. La misma facilita la ejecución, el control y la evaluación presupuestaria, en términos físicos y financieros.

Según Makon (1999), “el presupuesto por programas hace posible la adopción de decisiones por parte de los niveles políticos y gerenciales orientadas a optimizar las relaciones insumo-producto, tanto en términos de eficiencia como de eficacia de la gestión pública” (p. 7).

Cogliandro (2013), es un libro que facilita la comprensión y el análisis del Presupuesto Nacional en Argentina para no especialistas, presenta los conceptos básicos del presupuesto, analiza el proceso presupuestario en Argentina, es decir, cómo es el sistema de formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Presupuesto.

### **3.2.1 Etapa de Formulación del Presupuesto**

La primera de estas etapas es la Formulación del presupuesto. Dicha etapa de formulación se refiere al conjunto de actividades que realiza el Ejecutivo para presentar un proyecto de presupuesto que será elevado al Legislativo para su aprobación (Cogliandro, 2013).

Según Santiso (2006), “El Ejecutivo tiene el derecho exclusivo de iniciar el proceso presupuestario y de proponer las partidas presupuestarias. También es la única rama del Estado que posee la capacidad técnica requerida y la información necesaria para hacerlo” (p. 41).

En pocas palabras, “el Poder Ejecutivo, en la etapa de formulación, decide la política presupuestaria agregada y distribuye los techos presupuestarios entre los ministerios” (Abuefalia, Braun, Berensztein y Di Gresia, 2006a, p. 216).

El artículo 24 de la Ley 24.156, establece que “El Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general...”.

El reglamento de la Ley (Decreto 1.344, 2007), establece que el Poder Ejecutivo deberá:

- a) Formular un cronograma de las actividades a cumplir, sus responsables y los plazos para su ejecución.
- b) Establecer los mecanismos técnicos y administrativos necesarios para coordinar el proceso que conducirá a fijar la política presupuestaria.
- c) Solicitar a las jurisdicciones y entidades la información que estime necesaria, debiendo proporcionar éstas los datos requeridos.

Para la primera actividad se crea el Grupo de Apoyo para la elaboración del presupuesto (GAEP), que está a cargo del Subsecretario de Presupuesto.

En el caso del Presupuesto 2016, el GAEP comenzó sus actividades en abril y debía presentar el proyecto de ley antes del 15 de setiembre.

En esta instancia se establece un proceso ascendente y descendente donde la información y lineamientos son transmitidos desde el Ministerio de Economía hacia las Jurisdicciones y Entidades del Sector Público Nacional.

Durante el período en el que la ONP realiza la consolidación de los proyectos de presupuesto sectoriales, a lo largo de los meses de julio/agosto, es cuando generalmente se producen las negociaciones entre el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la Jefatura de Gabinete de Ministros y los ministerios sectoriales para tratar solicitudes de asignación de mayores fondos, denominadas “sobretechos”. (Cogliandro, 2013, p.74)

En la fase ascendente cuando los responsables de las oficinas de presupuesto de las jurisdicciones y entidades generan su anteproyecto de presupuesto, la ONP evalúa con estos los documentos remitidos y resuelven las diferencias que pueden llegar a suscitarse.

Finalmente, la ONP prepara el proyecto de Ley de Presupuesto que el Jefe de Gabinete de Ministros presentará ante el Congreso. De esta manera, la etapa de formulación finaliza formalmente con la presentación del Proyecto de Ley Presupuesto en el Poder Legislativo, la cual debe realizarse antes del 15 de septiembre del año anterior para el que regirá. (Cogliandro, 2013, p. 74)

Con la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto por parte del Poder Ejecutivo en el Congreso de la Nación, comienza la etapa de Aprobación.

### **3.2.2 Etapa de Aprobación del Presupuesto**

La Constitución Nacional (art. 75, inc. 8) establece la facultad del Poder Legislativo de fijar anualmente “... el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas...”.

El tratamiento del presupuesto en el Congreso comienza formalmente cuando el Poder Ejecutivo presenta el proyecto de ley correspondiente ante la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados que es, de acuerdo con la Constitución, la Cámara iniciadora del trámite.

Una vez en la Cámara de Diputados de la Nación es girado a la Comisión de Presupuesto y Hacienda (CPyH) para su estudio. La CPyH está integrada por 45 diputados y presidida por el partido mayoritario. La comisión cita a funcionarios del PEN, envía a la JGM un listado de consultas, debate y analiza el proyecto poniendo de manifiesto inquietudes regionales: salud, educación, desarrollo social, inversión pública, etc.

Posteriormente se emite el dictamen de comisión que puede ser un único despacho o uno por la mayoría y otro/s por la/s minoría/s. Estos despachos son girados a la Presidencia de la Cámara de Diputados para que se incorpore a la “Orden del Día”, para su tratamiento en el recinto.

La Comisión de Labor Parlamentaria Integrada por los Presidentes de Bloques, establecen el orden de tratamiento a darle al Proyecto de Ley en el recinto.

El proyecto de ley será tratado en sesión plenaria de la Cámara de Diputados y puede ser aprobado o rechazado en general. Si es rechazado, tiene que volver a la CPyH para que elabore un nuevo dictamen. Si es aprobado, se gira a la Cámara de Senadores e ingresa a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, donde se debate y ésta debe emitir un dictamen para su aprobación en la Cámara de Senadores. En el caso de que Senadores realice cambios al proyecto, debe volver a Diputados. (Cogliandro, 2013, p.76)

Posteriormente a la aprobación de las dos cámaras, se necesita la promulgación del Presidente de la Nación, en el caso de que el proyecto de ley no se encuentre aprobado antes del 1º de enero del año correspondiente, se extiende el presupuesto del año anterior hasta su correspondiente aprobación.

Luego de la promulgación del Presupuesto por parte del Presidente de la Nación comienza la etapa de Ejecución.

### **3.2.3 Etapa de Ejecución del Presupuesto**

La etapa de ejecución abarca el periodo desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre y comienza con la distribución de los créditos.

La Constitución Nacional en su Artículo 100 Inciso 7, establece que, al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde, hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional.

El artículo 30 de la Ley 24.156, determina que una vez sancionada y promulgada la Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo deberá decretar la distribución administrativa del presupuesto de gastos, para lo cual deberá detallar los créditos aprobados en la ley de presupuesto, los cuales, establecen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

La ejecución de los gastos se regula a través de un sistema de asignación de cuotas presupuestarias.

**Cuotas de Compromiso:** Es una obligación potencial con terceros que consiste en la aprobación por parte de un funcionario competente de la aplicación de recursos, donde debe identificarse la persona física o jurídica a la cual se efectuará el pago, como así también la especie y cantidad de los bienes o servicios a recibir, estableciéndose una relación jurídica con terceros (ONP, 2011).

**Cuotas de Devengado:** Es la obligación de pago a terceros, por ejemplo, por la recepción de conformidad de bienes o servicios. Una modificación cuali y cuantitativa en la composición del patrimonio del organismo (ONP, 2011).

Cogliandro (2013), explica que debido a que la disponibilidad de recursos está afectada por diversas variables (recaudación efectiva, inflación, crecimiento de la economía, etc.), las cuotas presupuestarias se van ajustando de acuerdo con la coyuntura y el flujo de caja. Entonces, a partir de estas proyecciones, la ONP, considerando las solicitudes de las distintas entidades y los gastos que presentan mayor rigidez (salarios, jubilaciones y pensiones, etc.), define el monto de las cuotas a ser asignadas a cada jurisdicción, es decir, el límite máximo a gastar, que se realiza trimestralmente.

Abuefalia et al. (2006a), expresan “En la etapa de ejecución, la ONP administra el sistema de cuotas (que regula el ritmo de ejecución del presupuesto)” (p. 214).

Asimismo, destacan que, “Es importante hacer notar que el sistema de cuotas es la principal herramienta de control de la ejecución presupuestaria. Las cuotas son establecidas trimestralmente y reflejan principalmente la disponibilidad de recursos y la rigidez del gasto” (Abuefalia et al., 2006a, p. 249).

Durante el ejercicio presupuestario puede presentarse la necesidad de modificar el presupuesto aprobado. Dichas modificaciones pueden implicar aumentos, disminuciones o reasignaciones de los créditos y de los recursos presupuestarios (ONP, 2011).

Las modificaciones presupuestarias son variaciones que experimentan los créditos presupuestarios originalmente aprobados. Se originan por varios motivos entre los cuales pueden mencionarse las sobreestimaciones o subestimaciones de dichos créditos, incorporación, reducción o eliminación de categorías programáticas, así como por cambios no previstos en la proyección de los ingresos.

### **3.2.4 Etapa de Control y Evaluación del Presupuesto**

La última etapa es la de Control y Evaluación.

La Ley 24.156 en su artículo 91, inciso h), establece que es competencia de la Contaduría General de la Nación, preparar anualmente la cuenta de inversión.

La Cuenta de Inversión brinda información relevante, confiable y oportuna y constituye una herramienta primordial para el análisis y evaluación de la gestión gubernamental (CGN, 1998).

La Cuenta de Inversión del ejercicio fiscal que se cierra debe ser presentada antes del 30 de junio del año siguiente al mismo.

Posteriormente la Auditoría General de la Nación (AGN) tiene 120 días hábiles para emitir un dictamen no vinculante y remitirlo a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) para su aprobación o rechazo. La CPMRC, gira a la Cámara de Diputados y Senadores para su aprobación final.

Uña (2005), señala que:

El Congreso tiene el rol exclusivo de revisar y controlar las cuentas públicas una vez finalizado el año fiscal, con el propósito de evaluar la manera en que el PEN utilizó los recursos aprobados por la Ley de Presupuesto. El instrumento para desarrollar esta función es la aprobación o el rechazo de la Cuenta de Inversión, la cual permite analizar el comportamiento del sector público referente a variables que generan el ahorro o el desahorro; el déficit o el superávit fiscal; el financiamiento con ahorro interno y externo de ese déficit, o la utilización del superávit público. (p. 28)

## **3.3 Debilidades en las etapas del proceso presupuestario**

### **3.3.1 Etapa de Formulación del Presupuesto**

Uña (2005), identifica una serie de falencias que condicionan el grado de confiabilidad y precisión en la etapa de Formulación Presupuestaria.

1. La tendencia a la sobreestimación o subestimación de las principales variables macroeconómicas.
2. Se reduce el presupuesto a aspectos netamente financieros, el establecimiento de las metas físicas de la producción institucional no es un aspecto que se tome en cuenta al momento de elaborar sus anteproyectos de presupuesto.
3. Existe una cierta inercia presupuestaria, esto es, a elaborar los anteproyectos de presupuestos incrementando en un porcentaje determinado el correspondiente al año anterior.

Respecto a la tendencia a la sobreestimación o subestimación de las variables económicas en la República Argentina, una de las debilidades centrales en el proceso de aprobación del presupuesto, está relacionada con las estimaciones de las variables macroeconómicas, las cuales en los últimos años han sido subestimadas, generando diferencias en los recursos disponibles que luego son redistribuidos discrecionalmente por el Poder Ejecutivo Nacional.

Gazmurri Mujica (2012, p. 63), sitúan el ejemplo de la República Bolivariana de Venezuela, donde se tendía a subestimar los ingresos, determinados básicamente por la estimación futura de los precios del petróleo, principal fuente de recursos financieros del Estado, con el objeto de disponer de holguras presupuestarias que no requirieran de la aprobación previa del Poder Legislativo.

Cogliandro y Melamud (2010, p. 8) sostienen que la subestimación de las pautas macroeconómicas, base de las proyecciones de ingresos y gastos, condiciona la transparencia de la información presupuestaria y provoca mayor discrecionalidad en las asignaciones de recursos.

Uña (2005), señala que:

Las importantes diferencias entre las estimaciones y los montos recaudados, sumado a las amplias facultades del Poder Ejecutivo para realizar modificaciones a la Ley de Presupuesto aprobada originalmente, generan mecanismos que permiten mayor discrecionalidad sobre la asignación efectiva de los recursos públicos por parte del Poder Ejecutivo. Las facultades delegadas al Jefe de Gabinete de Ministros, en conjunto con la utilización de Decretos de Necesidad y Urgencia por parte del Ejecutivo, permiten asignar los mayores recursos sin la participación del Congreso. (p. 61)

Cogliandro y Melamud (2010) expresan que, “la estrategia utilizada por el Poder Ejecutivo desde 2004 hasta 2008 ha sido la sucesiva subestimación del crecimiento económico y de la inflación, con la consecuente subestimación de recursos” (p. 8).

Según Abuefalia et al. (2006a):

En años en los que los modelos macroeconómicos de la Secretaría de Política Económica predecían caídas en el crecimiento económico, las autoridades políticas insistían en presentar pronósticos de crecimiento positivo. Además, dado el aumento del peso de la deuda en esos años, el Poder Ejecutivo necesitaba proyecciones de crecimiento y de recursos tales que le permitieran presentar al Congreso presupuestos sin recortes en el gasto. De este modo, tanto conveniencias políticas como incentivos económicos promovieron una sistemática sobreestimación del crecimiento y de los recursos en esos años. (p. 219)

Según Filc y Scartascini (2006), “... en algunos casos, el juego de sub y sobreestimación puede dar lugar a ineficiencias en el proceso de asignación de recursos (ej. proyectos que comienzan, pero luego no terminan de ejecutarse)” (p. 82).

Respecto a que el presupuesto se reduce a aspectos netamente financieros, el Artículo 34 de la Ley 24.156 establece que, “A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las Jurisdicciones y Entidades deberán programar, para cada ejercicio la ejecución física y financiera de los presupuestos...”.

El único informe con dictamen adverso a lo largo de toda la década es el de metas y objetivos, ya que nunca se ha podido cumplir con lo estipulado en la Ley de Administración Financiera: que se deben programar las metas físicas y financieras para poder luego evaluar su ejecución.

Asimismo, cerca del 80% de los programas presupuestarios tiene metas físicas, pero en la mayoría de ellos resulta imposible relacionar monto gastado con cantidad de bienes y servicios producidos (Despouy, 2014).

Uña (2005), expresa que:

Las metas físicas de la producción institucional no son un aspecto importante al momento de elaborar los anteproyectos de presupuesto. De esta manera, se retroalimenta un círculo vicioso en el cual la fijación de metas físicas del presupuesto no se corresponde

con la asignación de gastos en las diferentes jurisdicciones. Esta situación debilita al presupuesto como herramienta de planificación y de gestión de las políticas de gobierno, y por lo tanto limita a aspectos netamente financieros el análisis que el Congreso puede realizar del mismo durante la etapa de aprobación. (p. 18)

Respecto a la inercia presupuestaria, Uña (2005), señala que "... existe una cierta inercia presupuestaria, es decir, a elaborar los anteproyectos de presupuestos aumentando en un determinado porcentaje el correspondiente al año anterior" (p. 18).

Stein, Radics, Blejer y Sallustro (1999), señalan que existe inercia en la preparación presupuestaria. El Presupuesto suele prepararse en base al del año anterior. Esto potencia la rigidez del mismo, que ya es muy alta en términos de su composición estructural".

Cogliandro (2013), señala entre los desafíos pendientes que requieren ser afrontados para que el presupuesto nacional sea un verdadero instrumento de planificación y gestión de gobierno, al de fortalecer la relación entre metas físicas y recursos financieros para la elaboración del presupuesto y reducir la tendencia inercial e incremental del gasto.

### **3.3.2 Etapa de Aprobación del Presupuesto**

El tiempo de consideración del proyecto de presupuesto es una de las principales debilidades detectadas en esta etapa del proceso presupuestario, según las buenas prácticas del FMI (2007), al Poder Legislativo deberá concedérsele un tiempo adecuado para la consideración del proyecto de presupuesto.

La Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos de América cuenta con 270 días para el tratamiento de la Ley de Presupuesto enviada por el Poder Ejecutivo.

En Brasil las Oficinas de Consultoría de Presupuesto, Fiscalización y Control del Congreso cuentan con 100 días.

El Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) cuenta con 65 días y la Unidad de asesoría presupuestaria de Chile con 5 días menos para el tratamiento de la Ley.

La Oficina Técnica de Asesoría Presupuestaria de Perú cuenta con 90 días.

La Ley 24.156 en su artículo 26 expresa que, “El Poder Ejecutivo Nacional presentará el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación, antes del 15 de setiembre del año anterior para el que regirá...”.

El Congreso Argentino cuenta con 108 días para el tratamiento del proyecto de Ley, ubicándose por sobre el resto de los países de la región.

Sin embargo, uno de los problemas en el Congreso es la falta de tiempo para discutir el Presupuesto. El proyecto del Ejecutivo recién ingresa a Diputados el 15 de setiembre. Los tiempos parlamentarios, que exigen un lento tratamiento en cada una de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda antes del tratamiento en el recinto de ambas Cámaras, son sumamente escasos (Stein et al., 1999).

Alonso (2005) coincide en que, “Los tiempos destinados a la discusión del presupuesto son escasos si se considera que el presupuesto contiene alrededor de 8.000 fojas. (El Congreso recibe el presupuesto menos de seis semanas antes del inicio del año presupuestario)” (p. 124).

El FMI (2007) señala que, si los parlamentos disponen de 2 a 3 meses para examinar el presupuesto en detalle, este tiempo suele ser suficiente.

Asimismo, se presentan otras debilidades como las que manifiestan, Cogliandro (2013), “En la práctica, el proyecto de Ley de Presupuesto suele ser aprobado sin demasiadas modificaciones y los cambios que se producen a la Ley aprobada durante su ejecución suelen ser efectuados unilateralmente por el PEN, sin participación del Congreso” (p. 77).

Según Filc y Scartascini (2006), “las pocas modificaciones durante la aprobación que hace el Legislativo están determinadas por la reducida capacidad técnica en el Congreso para analizar la propuesta del Ejecutivo” (p. 82).

Uña (2005), expresa que, “En la práctica, el Congreso no ejerce plenamente sus facultades, presentando debilidades en la etapa de aprobación de la Ley de Presupuesto. Esta brecha entre el marco formal y el funcionamiento real se manifiesta principalmente en dos aspectos: la aprobación fundamentalmente financiera del presupuesto y la escasa relevancia de las modificaciones realizadas al Proyecto de Ley presentado por el PEN”. (p. 20)

Abuefalia et al. (2006a), señalan que, “En la práctica el Congreso ha desempeñado un rol débil, limitado a realizar cambios marginales en las decisiones presupuestarias en lugar de llevar a cabo un debate profundo de la propuesta elaborada por el Poder Ejecutivo” (p. 223).

### **3.3.3 Etapa de Ejecución del Presupuesto**

El marco legal le otorga al Congreso las principales facultades de decisión sobre las modificaciones presupuestarias, al mismo tiempo que limita y restringe las facultades al PEN sobre este punto. Sin embargo, en la práctica se observan desvíos en el funcionamiento real que reducen la participación del Congreso durante la etapa de ejecución del presupuesto. (Uña, 2005, p. 24)

En particular, pueden mencionarse tres manifestaciones de esta situación: la ausencia de seguimiento trimestral de la ejecución presupuestaria por parte del Congreso, el sistema de asignación de cuotas y las excesivas modificaciones introducidas por el PEN al presupuesto durante su ejecución.

Respecto de la ausencia de seguimiento trimestral de la ejecución, Cogliandro (2013), expresa que “La Ley 24.629 que estableció el requerimiento de que el PEN envíe informes trimestrales de la ejecución al Congreso, no ha pasado de un cumplimiento formal, sin que en la práctica se observe un análisis efectivo por parte del Congreso de esta información” (p. 86).

Uña (2005), agrega que, “La Ley nunca fue reglamentada, y por lo tanto no se establecieron los requisitos de información que deben contener estos informes” (p. 24).

El autor también expresa que el PEN no ha cumplido regularmente con la presentación de los informes trimestrales de ejecución presupuestaria, pero a su vez, el Congreso no ha exigido que se cumpla este requisito. De hecho, no están previstos mecanismos institucionales para el tratamiento de este informe ni para exigir su presentación ante el Congreso, generando así un vacío legal que deja prácticamente sin efecto la ampliación de facultades que ello suponía.

El modelo de ejecución mediante cuotas, si bien permite un seguimiento de las erogaciones y un ajuste del gasto ante cambios en la situación económica durante el ejercicio fiscal, también ha producido una brecha entre el presupuesto aprobado y el

ejecutado, limitando en ciertos aspectos las posibilidades de gestión de los organismos (Cogliandro, 2013).

La discrecionalidad del sistema de las cuotas presupuestarias, creado como una herramienta para implementar y controlar la ejecución presupuestaria en un marco de disciplina fiscal, en la práctica sirvió para recortar gastos a las jurisdicciones ante una sobreestimación de recursos (Uña, 2005).

Abuefalia et al. (2006a), coinciden con Uña (2005), expresando, en teoría, el sistema de cuotas es simplemente una herramienta administrativa a través de la cual se implementa el presupuesto. En la práctica, este mecanismo fue utilizado en años de sobreestimación de recursos como una forma para que el Poder Ejecutivo decida de facto sobre las asignaciones de las partidas. Mediante la elección de qué ministerios y organismos reciben la cuota completa y cuáles reciben menos, la Secretaría de Hacienda decide las reales asignaciones presupuestarias, las que a menudo difieren sustancialmente de las aprobadas por el Congreso.

Respecto de las excesivas modificaciones introducidas por el PEN al presupuesto durante su ejecución, Uña (2005), señala que, “A partir de 1997 el Jefe de Gabinete de Ministros ha contado con facultades especiales para realizar modificaciones al Presupuesto Nacional que, de acuerdo al marco normativo, deberían tener tratamiento legislativo.”.

Makon (1999), advertía en relación a esta cuestión, que, de permanecer esta situación, la construcción de la cultura presupuestaria y el rol alcanzado por el Congreso en el proceso presupuestario habrán sufrido un retroceso muy importante.

Abuelafia, Braun, Díaz Frers y Uña (2006b), expresan que, el Poder Ejecutivo tiene potestades sobre el Presupuesto Nacional, que en realidad le corresponderían exclusivamente al Congreso, pero que éste delegó a través de leyes, o directamente en la Ley de Presupuesto, o que el Poder Ejecutivo se asignó a sí mismo por medio de Decretos de Necesidad y Urgencia. (p. 265)

Esto también fue señalado por la Auditoría General de la Nación, señalan que hay un desajuste considerable entre el Presupuesto aprobado por el Congreso y el efectivamente ejecutado (Despouy, 2014).

Es importante, destacar que el Congreso no interviene, no tiene posibilidad de seguir paso a paso la ejecución de los gastos, además no es su función, no puede de ninguna manera entorpecer la acción del Poder Ejecutivo, que es el responsable de la administración (Pizzuto, 2011).

Por ello, debe simplificarse y agilizarse el proceso de aprobación de las modificaciones presupuestarias que, de acuerdo al ordenamiento legal vigente es atribución del Congreso Nacional (Makon, 2005).

Cogliandro (2013), también señala que los cambios que se producen a la Ley aprobada durante su ejecución suelen ser efectuados unilateralmente por el PEN, sin participación del Congreso.

Cogliandro (2013), concluye, “La delegación de facultades del Congreso en el PEN para modificar partidas del Presupuesto Nacional que originalmente le correspondían al Congreso, sumada a la ley de superpoderes, incrementó la concentración de poder en materia presupuestaria del PEN, quedando el PLN en una posición más debilitada” (p. 84).

Esta situación debe revertirse, señala García Belsunce (2006) haciendo referencia al Artículo 29 de la Constitución Nacional y expresa:

El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria. (p. 25)

### **3.3.4 Etapa de Control y Evaluación del Presupuesto**

En la etapa de control, en la mayoría de los países de América Latina el Congreso cumple un rol menor al que debería cumplir si utilizara todas sus facultades (Filc y Scartascini, 2006).

Makon (1999), expresa que, “La Ley 24.156 no otorga al Congreso de la Nación ningún plazo para expedirse sobre la cuenta de inversión y este vacío legal

atenta contra un oportuno examen de la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo Nacional” (p. 7).

Uña (2005), señala que, “El problema radica en que la AGN se abstiene de emitir opinión sobre los estados contables de la Cuenta de Inversión porque los mismos aún no están totalmente consolidados y no reflejan la situación patrimonial del Sector Público Nacional” (p 29).

En los procesos de registro existe una larga serie de omisiones y errores. Es así que, en gran parte del período, la AGN se abstuvo de opinar sobre la Cuenta de Inversión al no poder comprobar la veracidad de la información presentada por el Poder Ejecutivo (Despouy, 2014).

Asimismo, en los ejercicios correspondientes a 2011 y 2012, los informes sobre Cuenta de Inversión fueron aprobados solo por los auditores electos a propuesta del partido político gobernante, mientras que los auditores electos a propuesta de la oposición expresaron su disidencia en minoría manteniendo la abstención de opinión en el dictamen sobre Estados Contables (Despouy, 2014).

Es indudable que la AGN tiene entre sus activos la experiencia de haber analizado por más de 20 años la Cuenta de Inversión, entre 2003 y 2012 incremento la cantidad de horas asignadas al análisis de la cuenta de inversión.

No obstante, es inviable tanto desde el punto de vista de la cantidad de personal necesaria como de los tiempos de procesamiento de la información que la AGN asignara agentes a auditar cada uno de los Organismos. Por lo tanto, recurre a un método estadístico de muestreo que implica ir rotando de año a año los organismos auditados según criterios de riesgo preestablecidos para cada ejercicio fiscal (Despouy, 2014).

### **3.4 Aportes para la creación de una OPCN desde el ámbito Legislativo.**

En la República Argentina desde el 30 de noviembre del año 2000 al mes de abril de 2015, se han presentado 31 Proyectos de Ley para la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación.

