

Cod. 1502/0595

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**CARRERA DE ESPECIALIZACION EN**

**ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**

**DEL SECTOR PÚBLICO**

**Tema:**

**El Control Legislativo de los Recursos y Gastos del Estado Nacional**

**Autor:**

**Juan Emilio Mariscal**

mail: [juanemariscal@gmail.com](mailto:juanemariscal@gmail.com)

**Julio 2011**

## RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo contiene una breve descripción y análisis de la experiencia del control parlamentario desde la sanción de la Ley de Administración Financiera, incluyendo una crítica entre el contenido teórico del control y su experiencia en la realidad, observando las principales falencias detectadas, con la intención de aportar ideas para una mejora que se hace cada vez más necesaria. Para ello, también se realiza una evaluación de la experiencia internacional y su posible desarrollo en nuestro país, teniendo en cuenta la estructura organizacional de la Argentina.

## INDICE DEL TRABAJO

Introducción.....	4
¿Cómo se logra mejorar el control por parte del Congreso?.....	5
Ejecución y Control. El contrapeso necesario.....	7

El Control Público en la actualidad.....	9
Las etapas del ciclo presupuestario en la Argentina .....	12
Naturaleza jurídica de la Cuenta de Inversión.....	16
¿Aprobación o rechazo?.....	19
Conclusión .....	23
Bibliografía .....	27

## I – Introducción

La ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público, sancionada y promulgada en el año 1992, en su artículo 1º reza: “La presente ley establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional”. Así, se da forma a un sistema que al día de hoy perdura en nuestro ordenamiento jurídico.

Dentro de la estructura establecida en dicha ley, se encuentra incluido el Sistema Presupuestario, que establece un conjunto de órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades del sector público nacional. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> De acuerdo al art 8 de la ley 24.156, el Sector Público Nacional está integrado por: a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo en éstos últimos a las instituciones de seguridad social; b) Empresas y sociedades del estado, que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias; c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado Nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones; d) Fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes v/o fondos del Estado

Anualmente, la sanción de la ley de Presupuesto de la Nación le corresponde al Poder Legislativo. Así lo regula el inc 8 del art 75 de la Constitución Nacional, que dispone que "... es atribución del Congreso de la Nación fijar anualmente, conforme las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, 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, y aprobar o desechar la cuenta de inversión". Al fijar el presupuesto general, el Congreso Nacional debe tener en cuenta los criterios de reparto de competencias y ser equitativo y solidario para lograr un grado equivalente de desarrollo, de calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.

La ley de presupuesto es muy importante en la vida de un país. Toda la acción estatal debe cumplirse de acuerdo con un plan previamente elaborado y aprobado para garantizar su eficacia; es por ello que cumple un rol fundamental en el Estado.

Se sostiene que el presupuesto en lo político debe rescatar su rol de instrumento de gobierno y control. Como instrumento de gobierno debe expresar financieramente la orientación de la política económica y el programa de obras, servicios y cometidos estatales; como instrumento de control debe facilitar la fiscalización del Poder Legislativo al Ejecutivo en la ejecución de toda la política económica y específicamente en la habilitación de la competencia para la realización de los gastos e inversiones públicos, sometidos a una doble fiscalización: preventiva (autorización del gasto con la sanción del presupuesto) y represiva (aprobación de la cuenta de inversión).

Si tal como hemos señalado, el presupuesto es de vital importancia en la gestión del país, también es cierto que el control de éste debe ser tan imprescindible como su ejecución. De allí parte la necesidad de realizar un nuevo replanteo en cuanto al control simultáneo que el presupuesto necesita por parte del Poder Legislativo, dado que, según experiencias recientes, al aprobar el presupuesto, el Congreso otorga la posibilidad que el Ejecutivo realice su gestión, pero al finalizar éste, los desvíos terminan siendo extremadamente significativos respecto a los montos aprobados, llevando a una mala aplicación del concepto de presupuesto. Todo esto, sumado a la falta de celeridad en la Aprobación o Rechazo de la Cuenta de Inversión por parte del Poder Legislativo, hace que el papel del Legislativo termine demostrando un profundo desinterés en las reglas de juego creadas.

Por todo lo expuesto, el trabajo que se presenta aquí tiene la intención de poner a discusión cual sería el procedimiento mas adecuado para realizar un seguimiento simultáneo del presupuesto que ejecuta el Gobierno por parte del Poder Legislativo.

### **¿Cómo se logra mejorar el control por parte del Congreso?**

Esa será la respuesta que intentará dar este trabajo, es decir, entendiendo que mediante la creación de una Oficina Permanente de Control de la Ejecución del Presupuesto se puede acotar el margen de discrecionalidad que están teniendo los últimos presupuestos ejecutados.

El objetivo central es dotar al organismo que corresponda de la capacidad técnica y operativa necesaria para la creación de la Comisión de Seguimiento de Presupuesto, y así de esta manera poder controlar que lo manifestado en la ley tenga su correlato en la ejecución, mas allá de las variables exógenas que siempre modifican las bases presupuestadas.

La eficiencia de los recursos públicos que permita sostener lo que los Gobiernos preveen ejecutar de acuerdo al presupuesto oportunamente elevado al Congreso, evitando las discrecionalidades actualmente existentes. A su vez, dicha Comisión deberá tener participación necesaria en todos los proyectos que creen gastos o impuestos para su evaluación técnica.

Por lo tanto, en el presente trabajo, se intentará buscar una solución a la tan ansiada necesidad de control presupuestario automático de los actos de gobierno por parte del Congreso. Como se sabe, en nuestro país, el Congreso no es sólo un Poder que legisla, sino que también una de sus funciones primordiales, es controlar el accionar de los gobiernos. Este poder fue más expresamente reafirmado con las modificaciones que introdujo la reforma constitucional del año 1994, incorporando en dicho texto a la Auditoría General de la Nación, la Comisión Bicameral Permanente y el Defensor del Pueblo.

La Creación de una Comisión Presupuestaria Permanente, posibilitaría que se pueda hacer el seguimiento necesario, siempre que esté integrada por personal idóneo y capacitado a tal efecto, junto con la necesidad de dotarlo de la mayor autonomía y capacidad operativa posible. De esta manera, se podría dar solución a la falta de acceso a la información en tiempo y de manera oportuna que padece hoy el Congreso, y por consiguiente, toda la población.

El mayor interrogante a la hora de la implementación, es dilucidar en que organismo dentro de las dependencias del Poder Legislativo debería estructurarse dicha Comisión. Si debe ser dentro de las Comisiones que a tal efecto están creadas en ambas Cámaras (por ejemplo, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras); o que la estructura, la independencia y la capacidad operativa ya están garantizadas dentro de la actual Auditoría General de la Nación.

## **CAPITULO I: EJECUCION Y CONTROL: El contrapeso necesario**

Gran parte de la literatura especializada<sup>2</sup> en temas fiscales ha pregonado durante mucho tiempo la idea de que los resultados fiscales de los estados pueden ser explicados en gran medida, en base al nivel de calidad institucional de cada país o subjurisdicción territorial. Mediante esta mirada, se pone de manifiesto que aquellos países con mayor respeto a las instituciones y a las reglas económicas y fiscales, tienen en su historial mejores resultados fiscales y con ello, mejor desarrollo económico.

