

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, ...
sancionan con fuerza de*

LEY

DE LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN EN EL CONGRESO NACIONAL DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

Modificación Ley 24.156

Artículo 1.- Incorpórese la Sección II bis, titulada "De la Discusión y Aprobación en el Congreso Nacional" del Capítulo II "Del Presupuesto de la Administración Nacional" del Título II "Del Sistema Presupuestario" de la Ley 24.156 de ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL, que quedará redactada de la siguiente manera:

"SECCIÓN II bis

DE LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN EN EL CONGRESO NACIONAL.

Artículo 28 bis.- Una vez ingresado el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación en los términos del artículo 26 de la presente ley, deberá ser sometido a discusión en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de dicho cuerpo, previo informe público de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación de conformidad con el artículo 2 de la Ley 27.343.

Artículo 28 ter.- Para la consideración del proyecto de ley de presupuesto general presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deberán asistir a la Comisión de

Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, en reuniones consecutivas y públicas, las autoridades superiores y los responsables de los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional, de los organismos descentralizados y de los entes autárquicos, a efectos de responder preguntas sobre la previsión presupuestaria y los planes de trabajo para el ejercicio anual proyectado.

Artículo 28 quáter.- Las comisiones de Presupuesto y Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y del Honorable Senado de la Nación deberán dictar un Reglamento Interno para el Funcionamiento de las reuniones que traten el proyecto de ley del presupuesto de la Administración Nacional que deberá seguir los principios de transparencia, de equidad en el uso de la palabra por parte de los/as integrantes de la Comisión y de participación ciudadana.

La Presidencia de las respectivas comisiones debe remitir, 48 horas antes de iniciarse las reuniones consecutivas previstas en el artículo 28 ter de la presente Ley, así como las consideradas en el párrafo anterior, adjunta a la citación, y en versión escrita y electrónica, la agenda y el orden de los/as expositores/as.

Las sesiones informativas en las cuales se inviten a funcionarios/as, autoridades, personalidades y especialistas a exponer deberán incorporar invitados/as por todos los bloques políticos que integran la comisión.

La aprobación del dictamen respecto del proyecto de ley de presupuesto general de la Administración Nacional no podrá realizarse sin el cumplimiento de los artículos 28 bis y 28 ter de esta ley.

Artículo 28 quinqués.- La sesión convocada para tratar el proyecto de ley de presupuesto en las Cámaras del Congreso Nacional debe ser una sesión sobre tablas."

Artículo 2.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional

Dip. Carla Carrizo



*"2024 Año de la Defensa de la Vida,
la Libertad y la Propiedad"*

Confirmantes:

1 Sánchez, Roberto Antonio

2 Tetaz, Martín Alberto

3 Sarapura, Natalia Silvina

4 Antola, Marcela

5 Tavela, Danya

6 Coletta, Mariela

7 Galimberti, Pedro Jorge

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El presente proyecto tiene como objetivo pautar la modalidad de tratamiento de la discusión y aprobación en el Congreso Nacional del proyecto de ley de presupuesto de la Administración Nacional.

En la Argentina, si bien se otorgó en los instrumentos normativos al Congreso de un rol relevante en relación al Presupuesto Nacional, los procedimientos establecidos fueron llevados a la práctica sólo formalmente. Además, la premura y la urgencia que acompañó a las coyunturas críticas imprimieron a la acción del Ejecutivo una lógica de discrecionalidad y exclusión de otros actores en la toma de este tipo de decisiones. En el proceso presupuestario esto hizo que el rol del Congreso en el Presupuesto Nacional adquiriera una brecha entre su rol formalmente establecido y su desempeño real. De acuerdo a nuestra Constitución Nacional y a la legislación vigente, el Poder Legislativo tiene asignadas importantes atribuciones en el proceso presupuestario, asociadas especialmente a la aprobación de la Ley de Presupuesto y el control de su ejecución. En la actualidad, ese rol del Congreso debe fortalecerse y con iniciativas como la propuesta aquí podemos cumplir de forma eficiente este primer rol de discusión de la propuesta del ejecutivo.