No obstante, existen proyectos que son similares o idénticos debido a que muchos de ellos han perdido estado parlamentario y fueron presentados bajo otro número de

expediente o incluso otros legisladores que han acompañado un proyecto luego con mínimas modificaciones volvían a presentarlos, por lo que la cantidad de proyectos que se diferencian uno de otro significativamente, se reduce a trece proyectos.

El Proyecto de Ley 7688 (2000), expresa que no han existido debates profundos en materia presupuestaria, las discusiones han sido siempre limitadas por las urgencias. Es por ello que proponen cambiar la forma en que se analiza, debate, estudia, se sigue y se controla el presupuesto nacional, sosteniendo que el medio para lograrlo es dotar al Congreso de una oficina de control de la ley de presupuesto.

En el Proyecto de Ley 1764 (2002), se destaca la carencia de adecuada información por parte del Órgano Ejecutivo, en donde los parlamentarios deben ser capaces de conseguir información por sus esfuerzos individuales generalmente mediante grupos de interés que, como es lógico, suministran información conveniente. Asimismo, destacan la dificultad para obtener información por medios institucionales. Por ello proponen la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso.

El Proyecto de Ley 1641 (2003), señala que, muchos organismos internacionales están promoviendo o apoyando iniciativas tendientes a impulsar en los países en desarrollo una mayor transparencia en las acciones de gobierno. Reconoce que el rol del Poder Legislativo en la elaboración presupuestaria y control de lo ejecutado no refleja en los hechos las importantes atribuciones que le fija la Constitución Nacional.

Sostienen que 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 proponen la creación de una Oficina de presupuesto en el Congreso.

El Proyecto de Ley 1547 (2006), refiere al Foro social para la transparencia en donde en el año 2002, 250 organizaciones no gubernamentales consensuaron y sistematizaron una amplia gama de propuestas tendientes a promover la transparencia y el control ciudadano en los actos de gobierno llamadas "Leyes de Mayo". Dentro de las mismas, se impulsó la creación de una Oficina de Presupuesto.

El Proyecto de Ley 3953 (2009), busca fortalecer al Congreso de la Nación en sus atribuciones de sanción y control del Presupuesto de la Administración Pública Nacional, señalan que la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso viene a subsanar las

constantes y cada vez más acuciantes limitaciones que tiene el Poder Legislativo con respecto a atribuciones que le son propias.

El Proyecto de Ley 4467 (2009), señala que, en los últimos quince años, el Presupuesto Nacional se ha consolidado cada vez más como una herramienta fundamental para la asignación y administración de los recursos públicos. Pero este proceso de consolidación se realizó en mayor medida en el ámbito del Poder Ejecutivo, situación que genera un desequilibrio con el Poder Legislativo, considerando las posibilidades de revertir este panorama, proponen la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso, siendo este, un ámbito ideal para el desarrollo gradual de esas capacidades.

El Proyecto de Ley 1933 (2010), señala que, para que el Congreso Nacional pueda ejercer plenamente sus funciones de aprobación y control del presupuesto señalado en la Constitución Nacional, necesita fortalecer sus capacidades institucionales. En este sentido, proponen la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación, como una herramienta que contribuirá a cumplir con este mandato constitucional.

El Proyecto de Ley 2287 (2010), expresa que, el Poder Legislativo requiere 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. Es por ello que propone la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación.

El Proyecto de Ley 6013 (2010), señala el importante rol asignado por la Constitución al Poder Legislativo durante el proceso presupuestario en las etapas de aprobación y control. Sin embargo, reconoce que en la práctica estas facultades conferidas no se logran desarrollar plenamente, ya que el Congreso no posee capacidad técnica para realizar una evaluación profunda y continua del proceso presupuestario. Por este motivo se propone la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso.

El Proyecto de Ley 1532 (2011), destaca 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 exceden largamente

las posibilidades individuales de los analistas, por lo que sostienen que sería de suma importancia contar con una Oficina de Presupuesto en el Congreso.

El Proyecto de Ley 5113 (2014), expresa que, el Presupuesto es una autorización del Congreso al Poder Ejecutivo Nacional de ejecutar un cierto nivel de gasto y endeudamiento. Sin embargo, identifican una serie de desvíos de los cuales señalan que sería fundamental el análisis y monitoreo por parte del Congreso, para ello, proponen la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso.

El Proyecto de Ley 5445 (2014), señala que, el rol del Congreso en el proceso presupuestario aparece cada vez más desdibujado y débil. A los fines de revertir este panorama surge la necesidad de construir capacidad institucional y técnica para mejorar la calidad de análisis y la transparencia en la información presupuestaria. Para ello, proponen la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso.

### **3.5 Aportes para la creación de una OPCN desde el ámbito Académico y otros Organismos**

A fines de 2004, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), obtuvo financiamiento del Global Opportunities Fund del Foreign and Commonwealth Office de Gran Bretaña para promover la generación de propuestas que refuercen las instituciones presupuestarias. En este ámbito, Abuelafia et al. (2006b), presentaron un documento para crear la Oficina de presupuesto del Congreso de la Nación Argentina.

Makon (1999), analiza el rol del Congreso en el proceso presupuestario y señala la cada vez mayor complejidad técnica del sistema presupuestario y la cada vez mayor intervención del Congreso Nacional en dicho proceso, aconsejando, la creación de una Oficina Técnica en el ámbito Legislativo.

Stein et al. (1999), identifican aquellos aspectos del proceso presupuestario, que por una inadecuada definición de los procedimientos y/o falta de transparencia, atentan contra los objetivos de estabilización de las cuentas públicas, entre los procesos identificados encuentran que el Congreso no está cumpliendo con el rol fundamental que le asigna la Constitución y recomiendan, la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso (OPC), en el espíritu del Congressional Budget Office en Estados Unidos, que permitiría

una mayor eficiencia del proceso de elaboración y el de control, al generar capacidad técnica efectiva al Parlamento.

Makon (2005), en un documento que tiene como objetivo presentar algunas propuestas referidas a la necesidad de fortalecer metodológicamente las etapas del proceso presupuestario, aconseja la creación de una oficina técnica de presupuesto en el Congreso, basado en los antecedentes de proyectos elaborados tanto a nivel del propio Poder Legislativo, como de ONG que actuaría como unidad de análisis y asesoramiento de los legisladores en general y de la Comisión Mixta, en particular.

Abuefalia et al. (2006a), realizan un análisis sobre la economía política del proceso presupuestario en Argentina y entre las ideas de mejoras señalan que la creación de una Oficina del Presupuesto del Congreso, reduciría el costo para los legisladores de entender y participar en las decisiones presupuestarias y contribuiría a mejorar el proceso y a fortalecer el rol del Poder Legislativo.

Uña (2009), formula propuestas relacionadas con aspectos estructurales del presupuesto entre ellas propone, promover la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso, con el fin de fortalecer las capacidades institucionales del parlamento en temas presupuestarios.

Diaz Frers (2011), presenta 6 medidas de política fiscal entre las que se incluye el fortalecimiento del proceso presupuestario, para ello, propone crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso que aporte los insumos necesarios para enriquecer el rol del Poder Legislativo.

Despouy (2014), en el informe sectorial del presidente de la Auditoría General de la Nación sostiene que, el Congreso debe desarrollar capacidades de análisis ex ante para lo cual –en consonancia con propuestas legislativas– sería deseable crear una Oficina Permanente de Presupuesto del Congreso de la Nación (OPPCN), integrada por especialistas técnicos, que se ocupe de analizar la Ley de Presupuesto y de monitorear su ejecución periódicamente luego de aprobada.

Alonso (2005), en el informe anual de monitoreo de Poder Ciudadano, recomienda, la conformación de un cuerpo técnico presupuestario (Oficina Legislativa de Presupuesto) de asesoramiento, totalmente independiente y de carrera administrativa, para elaborar informes sobre la confección presupuestaria, capacitación y orientación a los legisladores.

La International Budget Partnership (IBP), colabora con la sociedad civil de todo el mundo en utilizar el análisis presupuestario y su promoción como una herramienta para mejorar la gobernabilidad eficaz.

La IBP, por medio del programa “Iniciativa de Presupuesto Abierto” promueve el acceso público a la información presupuestaria y la adopción de los sistemas presupuestarios responsables.

En el Año 2015, la IBP recomendó a la República Argentina, establecer una oficina de investigación del presupuesto especializada para la legislatura.

Santiso y Varea (2013) en un informe del Banco Interamericano de Desarrollo que busca fortalecer las capacidades presupuestarias de los parlamentos en América Latina, sostienen que, las Oficinas de Presupuesto ofrecen una alternativa para fortalecer las capacidades técnicas e institucionales de los Parlamentos para que estos puedan desempeñar sus responsabilidades fiscales de manera más efectiva y responsable.

Lienert (2010), en un informe del Fondo Monetario Internacional, sostiene que, la creación de una oficina parlamentaria de presupuesto puede ser útil para analizar las opciones de política presupuestaria, y de esa manera ampliar la capacidad del parlamento para evaluar los presupuestos presentados por el gobierno y proponer alternativas responsables.

Gazmurri Mujica (2012), describe y analiza, el desempeño de las oficinas de presupuesto del Congreso de Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela. Posteriormente recomienda las condiciones básicas para el funcionamiento de las OPCN. Las sintetiza en cinco: la necesidad de un sólido acuerdo institucional; la definición clara de cuáles son las funciones mínimas que la unidad debe realizar; estructura, dotación y sistemas de selección de personal que garanticen alta competencia técnica e independencia política; y una relación fluida con el Poder Ejecutivo y otros poderes públicos que permitan al Congreso contar con toda la información que requiera.

Santiso y Varea (2013), amplían los hallazgos de Gazmurri Mujica (2012).

Desde los distintos ámbitos estudiados (Académico, Legislativo, Organismos de Control, Organismos Internacionales), coinciden en señalar a la Oficina de Presupuesto del

Congreso de los Estados Unidos de América como una Oficina modelo de presupuesto en el ámbito Legislativo.

Bolívar (2003), detalla las misiones, organización, estructura, personal y productos de la Congressional Budget Office (CBO) de los Estados Unidos de América.

ASAP (1998), explica el proceso presupuestario congresional en los EEUU de América.

## **4. Metodología**

### **4.1 Tipo de estudio y diseño**

Se llevará a cabo un estudio explicativo realizando un análisis profundo sobre el presupuesto, buscando las principales debilidades que se manifiestan en el Congreso Nacional en relación a esta cuestión poniendo en evidencia la necesidad de una OPCN, para posteriormente explicar si están dadas o no las condiciones para su creación.

El diseño es no experimental, cumpliendo con cada uno de los objetivos específicos, pretendo llegar a un análisis profundo con el objeto de ofrecer información sobre las causas que desembocan en el tema estudiado.

### **4.2 Fuentes de datos/herramientas de recolección utilizadas/ herramientas de procesamiento de los datos**

Para cumplir el primer objetivo específico de, “Analizar las principales debilidades que se presentan en el Congreso Nacional en cada una de las etapas del proceso presupuestario”, se utilizarán distintas fuentes primarias (Libros, Revistas científicas, artículos, ponencias en congresos e informes y documentos oficiales).

A la par, de acuerdo a lo planteado en las fuentes primarias, se buscará por medio del análisis de contenido de las cuentas de inversión comprobar estas afirmaciones, a través del análisis cuantitativo. El informe de modificaciones presupuestarias, por ejemplo, debería poner en evidencia que a pesar de ser gastos de la Administración Nacional no todos fueron aprobados por el Congreso.

Para “Indagar y comparar las propuestas desde el Poder Legislativo en cuanto a la creación de una OPCN en la República Argentina”, a partir de un análisis cuantitativo y cualitativo con una de las herramientas fundamentales, como es la matriz de datos, se buscará dar orden a la cantidad de proyectos presentados (unidad de análisis), para el análisis se utilizará el software Atlas/ti, con el cual, se pretende asignar un código a cada una de las variables, señalar este código en cada uno de los proyectos y posteriormente volcar los resultados a la matriz de datos, para mostrar los distintos resultados.

Por último, para “Analizar si están dadas las condiciones para la constitución e institucionalización de una OPCN en la República Argentina”, se intentará poner de manifiesto las cinco condiciones básicas para el funcionamiento de las OPCN identificadas por Gazmurri Mujica (2012).

El software Atlas/Ti será utilizado como herramienta para el procesamiento de datos cualitativos y para los datos cuantitativos se utilizará el software Microsoft Excel.

#### **4.3 Universo, muestra y unidad de análisis/variables/ejes temáticos relevantes, indicadores**

La muestra elegida para el análisis de los datos cuantitativos fue de un periodo de 10 años que abarca los años 2004 al 2014, principalmente porque se tiene acceso a las cuentas de inversión y presupuestos consolidados del SPN, asimismo, considero que este periodo pone en evidencia las debilidades que presenta el Poder Legislativo.

En el caso de los proyectos presentados desde el Poder Legislativo (unidad de análisis), se tomaron los 31 proyectos presentados que abarca el periodo 2000 – 2015 y buscaban entre otros objetivos dar solución a las debilidades mencionadas.

## **5. Hallazgos/desarrollo**

### **5.1 Capítulo 1. Principales debilidades que se presentan en el Ámbito Legislativo en cada una de las etapas del proceso presupuestario**

A lo largo de este capítulo se presentarán los hallazgos que dan cuenta de las Principales debilidades que se presentan en el Congreso Nacional en materia presupuestaria.

Antes de introducirnos en una de las debilidades que se presentan en el ámbito legislativo, se describirán los gastos de la Administración Nacional que “aprobó” el Congreso de la Nación Argentina.

Para esto, hay que destacar que, en el proceso de presupuestario, las entidades públicas ejecutan una gran cantidad de operaciones contenidas en los diferentes programas para cumplir sus funciones. Esto conlleva a que las cuentas presupuestarias deben presentarse de tal forma que faciliten la contabilidad gubernamental.

Guerrero Amparán y Valdes Palacios (2001) señalan que, se hace necesario adoptar un sistema de clasificaciones que ayude a ordenar todo el conjunto de información requerida de manera uniforme y presente, de acuerdo a diversos criterios, los ingresos y gastos del gobierno.

Estos autores, plantean la clasificación del gasto y buscan responder a las preguntas ¿quién gasta?, ¿en qué se gasta? y ¿para qué se gasta?, respectivamente.

#### **Acerca de quién gasta en la Administración Pública Nacional**

La siguiente figura (Figura 1), muestra los gastos devengados por las instituciones de la Administración Pública Nacional en el periodo 2004 – 2014, debe considerarse que el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva comenzó a funcionar en el año 2008, el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca a partir del año 2010 y el Ministerio de Seguridad y Turismo a partir del año 2011.



Figura 1: ¿Quién gasta en la Administración Pública Nacional?

Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

### **Acerca de en qué se gasta en la Administración Pública Nacional**

En la siguiente figura (Figura 2) se evidencia la distribución de gastos en la Administración Pública a nivel nacional, distinguiéndose entre el total de gastos de capital y el total de gastos corrientes.

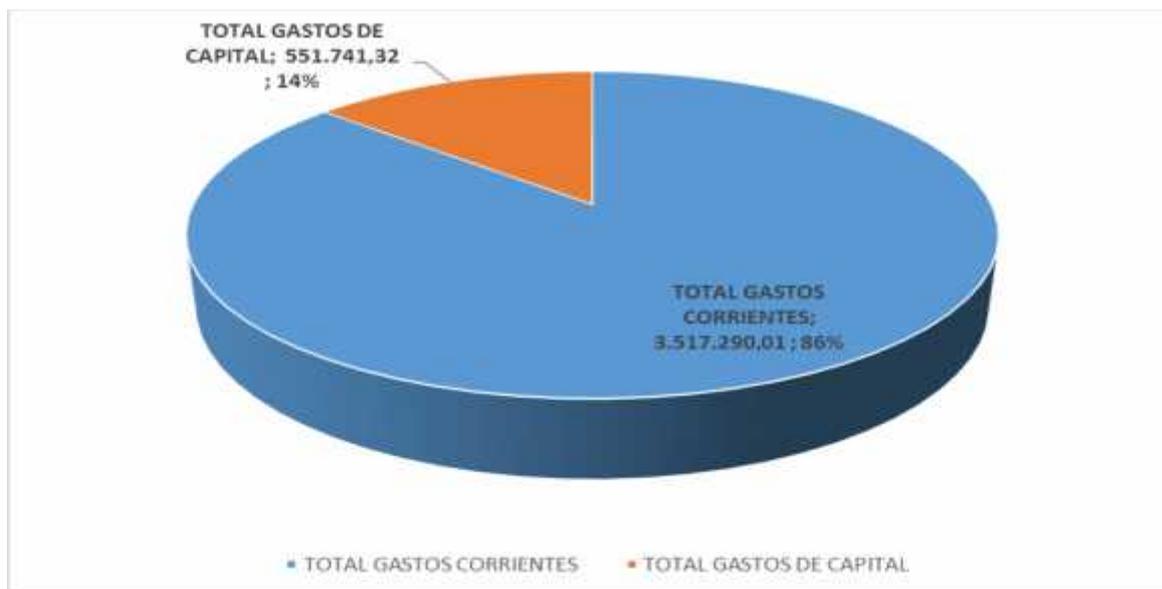


Figura 2: ¿En qué se gasta en la Administración Pública Nacional?, Gastos de Capital – Gastos Corrientes.  
 Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

La Figura 3, muestra los gastos devengados por objeto del gasto de la Administración Pública Nacional en el periodo 2004 – 2014, las transferencias son al sector privado, a las instituciones de la Administración Nacional, las Universidades Nacionales, a otras entidades del Sector Público Nacional, a instituciones provinciales y municipales y al exterior.

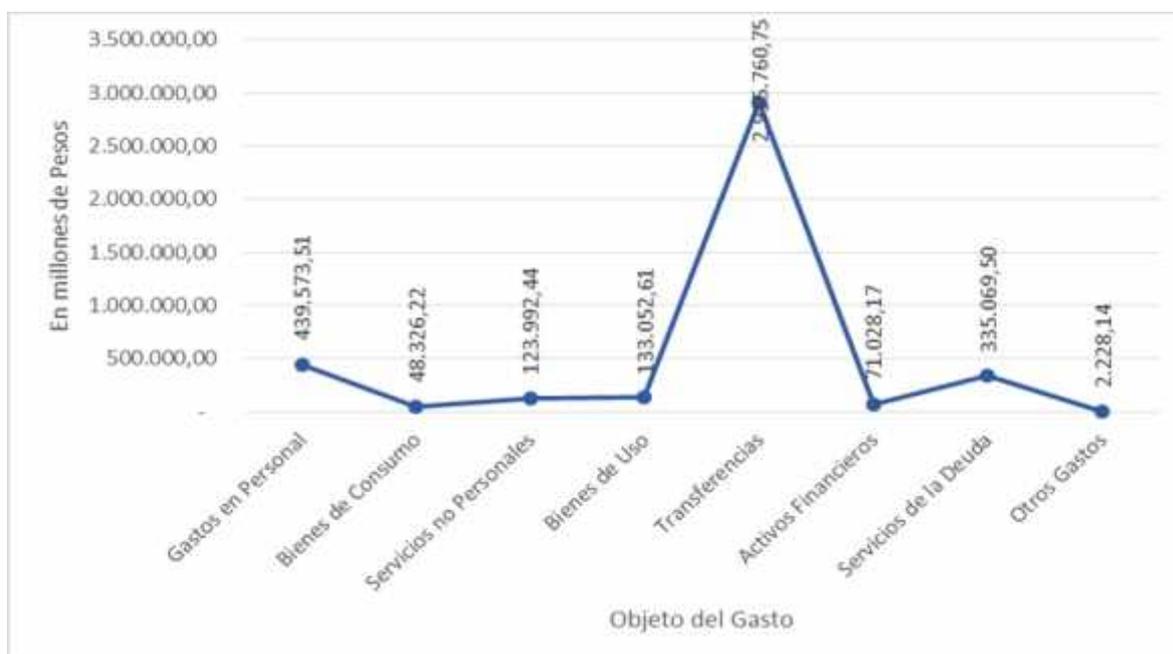


Figura 3: ¿En qué se gasta en la Administración Pública Nacional?, por Objeto del Gasto.  
 Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

## Acerca de para qué se gasta en la Administración Pública Nacional

Por último, en este apartado se acompaña el detalle de las finalidades de los gastos que afronta la Administración Pública Nacional, donde priman los servicios sociales. Muy por detrás se ubican los servicios económicos. Y, ya en muy menor medida, la deuda pública, seguida por la Administración gubernamental y los servicios de defensa y seguridades último lugar, tal como puede observarse en las figuras 4 y 5.



Figura 4: ¿Para qué se gasta en la Administración Pública Nacional?

Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

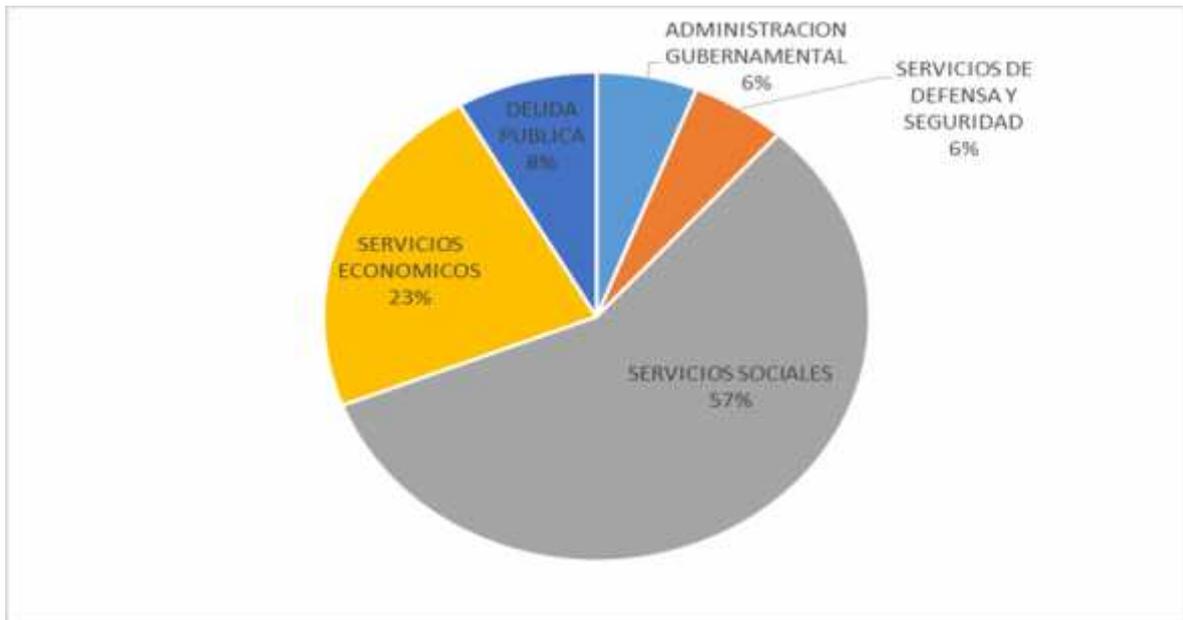


Figura 5: ¿Para qué se gasta en la Administración Pública Nacional?

Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

### 5.1.1 El Congreso no aprueba el total de los Recursos y Gastos del Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional

Ahora bien, hasta aquí se describieron los gastos que aprobó el Congreso y es aquí donde se presenta una de las debilidades detectadas, ya que, los recursos y los gastos de las Empresas Publicas, otros entes y fondos fiduciarios están incluidos dentro del Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional que anualmente elabora la ONP pero no es aprobado por el Congreso de acuerdo a la LAF Art 55 es remitido solo para conocimiento del Congreso, los recursos y gastos del Sector Público Financiero están fuera del SPN y del sistema de administración financiera.

Esto atenta contra el principio presupuestario de Universalidad. Este principio establece que el presupuesto debe contener los gastos y recursos públicos considerados en forma separada y por su totalidad.

En el periodo 2004 – 2014 el Congreso Nacional no aprobó los **presupuestos de recursos** correspondientes a los Fondos Fiduciarios, Empresas Publicas y Otros Entes, como se demuestra en la Tabla 1 y Figura 6, que en promedio ascienden a 339.004,73 millones de pesos lo que representa un 9,17 % de los recursos del Sector Público Nacional no Financiero.

Tabla 1. Presupuesto Consolidado de Recursos del Sector Público Nacional no Financiero (Periodo 2004-2014).

