

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

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

---

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

---

El rol del Congreso Nacional en el proceso  
presupuestario durante el período 2006-2020

---

AUTOR: IGNACIO LOHLE

DIRECTORA: JULIETA VERÓNICA OLIVIERI

CODIRECTOR: MARCOS PEDRO MAKÓN

2022

---

## **Resumen**

En los últimos años ha cobrado relevancia en el debate especializado el rol del Congreso en el proceso presupuestario. La sanción de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAF), si bien ordenó el sistema de administración financiera pública, no trajo aparejadas soluciones para balancear el rol de los distintos poderes públicos. En ella se reservaron funciones bien concretas al parlamento, pero éste no tuvo las capacidades ni herramientas para poder llevarlas adelante. Por otro lado, se vio sobrepasado en sus funciones a partir del empleo recurrente de delegaciones legislativas y Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) para modificar el presupuesto por parte del Ejecutivo.

En 2016 se crea la Oficina de Presupuesto del Congreso para brindar asistencia técnica y apartidaria al parlamento, buscando mejorar su intervención en el proceso. En su corto período de acción, ha aportado informes técnicos relevantes para enriquecer la discusión parlamentaria, permitiendo acortar las asimetrías de información con el Poder Ejecutivo. Para consolidar su posición es fundamental sostener la precisión técnica y la imparcialidad de sus informes, su principal activo.

El Congreso se encuentra en vías de mejorar su participación en el proceso presupuestario y están dadas las condiciones para que asuma paulatinamente un rol más balanceado en el proceso presupuestario. Para alcanzar definitivamente una situación de mayor equilibrio resulta necesario modificar la normativa vigente y, de esta forma, asegurar el cumplimiento de su mandato constitucional.

## **Palabras clave**

Código JEL: H610

Presupuesto Nacional

## **Índice General**

### **1. Introducción**

#### **1.1. Presentación**

#### **1.2. Descripción del tema**

#### **1.3. Relevancia del tema elegido**

#### **1.4. Justificación**

#### **1.5. Estructura**

### **2. Planteamiento del tema**

#### **2.1. Formulación del tema**

#### **2.2. Objetivo general y objetivos específicos**

### **3. Doctrina de la división de poderes**

#### **3.1. Teoría de la división de poderes**

#### **3.2. Patologías de la División de Poderes**

##### **3.2.1. La invasión de un poder estatal por otro**

##### **3.2.2. La invasión de un poder estatal por agentes privados.**

#### **3.3. La distribución de poderes en el manejo de la renta nacional**

#### **3.4. Instituciones fiscales independientes**

##### **3.4.1. Evolución de las instituciones fiscales independientes**

##### **3.4.2. Principios para instituciones fiscales independientes**

### **4. Finanzas públicas y política fiscal**

#### **4.1. La hacienda pública**

#### **4.2. El presupuesto público**

##### **4.2.1. La importancia del presupuesto público**

##### **4.2.2. Principios presupuestarios**

#### **4.3. Etapas del proceso presupuestario**

##### **4.3.1. Formulación Presupuestaria**

##### **4.3.2. Tratamiento legislativo y aprobación.**

##### **4.3.3. Coordinación de la ejecución presupuestaria**

###### **4.3.3.1. Programación de la ejecución**

###### **4.3.3.2. Modificaciones presupuestarias**

##### **4.3.4. Evaluación de la ejecución presupuestaria**

## **5. Metodología**

### **5.1. Tipo de estudio**

### **5.2. Fuentes y herramientas de recolección**

## **6. ¿Cuál es el rol del Congreso Nacional en el proceso presupuestario? De lo formal a lo real.**

### **6.1. Introducción**

### **6.2. Aprobación del presupuesto. Entre el apuro y la falta de apoyo técnico.**

### **6.3. Modificaciones presupuestarias y seguimiento de la ejecución del Presupuesto.**

#### **¿Supremacía del ejecutivo o falta de apoyo técnico?**

#### **6.3.1. Modificaciones presupuestarias ¿el punto débil del Congreso?**

#### **6.3.2. Leyes para mejorar los procesos de formulación, seguimiento y control de la ejecución. Normas con buenas intenciones.**

### **6.4. La Cuenta de Inversión, el control ex post.**

### **6.5. Empresas públicas, fondos fiduciarios y otros entes del Sector Público Nacional. Fuera del control parlamentario.**

## **7. La Oficina de Presupuesto del Congreso ¿cuál es su aporte para mejorar la participación del Congreso en el proceso presupuestario?**

### **7.1. Introducción**

### **7.2. El camino hacia la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso**

#### **7.2.1. Tratamiento en la Cámara de Senadores de la Nación**

#### **7.2.2. Tratamiento en la Cámara de Diputados de la Nación**

#### **7.2.3. El debate en el recinto**

### **7.3. Objetivos y funciones de la Oficina de Presupuesto del Congreso**

### **7.4. Análisis sobre el cumplimiento de los principios propuestos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Instituciones Fiscales Independientes**

### **7.5. Aportes de la Oficina del Presupuesto del Congreso desde su creación**

#### **7.5.1. Informes en cada etapa del proceso presupuestario**

#### **7.5.2. Menciones a la OPC en el debate parlamentario**

#### **7.5.3. Repercusión de la OPC en los medios de comunicación masivos**

## **8. Conclusiones**

### **Referencias bibliográficas**

**Anexo – Propuestas de modificación de los artículos 37 y 95 de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional**

## **1. Introducción**

### **1.1. Presentación**

El presente trabajo se centrará en el área de las finanzas públicas, en particular, en el proceso presupuestario a nivel nacional. Dada la importancia de la Ley de Presupuesto, conocida como la “ley de leyes”, y el poder delegado en los representantes del pueblo en el Congreso Nacional, se analizará el rol del parlamento en el proceso presupuestario.

El presupuesto es la herramienta fundamental de asignación de los recursos del Estado en donde se define la magnitud de las políticas públicas en sus diversas áreas de intervención. Dentro del presupuesto se pueden apreciar las principales políticas públicas, su financiamiento y su producción. El proceso presupuestario expresa la discusión y posterior materialización de las prioridades de la sociedad. Esto se observa en todas las etapas del presupuesto, desde su formulación y aprobación hasta la coordinación de la ejecución y su evaluación.

### **1.2 Descripción del tema**

La Constitución Nacional (CN) otorga al Congreso Nacional un rol fundamental en relación con el presupuesto nacional respecto a su aprobación, modificación, seguimiento y rendición de cuentas y a la autorización de montos máximos para endeudamiento público. En lo que refiere su aprobación, en particular, establece que debe 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. En lo que respecta a la rendición de cuentas, el Congreso aprueba o rechaza la Cuenta de Inversión anual del Poder Ejecutivo. Una vez elaborado el proyecto de Ley de Presupuesto el Poder Ejecutivo, a través del Jefe de Gabinete, lo remite al Congreso Nacional recibéndolo la Cámara de Diputados. Luego, la Comisión de Presupuesto y Hacienda determina su tratamiento y está facultada para citar a ministros y funcionarios cuando lo estime conveniente. Discutido el proyecto se elabora el dictamen, único o de mayoría y minorías. Tras su tratamiento en la Cámara de Diputados, pasa a la de Senadores, en donde, tras ser discutido en comisión y elaborado su respectivo dictamen, es debatido en la cámara.

Al aprobarse el presupuesto, el Poder Ejecutivo realiza la distribución de los créditos presupuestarios al inicio del ejercicio fiscal e inicia su ejecución. Durante el ejercicio

presupuestario puede surgir la necesidad de modificar el presupuesto aprobado, implicando aumentos, disminuciones o reasignaciones de créditos de gastos y recursos. Las modificaciones presupuestarias se fundamentan en el principio de flexibilidad presupuestaria, ya que se necesita que el presupuesto no presente rigideces que dificulten la eficacia en su ejecución.

La Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAF) reservó para el Congreso las decisiones que afecten el monto total del presupuesto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades. En el año 2006 se flexibilizaron los criterios otorgando mayores capacidades al PEN, principalmente bajo la premisa que en las crisis económicas éste requería de herramientas que permitieran una mayor flexibilidad para realizar modificaciones al Presupuesto Nacional. Esta última modificación se constituye como un hito, ya que se ampliaron significativamente las facultades del Poder Ejecutivo para modificar el presupuesto limitando la intervención del legislativo. En 2016, se dispuso una nueva modificación, acotando las intervenciones a porcentajes preestablecidos.

En el mismo sentido, el PEN sobrepasó las capacidades del Congreso a partir del empleo recurrente de delegaciones legislativas y Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). La particularidad de los DNU sobre modificaciones presupuestarias es que son de inmediato cumplimiento, es decir, dada su urgencia se ejecutan al instante y suponen la creación de nuevas relaciones contractuales por las obligaciones de pago asumidas por el PEN y su revocamiento tendría consecuencias sobre los mismos. Es de destacar que la CN en su artículo 99 habilita el uso de los DNU en caso de que no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, sin mencionar al presupuesto nacional. Ante el inicio del uso excesivo de la herramienta del DNU, Makón (1999) ha manifestado que “de permanecer esta disposición, la construcción de la cultura presupuestaria y el rol alcanzado por el Congreso Nacional en el proceso presupuestario habrán sufrido un retroceso muy importante” (Makón, 1999, p.7).

Asimismo, se observa que a partir del diseño establecido y el proceso de profesionalización en administración financiera pública de los agentes del PEN luego de la sanción de la LAF, hubo un fortalecimiento en las capacidades técnicas de sus agentes en materia presupuestaria y de políticas fiscales. Por su parte, el Congreso de la Nación careció de capacidad de acompañar este proceso, dando lugar a una creciente asimetría en el acceso e interpretación de la información presupuestaria (Braun et al, 2006).

La ley 24.629, sancionada en 1996, establece en su capítulo I - “Normas complementarias para la ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional” una serie de disposiciones tendientes a lograr un mayor nivel de información por parte del Poder Legislativo. Entre otras, se destaca la obligatoriedad del Poder Ejecutivo Nacional de presentar trimestralmente información de la ejecución del presupuesto al Congreso Nacional, la presentación antes del 30 de junio de cada año de un avance del Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio siguiente y la exposición como anexo a la ley de presupuesto de los gastos por su clasificación geográfica en las partidas presupuestarias asignadas a las actividades y proyectos que conforman los programas, así como por inciso y partida principal. Por su parte, la ley 25.152, denominada Ley de Administración de los Recursos Públicos o de Solvencia Fiscal, dispone que una vez que se remita la Cuenta de Inversión del ejercicio anterior y en forma previa al envío del proyecto de presupuesto del año siguiente, el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Economía deben concurrir a una sesión conjunta de las comisiones de presupuesto y hacienda del Congreso para exponer un informe global sobre la ejecución del presupuesto anterior y del ejercicio vigente.

De lo expuesto surge que el Poder Legislativo cuenta con el sustento constitucional y normativo suficiente para tener un rol relevante en el proceso presupuestario. Sin embargo, la experiencia indica que no ha tenido las suficientes capacidades técnicas y procedimentales para hacer frente a dicho mandato. Asimismo, ha delegado, formal o informalmente, parte de sus funciones al Poder Ejecutivo. Ante esta situación, desde fines de los años noventa se presentaron numerosas iniciativas para crear una oficina técnica de presupuesto en el ámbito del Congreso de la Nación, con el fin de dotar a los legisladores nacionales de los medios para revertir las asimetrías en la información y análisis necesarios respecto al Poder Ejecutivo, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 75, inciso 8, de la CN. En 2016 se sancionó la ley 27.343 que crea la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) como organismo desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación, pensado como una organización apartidaria, profesional y técnica, idónea para proporcionar a los legisladores nacionales los insumos necesarios para un apropiado debate en torno a la aprobación y seguimiento de la ejecución del Presupuesto Nacional. La OPC se crea con la idea de contribuir en la tarea de mejorar las prácticas presupuestarias y generar avances en materia de calidad institucional.

### **1.3 Relevancia del tema elegido**

La participación del Congreso Nacional en el proceso presupuestario es motivo de discusión en el ámbito académico especializado. En general, el debate se plantea en función de dos dimensiones, por un lado, su rol formal en el proceso presupuestario y, por el otro, sus capacidades técnicas para afrontarlo. El equilibrio entre los poderes del Estado es esencial para el buen funcionamiento institucional, por lo que es necesario continuamente revisar el estado de situación. La desnaturalización del rol de uno de los poderes a favor de otro pone en riesgo ese equilibrio. Esto último es a lo que pretende aportar esta investigación.

Determinar cuál es el rol del Congreso en términos formales y cuál es en la práctica resulta relevante para pensar en acciones tendientes a consolidar las instituciones del Estado argentino. Si se verifica que en los hechos no cumple con el mandato constitucional, cabría la posibilidad de evaluar la adopción de medidas para reducir las capacidades del Ejecutivo en materia presupuestaria a través de los DNU, o, por el contrario, validar normativamente lo que se verifica en la realidad y revisar el rol del Congreso en el proceso presupuestario.

Por su parte, la creación de la OPC y su incorporación al proceso presupuestario como un actor relevante busca resolver las asimetrías respecto a las capacidades del Congreso y el Ejecutivo en el proceso presupuestario, aportando elementos técnicos rigurosos para mejorar la discusión parlamentaria de los proyectos que aborden cuestiones fiscales. No obstante, en función del uso excesivo de los DNU para modificar el gasto por parte del Ejecutivo y lo mencionado anteriormente, antes se debe discutir la efectividad del Poder Legislativo para cumplir con lo dispuesto en la CN y la LAF. Es decir, no bastaría con mejorar las capacidades técnicas del Congreso, sino que, para cumplir con su mandato constitucional, debería revisarse la excesiva intervención del PEN en el proceso presupuestario a través de modificaciones presupuestarias por DNU. Como muestra se tomará el período 2006-2020, tomando como punto de partida la modificación del artículo 37 de la LAF en 2006.

#### **1.4 Justificación**

La razón por la que he decidido investigar sobre el rol del Congreso en el proceso presupuestario se relaciona a mi actividad profesional. Desde hace 8 años me dedico a las finanzas públicas, en particular, al sistema presupuestario nacional y sus sistemas conexos. En lo que respecta al tema específico de la investigación, me interesa conocer en profundidad el mandato normativo del Congreso dentro del proceso presupuestario. Asimismo, a lo largo de los distintos cursos de la maestría abordé desde distintos ángulos a la Oficina de Presupuesto del Congreso. Producto de ello, me propuse identificar el grado de cumplimiento

del mandato del Congreso en el proceso presupuestario para luego, en base a la información recabada, postular propuestas de mejoras en caso de ser necesario y, asimismo, documentar el aporte de la OPC en ese sentido.

## **1.5 Estructura**

La presente investigación consta de 8 capítulos. En el primer capítulo se introduce a la investigación. Luego, se estructura en un marco teórico de dos capítulos, un breve capítulo metodológico, el desarrollo principal en dos capítulos y finalmente, un capítulo con las conclusiones.

En el primer capítulo del marco teórico se desarrollan nociones básicas sobre la división de poderes en general y, en particular, en lo que respecta al manejo de la renta nacional.

Asimismo, se identifican diversas patologías que pueden sufrir los sistemas republicanos respecto a la invasión en las facultades de un poder a otro. Seguidamente, se revisa el estado del arte respecto a las instituciones fiscales independientes, siendo, en general, organizaciones de apoyo a los parlamentos en materia fiscal. Luego, en el segundo capítulo del marco teórico, se repasa literatura relacionada a las finanzas públicas y, en particular, al presupuesto público. Se desarrollan las distintas etapas del proceso presupuestario y los principios que deben regir para su correcto funcionamiento.

El desarrollo de la investigación comienza con una descripción de las atribuciones que le asignan la Constitución Nacional y las leyes 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y otras leyes complementarias para luego contrastar, en base a evidencia recabada, su cumplimiento. Se abarcará su participación en la aprobación del presupuesto, su ejecución y la rendición de cuentas. El análisis se acotará al período 2006-2020, tomando como quiebre la modificación del artículo 37 de la LAF en el año 2006 a propuesta del Poder Ejecutivo de entonces.