En relación a las consecuencias de un rol debilitado del Poder Legislativo en el proceso presupuestario, Santiso (2005) advierte sobre cinco riesgos principales asociados con procesos presupuestarios con arreglos institucionales jerárquicos. Estos riesgos son la ausencia de control y responsabilidad sobre la asignación de fondos públicos asociada a un Poder Ejecutivo con gran discrecionalidad en materia presupuestaria, una disminución en la credibilidad en el presupuesto como herramienta de planeamiento estratégico, la disminución de mecanismos institucionales que garanticen transparencia en las decisiones sobre asignación de recursos, menor estabilidad en las políticas públicas ante cambios en la conducción del Poder Ejecutivo y por último, considerando los tres principales objetivos que

tiene el presupuesto de acuerdo a Schick (1998), el riesgo de que un énfasis excesivo en el sostenimiento del equilibrio fiscal, quite relevancia a la búsqueda de asignación eficaz de recursos y el logro de un mejor desempeño operativo.

El artículo 26 de la ley N° 24.156, de Administración Financiera, dispone que el Poder Ejecutivo Nacional debe presentar el proyecto de ley general del presupuesto a la H. Cámara de Diputados antes del 15 de septiembre del año anterior para el que regirá. Luego del ingreso del Proyecto de Ley, se remite a la Comisión de Presupuesto y Hacienda para su consideración, dictamen y luego se eleva al pleno para darle media sanción. El proyecto luego sigue su rumbo hacia la H. Cámara de Senadores, donde ingresa en la respectiva Comisión de Presupuesto y Hacienda para obtener dictamen y luego ser sancionado en el pleno.

Lamentablemente la ley de Administración financiera señala precisiones sobre aspectos de tres etapas presupuestarias: formulación, ejecución y control, pero deja librado a un vacío procedimental la modalidad de discusión y aprobación del presupuesto en el Congreso. La presente reforma a la Ley 24.156 sobre el proceso legislativo del presupuesto proporciona herramientas que fortalecen la supervisión legislativa y contribuyen a precisar las funciones respectivas del Congreso y del ejecutivo. El proceso de aprobación del presupuesto debe proporcionar a su vez una apertura informativa tal que permita generar un debate más informado entre el ejecutivo y el Congreso al negociar la aprobación del presupuesto.

El presente proyecto subsana ese vacío y pone el foco principal para el análisis presupuestario y el debate del mismo en la comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados. Esta comisión cuenta con 49 integrantes de todos los bloques partidarios. Si bien las deliberaciones legislativas del presupuesto están abiertas al público y son cubiertas en los medios, la presencia e invitación de ministro/as y funcionario/as es aleatoria, no responde necesariamente a los intereses de lo/as representantes, y tiende a reducir la discusión en detalle sobre el proyecto de ley. Es notoria la ausencia de informantes de instituciones

académicas, de grupos de interés, de representantes de los gobiernos subnacionales, o de distintas agencias del Estado, entre otros.

El Poder Legislativo en la Argentina puede aprobar o rechazar el proyecto de ley de presupuesto, así como también posee amplias facultades para realizar modificaciones, introducir o quitar artículos en cualquiera de sus etapas de aprobación (durante el debate en la comisión o en el recinto). Las modificaciones al proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo se encuentran limitadas en monto en el artículo 28 de la ley 24.156 ("Todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deber contar con el financiamiento respectivo") que establece que cualquier propuesta que aumente el gasto deberá venir acompañada de la propuesta de ingresos correspondiente, pero la ley no profundiza en la apertura de información y su consecuente mejoramiento del debate sobre la votación de la ley de presupuesto. La discusión sobre el proyecto de ley de presupuesto debería darnos la oportunidad de diagnosticar, establecer prioridades y analizar el rumbo de las políticas públicas en la Argentina.