<b>Año</b>	<b>Administración Nacional</b>	<b>Fondos Fiduciarios, Empresas Publicas y Otros Entes</b>	<b>Importe en millones de Pesos</b>
<b>2014</b>	92,00%	8,00%	933.451,60
<b>2013</b>	91,50%	8,50%	686.394,40
<b>2012</b>	91,60%	8,40%	551.702,00
<b>2011</b>	91,30%	8,70%	408.272,60
<b>2010</b>	91,20%	8,80%	297.930,40
<b>2009</b>	91,20%	8,80%	264.553,50
<b>2008</b>	90,50%	9,50%	185.747,00
<b>2007</b>	90,00%	10,00%	132.273,80
<b>2006</b>	90,70%	9,30%	110.256,40
<b>2005</b>	90,20%	9,80%	90.035,40
<b>2004</b>	88,90%	11,10%	68.434,90

*Nota.* Fuente: Elaboración propia en base a los presupuestos consolidados del Sector Público publicados en la Dirección Web de la Oficina nacional de Presupuesto - <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>

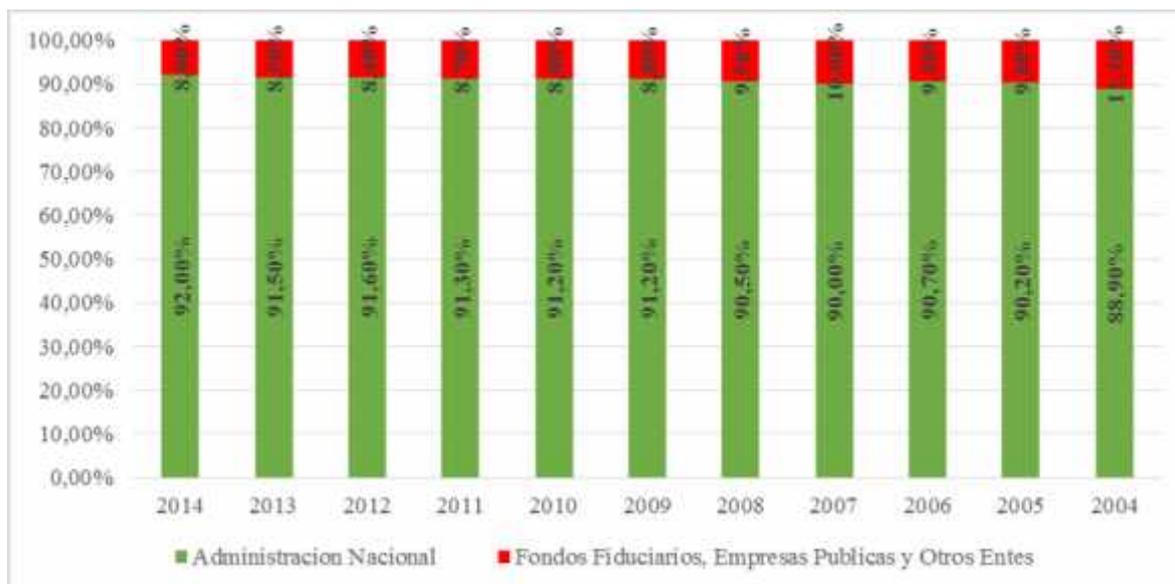


Figura 6: Presupuesto Consolidado de Recursos del Sector Público Nacional no Financiero.

Fuente: Elaboración propia en base a los presupuestos consolidados del Sector Público publicados en la Dirección Web de la Oficina nacional de Presupuesto - <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>

En el periodo 2004 – 2014 el Congreso Nacional no aprobó los **presupuestos de gastos** correspondientes a los Fondos Fiduciarios, Empresas Publicas y Otros Entes, como lo demuestran la Tabla 2 y Figura 7, que en promedio ascienden a 335.123,47 millones de pesos lo que representa un 14,54 % de los gastos del Sector Público Nacional no Financiero.

Tabla 2. Presupuesto Consolidado de Gastos del Sector Público Nacional no Financiero (Periodo 2004-2014).

<b>Año</b>	<b>Administración Nacional</b>	<b>Fondos Fiduciarios, Empresas Publicas y Otros Entes</b>	<b>Importe en millones de Pesos</b>
<b>2014</b>	83,00%	17,00%	929.157,60
<b>2013</b>	83,00%	17,00%	684.682,10
<b>2012</b>	83,70%	16,30%	546.839,90
<b>2011</b>	82,90%	17,10%	416.701,80
<b>2010</b>	85,10%	14,90%	297.807,80
<b>2009</b>	84,20%	15,80%	254.419,90
<b>2008</b>	86,60%	13,40%	177.510,30
<b>2007</b>	85,50%	14,50%	125.788,30
<b>2006</b>	88,70%	11,30%	102.750,50
<b>2005</b>	88,60%	11,40%	85.364,50
<b>2004</b>	88,80%	11,20%	65.335,50

*Nota.* Fuente: Elaboración propia en base a los presupuestos consolidados del Sector Público publicados en la Dirección Web de la Oficina nacional de Presupuesto - <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>

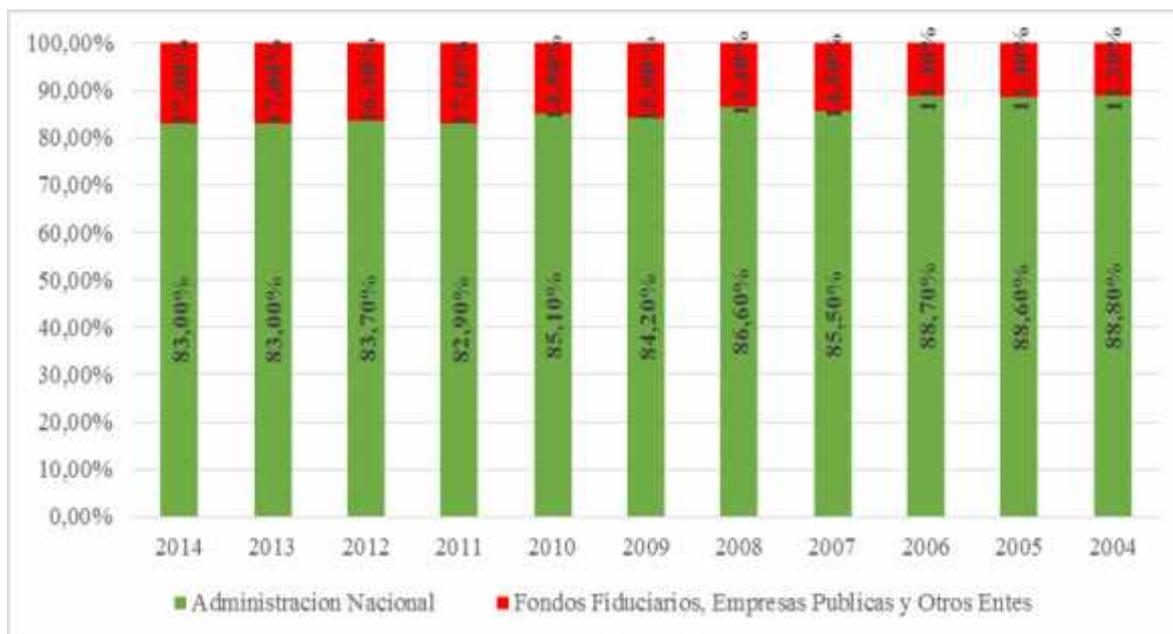


Figura 7: Presupuesto Consolidado de Gastos del Sector Público Nacional no Financiero.

Fuente: Elaboración propia en base a los presupuestos consolidados del Sector Público publicados en la Dirección Web de la Oficina nacional de Presupuesto - <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/>

### 5.1.2 Tendencia a la Subestimación/Sobreestimación de Recursos

La formulación del presupuesto presenta una serie de falencias que condicionan su grado de confiabilidad y precisión, tales como la tendencia a la sobreestimación y subestimación de las variables macroeconómicas sobre las cuales es elaborado el Presupuesto Nacional, a partir de los cual pueden determinarse de modo impreciso los recursos y los gastos proyectados, tal como se ha señalado en el marco teórico.

Los planteos presentados por Uña (2005), Abuelafia et al. (2006a) y Abuefalia et al. (2006b) ponen de manifiesto que uno de los aspectos vinculados con la calidad del presupuesto tiene que ver con la estimación que se hace de las variables macroeconómicas. En la primera instancia de formulación del presupuesto se ve involucrado el desarrollo de proyecciones macroeconómicas y de recaudación, que deberían actuar como un límite al gasto y contribuir a la sostenibilidad fiscal.

No obstante, en la práctica las proyecciones macroeconómicas elaboradas por la Secretaría de Política Económica y por la Secretaría de Hacienda fueron sistemáticamente utilizadas de forma estratégica.

Tal como muestra la Tabla 3 y Figura 8, entre 2004 y 2014 hubo una sistemática subestimación de los ingresos por parte del gobierno nacional.

Tabla 3. Recursos Estimados Vs Recursos Recaudados (Periodo 2004-2014).

<b>Ejercicio Financiero</b>	<b>Recursos Estimados</b>	<b>Recursos Recaudados</b>
2004	62.014	73.089
2005	82.106	88.879
2006	101.162	112.567
2007	120.392	147.465
2008	169.463	200.099
2009	242.949	240.485
2010	273.751	327.154
2011	374.549	407.335
2012	506.576	512.761
2013	629.217	665.877
2014	860.412	944.178

*Nota.* Los importes están expresados en millones de pesos. Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

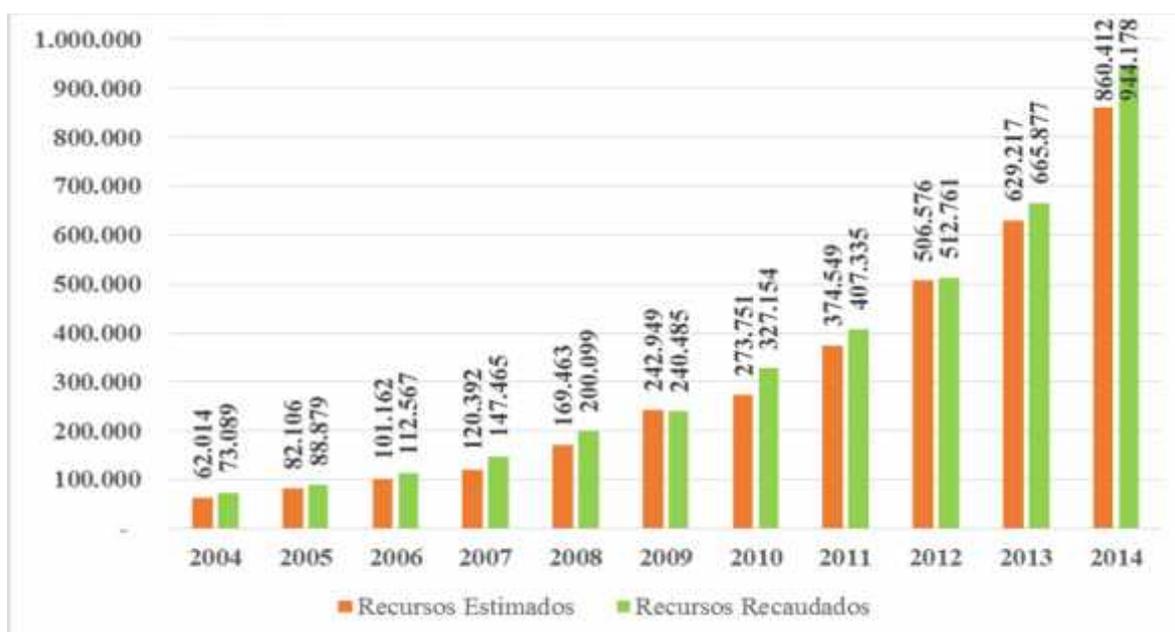


Figura 8: Recursos Estimados Vs Recursos Recaudados (Periodo 2004-2014).

Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

Las importantes diferencias entre las estimaciones y los montos recaudados, sumado a las amplias facultades del Poder Ejecutivo para realizar modificaciones a la Ley de Presupuesto aprobada originalmente, generan mecanismos que permiten mayor discrecionalidad sobre la asignación efectiva de los recursos públicos por parte del Poder

Ejecutivo. Las facultades delegadas al Jefe de Gabinete de Ministros, en conjunto con la utilización de Decretos de Necesidad y Urgencia por parte del Ejecutivo, permiten asignar los mayores recursos sin la participación del Congreso.

La estrategia utilizada por el Poder Ejecutivo desde 2004 hasta 2008 ha sido la sucesiva subestimación del crecimiento económico y de la inflación, con la consecuente subestimación de recursos. Esto posibilitó que los recursos excedentes se pudieran asignar por parte del Poder Ejecutivo Nacional sin intervención parlamentaria.

En el año 2009 esta situación fue distinta como consecuencia de la crisis internacional en el 2010 nuevamente se produjo una mayor masa de recursos tributarios con respecto a los estimados inicialmente, esta situación puede observarse en la Figura 9.

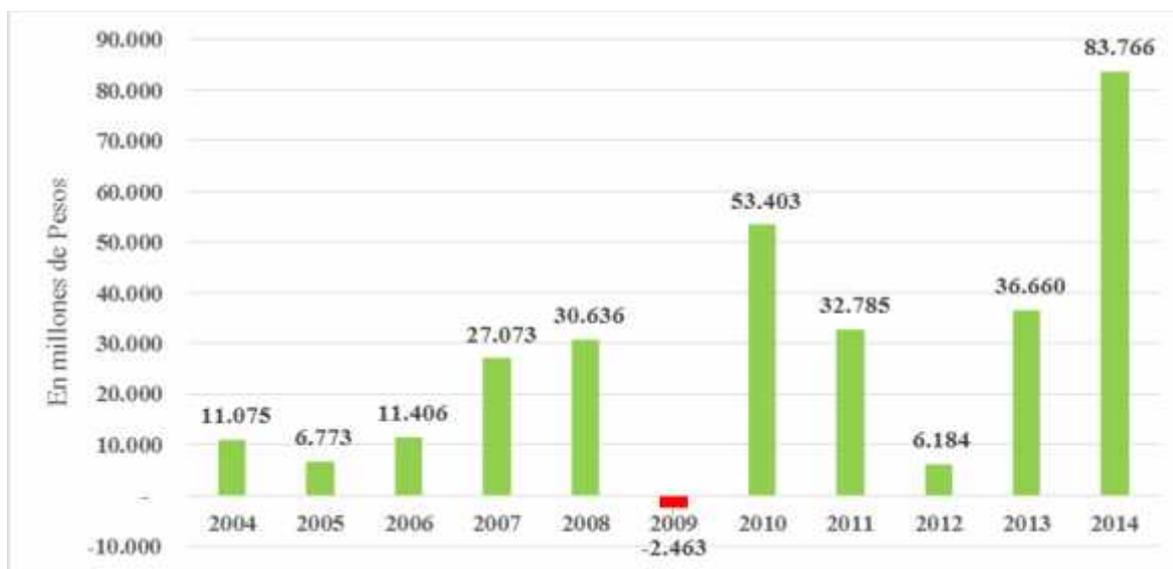


Figura 9: Recursos Excedentes (Periodo 2004-2014).

Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

Es pertinente aclarar, que por ejemplo en el periodo 1995 – 1999 el Poder Ejecutivo tendía a sobreestimar el presupuesto. De este modo, tanto conveniencias políticas como incentivos económicos promovieron una sistemática sobreestimación del crecimiento y de los recursos.

Tabla 4. Recursos Estimados Vs Recursos Recaudados (Periodo 1995 - 1999).

<b>Ejercicio Financiero</b>	<b>Recursos Estimados</b>	<b>Recursos Recaudados</b>
<b>1995</b>	42.980	37.815
<b>1996</b>	41.169	35.882
<b>1997</b>	41.732	40.264

<b>1998</b>	45.213	41.216
<b>1999</b>	45.703	40.389

*Nota.* Los importes están expresados en millones de pesos. Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

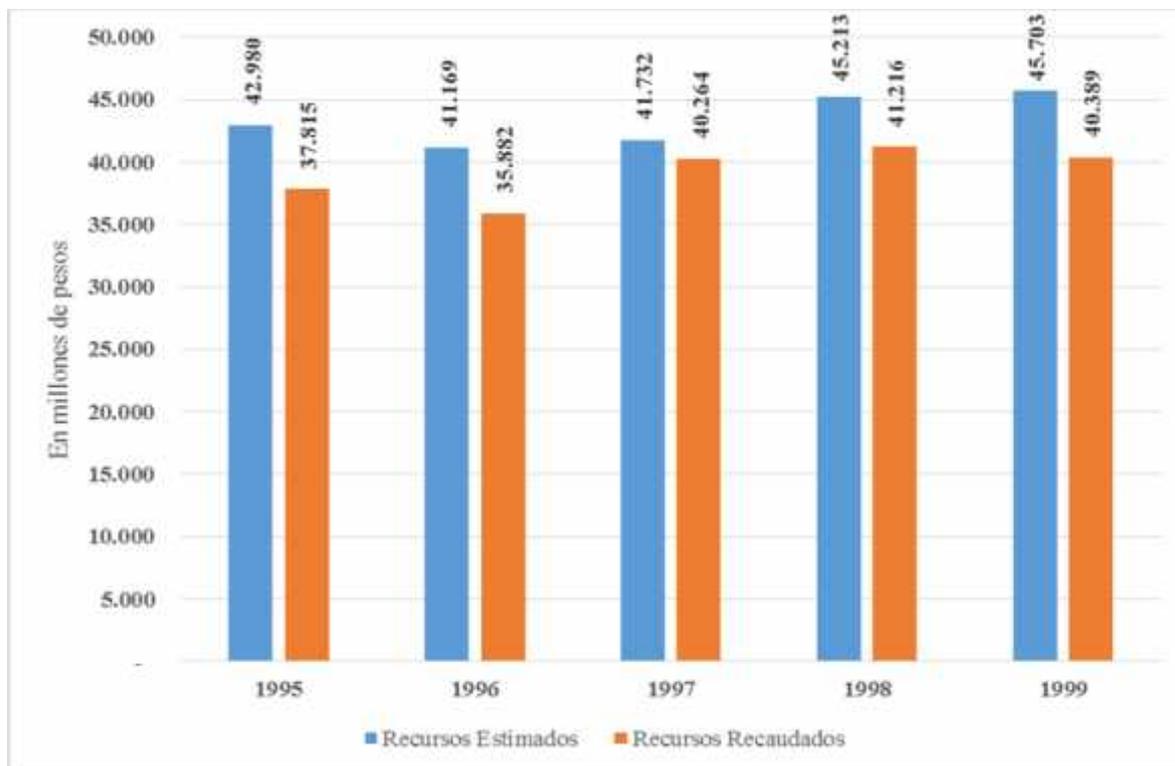


Figura 10: Recursos Estimados Vs Recursos Recaudados (Periodo 1995 - 1999).

Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

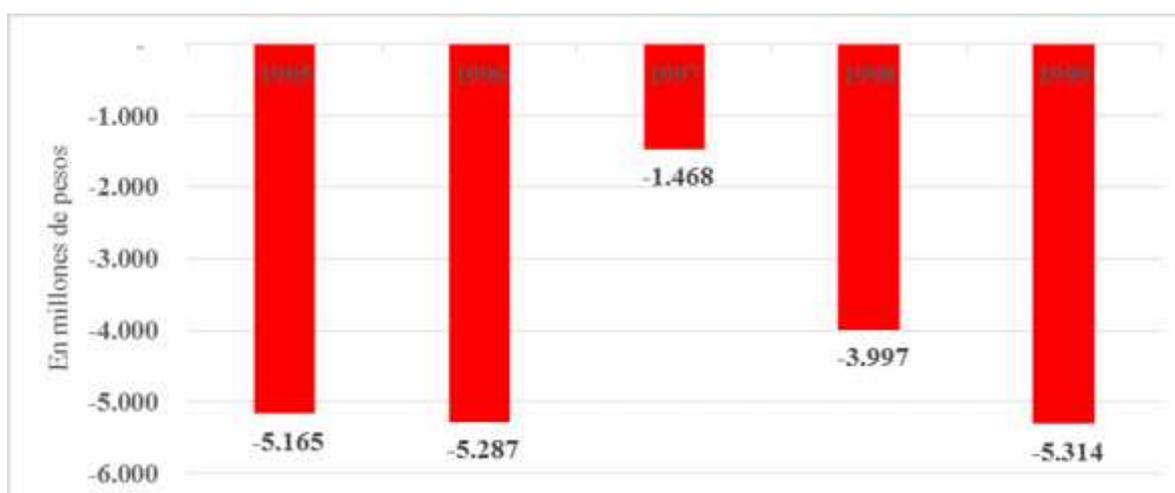


Figura 11: Recursos Subestimados (Periodo 1995 - 1999).

Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

Concretamente se están produciendo proyecciones macroeconómicas de ingresos de una baja calidad.

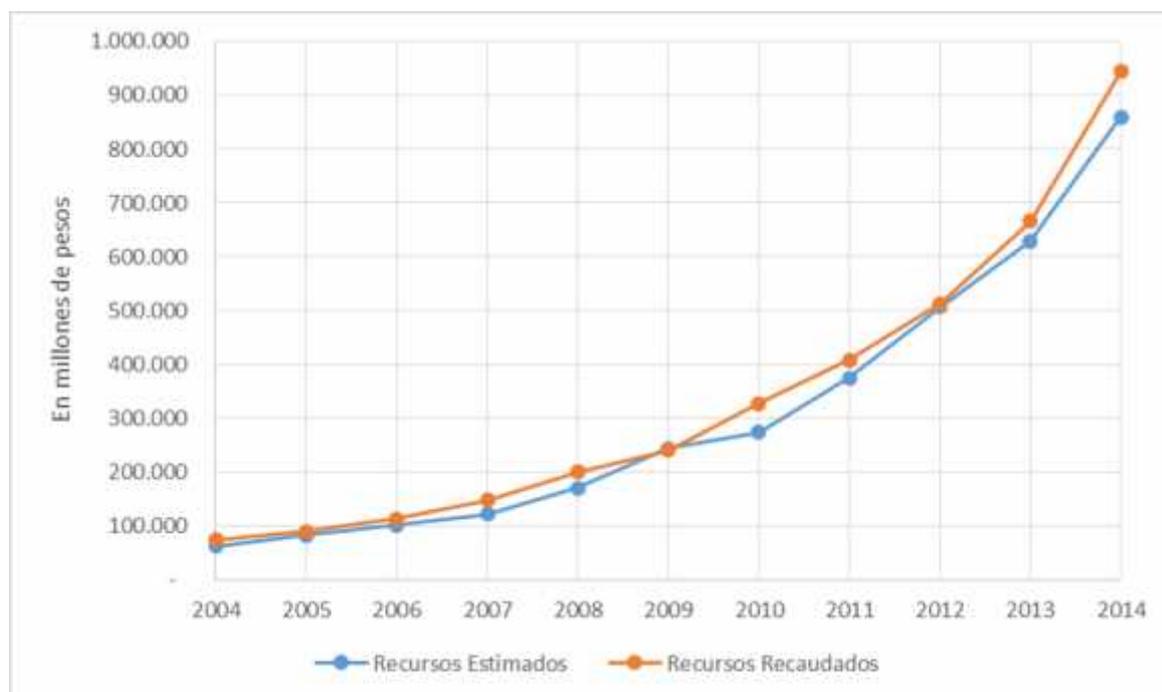


Figura 12: Calidad de las proyecciones macroeconómicas de Recursos de la APN (Periodo 2004 - 2014).

Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

Con relación al criterio a seguir con respecto a las proyecciones de ingresos tributarios, la experiencia indica que durante la ejecución del presupuesto es preferible que los recursos percibidos superen a los presupuestados que a la inversa.

Incluir un artículo en el Proyecto de Ley de Presupuesto que disponga una distribución ex ante de hasta un determinado monto de gastos para programas no cubiertos suficientemente en las asignaciones crediticias del proyecto, el cual se haría efectivo si se verifica el excedente de ingresos. De este modo, el Congreso participaría en una asignación contingente de gastos, con lo cual no se daría pie al reclamo que sostiene que el Poder Ejecutivo se reserva una parte de los ingresos para distribuirlos posteriormente en forma discrecional usando el mecanismo del Decreto de Necesidad y Urgencia.

### 5.1.3 Modificaciones presupuestarias no aprobadas por el Congreso

Entre 2003 y 2012, la diferencia promedio entre el crédito inicial aprobado por el Congreso y el efectivamente gastado fue de casi 20 %, con un pico en 2007, cuando el Presupuesto ejecutado se distanció 31 % con respecto al aprobado (Despouy, 2014).

La Tabla 5, muestra el crédito aprobado por el Congreso Nacional y las modificaciones presupuestarias introducidas por el Poder Ejecutivo y cuál es el porcentaje que representan en relación al crédito aprobado.

En el periodo 2004 – 2014, las modificaciones presupuestarias que, en su mayoría no pasan por el Congreso Nacional, representan un total de 844.958,01 millones de pesos en promedio un 25 % del presupuesto de la Administración Publica Nacional.

Tabla 5. Modificaciones presupuestarias (Periodo 2004 – 2014).

<b>Año</b>	<b>Crédito Aprobado</b>	<b>Crédito Aprobado + Modificaciones</b>	<b>Modificaciones</b>	<b>Porcentaje del Crédito Aprobado</b>
<b>2.004</b>	59.712,04	69.222,72	9.510,68	16%
<b>2.005</b>	77.530,82	91.823,78	14.292,96	18%
<b>2.006</b>	93.722,41	110.369,28	16.646,87	18%
<b>2.007</b>	113.221,37	148.298,79	35.077,43	31%
<b>2.008</b>	161.486,46	205.735,42	44.248,96	27%
<b>2.009</b>	233.839,71	264.410,25	30.570,54	13%
<b>2.010</b>	275.779,42	341.743,60	65.964,18	24%
<b>2.011</b>	380.416,53	468.991,38	88.574,84	23%
<b>2.012</b>	505.129,95	588.586,68	83.456,73	17%
<b>2.013</b>	628.712,72	780.149,78	151.437,07	24%
<b>2.014</b>	859.581,68	1.164.759,43	305.177,75	36%
<b>Total</b>	<b>3.389.133,13</b>	<b>4.234.091,14</b>	<b>844.958,01</b>	<b>25%</b>

Nota. Los importes están expresados en millones de pesos.

Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

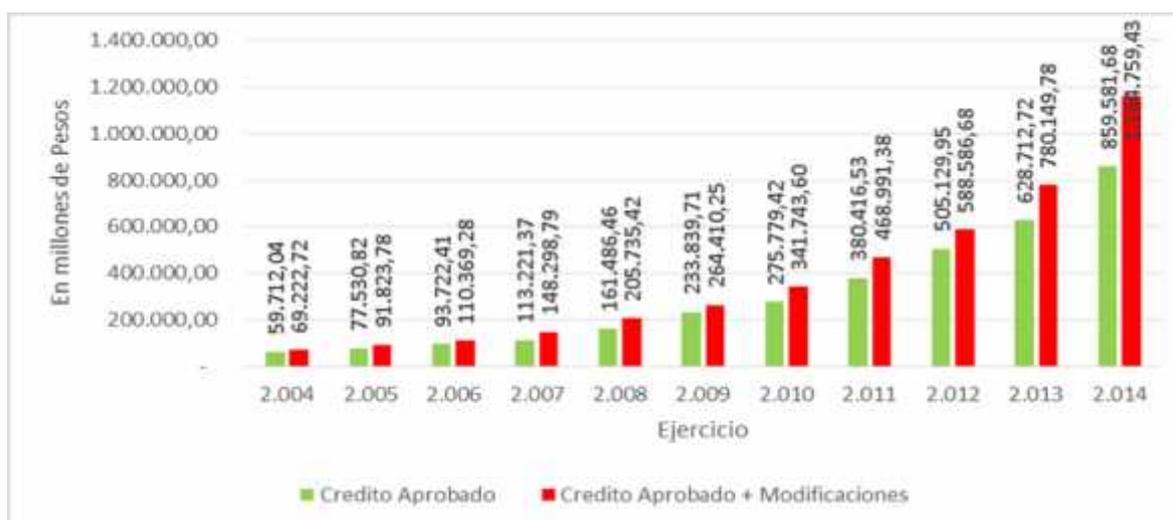


Figura 13: Modificaciones presupuestarias (Periodo 2004 – 2014).