Seguidamente, se describirá el aporte de la Oficina de Presupuesto del Congreso en base a un breve repaso del camino parlamentario hasta su creación y sus objetivos y funciones.

Asimismo, se realizará una comparación con las recomendaciones de la OCDE en relación con los principios que deben cumplir las IFI en su diseño y funcionamiento, con el objetivo de mostrar su grado de cumplimiento. Luego, se analizarán sus aportes a la fecha considerando los informes realizados y su repercusión en el debate parlamentario y en los medios de comunicación.

Finalmente, se expondrán las conclusiones de la investigación en donde se dejarán abiertas nuevas líneas de investigación a futuro y las propuestas de mejora al proceso presupuestario a los fines de aumentar el grado de participación del Congreso en el mismo. En concreto, como anexo se expone una propuesta de modificación a la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

## **2. Planteamiento del tema**

### **2.1 Formulación del tema**

Dada la situación descrita en el apartado 1.2 surgen las siguientes preguntas: ¿cumple el Congreso Nacional con el rol que le asignan las normas vigentes en el proceso presupuestario? ¿cuál es el rol real del Congreso Nacional? ¿con qué capacidades cuenta para hacer frente a sus obligaciones de manera efectiva y rigurosa?

Una cuestión importante para tener en cuenta es el uso de los DNU por parte del Poder Ejecutivo que se utilizan para modificar el presupuesto según sus necesidades, sorteando los controles del Congreso. Por ello, cabría cuestionar la redacción o la propia existencia del artículo 37, ya que sin importar las limitaciones y reservas que este imponga, el Ejecutivo siempre podrá recurrir a este recurso. Por otra parte, ¿cómo se analiza la Cuenta de Inversión anual presentada por el ejecutivo? ¿en base a qué elementos se aprueba o desecha?

El presente trabajo se propone analizar el rol del Congreso Nacional en el proceso presupuestario a través del análisis normativo y económico-fiscal y evaluar sus capacidades dado el avance en las facultades del Poder Ejecutivo. Por otra parte, se indagará acerca del aporte de la OPC al análisis presupuestario y de cuál debería ser su rol en el futuro para profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones por parte de los legisladores.

### **2.2 Objetivo general y objetivos específicos**

El objetivo general del trabajo será analizar la participación del Congreso en el proceso presupuestario. Específicamente, la investigación se propone:

- Describir el rol asignado al Congreso Nacional respecto al proceso presupuestario en el marco de lo dispuesto por la Constitución Nacional, por la Ley 24.156 de Administración

Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y otras leyes regulatorias.

- Evaluar el grado de cumplimiento del rol que efectivamente cumple el Congreso de la Nación en el proceso presupuestario.
- Describir el rol de la Oficina de Presupuesto del Congreso y su aporte para mejorar la participación del Congreso Nacional en el proceso presupuestario.

### **3. Doctrina de la división de poderes**

#### **3.1 Teoría de la división de poderes**

La idea de la división de poderes se encuentra muy emparentada a la noción de República y, en la actualidad, a la esencia de la democracia moderna. No obstante, “el esquema de división de los poderes del Estado no siempre ha sido presentado de igual forma, ni adquirió uniformidad en su manifestación empírica” (Malem Seña J.F. y Seleme H.O., 2013, p. 276). Tal es la amplitud del uso que se hizo del esquema que, por ejemplo, Geoffrey Marshall (1982) señaló que se ha utilizado tanto para identificar las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales que se atribuyen a personas u órganos diferentes, como a establecer qué es lo que se separa. Dada esta observación, Malem Seña y Seleme (2013), señalan que es preciso destacar que la noción de la división de poderes se ha desarrollado en dos etapas. En la presente sección se seguirá el recorrido histórico que realizan en su artículo *Patologías de la División de Poderes* (2013), complementando con aportes de Badeni (2011).

Hasta el siglo XVII la idea que se tenía sobre el gobierno estaba relacionada exclusivamente a la esfera de la justicia. No existía una separación entre el Poder Legislativo y judicial y el gobierno sólo tenía el poder de interpretar y aplicar las leyes basándose en el derecho natural. El surgimiento del Poder Legislativo recién se da cuando las concepciones iusnaturalistas comienzan a perder terreno dando lugar a la visión del derecho como artefacto humano. A partir de allí, se distinguen las funciones de crear derecho de las de aplicarlo e interpretarlo y se suma a esta noción el surgimiento de la idea de Estado soberano, capaz de crearlo libre de interferencias extranjeras.

La segunda etapa se da a partir de la atribución de diversas funciones estatales a distintos órganos. El primer antecedente se encuentra en la concepción clásica de gobierno mixto en donde la forma adecuada de gobierno era aquella que consideraba aspectos monárquicos,

aristocráticos y democráticos a la vez, equiparando los elementos monárquicos con el Poder Ejecutivo, los aristocráticos al judicial y los democráticos con el legislativo. Aquí, los autores señalan que, si bien están emparentadas, esta concepción difiere de la de separación de poderes porque “la primera se encuentra justificada en el objetivo de que una clase no avasalle a las restantes mientras que la segunda lo está en el objetivo de lograr la eficiencia del aparato estatal y garantizar que el Estado no avasalle a los individuos” (Malem Seña y Seleme, 2013, p. 278).

En la concepción de la división de poderes rigieron dos principios, el de especialización y el de independencia. El primero se relaciona a la necesidad de garantizar la eficiencia de un andamiaje estatal cada vez más complejo, mientras que el segundo, se justifica en el peligro de que, dado el creciente poder gubernamental, éste sea utilizado para amenazar las libertades y derechos individuales que promovió la independencia de las naciones. Cuando el ejercicio del poder se concentra en una persona u órgano del gobierno, su accionar cuenta con un alto grado de discreción y no existen mecanismos institucionales para controlar el ejercicio del poder. Al respecto, Badeni (2011, p. 254) sostiene que “los únicos factores de control son extra-gubernamentales y su actuación suele desbordar el orden jurídico, lo que provoca, en mayor o menor grado, el debilitamiento o la ruptura del sistema”. Al no haber recursos institucionales para prevenir y remediar los abusos, la discrecionalidad conduce a un ejercicio arbitrario del poder, en donde la sociedad queda a la voluntad del gobernante de turno.

El primer antecedente de la doctrina de la división de poderes se encuentra en la obra de John Locke. En su obra *Ensayo sobre el gobierno civil*, se encuentran presentes los principios de especialización e independencia. Allí justifica la existencia del poder político en su carácter protector de los derechos individuales y a la vez señala que, para evitar que el mismo Estado se vuelva una amenaza para el cumplimiento de dicho objetivo, es necesario que exista la división de poderes. En ese mismo sentido, a partir de la experiencia de la época, consideraba que un gobierno asambleario, al ser muy numeroso, perdía la eficacia necesaria para ejercer el poder. Este argumento fue acompañado luego por los revolucionarios norteamericanos, como Washington, Hamilton y Madison. En la obra de Locke también se encuentra el primer antecedente de una clasificación de los poderes que ejerce el gobierno:

El Poder Legislativo es el poder supremo para decidir cómo utilizar la coacción estatal. El Poder Ejecutivo se encuentra sometido al legislativo y su función consiste en hacer cumplir el derecho y aplicarlo a los casos concretos. Por último, el poder federativo es el encargado de conducir las relaciones internacionales y ordenarlas de

modo que los derechos de los ciudadanos no se vean amenazados por las interferencias de otras naciones. (Malem Seña y Seleme, 2013, p. 279).

Luego, su obra fue continuada y completada por Montesquieu, quien en su libro *El espíritu de las leyes* clasifica a los poderes tal como se configuraron luego la mayoría de los sistemas republicanos: legislativo, ejecutivo y judicial. Éste veía la necesidad de la existencia de la división de poderes debido a que la experiencia demostraba que el poder corrompe, por lo que es necesario que el poder sea controlado por otro poder. En relación con Locke, hay una diferencia semántica más que conceptual. Coinciden en que el Poder Legislativo debe ser supremo, en que exista un poder que se ocupe de las relaciones internacionales (ejecutivo y federativo, respectivamente) y que el poder judicial debe aplicar las leyes, tal como pensó Locke al ejecutivo.

A diferencia de Locke, Montesquieu propone una distribución más específica de las competencias institucionales. Destaca que, si el ejercicio de las funciones del poder se distribuye entre varios órganos, el poder que ejerce cada uno de ellos configura un límite para el que tienen los restantes. A la vez, dicha distribución en funciones específicas tiene por objeto tornar más eficiente el ejercicio del poder estatal. Por ejemplo, según Montesquieu el Poder Legislativo debe tener el poder de crear tributos con el objetivo de tener algún tipo de acción ante un intento de imposición del ejecutivo y, por otro lado, por esa misma razón el ejecutivo debe tener poder de veto ante decisiones del legislativo. En el mismo sentido, sostiene que el parlamento debe estar compuesto por dos cámaras que puedan controlar los proyectos de legislación entre sí. Asimismo, el poder judicial debe ser independiente del legislativo y el ejecutivo y debe cumplir exclusivamente la función de aplicar las leyes sancionadas por el parlamento.

Otro autor en el que se encuentra la misma justificación de la división de poderes es Kant. Sostenía que, si bien para evitar una tiranía las tres ramas del poder estatal deben estar separadas, es necesario que exista una coordinación y complementación entre ellos para lograr una acción de gobierno eficiente y lograr integridad en las acciones del Estado. En el mismo sentido que Locke y Montesquieu, Kant aboga por la supremacía del Poder Legislativo. En su concepción, el poder soberano radica en el pueblo y se refleja en el legislador y, a la vez, antecede a los otros dos poderes y su voluntad es irreprochable. Por otra parte, sostiene que el Poder Ejecutivo es irresistible y debe ejercerse siguiendo la ley y que el poder judicial, cuyas sentencias son irrevocables, adjudica a cada uno lo que le corresponde a través de los jueces. En ese marco, considera que el legislador no puede gobernar, ya que esa actividad supone la sujeción a la ley y dado que el pueblo soberano, cuya voluntad crea la ley, no puede estar

sometido a ella. Por esa misma razón, entiende que tampoco puede castigar al gobernante o a los ciudadanos, porque el acto de coaccionar también supone sumisión a la ley. Por otra parte, el ejecutivo no puede legislar ni juzgar, ya que se convertiría en déspota. Finalmente, el judicial no podría sancionar leyes o ejercer el gobierno ya que deben sólo conceder a cada parte su derecho según lo dispuesto en las leyes.

Al igual que Montesquieu, Kant consideraba necesario que el parlamento tenga mecanismos de resistencia ante avances del ejecutivo para evitar el despotismo. En ese sentido, consideraba imprescindible que el legislativo pueda negarse a financiar las acciones del ejecutivo. No obstante, en su concepción, el control sólo podía ser negativo, ya que el legislativo no puede prescribir ninguna acción al Poder Ejecutivo.

### **3.2 Patologías de la División de Poderes**

En el presente apartado se expondrán los aspectos más relevantes del escrito de Malem Seña y Seleme (2013) sobre las patologías que pueden surgir en la división de poderes. En primer lugar, señalan que inexorablemente la división de poderes va a estar sujeta a tensiones dado a que descansa en dos valores, el de eficiencia y el de las libertades individuales.

Siguiendo los postulados de Locke, Montesquieu, Kant y otros autores, sostienen que “el diseño institucional (estatal) debe lograr que el poder esté dividido, pero no de tal modo que lo vuelva inerte o ineficaz frente a los poderes privados” (p. 285). El desafío es lograr un diseño que impida un actuar omnímodo por parte de alguno de los poderes, lo que necesariamente llevaría a un régimen tiránico, y, a la vez, que éste permita un accionar coordinado y eficaz del Estado.

Existen tres variables que permiten caracterizar las patologías de la división de poderes. En primer lugar, se encuentra el tipo de intervención que puede sufrir un poder estatal en las cuestiones ligadas a su competencia. En segundo lugar, la influencia puede estar dirigida a que se adopte u omita determinada acción, por lo que la segunda variable se vincula al resultado obtenido de dicha influencia. Por último, la tercera variable se refiere al carácter público (otro poder) o privado (grupo de presión empresario, por ejemplo) de quién influye en el poder estatal de manera indebida. Combinando las tres variables es posible clasificar las patologías de la división de poderes en dos tipos: la invasión de un poder estatal por otro y la invasión de un poder estatal por agentes privados.

#### **3.2.1 La invasión de un poder estatal por otro**

En primer lugar, se aclara que lo que se va a tratar son aquellas injerencias que se encuentran por fuera de los balances y contrapesos deseables que implica la división de poderes. Es decir, se analizarán aquellas invasiones indebidas por ser arbitrarias e ilegítimas.

El primer caso de injerencia ilegítima es el de la obstrucción. Ésta se caracteriza por “la interferencia efectiva de un poder en el normal funcionamiento de otro” (p. 286) y deben cumplirse dos condiciones: es necesaria una acción de un poder estatal y que su finalidad sea evitar que el otro poder actúe en el ámbito de su competencia. El punto central aquí es que para que la interferencia sea considerada una obstrucción, ésta debe ser ilegítima e invadir las competencias reservadas al otro poder. Un ejemplo de ello puede ser un fallo judicial que vaya en contra de lo establecido por una ley o, en sentido contrario, una ley que carezca de la generalidad y sea dirigida a intervenir sobre controversias ya saldadas por un juez.

El segundo caso es el de la inhibición. Esta se da de una forma menos perceptible que la obstrucción y es cuando un poder se auto restringe ante el temor de que otro poder interfiera. Al igual que en el caso de la obstrucción, esta interferencia debe darse al sobrepasar las competencias del otro. Un ejemplo de ello es un mecanismo de destitución de los jueces en el que prevalezca una visión política en la determinación final. Esto puede llevar a que el poder judicial se vea inhibido a actuar ante la posibilidad de establecer fallos contrarios a medidas adoptadas o intereses del Poder Ejecutivo de turno y, en consecuencia, sean removidos de sus cargos.

Otro tipo de invasión de un poder a otro es el de la conducción. Éste implica que a través de acciones deliberadas de un poder se logra que otro adopte acciones que se encontraban dentro de su ámbito de competencia. A diferencia de la obstrucción, no se busca impedir que accione si no que lo haga en determinada dirección. Para que exista conducción se requiere que haya una acción estatal deliberada y que ésta tenga por finalidad establecer el contenido de determinaciones que competen a otro poder. Lo que torna ilegítimo este accionar es que se busque fijar el contenido de la acción, no simplemente que la provoque. De hecho, los autores valoran positivamente que un poder estimule el accionar del otro ante su inoperatividad, considerando uno de los fines del mecanismo de balances y contra pesos de la división de poderes. Se trata de buscar que otro poder cumpla con sus funciones sin buscar establecer el cómo. Un ejemplo de conducción es cuando el Poder Ejecutivo nombra jueces adictos que responden a sus intereses buscando controlar el contenido de sus fallos.

Por último, existe el congraciamiento. Esto sucede cuando un poder influye en otro de tal forma que éste adopta decisiones que buscan agradar al primero. Al igual que en el caso de

conducción, el resultado es que un poder incida en el contenido de acciones adoptadas en el marco de las competencias de otro. Para que exista congraciamiento, basta con que el poder de interferencia exista y que esto sea conocido. Un ejemplo de ello es que ante el conocido poder que detenta el Poder Ejecutivo, el poder judicial alinea sus fallos favorablemente a las políticas presidenciales. Los autores señalan que el carácter invisible del congraciamiento lo hace especialmente peligroso. En algunos casos, quien detenta el poder que interfiere en el otro puede no saberlo, ya que quizás, ante la mera posibilidad que se realice determinada acción dado el diseño institucional configurado, éste último accionará en línea con sus medidas.