Para intentar lograr estos objetivos, a comienzos de la década de los noventa se sancionó la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público (en adelante LAF). Dicha ley se basó en la Administración Financiera como un macrosistema, compuesto de otros sistemas que forman parte del mismo. El concepto de Sistema se encuentra en las ciencias administrativas. Como bien cita Le Pera, “el concepto de sistema consiste en un conjunto ordenado de componentes o elementos relacionados, dependientes y actuantes entre sí, con la finalidad es lograr objetivos determinados.

La Administración Pública y consecuentemente, la Administración Financiera como parte de aquella es un conjunto de componentes institucionales, recursos, decisiones, y acciones, relacionados entre sí por el propósito del bien común. Las organizaciones se analizan globalmente y son consideradas como sistemas abiertos, compuestos por 5 partes: entrada, proceso, salida, regulación y retroalimentación. El enfoque de sistemas en la administración acepta que el comportamiento de las organizaciones es probabilístico, multidisciplinario, variable y que se debe adaptar a las circunstancias”<sup>3</sup>.

De esta forma, el legislador al sancionar dicha ley estableció y reguló la Administración Financiera y los Sistemas de Control Público Nacional; estableciendo como sistemas comprendidos dentro de la primera al: Sistema Presupuestario, Sistema de Crédito Público, Sistema de Tesorería y de Contabilidad; siendo subsistemas de los Sistemas de Control: Sistema de Control Interno y Sistema de Control Externo.

Si bien han quedado afuera y son reguladas por otras leyes y decretos el resto de los sistemas que componen a la Administración Financiera (como el Sistema de Contrataciones y de Administración de Bienes, que debió ser presentado por el PEN al Congreso con un plazo máximo de 90 días después de sancionada la Ley 24.156, en cumplimiento su artículo 135, Capítulo II – Disposiciones Transitorias); la mayoría de los componentes del macrosistema financiero están comprendidos en dicha ley.

De esta forma, y si bien con vaivenes, se ha logrado una mayor conciencia de la necesidad de tener una administración ordenada. De hecho, y desde la sanción de la ley en el año 1992 y puesta en funciones desde el 1° de Enero de 1993, sólo en dos oportunidades quedaron pendientes de aprobación los proyectos de Ley enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. Una de esas veces fue en el fatídico año 2001, para ser ejecutado en 2002, y otra en el Proyecto de Ley del 2011, por falta de aprobación parlamentario; en cuyos casos operó el presupuesto vigente en el ejercicio anterior con los arreglos necesarios para su factibilidad de ejecución, según lo estipula el artículo 27 de la ley.

Lo cierto es que si bien la ley fue un gran impulso para la modernización del Estado, no basta con ella y quedó de manifiesto ciertas falencias que serán tratadas en este trabajo.

Así, son varias las voces que se alzan en pos de un mayor impulso al proceso presupuestario por parte del Congreso de la Nación. De hecho, se reconoce que la ley 24.156 se basó en los principios de solvencia fiscal, y que la mejor manera para respetar esta premisa es la administración jerárquica de los recursos públicos; esto es, la concentración del poder de decisión por parte del Ejecutivo.

Si bien es cierto que la toma de decisiones sobre el gasto es mas dificultosa cuando hay varios integrantes en dicha decisión (como puede suceder cuando participa directamente el Congreso), dado que todos querrán maximizar sus

---

<sup>2</sup> Ver al Respecto, Uña Gerardo: “El Congreso y el Presupuesto Nacional” – Julio 2005

<sup>3</sup> Lepera Alfredo, Macrosistemas, página 11

aspiraciones políticas personales, y de esta forma, “favorecer” a un mayor desequilibrio fiscal, haciendo presión en el gasto público; no es menos cierto que la situación planteada hasta el momento, con un Poder Ejecutivo mucho más activo en éstos temas, no ha sido lo esperable en términos de equilibrio fiscal. Sumado a esto, debemos tener en cuenta que la concentración del gasto favorece a la falta de rendición de cuentas adecuada, falta de transparencia, e indirectamente, a un país menos republicano. Esta lectura que se hizo muy popular en la década del noventa, olvidó (u omitió?) que esta postura<sup>4</sup> que planteaba la centralización del Gasto como requisito indispensable para un mayor equilibrio fiscal, también proponía concomitantemente procedimientos más transparentes, ya que las leyes más rigurosas en materia fiscal y la centralización más férrea, pueden ser eludidas si los procedimientos no son transparentes.

El desafío es, en palabras de Santiso “cómo lograr un equilibrio entre un Poder Ejecutivo fuerte que asegure disciplina fiscal con un contrapeso institucional del Poder Legislativo que garantice mayor transparencia y representatividad de las decisiones sobre el gasto público”<sup>5</sup>.

Si bien es cierto que el Congreso tiene un papel importante en la etapa de aprobación del presupuesto, no es menos cierto que esta participación sola no alcanza a lograr la mejora esperada, toda vez que haría las veces de una aprobación de partidas presupuestarias, sin un seguimiento y control de su aplicación. Continuando con esta problemática, vale aclarar que tanto la Constitución como la Ley de Administración Financiera (a partir de ahora, LAF) y sus complementarias y modificatorias, han brindado un papel importante al Poder Legislativo en el proceso de fiscalización de la ejecución del presupuesto y del control ex post mediante la Cuenta de Inversión. En la práctica, sin embargo, el control es escaso y no homogéneo. Parte de este inconveniente radica en el bajo equipamiento tanto tecnológico como de personal que tiene el Poder Legislativo.

Habiendo realizado un análisis de los principales puntos a corregir y mejorar en la participación del Congreso, haremos luego una pequeña recomendación para su posible implementación en el futuro.

### El Control Público en la actualidad

Antes de abordar el tema específico del trabajo, conviene realizar un pequeño resumen que ilustra sobre la necesidad del Control Público en los tiempos que corren.

En la actualidad, todas las actividades que realiza el Estado, cualquiera sea su jurisdicción, se encuentran en un proceso de cambio continuo, principalmente influenciadas por: las demandas de la sociedad hacia el Estado y los cambios tecnológicos ocurridos en estos tiempos. De esta manera, se hace indispensable también la modernización del control público; incluyendo las medidas necesarias para su reconversión, adaptación y actualización, tratando de seguir buscando la misma finalidad (el bienestar de los ciudadanos), pero reubicándose en los tiempos que corren.

Según Francisco Javier Fernandez “debemos aproximarnos a la modernización del Control Público desde todos los ángulos relevantes; esto comprende a los enfoques *funcional, espacio-temporal, organizacional, sustancial, material, teleológico y formal.*”<sup>6</sup>

Así, desde el enfoque *funcional*, se manifiesta que el aumento de la burocracia ayudó a demonizar al Estado, tratando a partir de la década del 90 de achicarlo, con menos funciones para tener mejor libertad de accionar para los temas importantes. Se conjeturó que el Estado sólo debía intervenir cuando el interés común lo exigiera por razones teleológicas. Si sus fines no pueden ser alcanzados

<sup>4</sup> Los ministros de Economía del Ex Presidente Menem fueron buenos ejemplos al respecto.