Fuente: Elaboración propia en base a las cuentas de inversión publicadas en la Dirección Web de la Contaduría General de la Nación - <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>

Para solucionar esta debilidad que presenta el Congreso Nacional podría crearse una Comisión Mixta de Presupuesto, a la cual se le asigne las facultades de aprobación de las modificaciones presupuestarias, lo que significa que no tendrían tratamiento en plenario de cada Cámara.

De esta forma el Congreso podrá cumplir con sus atribuciones, pero sin entorpecer las acciones del Poder Ejecutivo.

Lo que no puede darse es la situación planteada por Despouy (2014), donde expresa que, “Las modificaciones al Presupuesto durante su ejecución no son instrumentadas por el Congreso –salvo rara excepción–, sino por el Poder Ejecutivo, principalmente a través de decretos y decisiones administrativas.”.

#### **5.1.4 Tiempo de consideración de proyecto de presupuesto**

Teniendo en cuenta lo abordado en el marco teórico y expresado por Alonso (2005), donde el Congreso tiene menos de seis semanas y lo expresado por el FMI (2007), donde como mínimo debería tenerse dos meses, el Congreso Argentino no dispone del tiempo mínimo para el tratamiento del proyecto de Ley de Presupuesto.

Una posible solución a este problema lo efectuaron Stein, Radics, Blejer y Sallustro (1999), ellos plantean: por un lado, las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras deben recibir los anteproyectos de las Unidades Ejecutoras al mismo tiempo que la ONP. Revalorizar el informe de avance, estipulando que debería contener la definición de las prioridades estratégicas para el próximo presupuesto, las intenciones fiscales de corto plazo, y los objetivos de largo plazo. Finalmente, debe considerarse la propuesta de crear una Comisión de Presupuesto Bicameral, que agilice el tratamiento en ambas cámaras y permita mayor discusión en el recinto.

#### **5.1.5 Ausencia del seguimiento trimestral**

Entre uno de los principales informes de la IBP están los “Informes entregados durante el año”, de acuerdo con la IBP, la Argentina cumple, aunque con información parcial en la presentación de este informe a través del sitio web de la Oficina Nacional de Presupuesto.

El Poder Ejecutivo, debería adoptar la disciplina de presentar al Congreso en forma trimestral y dentro de los treinta (30) días de vencido el trimestre respectivo, estados demostrativos de la ejecución del presupuesto general de la administración nacional, siguiendo las clasificaciones y niveles de autorizaciones incluidos en la ley de presupuesto, exponiendo los créditos originales y sus modificaciones, explicitando la motivación de los desvíos y los avances logrados como lo establece la Ley 24.629 en su Artículo 2.

¿Por qué son importantes estos informes?

Según el IBP proveen una imagen de los efectos del presupuesto durante el año fiscal. Permiten comparaciones con las cifras del Presupuesto Aprobado y así facilitan los ajustes.

Los Informes Entregados Durante el Año deben mostrar avances en la implementación del presupuesto (OCDE, 2002).

¿Qué información deben incluir estos documentos?

- ) Las cifras de ingresos y gastos para cada mes y año hasta la fecha de publicación.
- ) Una comparación con las cantidades proyectadas de ingresos y gastos mensuales para el mismo período. Cualquier ajuste a la proyección original durante el año debe mostrarse separadamente.
- ) Un comentario breve debe acompañar los datos numéricos. Si ocurre una divergencia significativa entre las cantidades reales y proyectadas, debe proveerse una explicación.
- ) Los gastos deben clasificarse por unidades administrativas mayores (por ejemplo, ministerios, secretarías y agencias). También debe presentarse información suplementaria que clasifique los gastos en categorías económicas y funcionales.

¿Cuándo debe publicarse este documento?

Según el Fondo Monetario Internacional (2007), deberán publicarse actualizaciones con una frecuencia por lo menos trimestral.

#### **5.1.6 Aprobación de las cuentas de inversión**

En Argentina, la regla formal indica que el Congreso aprueba cada año la cuenta de inversión, donde anualmente se justifica lo gastado el año anterior. Sin embargo, la práctica usual ha sido que la cuenta de inversión nunca sea aprobada a tiempo. A veces se aprueba hasta tres o cuatro años más tarde, con lo cual lo que se aprende en el proceso no resulta útil como feedback para el período siguiente.

Tabla 6. Aprobación de las Cuentas de Inversión del periodo 1999 – 2012.

<b>AÑO</b>	<b>LEY N°</b>	<b>FECHA</b>	<b>TRATAMIENTO</b>
<b>1999</b>	26.328	26/12/2007	Aprobadas
<b>2000</b>			
<b>2001</b>			
<b>2002</b>			
<b>2003</b>			
<b>2004</b>			
<b>2005</b>	26.830	28/11/2012	Aprobadas
<b>2006</b>			
<b>2007</b>	26.789	14/11/2012	Aprobadas
<b>2008</b>			
<b>2009</b>	27.121	28/01/2015	Aprobadas
<b>2010</b>			
<b>2011</b>	27.144	02/07/2015	Aprobada
<b>2012</b>	27.175	23/10/2015	Aprobada
<b>2013</b>	27.180	26/10/2015	Aprobada

*Nota.* Fuente: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/default1.htm>

## 5.2 Capítulo 2. La Congressional Budget Office (CBO)

A partir de los hallazgos respecto del funcionamiento de la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos de América, se acompañan a continuación las características más relevantes que se han logrado identificar.

Durante la última mitad del siglo pasado, el Congreso ha sido testigo de una sostenida erosión de su control sobre el presupuesto. En contraste, hemos presenciado un constante incremento de la influencia del Ejecutivo sobre el presupuesto y las políticas fiscales. La Ley de Control de Bloque y Presupuesto del Congreso de 1974, nos dará los medios para revertir esa erosión. (...) Requiere la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) como un organismo del Congreso. La CBO (...) proporcionará al Congreso la clase de información y análisis que necesita para trabajar en pie de igualdad con el Poder Ejecutivo. (Senador Edmund Muskie, 21 de junio de 1974)

En los Estados Unidos de América los estados son independientes del Gobierno Federal. Ambos tienen sus propios sistemas impositivos, de recaudación y de gastos, por lo tanto, estos sistemas difieren entre el Gobierno Federal y los estados e incluso entre distintos estados.

### 5.2.1 Responsabilidades de financiamiento

Los gobiernos locales son entes establecidos por leyes promulgadas por los gobiernos estatales.

Tabla 7. Responsabilidad de Financiamiento del Gobierno Federal y Estatal.

<i>Gobierno Federal</i>	<i>Gobiernos Estatales (Estados)</i>
Defensa Nacional	Educación
Relaciones Exteriores	Seguridad Civil
Servicio de Correo	Salud Pública
Programas espaciales, de veteranos, de agricultura, seguro social, vejez y desempleo	Hospitales Públicos

Fuente: elaboración propia

Asimismo, comparten la responsabilidad de financiación de muchas otras áreas, tales como Programas de medicina y cuidados médicos, transporte, capacitación laboral, entre otras.

Alrededor del 90 % de los aportes financieros del Gobierno Federal a los Estados y gobiernos locales son utilizados para actividades designadas por el Gobierno Federal (por ejemplo: Construcción de rutas).

**5.2.2 Fases del proceso presupuestario en los EE.UU.**

En 1921 se creó la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) en el Poder Ejecutivo con la responsabilidad de elaborar el presupuesto anual.

El proceso presupuestario en los Estados Unidos puede delinarse del siguiente modo:

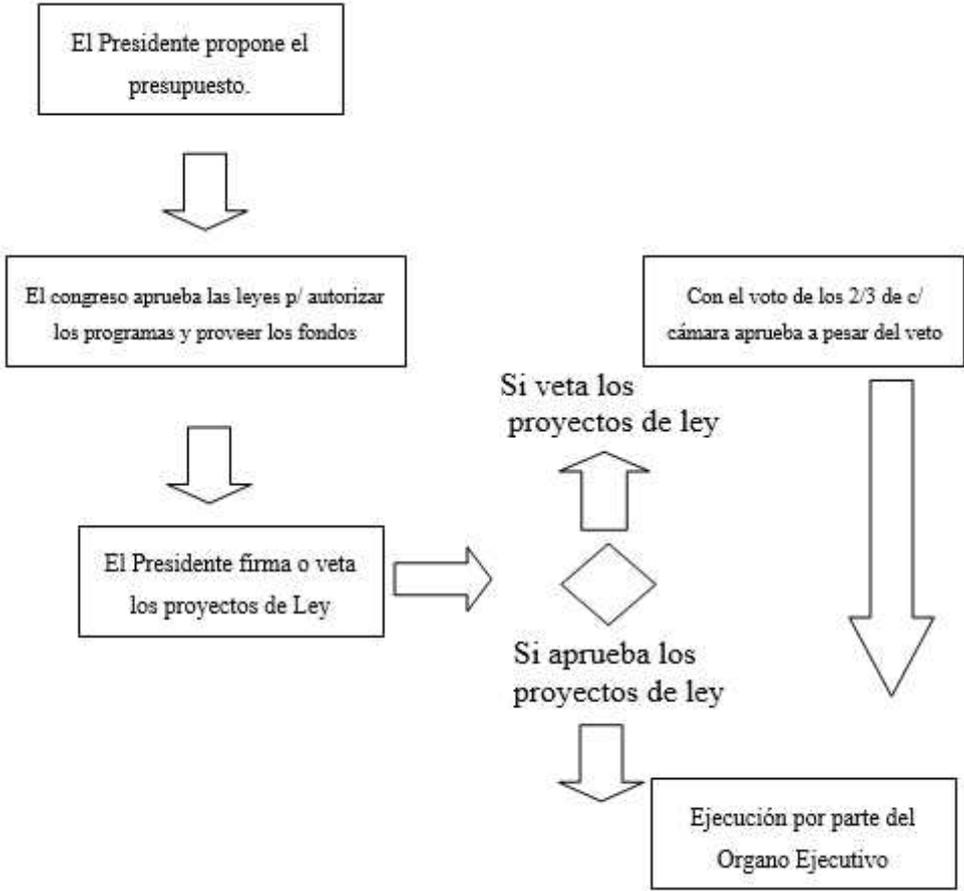


Figura 14: El proceso presupuestario en los EEUU de América. Fuente: Elaboración Propia en base a (ASAP, 1998)

- 1. Formulación y trámite del presupuesto.
- 2. Acción del Congreso.
- 3. Ejecución y control presupuestario.

Con el presupuesto, el presidente de los EEUU presenta su plan financiero y las prioridades del Gobierno Local, también un presupuesto plurianual que incluye los cuatro años posteriores para poder integrar la planificación a largo plazo.

El proceso de formulación del presupuesto empieza nueve meses antes de la presentación al congreso y dieciocho meses antes del inicio del año fiscal.

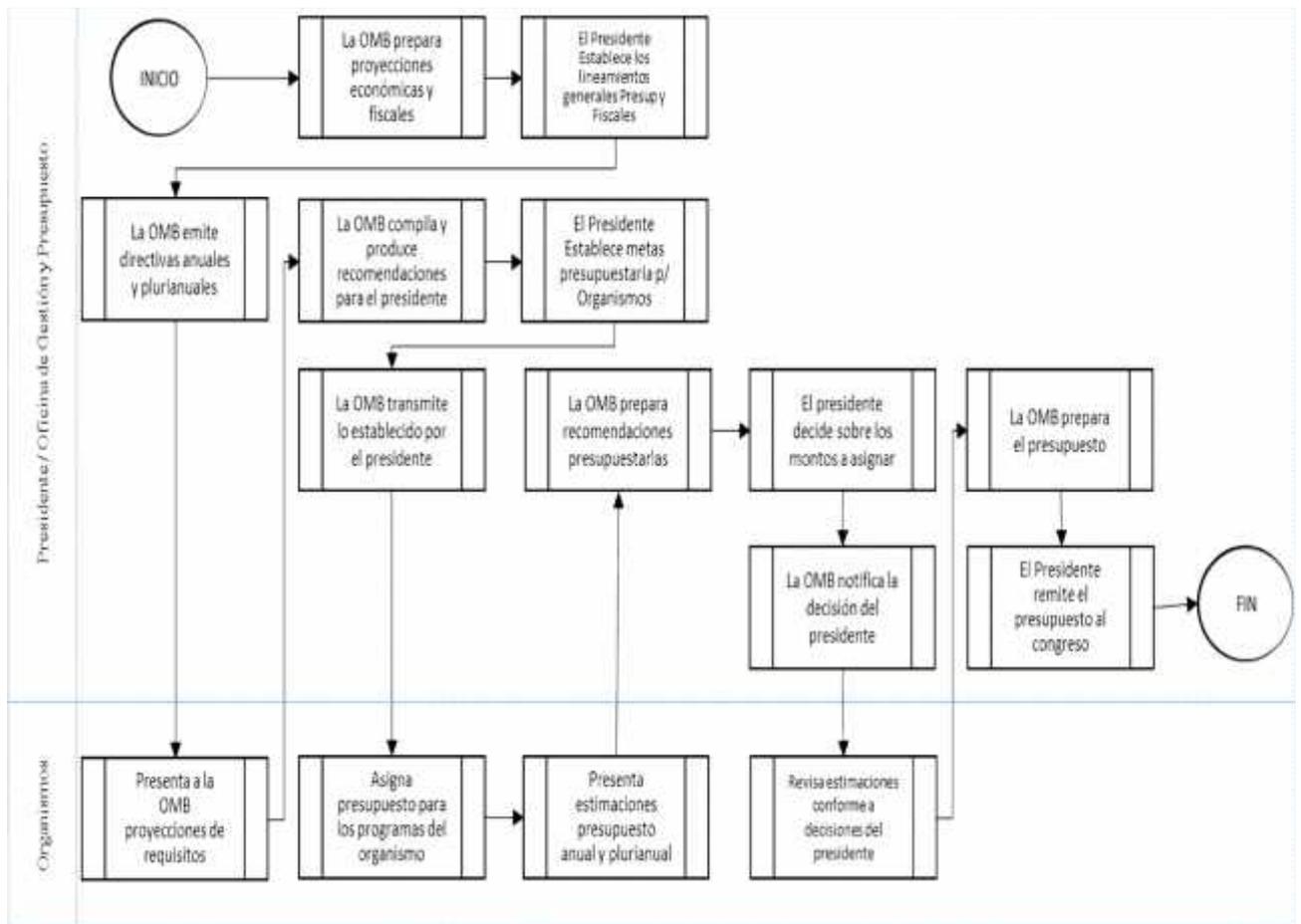


Figura 15: Proceso de Formulación presupuestaria en los EEUU de América.  
Fuente: Elaboración Propia en base a (ASAP, 1998).

En 1910 el presidente Taft nombro la llamada “Comisión Taft” para llevar a cabo investigaciones sobre el presupuesto, la misma llevo a la conclusión que el propósito de un presupuesto es hacer responsable al Gobierno de sus propios actos y hacer que responda a la opinión pública, proponiendo que la responsabilidad del presupuesto recayera, en el Poder Ejecutivo (Bolívar, 2003).

En el ámbito Legislativo se crearon distintas comisiones, lo que produjo que los mecanismos para la aprobación del presupuesto se hicieran complejos, se verificaron

demoras, intentos elusivos de los procedimientos establecidos y tendencias a un mayor déficit.

Esto tenía una correlación, donde el Poder Ejecutivo a través de su Oficina de Presupuesto fortaleció sus capacidades técnicas e institucionales pero el Congreso en cambio carecía de estas capacidades como expresaba el Senador Muskie (up supra) para revertir esta cuestión era necesaria la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso como un organismo del Congreso que proporcione la clase de información y análisis que necesita para trabajar en pie de igualdad con el Poder Ejecutivo

La Asociación Internacional de Presupuesto Público, explica acerca del proceso presupuestario congresional en los Estados Unidos de América, que hay dos hechos fundamentales que dan impulso a que exista un proceso presupuestario congresional. El primero de ellos es el explicado anteriormente donde el congreso se dio cuenta de que no trabajaba en un pie de igualdad con el ejecutivo, recibía el presupuesto del Presidente y no tenía la posibilidad de compararlos con datos e información propios. El segundo hecho fue de tinte político donde el Presidente Nixon retuvo fondos que el Congreso había asignado a determinadas agencias federales. Representantes y Senadores cuestionaron la legalidad de las medidas tomadas y comenzó a estudiarse el problema.

Esto condujo a la sanción de la Ley de Control de Bloque y Presupuesto del Congreso de 1974, que entre otras, y lo más importante para este documento, estableció la Congressional Budget Office (CBO).

Esta Oficina, desde 1975, ha producido análisis independientes de las cuestiones presupuestarias y económicas para apoyar el proceso de presupuesto del Congreso. Cada año, los economistas de la agencia y analistas presupuestarios producen decenas de informes y cientos de estimaciones de costos para la legislación propuesta. La CBO es estrictamente apartidista; lleva a cabo un análisis objetivo e imparcial; y contrata a sus empleados únicamente sobre la base de la competencia profesional sin tener en cuenta la afiliación política. La CBO no hace recomendaciones de política, y cada informe y estimación de costos resume la metodología que subyace en el análisis.

Antes de entrar en características propias de la Oficina, se detalla a continuación cómo es el proceso congresional en los Estados Unidos de América.

El año fiscal abarca el periodo 01 de octubre al 30 de setiembre del año próximo. El periodo representado en la siguiente figura corresponde al año fiscal 2016.

<b>01 Oct</b>	<b>Nov</b>	<b>Dic</b>	<b>Ene</b>	<b>Feb</b>	<b>Mar</b>	<b>Abr</b>	<b>May</b>	<b>Jun</b>	<b>Jul</b>	<b>Ago</b>	<b>30 Set</b>
<b>2015</b>	<b>2015</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>								

Consideremos la línea de tiempo anterior, en el mes de enero de 2016 el Congreso recibe el plan presupuestario del Presidente para el ejercicio 2017, nueve meses antes de la vigencia del mismo.

<b>01 Oct</b>	<b>Nov</b>	<b>Dic</b>	<b>Ene</b>	<b>Feb</b>	<b>Mar</b>	<b>Abr</b>	<b>May</b>	<b>Jun</b>	<b>Jul</b>	<b>Ago</b>	<b>30 Set</b>
<b>2015</b>	<b>2015</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>								

La Oficina de Presupuesto del Ejecutivo, comenzó a trabajar en este proyecto en abril de 2015, nueve meses antes de la presentación al Congreso.

<b>Abr</b>	<b>May</b>	<b>Jun</b>	<b>Jul</b>	<b>Ago</b>	<b>Set</b>	<b>Oct</b>	<b>Nov</b>	<b>Dic</b>	<b>Ene</b>
<b>2015</b>	<b>2016</b>								

En el mes de febrero comienzan las audiencias de las comisiones de presupuesto, las opiniones de las comisiones de autorización y asignación y los análisis de la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO).

Esta etapa se destaca por los testimonios brindados por funcionarios del Poder Ejecutivo, expertos de ámbitos académicos y comerciales, representantes de organizaciones nacionales, miembros del congreso y público general. Las comisiones de autorización y asignación del presupuesto presentan sus opiniones y estimaciones a las respectivas comisiones de presupuestos. Asimismo, la CBO presenta el análisis del plan presidencial, de opciones presupuestarias y de las perspectivas económicas.

En marzo las comisiones de presupuestos elaboran resoluciones presupuestarias preliminares.

Las comisiones de presupuesto de la Cámara y el Senado en base a toda la información recolectada redactan individualmente un proyecto de presupuesto congresional, denominado resolución presupuestaria, que establece los niveles presupuestarios para el próximo año fiscal y los niveles de planificación para los dos años subsiguientes.

La resolución presupuestaria contiene:

1. Totales presupuestarios.
2. Gastos desglosados por función presupuestaria (Ej: Defensa Nacional, agricultura, salud).
3. Reconciliación, está a cargo de las comisiones de autorización y les permite a estas efectuar cambios y/o modificaciones que una vez presentadas por todas las comisiones de autorización, la comisión de presupuesto reúne todos los proyectos de reconciliación, los agrupan y presentan al Congreso para su consideración. Si algún representante o Senador se opone, la reconciliación no puede ser considerada sin pasar por una dispensa de las reglas parlamentarias.

En abril, las comisiones de presupuesto presentan la resolución presupuestaria ante el Congreso. Es esta, la oportunidad del Congreso para modificar el trabajo de las comisiones de presupuesto a través de enmiendas. Si existe oposición a una resolución presupuestaria la misma no puede ser considerada sin pasar por una dispensa mediante las reglas parlamentarias.

Una vez aprobadas las respectivas versiones en la cámara y el senado se nombra una comisión de conferencia para resolver las diferencias entre las dos resoluciones.

Al resolverse las diferencias se vota sobre la versión de transacción de la resolución presupuestaria. Dicha resolución guía al congreso en sus deliberaciones sobre el presupuesto nacional, es por ello que toma la forma de Resolución Concurrente aceptada por las dos cámaras en lugar de Ley pública que obligatoriamente debe tener la firma del presidente para entrar en vigencia.

De abril a septiembre las comisiones comienzan con las medidas de gastos e ingresos y cualquier reconciliación aprobada.

El Congreso debe completar su accionar sobre la legislación de reconciliación para el 15 de junio. Las asignaciones anuales deben estar para el 30 de junio en la Cámara de Representantes y para antes del 01 de octubre en el Senado.

Cuando en este periodo el Congreso considera las medidas de gastos e ingresos y la legislación de reconciliación para el próximo año fiscal, los niveles fijados en la resolución presupuestaria sirven de límite para la acción congresional.

El 15 de agosto la OMB y la CBO independiente calculan el déficit y de ser necesarias las reducciones para el próximo año fiscal. La CBO presenta su informe a la OMB y al Congreso el 20 de agosto. En cambio, la OMB presenta su informe a la CBO y al congreso el 25 de agosto.

Normalmente los cálculos realizados por las dos Oficinas difieren siendo el déficit presentado por la CBO mayor, en este caso la OMB debe explicar estas discrepancias. Generalmente se deben a que la OMB se basa en suposiciones más optimistas que las usadas por la CBO y en menor medida al uso de técnicas distintas utilizadas por la CBO.

Si el informe de la OMB supera el déficit máximo para el próximo año fiscal en más de diez mil millones de dólares, debe recortarlos hasta el máximo permitido. En este momento, el presidente emite una orden de secuestro inicial que retiene los recursos presupuestarios exigidos.

El 10 de octubre la CBO presenta un informe de reestimación del déficit y las reducciones de ser necesarias, el 15 de octubre es el turno de la OMB para presentar un informe similar.

Los mencionados informes deben realizarse con las mismas técnicas y suposiciones utilizadas en los informes iniciales.

Si el informe de la OMB supera el déficit máximo para el próximo año fiscal, debe recortarlos hasta el máximo permitido. En este momento, el presidente emite una orden de secuestro final que cancela los recursos presupuestarios.

El 15 de noviembre el Contralor General de los Estados Unidos emite una orden de conformidad que indica el cumplimiento del Presidente.

Luego de haber recorrido el proceso presupuestario en los EEUU de América y visto cual es el control que efectúa la CBO entremos en detalles particulares de la Oficina, siguiendo lo publicado en el sitio web [www.cbo.gov](http://www.cbo.gov).

La CBO proporciona información presupuestaria y económica en una variedad de maneras y en diversos puntos del proceso legislativo.

### **5.2.3 Presupuesto base de referencia y Proyecciones Económicas**

La CBO publica regularmente las proyecciones de resultados presupuestarios y económicos en materia de gasto e ingresos federales en general. Esas proyecciones, que se conocen como las proyecciones de referencia, cubren el período de 10 años utilizado en el proceso presupuestario del Congreso. Los informes sobre esas proyecciones suelen describir las diferencias entre las proyecciones actuales y las anteriores; comparar el pronóstico económico con las de otros pronosticadores; y mostrar los efectos presupuestarios de algunas políticas alternativas.

Las proyecciones presupuestarias que se emiten cada mes de enero, se actualizan en marzo y generalmente también en agosto.

La CBO proporciona al Congreso las proyecciones presupuestarias más allá del plazo de 10 años. Esas proyecciones, que se centran principalmente en los próximos 25 años, muestran los efectos de las tendencias demográficas, la evolución económica y los crecientes costos de atención de la salud sobre el gasto federal, los ingresos, y el déficit.

Los supuestos sobre las políticas de gasto e ingresos federales utilizados para las proyecciones presupuestarias a largo plazo coinciden con los que subyace a 10 años de la línea de base de la agencia para la primera década y se extienden de una manera similar a años posteriores. El informe también muestra los efectos presupuestarios y económicos a largo plazo de algunas políticas alternativas. Este informe es producido anualmente y por lo general en junio.