### **3.2.2 La invasión de un poder estatal por agentes privados.**

A diferencia de lo que sucede con la interferencia entre un poder estatal y otro, en el caso de las injerencias de agentes privados, en todos los casos son consideradas patológicas o ilegítimas. Los autores postulan que “el diseño institucional de la división de poderes no tiene por objetivo permitir la influencia de los poderes privados sobre el gobierno, sino garantizar su eficiencia (...) e impedir el surgimiento de un poder despótico” (p. 291). Por lo que concluyen que cualquier interferencia del poder privado en las competencias del Estado debe ser vista como una patología, entendiendo a éstas como las que se ejercen gracias a su poderío económico y el tráfico de influencias. A su vez, destacan que la única forma de incidir en las decisiones estatales por parte de los agentes privados es a través del voto y de la expresión pública de sus opiniones.

El primer tipo de patología es el entorpecimiento. Ésta se da cuando un agente privado, en el uso de su poder económico, impide que un órgano estatal adopte una decisión en el marco de su competencia. Esta acción se asimila a la de obstrucción y lo único que la diferencia es el agente interviniente. Un ejemplo de ello es cuando un grupo de poder empresario presiona a través de incentivos, positivos o negativos, para paralizar el tratamiento de una ley que afecte a sus intereses empresarios.

En segundo lugar, se identifica a la abstención. Basta con que exista un grupo de poder que sea conocida su capacidad de influencia para que un poder estatal se abstenga a tomar decisiones en el marco de sus competencias que puedan afectar sus intereses. Un ejemplo de ello es cuando el Poder Legislativo se abstiene de sancionar leyes que afecten a grupos empresarios que financiaron su campaña y partido político.

Seguidamente, se encuentra la colonización. En este caso, para que exista colonización es necesario que los agentes privados realicen acciones de interferencia con el objetivo de que el poder colonizado tome medidas específicas en su favor. El caso más emblemático es aquel en el que se asignan cargos estatales a ex empleados de las empresas que deben controlar o, en sentido contrario, exfuncionarios son contratados como *lobbyistas* por empresas para influir en las áreas en las que se desempeñaron anteriormente.

Por último, los autores señalan los casos de adaptación. En este tipo de invasión no existe un acto de interferencia por parte de los agentes privados. Sin embargo, el poder de interferencia de éstos hace que el órgano estatal adopte medidas que considera que no provocarán la interferencia efectiva. Un ejemplo de adaptación es el caso en que un juez imparte un fallo que beneficia a un determinado poder económico por temor a futuras represalias si lo hace en contrario.

### **3.3 La distribución de poderes en el manejo de la renta nacional**

Juan Bautista Alberdi, en su libro *El Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina*, escrito en 1853, sostiene que “el poder de crear, de manejar y de invertir el Tesoro Público resume todos los poderes, constituyéndose como la función más ardua de la soberanía nacional” (p. 306). Afirma que en la formación del Tesoro el país puede ser saqueado y, por otra parte, en la determinación de los gastos puede ser dilapidada la riqueza pública. Al respecto se pregunta:

¿Cómo evitar que el gobierno incurra en tales excesos al ejercer la soberanía del país delegada para crear el Tesoro y aplicarlo? ¿Cómo conseguir que los principios económicos y rentísticos de la Constitución prevalezcan en las leyes y en los actos del gobierno, encargado de hacer cumplir la constitución? (p. 306).

Para ello, se estableció la división del poder rentístico en dos complementarios e independientes. Por un lado, en línea con las concepciones de Montesquieu y Kant, el poder de crear los recursos es delegado al Legislativo, y, por el otro, el poder de administrar y emplear esos recursos en los gastos designados por la ley, al Ejecutivo. Para Alberdi es primordial escindir este poder, ya que “toda la libertad del país depende de la verdad en esa división del poder” (p. 306), y para su diseño sigue la tradición de países como el Reino Unido y los Estados Unidos de Norteamérica, en donde la creación de nuevos tributos debe surgir de la cámara de los comunes y de representantes, respectivamente. El objetivo era preservar para el pueblo, a través de sus representantes, dicha prerrogativa y de esta forma

evitar abusos por parte del Poder Ejecutivo. Dromi (1997), por su parte, resume esta visión de la siguiente manera: al Poder Legislativo le corresponde decidir cómo obtener los recursos y al Poder Ejecutivo cómo administrarlos con miras al bien común. El mismo autor, sostiene que mientras estas funciones estén bien delimitadas, “el presupuesto será una herramienta más que contribuya al control democrático de los actos de gobierno” (p. 34).

En consecuencia, la Constitución Nacional establece en su artículo 75 las atribuciones del Congreso Nacional. En lo que respecta al presupuesto nacional, lo hace en los numerales 8 y 9:

8. Fijar anualmente, conforme a 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.

9. Acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios. (Constitución de la Nación Argentina, Artículo 75)

En relación con el presupuesto general de la administración nacional, Alberdi (1854, p. 309) sostiene que la ley de presupuesto es el consentimiento que presta el país, a través de sus representantes, al programa de la administración general. El mismo debe ser formulado por el Poder Ejecutivo, como jefe de la administración y por ser quien mejor conoce las necesidades del servicio administrativo. En este se “fija la carga o sacrificio anual del bolsillo del pueblo y los objetos y destinos con que lo hace” (p. 309). En la misma línea, Terry (1918) afirma que solo al Poder Ejecutivo puede corresponder la iniciativa y preparación del presupuesto porque “es el único capaz de apreciar debidamente las necesidades a llenar y los progresos a conquistar” (p. 41). De lo dicho, surge que el presupuesto no puede estar escindido del programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas, lo que implica necesariamente un esquema de planificación (Makón, 1999, p. 6).

En ese sentido, Alberdi (1853) sostiene que la intervención del Poder Legislativo es necesaria para dar una garantía de orden y economía en los ingresos, de transparencia en el manejo del tesoro y de la correcta aplicación de estos, dado que, al ser los representantes más directos de la población, la considera como una intervención inmediata que el país toma en esas funciones decisivas. Asimismo, atribuye a la discusión parlamentaria de la ley una garantía por la publicidad que acompaña a la discusión y sanción de la ley. Terry (1918), por su parte, afirma que el Congreso es quien debe votar los recursos ya que allí se encuentran representados directamente los contribuyentes, siendo estos quienes los suministran.

Dada esa ley, explicita que el Poder Ejecutivo no puede percibir recurso, ni efectuar gasto que no estén mencionados o autorizados en ella. Esta sola consideración pone de manifiesto la importancia de la ley de presupuesto, ya que afecta tanto la libertad y la riqueza pública, como el orden general y la estabilidad del gobierno.

Limitar al gobierno el poder de gastar y dejarle a su discreción el de fijar el valor de las entradas sería exponer la riqueza pública al peso de cargas exorbitantes, y la libertad del país a los abusos que pueden ser resultado de una cantidad ilimitada de fondos, que equivalen a una cantidad ilimitada de poder, dejada sin objeto en manos del gobierno. (Alberdi, J.B., 1854, p. 310)

Por otra parte, si para conocer cuánto debe gastarse es imprescindible saber cuántos fondos se tiene para ello, es fundamental que la ley de gastos empiece por fijar el cálculo de las entradas del año. Así el Congreso, conociendo los medios de que puede disponer, se abstendrá de establecer gastos improbables por falta de recursos y los ajustará a las facultades reales y ciertas del país.

Desde otro punto de vista, Terry (1918) llega a la misma conclusión al afirmar que “votar el recurso sin saber ni resolver a qué gasto se aplica, sería perfectamente inútil” (p. 46). Agrega que “la facultad constitucional de conceder el recurso importa, pues, la de autorizar el gasto” (p. 46). Asimismo, destaca que esta facultad permite conocer al instante si el recurso otorgado fue empleado, que para ello es necesaria la publicidad del acto y que sería ineficaz sin que exista la responsabilidad de quien maneja los recursos públicos ante el poder que vota el impuesto y el gasto, es decir, la rendición de cuentas.

Alberdi (1854) afirma que el orden puede ser comprometido y atacado por intereses propios y escrúpulos hipócritas de los legisladores a la hora de sancionar la ley de gastos. En respuesta a ello, en la Constitución de la Nación Argentina se otorga el poder de veto al Poder Ejecutivo y se lo hace partícipe de la formación de las leyes y encargándole su sanción y promulgación (artículos 83, inciso 4, y artículos 66 y 69). No duda en afirmar que una supremacía legislativa podría transformarse en el desarme del Tesoro nacional y, además, dejar sin custodia ni guardián a la Constitución.

Alberdi (1854) sigue:

Encomendar el manejo de las rentas al Poder Ejecutivo, es poner las cosas en su lugar natural, es poner el gobierno en manos del gobierno, porque las rentas son el principal elemento de poder. Recaudarlas y administrarlas, es, por otra parte, natural atribución del Poder encargado de hacer cumplir la Constitución y las leyes en materia de hacienda pública.

Es tan esencial del Poder Ejecutivo la administración del Tesoro Público, que todo estatuto que le despoje de ella, en todo o parte del poder que le da la Constitución, desnaturaliza ese ramo importante del gobierno del país, y ataca la Constitución en su base más fuerte. (p. 314)

Por otra parte, en lo que respecta al rol ideal del Congreso en el proceso presupuestario, dentro de la literatura especializada en materia fiscal, existe cierto cuestionamiento acerca de la eficacia del predominio legislativo en la aprobación del presupuesto. En la misma línea planteada por Alberdi se sostiene que, si bien es un ideal político, existen necesarias facultades del Poder Ejecutivo Nacional, que tiene la visión conjunta de la situación nacional y la responsabilidad de la conducción global. Según Bolívar (2012):

El ejecutivo es el poder que tiene la visión general de las necesidades nacionales, las posibilidades de desarrollarlas de acuerdo con los recursos existentes y, por lo tanto, es quien está en mejores condiciones de establecer una política fiscal coherente, fuera de presiones regionales o sectoriales. (p. 115).

Al respecto, Terry (1918) afirma que otorgar al Congreso la atribución de encargarse del presupuesto “ofrecería serios peligros, desde que forma un cuerpo colegiado, encargado de hacer leyes y no ejecutarlas. Sería darle atribuciones ajenas a su misión política y sería subvertir nuestra forma de gobierno” (p. 50). Solo el Ejecutivo puede conocer la dimensión y la urgencia de sus necesidades, a la vez que “sus conocimientos son el fruto de una experiencia diaria aplicada a todas las ramas de la administración y de la combinación de las informaciones recogidas de todos los puntos de la nación y reunidas en un mismo centro de observación” (p. 50). Por otro lado, reconoce que el Congreso, dado que sanciona el presupuesto, es correcto que pueda modificar el proyecto enviado, en todo o en parte. No obstante, advierte que “el abuso de su ejercicio, en la práctica, puede ser fatal para la buena gestión financiera del Estado” (p. 72).

Además, las consecuencias globales del presupuesto repercuten políticamente sobre el Poder Ejecutivo, que ejerce el gobierno y afectan fuertemente sus posibilidades electorales. Al respecto, Gazmurri Mujica (2012) asevera que si bien “se ha ido instalando una suerte de nuevo consenso sobre la necesidad de fortalecer el rol de los parlamentos en el debate presupuestario —y fiscal en general—” (p. 11), no se encuentra saldada la discusión sobre el alcance, la naturaleza y los contenidos de su intervención, existiendo diferencias según las diversas realidades nacionales. Luego aporta los elementos que hacen diferir las situaciones por país:

Las cuestiones cruciales de la cultura y las tradiciones políticas, de los sistemas de partido y la naturaleza de su vinculación con la institución presidencial, del rol del Parlamento como espacio de articulación y acuerdo político o más bien de confrontación no están escritas en ninguna Constitución, pero resultan decisivas a la hora de determinar la realidad del peso relativo de ambos poderes, así como de cualquier estrategia de fortalecimiento de los Congresos (p.14).

La visión predominante en la literatura de economía política es que la intervención del Poder Legislativo en el proceso presupuestario es siempre expansiva, en tanto los legisladores tienen incentivos para focalizar beneficios a sus electores con el objetivo de ser reelectos y sostenerse en su puesto. Entonces, esta concepción sostiene que el tamaño de los presupuestos se encuentra determinado por el ciclo electoral: en años electorales, el gasto resulta expansivo, y los presupuestos inmediatamente posteriores, restrictivos. Existen abordajes alternativos sobre los determinantes del Poder Legislativo en el proceso presupuestario, tales como el de Rodríguez y Bonvecchi (2006), que sostienen que éste depende de tres variables: la cohesión de los partidos políticos, el contexto macroeconómico del país y la situación financiera del Estado.

### **3.4 Instituciones fiscales independientes**

#### **3.4.1 Evolución de las instituciones fiscales independientes**

Las instituciones fiscales independientes (IFI) son organismos públicos creados con el objetivo de fortalecer el seguimiento de la política fiscal y sus resultados. Las funciones centrales de las IFI son preparar proyecciones macroeconómicas y fiscales y monitorear y evaluar los planes fiscales y sus resultados. Asimismo, con sus publicaciones se busca enriquecer el debate público, ganando en transparencia y credibilidad. El surgimiento de las IFI es considerado como una de las mayores innovaciones en materia de gestión financiera pública luego de la crisis 2008/09 (von Trapp et al, 2015). Una de las razones para la proliferación de este tipo de instituciones es la mayor complejidad del proceso presupuestario y de los marcos fiscales<sup>1</sup> (von Trapp, 2018) así como la búsqueda de mayor transparencia, y,

---

<sup>1</sup> Si bien dentro de las IFI se consideran los organismos de control externo tradicionales, éstos cumplen funciones más amplias que las oficinas de presupuesto parlamentarias o consejos fiscales y sus primeros antecedentes se encuentran en los tribunales de cuentas de la etapa colonial.

por lo tanto, mejorar la calidad de las políticas públicas (Kopits, 2016). En ese sentido, buscan ayudar acortar asimetrías de información en el debate público sobre el presupuesto gubernamental y dotar de mejor información a los ciudadanos para evaluar el desempeño de las políticas públicas, así como también aumentar los costos reputacionales y políticos de decisiones fiscales irresponsables (Beetsma et al, 2018).

Hagemann (2011) las define como instituciones públicas independientes creadas con la misión de evaluar críticamente y, en algunos casos, proveer a los parlamentos un análisis no partidario sobre las políticas y el desempeño fiscal del gobierno. Kopits (2016), por su parte, afirman que su objetivo es proveer análisis y recomendaciones con relación a los proyectos de ley de presupuesto o de cualquier iniciativa legislativa con impacto fiscal, previo a su sanción. Se diferencian de las instituciones auditoras porque sus diagnósticos deben ser prospectivos y en base a proyecciones (Kopits, 2011 y 2016). Von Trapp (2018) sostiene que, a diferencia de los parlamentos, que tienen poderes “duros” y “blandos”, las IFI sólo tienen poderes “blandos”, dado que no toman decisiones presupuestarias y su principal aporte viene dado por su capacidad de influir en el debate público a través de sus informes. Si las IFI logran generar un mayor grado de credibilidad en el público general, pueden elevar los costos electorales para aquellos gobiernos con políticas fiscales imprudentes. Para cumplir con su mandato, las IFI deben ser necesariamente independientes de todas las ramas del gobierno, incluyendo lo que respecta a la elaboración de su plan de trabajo y el control de sus recursos humanos y financieros (Kopits, 2016).

En América Latina el primer antecedente data de 1991 con la creación de la Consultoría de Presupuesto y Fiscalización Financiera de la Cámara de Diputados del Brasil, seguida por la Consultoría del Senado Brasileño en 1995 y el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados de México en 1998. Asimismo, dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), prácticamente todos los países miembros poseen oficinas de este tipo en sus parlamentos. Desde 2008, la cantidad de IFI dentro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se han más que triplicado y se espera que siga aumentando en el futuro (von Trapp et al, 2015). El incremento en países de la Unión Europea se explica principalmente por las reformas de los marcos fiscales derivadas del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza rubricado en 2012. Por otra parte, en los países no europeos, las razones que llevaron al establecimiento de IFI fueron aumentar la transparencia y aumentar el rol del parlamento en el proceso presupuestario.