<sup>5</sup> Santiso Carlos – 2006 – Ob cit

<sup>6</sup> Fernandez, Francisco Javier – 2006 “El Control Público en la hipermodernidad”

sin su protagonismo, la necesidad de su participación es indiscutible. Pero esta nueva forma de vínculo no puede dejar de lado las funciones que le competen, manteniendo la regulación y el control de las actividades que no cumple de manera directa (como son actualmente la mayoría de servicios públicos), siempre priorizando el bienestar general.

Dado que el sistema republicano obliga a que los Poderes tengan su contrapeso entre sí, las nuevas funciones del poder ejecutivo acarrearán también nuevos procedimientos en los aspectos de control, más vinculados a los poderes judicial y legislativo.

Esta versión funcional, como podremos observar más adelante, quedó rezagada a partir del 2003, donde el Estado volvió a tomar mayor dinamismo y participación en la economía nacional. Haciendo esta lectura, podemos inferir la necesidad imperiosa de dotar a la AGN de mayor posibilidad de control respecto a las empresas creadas y reestatizadas en todos estos años.

El enfoque *espacio-temporal*, nos permite mirar a los órganos de control como instituciones públicas que se encuentran inmersas en un contexto, cuyo conocimiento y comprensión resultan indispensables antes de abordar cualquier proceso de cambio o modernización.

Desde el enfoque *organizacional*, se desprende que la organización de la fiscalización administrativa se estructura en los diferentes órdenes (nacional, provincial y municipal), principalmente, a partir de las normas constitucionales que distribuyen las atribuciones de gestión y por consiguiente, el control junto con todas las entidades que lo componen. Sobre este tema, resalta "La exigencia de eficiencia en el control interno y externo de la cosa pública requiere armonía, homogeneidad y simplificación en la regulación que se dicte, principalmente en los Estados Federales, como la República Argentina.

A tales fines es primordial lograr la inclusión del control en la cultura organizacional de la Administración Pública. La evolución del pensamiento político ha instalado, de forma indeleble, en la propia cultura política de occidente la premisa según la cual el poder estatal de control emana del requerimiento social de mecanismos de fiscalización, como modo de protección de los derechos, y no del poder omnímodo del soberano sobre sus súbditos"<sup>7</sup>.

Los cambios mencionados en el párrafo precedente, deben ser seguidos por nuevos mecanismos de control, con mayor amplitud, hasta donde lo permita la actividad; desde diferentes ópticas, respetando siempre el ordenamiento jurídico vigente. Siempre se habló de los distintos tipos de auditoría como modos procesales de cumplir el objetivo de control, mientras que en la actualidad se las debe ver de manera complementaria. Esto es lo que el autor dio en llamar el enfoque *sustancial*. Esto se ve reflejado en el tipo de auditorías que viene realizando la AGN en los últimos tiempos, donde se trata de dar mayor preponderancia a lo que se denominan las auditorías de gestión, que son más integrales y abarcativas que las simples auditorías financieras y contables.

Siguiendo con la descripción de los diferentes enfoques, en el *material* se señala que la ampliación de las potestades de control debe ser mirado como un hecho positivo, destacándose el control económico como el primordial, pero no sólo de la manera histórica de control de aprobación del presupuesto y la inversión pública, sino que este capítulo también debe abarcar aspectos vinculados con lo que la literatura especializada denominó las 3 "e" en la administración financiera: economía, eficacia y eficiencia.

El enfoque *teleológico* nos señala que el control, al ser una actividad humana, tiene de manera inescindible una perspectiva axiológica. Los valores deben estar presentes tanto en la organización como en el procedimiento de las actividades

---

<sup>7</sup> Dromi, Roberto - 2005



del control. El control debe ser sinónimo de transparencia, y para que ello suceda toda la organización estatal debe estar impregnada de tal virtud.

Por último, el enfoque *formal*, nos invita a pensar que todas las organizaciones vinculadas al control deben tener personal idóneo, en constante aprendizaje y actualización, sin lo cual ninguno objetivo podrá ser cumplido. A este respecto, el profesor Alfredo Le Pera nos advierte “la vastedad y complejidad del universo a controlar exige el aporte mancomunado de diversas profesiones, las cuales deberán ser coordinadas por especialistas en materia de control”.<sup>8</sup>

De esta forma, se puede resumir una mirada actual del Control Público.

Lamentablemente, y como sucede en varios de los temas importantes del país, que llevan mucho tiempo irresueltos, existe mucha bibliografía que trata del tema pero muy pocos avances al respecto.

Pasemos ahora, a ingresar de lo General a lo Particular en el tema que nos ocupa.

## **CAPITULO II: Las etapas del ciclo presupuestario en la Argentina**

El Presupuesto tiene varias etapas, llamadas comúnmente ciclos, que se pueden dividir de la siguiente manera: Formulación, Aprobación, Ejecución y Control.

En el marco de la división de Poderes, se podría resumir que el Ejecutivo tiene incidencia directa en la Formulación y Ejecución, mientras el Poder Legislativo

---

<sup>8</sup> Alfredo Le Pera – El Control Público en la Argentina – Jornadas 2002 AGN

trabaja en torno a la Aprobación y el posterior Control dentro del ciclo presupuestario.

Resumidamente haremos mención de cada una de las etapas<sup>9</sup>

En la etapa de Formulación, las distintas entidades y jurisdicciones del Sector Público Nacional elaboran sus anteproyectos de presupuesto al máximo nivel de desagregación a partir de los techos presupuestarios que fija la Oficina Nacional de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación. Una vez que esta oficina recopila todos los proyectos, los revisa y aplica las modificaciones que cree pertinentes, elaborando lo que sería el Anteproyecto de Presupuesto que se envía a la Jefatura de Gabinete, quien es la encargada de enviar el Proyecto de Ley al Congreso antes del 15 de Septiembre del año anterior al cual deberá regir. La presentación formal del documento ante la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados es realizada por el Ministerio de Economía, cuyo responsable máximo realiza una exposición de los lineamientos generales que contiene el Proyecto.

Es aquí donde se inicia la segunda etapa, llamada de Aprobación. Luego de la exposición del Ministro de Economía, habitualmente se realizan una serie de presentaciones en la comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, donde concurren ministros, secretarios y otros funcionarios, explicando a los legisladores las especificaciones del proyecto<sup>10</sup>. Una vez finalizadas las reuniones, el titular de la Comisión de Presupuesto y Hacienda toma a su cargo la redacción del dictamen de mayoría. Este se vota en comisión, aprobado por sus miembros (vale aclarar que pueden existir dictámenes de mayoría y minoría) y es luego girado al plenario de la Cámara para su tratamiento.

Incluido en el Plan de Labor, se presentan los dictámenes de mayoría y minoría (en caso de existir), pasándose a votación en general. Una vez votado en general, se pasa a la votación artículo por artículo; en este momento los legisladores pueden proponer modificaciones al proyecto, y al igual que la votación en general, debe ser aprobado por la mayoría de los diputados presentes en la sesión. Si la votación en particular termina con la aprobación de la totalidad de los artículos, el proyecto queda aprobado en la Cámara y es comunicado al Senado para su tratamiento.