### **5.2.4 Estimaciones de costos**

La CBO proporciona estimaciones formales por escrito de los costos de prácticamente cada proyecto de ley aprobado por las Comisiones del Congreso a los efectos de mostrar cómo el proyecto de ley afectaría el gasto o ingresos en los próximos 5 o 10 años, dependiendo del tipo de gasto en cuestión. Cada estimación de costos describe la base para la estimación.

Para la mayoría de la legislación tributaria, la CBO utiliza estimaciones proporcionadas por el personal de la Comisión Mixta de Tributación, un grupo independiente que trabaja en estrecha colaboración con las comisiones de impuestos del Congreso. Además, de estas estimaciones formales, la CBO proporciona un número mucho mayor de estimaciones informales preliminares para las comisiones del congreso.

Estas estimaciones se producen durante todo el año, con un promedio de estimaciones formales de entre 500 y 700 al año.

### **5.2.5 Informes analíticos**

La CBO prepara informes analíticos que examinan determinados programas federales de gasto, aspectos del código de impuestos, y los desafíos presupuestarios y económicos. Los informes abarcan muchas áreas de la política federal, incluyendo el cuidado de la salud, el crecimiento económico, la seguridad social, la seguridad del ingreso, los impuestos, la energía, el medio ambiente, la seguridad nacional, las cuestiones financieras, la educación, la infraestructura, y más.

La mayoría de los informes que presenta la CBO examinan un conjunto de opciones para los cambios en programas federales o reglas fiscales. Estos informes generalmente incluyen estimaciones de los efectos presupuestarios de cada opción, los efectos económicos, o ambos, así como un análisis de los beneficios y desventajas de cada opción. Al igual que otros productos, estos informes no hacen recomendaciones. Algunos informes de la CBO proporcionan información de fondo sobre otros análisis de la CBO con el objetivo de mejorar la transparencia del trabajo de la Oficina.

La mayoría de los informes de la CBO se escriben a petición del Presidente o miembro de alto rango de un comité o subcomité, como así también, la petición de la dirección de cualquiera de las partes en la Cámara o el Senado.

En algunos casos, la agencia presenta sus análisis como testimonio ante comisiones del Congreso y no en formato de informe. Además, los gerentes y analistas de la CBO a veces hacen presentaciones a grupos profesionales, que generalmente son publicados en la página web de la CBO. Estos informes analíticos se producen a lo largo del año.

### **5.2.6 Análisis del Presupuesto del Presidente**

Después de que el Presidente presenta un presupuesto, la CBO presenta las "reestimaciones", usando sus propios pronósticos económicos, proyecciones, estimaciones y métodos de gastos e ingresos. Este enfoque permite al Congreso comparar las diferentes propuestas y proyecciones.

Se produce anualmente, un análisis presupuestario que se emite generalmente en marzo, seguido en abril por un análisis de los efectos de las propuestas presupuestarias del Presidente sobre la economía y, a su vez, de manera indirecta sobre el presupuesto federal.

Periódicamente, la CBO produce un volumen de referencia examinando numerosas opciones para reducir el déficit presupuestario. El volumen incluye una amplia gama de opciones, derivados de muchas fuentes, para reducir el gasto o aumentar los ingresos. Para cada opción, la CBO presenta una estimación de sus efectos sobre el presupuesto y un análisis de sus ventajas y desventajas, pero no hace recomendaciones. Estas estimaciones se realizan algunas veces al año.

### **5.2.7 Diversas variables contempladas por la CBO**

#### **Análisis de los Mandatos Federales**

Son estimaciones de la CBO para las comisiones del congreso que incluyen un análisis de los costos que esos proyectos de ley imponen a los estados, gobiernos locales y sector privado.

Son producidos a lo largo del año. Además, la CBO produce un informe de todos los mandatos analizados en el año anterior.

#### **Revisión mensual del Presupuesto**

La CBO emite un análisis mensual de los gastos e ingresos totales federales para el mes anterior y el año fiscal hasta la fecha.

Es producido el quinto día hábil de cada mes.

#### **Registro de resultados de Legislación**

La CBO proporciona a las comisiones de créditos presupuestarios todas las acciones que afectan el gasto y los ingresos. Esos informes de registro de resultados proporcionan información sobre si las acciones legislativas son consistentes con los niveles de gasto y de ingresos establecidas por las resoluciones presupuestarias.

Son producidos periódicamente durante el año.

#### **Recopilación de los créditos autorizados**

La CBO prepara informes de todos los programas y actividades financiadas para el año fiscal de las autorizaciones de créditos que han expirado o expirarán durante el año fiscal en curso.

Es Producido anualmente, en enero.

#### **Informes de secuestro**

La CBO está obligada a publicar las estimaciones de los límites a la financiación de programas discrecionales para cada año fiscal hasta 2021 y de acuerdo con esas estimaciones, se requeriría un secuestro (la cancelación de los recursos presupuestarios que ya han sido proporcionados). Sin embargo, la Oficina de Administración y Presupuesto decide en última instancia si se requiere un secuestro sobre la base de sus propias estimaciones. Es producido dos veces al año.

### **Documentos de trabajo**

Los Documentos de trabajo de la CBO incluyen documentos oficiales que proporcionan descripciones técnicas de los análisis de la CBO y documentos que representan la investigación independiente realizada por los analistas de la CBO. A través de esos papeles, la CBO tiene como objetivo mejorar la transparencia de su labor y alentar la revisión externa de sus trabajos. Es Producido a lo largo del año.

### **Datos e Información Técnica**

Para proporcionar más detalles sobre el presupuesto de la CBO y las proyecciones económicas y añadir a la transparencia de otros análisis de la CBO, los mensajes de la agencia y una cantidad considerable de datos y otra información técnica es publicada en su sitio web. Es Producido a lo largo del año.

### **Procesos**

El trabajo de la CBO sigue procesos especificados en la Ley de Presupuesto del Congreso y Control Embalse de 1974 (que estableció el organismo) o desarrollado por la agencia de común acuerdo con las comisiones de Presupuesto del Senado, la Cámara de Representantes y los líderes del Congreso. La mayor parte de los procesos que guían el trabajo de la CBO han estado en vigor desde los primeros días de la agencia en la década de 1970.

#### **5.2.8 Acerca de cómo decide la CBO qué estudiar**

La responsabilidad principal de la CBO en virtud de la Ley de Presupuesto del Congreso es ayudar a las Comisiones de Presupuesto del Senado con los asuntos sometidos a su jurisdicción. La CBO también brinda apoyo a otras Comisiones del Congreso, particularmente las comisiones de créditos, de medios, de Finanzas y los líderes del Congreso.

La CBO produce una serie de informes especificados en el estatuto, de los cuales el más conocido es el Informe “Presupuesto base de referencia y Proyecciones Económicas”. Otros informes de la CBO que son requeridos por la ley o se han convertido en productos regulares de la agencia debido al interés sostenido por parte del Congreso.

Además, la CBO es requerida por la ley para producir una estimación formal de costos para casi cada proyecto de ley que ha sido aprobado por una comisión en pleno de la Cámara o el Senado; las únicas excepciones son las cuentas de apropiación, que no reciben estimaciones formales de costos por escrito pero cuyos efectos presupuestarios se estima para las Comisiones de Apropiaciones. La CBO también produce estimaciones de costos formales en otras etapas del proceso legislativo, cuando sea solicitado por una comisión pertinente o por los líderes del Congreso. Por otra parte, la CBO produce estimaciones de costos informales para un número mucho mayor de propuestas legislativas, incluyendo algunas que las Comisiones del Congreso consideran pertinente durante el proceso de desarrollo de la legislación, y algunos que reciben consideración en otras etapas del proceso legislativo.

Más allá de sus informes periódicos y las estimaciones de costos, la CBO prepara informes analíticos a petición de los líderes del Congreso o de los Presidentes o los miembros de las Comisiones o subcomisiones.

### **5.2.9 Metodología implementada por la CBO**

Todo el trabajo de la CBO refleja el objetivo de la agencia, imparcial y no partidista, basándose en varios factores:

- J Una comprensión detallada de los programas federales y el código tributario.
- J Una lectura cuidadosa de la literatura de investigación relevante.
- J Amplio análisis de los datos recogidos y comunicados por los organismos de estadística del gobierno y de las organizaciones privadas. Estos datos incluyen los ingresos y los productos de las cuentas nacionales, encuestas de condiciones del mercado laboral y los precios, las estadísticas de la base de datos sobre la Renta, la Encuesta de Población Actual, la Encuesta de Ingresos y Participación en programas, los datos sobre gasto nacional en salud, diversas encuestas de atención de la salud, y los datos sobre las transacciones financieras.

J) Consulta con numerosos expertos externos, entre ellos profesores, analistas de grupos de expertos, representantes de grupos de la industria, otros expertos del sector privado, y las personas que trabajan para agencias federales y los gobiernos estatales y locales. Algunas de las consultas se producen durante las reuniones periódicas con el Panel de Asesores Económicos y el Panel de Asesores de Salud de la CBO; muchas más consultas se producen de manera informal.

La evolución de determinados programas federales bajo la ley actual, el presupuesto en su conjunto, y la economía estadounidense es a menudo muy incierto, al igual que los efectos de la legislación a ser considerada por el Congreso. El objetivo de la CBO es desarrollar estimaciones de los posibles resultados y comunicar claramente la base de esas estimaciones y la incertidumbre entorno a ellos.

Además de las proyecciones que reflejan las leyes actuales, la agencia muestra regularmente los efectos de la adopción de políticas alternativas que se han discutido por el Congreso, por lo que el impacto de estas políticas alternativas es claro.

La CBO está obligada por ley a revelar la base para cada una de sus estimaciones de costos e informes. Todas las estimaciones y los informes de la CBO se revisan internamente para la objetividad, la solidez analítica, y la claridad. Ese riguroso proceso involucra a varias personas en diferentes niveles de la organización. Los Informes analíticos de la CBO son revisados también por expertos externos especializados en el tema en cuestión. En algunos casos, los expertos son miembros de la CBO Panel de Asesores Económicos o Panel de Asesores de Salud. Aunque estos expertos proporcionan ayuda considerable, la CBO es el único responsable de su trabajo.

Por otro lado, las decisiones sobre políticas públicas implican inevitablemente juicios de valor que la CBO no debe hacer, con el objetivo de asegurarse de que el análisis sea objetivo, imparcial y no partidista.

#### **5.2.10 Sobre las proyecciones de referencia de la CBO**

Las proyecciones de referencia de la CBO se basan en la suposición de que las leyes actuales que rigen los ingresos federales y el gasto, generalmente, permanecen sin cambios. Algunas normas específicas que regulan las proyecciones de referencia se han incluido en la legislación (en particular, la Ley de control de déficit de Emergencia y de

Presupuesto Equilibrado de 1985) o han sido desarrollados por la CBO en consulta con las Comisiones de Presupuesto del Senado y la Cámara.

Las proyecciones de referencia no están destinados a ser una predicción de los resultados presupuestarios. Más bien, las proyecciones reflejan el mejor juicio de la CBO sobre cómo la economía y el presupuesto se desarrollarán bajo las leyes existentes. Este enfoque permite que la línea de base sirva de punto de referencia neutral contra la que los miembros del Congreso pueden medir los efectos de la legislación propuesta.

Las previsiones económicas de la CBO cubren el producto bruto interno, la tasa de desempleo, la inflación, las tasas de interés y una amplia gama de otras cuestiones económicas. La CBO extrae información de sus previsiones de análisis en curso, de los acontecimientos diarios y datos económicos, los principales servicios de predicción comerciales, consulta con economistas, tanto dentro como fuera del gobierno federal, y el consejo de los expertos en su Panel de Asesores Económicos.

Asimismo, las Previsiones económicas de la CBO se basan en las leyes vigentes que rigen los impuestos federales y el gasto. Al mismo tiempo, las previsiones económicas de la agencia sirven para sus proyecciones presupuestarias de línea de base.

Los Analistas de la CBO evalúan el grado en el que las políticas propuestas generarían ahorros o costos presupuestarios, y esos efectos se incorporan de manera rutinaria en las estimaciones y los informes de costos de la agencia. Por ejemplo, las estimaciones de la agencia incluyen cambios en la producción de diversos cultivos que resultarían de la adopción de nuevas políticas agrícolas, los cambios en la probabilidad de que la gente se ocupará de ciertos beneficios del gobierno si se modificaran las políticas relacionadas con los beneficios, y los cambios en la cantidad de servicios de atención médica que se proporciona si se ajustaran las tasas de pago de Medicare a ciertos proveedores.

Sin embargo, con algunas excepciones, las estimaciones de costos de la CBO no han reflejado los cambios de comportamiento que afectarían la producción total de la economía, tales como los cambios en la oferta de trabajo o de la inversión privada como consecuencia de los cambios en la política fiscal, y que por tanto, afectarían el presupuesto federal.

La convención de no incorporar los efectos macroeconómicos de las estimaciones de costos, es una práctica que se ha seguido en el proceso presupuestario del Congreso desde que se estableció en la década de 1970, refleja varios hechos: Completar el análisis macroeconómico de toda la legislación propuesta no sería factible; casi toda la legislación analizada por la CBO tendría efectos macroeconómicos insignificantes; y las estimaciones de los efectos macroeconómicos son muy inciertos. Las únicas excepciones de la CBO de este enfoque han sido unas cuantas estimaciones de gastos de la legislación migratoria integral que significaría un aumento sustancial de la fuerza laboral de Estados Unidos.

En mayo de 2015, la Cámara y el Senado aprobaron una resolución sobre el presupuesto que requiere a la CBO, en la medida de lo posible, incorporar efectos macroeconómicos en sus estimaciones de costos de la legislación importante. Debido a que los análisis macroeconómicos requieren modelado complejo y una cantidad significativa de tiempo, pueden ser producidos sólo por un pequeño número de las principales propuestas, y sólo si el tiempo lo permite.

La CBO ha proporcionado informes de políticas donde se esperan cambios significativos en la economía global y políticas federales de gastos e impuestos. Algunos de esos análisis también han examinado cómo los cambios proyectados en la economía a su vez afectan el presupuesto federal, aunque los efectos de retroalimentación han sido generalmente pequeños en relación a los efectos presupuestarios directos de las políticas analizadas.

Para ser coherentes con los procedimientos de larga data usados por el Congreso a efectos de la ejecución del presupuesto, la CBO no incluye tales efectos en las estimaciones de costos sobre legislación específica o de otros análisis de propuestas concretas.

Las proyecciones económicas de referencia pretenden mostrar a futuro los caminos del presupuesto y de la economía en virtud de las leyes vigentes. Esas proyecciones de referencia, sirven como punto de referencia neutral contra la que los miembros del Congreso pueden medir los efectos de la legislación propuesta. Debido a que los legisladores con frecuencia promulgan cambios en las leyes, las proyecciones de la CBO deben ser constantemente actualizadas.

Las actualizaciones de la agencia de sus proyecciones presupuestarias iniciales incluyen un análisis de los cambios con respecto a las proyecciones anteriores, clasificándolos como legislativa (el resultado de la nueva legislación), económicos (el resultado de cambios en las condiciones económicas y las perspectivas económicas) y técnica (resultado de cambios en otros factores). La CBO también publica regularmente comparaciones de sus proyecciones económicas con las de otros organismos públicos o privados.

Juzgar la exactitud de las estimaciones de costos de la CBO para la legislación que se promulgó en última instancia, es a menudo muy difícil, por lo general debido a que los costos reales o ahorros resultantes de la promulgación de leyes son una pequeña parte de una cuenta de gran presupuesto o fuente de ingresos y no pueden ser identificados por separado. Cuando el gasto para un programa de gobierno resulta ser mayor o menor de lo que la CBO había esperado, por lo general es claro si el error se debe atribuir a la proyección de referencia de la CBO o los efectos de la nueva legislación. No obstante, la CBO examina cuidadosamente errores en sus proyecciones y consulta con expertos externos en esos programas a fin de mejorar su metodología de estimación.

La CBO también se esfuerza por comunicar al Congreso la incertidumbre de las estimaciones de la agencia.

La CBO tiene como objetivo difundir su labor entre el Congreso y el público. En algunas circunstancias, sin embargo, las necesidades del Congreso llevan a la CBO a mantener los resultados de un análisis como confidencial. La agencia lleva a cabo dos tipos de trabajo, en términos generales, y sus procedimientos para dar a conocer los resultados dependen de la categoría del trabajo.

La primera categoría consiste en estimaciones de costos formales e informes analíticos que se ocupan de las propuestas legislativas públicas o cuestiones de política general, por ejemplo, proyectos de ley presentados, enmiendas y propuestas en el presupuesto del Presidente, también se incluyen propuestas que han sido ampliamente discutidos en el dominio público o que se han discutido públicamente en algún detalle a sus patrocinadores.

La CBO da a conocer públicamente todas sus estimaciones de costos formales e informes analíticos. Ofrece sus trabajos de forma simultánea a los miembros interesados

del Congreso y su personal, incluyendo, en particular, el patrocinador de la legislación o solicitante de un informe, las Comisiones del Presupuesto y miembros de alto rango de las Comisiones de jurisdicción y poco después de la entrega a las partes interesadas clave, la agencia publica el trabajo en su sitio web.

La segunda categoría amplia de la obra de la CBO se compone de las estimaciones de costos informales y otros tipos de información producidos para ayudar en el desarrollo de la legislación. Dichas estimaciones informales son preliminares, ya que no se someten a los mismos procedimientos de revisión requeridos para estimaciones formales.

En algunos casos, al tratarse de propuestas legislativas que ya son públicas; el análisis de la CBO está disponible para cualquier persona interesada en el Congreso.

En otros casos, se preparan cuando los miembros o su personal están evaluando propuestas alternativas y necesitan la flexibilidad para modificar sus propuestas antes de que sean públicas, a veces en respuesta a las estimaciones preliminares de la CBO.

De hecho, los analistas de la CBO a menudo proporcionan estimaciones informales preliminares para el personal de las comisiones con una amplia gama de opciones legislativas, lo que permite la consideración de diferentes enfoques antes de un camino legislativo específico. En tales situaciones, la CBO reconoce que la confidencialidad de su labor es fundamental para las deliberaciones en las comisiones, por lo que mantiene sus estimaciones informales confidenciales, siempre y cuando las propuestas no se hagan públicas. Sin embargo, una vez que dicha propuesta se convierte en pública por medio de la discusión de sus principales elementos, la CBO pone esta información a disposición de cualquier interesado en el Congreso.

A veces, el Congreso comienza la consideración pública de una propuesta para donde la CBO ha desarrollado una estimación preliminar, pero no ha tenido tiempo de completar una revisión cuidadosa del lenguaje legislativo que se ha hecho público y preparar una estimación formal de costos. En tales casos, la CBO da a conocer públicamente sus análisis preliminares e indica claramente cómo esos análisis difieren de las estimaciones de costos formales.

#### **5.2.11 Transparencia de la CBO**

La CBO hace un esfuerzo considerable para explicar la base de sus conclusiones a fin de que los miembros del Congreso, su personal, y los analistas externos pueden

entender los resultados y cuestionar las metodologías utilizadas. Para empezar, la Oficina pone sus estimaciones de costos formales e informes analíticos a disposición en su sitio web a todos los miembros del Congreso, su personal y el público. Las estimaciones de gastos incluyen descripciones de la base de las estimaciones. Y muchos de los informes proporcionan discusiones sustanciales de la literatura de investigación relevante y el modelado de la CBO se aclara en el texto, o en los apéndices.

La CBO también publica datos y otra información técnica para algunos de sus informes claves.

Para proporcionar detalles acerca de sus análisis para los no expertos y descripciones técnicas de los expertos, la CBO da a conocer informes de antecedentes y documentos de trabajo.

La transparencia de la CBO también se aplica a su trabajo anterior. Cuando la agencia actualiza sus proyecciones presupuestarias iniciales, explica por qué esas proyecciones han cambiado. Da a conocer análisis regulares de la exactitud de sus previsiones económicas. Y cuando se revisa su visión de los aspectos clave de su análisis, se explica la razón de esas revisiones.

Además, la CBO se compromete y publica análisis de la sensibilidad de las estimaciones de los parámetros claves. Por ejemplo, los análisis de la CBO de los efectos económicos de las políticas fiscales incluyen estimaciones alternativas que se aplican si varios efectos fueran más fuertes o más débiles de lo esperado, tales como la cantidad de estímulo a corto plazo proporcionada por la reducción de impuestos o aumento del gasto público; la respuesta de la oferta de trabajo a los cambios en las tasas de impuestos; los efectos de los déficits presupuestarios sobre el ahorro privado y los flujos de capital internacionales; y el efecto de los cambios en la inversión federal en la economía.

La agencia responde formalmente a las preguntas de los miembros del Congreso sobre la metodología utilizada en sus análisis. Los Analistas de la CBO también invierten una gran cantidad de tiempo a reunirse con los miembros interesados del Congreso y su personal para explicar los detalles subyacentes estimaciones e informes de costos. Por último, para fomentar las aportaciones de expertos externos, los empleados de la CBO presentan información acerca de los análisis de la Oficina, metodología y resultados en conferencias académicas y profesionales.

Sin embargo, hay límites a la capacidad de la CBO para hacer su análisis transparente. Gran parte de ese análisis es muy técnico, por lo que explicar los modelos y otras técnicas analíticas utilizadas demanda mucho tiempo. Debido a que el ritmo de la acción del Congreso a menudo requiere a la CBO para producir sus análisis de forma rápida, la cantidad de tiempo invertido en la explicación suele ser limitado.

La CBO toma una serie de medidas para garantizar que todo su trabajo sea objetivo, imparcial y no partidista. En primer lugar, los analistas de la agencia tienen una comprensión detallada de los programas federales y de impuestos, investigan cuidadosamente la literatura relevante y examinan datos recogidos y comunicados por los organismos de estadística del gobierno y organizaciones privadas. La CBO alienta la discusión abierta de los temas de análisis.

En segundo lugar, la CBO hace cumplir estrictas normas para evitar que sus empleados tengan conflictos de intereses financieros y limitar las actividades políticas de sus empleados. Y, en tercer lugar, la CBO aplica un riguroso proceso de revisión para sus análisis. Todas las estimaciones y los informes de la CBO son revisados por personas en diferentes niveles de la organización, y los informes analíticos de la agencia son revisados también por expertos externos especializados en el tema en cuestión (los hallazgos de la Oficina se basan en sus propios juicios, y es el único responsable por el contenido y la presentación de los resultados).

En cuarto lugar, la CBO consulta con numerosos expertos externos que representan una variedad de perspectivas. Los expertos incluyen profesores, analistas de grupos de expertos, representantes de grupos de la industria, otros expertos del sector privado, y las personas que trabajan para agencias federales y los gobiernos estatales y locales. Como parte de ese esfuerzo, la agencia mantiene reuniones periódicas con su Panel de Asesores Económicos y Panel de Asesores de Salud, que se componen de expertos con amplios conocimientos especializados que son seleccionados para representar una gama de puntos de vista. Además, la agencia explica la base de sus conclusiones a fin de que los analistas externos puedan entender los resultados y cuestionar las metodologías utilizadas.

En quinto lugar, la CBO considera si los miembros y miembros potenciales de sus paneles de asesores se dedican a la actividad política o tienen intereses financieros importantes que pueden influir, o que podrían razonablemente sesgar su punto de vista

sobre las cuestiones en los cuales la CBO está buscando asesoramiento. Esta consideración incluye un proceso a través del cual los miembros y miembros potenciales de los paneles divulgan dicha información.

En sexto lugar, la CBO no hace recomendaciones de política, porque las opciones sobre políticas públicas implican inevitablemente juicios de valor que la agencia no puede y no debe hacer.

### **5.2.12 Organización de la CBO**

La CBO está organizada en las siguientes divisiones:

- J Oficina del Director
- J División de Análisis de Presupuesto
- J División de Análisis Financiero
- J División de Salud, Jubilación, y análisis a largo plazo
- J División de Análisis Macroeconómicos
- J División de Gestión, Negocios, e Información de Servicios
- J División de Estudios Microeconómicos
- J División de Seguridad Nacional
- J División de Análisis Fiscal

La CBO tiene una estructura organizativa horizontal y se valora el trabajo en equipo en todas las divisiones (y dentro de las divisiones). Por ejemplo, los informes analíticos producidos por los analistas en varias divisiones se basan en las proyecciones económicas elaboradas por la División de Análisis Macroeconómico y en las estimaciones de costos y proyecciones presupuestarias preparadas por las Divisiones de Análisis de Presupuesto y Análisis Fiscal. Del mismo modo, las proyecciones presupuestarias y estimaciones de costos elaborados por las Divisiones de Análisis de Presupuesto y Análisis Fiscal se basan en modelos y los análisis producidos por otras divisiones.

El número de empleados de la CBO es de 235. La mayoría de esas personas son economistas o analistas de política pública con grados avanzados, pero la agencia también emplea a abogados, especialistas en tecnología de la información, editores y personas con otras áreas de conocimiento que contribuyen a la misión de la agencia.

El Presidente de la Cámara de Representantes y el presidente pro tempore del Senado designan conjuntamente el Director de la CBO, después de considerar las recomendaciones de las Comisiones de Presupuesto. Los consejeros son nombrados por períodos de cuatro años, y podrán ser nombrados nuevamente; además, al finalizar el plazo de vigencia de un Director puede continuar sirviendo hasta que se designe su sucesor. La Ley de Presupuesto del Congreso de 1974 especifica que el director de la CBO debe ser elegido sin tener en cuenta la afiliación política. La CBO ha tenido nueve directores y varios Directores Adjunto.

El resto del personal de la CBO, incluido el Director Adjunto, son nombrados por el Director. Los Directores de la CBO han establecido una firme tradición de retener al personal de sus predecesores. Los Directores designan a todos los empleados de la CBO únicamente sobre la base de la competencia profesional, sin tener en cuenta la afiliación política.

