



OPC

OFICINA DE PRESUPUESTO
DEL CONGRESO



4° JORNADA DE CAPACITACIÓN

Estimación de costos de Iniciativas Parlamentarias

Walter Agosto
Director de Análisis Presupuestario de OPC

¿Por qué la OPC debe estimar costos de proyectos de Ley?

Ley 27.343
Oficina de Presupuesto del Congreso

Art. 2°

Funciones

Inc. 3) Realizar **estimaciones del impacto presupuestario** de los proyectos de ley **ingresados a las comisiones** de Presupuesto y Hacienda, **a solicitud de dichas comisiones**

Art. 5°

Dirección de Análisis Presupuestario

Inc. 1): apoyará mediante informes a las comisiones de Presupuesto y Hacienda y a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración. También llevará a cabo el **análisis de los proyectos de ley que tengan impacto presupuestario** en los gastos del sector público nacional, **a solicitud de las mencionadas comisiones**

Oportunidad: ¿Cuándo la OPC realiza una estimación de Costo?

Cuando las Comisiones de Presupuesto y Hacienda lo solicitan (art. 2°, inc. 3), Ley 27.343)

- **¿Puede un legislador solicitar una estimación de costo?**

NO

La idea subyacente en la ley de creación es que la oficina trate lo que las Comisiones de Hacienda y Presupuesto han priorizado en la agenda parlamentaria

- **¿Puede un legislador en la etapa de elaboración de un proyecto solicitar estimación de costos a la OPC?**

NO

En algunos países y en distintas etapas del proceso legislativo, los miembros del Congreso pueden solicitar que se calcule de manera informativa el costo de un proyecto

¿Cuál es la finalidad de la estimación de costos?

- ✓ **Describir en forma concisa los posibles efectos de una propuesta legislativa sobre gastos y recursos del Presupuesto Público**
- ✓ **Identificar los efectos del corto, mediano y largo plazo y si se imponen obligaciones al gobierno nacional y/o subnacionales**

Principio de Equilibrio Presupuestario

➤ Ley de Administración Financiera (Ley 24.156)

➤ Artículo 28°:

Todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deber contar con el financiamiento respectivo.

➤ Artículo 38°:

Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deber especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento.

➤ Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917, modificada por Ley 27.428)

➤ Artículo 15°:

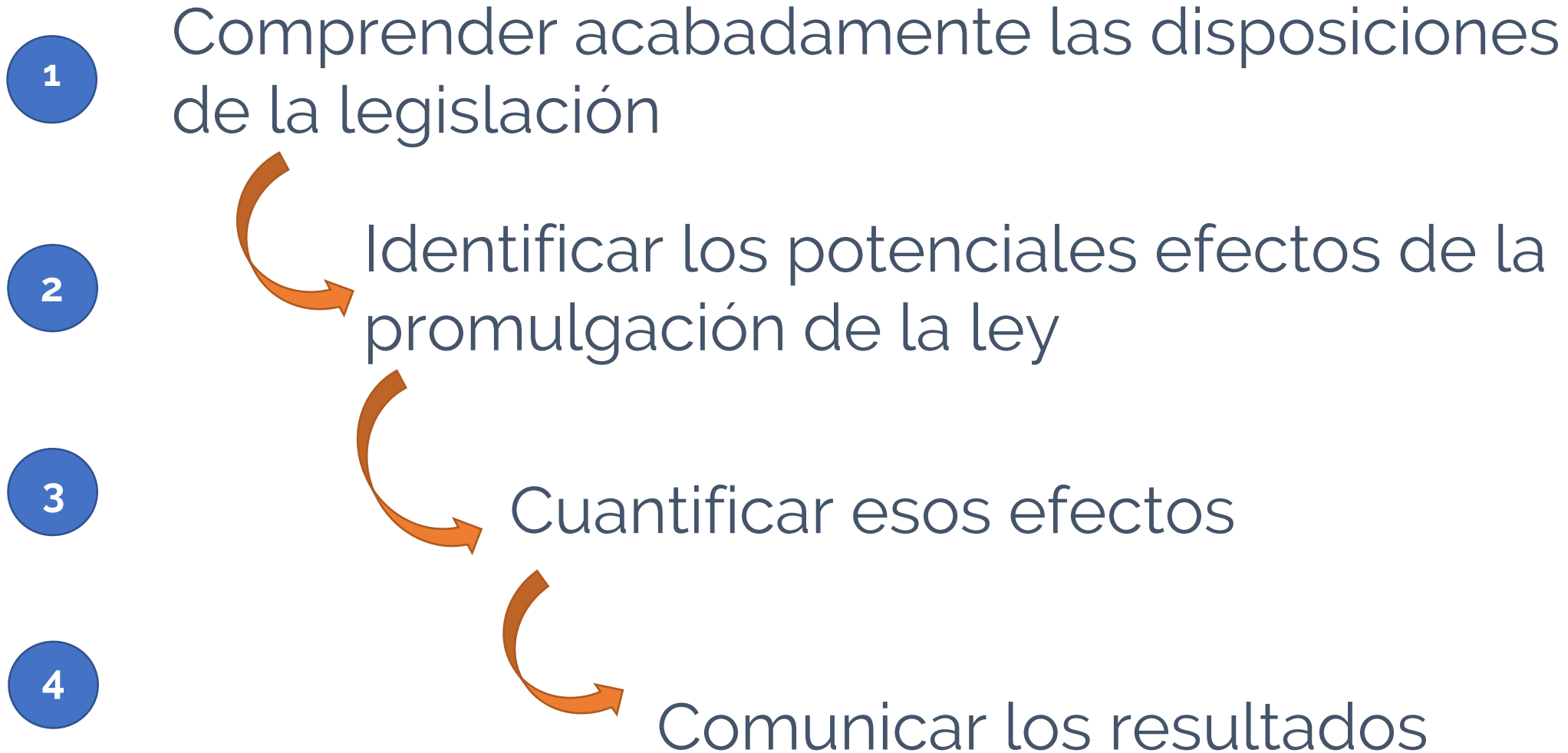
El Poder Ejecutivo Nacional, los Poderes Ejecutivos Provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo podrán, durante la ejecución presupuestaria, aprobar mayores gastos de otros Poderes del Estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención.