El Senado, repite el mismo procedimiento en forma mucho mas acotada, dado que todas las presentaciones y modificaciones por lo general se realizan en la Cámara de origen.

Una vez convertido en Ley, el Poder Ejecutivo tiene 10 días para vetarlo parcial o totalmente.

Este proceso es crucial para entender el cómo funciona la división de poderes que idearon nuestros constitucionalistas para nuestro sistema jurídico. Juan Bautista Alberdi, en su obra "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina" (obra publicada poco después de la sanción de la Constitución de 1853), ya analizaba el tema de la división de poderes expresando "En cada una de las atribuciones citadas que da el art 64 de la Constitución (luego artículo 67 de la reforma de 1860 y actual art 75 por la reforma de 1994) al Poder Legislativo, puede tener lugar la creación de algún recurso para las cajas del tesoro nacional.

Siendo exclusivamente del Congreso el ejercicio de esas atribuciones, se sigue que ningún recurso debe ser creado sino por intermedio de una ley. Pero a la vez que la ley es la única que crea los recursos del Tesoro, ella es la que cada año determina cómo, en qué objetos, en que cantidad deben ser gastados los recursos por ella atesorados. Por eso dice el Art 64 (actual 75) de la Constitución "fijar anualmente el presupuesto de gastos de la Confederación, y aprobar o desechar la Cuenta de Inversión". Esa ley es la sanción que da el Congreso, o bien sea, es el consentimiento que presta el país al programa o presupuesto de entradas y gastos de la administración general, formado y ofrecido en proyecto por el Poder

<sup>9</sup> Resumen basado en presentaciones de la Profesora Lic. Guillermina Rodríguez

<sup>10</sup> Lamentablemente, en los últimos períodos esta práctica se desvirtuó

Ejecutivo, como jefe de la administración, que la Constitución (Art 83 – Luego Art 87-) pone a su cargo, y concedor inmediato de las necesidades del servicio administrativo”

Así finalizaría el proceso de Aprobación del Presupuesto, pero antes de pasar a la tercera etapa del ciclo (Ejecución), conviene realizar una observación. En general, existe una baja incidencia del Congreso, aprobando prácticamente a libro cerrado los proyectos enviados por el Ejecutivo. Como se observa en la tabla que se expone a continuación, las modificaciones respecto al nivel original del gasto enviado por el Poder Ejecutivo fueron menores al 2%, excepto en determinados años, que fueron en realidad introducidas con acuerdo del poder Ejecutivo.

Cuadro 1. Modificaciones del Congreso al Proyecto de Ley del Presupuesto

Año	Proyecto de Ley	Ley de Presupuesto Aprobado	Modificaciones Realizadas por el Congreso	
			En \$	En %
2001	51.232,00	51.869,00	637	1,24%
2002	42.844,00	45.307,00	2.463,00	5,75%
2003	66.173,00	61.758,00	-4.415,00	-6,67%
2004	59.709,00	59.712,00	3	0,01%
2005	77.454,00	77.454,00	0	0,00%
2006	93.702,00	93.702,00	0	0,00%
2007	121.303,00	121.303,00	0	0,00%
2008	161.486,00	161.486,00	0	0,00%
2009	233.817,00	233.817,00	0	0,00%
2010	273.129,00	273.129,00	0	0,00%
2011	372.911,00	372.911,00	0	0,00%
2012	505.130,00	505.130,00	0	0,00%
2013	628.629,00	628.629,00	0	0,00%

A su vez, Gerardo Uña en una compilación de su autoría, aclara que uno de los aspectos fundamentales que condiciona de hecho las atribuciones del Congreso para modificar el presupuesto, es la facultad que detenta el Presidente de vetar las leyes. Si el presidente veta una ley, el congreso puede insistir con su proyecto, pero necesita las dos terceras partes de sus miembros. No obstante, según palabras del autor “el Congreso no decide los aspectos fundamentales del gasto en la aprobación de los proyectos de Ley de Presupuesto, sino que lo hace mediante acuerdos y negociaciones con el PEN previas a su tratamiento” (Cada cual, atiende su juego? Pag 150). En este punto conviene realizar una advertencia: Es el Poder Ejecutivo el que realiza el Presupuesto sin tener prácticamente modificación alguna al momento de su aprobación por parte del Legislativo, como lo demuestra el cuadro anterior, pero contrariamente a las reglas establecidas, es el Ejecutivo el que no respeta lo aprobado, dado que en los

últimos tiempos la discrecionalidad en el gasto ha sido manifiesta por parte de éste último. En consecuencia, la práctica indica que los legisladores respetan el plan de gobierno enviado por el Ejecutivo, que luego el propio Ejecutivo deja de respetar.

Como se expuso en párrafos anteriores, el tercer punto del ciclo presupuestario, llamado Ejecución, es responsabilidad pura y exclusiva del Poder Ejecutivo de la Nación, de acuerdo a nuestro ordenamiento legal. Es aquí donde el Ejecutivo realiza su plan de acción de acuerdo a lo propuesto en el proyecto. En este período el Jefe de Gabinete, a grandes rasgos, realiza la distribución de los créditos iniciales (Crédito Inicial), luego las Entidades y Jurisdicciones van realizando las compras de los bienes y servicios para su finalidad (Compromiso), que una vez prestados por los proveedores y trabajadores (Devengados), surge la necesidad de la cancelación de la deuda (Pagado).

En esta etapa es también donde se puede comenzar a observar cómo las proyecciones realizadas por el Poder Ejecutivo han sido realizadas, más allá de los problemas exógenos que ocurren en la realidad. Así, a medida que la recaudación se va percibiendo, se puede hacer un desagregado y compararla con los pronósticos establecidos en el proyecto de presupuesto. Por el lado del gasto, se puede ir viendo como se va cumpliendo con el plan de gobierno proyectado, haciendo un seguimiento del Gasto según algún tipo de indicador (generalmente utilizando el porcentaje de devengado por cada programa).

Por último, se encuentra la etapa del Control Presupuestario, que es aquella a la cuál nos llama nuestro trabajo.

Esta etapa se divide en dos en nuestro ordenamiento jurídico, y aquí vuelve el Congreso a tomar un rol protagonista.

Por un lado existe el control de la ejecución presupuestaria (también podríamos llamarlo control en paralelo). A partir de la sanción de la Ley 24.629 de Ejecución Presupuestaria y reforma del Estado (llamada de "reordenamiento administrativo", según la visión que se tenga de ésta reforma) que entró en vigencia a partir del año 1996, "El Poder Ejecutivo nacional deberá, en el marco de lo establecido en el artículo 101 de la Constitución Nacional, presentar al Congreso de la Nación 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 en los aspectos mencionados en esta ley.