La Oficina del Director es el Lugar no sólo del Director y Director Adjunto sino también el Director Asociado de Análisis Económico, que contribuye a todos los aspectos del trabajo analítico de la agencia; el Director Asociado para Asuntos Legislativos, que sirve como enlace central de la CBO con el Congreso; el Director Adjunto de Comunicaciones y los miembros de la Oficina de Comunicaciones, que son responsables de la página web de la CBO y todas las actividades de asuntos públicos de la agencia, incluyendo las relaciones con los medios de comunicación y con el público; y la Oficina del Asesor General, que realiza el trabajo legal y adquisiciones de la agencia.

La División de Análisis Presupuestario produce proyecciones de referencia del gasto federal, estimaciones formales de costos para casi cada proyecto de ley aprobado por las comisiones del Congreso, y estimaciones de costos informales para miles de propuestas que las comisiones están considerando. Las estimaciones de costos formales incluyen estimaciones no sólo de los efectos de la legislación sobre el presupuesto federal, sino también la evaluación de los costos sobre impuestos estatales, locales y en el sector privado.

La División de Análisis Financiero brinda informes sobre los compromisos financieros del gobierno federal, incluyendo los programas de seguros de crédito federal y las empresas patrocinadas por el gobierno. La división también proporciona apoyo a la

CBO para la valoración financiera, modelado y de proyecciones de las variables financieras.

La División de Salud, Jubilación y análisis a largo plazo brinda análisis de programas federales y políticas que incluyen Medicare, Medicaid y subsidios proporcionados a través de los intercambios de seguro de salud, y de Seguridad Social.

La División produce informes sobre una serie de cuestiones de política y desempeña un papel clave en ciertas estimaciones de los cambios propuestos en los programas de atención de salud. También es responsable de las proyecciones presupuestarias a largo plazo y colabora en el análisis de los efectos a largo plazo de la legislación propuesta.

La División de Análisis Macroeconómico genera proyecciones económicas, que son la base de las proyecciones presupuestarias de la Oficina. La División también estudia los principales acontecimientos en la economía, incluyendo cambios en la tasa de actividad, las tendencias de crecimiento de la productividad, la reciente recesión y la débil recuperación. Además, la división de análisis brinda análisis de corto plazo como de largo plazo y efectos sobre la economía en general de algunos cambios propuestos en las políticas fiscales y de gasto federal.

La División de Gestión, Negocios, e Información de Servicios ofrece servicios Administrativos y de apoyo para la CBO. Las responsabilidades de la división incluyen actividades de recursos humanos de la Oficina, los sistemas financieros, de información y de recursos tecnológicos, servicios de biblioteca e instalaciones. Además, la división es responsable de la edición y producción de publicaciones de la CBO.

La División de Estudios microeconómicos analiza una amplia gama de programas y políticas con implicaciones significativas para el presupuesto federal y la economía. Incluyen programas federales relacionados con la educación y la seguridad de los ingresos; las inversiones federales en infraestructura física como carreteras; y la política federal relacionado con la energía, los recursos naturales, el clima y el medio ambiente.

La División de Seguridad Nacional estudia cuestiones de política relacionadas con el presupuesto de defensa, los asuntos de los veteranos y la Seguridad Nacional. La división examina los costos a largo plazo de los planes del Departamento de Defensa, formas alternativas de alcanzar determinadas capacidades militares, y las ventajas e

inconvenientes de los posibles cambios de compensación militar y beneficios para veteranos.

La División de Análisis Fiscal proyecta futuros ingresos federales (de los impuestos individuales de ingresos, impuestos sobre la nómina, impuestos sobre las rentas corporativas, y otras fuentes), el uso de modelos económicos y de técnicas de micro simulación. La división también analiza la distribución de los impuestos federales y el gasto, y examina cómo los posibles cambios en la legislación fiscal afectarían el comportamiento de los contribuyentes y de la economía en general.

### 5.3 Capítulo 3. El aporte del Poder Legislativo para la creación de una OPCN

Desde el 30 de noviembre del año 2000 al mes de abril de 2015, se han presentado 31 Proyectos de Ley para la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación.

Tabla 8. Proyectos Presentados para la creación de una OPCN.

Nro.	Proyecto de Ley Expediente	Fecha	Nombre del Autor/es
1	7688-D-2000	30 de Noviembre de 2000	BALTER, CARLOS MARIO
2	1764-S-2002	02 de Agosto de 2002	COLAZO, MARIO JORGE
3	1641-S-2003	06 de Agosto de 2003	BAGLINI, RAUL EDUARDO
4	5555-D-2004	01 de Setiembre de 2004	LAMBERTO, OSCAR
5	0912-D-2006	23 de Marzo de 2006	LAMBERTO, OSCAR
6	1547-D-2006	06 de Abril de 2006	DE NARVAEZ, FRANCISCO
7	2062-D-2006	27 de Abril de 2006	CHIRONI, FERNANDO G.
8	1060-D-2008	31 de Marzo de 2008	DE NARVAEZ, FRANCISCO
9	3953-D-2009	20 de Agosto de 2009	BULLRICH, ESTEBAN JOSE
10	4427-D-2009	11 de Setiembre de 2009	GALVALISI, LUIS ALBERTO
11	4467-D-2009	15 de Setiembre de 2009	LENZ, MARIA BEATRIZ
12	0600-S-2010	26 de Marzo de 2010	MONTERO, LAURA GISELA
13	1186-D-2010	18 de Marzo de 2010	DE NARVAEZ, FRANCISCO
14	1933-D-2010	09 de Abril de 2010	CICILIANI, ALICIA MABEL
15	2287-D-2010	19 de Abril de 2010	TRIACA, ALBERTO JORGE
16	6013-D-2010	19 de Agosto de 2010	DE PRAT GAY, ALFONSO
17	0459-D-2011	09 de marzo de 2011	GRIBAUDO, CHRISTIAN A.
18	1532-S-2011	30 de junio de 2011	ROMERO, JUAN CARLOS
19	1033-D-2012	19 de Marzo de 2012	CICILIANI, ALICIA MABEL
20	3815-S-2012	23 de noviembre de 2012	MONTERO, LAURA GISELA
21	1297-S-2013	27 de marzo de 2013	ROMERO, JUAN CARLOS
22	7961-D-2013	09 de diciembre de 2013	DE PRAT GAY, ALFONSO
23	0541-S-2014	19 de marzo de 2014	MONTERO, LAURA GISELA
24	1855-D-2014	03 de abril de 2014	DE NARVAEZ, FRANCISCO
25	1288-D-2014	25 de abril de 2014	PEREZ, ADRIAN
26	3605-D-2014	15 de abril de 2014	GRIBAUDO, CHRISTIAN A.
27	4160-D-2014	30 de mayo de 2014	CICILIANI, ALICIA MABEL
28	5113-D-2014	30 de junio de 2014	GIUSTOZZI, RUBEN DARIO
29	5445-D-2014	10 de julio de 2014	VAQUIE, ENRIQUE ANDRES
30	0958-D-2015	17 de marzo de 2015	GIUSTOZZI, RUBEN DARIO
31	0967-S-2015	07 de abril de 2015	ROMERO, JUAN CARLOS

*Nota.* Fuente: Elaboración Propia en base a los proyectos presentados en el Congreso de la Nación Argentina.

Ciento dieciséis fueron los legisladores que han presentado y/o acompañado estos proyectos, noventa y tres desde la Cámara de Diputados y veintitrés desde la Cámara de Senadores.

Tabla 9. Legisladores que han presentado y/o acompañado proyectos para la Creación de una OPCN.

Legisladores que presentaron y/o acompañaron proyectos	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
AGOSTO, WALTER ALFREDO	1	
AGUAD, OSCAR RAUL	1	
AGUILAR, LINO WALTER	1	
ALVAREZ, JORGE MARIO	1	
ARTAZA, EUGENIO JUSTINIANO		2
ATANASOF, ALFREDO NESTOR	1	
BAGLINI, RAUL EDUARDO		1
BALTER, CARLOS MARIO	1	
BARLETTA, MARIO DOMINGO	1	
BERTOL, PAULA MARIA	1	
BIANCHI, IVANA MARIA	1	
BRIZUELA Y DORIA DE CARA, OLGA INES	1	
BULLRICH, ESTEBAN JOSE	1	
BULLRICH, PATRICIA	2	
CANO, JOSE MANUEL		1
CARRANZA, CARLOS ALBERTO	1	
CARRIO, ELISA MARIA AVELINA	1	
CASSESE, MARINA	1	
CASTILLO, OSCAR ANIBAL		2
CHIRONI, FERNANDO GUSTAVO	1	
CICILIANI, ALICIA MABEL	3	
CIMADEVILLA, MARIO JORGE		1
COLAZO, MARIO JORGE		1
COMELLI, ALICIA MARCELA	1	
COSTA, EDUARDO RAUL	1	
CUCCOVILLO, RICARDO OSCAR	2	
DE GENNARO, VICTOR NORBERTO	1	
DE NARVAEZ, FRANCISCO	4	
DE PRAT GAY, ALFONSO	2	
DELLEPIANE, CARLOS FRANCISCO	1	
DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA	2	
DURAND CORNEJO, GUILLERMO MARIO	1	
FEIN, MONICA HAYDE	1	
FERRARI, GUSTAVO ALFREDO HORACIO	1	
FERRI, GUSTAVO ENRIQUE	1	
GALVALISI, LUIS ALBERTO	1	
GAMBARO, NATALIA	1	
GARRIDO, MANUEL	1	

GIL LAVEDRA, RICARDO RODOLFO	1	
GIMENEZ, PATRICIA VIVIANA	1	
GIUBERGIA, MIGUEL ANGEL	1	
GIUSTOZZI, RUBEN DARIO	2	
GRIBAUDO, CHRISTIAN ALEJANDRO	2	
IBARRA, EDUARDO MAURICIO	1	
LAMBERTO, OSCAR	2	1
LENZ, MARIA BEATRIZ	1	
LOPEZ ARIAS, MARCELO EDUARDO	1	
LORGES, JUAN CARLOS	1	
LUSQUINOS, LUIS BERNARDO	1	
MAESTRO, CARLOS		1
MARTINEZ, JULIO CESAR	1	
MARTINEZ, OSCAR ANSELMO	1	
MILMAN, GERARDO FABIAN	2	
MONTERO, LAURA GISELA	1	3
MORALES, GERARDO RUBEN		1
MORANDINI, NORMA ELENA		2
MOUILLERON, ROBERTO MARIO	1	
NEGRI, MARIO RAUL	1	
OVIEDO, ALEJANDRA BEATRIZ	1	
PANSA, SERGIO HORACIO	1	
PERALTA, FABIAN FRANCISCO	1	
PEREZ, ADRIAN	1	
PEREZ, ALBERTO JOSE	1	
PESO, STELLA MARYS	1	
PICHETTO, MIGUEL ANGEL		1
PILATTI VERGARA, MARIA INES	1	
PINEDO, FEDERICO	2	
POGGI, CLAUDIO JAVIER	1	
PUCHETA, RAMONA	1	
RACHED, EMILIO ALBERTO		1
RE, HILMA LEONOR	1	
REYES, MARIA FERNANDA	1	
RITONDO, CRISTIAN ADRIAN	1	
RODRIGUEZ, MARCELA VIRGINIA	1	
ROMERO, JUAN CARLOS		3
SANZ, ERNESTO RICARDO		2
SARGHINI, JORGE EMILIO	1	
SCHWINDT, MARIA LILIANA	1	
SEREBRINSKY, GUSTAVO EDUARDO	1	
SOLA, FELIPE CARLOS	1	
SPINOZZI, RICARDO ADRIAN	1	
STORANI, MARIA LUISA	1	
STURZENEGGER, FEDERICO ADOLFO	1	

TATE, ALICIA ESTER	1	
THOMAS, ENRIQUE LUIS	1	
TONELLI, PABLO GABRIEL	1	
TORRONTEGUI, MARIA ANGELICA	1	
TRIACA, ALBERTO JORGE	1	
TROIANO, GABRIELA ALEJANDRA	1	
VAQUIE, ENRIQUE ANDRES	1	
VILLATA, GRACIELA SUSANA	2	
Total general	93	23

*Nota.* Fuente: Elaboración Propia en base a los proyectos presentados en el Congreso de la Nación Argentina.

Concretamente Legisladores de veintiocho distintos espacios políticos han presentado y/o acompañado proyectos, destacándose la Unión Cívica Radical como la Fuerza Política más representativa, con treinta Legisladores.

Tabla 10. Partidos políticos que han presentado y/o acompañado proyectos para la creación de una OPCN.

Espacio Político	Cantidad de Legisladores
COALICION CIVICA	5
CONSENSO FEDERAL	1
CONSERVADOR POPULAR	1
DEMOCRACIA IGUALITARIA Y PARTICIPATIVA (D.I.P.)	1
DEMOCRATA	1
FRENTE CIVICO - CORDOBA	1
FRENTE CIVICO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA	3
FRENTE CIVICO Y SOCIAL DE CATAMARCA	2
FRENTE PARA LA VICTORIA - PJ	4
FRENTE PERONISTA	1
FRENTE RENOVADOR	4
GEN	3
JUSTICIALISTA	3
JUSTICIALISTA 8 DE OCTUBRE	3
JUSTICIALISTA NACIONAL	11
LIBRES DEL SUR	2
MOV POP NEUQUINO	1
MOVIMIENTO SOLIDARIO POPULAR	1
PARTIDO SOCIALISTA	7
PERONISMO FEDERAL	13
PERONISTA	1
PRO	7
SOCIALISTA DEL MIJD	1
UCR	30
UNIDAD POPULAR	1

UNION CELESTE Y BLANCO	2
UNION POR TODOS	1
UNION PRO	5
Total general	116

*Nota.* Fuente: Elaboración Propia en base a los proyectos presentados en el Congreso de la Nación Argentina.

Es de destacar, lo expresado en el Proyecto de Ley 5445 (2014), donde se reconoce que no es un tema en el que existan posiciones antagónicas, al contrario, miembros de diferentes partidos han bregado por la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación.

No obstante, existen proyectos que son similares o idénticos debido a que muchos de ellos han perdido estado parlamentario y fueron presentados bajo otro número de expediente o incluso otros legisladores que han acompañado un proyecto luego con mínimas modificaciones volvían a presentarlos, por lo que la cantidad de proyectos que se diferencian uno de otro significativamente, se reduce a trece proyectos.

Asimismo, Abuelafia et al. (2006b), presentaron un documento para crear la Oficina de presupuesto del Congreso de la Nación Argentina, y dado que este proyecto tiene un formato idéntico al presentado por los Legisladores, se incluirá dentro de los mismos para proceder a su comparación.

Tabla 11. Resumen de Proyectos similares para la Creación de una OPCN.

Nro.	Proyecto Original	Cantidad de Proyectos Similares
1	Diputado BALTER, CARLOS MARIO 7688-D-2000	1
2	Senador COLAZO, MARIO JORGE 1764-S-2002	1
3	Senador BAGLINI, RAUL EDUARDO 1641-S-2003	10
4	Diputado DE NARVAEZ, FRANCISCO 1547-D-2006	4
5	Diputado BULLRICH, ESTEBAN JOSE 3953-D-2009	1
6	Diputado LENZ, MARIA BEATRIZ 4467-D-2009	1
7	Diputado CICILIANI, ALICIA MABEL 1933-D-2010	3
8	Diputado TRIACA, ALBERTO JORGE 2287-D-2010	1
9	Diputado DE PRAT GAY, ALFONSO 6013-D-2010	2
10	Senador ROMERO, JUAN CARLOS 1532-S-2011	3
11	Diputado PEREZ, ADRIAN 1288-D-2014	1
12	Diputado GIUSTOZZI, RUBEN DARIO 5113-D-2014	2
13	Diputado VAQUIE, ENRIQUE ANDRES 5445-D-2014	1
14	ABUELAFIA, BRAUN, DÍAZ FRERS Y UÑA (2006B)	
	Total general	31

*Nota.* Fuente: Elaboración Propia en base a los proyectos presentados en el Congreso de la Nación Argentina.

### 5.3.1 Nombre de la Oficina

Varios han sido los Nombres propuestos para la Oficina, sin embargo, hay un consenso en proponer la Creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación (OPCN).

Tabla 12. Nombre propuesto para la Oficina.

Nro.	Proyecto de Ley	Nombre de la Oficina
1	7688-D-2000	Oficina Central de Estudio, Seguimiento, Control y Corrección de Presupuesto
2	1764-S-2002	Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación
3	1641-S-2003	Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación
4	1547-D-2006	Oficina de Seguimiento del Presupuesto Nacional
5	3953-D-2009	Oficina de Presupuesto del Congreso
6	4467-D-2009	Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación
7	1933-D-2010	Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación
8	2287-D-2010	Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación
9	6013-D-2010	Oficina de Presupuesto del Congreso
10	1532-S-2011	Oficina de Análisis y Control Presupuestario del Congreso de la Nación
11	1288-D-2014	Oficina de Presupuesto del Congreso
12	5113-D-2014	Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación
13	5445-D-2014	Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación
14	Abuelafia, Braun, Díaz Frers y Uña (2006b)	Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación

*Nota.* Fuente: Elaboración Propia en base a los proyectos presentados en el Congreso de la Nación Argentina.

Tabla 13. Resumen de nombres propuestos para la Oficina.

Nombre de la Oficina	Cantidad
Oficina Central de Estudio, Seguimiento, Control y Corrección de Presupuesto	1
Oficina de Análisis y Control Presupuestario del Congreso de la Nación	1
Oficina de Presupuesto del Congreso	3
Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación	8
Oficina de Seguimiento del Presupuesto Nacional	1
Total general	14

*Nota.* Fuente: Elaboración Propia en base a los proyectos presentados en el Congreso de la Nación Argentina.

### 5.3.2 Ámbito de Funcionamiento

Las propuestas que se imponen en cuanto al ámbito de funcionamiento de la OPCN son dos, que funcione como un Organismo Descentralizado del Congreso de la Nación o como un Organismo Desconcentrado del Congreso de la Nación.

Tabla 14. Ámbito de funcionamiento para la OPCN.

<b>Nro.</b>	<b>Proyecto de Ley Expediente</b>	<b>Ámbito donde Funcionara</b>
1	7688-D-2000	Cámara de Diputados de la Nación.
2	1764-S-2002	Organismo Desconcentrado del Congreso de la Nación
3	1641-S-2003	Organismo Desconcentrado del Congreso de la Nación
4	1547-D-2006	Organismo Desconcentrado del Congreso de la Nación
5	3953-D-2009	Organismo Descentralizado del Congreso de la Nación
6	4467-D-2009	Organismo Descentralizado del Congreso de la Nación
7	1933-D-2010	Organismo Desconcentrado del Congreso de la Nación
8	2287-D-2010	Organismo Desconcentrado del Congreso de la Nación
9	6013-D-2010	Organismo Descentralizado del Congreso de la Nación
10	1532-S-2011	Organismo Desconcentrado del Congreso de la Nación
11	1288-D-2014	Organismo Descentralizado del Congreso de la Nación
12	5113-D-2014	Organismo Descentralizado del Congreso de la Nación
13	5445-D-2014	Organismo Descentralizado del Congreso de la Nación
14	Abuelafia, Braun, Díaz Frers y Uña (2006b)	Organismo Descentralizado del Congreso de la Nación

*Nota.* Fuente: Elaboración Propia en base a los proyectos presentados en el Congreso de la Nación Argentina.

Tabla 15. Resumen sobre el ámbito de funcionamiento para la OPCN.

<b>Ámbito de Funcionamiento</b>	<b>Cantidad</b>
Cámara de Diputados de la Nación.	1
Organismo Descentralizado del Congreso de la Nación	7
Organismo Desconcentrado del Congreso de la Nación	6
Total general	14

*Nota.* Fuente: Elaboración Propia en base a los proyectos presentados en el Congreso de la Nación Argentina.

### 5.3.3 Funciones de la Oficina

Las funciones que el Senador Raúl Eduardo Baglini presento en su proyecto (Proyecto de Ley 1641, 2003), son la base de los proyectos presentados posteriormente:

1. Formular un análisis completo y detallado de todos los aspectos relativos al cálculo de recursos y presupuesto de gastos de la Administración Pública Nacional, así como de su ejecución.
2. Asistir a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras, la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración y a los legisladores interesados en materia de ejecución presupuestaria.
3. Efectuar estudios y análisis de proyectos de los legisladores, para informar acerca del impacto fiscal de los mismos.
4. Efectuar estudios sectoriales y proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del presupuesto, y administración financiera pública, tendiendo a:
  - a. Fortalecer la planificación estratégica armonizando las visiones de corto, mediano y largo plazo.
  - b. Migrar las metodologías de presupuesto inercial a uno por resultados mejorando la gestión de las finanzas públicas.

Los proyectos presentados posteriormente agregan funciones como la de brindar estudios y análisis a la población (Proyecto de Ley 1547, 2006), promover la incorporación de la perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios (Proyecto de Ley 1933, 2010), brindar estudios y análisis independientes para la toma de decisiones no vinculantes, por primera vez se hace referencia al término “no vinculante” (Proyecto de Ley 3953, 2009).

Asimismo, algunos proyectos detallan en particular las funciones de la Oficina, por ejemplo, verificar los supuestos macroeconómicos que enmarcan al presupuesto y realizar un informe anual respecto a las diferencias entre lo presupuestado inicialmente y lo ejecutado (Proyecto de Ley 1532, 2011), se destaca el proyecto presentado por el Diputado Alfonso Prat Gay (Proyecto de Ley 6013, 2010), donde detalla los tipos de informes anuales, trimestrales y mensuales que debe producir la OPCN.

El Diputado Dario Giustozzi en su proyecto (Proyecto de Ley 0958, 2015), estructura las funciones de la Oficina en tareas permanentes, tareas no permanentes y tareas eventuales. Incluso expresa que “La Oficina de Presupuesto se abocará a las tareas no permanentes y eventuales, previo el formal requerimiento de más de la mitad de los

miembros de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados o de su similar del Honorable Senado de la Nación”.

El Diputado Esteban Bullrich en su proyecto (Proyecto de Ley 3953, 2009), aborda cuestiones hasta la fecha no abordadas por otros Legisladores, como un sistema para fijar prioridades en el cumplimiento de las funciones establecidas para la Oficina.

Los proyectos coinciden en que el Poder Ejecutivo Nacional debe dirigir a la OPCN copia autenticada de los informes trimestrales sobre la ejecución presupuestaria contemplada en el artículo 2º de la ley 24.629 y evacuar todos los informes, ya sean escritos u orales, que ésta le solicitara, como asimismo, mantener actualizada permanentemente la información de los sistemas previstos por la ley de administración financiera, y en particular de la Oficina Nacional de Presupuesto dependiente del Ministerio de Economía.

#### **5.3.4 Facultades de la Oficina**

En cuanto a las facultades de la Oficina, se propone que, pueda requerir del órgano ejecutivo, informes escritos y/o verbales respondidos por funcionarios de jerarquía no menor a subsecretario para el cumplimiento de su objetivo. También, requerir la presencia de los funcionarios de cada jurisdicción encargados de la formulación o ejecución del presupuesto, a fin de brindar oralmente las explicaciones que fueran necesarias con relación al proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional o bien a la ejecución presupuestaria. Se prevé que la OPCN podrá realizar convenios de cooperación con entidades académicas, de investigación y ONG de probada reputación técnica.

El proyecto de Ley 2287 (2010), prevé la autorización para la OPCN del uso de sistemas de información y de distintos informes que deben ser girados desde el Poder Ejecutivo. El Proyecto de Ley 6013 (2010), agrega que la interconexión con todos los sistemas de información debe ser en tiempo real y con el máximo nivel de desagregación. Toda una novedad es también el Sitio Web previsto para esta Oficina. El Diputado Adrián Pérez en su proyecto (Proyecto de Ley 1288, 2014), detalla todos los sistemas de información a los que deberá acceder la Oficina.

#### **5.3.5 Estructura y Personal de la Oficina**

En relación a la estructura y personal de la OPCN, la línea que sigue al proyecto presentado por el Senador Baglini (Proyecto de Ley 1641, 2003), propone que la OPCN

sea conducida por un Director y un Director Adjunto por un periodo de ocho años en sus funciones y podrán ser reelegidos, siempre que observen buena conducta y mantengan un desempeño eficaz, de lo contrario podrán ser removidos de sus cargos por el voto de los dos tercios de los miembros de cada una de las Cámaras. El proyecto de Ley 4427 (2009), reduce el periodo a cinco años.

El Proyecto de Ley 0600 (2010), agrega que la OPCN debe conformarse por analistas y por el personal administrativo, de apoyo y equipamiento necesario para su función.

Tanto el Director General como el Director General adjunto serán designados por resolución conjunta de los presidentes de ambas cámaras del Congreso y los analistas seleccionados a través de concurso público abierto de oposición y antecedentes a cargo de un jurado. El Proyecto de Ley 3815 (2012), agrega que el jurado estará constituido por cinco miembros, los presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y por tres profesores universitarios de carreras afines a los cargos a cubrir, elegidos por el Consejo Interuniversitario Nacional.

Asimismo, se propone que sean personas con títulos universitarios de grado o postgrado y con antecedentes relevantes en finanzas públicas, auditoría, derecho presupuestario, administración financiera, contabilidad, administración pública, derecho público y administrativo, ciencia de la legislación, o afines.

Estos proyectos plantean que la OPCN debe estar dividida por áreas que correspondan a los principales objetivos a cumplir en el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de que se modifiquen o subdividan con posterioridad:

Área de Análisis presupuestario: Tendrá por objetivo el apoyo a las etapas de aprobación del Presupuesto.

Área de Análisis de ejecución presupuestaria: Tendrá por objeto el seguimiento de la ejecución presupuestaria.

Área de Análisis tributario: Tendrá por objeto el cálculo de ingresos y el impacto fiscal.

Área de Análisis de políticas y programas: Tendrá por objeto hacer el seguimiento de impacto y control de déficit fiscal.