Características de las estimaciones de costos

- ✓ No incluyen recomendaciones
- ✓ Deben distinguir los efectos en gastos y recursos y en sus principales clasificaciones
- ✓ Deben distinguir competencias de gasto nacional y subnacional
- ✓ Deben ser públicas (art. 14°, Ley 27.343)
- ✓ No tienen tiempo definido de formulación (tiempos parlamentarios, complejidad del proyecto, disponibilidad de datos)

¿Cómo se desarrolla una estimación?

Proceso de 4 etapas

- 1 Comprender acabadamente las disposiciones de la legislación
 - 2 Identificar los potenciales efectos de la promulgación de la ley
 - 3 Cuantificar esos efectos
 - 4 Comunicar los resultados
- 
- ```
graph TD; 1((1)) --> 2((2)); 2 --> 3((3)); 3 --> 4((4));
```



# ¿Cómo se desarrolla una estimación?

- 1** Entender las disposiciones

Resulta fundamental consultar y escuchar: autores del proyecto, técnicos de diferentes áreas del gobierno (ejercicio multidisciplinario) y expertos
- 2** Analizar los efectos potenciales

Identificar los cambios con relación a la situación/legislación actual que tengan impacto en el Presupuesto
- 3** Cuantificar los efectos

Es lo más complejo y lento: desde la recopilación de la información (en algunos casos está disponible al público, en otros no y se debe hacer un requerimiento específico) hasta la definición de las herramientas analíticas a utilizar
- 4** Comunicar los resultados

**Ejemplo**

# Proyecto de Ley tendiente a modificar el "Régimen Penal de la Minoridad" (Ley 22.278 y sus modificatorias) y crear el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil

## Objetivo

- Modificar el "Régimen Penal de la Minoridad" (Ley 22.278 y modificatorias)
- Crear un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (SRPJ) acorde a los estándares internacionales

## Fundamentos

Brindar herramientas al sistema de justicia para un abordaje sistémico, integral e interdisciplinario tendiente a:

1. Responsabilizar al adolescente que ha cometido una infracción penal.
2. Integrar al adolescente mediante la oferta de servicios y programas acordes a la dignidad de los niños, niñas y adolescentes.