Asimismo, el Poder Ejecutivo nacional deberá presentar antes del 30 de junio de cada año, un informe de avance en la elaboración del proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional para el año siguiente. Esta ampliación de las funciones de control por parte del Poder Legislativo tuvo un buen augurio, ya que de esta forma se buscaba poder realizar un control concomitante de la ejecución presupuestaria. Sin embargo, este artículo de la ley nunca fue reglamentado y por lo tanto quedaron a discreción la presentación de los datos que deben contener los informes o si el Congreso debe emitir algún tipo de dictamen al respecto.

En este punto también vale la pena resaltar un artículo de la LAF que fue modificado, y de esta forma desvirtuado de manera negativa al proceso de control del parlamento en el presupuesto. Y es que a partir de la sanción de la Ley 26.124 del año 2006, se modificó el artículo 37 de la LAF, permitiendo que el Jefe de Gabinete de Ministros, o sea el Poder Ejecutivo, pueda realizar las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la ley de presupuesto de cada año, entre ellas, las que involucren gastos corrientes y de capital, aplicaciones financieras y distribuciones de finalidades. Para ello, se exceptúa al JGM de lo preceptado en el art 15 de la Ley 25.917, que prohibía a los Gobiernos Nacionales y Provinciales incrementar

gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

Mediante esta norma, el Congreso pierde el control de los resultados a los que puede arribar el presupuesto aprobado por una ley que la misma institución votó. Todo esto sin mencionar siquiera las delegaciones legislativas que en los últimos años ha dado en el Jefe de Gabinete de Ministros en cada uno de los presupuestos aprobados, ni entrar en detalle en los Decretos de Necesidad y Urgencia que se han emitido para autorizar mas gastos que los aprobados a partir de mayor recaudación que la esperada (en realidad, mediante el engaño de una subestimación inflacionaria y de crecimiento del PBI, a todas luces verificable en el primero de los casos).

Así las cosas, se desprende que el control de la ejecución del presupuesto por parte del Congreso es de poca utilidad y bajo rendimiento, quedando expuesto en la falta de seguimiento y control de la obligación trimestral de la ley 24.629 y de los artilugios jurídicos encontrados para las modificaciones presupuestarias que puede realizar el Poder Ejecutivo en detrimento de lo aprobado por el legislador.

El segundo contrapeso que tiene el Congreso en materia de Control Presupuestario, es el Control Posterior. Aquí, tiene la oportunidad de revisar las cuentas públicas una vez cerrado el año fiscal, y esta actividad se materializa en la Cuenta de Inversión, teniendo la responsabilidad de aprobar o rechazar dicha cuenta.

Para ello, debemos primero indicar el significado de la Cuenta de Inversión, el rol de la Contaduría General de la Nación en su armado, de la Auditoría General de la Nación en su obligación de dictaminar y por último el del Congreso, en la aprobación o rechazo.

### Naturaleza jurídica de la Cuenta de Inversión<sup>11</sup>

“La Cuenta de Inversión es el documento a través del cual el Jefe de Gabinete presenta anualmente a la consideración del Congreso, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con el objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados o invertidos en los programas en la forma aprobada en los presupuestos de egresos.

Este documento administrativo contable, denominado en nuestro ordenamiento constitucional Cuenta de Inversión, es el equivalente de la cuenta general del ejercicio, como la llamaba la ley de la contabilidad. Resume y cierra todo el proceso administrativo contable y proporciona los datos precisos para juzgar la gestión financiera y la situación de la tesorería, desde el punto de vista contable, administrativo y jurisdiccional”<sup>12</sup>.

De esta manera queda demostrado que existe una relación estrecha entre el presupuesto y la cuenta de inversión, dado que la Constitución encarga al Legislativo auditar lo que ha sido aprobado por una ley. La aprobación o rechazo de la Cuenta cierra todo el proceso que se abrió con la aprobación de la Ley de Presupuesto. Son dos caras de la misma moneda, por eso la necesidad de que la cuenta deba ser tratada con la mayor celeridad, y no como ocurre actualmente con atrasos donde ni siquiera las responsabilidades puedan ser deslindadas por la prescripción de los plazos procesales<sup>13</sup>.

El contenido de la Cuenta de Inversión, está regulado en sus aspectos mínimos por el art 95 de la Ley 24.156, que dice “La Cuenta de Inversión... contendrá como mínimo:

- a) Los estados de ejecución del presupuesto de la Administración Nacional, a la fecha de cierre del ejercicio;

---

<sup>11</sup> Para mayor información sobre la Cuenta de Inversión, VER Comisión Mixta Revisora de Cuentas “Cuenta de Inversión – Editorial Dunken - 2005”

<sup>12</sup> Hutchinson, Tomás - 2005

<sup>13</sup> Por estos días las Cuentas de Inversión 2009 y 2010 obtuvieron media Sanción en Diputados, acordándose

- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la Administración Central;
- c) El estado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;
- d) Los estados contable-financieros de la Administración Central;
- e) Un informe que presente la gestión consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos, económicos y financieros.

La Cuenta de Inversión contendrá, además, comentarios sobre:

- a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;
- b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública;
- c) La gestión financiera del Sector Público Nacional".<sup>14</sup>

La forma de presentación se divide básicamente en tres etapas:

\* Etapa I: se presenta comentarios sobre la ejecución presupuestaria y análisis sobre los artículos relevantes de la Ley de presupuesto; los estados de ejecución del presupuesto (dentro de los cuales se encuentra el cuadro de Ahorro – Inversión – Financiamiento); Estado de Movimiento y Situación del Tesoro; y por último se presentan los Estados Contables de la Administración Central y anexos (éste último informe fue incorporado a partir del año 1998)

\* Etapa II: se exponen comentarios acerca de la Evaluación de Resultados de la Gestión, en cumplimiento con lo que estipula el art 43 de la LAF. Esto incluye un sistema de Seguimiento Físico Financiero, los resultados por programas y proyectos por orden institucional y específicamente el seguimiento Físico-Financiero de proyectos Viales.

\* Etapa III: presenta diferentes anexos que contienen información sobre contribuciones al Tesoro y Remanentes, Estados de ejecución del presupuesto Central, los Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social.

Finalmente, se elabora un anexo que contiene información pertinente para el trabajo de la AGN (cumplimiento del envío de información por parte de las jurisdicciones y entidades, inconsistencias generadas, etcétera)

### Objetivo de la Cuenta

La Cuenta demuestra los resultados de la obra del gobierno en sus aspectos financieros y físicos, para que, como se señaló anteriormente, se pueda realizar un seguimiento de cómo los gastos fueron invertidos o gastados, en especial, si se respetó lo que el presupuesto (léase, el mismo Congreso) aprobó.

No debe perderse de vista, que es el acto más importante que ha otorgado la Constitución respecto al control de los gastos del Estado, ese es el punto clave de este asunto.

### Trámite de la Cuenta

La preparación se encuentra a cargo de la Contaduría General de la Nación, de acuerdo a lo prescripto por el art 95 inc h) de la Ley 24.156 a partir de los Estados Contables anteriores, que deben remitirse dentro de los cuatro meses de concluido el ejercicio financiero de las entidades del sector nacional, excluida la Administración Central.

El plazo para su presentación es el 30 de Junio del año siguiente al cual corresponda. En la realidad, si bien existe un pequeño desfase, se ha venido cumpliendo con dicho plazo.