Entre las principales IFI se destaca la *Congressional Office Budget* de Estados Unidos, creada en 1974. Se trata de la primera institución de este tipo que se creó para lograr un mayor fortalecimiento del Poder Legislativo en el tratamiento del presupuesto. La CBO cumple con las características fundamentales de las IFI en tanto es una oficina independiente del Poder Ejecutivo y no partidaria que realiza análisis presupuestarios al servicio del parlamento. Fue creada por el Congreso norteamericano como consecuencia de la dominancia excesiva del Poder Ejecutivo en el proceso de elaboración del presupuesto. Como resultado, logró equilibrar exitosamente su rol en el mismo. Con el tiempo la CBO se convirtió en un árbitro poderoso e influyente de la economía y de los efectos presupuestarios de las políticas públicas (Joyce P., 2011). Ésta desarrolló una buena reputación y supo sostenerla en el tiempo, permitiéndole perdurar hasta hoy. Al respecto, Joyce (2011) destaca la objetividad de sus intervenciones como fundamental para mantener un alto grado de credibilidad y no ser vista como una nueva voz partidaria en el espectro político norteamericano. Actualmente cuenta con una dotación de alrededor de 200 agentes.

Von Trapp et al (2015) agrupa las IFI en tres tipos de organismos: consejos fiscales, oficinas de presupuesto parlamentarias y aquellas dependientes del organismo auditor nacional. Los primeros están integrados por consejeros, en algunos casos provenientes de la academia, y dependen institucionalmente del Poder Ejecutivo o son autónomos. En el segundo caso, las oficinas de presupuesto parlamentarias dependen del Poder Legislativo y se focalizan en brindar asesoramiento presupuestario a las cámaras y sus comisiones de presupuesto y realizar análisis de costeo en términos de impacto fiscal de los proyectos de ley. Por último, aquellas dependientes de los órganos de auditoría nacionales brindan asistencia a estas instituciones en materia fiscal. Por su parte, Kopits (2016) afirman que las IFIs pueden ser clasificadas según la razón por las cuales fueron creadas, entre las que se encuentran, por las condiciones políticas locales, por ejemplo, por pedido de la oposición de turno para controlar la discrecionalidad fiscal del ejecutivo (caso de Estados Unidos de Norteamérica), por miedo a una crisis o estar recuperándose de ella (es el caso del Reino Unido), o por un compromiso externo del gobierno (es el caso de Irlanda, en compromiso con los organismos que financiaron su programa de estabilización).

La racionalidad detrás de la creación de este tipo de instituciones varía según el caso, dada la heterogeneidad de orígenes descrita anteriormente. No obstante, Kopits (2016), consideran que en la mayoría de los casos se busca corregir tres deficiencias fiscales que se encuentran interrelacionadas, tanto en economías avanzadas como en emergentes. La primera es el sesgo al déficit fiscal permanente, luego el optimismo a la hora de formular los presupuestos en lo

que respecta al desenvolvimiento de las variables macroeconómicas proyectadas en su elaboración y, finalmente, en lo que respecta a la sostenibilidad fiscal, dada la falencia de los gobiernos para realizar proyecciones de mediano y largo plazo en lo que respecta a la productividad de la economía y a la evolución demográfica.

Por otra parte, sostienen que el impacto de las IFI en la mejora de las políticas públicas puede ser directo o indirecto. Los casos en que se observa un impacto directo son cuando a partir de una observación negativa realizada por la IFI, el parlamento o el ejecutivo modifica el diseño de una ley o política pública. En lo que respecta a la influencia indirecta, la misma se da a través del debate legislativo, en la discusión de políticas con *think tanks*, la reacción pública de las visiones de las IFI recabada por los medios de comunicación o mismo en la alerta previa de las áreas técnicas del parlamento o el ejecutivo ante la posible crítica de las IFI. Dada la juventud de la mayoría de este tipo de organismos, aún es difícil aseverar formalmente su eficacia (von Trapp et al, 2015 y Beetsma et al, 2018) y hasta en muchos casos sus funciones han evolucionado a lo largo del tiempo (von Trapp et al, 2015). En el mismo sentido, Kopits (2016) sostienen que determinar su efectividad es aún complejo, no obstante, es posible aproximarse (con las limitaciones del caso) a través de impactos en la transparencia de las finanzas públicas o de la percepción pública sobre su funcionamiento, relevado a través de encuestas o de la cobertura de prensa. En la mayoría de los casos han provisto elementos al proceso presupuestario asesorando o produciendo proyecciones macroeconómicas y fiscales, existiendo evidencia que permite sugerir que la presencia de estas instituciones parece eliminar el sesgo optimista en las proyecciones presupuestarias, aumentando su exactitud (Beetsma et al, 2018). Una forma de evaluar su éxito es a través de su perdurabilidad, para ello, Kopits (2016) sostienen que la IFI debe subsistir al menos dos ciclos electorales en donde exista alternancia en los partidos políticos que gobiernan. A la fecha, la principal lección que brindan las experiencias de IFI en el mundo es la necesidad de que sean independientes y neutrales, tanto en los hechos como para la percepción de terceros.

### **3.4.2 Principios para instituciones fiscales independientes**

En el presente apartado se desarrollarán los principios formulados por la OCDE publicados en *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions* (2014), con el objetivo de sistematizar los aprendizajes y buenas prácticas de las IFI. Éstos son recomendaciones que buscan ser un punto de partida para implementar este tipo iniciativas, o bien, revisar los diseños institucionales en aquellos países que ya cuenten con una institución

de este estilo. Busca reforzar los valores centrales que las IFI promueven: la independencia, el apartidismo, la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo, los principios pretenden generar el ambiente propicio para que las IFI se desarrollen satisfactoriamente y subsistan en el largo plazo.

Para que las IFI sean efectivas y perduren en el tiempo, en el momento de su creación, debe haber un compromiso y consenso generalizado de todos los sectores políticos. En su diseño, se deben considerar las particularidades nacionales y evitar copiar acríticamente esquemas extranjeros. En ese sentido, sus funciones deben derivar de las necesidades locales, el ambiente en el que se desarrollará y del marco fiscal vigente, considerando las especificidades y capacidades con las que cuenta el país.

El apartidismo y la independencia son prerequisites para que las IFI sean exitosas. Para ello es necesario que las autoridades sean designadas en base a su mérito y competencia técnica a través de mecanismos de selección públicos. Por otra parte, debe estar explicitado normativamente los plazos y la cantidad de mandatos que podrán llevar adelante las mismas. Se debe considerar que éstos sean independientes de los ciclos electorales y es deseable que su gestión los exceda. Quien lidere la organización debe dedicarse exclusivamente a ello y ser remunerado. Asimismo, deben tener autonomía para contratar su personal, el cual debe ser seleccionado basados en el mérito a través concursos públicos por oposición y antecedentes y contar con estabilidad en la posición.

En relación con las funciones de la institución, éstas deben estar definidas por el máximo nivel normativo y se deben incluir los tipos de informes y análisis que deberá realizar, quien podrá solicitarlos y, de ser necesario, establecer cronogramas de entrega. Asimismo, las IFI podrán contar con la libertad de realizar informes por su propia iniciativa y establecer su plan de trabajo en el marco de sus funciones. Por último, es deseable que se incluyan funciones específicas en relación con el proceso presupuestario, tales como realizar proyecciones, análisis del proyecto de presupuesto propuesto por el Poder Ejecutivo, monitorear el cumplimiento de reglas fiscales u objetivos oficiales, costeo de proyectos legislativos e investigaciones sobre temas específicos.

Otro de los principios establecidos por la OCDE, indica que los recursos provistos a la institución deben estar en consonancia con las funciones que desempeña, incluyendo el pago de salarios. Su presupuesto debe recibir el mismo tratamiento que otras instituciones gubernamentales similares, de forma tal de asegurar su independencia y credibilidad. En ese sentido, se menciona que los compromisos de financiamiento plurianuales pueden mejorar aún más la independencia de las IFI y brindar protección adicional contra la presión política.

Asimismo, se definen criterios para diseñar la relación con el parlamento. Éstos ejercen un rol central en la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo y se deben tener en cuenta las intervenciones de las IFI al momento de establecer el cronograma de tratamiento del proyecto de presupuesto. Entre otras cuestiones, se recomienda determinar mecanismos para promover una mejor rendición de cuentas a la legislatura, entre otros, en lo que refiere a la remisión de informes por parte de la IFI para aportar al debate parlamentario, a la presentación del informe sobre el proyecto de presupuesto por parte de las autoridades de la IFI, al tratamiento del proyecto de presupuesto por parte del parlamento y al rol de las comisiones de presupuesto del Congreso en relación a las obligaciones de las autoridades de la IFI. Por otra parte, es necesario especificar cómo se va a dar la relación entre las autoridades de las IFI y las comisiones de presupuesto del parlamento, señalando que es preferible que se relacione con las comisiones y no individualmente con cada legislador<sup>2</sup>.

Una condición necesaria para un correcto funcionamiento de las IFI es garantizar el acceso a la información necesaria para realizar sus informes de forma periódica y oportuna, incluidas las consideraciones metodológicas y supuestos subyacentes en los presupuestos y políticas fiscales propuestas por el ejecutivo. Esta información debe ser provista de forma gratuita y, en caso de no ser posible, garantizar los recursos para poder acceder a la misma. Cualquier restricción de acceso a información gubernamental debe estar especificada en la legislación, así como el resguardo debido sobre información sensible en relación con áreas como la seguridad y la defensa nacional.

Por otra parte, la OCDE sostiene que las IFI deben ser totalmente transparentes en su funcionamiento, dado que uno de los aportes que se espera de éstas es la promoción de la transparencia. Se postula que actuar completamente transparente es la mejor protección a la independencia de la IFI y ayuda a construir una mayor credibilidad con la ciudadanía. Para ello, es necesario que los reportes y análisis (con el desagregado de la información subyacente y la metodología adoptada en ellos) debe ser publicado y de acceso libre a la ciudadanía. Asimismo, es necesario formular un cronograma de publicaciones, con el objetivo de coordinarlos con el lanzamiento de los reportes realizados por el ejecutivo. Por último, los informes que realicen las IFI deben ser publicados bajo su propio nombre.

En relación con la comunicación, las IFI deben desarrollar canales efectivos para dar a conocer sus productos, en particular con los medios de comunicación. Dado que la influencia

---

<sup>2</sup> Una excepción a la regla es la Congressional Budget Office (CBO) de los Estados Unidos de Norte América, en donde los legisladores pueden tener contacto directo con la oficina (Joyce P., 2011).

que se pretende ejercer es persuasiva y no coercitiva, es fundamental la difusión de los trabajos para que el Poder Ejecutivo pueda ser exigido ante una política fiscal opaca e irresponsable.

Por último, se recomienda que las IFI desarrollen mecanismos de evaluación externa. Ésta debe ser llevada adelante por expertos locales o internacionales a través de, por ejemplo, revisiones de determinados productos, una evaluación anual de la calidad de los trabajos, un consejo consultivo permanente o una revisión de pares con otros países.

Para un mejor análisis de los principios planteados, la OCDE los agrupa en nueve temas, los cuales, a modo de resumen, se detallan a continuación:

### **Principios OCDE para Instituciones Fiscales Independientes. Cuadro resumen.**

<b>Grupo</b>	<b>Descripción</b>
Apropiamiento local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apropiación nacional y consenso político</li> <li>• Funciones determinadas por el marco fiscal local</li> </ul>
Independencia y neutralidad partidaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización apartidaria</li> <li>• Selección de directivos en base al mérito</li> <li>• Duración de cargos especificados en la legislación</li> <li>• Dedicación exclusiva y remunerada de la autoridad máxima</li> <li>• Libertad para formar el equipo de trabajo</li> <li>• Selección de personal por concurso</li> </ul>
Mandato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funciones determinadas por ley</li> <li>• Además de los informes establecidos en la legislación, análisis por iniciativa propia</li> <li>• Vínculos claros con el proceso presupuestario</li> </ul>
Recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones</li> </ul>
Relación con el Poder Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Considerar el rol de la oficina en el calendario del proceso presupuestario</li> <li>• Relación con las comisiones establecidas por ley</li> </ul>
Acceso a la información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a toda la información pertinente en materia fiscal de manera oportuna</li> <li>• Cualquier restricción debe estar definida en la legislación</li> </ul>
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia total de su trabajo y operaciones</li> <li>• Publicidad de sus informes y análisis</li> <li>• Fechas de publicación preestablecidas</li> <li>• Publicar bajo su propio nombre</li> </ul>
Comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de canales efectivos de comunicación</li> </ul>
Evaluación externa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mecanismo de evaluación externa de su trabajo</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2014).

## **4. Finanzas públicas y política fiscal**

### **4.1 La hacienda pública**

El capitalismo moderno en el que vivimos es un sistema económico mixto, en tanto conviven un sector privado, conformado por consumidores e inversores y generador de la mayor parte del producto nacional, y uno público, bastante grande e importante, conformado por el Estado. Existe una interrelación entre los sectores, en donde una parte sustancial del producto se dirige a la satisfacción de necesidades públicas y, a la vez, los impuestos y transferencias al sector privado por parte del Estado influyen significativamente en la distribución del ingreso y la política presupuestaria afecta el nivel de empleo y de precios en el mercado (Musgrave, 1959, p.3).

Musgrave define a la hacienda pública como el “conjunto de problemas que giran en torno al proceso ingreso-gasto del Estado” (1959, p.3). Estos problemas no son problemas financieros, es decir, de flujo de fondos, si no que tienen que ver con la asignación de recursos, de distribución de la renta, de su efecto en el nivel de empleo, los precios y el desarrollo. Cabe preguntarse sobre la necesidad de la existencia del sector público. Musgrave y Musgrave sostienen que el mecanismo de mercado por sí solo no puede realizar todas las funciones económicas y que la política pública es “necesaria para guiar, corregir y complementar al mercado en algunos aspectos” (1992, p.6). Al respecto, aclaran que sostener aquello no implica que “cualquier medida política que se aplique vaya a mejorar realmente el rendimiento del sistema económico” (Musgrave y Musgrave, 1992, p.6).

Musgrave y Musgrave (1992) identifican tres funciones de la política presupuestaria: de asignación, de distribución y de estabilización. La función de asignación se relaciona a la provisión de bienes sociales por parte del Estado, ya que es quien los puede proporcionar adecuadamente debido a la existencia de “fallas de mercado”. En lo que respecta a la función de distribución, refiere al ajuste de la distribución de la renta y la riqueza que asegura un estado distributivo equitativo o justo según la consideración de la sociedad. Por último, la función de estabilización es cuando se utiliza la política presupuestaria para mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa de crecimiento económico, considerando los efectos sobre el comercio internacional y la balanza de pagos. En la actualidad, el presupuesto adquiere un carácter integral, en tanto se constituye no sólo como la expresión financiera del programa de gobierno, sino como un instrumento útil para la

programación económica y social, al ser reflejo de la política presupuestaria todas las entidades que conforman el sector público.

Bolívar (2012, p. 70) define a la política fiscal como “el conjunto de medidas por las cuales el Estado procura introducir modificaciones en el cuadro general de la economía”. Por su parte, Gazmurri Mujica (2012) señala que “la política fiscal determina en alto grado los equilibrios macroeconómicos capaces de dar estabilidad al desarrollo” (p. 3).

## **4.2 El presupuesto público**

### **4.2.1 La importancia del presupuesto público**

José A. Terry (1918) define al presupuesto como el “espejo donde se reproduce fielmente la vida de toda una nación”, dado que “sus partidas nos revelan el estado de la cultura moral e intelectual del pueblo, sus adelantos y retrocesos materiales y su situación económica y financiera” (p. 34). A la vez, existe “la necesidad por parte de los Gobiernos de tener un presupuesto, como programa, como base fundamental de la contabilidad del Estado y como compromiso especial contraído” (p. 50) con los contribuyentes. Es un compromiso que asume el sector público con la comunidad acerca de cómo desarrollará su actividad. Allí se refleja la orientación y el programa de gobierno en materia de política económica.

Por su parte, Gazmurri Mujica (2012) sostiene que el presupuesto es “la herramienta fundamental de los gobiernos para realizar sus programas” (p.3). En esa línea, en su concepción moderna, el presupuesto adquiere carácter integral, en el sentido que actualmente se concibe al presupuesto sólo como una expresión más amplia y explícita de la expresión financiera del programa del gobierno. Dromi (1997), por otro lado, sostiene que “a través del presupuesto, se reflejan los objetivos, orientaciones, conductas y comportamientos del Estado al fijar las pautas de modo global e integrador” (p. 7).