Área de Coordinación Fiscal entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo: Tendrá por objeto armonizar la visión de corto, mediano y largo plazo del presupuesto, tendiendo a migrar desde los presupuestos inerciales hacia presupuestos por resultado, ampliando el sistema proyección, análisis, monitoreo y control presupuestario para mejorar la gestión de las finanzas públicas. (Incluido en el proyecto de ley 0600, 2010).

Los proyectos que siguen la línea del proyecto de ley 1547 (2006), presentado por el Diputado Francisco De Narváez, agregan las funciones que debería tener el Director de la Oficina, el periodo en funciones se reduce a cuatro años con las mismas características que el proyecto del Senador Baglini. Agrega a la estructura un jefe de Relaciones Institucionales encargado de las relaciones con la comunidad, la prensa y las asociaciones civiles. Se diferencia en que establece un periodo de cuatro años en funciones para los analistas y el Jefe de Relaciones Institucionales.

Los proyectos presentados por la Diputada Alicia Mabel Ciciliani agrega a la estructura de la OPCN, el área De género; con el fin de garantizar la distribución equitativa de los recursos para mujeres y hombres, y niños y niñas y De federalismo fiscal: orientada a estudiar el impacto regional de la distribución de gastos y recursos de la Administración Pública Nacional.

Se diferencia del resto, el Proyecto de Ley 2287 (2010), presentado por el Diputado Alberto Jorge Triaca, el Legislador propone que la OPCN sea conducida por un Director General, quien tendrá a su cargo a tres Directores Adjuntos, propone dividir la oficina en la Dirección de Estudios Económicos, Dirección de Presupuesto, Dirección de Análisis de la Calidad del Gasto, una oficina de Asesoría Jurídica, una oficina de Relaciones Institucionales y una División de Servicios de Administración e Información, detallando las funciones de cada una de estas áreas.

El proyecto presentado por el Diputado Alfonso Prat Gay es el más completo en relación a esta cuestión, el Legislador propone conformar la Oficina con un Director General, cuatro directores de área y dos Coordinadores; el Director de estudios fiscales y tributarios, el Director de macroeconomía y finanzas, el Director de estudios microeconómicos, el Director de estudios sociales, el Coordinador de Informática y el Coordinador Administrativo.

Asimismo, prevé un consejo asesor formado por seis miembros para analizar la confiabilidad de las proyecciones de la OPCN, el nivel de transparencia alcanzado, la calidad de los recursos humanos y de las publicaciones.

Expresa al detalle las funciones, los requisitos para acceder a los cargos, el procedimiento para los nombramientos, las impugnaciones y remoción de cada uno de los integrantes propuestos. Incluso contempla la creación de una Comisión Bicameral de Administración de la OPCN.

El Diputado Adrián Pérez acompañado por otros dos Diputados en su proyecto (Proyecto de Ley 1288, 2014), agrega quienes no pueden desempeñarse como Directores, un dato no abordado a la fecha de presentación del proyecto.

En relación a la dependencia administrativa y funcional, existe un consenso en que la OPCN mantendrá su relación con cada Cámara a través de sus presidentes.

## 5.4 Capítulo 4. Análisis de situación para la creación de una OPCN en el país

A lo largo de este capítulo se presentarán los hallazgos en cuanto a las condiciones existentes para la constitución e institucionalización de una OPCN en la República Argentina.

A continuación, se retomarán las variables mencionadas por Gazmuri Mujica (2012) que fueran abordadas en el marco teórico, las cuales deben analizarse a efectos de determinar si están dadas las condiciones para el establecimiento de una OPCN en el país. En este sentido, deben analizarse diversas condiciones, a saber:

### 5.4.1 Un sólido acuerdo político institucional

En nuestro país existe un amplio consenso desde el Poder Legislativo en cuanto a la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso de la Nación.

Resumiendo, a la fecha se han presentado desde el año 2000, treinta y un proyectos para la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso, de los cuales ocho provienen de la Cámara de Senadores, y veintitrés desde la Cámara de Diputados. Los mismos surgidos desde distintas fuerzas políticas.

Tabla 16. Partidos políticos.

<b>Partido Político</b>
COALICION CIVICA
CONSENSO FEDERAL
CONSERVADOR POPULAR
DEMOCRACIA IGUALITARIA Y PARTICIPATIVA (D.I.P.)
DEMOCRATA
FRENTE CIVICO - CORDOBA
FRENTE CIVICO DE LA PROVINCIA DE CORDOBA
FRENTE CIVICO Y SOCIAL DE CATAMARCA
FRENTE PARA LA VICTORIA - PJ
FRENTE PERONISTA
FRENTE RENOVADOR
GEN
JUSTICIALISTA
JUSTICIALISTA 8 DE OCTUBRE
JUSTICIALISTA NACIONAL
LIBRES DEL SUR
MOV POP NEUQUINO
MOVIMIENTO SOLIDARIO POPULAR

---

PARTIDO SOCIALISTA

---

PERONISMO FEDERAL

---

PERONISTA

---

PRO

---

SOCIALISTA DEL MIJD

---

UCR

---

UNIDAD POPULAR

---

UNION CELESTE Y BLANCO

---

UNION POR TODOS

---

UNION PRO

---

*Nota.* Fuente: Elaboración Propia en base a los proyectos presentados en el Congreso de la Nación Argentina.

Cuando se hace mención a un sólido acuerdo político institucional se refiere al compromiso de todas las Fuerzas Políticas Representadas en el Congreso de la Nación, traducido en una norma que debe tener por lo menos rango de Ley común. Consecuentemente es lo que han buscado estos Legisladores con la presentación de sus respectivos proyectos de Ley.

En apariencia y teniendo en cuenta la cantidad de Legisladores provenientes desde distintos partidos políticos que han presentado proyectos para conformar una Oficina de Presupuesto pareciera haber un consenso, faltaría nada más ni nada menos lograr un acuerdo político conjunto que permita llevar a tratar este tema en los recintos y traducir el Proyecto en Ley.

Al reflexionar sobre las posibles causas de no sanción de las propuestas, una de las conclusiones a las que se arriba es que el Poder Ejecutivo es el principal opositor a estas propuestas debido a la necesidad de fortalecer su posición frente a la del Legislativo, tal como se observó en planteamientos de Abuelafia et al. (2006b).

La Comisión de Presupuesto y Hacienda en Diputados a julio de 2015, está formada por cuarenta y nueve Diputados de los cuales veintisiete son del Frente para la Victoria, principal partido político del Oficialismo. En la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado de sus diecisiete miembros diez son del Frente para la Victoria o aliados a ellos.

Siguiendo esta Hipótesis de fortalecimiento del Poder Ejecutivo y teniendo en cuenta la mayoría de miembros del Oficialismo en ambas comisiones; resulta difícil que alguna de las dos dictamine favorablemente el proyecto a los efectos que se incluya en la orden del día y sea tratada en los recintos. Salvo que sea tratado sin dictamen de comisión como sucede

con los proyectos que provienen de otras cámaras o desde el Poder Ejecutivo, denominados “sobre tablas” y por pedido de algún o algunos Diputados o Senadores.

Brasil y México han logrado desarrollar en sus respectivos Congresos solidas Oficinas de apoyo a los procesos presupuestarios, estas Oficinas nacieron en momentos donde los Congresos se vieron fortalecidos tanto como espacios de articulación de acuerdos como de intervención en las definiciones presupuestarias y de política fiscal, tal como se ha observado en las formulaciones de Gazmurri Mujica (2012).

En el caso de México, coincidió con el fin de una absoluta hegemonía (1997) que mantenía el partido gobernante (PRI) luego del cual ningún gobierno ha contado con mayorías parlamentarias propias. Cuando la oposición asumió el poder por primera vez desde 1917, se produjeron fuertes incentivos para incrementar el rol del Parlamento en el proceso presupuestario, fortaleciendo las capacidades para la revisión independiente del presupuesto.

Hasta entonces, el Poder Ejecutivo concentraba una enorme discrecionalidad sobre el gasto público. El Parlamento solía aprobar el proyecto de presupuesto elaborado por el Presidente sin grandes modificaciones (Wilkie, 1967).

Los legisladores de la oposición reconocieron, entonces, que se debían tomar medidas significativas para permitir que el Parlamento ejerciera sus poderes constitucionales en el proceso presupuestario. Entre esas medidas se llevó al establecimiento de una Oficina Presupuestaria Legislativa en 1998 (Santiso, 2006).

En Brasil luego de la reforma constitucional de 1988 se fortaleció considerablemente el rol del Legislativo, cabe aclarar que, posteriormente a estos acontecimientos y hasta el año 2011 ningún Congreso conto con mayoría parlamentaria.

Teniendo en cuenta lo ocurrido con la experiencia fallida que representa la República Bolivariana de Venezuela, donde los acuerdos políticos que le dieron origen a la Oficina de asesoría económica y financiera no lograron reproducirse al alterarse las mayorías parlamentarias luego de la nueva Constitución de 1999 donde fue disuelta por la asamblea constituyente.

Es evidente que la representación de distintas fuerzas políticas crea un ámbito ideal para lograr acuerdos y negociaciones que permitan la creación de una OPCN, como así

también, su institucionalización, ergo, necesitamos un Congreso sin mayoría, en post de la factibilidad al menos del tratamiento del proyecto de Ley en los recintos.

Abuelafia et al. (2006b, p. 279), indagando los factores que podrían contribuir a aumentar la viabilidad para implementar una Oficina de Presupuesto en el Congreso, llegaron a la conclusión de que el apoyo de Organismos Internacionales generaría otro ámbito de negociación, donde el Congreso contaría con apoyo de un actor externo y contribuiría a una mayor toma de conciencia de los legisladores de la necesidad de dotar al Congreso de mejores capacidades técnicas.

Para esto proponen avanzar con una propuesta más gradualista, que no enfrente al Congreso con el Poder Ejecutivo y donde se respete al actual proceso presupuestario, pero se otorgue una mayor calidad de debate en el Poder Legislativo.

Las posibilidad de conformar una OPCN en la República Argentina cambio radicalmente al asumir la Presidencia el Ingeniero Mauricio Macri, desde el Ejecutivo su Ministro de Hacienda y Finanzas el Doctor Alfonso Prat Gay fue el impulsor de uno de los proyectos de Ley para la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso, asimismo, en el Gabinete la Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Alberto Jorge Triaca, el Ministro de Educación y Deportes, Esteban José Bullrich, el Ministro de Defensa, Julio César Martínez y el Ministro de Comunicaciones, Oscar Raúl Aguad Beily presentaron y/o acompañaron proyectos de Ley para la creación de la OPCN, como así también, sus principales aliados políticos la Dra Elisa Carrio y el Dr Ernesto Ricardo Sanz.

Desde la Cámara de Diputados posteriormente a las elecciones de noviembre del 2015 quedaron diecinueve Diputados que han presentado y/o acompañado proyectos de Ley para la creación de una OPCN:

Tabla 17. Diputados que presentaron proyectos para la creación de una OPCN y actualmente continúan en funciones.

<b>Diputado</b>
BARLETTA, MARIO DOMINGO
BIANCHI, IVANA MARIA
CANO, JOSE MANUEL
CARRIO, ELISA MARIA AVELINA
CICILIANI, ALICIA MABEL
COSTA, EDUARDO RAUL

DONDA PEREZ, VICTORIA ANALIA
DURAND CORNEJO, GUILLERMO MARIO
GIMENEZ, PATRICIA VIVIANA
GIUSTOZZI, RUBEN DARIO
GRIBAUDO, CHRISTIAN ALEJANDRO
MARTINEZ, OSCAR ANSELMO
NEGRI, MARIO RAUL
POGGI, CLAUDIO JAVIER
SCHWINDT, MARIA LILIANA
SOLA, FELIPE CARLOS
SPINOZZI, RICARDO ADRIAN
TONELLI, PABLO GABRIEL
TROIANO, GABRIELA ALEJANDRA

*Nota.* Fuente: Elaboración Propia en base a los proyectos presentados en el Congreso de la Nación Argentina y la composición actual de la cámara de Diputados.

Desde la Cámara Alta son cuatro los Senadores que han presentado y/o acompañado proyectos de Ley para la Creación de una OPCN:

Tabla 18. Senadores que presentaron proyectos para la creación de una OPCN y actualmente continúan en funciones.

<b>Senador</b>
Castillo , Oscar Aníbal
Pichetto , Miguel Ángel
Pinedo , Federico
Romero , Juan Carlos

*Nota.* Fuente: Elaboración Propia en base a los proyectos presentados en el Congreso de la Nación Argentina y la composición actual de la cámara de Senadores.

El proyecto de Ley para la creación de una OPC podría provenir desde el Ejecutivo, teniendo en cuenta el consenso expresado en el pasado por los mencionados Ministros, asimismo, se supone que estos contarían con el apoyo de sus aliados políticos el Dr Sanz y la Dr Carrio.

Con la nueva constitución de la Cámara de Diputados a partir del 10 de diciembre de 2015, se establecen las mismas condiciones que llevaron a Brasil y México a constituir una OPCN.

Teniendo en cuenta que la Cámara de Diputados se verá fortalecida como espacio de articulación al no contar con mayorías parlamentarias, situación que como se explicó

anteriormente crea un ámbito ideal para lograr acuerdos y negociaciones que permitan la creación de una OPCN y su institucionalización, sin correr el riesgo de repetir la experiencia fallida que representa la República Bolivariana de Venezuela.

Desde la Cámara de Senadores el Frente para la Victoria mantiene una mayoría parlamentaria luego del 10 de diciembre de 2015.

No obstante, su Jefe de Bloque el Senador Picheto es una de las personas que ha presentado y/o acompañado un proyecto de Ley para la creación de una OPCN.

De acuerdo a los fundamentos expresados, y teniendo en cuenta que el Congreso de la Nación se verá fortalecido en la Presidencia de Mauricio Macri, esta dada la condición para lograr, “Un Sólido Acuerdo Político Institucional” que permita la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso de la Nación.

#### **5.4.2 Funciones fundamentales**

En esta instancia se retoma lo planteado por Santiso y Varea (2013) que amplían lo expuesto por Gazmurri Mujica (2012), en cuanto a las condiciones mínimas para el funcionamiento de una OPCN, siendo necesario el desarrollo de funciones por etapas:

Las principales debilidades de la OPCN en cada etapa del proceso presupuestario ya fueron detalladas, así como también se resumieron las principales funciones que se proponen para la OPCN, las cuales se orientan en la solución de las debilidades detectadas.

Por ello, es indispensable mancomunar estas propuestas con las funciones planteadas y reformular una implementación gradual en las funciones de la OPCN, ya que, una vez establecida, estará sujeta a múltiples demandas, y el éxito o fracaso implicará cumplir o no con las mismas.

Si la gestión del cambio en empresas es de por sí complicada y toma mucho tiempo, además de no estar garantizado su éxito, las restricciones del sector público tornan este aspecto en una cuestión aún más compleja.

Debe tomarse en cuenta además si lo propuesto se incluye en la primera, segunda o tercera etapa de la implementación.

#### **Etapa I – Funciones Básicas (Ámbito Presupuestal)**

1. Formular un análisis completo y detallado de todos los aspectos relativos al cálculo de recursos y presupuesto de gastos de la Administración Pública Nacional, así como de su ejecución (Proyecto de Ley 1641, 2003).
2. Asistir a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras, la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración y a los legisladores interesados en materia de ejecución presupuestaria (Proyecto de Ley 1641, 2003).
3. Verificar los supuestos macroeconómicos que enmarcan al presupuesto y realizar un informe anual respecto a las diferencias entre lo presupuestado inicialmente y lo ejecutado (Proyecto de Ley 1532, 2011).
4. Mantener actualizada el sitio web facilitando el acceso a la información por ellos producida (Proyecto de Ley 6013, 2010).

#### **Etapas II – Funciones básicas e intermedias (ámbito fiscal)**

1. Todas las funciones de la etapa I más las siguientes.
2. Efectuar estudios y análisis de proyectos de los legisladores, para informar acerca del impacto fiscal de los mismos (Proyecto de Ley 1641, 2003).
3. Análisis de sostenibilidad de la deuda (Santiso y Varea, 2013, p. 15).
4. Seguimiento del marco fiscal de mediano plazo (Santiso y Varea, 2013, p. 15).

#### **Etapas III – Funciones básicas, intermedias y avanzadas (ámbito económico).**

1. Todas las funciones de la etapa II mas las siguientes.
2. Efectuar estudios sectoriales y proyectos de reformas sobre programas o jurisdicciones del presupuesto, y administración financiera pública, tendiendo a:
  - a. Fortalecer la planificación estratégica armonizando las visiones de corto, mediano y largo plazo.
  - b. Migrar las metodologías de presupuesto inercial a uno por resultados mejorando la gestión de las finanzas públicas (Proyecto de Ley 1641, 2003).

2. Brindar estudios y análisis a la población (Proyecto de Ley 1547, 2006).
3. Promover la incorporación de la perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios (Proyecto de Ley 1933, 2010).
4. Proyecciones macroeconómicas (crecimiento económico, inflación, empleo, etc.) (Santiso y Varea, 2013, p. 15).
5. Análisis económico (sectores externos, monetario, fiscal y real) (Santiso y Varea, 2013, p. 15).
6. Estudios sectoriales (Santiso y Varea, 2013, p. 15).

#### **5.4.3 Servicios y productos: la importancia de las comisiones que despachan el presupuesto**

La OPCN constituye un imperativo tendiente a fortalecer la transparencia, en este sentido debe asegurarse que el trabajo de la OPCN siga procesos especificados desarrollados de común acuerdo con las comisiones de Presupuesto y hacienda del Congreso.

Todo el trabajo generado en la Oficina debe ser imparcial, apartidista y teniendo en cuenta determinados factores:

1. Una comprensión detallada del presupuesto.
2. Una lectura cuidadosa de la literatura de investigación relevante.
3. El análisis de los datos recogidos y comunicados por los organismos de estadística del gobierno y de las organizaciones privadas.
4. Consulta con numerosos expertos externos (profesores, analistas de grupos de expertos, representantes de grupos de la industria, otros expertos del sector privado, gobiernos provinciales y municipales).

Gazmurri Mujica (2012, p. 73), expresa que el centro de la actividad de una OPCN, debería concentrarse en la asesoría de la comisión encargada del despacho presupuestario. En la República Argentina la comisión de presupuesto y hacienda de la cámara de diputados, es donde se emite el dictamen para el tratamiento en la cámara baja. Posterior a su aprobación, el proyecto de Ley pasa a la comisión de presupuesto y hacienda de la cámara de senadores, donde se emite el dictamen para el tratamiento en la cámara alta.

Uña (2005, p. 49), destaca la importancia de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, y en menor medida su equivalente en el Senado, en el proyecto de Ley de Presupuesto, si bien reconoce que, informalmente trabajan en forma conjunta para su tratamiento.

Makon (2005), expresa que:

Es conveniente la creación (como ya existe en otros países) de una Comisión Mixta de Presupuesto de ambas Cámaras, en forma similar a la actual Comisión Mixta Revisora de Cuentas que trata la Cuenta de Inversión. Dicha Comisión Mixta reemplazaría a las actuales comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras de Diputados y Senado, lo que permitiría agilizar y hacer más eficiente el proceso de análisis y aprobación del proyecto de Ley de Presupuesto. (p. 10)

Siguiendo lo expresado por Gazmurri Mujica (2012, p. 73), donde el centro de la actividad de una OPCN, debería concentrarse en la asesoría a las comisiones de presupuesto y hacienda de las cámaras de diputados y senadores; y lo señalado por Uña (2005, p. 49), que reconoce que informalmente estas comisiones trabajan en forma conjunta, sería conveniente, para hacer más eficiente los productos que ofrecería la OPCN, avanzar en lo recomendado por Makon (2005, p. 10), en cuanto a la creación de una comisión mixta de presupuesto y hacienda en el Congreso de la Nación.

Gazmurri Mujica (2012, p. 74), señala que en las experiencias nuevas la recomendación es concentrarse en las funciones esenciales, de por sí complejas y exigentes, o sea, teniendo en cuenta las funciones, la OPCN debe brindar los diferentes productos (informes, estadísticas, etc.), que irán incrementándose al entrar en cada una de las etapas.

En la Etapa I los productos que la OPCN debe brindar como mínimo son:

- a. Un informe sobre los supuestos macroeconómicos del proyecto de presupuesto del Ejecutivo y su consistencia con las normas y las reglas fiscales, antes del inicio del debate presupuestario. Gazmurri Mujica (2012, p. 74).
- b. Informe sobre el presupuesto de gastos del Ejecutivo, distinguiendo como mínimo gastos corrientes y de capital, y finalidad-función, jurisdicción y ubicación geográfica (Proyecto de Ley 6013, 2010).

- c. Informes trimestrales sobre la ejecución presupuestaria (Proyecto de Ley 1641, 2003).
- d. Informes y trabajos solicitados por los legisladores sobre una base de estricta igualdad. Exclusivamente se otorgará prioridad a las solicitudes formuladas por las comisiones de Presupuesto y Hacienda y Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, o legisladores que las integren. (Proyecto de Ley 1641, 2003).

Las OPCN deben contar con un portal presupuestario de acceso universal. El Proyecto de Ley 6013 (2010), señala que la OPCN establecerá un sitio web de carácter público.

Todos los informes y análisis elaborados deben ser considerados información pública y de libre acceso, disponibles a través de su propia página de Internet, de la página de Internet de la Cámara de Diputados y del Honorable Senado de la Nación, así como a través de los medios electrónicos que se consideren apropiados.

De esta forma los productos generados en la Oficina serían puestos a disposición del público, por lo tanto, no se circunscribe al ámbito del Congreso, sino que se extiende al conjunto de la sociedad, mejorando la transparencia.

#### **5.4.4 Estructura, dotación, selección y calificación del personal**

La independencia político-partidista y la excelencia profesional son fundamentales para el éxito de una OPCN. Para conseguir estos objetivos son determinantes los métodos de selección del personal y su nivel de remuneraciones. Altas exigencias de formación profesional; riguroso sistema de selección por concursos que den garantías universales de imparcialidad; y remuneraciones competitivas con las más altas que se contemplen para funciones similares en el Estado, son factores críticos para garantizar el éxito, tal como se pudo observar en los planteos formulados por Gazmurri Mujica (2012).

Los proyectos presentados desde el Poder Legislativo plantean que la OPCN debe estar dividida por áreas que correspondan a los principales objetivos a cumplir en el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de que se modifiquen o subdividan con posterioridad, en concordancia con lo que plantea Gazmurri Mujica (2012, P. 74):

Por ello, para el normal funcionamiento de la Etapa I la OPCN debería contar como mínimo con las siguientes áreas:

- J Área de Análisis presupuestario: Tendrá por objetivo el apoyo a las etapas de aprobación del Presupuesto.
- J Área de Análisis de ejecución presupuestaria: Tendrá por objeto el seguimiento de la ejecución presupuestaria.
- J Área de Análisis tributario: Tendrá por objeto el cálculo de ingresos y el impacto fiscal.
- J Área Informática: Tendrá por objeto el apoyo informático a la Oficina y el mantenimiento del portal web.

Asimismo, es importante estudiar la creación de un consejo asesor para analizar la confiabilidad de las proyecciones de la OPCN, el nivel de transparencia alcanzado, la calidad de los recursos humanos y de las publicaciones.

En la Oficina de Presupuesto del Congreso de los Estados Unidos de América, el Presidente de la Cámara de Representantes y el presidente del Senado designan conjuntamente el Director de la Oficina, después de considerar las recomendaciones de las Comisiones de Presupuesto.

En relación a la designación del Director, Abuelafia et al., (2006b) expresan que:

El argumento más fuerte en contra del concurso de los cargos más altos se refería a la responsabilidad política y a la necesidad de generar cierta empatía entre las autoridades de la OPCN y los legisladores, considerando que el nombramiento directo de estos cargos por parte de las autoridades políticas de ambas Cámaras generaría una mayor legitimidad de estos funcionarios frente al cuerpo legislativo.

Por lo tanto, al diseñar un proyecto que contemple la creación de una OPC, es importante prestarle especial atención al mecanismo de selección de sus autoridades y definir una posición y responsabilidades acorde a ese mecanismo de selección. (p. 279)

#### **5.4.5 Relación con el Poder Ejecutivo y otros poderes públicos**

En la relación con el Poder Ejecutivo el tema crítico es el del acceso a la información. Desde el Poder Legislativo se señaló que puedan requerir del órgano ejecutivo, informes escritos y/o verbales respondidos por funcionarios de jerarquía no menor a subsecretario para el cumplimiento de su objetivo. También, requerir la presencia de los funcionarios de cada jurisdicción encargados de la formulación o ejecución del presupuesto, a fin de brindar oralmente las explicaciones que fueran necesarias con

relación al proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional o bien a la ejecución presupuestaria

Asimismo, el Poder Ejecutivo, debería brindar autorización a todos los sistemas de información en tiempo real y con el máximo nivel de desagregación.

## **5.5 Capítulo 5. La Ley que crea la Oficina de Presupuesto del Congreso**

Mientras escribía esta tesis, la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado, presentó un proyecto de ley para crear la Oficina de Presupuesto del Congreso.

La Cámara de Senadores, dio media sanción a este proyecto, posteriormente fue tratado en la Cámara de Diputados, donde se perfecciono y el 30 de noviembre de 2016, se crea por Ley la Oficina de Presupuesto del Congreso.

En este capítulo, se retomarán los hallazgos de la tesis, se analizará la propuesta de la Cámara de Senadores y las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados que concluyen en la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso.

La CPyH SN con base en los proyectos 0967/15, 3703/15, 1133/16 y 1256/16 redactan el proyecto de Ley Expediente Nro 0071-S-2016.