# Proyecto de Ley tendiente a modificar el "Régimen Penal de la Minoridad" (Ley 22.278 y sus modificatorias) y crear el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil

## • Principales Disposiciones

- Define población objetivo en adolescentes mayores de 15 y menores de 18 años (15 años: delito pena máxima 15 años, 16 a 18 años: delito penal excepto pena menor a 2 años)
- Establece aplicación de sanciones socioeducativas: asistencia a programas educativos, de formación ciudadana, de capacitación laboral y participación en programas deportivos, recreativos o culturales; entre otros.
- Estipula sanciones privativas de libertad, las cuales deberán permitir el acceso a servicios de salud ya la formación educativa o laboral del adolescente.
- Prevé la conformación de equipos interdisciplinarios autónomos que auxiliarán a los jueces, integrados por al menos 3 profesionales de distintas disciplinas y tendrán a su cargo el diseño de un Plan Individualizado para cada sanción o medida a aplicar al adolescente

# Proyecto de Ley tendiente a modificar el "Régimen Penal de la Minoridad" (Ley 22.278 y sus modificatorias) y crear el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil

## • Potenciales efectos presupuestarios

**Artículo 29:** sanciones socioeducativas adolescentes a través de programas educativos y de capacitación laboral.

**Artículo 61:** conformación de equipos interdisciplinarios.

**Artículos 74 75, 76 y 79:** Centros Especializados de Privación de la Libertad, con espacios físicos de uso exclusivo para la enseñanza y aulas debidamente equipadas, dirigidos por personal capacitado en adolescentes.

**Artículos 80, 81 y 82:** actividades deportivas, culturales y religiosas para adolescentes, para su efectiva inclusión social.

**Artículo 88:** creación de la Oficina Nacional de Información sobre Niñez y Adolescencia en el ámbito del Registro Nacional de Reincidencia dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

**Artículos 92 y 93:** creación de un Comité de Seguimiento especializado en salud mental y trabajo social. Acompañamiento individualizado a cada joven en el marco del Plan de Seguimiento Integral.

**Artículo 96:** creación de una Comisión de implementación de la ley a cargo del PEN (Min. Justicia, Salud y Desarrollo, Educación y Seguridad).

# Proyecto de Ley tendiente a modificar el "Régimen Penal de la Minoridad" (Ley 22.278 y sus modificatorias) y crear el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil

- **Bases para la estimación**

I. Delimitación de población alcanzada

II. Estimación de costos:

a) Equipos interdisciplinarios

b) Programas (sanciones socioeducativas)

c) Costo total de la implementación

d) Modalidad de implementación

e) Financiamiento: Presupuesto Nacional y/o Subnacionales

# Proyecto de Ley tendiente a modificar el "Régimen Penal de la Minoridad" (Ley 22.278 y sus modificatorias) y crear el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil

**I) Delimitación población alcanzada:** Jóvenes alcanzados por el SRPJ (cantidad al 31/12/2018):

**1) Jóvenes sujetos a algún tipo de medida judicial de carácter penal**

- Programas de medidas penales en territorio: de supervisión y monitoreo, libertad asistida y otras restrictivas de libertad dentro de la red social, familiar y comunitaria.
- Establec. de restricción de libertad: residencias socioeducativas
- Establec. de privación de libertad: centros socioeducativos de régimen cerrado.

**2) Jóvenes que quedarían alcanzados:** de 15 años que cometieren delitos reprimidos con una pena de prisión de 15 años o más

[Se requiere la tasa de imputación del rango de 15 años. **Insuficiencia de información** => dato para jóvenes de 16 años (identificar procedimientos relativos a homicidios dolosos y robos con armas de fuego clasificados por provincia y las imputaciones formales. Ver si existe información para todas las provincias. **Alternativa:** "Registro de Procesos del Niño" (Min. Público de la Prov. Bs. As.)]

**3) (1+2)** =total de la población juvenil alcanzada por el nuevo sistema

**Fuentes:** Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y la Familia (SENAF). Relevamiento Nacional de dispositivos penales.

## II) Estimación de costos

### a) Equipos interdisciplinarios

- Profesionales que deben elaborar un plan individualizado para cada sanción o medida, y supervisar su cumplimiento. Equipo: 3 profesionales, uno asumirá el rol de supervisor
- Tomar en cuenta la carga de trabajo asignada a supervisores en otros sistemas del derecho comparado y determinar cuántos casos mensuales se le asignarán a cada equipo
- Cantidad de equipos necesarios: según población objetivo identificada
- Remuneración de cada profesional: según salarios percibidos por agentes que desempeñan tareas similares en las distintas regiones del país

**Fuentes:** SENNAF (salarios 2018). Ministerio de Producción y Trabajo. Secretaría Política Económica (estimación variación promedio anual RIPTTE 2019)



# Proyecto de Ley tendiente a modificar el "Régimen Penal de la Minoridad" (Ley 22.278 y sus modificatorias) y crear el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil

## II) Estimación de costos

### b) Estimación costo promedio por programa

Son los programas incluidos en la nómina de las sanciones socioeducativas del artículo 29 (programas educativos, de formación ciudadana o de capacitación laboral; y la participación en programas deportivos, recreativos o culturales).