La mayoría de los parlamentos de los países de la OCDE han optado por un proceso de revisión caracterizado por un comité de presupuesto dominante responsable de revisión del presupuesto que coordina distintos niveles de aportes de los comités sectoriales. Idealmente un comité de presupuesto fuerte promueve la coordinación y la coherencia en el presupuesto y facilita la disciplina fiscal, mientras que la participación de los comités sectoriales permite a los parlamentos aprovechar su experiencia específica al revisar el gasto departamental planes (Posner y Park, 2007; Schick, 2002). Sin embargo, este tipo de organización del debate presupuestario es ajeno a nuestra tradición, por lo que aquí proponemos es dotar de certidumbre e institucionalidad a los procesos y organismos que existen, pero que no se usan eficazmente para potenciar el control y el debate público.

Por lo anterior, la propuesta de modificación de la ley 24.156 incluye:

- Incorporar los informes y análisis de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación previo al tratamiento en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la HCDN.
- Reuniones obligatorias con ministro/as y funcionario/as de las agencias estatales para que expliquen las previsiones presupuestarias y los planes de trabajo para el año siguiente.
- La regulación de los términos de los debates dentro de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda en ambas cámaras
- El tratamiento exclusivo en sesiones sobre tablas que permitan los tiempos habituales para el estudio del dictamen de mayoría y el o los dictámenes de minoría, y la presentación de observaciones por parte de las y los legisladores.

Debemos agregar que asistimos con preocupación ante la verificación de la escasa profundidad mediante la cual se trata el proyecto de presupuesto. Como ejemplo, en el tratamiento del proyecto de ley de Presupuesto del Ejercicio 2021, la Comisión de Presupuesto y Hacienda citó a sólo tres reuniones:

- 22 de septiembre: asistió del Ministro de Economía de la Nación, Dr. Martín M. Guzmán sobre el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio Fiscal del año 2021.
- 29 de septiembre: asistieron los Secretarios de Hacienda -Lic. Raúl E. Rigo- de Política Económica -Lic. Haroldo A. Montagu- y de Finanzas, Lic. Diego A. Bastourre.
- 4 de octubre: asistieron el Ministro de Desarrollo Social, Lic. Daniel Arroyo; el señor Ministro de Obras Públicas, Dr. Gabriel Katopodis; y el señor Ministro de Desarrollo Productivo, Dr. Matías Kulfas.

En el tratamiento del presupuesto 2022, que finalmente no fue aprobado por esta Honorable Cámara, la práctica no fue distinta: Solo 3 de 20 Ministros/as se presentaron a informar en dos reuniones:

- 13 de diciembre de 2021: asistió el Ministro de Economía de la Nación, Dr. Martín M. Guzmán.
- 14 de diciembre de 2021: asistieron el Ministro de Obras Públicas, Dr. Gabriel Katopodis y el Ministro de Transporte, Prof. Alexis Raúl Guerrero. Se esperaba a la Dra. Carla Vizzotti, Ministra de Salud, pero no asistió en esa oportunidad.

Las intervenciones de los funcionarios del Poder Ejecutivo nacional antes citados fueron más de naturaleza expositiva que explicativa y muchas preguntas e inquietudes de las y los legisladores quedaron sin responder.

Debemos recordar que el tiempo previsto en la ley, que ingresa el 15 de septiembre y debe estar aprobado el 31 de diciembre, prevé casi dos meses para su discusión sólo en la Cámara de Diputados. ¿Por qué la premura, la falta de discusión y de explicaciones? No hay razones en una democracia, que además, por tener a más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes en la pobreza, necesita de una discusión profunda sobre el manejo de las cuentas públicas y sobre las prioridades.

El presente proyecto es representado del Expte 4870-D-2022 y similar a aquel que obrara en el Expte 5327-D-2020 que perdió estado parlamentario y que, en su oportunidad, recibió el acompañamiento de más de 40 diputados/as de diferentes bloques de esta Cámara.

Más visibilidad, más control e instituciones que hacen lo que tienen que hacer es lo que buscamos. Por todo lo expuesto, es que solicitamos la sanción del presente proyecto de Ley.

Dip. Carla Carrizo