Bolívar (2012) divide las funciones del presupuesto entre tradicionales y modernas. Entre las funciones tradicionales enmarca al presupuesto visto como plan financiero, como plan administrativo, como balance preventivo y como instrumento legal. Dentro de las funciones modernas, agrupa al presupuesto como instrumento de política económica y como instrumento de planeamiento.

En cuanto al primero grupo de funciones, el presupuesto visto como un plan financiero, no es más que el esquema de la actividad financiera del Estado en relación con sus ingresos y gastos, es decir, “la previsión planeada de la atención financiera de las funciones del Estado a

través de la realización de gastos.” (Bolívar, 2012. p. 67). Se busca compatibilizar recursos limitados con necesidades de erogaciones crecientes. Por otra parte, el presupuesto como plan administrativo expresa qué actos que implican gastos pueden cumplirse y debe organizarse de tal modo que prevea el cuándo, dónde y cómo se realizan las acciones estatales. Visto como un instrumento legal, el presupuesto se sanciona por ley y a partir del mismo el Congreso influye, regula, limita y controla las acciones del Poder Ejecutivo. Finalmente, el presupuesto como balance preventivo o instrumento contable hace referencia a que éste es esencialmente previsión, muestra anticipadamente la magnitud y la composición de los recursos y gastos y se constituye en un sistema de cuentas susceptibles de registro y control.

Con relación al segundo grupo de funciones, el presupuesto como instrumento de política económica nace a partir de la década de 1930 cuando cambia la concepción de la intervención del Estado en la economía y se comienza a tener en cuenta los efectos buscados del gasto, los recursos y el financiamiento en el resto de la economía. Por último, el presupuesto visto como instrumento de planeamiento permite relacionar los objetivos que se pretenden alcanzar con los medios escasos con los que cuenta el Estado para hacerlo.

Desde un enfoque complementario, Dromi (1997) considera que existen diversas perspectivas para abordar el presupuesto público, en particular, para el caso de Argentina: histórica, política, económica, administrativa, legislativa, judicial y contable.

En lo que respecta a la perspectiva histórica sostiene que las raíces del presupuesto y de la Cuenta de Inversión se remontan al derecho español y al igual que otras instituciones diseñadas bajo ese cuño, han recorrido un camino de emancipación, organización, consolidación, adecuación y transformación. En su perspectiva política, considera al presupuesto como una herramienta esencial de ésta. El presupuesto como poder político se basa en la legalidad, la publicidad, la razonabilidad de elección de alternativas, el control por parte del Poder Legislativo y la responsabilidad de los agentes y funcionarios involucrados en su elaboración, ejecución y rendición. Para el autor, en términos políticos, del texto de la Constitución Argentina se infiere que el presupuesto es un instrumento de gobierno y control, ya que permite al Ejecutivo planificar la actividad administrativo-financiera para un período determinado (un año) y al Legislativo controlar el presente y el futuro, estableciendo límites financieros de gastos, y el pasado, al cotejar lo sucedido a través de la Cuenta de Inversión. En ese sentido, sostiene que “es de prudencia política evitar la proliferación de fondos especiales de autonomía” (p. 44), como sociedades anónimas o estatales, que se encuentren apartados del presupuesto y, por lo tanto, que afecten la capacidad del control del Congreso. Se pueden incorporar dentro de este grupo a los Fondos Fiduciarios.

Desde la perspectiva económica, al igual que Bolívar (2012), Dromi afirma que el presupuesto se erige en instrumento de planificación, dado que “permite particularizar y puntualizar para cada sector del Estado las metas a alcanzar y los recursos a asignar” (p. 49) y refleja la orientación del gobierno en esta materia. En lo administrativo, refiere al procedimiento de elaboración, discusión, decisión, ejecución y revisión del presupuesto. El mismo, será abordado en las secciones siguientes.

Desde la perspectiva legislativa, aborda el rol del parlamento en el proceso y la naturaleza misma del presupuesto. Define que éste tiene naturaleza legal, siendo una ley especial, ya que su materia constituye un instrumento de gobierno y de control, puesto que es un elemento fundamental de la política fiscal y económica del gobierno nacional. Sostiene que la Constitución habilita al Congreso a ejercer el derecho de enmienda, revisión y modificación del proyecto de presupuesto, siendo susceptibles al veto presidencial, ya que, en definitiva, es una ley como todas las demás. se trata de una ley de presupuesto o de una de aprobación del mismo, si es una ley de previsión y/o autorización y cómo son los efectos jurídicos que producen.

En lo que refiere a la perspectiva judicial analiza la incumbencia de la ley de presupuesto para la ejecución de las sentencias contra la Nación, es decir, cómo prever en el presupuesto el pago de las mismas. Y, por último, en la perspectiva contable, sostiene que los registros del presupuesto permiten realizar la rendición de cuentas al Poder Legislativo a través de la Cuenta de Inversión. Sobre este aspecto retomaremos en secciones siguientes.

#### 4.2.2 Principios presupuestarios

Los principios presupuestarios son normas técnicas que permiten asegurar el cumplimiento de sus funciones. Con la concepción moderna del presupuesto, fue necesario incorporar nuevos principios que complementan aquellos presentes en el presupuesto tradicional.

<b>Principio</b>	<b>Descripción</b>
Programación	Se deben prever los ingresos a recaudar que permitirán realizar los gastos para contar con los medios para efectivizar acciones. Estas acciones deberán estar en línea con los objetivos de política trazados al inicio. La programación se vincula estrechamente con el planeamiento.
Universalidad	El presupuesto debe contener los gastos y recursos públicos considerados en forma separada y por su totalidad, sin compensaciones. Se lo conoce también como principio de integridad y se relaciona con el criterio de no afectación. Los recursos deben ser de libre disponibilidad, por lo que no deberían tener un destino prefijado, ya que aporta rigidez al presupuesto.

Exclusividad	El contenido del articulado del presupuesto debe tener estricto vínculo con éste. Se debe evitar incorporar normas sobre otra materia.
Unidad	Se refiere a la unidad del documento presupuestario. Todas las entradas y salidas deben estar contenidas en éste para contar con un panorama completo de las operaciones financieras.
Factibilidad	Los objetivos establecidos en el presupuesto deben ser factibles de alcanzar, ser prioritarios y complementarios entre sí.
Exactitud	Se conoce también como principio de veracidad. Con el objetivo de no sobreestimar o subestimar recursos o gastos en el presupuesto, éstos deben responder a cifras ciertas.
Claridad	Es un principio de forma. Debe ser lo suficientemente claro como para que lo entiendan quienes deciden su aprobación, quienes lo ejecutan y la ciudadanía en general. Se deben evitar el uso de tecnicismos en exceso.
Especificación	En materia de ingresos, se deben especificar las fuentes que los originan y, en respecto a los gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse o pagarse.
Periodicidad	Se busca armonizar dos posturas extremas respecto a la mejor periodicidad para el presupuesto. Por un lado, están quienes afirman que debe ser plurianual, lo que lleva a perder el detalle de la presupuestación, y, por el otro, quienes sostienen que debe ser subanual, lo que impide la realización de las acciones planteadas en el mismo. La solución adoptada en la mayoría de los países es que sea anual.
Continuidad	Todos y cada uno de los elementos del presupuesto anual, deben apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las expectativas de ejercicios futuros, es decir, debe reflejar la continuidad de las acciones estatales.
Flexibilidad	Se busca que el presupuesto no tenga rigideces que impidan su correcto funcionamiento y lo haga perder eficacia en la administración de gobierno. Es necesario dotar del poder suficiente a los niveles administrativos participantes para modificar los medios en función de las prioridades estatales. La flexibilidad tiende al cumplimiento de los objetivos del Estado, para lo cual deben permitirse las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para ello.
Equilibrio	Refiere al equilibrio entre recursos y gastos. Si bien bajo determinadas circunstancias es deseable incurrir en déficit presupuestario, no es sostenible estar en esa situación en forma recurrente.
Anticipación	El presupuesto debe formularse y aprobarse antes del inicio del ejercicio.
Transparencia	Se debe ofrecer información oportuna, confiable y sistemática que permita ser objeto de control y auditoría por parte del ciudadano.

Fuente: elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto (2011).

### 4.3 Etapas del proceso presupuestario

El proceso presupuestario consta de cuatro etapas: de formulación, de aprobación, de ejecución y de evaluación. Al ser un instrumento que se renueva de forma anual, estas se repiten cíclicamente. El presente apartado seguirá principalmente los lineamientos planteados en el manual elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto de la República Argentina

llamado “El Sistema Presupuestario de la Administración Nacional de la República Argentina” elaborado en 2011.

#### **4.3.1 Formulación Presupuestaria**

La etapa de formulación presupuestaria se constituye como un proceso de programación en función de las políticas y objetivos contemplados en los programas del gobierno. Consta de varias actividades, que a continuación se detallan:

- Examen de las políticas y objetivos de mediano plazo y su incidencia en el corto plazo, a fin de fijar políticas presupuestarias concretas.
- Definición y cuantificación del financiamiento del presupuesto, con el propósito de conocer la disponibilidad de recursos financieros.
- Definición y cuantificación de la producción y provisión de bienes y/o prestación de servicios públicos que contribuyen al logro de la política y objetivos definidos.
- Definición de los centros de gestión, en donde se combinan los insumos en función de los productos, para luego definir la red de acciones presupuestarias y su correspondiente estructura programática.
- Análisis de la técnica de producción existente en cada organismo con la finalidad de adoptar la variante técnica óptima.
- Asignación de los insumos reales a cada una de las categorías programáticas definidas anteriormente.
- Valoración de los insumos reales antes mencionados y bienes a proveer, para determinar los recursos financieros y así establecer los créditos presupuestarios para las diferentes categorías programáticas.
- Determinación de los subsidios y préstamos que se otorgarán a las jurisdicciones o entidades de los sectores público y privado. (Oficina Nacional de Presupuesto, 2011, p. 4, Capítulo 1)

La política presupuestaria se establece a partir de las definiciones realizadas sobre las prioridades, normas y procedimientos a los cuales deben ajustarse las entidades y jurisdicciones que integran el Sector Público Nacional, con el objetivo de elaborar los anteproyectos de presupuesto que serán presentados ante la Secretaría de Hacienda. En concreto, la política presupuestaria comprende “las normas, orientaciones, determinación de la composición y niveles de gasto e ingresos, así como la definición de programas y proyectos

prioritarios a los cuales deben ajustarse los organismos para elaborar sus anteproyectos” (Oficina Nacional de Presupuesto, 2011, p. 5, Capítulo 1).

En cuanto a la secuencia de formulación de la política presupuestaria, existen dos posiciones. En éstas subyace el predominio que se le desee otorgar a los funcionarios políticos o técnicos en el proceso presupuestario.

La primera postula que es necesario que antes del inicio de la formulación del proyecto de presupuesto, las autoridades políticas, apoyadas en sus equipos técnicos, establezcan con precisión las prioridades, objetivos y los recursos financieros que se asignen a las jurisdicciones y entidades, a fin de que sus responsables elaboren sus anteproyectos. Entre las ventajas de esta postura, generalmente se argumenta que este método otorga coherencia integral a la política presupuestaria. No obstante, al no considerar la capacidad operativa de las instituciones para instrumentar las prioridades ni el conocimiento que poseen los ejecutores de la problemática concreta en sus áreas, se corre el riesgo de que lo dispuesto quede alejado de las posibilidades reales de los organismos.

Por otro lado, la segunda postura sostiene que es necesario que los responsables ejecutores de los programas y proyectos planteen libremente sus requerimientos, en el marco de pautas generales que posibilitan calcular los niveles de gasto. Luego, las autoridades que centralizan la información ajustan las propuestas en base a los ingresos disponibles. Este segundo método tiene la desventaja de que habitualmente los organismos solicitan recursos por encima de las posibilidades reales de financiamiento, por lo que posteriormente es necesario hacer ajustes sustanciales que, “al no estar enmarcados por los términos de dirección de la política presupuestaria, carecen de coherencia suficiente” (Oficina Nacional de Presupuesto, 2011, p. 6, Capítulo 1).

En consecuencia, lo adecuado sería adoptar una posición intermedia “en la que la definición de las orientaciones y prioridades por parte de los niveles centrales de conducción requiere una previa participación de las unidades ejecutoras suministrando informaciones que habrán de permitir enriquecer y ajustar las decisiones” (Oficina Nacional de Presupuesto, 2011, p. 6, Capítulo 1).

Terry (1918), desde una perspectiva política, sostiene que el ministro de Hacienda inicia la preparación del presupuesto por medio de un acuerdo. Éste centraliza los presupuestos de las distintas áreas para formar el presupuesto general. Luego realiza el cálculo de recursos y, finalmente, redacta el mensaje de remisión en donde se fundamenta el proyecto. El acuerdo se da una vez finalizado el documento, entre el presidente y sus ministros. Según el mismo autor,

el principio que debe regir la elaboración del presupuesto es el equilibrio, esto significa que los recursos sean suficientes para afrontar los gastos que se proponen.

#### **4.3.2 Tratamiento legislativo y aprobación**

Una vez elaborado el proyecto de Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo lo remite al Congreso Nacional antes del 15 de septiembre<sup>3</sup> del año fiscal anterior, para su discusión y aprobación. El parlamento cuenta con amplias facultades para modificarlo en las diversas etapas de su intervención, ya sea en las comisiones de presupuesto y hacienda de ambas Cámaras, como al momento del debate en el recinto (Braun et al, 2006). Respecto a ello, la LAF establece que, para incrementar el presupuesto de gastos, los legisladores deben especificar los recursos que se destinarán para su financiamiento<sup>4</sup>. Por otro lado, cuenta con aproximadamente dos meses para dar tratamiento al proyecto (del 15 de septiembre al 10 de diciembre), aunque normalmente se extiende el debate durante el período de sesiones extraordinarias.

Como todo proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso, el proyecto de presupuesto es acompañado con un Mensaje de Remisión. En este caso, el mensaje cobra particular relevancia porque, en general, se utiliza para presentar los objetivos de política económica del gobierno y se exponen las estimaciones plurianuales de las principales variables macroeconómicas. De esta forma, los legisladores (y la ciudadanía en general) conocen los supuestos sobre los que el Poder Ejecutivo proyectó los gastos y recursos del presupuesto propuesto.

De acuerdo con la Constitución Nacional, inicialmente es tratado en la Cámara de Diputados, para luego pasar a la de Senadores. No obstante, dado el poco tiempo con el que dispone para su tratamiento, informalmente se da un trabajo conjunto entre las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras, antes del dictamen de comisión en diputados, atenuando el

---

<sup>3</sup> El artículo 26 de la LAF establece: “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 , acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, de los documentos que señala el artículo 24, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos.”

<sup>4</sup> El artículo 28 de la LAF determina que: “Todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deber contar con el financiamiento respectivo”.

trabajo de la comisión de senadores (Braun et al, 2006). Rodriguez y Bonvecchi (2006) catalogan este proceso como “conferencia informal” y lo atribuyen a una necesidad de minimizar las posibilidades de desacuerdo entre las cámaras para evitar la devolución con modificaciones a la de origen para su aprobación, atendiendo al poco tiempo que se dispone para su tratamiento antes del comienzo del ejercicio fiscal.

En esta instancia, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados tiene la posibilidad de hacer consultas al Poder Ejecutivo, a través de citas a funcionarios para que expongan sus políticas y contesten preguntas o en forma escrita a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Asimismo, informalmente asisten a la Comisión actores del sector privado, diputados de otras comisiones, miembros del Senado y gobernadores provinciales, con el objetivo de “a) lograr la inclusión de gastos no contemplados en las instancias anteriores del proceso presupuestario; b) ampliar los montos de las partidas asignadas a algunos rubros o programas, y/o c) defender la inclusión o continuidad de ciertos programas” (Braun et al, 2006, p. 101).