## Revisión de la Cuenta de Inversión

Luego del trabajo de la Contaduría, la AGN tiene 120 días para emitir dictamen a partir del análisis de auditoría, el cual puede ser favorable, desfavorable, o con abstención (como viene sucediendo desde hace varios años). Una vez aprobado el dictamen, pasa a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, quien es la encargada de hacer el nexo entre la Auditoría y el Congreso. En dicha comisión se debe aprobar o rechazar, sin ser la opinión de la AGN vinculante para este trámite. Luego del tratamiento del mismo por la comisión, pasa a ambas Cámaras para su tratamiento final. Es interesante en este caso hacer notar que la Ley de Administración Financiera amplió el contenido de la cuenta (incluyendo información sobre cumplimiento de metas y sobre comportamiento de costos e indicadores de eficiencia), pero sin embargo no se le otorgó ningún plazo al Congreso su tratamiento.

### ¿Aprobación o rechazo?

Antes de adentrarnos en este tema, sirve hacer mención a lo que ocurría antes de 1993. El sistema anterior a esa fecha consideraba que si el Congreso no se pronunciaba transcurridos 5 períodos de sesiones ordinarias desde su presentación, las Cuentas se consideraban automáticamente aprobadas.

Aclarado lo que sucedía años anteriores, debemos saber sobre los efectos de la sanción legislativa. Como se informó en anteriores páginas, el Congreso puede aceptar o rechazar la Cuenta de Inversión. Con este procedimiento, culminaría todo el proceso de control por parte del legislativo sobre los aspectos presupuestarios, económicos y financieros del Estado Nacional en un período determinado. O dicho de otra forma, se cerraría aquel ciclo abierto con la aprobación de la Ley de presupuesto que ahora se trata de controlar mediante la denominación de "Cuenta de Inversión"<sup>15</sup>.

No toda la actividad que realiza el Congreso es legislativa; y más allá de lo que crea el común de la gente (que siempre pide leyes, como si éstas en muchos aspectos ya no existieran y la maraña legislativa crece día a día), los legisladores tienen otro rol fundamental en su trabajo cotidiano: controlar los actos del Ejecutivo. Esto fue un cambio de paradigma muy fuerte y tuvo buena recepción al momento de realizar la última reforma de la Constitución del año 1994, incorporando la AGN y el Defensor del Pueblo, entre otros.

Como procedimiento, habitualmente y de manera errónea, el Congreso emite un proyecto de ley para formalizar su tratamiento, sin embargo, y teniendo en cuenta que el control es interorgánico (el Legislativo controla al Ejecutivo), la actividad es netamente administrativa, razón por la cual, las Cámaras deberían emitir un proyecto de resolución.

Más allá de los errores formales, cabe la pregunta sobre las consecuencias de las dos alternativas en la que se encuentra el legislador:

\_ Aprobación: aquí la mayoría de las Cámaras creen haber tenido los elementos válidos y suficientes para validar el accionar del Poder Ejecutivo respecto al destino de los fondos aprobados por el presupuesto, además de ajustarse a las normas legales

\_ Rechazo: por el contrario, cuando el legislativo rechaza la Cuenta de Inversión, estima que los recursos no han sido gastados como estaba prescripto en la ley de

---

<sup>15</sup> Siempre me pareció poco feliz el término "Cuenta de Inversión". Sin embargo, nuestra Constitución toma como fuente en lo referente al tema que nos ocupa, como en tantos otros temas, lo escrito años antes de su sanción por Juan Bautista Alberdi en "Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina", que en su artículo 67, inciso 7, donde generaba atribuciones al Congreso, se encontraba: "Fijar anualmente el presupuesto de gastos de la administración de la Nación, y aprobarlo desechando la cuenta de inversión".

presupuesto, o porque el accionar del gobierno no se compadece con el ordenamiento jurídico vigente en materia económica y financiera.

Aquí cabe abrir otro paréntesis para observar que la Carta Magna no abre la posibilidad de una aprobación parcial o un rechazo parcial, sino que es (demasiado tajante) una posibilidad o la otra.

Y aquí nace otra pregunta: En el caso de que el Congreso rechace la Cuenta: puede el Poder Ejecutivo vetar un rechazo? Es allí donde las formas que a nuestro entender no se respetan al momento realizar el procedimiento, pueden chocar con una realidad, dado que toda ley puede ser vetada total o parcialmente por el Poder Ejecutivo Nacional, el veto del acto de control (léase el veto al rechazo de la Cuenta de Inversión) supondría que el Poder Ejecutivo desconoce la facultad de control del Poder Legislativo. A todas luces, el mecanismo utilizado habitualmente entrara en contradicción con la técnica legislativa.

Concluyendo, el rechazo o la aprobación de la cuenta tiene principalmente efecto político, salvo que se pronuncie en forma expresa sobre actos administrativos y concretos. Al respecto, y teniendo en cuenta que en varias ocasiones se intentó liberar de responsabilidad a funcionarios frente a posibles actos de corrupción o negligencia, por el sólo hecho de que el Congreso aprobaba la Cuenta de Inversión, incluyendo la gestión de los funcionarios, a partir de la de la aprobación de la Cuenta del año 1985, se agregó una fórmula que se siguió usando hasta el momento de escribir este trabajo: "Lo estatuido en el art. 1º de la presente no perjudicará la iniciación ni la prosecución de los procedimientos dirigidos a la efectivización de las responsabilidades que emerjan de los hechos y actos realizados por los funcionarios públicos durante el período comprendido en la cuenta general que se aprueba por la presente, ni al cumplimiento de las decisiones y resoluciones que de las mismas se originen"<sup>16</sup>.

#### Las consecuencias del tratamiento de la Cuenta de Inversión

La historia del tratamiento de la Cuenta de Inversión merece un párrafo aparte, pues todo lo expuesto más arriba respecto a su necesidad de aprobación en tiempo y forma, choca con la realidad.

Una breve reseña del tratamiento, la podemos observar en el siguiente cuadro:

#### ESTADO DE TRAMITE DE LA CUENTA DE INVERSION<sup>17</sup>

<b>Año</b>	<b>Ingreso H.S.N</b>	<b>Informe AGN</b>	<b>Ley N°</b>	<b>Año de Ley</b>
1990	27/01/1993		24.363	1.994
1991	15/11/1993	14/07/1994	24.461	1.995
1992	12/05/1994	04/01/1995	24.630	1.996
1993	02/09/1994	24/04/1996	24.963	1.998
1994	17/07/1995	23/09/1997	1/2 sanción Senado	
1995	16/08/1996	05/06/2000	1/2 sanción Senado	
1996	05/09/1997	26/04/1999	1/2 sanción Senado	
1997	19/09/1998	14/06/2000	26.098	2.006
1998	02/08/1999	08/05/2001	26.099	2.006
1999	04/07/2000	21/04/2003	26.328	2.007
2000	02/07/2001	27/11/2003		
2001	26/12/2002	28/03/2005		
2002	19/12/2003	08/02/2006		
2003	02/07/2004	06/09/2006		

<sup>16</sup> Art 2 de la Ley 24.002 sancionada el 26/09/1991, aprobando la Cuenta de Inversión de 1985.