Indagar costos de los cursos y programas de características similares, dictados por otras carteras. (Por ejemplo: Programa FINES del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y cursos de empleabilidad o introducción al trabajo provistos por Ministerio de Trabajo y Producción).

**Fuentes:** Ministerio de Educación. Secretaría de Gestión Educativa. Ministerio Trabajo y Producción. Secretaría de Promoción, Protección y Cambio Tecnológico.

# Proyecto de Ley tendiente a modificar el "Régimen Penal de la Minoridad" (Ley 22.278 y sus modificatorias) y crear el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil

## II) Estimación de costos

### c) Costo total de la implementación del nuevo sistema

Los nuevos casos derivados de la baja en la edad de imputabilidad, se asignan a las distintas modalidades de intervención penal según distribución actual.

#### Por joven

**1) Medidas penales en territorio:** costo del equipo interdisciplinario + costo un programa socioeducativo.

**2) Medidas restrictivas de la libertad:** costo del equipo interdisciplinario + costo un programa socioeducativo + costo operativo anual de las residencias socioeducativas y centros de alojamiento similares (por plaza).

#### **3) Sanciones privativas de la libertad**

**3.1)** En centros cerrados: costo del equipo interdisciplinario + costo un programa socioeducativo + costo operativo anual de los centros socioeducativos de régimen cerrado.

**3.2)** Con tobillera electrónica: costo del equipo interdisciplinario + costo un programa socioeducativo + costo operativo anual de las tobilleras electrónicas (supuesto de que un porcentaje de la población accede al monitoreo a través de un dispositivo electrónico).

**Fuentes:** Subsecretaría de Asuntos Penitenciarios, Relaciones con el Poder Judicial y la Comunidad Académica (costo tobillera electrónica: dispositivo + monitoreo). Subsecretaría de Participación Público-Privada

# Proyecto de Ley tendiente a modificar el "Régimen Penal de la Minoridad" (Ley 22.278 y sus modificatorias) y crear el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil

## II) Estimación de costos

### d) Modalidad de implementación

Teniendo en cuenta la implementación progresiva prevista en el artículo 99 del proyecto, el costo no incidiría totalmente en el primer año.

La estimación efectuada no contempla actualizaciones por inflación y mantiene estable el flujo anual de casos (estimación estática – falta MGMP)

| Concepto                                        | Año 1 | Año 2 | Año 3 | Año 4 | Año 5 | Año 6 | Año 7 |
|-------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Equipos interdisciplinarios                     |       |       |       |       |       |       |       |
| Programas socioeducativos                       |       |       |       |       |       |       |       |
| Monitoreo electrónico                           |       |       |       |       |       |       |       |
| Costo operativo – medidas restrictivas          |       |       |       |       |       |       |       |
| Costo operativo – Sanciones privativas libertad |       |       |       |       |       |       |       |
| <b>TOTALES</b>                                  |       |       |       |       |       |       |       |

## **II) Estimación de costos**

### **e) Financiamiento: Presupuesto Nacional y/o Subnacionales**

El costo adicional del proyecto no sería financiado plenamente por el presupuesto nacional.

Si bien no se explicita en el proyecto de ley ni en el mensaje de elevación, parte del costo debería financiarse con recursos provenientes de presupuestos provinciales, en orden a las facultades y competencias con que cuentan las jurisdicciones.

# Limitaciones de la estimación

Cabe destacar que el **costo fiscal estimado** debe considerarse como un **valor de referencia**, teniendo en cuenta que la falta de información impone, en algunos casos, la utilización de supuestos no óptimos que sobrestiman/subestiman el impacto presupuestario.

## Ejemplo

- considerar que el número de jóvenes privados de libertad se incrementa en forma proporcional al número actual de personas en esa situación, sobrestima la cantidad de casos, puesto que el nuevo sistema contempla soluciones alternativas a la prisión.
- utilizar la tasa de imputación para estimar la cantidad de jóvenes en conflicto con la ley penal, implica suponer que todos los imputados por un fiscal terminan siendo procesados efectivamente por un juez.
- considerar la tasa de imputación de la provincia de Buenos Aires no necesariamente refleja lo que sucede en el resto del país.

**Gracias**



 [www.opc.gob.ar](http://www.opc.gob.ar)

 [contacto@opc.gob.ar](mailto:contacto@opc.gob.ar)

 [@OPC\\_ARG](https://twitter.com/OPC_ARG)