Una vez firmado el dictamen en comisión<sup>5</sup>, la Comisión de Labor Parlamentaria decide cuándo se le dará tratamiento en la sesión plenaria. Durante el debate en el recinto, cada legislador tiene la posibilidad de expresar su opinión acerca del proyecto. Se acostumbra que el presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, u otro legislador de la mayoría, sea el primer orador, para luego seguir con el resto (Braun et al, 2006).

El proyecto puede ser aprobado o rechazado en general. En caso de ser rechazado, no puede ser tratado en las sesiones de ese año. Si es aprobado en general, luego se da tratamiento en particular, artículo por artículo y en caso de que exista acuerdo general, se aprueban por simple mayoría. Como se mencionó anteriormente, mientras el presupuesto se encuentre dentro del proceso de aprobación, es decir desde su entrada hasta la sanción definitiva de la ley, en distintas instancias los legisladores proponen modificaciones al mismo, ya sea quitando algún artículo, cambiando la redacción o agregando nuevos. Dichas modificaciones se relacionan fundamentalmente con destinar una mayor cantidad de recursos a programas o proyectos que desde donde se proponen resultan prioritarios.

Una vez aprobado en la Cámara de Diputados, se remite a la de Senadores para su tratamiento y aprobación. En general, en la Cámara de Senadores suele darse un tratamiento formal con mayor celeridad, dado el trabajo conjunto que realizan las comisiones de presupuesto y hacienda de ambas cámaras desde el comienzo del proceso, dando poco margen para

---

<sup>5</sup> Existe la posibilidad que sea firmado un dictamen alternativo, por la minoría.

modificaciones que impliquen que el proyecto vuelva a Diputados para ser tratado nuevamente.

El proyecto aprueba el nivel total de gastos y a nivel de finalidad de gastos corrientes y de capital del año siguiente. Al tratarse de un instrumento normativo y administrativo, entre otras funciones, el no aprobarlo supone una traba a la gestión del Ejecutivo para la realización de sus funciones. En caso de no aprobarse, la Ley N° 24.156 de Administración Financiera prevé la prórroga del presupuesto vigente al cierre del ejercicio del año anterior<sup>6</sup>.

Una vez sancionada la ley, el Poder Ejecutivo cuenta con diez días hábiles para promulgarla o en caso de no estar de acuerdo en las modificaciones aplicadas durante el tratamiento del proyecto, tiene la posibilidad de ejercer el poder de veto sobre estas, total o parcialmente. Si el Poder Ejecutivo desecha todo o en parte un proyecto, vuelve con sus objeciones a la Cámara de origen. Allí se lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Como cualquier otro proyecto de ley, el presupuesto entra en vigencia una vez publicado en el Boletín Oficial. La Constitución solo establece la obligación de promulgarlo dentro de los diez días, pero nada dice sobre su publicación. Por ello, el Poder Ejecutivo suele retrasar la entrada en vigencia de ciertas leyes, incluido el Presupuesto (Braun et al, 2006). Luego, una vez sancionada y

---

<sup>6</sup> Desde la sanción de la LAF, el presupuesto se ha prorrogado en sólo tres ocasiones, en 2001/2002, 2010/2011 y 2019/2020. Al respecto, el artículo 27 de la LAF establece: “Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regir el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deber introducir el Poder Ejecutivo Nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados: 1.- En los presupuestos de recursos: a) Eliminar los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente; b) Suprimir los ingresos provenientes de operaciones de crédito, público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizadas; c) Excluirá los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que se está ejecutando hubiera previsto su utilización; d) Estimaré cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio; e) Incluirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.

2. En los presupuestos de gastos: a) Eliminaré los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos; b) Incluir los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales; c) Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios; d) Adaptará los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores.”

promulgada la Ley de Presupuesto, el Poder Ejecutivo deberá distribuir el presupuesto de gastos aprobado, según lo establece el artículo 30 de la Ley N° 24.156. Esta acción se realiza a través de una Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros y a partir de ella se establecen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

### **4.3.3 Coordinación de la ejecución presupuestaria**

En relación con el proceso de ejecución presupuestaria, en línea con las funciones del presupuesto presentadas anteriormente, Gazmurri Mujica (2012) resalta que “es considerado crecientemente un instrumento de gestión pública: no sólo importa el nivel del gasto sino la eficacia y la eficiencia de las políticas y los programas en los que se descompone” (p. 3). En lo concreto, la ejecución presupuestaria es el proceso en el que la administración pública lleva a cabo las acciones y procesos necesarios para utilizar los recursos reales y financieros que posibilitan realizar los bienes o servicios públicos en la cantidad y calidad adecuada y de manera oportuna, empleando la tecnología correspondiente, con criterios de eficiencia y eficacia en todo proceso productivo (Oficina Nacional de Presupuesto, 2011, p.32, Capítulo 3). Quienes ejecutan el gasto, entendiendo como tal a los procesos de utilización de recursos reales y financieros para la producción de bienes y servicios, son las unidades ejecutoras de los programas presupuestarios de las distintas jurisdicciones. Por su parte, la Secretaría de Hacienda coordina la ejecución del gasto en tanto órgano responsable de la coordinación de los sistemas de tesorería, presupuesto y contabilidad, según el artículo 6° del decreto 1.344/2007, reglamentario de la LAF. Sus roles se concentran en el tratamiento de la programación de la ejecución física y financiera y fijación de las respectivas cuotas de gastos y el análisis y aprobación de las modificaciones presupuestarias.

#### **4.3.3.1 Programación de la ejecución**

Para una correcta coordinación temporal entre la percepción de los recursos públicos y su aplicación al cumplimiento de los objetivos, es necesario que exista una instancia de programación de la ejecución. Ésta se define como:

Un proceso dinámico y permanente durante el ejercicio presupuestario, que consiste en la adopción de todas aquellas medidas que permitan garantizar una fluida ejecución del presupuesto, a través de una más eficiente combinación de recursos, en lugar y

tiempo precisos, para lograr las metas y objetivos previstos (Oficina Nacional de Presupuesto, 2011, p.34, Capítulo 3).

Luego, los Organismos deben elaborar un programa anual de utilización del crédito presupuestario, desagregado de forma trimestral, permitiendo graduar la ejecución del gasto. Esta programación es la base para determinar las cuotas para ejecutar los créditos en las instancias de compromiso, devengado y pago. Es decir, se establecen límites de ejecución por mes y trimestre con el objetivo de compatibilizar la ejecución del gasto con la proyección de recursos que se prevé recaudar. A su vez, dentro de cada período puede existir la necesidad de realizar modificaciones, por lo que está prevista la realización de reprogramaciones de cuota. Anualmente, en la decisión administrativa distributiva de créditos se exponen las condiciones para la realización de reprogramaciones de cuotas.

En suma, la programación de la ejecución permite ordenar la ejecución del presupuesto, actuar como vínculo entre el presupuesto y el Tesoro nacional y minimizar las reprogramaciones presupuestarias. Se habla de minimizar dado que, si bien a la hora de presupuestar se hace sobre bases sólidas y respaldadas técnicamente, éstas no dejan de ser estimaciones de cómo se va a desarrollar la economía en el ejercicio siguiente en un contexto generalmente incierto.

#### **4.3.3.2 Modificaciones presupuestarias**

Para que el presupuesto alcance un nivel de desarrollo técnico que le permita cumplir con las funciones que le son propias se deben aplicar determinados principios durante todo el proceso, desde su formulación, pasando por su ejecución hasta la rendición de cuentas. Su aplicación lleva a que el presupuesto no presente rigideces en cuanto a su capacidad efectiva de ser el instrumento de administración de gobierno y de programación económica y social. Para poder hacer frente a acontecimientos inciertos y, por lo tanto, no comprendidos a la hora de la elaboración del presupuesto, debe regir el principio de flexibilidad. Dicho principio se expresa a través de las modificaciones presupuestarias. La LAF estableció en la redacción original de su artículo 37 las facultades para la modificación del presupuesto anual y reservó para el Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.

En palabras de Bolívar (2012):

Las modificaciones presupuestarias son variaciones que experimentan los créditos presupuestarios originalmente aprobados a nivel de las diferentes categorías programáticas, de acuerdo con las normas legales vigentes. Se originan por varios motivos, entre los cuales pueden mencionarse sobreestimaciones o subestimaciones de dichos créditos, incorporación, reducción o eliminación de categorías programáticas, así como por cambios no previstos en la proyección inicial. (p. 117).

La principal razón por la cual se realizan modificaciones presupuestarias es a los fines de adecuar el presupuesto a situaciones no previstas durante su ejecución que generan desvíos respecto a los objetivos iniciales del gobierno. En lo que respecta a su reglamentación, además de lo expuesto anteriormente en relación con la LAF, también se encuentran reguladas por la ley de presupuesto de cada año y la decisión administrativa de distribución de sus créditos.

Según la naturaleza de la modificación, hay facultades otorgadas al Congreso Nacional y otras específicamente delegadas por este al Poder Ejecutivo. Estas últimas se detallan en la Decisión Administrativa que distribuye los créditos presupuestarios al inicio del ejercicio y se establecen requerimientos de un nivel de autorización y aprobación específica según nivel jerárquico. La delegación se establece de la siguiente manera:

- Modificaciones que requieren el dictado de un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional o bien de una Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros.
- Modificaciones delegadas en el Órgano Coordinador de la Administración Financiera, es decir al Secretario de Hacienda y Subsecretario de Presupuesto.
- Modificaciones delegadas en los Órganos Periféricos, y en función de la naturaleza del ajuste son aprobadas por el ministro respectivo, secretario, titular de Organismo Descentralizado o bien por el responsable de una Unidad Ejecutora de Programa. (Oficina Nacional de Presupuesto, 2011, p.38)

Dichas modificaciones deben ser justificadas debidamente por el organismo proponente en función de las causas de esta y expresar cómo afecta los objetivos y acciones previstas al inicio del ejercicio, si los recursos se destinarán a nuevas acciones, la base de cálculo empleada y si afecta la programación de ejecución física, entre otras cuestiones. En caso de no estar debidamente justificadas, puede llevar a aumentar los grados de discrecionalidad en la toma de decisiones y, por lo tanto, una menor credibilidad y transparencia en las acciones del Estado.

Existe también la posibilidad de modificar el presupuesto a través de Decretos de Necesidad y Urgencia sancionados por el Poder Ejecutivo. En la práctica, deja sin efecto el artículo 37 de

la LAF, vulnerando el principio de reserva legal. En secciones posteriores se analizará con mayor detalle esta cuestión. El primer decreto modificatorio del presupuesto se sancionó en 1999, seis años después de entrada en vigor la LAF. A partir de allí, su uso se ha hecho costumbre por parte del Poder Ejecutivo. En aquel entonces Makón (1999) alertaba sobre los efectos del abuso de dicho instrumento y señalaba que “de permanecer esta disposición, la construcción de la cultura presupuestaria y el rol alcanzado por el Congreso Nacional en el proceso presupuestario habrán sufrido un retroceso muy importante” (p. 7).

#### **4.3.4 Evaluación presupuestaria**

El proceso de evaluación del presupuesto nacional se basa en la medición de los gastos ejecutados, de la provisión de bienes y servicios y la comparación de lo ejecutado con lo programado, tanto en lo que respecta a la información financiera como a la física.

Presupuestariamente, la información física se refiere a la ejecución de indicadores de producto y de resultados y el avance físico de proyectos de inversión pública.

Para completar el proceso de evaluación, una vez realizada la comparación, es necesario analizar las causas de los desvíos entre la ejecución y lo programado. Este paso es fundamental para tomar medidas correctivas en los casos que sea necesario. Asimismo, se requiere que quien tenga la responsabilidad de evaluar la ejecución tenga la capacidad analítica y el conocimiento suficiente en relación con el área que le toca evaluar. Para realizar una correcta evaluación de los desvíos hay que tener en cuenta diversos elementos básicos que deben tener un mínimo estándar para que el análisis sea productivo. Entre otras condiciones, la programación debe haberse realizado en un marco realista, debe existir consistencia entre la programación física y la financiera, deben conocerse los criterios utilizados para la programación y considerar si hubo cambios técnicos o de política en la ejecución de la política.

### **5. Metodología**

#### **5.1 Tipo de estudio**

La presente tesis se sustenta en una investigación exploratoria sobre el rol del Congreso en el proceso presupuestario. Se busca contrastar el rol asignado por la normativa regulatoria con lo

que efectivamente sucede en la realidad. En primer lugar, determinar el rol ideal que debe ejercer el Congreso durante la ejecución del presupuesto para luego establecer el grado de participación real del Congreso Nacional en proceso presupuestario nacional.

Complementariamente a ello, se revisa el rol de la Oficina de Presupuesto del Congreso, desde el punto de vista de sus funciones y acciones concretas de apoyo en materia fiscal al Congreso Nacional.

## **5.2 Fuentes y herramientas de recolección**

Se describirán las atribuciones que le asignan la Constitución Nacional y las leyes 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.629 de Reforma del Estado y 25.152 de Solvencia Fiscal. De esta manera, se busca determinar el rol “ideal” que debe ejercer el Congreso durante la ejecución del presupuesto.

Para determinar el grado de participación del Congreso, se sustentará en el relevamiento y análisis de información cuantitativa que será analizada a través de un diseño comparativo, focalizando en las variables de modificaciones del proyecto de presupuesto presentado por el PEN y durante la ejecución de este. En primer lugar, se contrastará el proyecto enviado por el PEN con el aprobado por el Poder Legislativo. Seguidamente, se revisarán aquellas decisiones del Congreso Nacional que hayan modificado el presupuesto nacional y las medidas adoptadas por el PEN para la modificación del presupuesto dispuestas en el marco del artículo 37 de la LAF y a través de los DNU, con el objetivo de cuantificar en qué medida interviene el Poder Legislativo en la etapa de ejecución del gasto público. Se acotará al análisis del período 2006-2020, tomando como quiebre la modificación del artículo 37 de la LAF.

En lo que respecta al rol de la OPC, se describirá su aporte en base a la normativa relacionada a su creación y funcionamiento, así como sus informes e intervenciones en el Congreso.

Asimismo, se realizará un análisis comparativo con las recomendaciones de la OCDE en relación con los principios que deben cumplir las IFI en su diseño y funcionamiento.

Se utilizarán como herramientas fundamentales las leyes regulatorias del proceso presupuestario, los proyectos de presupuesto presentados y las Cuentas de Inversión del período abarcado. En dichos documentos se exponen los procesos del sistema presupuestario, la propuesta presupuestaria del PEN, la ejecución del presupuesto y se contrasta con el presupuesto aprobado por el Congreso. Asimismo, se relevará el Boletín Oficial y Boletín Fiscal para recopilar la información acerca de las DA y DNU que hayan modificado el

presupuesto en el período bajo análisis, así como las normas emanadas del Congreso que hayan dispuesto su modificación.

## **6. ¿Cuál es el rol del Congreso Nacional en el proceso presupuestario? De lo formal a lo real.**

### **6.1 Introducción**

En el presente capítulo se describirán las distintas funciones formales otorgadas al Congreso a través del plexo normativo nacional en materia de aprobación y control y evaluación de la ejecución del presupuesto y se analizará su grado de cumplimiento. Para ello, se describirán las funciones atribuidas al Congreso en la Constitución Nacional y aquellas otorgadas en la LAF, siendo la norma que establece las disposiciones generales del Sistema de Administración Financiera del Sector Público Nacional y detalla los roles de los poderes Ejecutivo y Legislativo dentro del mismo. Adicionalmente, se abordarán otras leyes relevantes que regulan el proceso presupuestario, tales como la ley 24.629 de Ejecución Presupuestaria y Reforma del Estado y la ley 25.152 de Administración de los Recursos Públicos o de Solvencia Fiscal. Luego, se analizará cualitativa y/o cuantitativamente el cumplimiento de dichas normas a los fines de determinar el rol real del Congreso en el proceso presupuestario.