<sup>17</sup> Con datos propios agregados, en base a la página web de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de



2004	04/07/2005	06/02/2007		
2005	04/07/2006	23/11/2007	26.830	2.013
2006	05/07/2007	24/04/2008		
2007	07/07/2008	16/04/2009	26.789	2.012
2008	07/06/2009	14/04/2011		
2009	30/06/2010	25/04/2012	½ sanción Diputados	
2010	01/07/2011	08/08/2012	½ sanción Diputados	
2011	26/09/2012	s/t	s/t	

Con este análisis, y suponiendo (con inmensa generosidad) que en el año 2.013 se terminarán de aprobar las cuentas hasta el momento pendiente (1994 a 1996 y 2009 a 2011), se llega a la triste conclusión de que se tarda algo más de 7 años en aprobar las cuentas de inversión de los diferentes períodos.

Y frente a estos resultados vale la pena realizar todo tipo de preguntas: porqué se tarda tanto? Es válido el control ex post con tanto tiempo en el letargo? No se favorece a la dilación de responsabilidades, cuando éstas correspondan, al tardar tanto en lograr la aprobación? No deben los legisladores basar su opinión política en los fundamentos técnicos provistos por la AGN? Es indudable que todas estas preguntas no están teniendo respuestas y si bien la situación futura no favorece a ser optimista al respecto, es dable aclarar que el actual gobierno tiene una preocupación mayúscula en lograr aprobación de las Cuentas de Inversión sobre su período de mandato.

Las razones de las demoras incurridas al entrevistar a personas involucradas en este asunto han sido variadas, siendo las más esgrimidas las faltas de acuerdo político y la complejidad de la lectura minuciosa de la Cuenta, hasta por atribuir culpabilidad a la AGN por la demora en el informe final. Como se ve en el cuadro "Estado de trámite de la Cuenta de Inversión", esta última excusa no tiene asidero, dado que de los 7 años de demora, sólo 1,5 pueden ser atribuibles a la demora en el informe final de la AGN, y esto suponiendo que la demora se debe a responsabilidad directa del organismo de control, y no a la falta de información relevante pendiente de envío por parte de los organismos del Poder Ejecutivo. No sólo es preocupante el retraso, sino el bajo nivel de interés que despierta en los legisladores el tratamiento de la aprobación o rechazo; expresado éste en el último trámite de la Cuentas de Inversión 2007 y 2008, donde a excepción de un diputado<sup>18</sup> que expuso sus fundamentos para el rechazo, el resto de los partidos políticos no dispusieron siquiera miembros informantes para fundamentar su postura<sup>19</sup>.

### Resumen de la problemática vigente.

A lo largo de este trabajo se ha tratado de dar una visión general sobre lo normado y lo efectivamente ocurrido en lo relativo a los Sistemas de Control Externo del Sector Público Nacional. Aún a temor de ser reiterativo, es evidente que nuestro sistema, creado en 1992 y aún vigente con variadas modificaciones, adolece de imperfecciones que es necesario terminar de eliminar para cumplir con el fin último que intentó darle el legislador al Poder Legislativo sobre materias de control.

A modo de resumen, se pueden nombrar las siguientes irregularidades en la forma de control:

\_\_ El control del presupuesto es deficiente por parte del Poder Legislativo.

<sup>18</sup> Manuel Garrido – UCR Capital Federal y un par de comentarios del Diputado Fabián Ríos – FPV Corrientes

<sup>19</sup> Para mayor información sobre el tratamiento de las mencionadas Cuentas, se encuentran las versiones taquigráficas de la Cámara de Diputados de la Nación:

[http://www1.bdn.gov.ar/contenidos/temas/tema/622\\_16.htm](http://www1.bdn.gov.ar/contenidos/temas/tema/622_16.htm)

\_ Dicha deficiencia tiene múltiples factores que la explican, desde falta de personal técnico para su tratamiento, hasta falta de interés político.

\_ El Control, al ser ex post en el caso de la Cuenta de Inversión, debe tener la mayor celeridad posible para que los engranajes del Estado puedan actuar de manera oportuna en caso de existir irregularidades que merezcan su tratamiento.

\_ La Cuenta de Inversión debe ser un insumo necesario (pero no suficiente) para que el legislador pueda formarse una opinión respecto de los proyectos de ley de presupuestos que envía el Poder Ejecutivo. En la realidad, nada de esto sucede.

\_ La Cuenta de Inversión muestra el resumen final de cómo se ejecutó el presupuesto. Sin embargo, al adolecer de tanta demora su tratamiento, no se logra ninguna conclusión válida. Mientras tanto, el legislativo sigue erróneamente desgastando sus fuerzas en la previa aprobación del presupuesto (cosa que es válida), mientras que no realiza un análisis detallado del desvío que produjo el Poder Ejecutivo del presupuesto que el primero aprobó. Leído de otra manera, el Poder Legislativo no realiza un control de las leyes que aprueba en general, y de las leyes de presupuesto en particular. Figurativamente, discuten dar la billetera, pero no discuten la forma en que se gastó.

Por todos estos argumentos, es que postulamos la creación de una Oficina Nacional de Presupuesto.

### **CONCLUSION: Oficina Nacional de Seguimiento del Presupuesto: un paso más hacia un mejor control**

Ya descrito el problema, es el momento de elaborar una propuesta de solución, y a su vez una aclaración. Sabido es que los problemas no se solucionan con una sola medida aislada, sino que estas deben ser tomadas dentro de un paquete que necesariamente necesitan un apoyo político explícito.

En cuanto a la creación de una Oficina de Seguimiento del Presupuesto, se han generado por diversos legisladores de distinto color político proyectos que, o han perdido estado parlamentario, o teniendo posibilidad de tratamiento, el tiempo indica que terminarán siendo archivadas.

Sólo por citar las propuestas realizadas dentro de la Cámara de Diputados de la Nación en los últimos 4 años, se pueden citar las siguientes:

\_ Expte 1060 -D- 2008. De Narvaez, Francisco

\_ Expte 3953-D- 2009. Bullrich, Esteban

\_ Expte 4427-D-2009. Galvasi.

\_ Expte 4467-D-2009. Lenz, María.

\_ Expte 1933-D-2010. Ciciliani.

\_ Expte 0459-D-2011. Gribaudo, Cristian.

\_ Expte 2287-D-2010. Triaca, Jorge

\_ Expte 6310-D-2010. Prat Gay, Alfonso de.

Estos ocho proyectos presentados, algunos con mayor nivel de especificidad y otros con menos, por diversas razones (por lo general siempre vinculadas a presión del gobierno de turno para no ser tratados) no han logrado mover de lo que fue su primer paso: proyecto y nada más. Sin entrar a detallar a cada uno, y sabiendo de las posibles diferencias metodológicas, a mi modo de ver, es el

proyecto presentado por Alfonso de Prat Gay el que mejor se ajusta a las necesidades que tiene hoy el Congreso para realizar un seguimiento exhaustivo del presupuesto.