### **5.5.1 Tratamiento del Proyecto de Ley Nro. 0071-S-2016 en la Cámara de Senadores de la Nación**

#### **Nombre de la Oficina y ámbito de Funcionamiento**

Se propone la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), como un Organismo desconcentrado del Congreso de la Nación.

De acuerdo con los proyectos comparados en el capítulo 3, la mayoría proponía llamar a esta Oficina como “Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación (OPCN)”, de los 13 proyectos analizados, 6 coincidían en que funcione como un Organismo desconcentrado del Congreso de la Nación.

#### **Funciones de la Oficina**

Gazmurri Mujica (2012, p. 74), señala que en las experiencias nuevas la recomendación es concentrarse en las funciones esenciales, por ello, las funciones que se proponen pueden separarse en etapas como las planteadas en el capítulo 4, ya que, una vez establecida la Oficina, estará sujeta a múltiples demandas, y el éxito o fracaso implicará cumplir o no con las mismas.

Asimismo, progresivamente podrían incluirse funciones como la de realizar estudios y análisis a la población (Proyecto de Ley 1547, 2006), promover la incorporación de la perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios (Proyecto de Ley 1933, 2010). Podría complementarse con el proyecto presentado por el Diputado Alfonso

Prat Gay (Proyecto de Ley 6013, 2010), donde detalla los tipos de informes anuales, trimestrales y mensuales que debe producir la OPCN o la división de funciones que planteaba el Diputado Dario Giustozzi en su proyecto (Proyecto de Ley 0958, 2015), o el sistema para fijar prioridades en el cumplimiento de las funciones establecidas para la Oficina planteadas por el Diputado Esteban Bullrich en su proyecto (Proyecto de Ley 3953, 2009).

### **Facultades de la Oficina**

El Proyecto trata el acceso información, que es el tema crítico en las facultades de la oficina.

Se prevé que el Poder Ejecutivo brinde a la OPC, el acceso al Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Hacienda y Finanzas Publicas, para el seguimiento de la ejecución presupuestaria. También debe responder en forma oportuna los informes solicitados por la OPC sobre la ejecución y el desempeño físico-financiero de programas de gobierno.

Asimismo, establece que las comisiones del Congreso remitirán a la OPC toda la información con interés presupuestario o económico necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

En relación a los informes aprobados por el Directorio de la OPC establece que serán de acceso público y deberán ser publicados en los sitios web de ambas Cámaras, debiendo remitir sus informes de seguimiento de la ejecución presupuestaria a la Auditoría General de la Nación.

### **Estructura de la Oficina**

El Proyecto establece que la estructura de la OPC se organizará de acuerdo a las funciones que la Oficina debe cumplir en tres áreas; Área de Seguimiento Presupuestario, Área de Análisis de Proyectos de Ley y Área de Estudios, Análisis y Evaluación.

La mayoría de los proyectos analizados en el capítulo 3 coincidían en que la Oficina debía organizarse de acuerdo a las funciones u objetivos que debía cumplir. Es importante destacar que el Proyecto de Ley 0600 (2010) proponía crear el Área de Coordinación Fiscal entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, esto contribuiría a la mejora

continúa de todo el sistema presupuestario. También el proyecto presentado por la Diputada Ciciliani que agrega a la estructura, el área De género.

### **Personal de la Oficina**

El Proyecto establece que la OPC será dirigida y administrada por un Directorio integrado por un Director Ejecutivo y 3 Subdirectores; el Subdirector del Área de Seguimiento Presupuestario, el Subdirector del Área de Análisis de Proyectos de Ley y el Subdirector del Área de Estudios, Análisis y Evaluación. El Director tendrá rango equivalente a Secretario de Cámara y los Subdirectores a Prosecretario de Cámara.

Se establece como se realizará la selección del Director Ejecutivo y Subdirectores, como serán evaluados, el tiempo que durarán en sus funciones, la posibilidad de reelección y remoción, los requisitos que deben acreditar para poder ser elegidos, sus funciones y facultades. También se establece como estará formado el cuerpo de analistas y las condiciones para el ingreso.

Del análisis realizado en el capítulo 3, no se aborda lo especificado en el Proyecto de Ley 1288 (2014) que agrega quienes no pueden desempeñarse como Directores.

Lo importante de destacar en este punto es la independencia político-partidista y la excelencia profesional que deben tener los miembros de la Oficina, los métodos de selección del personal y su nivel de remuneraciones.

Finalmente, el proyecto es votado y aprobado por unanimidad.

En esta votación empieza a gestarse una de las condiciones que se analizaron en el capítulo 4, para la constitución e institucionalización de una OPC en la República Argentina, empieza a gestarse un “Solido acuerdo político institucional”.

Las comisiones de Peticiones, Poderes y Reglamento, y de Presupuesto y Hacienda con base en los proyectos 0958/15, 2506/15, 3216/16, 4961/16, 5069/16, 6328/16 y 8027/16 complementan el proyecto de Ley venido del Senado, Expediente Nro 0071-S-2016.

### **5.5.2 Tratamiento del Proyecto de Ley Nro. 0071-S-2016 en la Cámara de Diputados de la Nación**

#### **Nombre de la Oficina y ámbito de Funcionamiento**

La Oficina se denominará, “Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC)” y funcionará como un Organismo Desconcentrado del Congreso de la Nación.

### **Funciones de la Oficina**

A Las funciones detalladas en el proyecto de ley venido del Senado, se incluye el de efectuar estudios sobre la sostenibilidad intertemporal de la deuda pública. También se incluye la promoción de la incorporación de la perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios, que se señaló por primera vez en el Proyecto de Ley 1933 (2010).

Asimismo, se incluye la función de efectuar un seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 de la ley 24.156. Con respecto a esta Ley, cabe destacar que en el año 2016 por iniciativa del Poder Ejecutivo se sancionó la Ley 27342, que modifica el Artículo 37.

Este artículo señalaba que, “El jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado.”, sin embargo, no establecía límites a los mencionados montos; como consecuencia de ello y como fuera señalado en el Capítulo 1, entre 2003 y 2012, la diferencia promedio entre el crédito inicial aprobado por el Congreso y el efectivamente gastado fue de casi 20 %.

La Ley 27342, establece que las reestructuraciones, no podrán superar el 7,5 % para el ejercicio 2017 y el 5 % para el ejercicio 2018 y siguientes. Asimismo, establece que las reestructuraciones presupuestarias deberán ser notificadas a ambas comisiones de Presupuesto y Hacienda del Honorable Congreso de la Nación dentro de los 5 días hábiles.

Sin lugar a dudas, iniciativas como esta devuelven las facultades al Poder Legislativo y las reestructuraciones presupuestarias hasta el monto determinado, le otorgan margen al Poder Ejecutivo para cumplir con sus atribuciones.

Si se avanzare con la creación de una Comisión Mixta de Presupuesto, a la cual se le asigne las facultades de aprobación de las modificaciones presupuestarias, sin tratamiento en las Cámaras, no sería necesario otorgar facultades al Jefe de Gabinete de Ministros para realizar reestructuraciones presupuestarias hasta un determinado porcentaje, otorgándole la

libertad de efectuar las reestructuraciones presupuestarias necesarias que demande la dinámica del presupuesto.

**Facultades de la Oficina**

Teniendo en cuenta que se agrega como una de las funciones de la Oficina, efectuar estudios sobre la sostenibilidad intertemporal de la deuda pública, se incluye entre las facultades de la Oficina, que el Poder Ejecutivo debe brindar el acceso al Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE) de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

También se crea un artículo por el cual la OPC podrá realizar convenios de cooperación con organismos gubernamentales, centros académicos, de investigación y organizaciones de la sociedad civil, tanto del país como del exterior, para el mejor cumplimiento de su mandato.

**Estructura de la Oficina**

Respecto de la estructura de la Oficina, se modifica la organización de la misma, dividiéndose en Direcciones, creándose la Dirección de Sostenibilidad y análisis de la deuda pública, quedando la Oficina conformada de acuerdo con el Siguiente Organigrama:

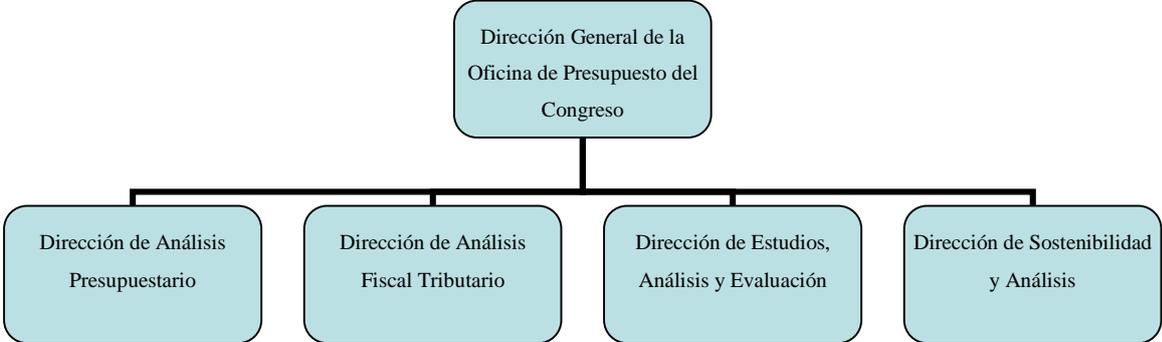


Figura 16: Organigrama de la Oficina de Presupuesto del Congreso. Fuente: Elaboración Propia en base a las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados al Proyecto de Ley 71 (2016).

Si bien, se incluye entre las funciones de la Oficina, la promoción de la incorporación de la perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios, no se agrega a la estructura, el área de Género, como había presentado en su proyecto la Diputada Ciciliani. Asimismo, como fuera señalado anteriormente, no se incluye el Área de Coordinación Fiscal entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, planteado en el

Proyecto de Ley 0600 (2010), que contribuiría a la mejora continua de todo el sistema presupuestario.

### **Personal de la Oficina**

El Director General y los Directores que se detallan en la figura 16, serán elegidos por concurso de oposición y antecedentes, evaluados por un comité evaluador integrado por 9 miembros y durarán 5 años en sus funciones con posibilidad de ser reelegidos.

El Proyecto de Ley venido de la Cámara de Senadores establecía ciertas funciones y facultades para los Directores de la Oficina, en la Cámara de Diputados se crea una Comisión de Supervisión Parlamentaria conformada por personal de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras, a quien se le asigna estas funciones y facultades, por ejemplo, aprobar el reglamento interno y aprobar el plan de trabajo anual de la OPC. También se incrementa el número de analista que en el proyecto de la Cámara de Senadores era de 15 a 20 profesionales.

El 23 de noviembre de 2016, el Proyecto de Ley 71 (2016), con media sanción del Senado y con las modificaciones introducidas por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la cámara de Diputados, es tratado en el recinto.

El Proyecto de Ley es aprobado por la Cámara de Diputados y pasa al Senado para su sanción definitiva.

El 30 de noviembre de 2016, el proyecto venido de la Cámara de Diputados es tratado en la Honorable Cámara de Senadores y aprobado por unanimidad.

La Ley establece que a la Oficina de Presupuesto del Congreso comenzará a funcionar a partir de los 90 días de la publicación en el Boletín Oficial.

## **6. Reflexiones finales**

El presente estudio surgió con la finalidad de analizar la creación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso de la Nación (OPCN), con el objeto de reducir la asimetría existente entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria.

Para lograr dicho cometido, se abordó material bibliográfico y documental que contempla libros, Revistas científicas, artículos, ponencias en congresos e informes y documentos oficiales, siendo la fuente primaria la Ley de Administración Financiera.

Todo ello permitió un acercamiento a dicha problemática, a partir de lo cual se buscó dar respuesta al interrogante acerca de si están dadas o no las condiciones para la conformación de una OPCN en la República Argentina.

El análisis cuantitativo de las cuentas de inversión permitió comprobar las distintas debilidades señaladas por Uña (2005), Abuefalia et al. (2006a), Despouy (2014) y Cogliandro (2013) entre otros. Se puso de manifiesto que el Congreso no aprueba todos los gastos y recursos públicos de la Administración Nacional, se dio cuenta de la baja calidad con la que se están produciendo las proyecciones macroeconómicas y las excesivas modificaciones presupuestarias que no pasan por el Congreso, como así también, la ausencia del seguimiento de la ejecución presupuestaria, el escaso tiempo de consideración del proyecto de Ley de presupuesto y la aprobación atemporal de las cuentas de inversión.

Se identificaron las características más relevantes de la Congressional Budget Office de los Estados Unidos de América creada en el año 1975, con el fin de que estas contribuyan a dilucidar cómo son las condiciones para la constitución e institucionalización de una OPCN.

Se constató que dos hechos fundamentales dieron impulso a la creación de esta Oficina, uno de ellos relacionado a las debilidades que presentaba el Poder Legislativo en materia presupuestaria y el otro cuando el Congreso se dio cuenta que recibía un presupuesto y no tenía la posibilidad de compararlo con datos e información propia.

Casi treinta años después de la creación de la CBO, en la República Argentina, Diputados y Senadores de distintas fuerzas políticas advirtieron una serie de debilidades en

el Poder Legislativo, y como en los EEUU de América también se comenzó a observar la asimetría entre el Poder Legislativo y Ejecutivo en materia presupuestaria.

Estos Legisladores han bregado por la conformación de la OPCN. Sus propuestas, han sido inspiradas por la CBO, sin embargo, no pretenden conformar una OPCN similar a esta, en principio es mucho menos ambiciosa, no se pretende hacer un presupuesto del congreso como el que efectúa la CBO, al contrario, se propone un proceso de creación gradualista que asegure su conformación, institucionalización y eficiencia en sus funciones, principalmente debido a que la OPCN, debe cumplir múltiples funciones y, una vez establecida, estará sujeta a múltiples demandas. De allí que sea necesario priorizar cuáles son sus misiones centrales, de manera que a medida que son cumplidas puedan ir ampliándose paulatinamente.

Luego de analizar las condiciones mínimas indispensables para la creación de una OPCN, considero que las mismas están dadas, lo que me permite afirmar como principal conclusión de este estudio que existe un consenso planteado desde el ámbito legislativo, académico, experiencias internacionales, Organismos de Control, Organizaciones no Gubernamentales y Organismos Internacionales, en cuanto a que el Poder Legislativo debe contar con una Oficina de Presupuesto como medio para reducir la asimetría que se presenta con el Poder Ejecutivo, en materia presupuestaria.

Hago esta afirmación basado en que no existen posiciones antagónicas en relación a esta cuestión, la propuesta de creación de una OPCN, puede provenir del Ámbito Legislativo con dictamen de la comisión de presupuesto y hacienda para que sea tratada en el recinto o desde el Poder Ejecutivo, a pedido de algún o algunos Diputados y Senadores.

Para ello, primero deben superarse cuestiones particulares, quedando en manos de Legisladores que incansablemente han insistido en esta cuestión, o en ex Legisladores que actualmente ocupan cargos en el Poder Ejecutivo, el superar antiguas políticas que indicaban que el Poder Ejecutivo es el principal opositor a estas propuestas, debido a la necesidad de fortalecer su posición frente a la del Legislativo.

En definitiva, la importancia no radica en la procedencia del Proyecto de Ley, la importancia radica en la propuesta en sí, la misma debe contribuir a crear el consenso necesario entre todas las fuerzas políticas, por ello, debe tenerse en cuenta y mancomunarse lo propuesto por todos los espacios políticos.

Por otra parte, deben considerarse los principios que rigen a las oficinas de este tipo como la independencia política partidaria, la calidad técnica de los profesionales y la transparencia, en este sentido debe asegurarse que el trabajo de la OPCN siga procesos especificados desarrollados de común acuerdo con las comisiones de Presupuesto y hacienda del Congreso.

Finalmente, es indispensable una implementación gradual para lograr el éxito en la creación de la OPCN. Una estrategia incremental, focalizada al inicio en determinadas funciones, con objetivos de corto plazo que sean mensurables y que pueden generar las condiciones para avanzar en objetivos más ambiciosos.

El capítulo 5, no fue originalmente pensado en esta tesis, surgió como consecuencia de la aprobación de la Ley que crea la Oficina de Presupuesto del Congreso, por ello, en ese capítulo se compara la Ley creada con lo analizado en el capítulo 3 y 4 principalmente.

Esta Oficina comenzara a funcionar 90 días después de su publicación en el Boletín Oficial, su primer desafío es conformar una Oficina estrictamente apartidista con personal contratado únicamente sobre la base de la competencia profesional.

Una vez conformada, sus analistas deberán producir decenas de informes y/o estimaciones para los cuales deben observarse las buenas practicas, por ejemplo, tomadas de otras Oficinas con mucha más experiencia, como la CBO que resume la metodología que subyace en el análisis de cada informe y/o estimación.

La transparencia de la Oficina también debe aplicarse a su trabajo anterior. Cuando la Oficina actualice sus informes y/o estimaciones originales, debe explicar por qué esas proyecciones han cambiado. También debe mancomunarse el trabajo de toda la Oficina y efectuarse consultas con expertos externos que representan una variedad de perspectivas, como profesores, analistas de grupos de expertos, representantes de grupos de la industria, otros expertos del sector privado, y los funcionarios que trabajan en el sector público.

## 7. Referencias bibliográficas

- Abuefalia, E., Braun, M., Berensztein, S., & Di Gresia, L. (2006a). ¿Quién decide sobre el gasto público? Un análisis sobre la economía política del proceso presupuestario: el caso de Argentina. En M. Braun, L. Díaz Frers, & G. Uña, *Cada cual, ¿Atiende su juego?* (págs. 197-260). Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Abuelafia, E., Braun, M., Díaz Frers, L., & Uña, G. (2006b). Oficina de presupuesto del Congreso de la Nación Argentina. Una propuesta para fortalecer su rol en el proceso presupuestario. En M. Braun, L. Díaz Frers, & G. Uña, *Cada cual ¿Atiende su juego?* (págs. 261-300). Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Alonso, L. (2005). *El Congreso bajo la Lupa*. Buenos Aires: Konrad.
- Arcidiácono, P. (2006). *Encuesta de Presupuesto Abierto 2006*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano.
- Asociación Internacional de Presupuesto Público. (1998). El proceso presupuestario congresional del gobierno de los Estados Unidos. *Revista ASIP*, 32-53.
- Bolívar, M. (2003). El proceso presupuestario en Estados Unidos de América. *Boletín de lecturas sociales y económicas de la Universidad Católica Argentina (FCSE)*, 89-95.
- Braun, M., Díaz Frers, L., & Uña, G. M. (2006). *Cada cual ¿Atiende su juego?* Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Casadei, E. (2012). *Encuesta de Presupuesto Abierto 2012*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIPPEC.
- Castro, L., & Casadei, E. (2015). *Encuesta de Presupuesto Abierto 2015*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIPPEC.
- Cogliandro, G., & Melamud, A. (2010). *Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional, Prioridades y modificaciones durante el 2010*. Buenos Aires: Fundación Siena - Konrad Adenauer Stiftung.
- Cogliandro, G. (2013). *Claves para entender el presupuesto de la Administración Nacional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

- Contaduría General de la Nación (CGN). (1998). *Sistema de Contabilidad Gubernamental*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Publicas.
- Despouy, L. (2014). *Una década al cuidado de los Fondos Públicos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Auditoria General de la Nación.
- Díaz Frers, L. (2008). *Encuesta de Presupuesto Abierto 2008*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Frers, L. (2011). *Memo para el futuro Presidente y sus Ministros*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIPPEC.
- Filc, G., & Scartascini, C. (2006). Instituciones presupuestarias, resultados fiscales y el rol del Congreso en el proceso presupuestario. En M. Braun, L. Díaz Frers, & Uña Gerardo, *Cada cual ¿Atiende su juego?* (págs. 69-94). Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- FMI. (2007). *Buenas Practicas de Transparencia Fiscal*. Washington D.C.: FMI.
- Fondo Monetario Internacional (2001). *Manual de Transparencia Fiscal. Departamento de Finanzas Públicas*. Washington D.C.
- Gazmurri Mujica, J. (2012). *Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Guerrero Amparán, J., & Valdes Palacios, Y. (2001). *Manual sobre la Clasificación Económica del Gasto Público*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Herrscher, E. (2008). *Pensamiento Sistémico: Caminar el cambio o cambiar el camino* (Segunda ed.). Buenos Aires: Granica.
- ILPES. (2008). *Planificar y presupuestar en América Latina*. Santiago de Chile: Ricardo Martner.
- La Nación. (26 de Octubre de 2015). *Diario La Nación*. Obtenido de <http://www.lanacion.com.ar/1839395-elecciones-2015-la-conformacion-del-proximo-congreso-en-tiempo-real>

- Levi Margaret (1999) *Competition & Cooperation: Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lienert, I. (2010). *La función de la legislatura en los procesos presupuestarios*. Washington DC, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional - Carlo Cottarelli.
- Makon, M. (1999). *El rol del Poder Legislativo ante el Proceso Presupuestario*. Buenos Aires: Mimeo.
- Makon, M. (2005). *El fortalecimiento del sistema presupuestario*. Buenos Aires: Plan Fenix.
- Marongiu, F., & Filc, G. (2010). *Encuesta de Presupuesto Abierto 2010*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CIPPEC.
- Mustapic, A. M., & Llanos, M. (2000). *El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del presupuesto y el MERCOSUR*. Montevideo, Uruguay: en Caetano G. y R Perina (coord.), *MERCOSUR y Parlamentos*.
- OCDE. (2002). *Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria*. Washington D.C.: OCDE.
- Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). (2011). *El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*. Buenos Aires.
- Pizzuto, F. (2011). *Rendición de cuentas y transparencia en la gestión pública*. Mar del Plata: XXVIII Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública.
- Proyecto de Ley Expediente 0459-D-10 - Cámara de Diputados de la Nación. (09 de marzo de 2010). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 0541-S-14 - Cámara de Senadores de la Nación. (19 de marzo de 2014). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 0600-S-10 - Cámara de Senadores de la Nación. (26 de marzo de 2010). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 0912-D-06 - Cámara de Diputados de la Nación. (23 de marzo de 2006). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 0958-D-15 - Cámara de Diputados de la Nación. (17 de marzo de 2015).

Proyecto de Ley Expediente 0967-S-15 - Cámara de Senadores de la Nación. (07 de marzo de 2015). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 1033-D-12 - Cámara de Diputados de la Nación. (19 de marzo de 2012). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 1060-D-08 - Cámara de Diputados de la Nación. (31 de marzo de 2008). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 1186-D-10 - Cámara de Diputados de la Nación. (18 de marzo de 2010). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 1288-D-14 - Cámara de Diputados de la Nación. (25 de abril de 2014). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 1297-S-13 - Cámara de Senadores de la Nación. (27 de marzo de 2013). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 1532-S-11 - Cámara de Senadores de la Nación. (30 de junio de 2011). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 1547-D-06 - Cámara de Diputados de la Nación. (06 de abril de 2006). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 1641-S-03 - Cámara de Senadores de la Nación. (06 de agosto de 2003). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 1764-S-02 - Cámara de Senadores de la Nación. (02 de agosto de 2002). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 1855-D-14 - Cámara de Diputados de la Nación. (03 de abril de 2014). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 1933-D-10 - Cámara de Diputados de la Nación. (09 de marzo de 2010). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 2062-D-06 - Cámara de Diputados de la Nación. (27 de abril de 2006). Buenos Aires, Argentina.

Proyecto de Ley Expediente 2287-D-10 - Cámara de Diputados de la Nación. (19 de abril de 2010). Buenos Aires, Argentina.

- Proyecto de Ley Expediente 3605-D-14 - Cámara de Diputados de la Nación. (15 de abril de 2014). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 3815-S-12 - Cámara de Senadores de la Nación. (23 de noviembre de 2012). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 3953-D-09 - Cámara de Diputados de la Nación. (20 de agosto de 2009). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 4160-D-14 - Cámara de Diputados de la Nación. (30 de mayo de 2014). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 4427-D-09 - Cámara de Diputados de la Nación. (11 de Setiembre de 2009). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 4467-D-09 - Cámara de Diputados de la Nación. (15 de Setiembre de 2009). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 5113-D-14 - Cámara de Diputados de la Nación. (30 de junio de 2014). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 5445-D-14 - Cámara de Diputados de la Nación. (10 de Julio de 2014). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 5555-D-04 - Cámara de Diputados de la Nación. (01 de Setiembre de 2004). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 6013-D-10 - Cámara de Diputados de la Nación. (19 de agosto de 2010). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 7688-D-00 - Cámara de Diputados de la Nación. (30 de noviembre de 2000). Buenos Aires, Argentina.
- Proyecto de Ley Expediente 7961-D-13 - Cámara de Diputados de la Nación. (09 de diciembre de 2013). Buenos Aires, Argentina.
- Ramkumar, V., & Shapiro, I. (2006). *Guía para la transparencia en los documentos presupuestarios del gobierno*. Washington, DC: International Budget Partnership.
- Rodriguez, J., & Bonvecchi, A. (2006). El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004). En M. Braun, L. Díaz Frers, & G. Uña, *cada Cual ¿Atiende su juego?* (págs. 93-128). Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

- Rodríguez, J., & Bonvecchi, A. (2004). Macroeconomía del desarrollo. *El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Santiso, C. (2006). *El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina*.
- Simon, Herbert (1998). *¿Por qué Administración Pública?* [trad. de: Why Public Administration Public Administration Review]
- Stein, E., Radics, A., Blejer, H., & Sallustro, M. (1999). *Reglas de Procedimiento y Transparencia*. Buenos Aires: CEDI.
- Uña, G. M. (2005). El Congreso y el Presupuesto Nacional. *Desempeño y Condicionantes de su rol en el proceso presupuestario*. Buenos Aires: Konrad Adenauer.
- Uña, G. (2009). *Superpoderes presupuestarios: Una oportunidad para mejorar el presupuesto en el Congreso*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Siena.
- Waissbluth, M. (2008). *Gestión del cambio en el sector público*. 2008: Universidad de Chile.