### **6.2 Aprobación del presupuesto. Entre el apuro y la falta de apoyo técnico.**

La Constitución Nacional (CN) atribuye al Congreso Nacional la función de aprobar el presupuesto. El Poder Ejecutivo tiene a su cargo la iniciativa presupuestaria, ya que debe planificar los recursos y gastos para cada ejercicio fiscal, formular y presentar el proyecto de presupuesto al Congreso para su tratamiento. Luego, este fija “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” (Constitución Nacional, artículo 75 Abuelafia et al (2006) señalan:

Esta división de responsabilidades tiene su origen en fundamentos republicanos, de controles y contrapesos para una equilibrada división del poder. Estos controles son esenciales en una ley con tanta importancia como es la Ley de Presupuesto, en la cual se decide la distribución de los recursos del Estado Nacional, es decir, se plasman los

lineamientos de política y las prioridades del gobierno, así como su financiamiento (p. 263).

Al respecto, Santiso (2006) señala cinco variables institucionales que demarcan la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en esta etapa:

(i) el poder que tiene el Parlamento de modificar el presupuesto; (ii) el poder de veto del Presidente de la Nación (tanto del presupuesto en su conjunto como de aspectos específicos); (iii) el poder que tiene el Parlamento de rechazar las modificaciones del ejecutivo; (iv) la localización del “punto de reversión”; (v) los procesos y las estructuras parlamentarias, que incluyen las reglas internas y las capacidades legislativas y, especialmente, el *timing* y la secuencia del proceso presupuestario (p. 45).

A partir de la sanción de la LAF en 1992, puede efectuar modificaciones dentro del total de gastos y en caso de disponer incrementos, debe establecer específicamente las fuentes de financiamiento. Por otra parte, como se detallará posteriormente, el presidente tiene poder de veto sobre lo modificado por el Congreso en la instancia de aprobación, aunque éste puede insistir en ellas. Con relación al “punto de reversión”, en caso de no aprobarse el presupuesto enviado, rige la prórroga (ver capítulo 3 de la presente investigación), lo que neutraliza la capacidad de obstrucción del Poder Legislativo. Respecto a las capacidades legislativas, existe un consenso en la literatura especializada acerca de que el parlamento argentino no cuenta con el *expertise* necesario para abordar la discusión sobre el presupuesto con una sólida base técnica (ver Uña (2006), Abuelafia et al (2006) y Makón (1999)).

El ejecutivo cuenta con 75 días corridos para tratar el proyecto antes del fin de las sesiones ordinarias, por lo que en general se debe llamar a sesiones extraordinarias para sancionarlo. Entre 2006-2020 se observa un comportamiento irregular en relación con el período del calendario y a la cantidad de días que el Congreso utiliza para tratar los proyectos de presupuesto, con un promedio de 65 días transcurridos desde el envío del proyecto y su aprobación.

*Fecha de sanción de leyes de presupuesto. Período 2006-2020.*

<b>Ejercicio Presupuestado</b>	<b>Ley</b>	<b>Fecha Sanción Diputados</b>	<b>Fecha Sanción Senado</b>	<b>Días desde el envío del proyecto</b>
2007	N° 26.198	23/11/2006	13/12/2006	90

2008	N° 26.337	22/11/2007	5/12/2007	82
2009	N° 26.422	15/10/2008	5/11/2008	52
2010	N° 26.546	14/10/2009	11/11/2009	58
2011	Decreto Nro.2053/2010, Decreto Nro.2054/2010	(*)	(*)	-
2012	N° 26.728	14/12/2011	21/12/2011	98
2013	N° 26.784	10/10/2012	1/11/2012	48
2014	N° 26.895	21/9/2013	9/10/2013	25
2015	N° 27.008	8/10/2014	30/10/2014	46
2016	N° 27.198	7/10/2015	28/10/2015	44
2017	N° 27.341	2/11/2016	30/11/2016	77
2018	N° 27.431	21/12/2017	27/12/2017	104
2019	N° 27.467	24/10/2018	15/11/2018	62
2020	Prórroga (DA N°1/2020)	(*)	(*)	-
2021	N° 27.591	28/10/2020 (**)	12/11/2020	59

Fuente: elaboración propia en base a Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

(\*) Para los ejercicios 2011 y 2020 no fueron aprobados los presupuestos, por lo que rigió la prórroga del presupuesto del año anterior, según lo establecido en el artículo 27 de la LAF.

(\*\*) Por un error administrativo debió volver a la Cámara Baja luego de ser aprobada por el Senado. Obtuvo sanción definitiva el 17/11/2020.

Gerardo Uña (2006) observa que el Congreso falla en dos aspectos en esta instancia, en la “aprobación financiera del presupuesto y la escasa relevancia de las modificaciones realizadas al Proyecto de Ley presentado por el PEN”. En el primer punto, señala que el presupuesto es tomado como un instrumento meramente financiero, sin considerar sus otras dimensiones. En el segundo punto, sostiene que dado el nivel agregado en que es aprobado el presupuesto, el Congreso realiza modificaciones marginales de escasa incidencia en el total. Asimismo, se

incorporan artículos otorgando facultades para establecer asignaciones en materias específicas al Poder Ejecutivo que luego son instrumentadas por el Jefe de Gabinete de Ministros.

*Modificaciones al proyecto de ley de presupuesto realizadas por el Congreso. Período 2006-2020. En millones de pesos y porcentaje.*

Ejercicio Presupuestario	Presupuesto de gastos Proyecto de Ley enviado al Congreso	Presupuesto de gastos Ley Aprobada	Variación proyecto vs. Ley aprobada	
			en millones de \$	en % de variación
2006	93.702	93.722	20	0,0
2007	121.303	113.221	-8.082	-6,7
2008	161.486	161.486	0	0,0
2009	233.818	233.840	22	0,0
2010	273.129	275.779	2.650	1,0
2011	372.912	(*)	-	-
2012	505.130	505.130	0	0
2013	628.629	628.713	84	0,0
2014	859.543	859.582	39	0,0
2015	1.251.630	1.251.675	45	0,0
2016	1.569.412	1.570.128	716	0,0
2017	2.363.620	2.363.659	39	0,0
2018	2.904.414	2.878.796	-25.618	-0,9
2019	4.172.312	4.172.312	0	0,0
2020	6.247.756	(*)	-	-

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

(\*) Para los ejercicios 2011 y 2020 no fueron aprobados los presupuestos, por lo que rigió la prórroga del presupuesto del año anterior, según lo establecido en la LAF.

El mismo autor afirma que la calidad de la formulación del presupuesto por parte del ejecutivo es baja y los proyectos de presupuesto tienen cierto grado de imprecisión y poca

confiabilidad, lo que limita la capacidad del Congreso para intervenir de manera adecuada en la etapa de aprobación. En ese sentido, cumplen un rol fundamental las proyecciones de variables macroeconómicas que realiza el Ejecutivo para sustentar la dinámica de ingresos y gastos prevista en el presupuesto. Abuelafia et al (2006) atribuyen una importancia preponderante a este punto respecto al papel que pueda ejercer el Congreso en esta etapa, ya que “la sobreestimación y subestimación de las principales variables macroeconómicas generan diferencias sustanciales en los recursos disponibles durante el ejercicio fiscal, restándole relevancia al Presupuesto Nacional como instrumento de planificación y gestión” (p. 267). Sostienen que el Poder Ejecutivo utiliza estratégicamente las proyecciones para aumentar los grados de discrecionalidad en el uso de los fondos y afectar las expectativas de los agentes económicos. En el mismo sentido se ha expresado Uña (2006, p.163). Como se mencionó en la sección 2.4, la problemática respecto a la falta de precisión de las proyecciones macroeconómicas a la hora de formular los presupuestos es de carácter global y no responde solo al caso argentino.

*Comparación de proyecciones de crecimiento del PIB entre el Poder Ejecutivo y Agentes privados 2007-2020. En porcentaje y puntos porcentuales.*

<b>Ejercicio</b>	<b>I - Proyección Presupuesto</b>	<b>II - Proyecciones privadas</b>	<b>III - Variación real (V.R)</b>	<b>diferencia absoluta V.R. vs. Presupuesto (III-I)</b>	<b>diferencia absoluta – V.R. vs. Proyecciones privadas (III- II)</b>	<b>Menor desvío</b>
2007	4	6,0	9,0	5,0	3,0	Privados
2008	4	6,3	4,1	0,1	2,2	Presupuesto
2009	4	5,5	-5,9	9,9	11,4	Presupuesto
2010	2,5	2,4	10,1	7,6	7,7	Ambos
2011	4,3	4,5	6,0	1,7	1,5	Privados
2012	5,1	4,9	-1,0	6,1	5,9	Privados
2013	4,4	3,5	2,4	2,0	1,1	Privados
2014	6,2	s/d	-2,5	8,7	s/d	s/d
2015	2,8	s/d	2,7	0,1	s/d	s/d
2016	3	s/d	-2,1	5,1	s/d	s/d
2017	3,5	3,2	2,8	0,7	0,4	Privados
2018	3,5	3,0	-2,6	6,1	5,6	Privados
2019	-0,5	-0,5	-2,0	1,5	1,5	Ambos

2020	1	-1,5	-9,9	10,9	8,4	Privados
------	---	------	------	------	-----	----------

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Finalmente, el rol del Congreso en la etapa de aprobación de la ley de presupuesto se ve potencialmente afectado por el poder de veto del Presidente de la Nación, otorgado por la Constitución Nacional. El artículo 83 otorga la facultad al Presidente de desechar “en el todo o en parte” un proyecto sancionado por el Congreso, el mismo vuelve con sus objeciones a la cámara de origen. Dromi (1997) afirma que la facultad del veto se relaciona a razones de oportunidad, mérito o conveniencia política, permitiendo el ejercicio del control del presidente de la Nación. Gracias a esta facultad, dada en el marco de la división de poderes, el Presidente tiene la posibilidad de vetar modificaciones introducidas al proyecto de Ley de Presupuesto. El mismo autor, considera “impensable e irrazonable que el Poder Ejecutivo vete totalmente un proyecto de ley de presupuesto, al igual que el Congreso lo modifique desnaturalizándolo por completo” (p. 97). En los hechos se verifica que usualmente no se modifica lo aprobado por el Congreso bajo este mecanismo. En el período que va de 2006 a 2020, el PEN observó artículos en los presupuestos para los ejercicios 2007 y 2008.

*Vetos presidenciales a leyes de presupuesto. Período 2006-2020. En cantidades.*

<b>Ejercicio Presupuestado</b>	<b>Ley</b>	<b>Decreto de promulgación</b>	<b>Artículos Observados por el PEN</b>
2007	N° 26.198	Decreto 1/2007	9
2008	N° 26.337	Decreto 156/2007	13
2009	N° 26.422	Decreto 1936/2008	0
2010	N° 26.546	Decreto 1862/2009	0
2011	Decreto Nro.2053/2010, Decreto Nro.2054/2010	No aplica (n/a)	n/a
2012	N° 26.728	Decreto 259/2011	0
2013	N° 26.784	Decreto 2107/2012	0
2014	N° 26.895	Decreto 1577/2013	0
2015	N° 27.008	Decreto 2102/2014	0

2016	N° 27.198	Decreto 2278/2015	0
2017	N° 27.341	Decreto 1276/2016	0
2018	N° 27.431	Decreto 1277/2016	0
2019	N° 27.467	Decreto 1094/2018	0
2020	Prórroga (DA N°1/2020)	n/a	n/a

Fuente: elaboración propia en base a Información Legislativa y Documental.

Desde un análisis cuantitativo, es decir, de las modificaciones que realiza el Congreso al proyecto de presupuesto o la cantidad de vetos presidenciales a éstas, podemos ver que la incidencia es baja. Al respecto, es importante analizar si éste es indicador suficiente para evaluar el rol del parlamento en esta etapa. Para ello debemos preguntarnos, ¿qué clase de intervención sería óptima en esta instancia? Modificar el proyecto enviado sin fundamentos podría implicar trabas y dificultades en la gestión de gobierno por parte del ejecutivo. El diseño institucional que surge de la Constitución resguarda al ejecutivo en la medida que ante ese tipo de situaciones pueda ejercer su poder de veto. Uña (2006) sostiene que en esta instancia una buena intervención del Congreso sería la introducción de mejoras que permitan una mayor solvencia fiscal. Por otra parte, dados los desvíos que presenta el desempeño de las variables macroeconómicas respecto a las proyecciones bajo las que se formula el presupuesto, sería deseable que el Congreso cuente con la capacidad de detectar inconsistencias en esta etapa. Cabe preguntarse, ¿cuenta el Congreso con las herramientas y capacidades para hacerlo?

### **6.3 Modificaciones presupuestarias y seguimiento de la ejecución del Presupuesto.**

#### **¿Supremacía del ejecutivo o falta de apoyo técnico?**

Las facultades de control de la ejecución y evaluación del presupuesto son atribuidas al Congreso a través de la Constitución Nacional, la LAF y las leyes de N° 24.629 de Ejecución Presupuestaria y Reorganización Administrativa y N° 25.152 de Administración de los Recursos Públicos. La Constitución Nacional establece que el Congreso puede realizar pedidos de informes al Poder Ejecutivo sobre la marcha de los asuntos públicos y el Jefe de Gabinete de Ministros asiste periódicamente a exponer los principales asuntos de la evolución

de la gestión pública<sup>7</sup>. En general, gran parte de las consultas de los legisladores están relacionadas a cuestiones presupuestarias, desde el avance de ejecución de diversos programas nacionales hasta el alcance de la provisión de bienes y servicios de los mismos. Una cuestión siempre controversial son los fondos transferidos a las provincias, en donde las bancadas opositoras suelen acusar discreción a la hora de asignar esos fondos. En este punto, el inciso 9 del artículo 75 determina que el Congreso debe “acordar subsidios del Tesoro nacional a las provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”.

El presente apartado se centrará en los dos elementos más relevantes que regulan la capacidad de control del Congreso, las modificaciones del presupuesto durante su ejecución y los informes y audiencias que debe realizar el ejecutivo a los fines de informar el avance de la ejecución física y financiera del presupuesto.

### **6.3.1 Modificaciones presupuestarias ¿el punto débil del Congreso?**

La LAF otorga un rol central al Congreso de la Nación en lo que respecta a la modificación del presupuesto durante su etapa de ejecución. En la redacción original del artículo 37 reserva para éste las “las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.” (Artículo 37, LAF, 1992)<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Artículo 101 de la CN.

<sup>8</sup> El presupuesto para el ejercicio 1992 (Ley N° 24.061) anticipó esta restricción al Poder Ejecutivo. En su artículo 7° estableció que “el Poder Ejecutivo Nacional no podrá efectuar modificaciones presupuestarias en los siguientes casos: a) Transferencias de créditos entre las finalidades establecidas en el artículo 1° de la presente ley; b) Transferencias de créditos de Erogaciones de Capital a Erogaciones Corrientes, dentro de cada Finalidad. El Poder Ejecutivo Nacional queda facultado para efectuar las modificaciones expresadas en el párrafo anterior, para el caso en que se afecten créditos de la jurisdicción 91 – Obligaciones a Cargo del Tesoro. El Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer las reestructuraciones que considere necesarias dentro de las limitaciones señaladas en los párrafos anteriores. Estas facultades podrán ser delegadas, mediante el dictado de normas que regulen las modificaciones presupuestarias en el ámbito de su jurisdicción”. Al respecto Rodríguez y Bonvecchi (2006) agregan: “De manera concomitante, el Ministerio de Economía procedió a convenir con los legisladores una sobreestimación de los créditos de la jurisdicción 91 antes de la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso” (p. 117). De esa forma, se sorteaba la restricción, ya que, una vez enviado el proyecto, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputado disponía imputar incrementos de gasto a la

Asimismo, se autoriza al Poder Ejecutivo a incrementar el monto total del presupuesto sólo en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros eventos de fuerza mayor<sup>9</sup> y debe informar al Congreso sobre las modificaciones que introduzca. Las restantes modificaciones que no están reservadas al Poder Legislativo, se efectúan mediante decisiones administrativas dictadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros y resoluciones de la Secretaría de Hacienda y de los jurisdicciones y entidades<sup>10</sup>.