Si bien todos ellos tienden a avanzar hacia una mayor transparencia presupuestaria, creemos que todos adolecen de un error al que debemos intentar remediar. Y es que el ámbito propicio y donde mejor están dadas las condiciones para que la Oficina Nacional de Presupuesto funcione, es la Auditoría General de la Nación (AGN) y no como organismo descentralizado del Congreso de la Nación, como lo proponen todos los proyectos. Esto se explica porque el Organismo de Control Externo es quien tiene los recursos tanto materiales como técnicos y humanos para realizar la tarea<sup>20</sup>.

Y no sólo esto, sino que también es la Ley de Administración Financiera la que creó a este Organismo para realizar un seguimiento que en este caso, se emparenta más con el Control de la Ejecución Presupuestaria normado en la ley 24.629. De hecho, la AGN realiza desde hace varios períodos un análisis semestral de la Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional. No podemos permitir que exista cierta duplicidad de la información entre ambos organismos, creados y a crear.

Realizada la aclaración sobre la dependencia de la Oficina, también es válido hacer notar que si bien debería depender de la estructura del Organismo de Control Externo, físicamente sería conveniente que se encuentre en alguna de las Cámaras o en dependencias de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas. El motivo de esta salvedad, es que la necesidad de tener información y asesoramiento directo por parte del personal de la Oficina hacia asesores o legisladores, puede ser solucionada con el acceso directo a éstas oficinas.

Pero esta tendencia a presentar proyectos, que reconoce como inicio cuando en el año 2000 el Diputado Carlos Balter (Partido Demócrata) realiza una primera aproximación, está vinculada a una necesidad que se generó a nivel mundial, dado que el proceso que abrió camino al ordenamiento de la administración financiera en nuestro país estuvo también acompañado por cambios en el mismo sentido a nivel global.

Citamos a continuación, algunas experiencias internacionales que merecen atención

### Experiencias Internacionales

La oficina de presupuesto público no es un invento argentino y como tal, tampoco el problema se reconoce sólo en nuestro territorio. Así, si se puede ver que existen en diferentes países y con diferentes funciones, variando también el peso de cada una de ellas en la formación de opiniones para asesores y legisladores.

Por un lado, se encuentran tanto la "Consultoría de Orcamentos, Fiscalizacao e Controle no Senado Federal" en el vecino Brasil, pasando por la "Unidad de Asesoría Presupuestaria" en Chile, hasta llegar a la más prestigiosa y notoria "Congressional Budget Office" de los Estados Unidos de América.

También es diferente la misión de cada una de ellas. Por ejemplo, la brasilera tiene funciones más acotadas que las otras dependencias citadas, dado que sólo realiza el análisis técnico del presupuesto, mientras que la de Estados Unidos realiza informes sobre diferentes leyes que afectan de manera directa o indirecta el presupuesto nacional.

También es diferente el ámbito en que desarrollan su tarea cada una de ellas. En Chile, por ejemplo, la agencia depende del Senado de la Nación, mientras que la oficina de Estados Unidos asesora al Congreso en ambas Cámaras. Es dable destacar también, que es esta última quien más tiempo tiene para evaluar previamente el presupuesto. Por lo expuesto, nuestra oficina, en principio, podría inspirarse en los principios en que se basa la oficina norteamericana.

---

<sup>20</sup> Ciertamente es que la ley de Administración Financiera habla de control "ex post", pero eso debe ser revertido.

## Los Principios en que se debe regir la Oficina de Presupuesto

De acuerdo a lo expuesto, la Oficina debería tener las siguientes características y objetivos:

- \* Brindar asesoramiento técnico, tanto en el momento del tratamiento del presupuesto, como del seguimiento que debe tener el mismo. Para tal fin podría realizar análisis mensuales de la ejecución.
- \* Deberá asesorar a los legisladores cuando sus proyectos de ley tengan impacto económico y/o fiscal.
- \* Tendrá a cargo estudios especiales que realice a pedido del cuerpo legislativo.
- \* Para cumplir con sus fines, la Oficina deberá tener: a) personal idóneo seleccionado por concurso, siendo jurado personas con conocimiento acabado en la temática presupuestaria; b) Acceso a todos los sistemas informáticos del Poder Ejecutivo Nacional que sirvan para formar su información; c) Comunicación y reuniones periódicas con la Secretaría de Hacienda de la Nación, organismo responsable de la Ley de Administración Financiera, el cual le deberá proveer toda la información necesaria para su trabajo. A su vez, deberá su estructura estar en continuo vínculo con la Auditoría General de la Nación, de quien es conveniente (como ya citamos) que dependa, dado que es este último organismo el encargado de analizar la Cuenta de Inversión.

Este trabajo, que pretende ser sólo una aproximación de solución ante una necesidad creciente, trata de buscar un paliativo a la falta de control que es uno de los principales problemas que actualmente padece nuestro Congreso.

Como se desarrolló al principio, el Poder Legislativo logró un cambio sustancial y positivo en la reforma de la Constitución de 1994, pero lamentablemente, esta reforma no se ha llegado a plasmar de manera íntegra en la realidad.

La historia presupuestaria demuestra que en los 90 se subejecutaban los presupuestos debido a la sobreestimación de las variables macroeconómicas y a partir del 2004, se sobrejecutan debido a la subestimación de las mismas (con ampliaciones mediante DNU que no cumplen con los requisitos formales de Necesidad y Urgencia). El resultado es el mismo en ambos casos: un deterioro constante de las instituciones presupuestarias de nuestro país.

La calidad de la información para que los legisladores puedan formarse de opinión respecto a proyectos de la relevancia de los presupuestos de la Administración Nacional es de vital importancia, debido a que mediante estas leyes los gobiernos ponen en marcha su plan de acción.

Nos urge poder darle más protagonismo a un Congreso que está cada vez más acotado en sus funciones. Esta es sólo una propuesta para abrir el debate. Esperemos que surjan otros, para que de a poco, se vayan cumpliendo los fines a los que la Constitución nos ha encomendado.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1) "La Auditoría General de La Nación" – Francisco Javier Fernandez y Roberto Dromi
- 2) "El Rol del Congreso en el Presupuesto Nacional de la Argentina" – Compiladores Miguel Braun, Luciana Díaz Frers y Gerardo Uña – CIPPEC
- 3) "La Cuenta de Inversión" – Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas y Agencia Española de Cooperación Internacional
- 4) Sistema presupuestario en la Administración nacional de la República Argentina, manual del Ministerio de Economía.
- 5) "Presupuesto y Control" – Humberto Petrey
- 6) "Instituciones de Derecho Público" – Raúl Madueño y otros
- 7) "El Control Público en la Argentina" – Jornadas 2002 AGN
- 8) Análisis de Proyectos vinculados a la Creación de la Comisión de Seguimiento del Presupuesto
- 9) Normativa legal vigente, siendo las principales fuentes
  - a) La Constitución Nacional
  - b) La ley 24.156 de Administración financiera y de los sistemas de control del sector público
  - c) El decreto 1344/2007 reglamentario de la ley 24.156
  - d) Resoluciones y disposiciones con competencia en el presupuesto