El artículo 37 de la LAF fue motivo de polémica en la arena política desde su sanción en 1992 y por diversas razones muy pocos años estuvo vigente bajo su redacción original (Uña, 2006, p. 154). En ese marco, en 2006, el Poder Ejecutivo buscó formalizar dicha situación introduciendo una modificación de carácter permanente a la LAF. El 29 de junio del año 2006, el Poder Ejecutivo, encabezado por el entonces Presidente Nestor Kirchner (Frente para la Victoria – Partido Justicialista), envió un proyecto de ley al Congreso para modificar su artículo 37. El objetivo del proyecto era “facultar al Jefe de Gabinete de Ministros para disponer reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto” (Mensaje de remisión de proyecto de Ley N° 26.124). A la vez, se exceptuaba del cumplimiento del artículo 15 de la Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal<sup>11</sup>, en donde se establecía que no se podían aumentar gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o aplicaciones financieras durante la ejecución del presupuesto. La

---

sobreestimación de las obligaciones a cargo del Tesoro, permitiendo financiar gastos no previstos en el proyecto original.

<sup>9</sup> Artículo 39 de la LAF: “El Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto general para atender el socorro inmediato por parte del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor. Estas autorizaciones deberán ser comunicadas al Congreso Nacional en el mismo acto que las disponga, acompañando los elementos de juicio que permitan apreciar la imposibilidad de atender las situaciones que las motivaron dentro de las revisiones ordinarias o con saldos disponibles en rubros presupuestarios imputables. Las autorizaciones así dispuestas se incorporarán al presupuesto general.”

<sup>10</sup> Antes de la reforma se preveía la posibilidad de incluir en el presupuesto una partida de crédito adicional para cubrir situaciones no programadas. Esto fue eliminado en la LAF. Luego, en la práctica se verifica que se dejan reservas en Obligaciones a Cargo del Tesoro para atender esa situación, no obstante, el Congreso debería expresamente aprobar la reserva como tal y establecer un tope.

<sup>11</sup> ARTICULO 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. Asimismo, no podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

modificación buscaba tres objetivos<sup>12</sup>(Versión taquigráfica sesión del Honorable Cámara de Senadores de la Nación del 12 de julio de 2006): reglamentar las atribuciones del Jefe de Gabinete, figura creada en la reforma constitucional de 1994<sup>13</sup>, dar coherencia normativa entre la LAF, sancionada en 1992, y la Constitución Nacional y dotar de una herramienta al Poder Ejecutivo para optimizar la ejecución presupuestaria. La modificación otorgaría atribuciones permanentes al Poder Ejecutivo habilitando a reasignar partidas de gastos de capital a gastos corrientes, entre finalidades y de aplicaciones financieras. Los principios que sustentaban el cambio eran los de flexibilidad y eficiencia.

Entre sus argumentos, el Poder Ejecutivo citaba antecedentes provinciales, municipales e internacionales y que bajo diversas circunstancias durante los diez años anteriores se habían otorgado facultades análogas al Jefe de Gabinete, en donde se había buscado “garantizar la gobernabilidad y la capacidad de respuesta del Estado ante una crisis económica y social” (Mensaje 78/06 de remisión de proyecto de Ley N° 26.124). En los discursos de la bancada oficialista, destacaban, asimismo, que no se veía menoscabada las atribuciones de control del Poder Legislativo otorgadas por la Constitución Nacional y la LAF, ya que mantenía sus facultades durante la ejecución del presupuesto y ex post a través de la AGN. Se planteaba que, en los hechos, la modificación significaba formalizar una situación que desde 1997 se aplicó recurrentemente a través de facultades delegadas al Jefe de Gabinete. La propuesta fue rechazada por las fuerzas políticas opositoras. Su argumento principal era que ésta implicaba el otorgamiento de “superpoderes” al Jefe de Gabinete de Ministros y que vulneraba la división de poderes en tanto otorgaba facultades en forma permanente al Ejecutivo, afectando su mandato constitucional de fijar el presupuesto de gastos. Finalmente, el 2 de agosto fue aprobada por el Congreso Nacional.

Dicha modificación implicó años de discusiones en donde desde oficialismo y oposición se sostenían las argumentaciones expuestas anteriormente. En diciembre de 2015 se produjo un cambio de signo político en el Poder Ejecutivo, pasando la oposición de entonces a ser oficialismo. El 20 de octubre de 2016, el nuevo oficialismo envió al Congreso un proyecto

---

<sup>12</sup> En base a intervención del Senador Jorge Milton Capitanich (Provincia de Chaco) en la sesión del 12 de julio de 2006.

<sup>13</sup> El artículo 100 de la Constitución Nacional detalla las funciones del Jefe de Gabinete de Ministros. Allí establece que éste es quien ejerce la administración general del país y el encargado de enviar el proyecto de presupuesto anual, previo tratamiento en acuerdo con el gabinete, debiendo ser aprobado por el presidente de la República. El Jefe de Gabinete cumple un rol central durante la etapa de ejecución del presupuesto nacional, en tanto ministro coordinador y administrador general del Estado nacional.

que modificaba nuevamente el artículo 37 de la LAF, sin volver a la redacción original, pero incorporando limitaciones porcentuales a las modificaciones presupuestarias habilitadas al Jefe de Gabinete a fin de “posibilitar una situación de mayor equilibrio entre las facultades propias reservadas al Honorable Congreso de la Nación y una razonable flexibilidad en la ejecución presupuestaria por parte del Poder Ejecutivo Nacional” (Mensaje 128/16 de remisión del proyecto de Ley de Modificación del Artículo 37 de la LAF, 2016). El proyecto fue aprobado definitivamente el 30 de noviembre de ese mismo año con apoyo generalizado en ambas cámaras, modificando la redacción establecida en 2006 pero sin volver a la redacción original de la LAF. En definitiva, lo que hacía esta modificación era aceptar la necesidad de dotar de herramientas al Jefe de Gabinete que le permitan una gestión más eficiente del presupuesto pero, esta vez, limitando su alcance al aplicar porcentajes fijos. Al respecto, es importante señalar que el artículo aún no ha sido reglamentado, por lo que aún se encuentra librado a interpretación.

Otra forma de modificar el presupuesto con la que cuenta el ejecutivo es a través de los DNU, en este caso por omisión. En el capítulo tercero de la Constitución se detallan las atribuciones del Poder Ejecutivo y en su artículo 99, inciso 3, establece las circunstancias bajo las cuales el Presidente de la Nación puede emitir DNU:

Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.

Como se observa en el texto, el Presidente no se encuentra eximido de dictar DNU en materia presupuestaria. Adicionalmente, los decretos modificatorios del presupuesto tienen la particularidad de ser de inmediato cumplimiento y generar relaciones contractuales muy costosas de revertir, por lo que, al momento de expedirse sobre su validez, la Comisión Bicameral de Trámite Legislativo usualmente no pone reparos sobre los mismos. Como se verá en la sección siguiente, el Poder Ejecutivo ha utilizado este instrumento en forma permanente para modificar el presupuesto, sin importar el sector político gobernante.

Existe cierto consenso respecto de que esta herramienta dota de un alto grado de discrecionalidad al ejecutivo para modificar las partidas aprobadas por el Congreso, esto se puede ver separadamente en Braun (2006, p. 10), Uña (2006, p.154), Santiso (2006, p. 48) y Abuelafia et al (2010, p. 36). Asimismo, vulnera el principio de reserva legal ya que deja sin efecto al artículo 37 de la LAF. Como se verá en la siguiente sección, esta herramienta fue utilizada en todos los años del período bajo análisis a excepción del 2006.

En los hechos, se verifica un uso habitual de los DNU modificatorios del presupuesto y de las facultades conferidas al Jefe de Gabinete con la modificación del artículo 37 de la LAF. En el período bajo análisis (2006-2020) se destacan dos intervenciones del Congreso Nacional en donde a propuesta del ejecutivo se sancionaron sendas leyes que dispusieron ampliaciones presupuestarias durante el ejercicio en curso. En el año 2006, a través de la ley N° 26.175 se amplió el presupuesto un 11,5%, representando el 65,0% de las modificaciones realizadas durante el ejercicio. Por otra parte, durante 2020<sup>14</sup>, en el marco del presupuesto prorrogado del año 2019, se dispuso la ampliación del presupuesto a través de la ley N° 27.561 en un 38,3%, representando 64,1% de las modificaciones del ejercicio. En términos relativos, las modificaciones realizadas a través de DNU son mayores a las realizadas por decisiones administrativas del Jefe de Gabinete. En el período 2006-2020, el presupuesto fue modificado en promedio un 14,8% a través de DNU y un 7,7% a través de DA del Jefe de Gabinete. Para Uña (2006) las excesivas modificaciones del presupuesto develan un rol débil del Congreso, por su escaso control, pero, a la vez, del Poder Ejecutivo, ya que las mismas responden a falencias a la hora de realizar la proyección del comportamiento de las variables macroeconómicas en la etapa de formulación que lleva a una necesidad de ajustar las partidas durante la ejecución del presupuesto.

*Modificaciones presupuestarias 2006-2020. En millones de pesos y porcentaje. Por instrumento normativo.*

Ejercicio Presupuestario	Presupuesto de gastos inicial (en millones de \$)	Modificaciones (en millones de \$)	% modificado por instrumento modificadorio del presupuesto				
			DA JGM	Ley Congreso	DNU	DEC. PEN	Res. SH

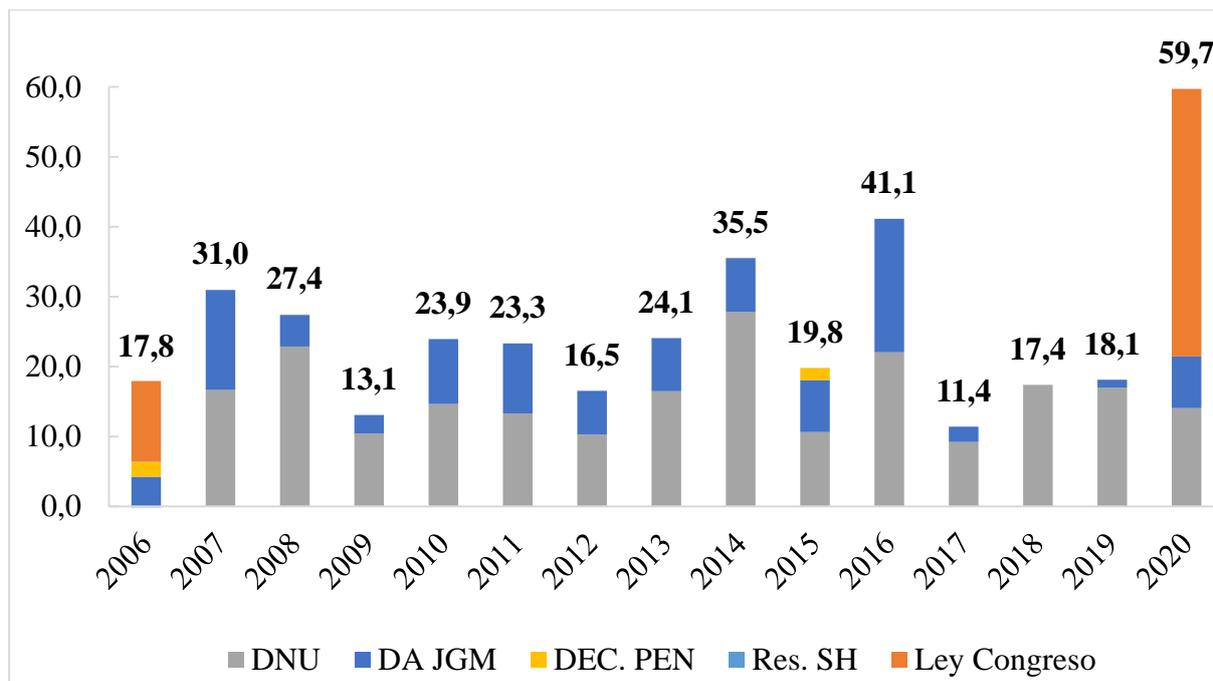
<sup>14</sup> Es de destacar que en marzo de 2020 se decretó la Emergencia Sanitaria producto de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2, conocido como coronavirus y, en ese marco se otorgaron facultades extraordinarias al Jefe de Gabinete de Ministros para ampliar el presupuesto en materia relacionada a gastos por dicha emergencia.

2006	93.722	16.647	24,0%	65,0%	0,0%	11,9%	-0,9%
2007	113.221	35.077	46,1%	0,0%	53,8%	0,0%	0,1%
2008	161.486	44.249	16,5%	0,0%	83,4%	0,0%	0,0%
2009	233.840	30.571	20,4%	0,0%	79,4%	0,0%	0,1%
2010	275.779	65.964	38,8%	0,0%	61,2%	0,0%	0,0%
2011	380.417	88.575	42,8%	0,0%	57,1%	0,0%	0,0%
2012	505.130	83.457	37,9%	0,0%	62,1%	0,0%	0,0%
2013	628.713	151.437	31,5%	0,0%	68,4%	0,0%	0,0%
2014	859.582	305.178	21,6%	0,0%	78,3%	0,0%	0,0%
2015	1.251.675	247.801	37,4%	0,0%	53,8%	8,8%	0,0%
2016	1.570.128	645.555	46,3%	0,0%	53,7%	0,0%	0,0%
2017	2.363.659	269.856	19,3%	0,0%	80,7%	0,0%	0,0%
2018	2.878.796	500.439	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
2019	4.172.312	755.872	6,4%	0,0%	93,6%	0,0%	0,0%
2020 (*)	4.860.072	2.902.529	12,4%	64,1%	23,5%	0,0%	0,0%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

(\*) Presupuesto de prórroga según artículo 27 de la LAF.

*Modificaciones presupuestarias 2006-2020. En porcentaje. Por instrumento normativo. Este lo dejaría así, complementando el cuadro anterior*



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Nación.

### 6.3.2 Leyes para mejorar los procesos de formulación, seguimiento y control de la ejecución. Normas con buenas intenciones.

Se destacan dos normas que tienen la intención de dotar al Congreso con herramientas que amplían la información a ser incorporada al proyecto de ley de presupuesto, como para efectuar un control y seguimiento de la ejecución del presupuesto. Las mismas se cumplen en forma parcial por lo que no se alcanzaron a lograr los objetivos planteados en su origen. A continuación, se analizará su contenido y el contexto legislativo en el cual fueron sancionadas. La Ley N° 24.629, conocida como de Ejecución Presupuestaria y Reorganización Administrativa, consta de dos capítulos, el primero lleva el título de “Normas Complementarias para la Ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional” y el segundo “de la Reorganización Administrativa”. Luego de un largo tratamiento, fue sancionada el 22 de febrero de 1996.

El autor del proyecto original es el Dr. Antonio Cafiero, entonces senador nacional por la provincia de Buenos Aires en representación del Partido Justicialista<sup>15</sup>. En su primera

<sup>15</sup> Además de Cafiero, firmaron el proyecto los siguientes senadores: Branda, Ricardo Alberto (Formosa); Snopek, Guillermo Eugenio (Jujuy); San Millán, Julio Argentino (Salta); Martínez, Daniel Esteban (Tierra del

redacción el proyecto incluía ocho artículos y se centraba en establecer mejoras en términos de transparencia y rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Congreso, de tal forma de mejorar su intervención en el proceso presupuestario. Luego de ser aprobada en la cámara de senadores, fue modificada en diputados, dejando sólo cuatro<sup>16</sup> artículos del proyecto original y agregando el capítulo relativo a la reforma del estado.

En su intervención en el recinto, el senador Cafiero señala que el presupuesto es el instrumento más importante relacionado a la política económica nacional que pasa por el parlamento. Su iniciativa buscaba promover “distintas acciones tendientes a incrementar la participación del Parlamento tanto en la preparación como en la sanción y ejecución del presupuesto nacional” (Intervención Senador Cafiero, Diario de Sesiones Cámara de Senadores de la Nación del 9 de agosto de 1995, p. 3265).

En su redacción final, se pueden identificar artículos tendientes a aumentar las capacidades presupuestarias del Congreso y otros que buscan mejorar la calidad de su intervención en el proceso presupuestario. Dentro de los primeros podemos identificar el artículo 1, en donde se incorpora la clasificación presupuestaria por ubicación geográfica, permitiendo a los legisladores contar con la distribución provincial del gasto, y, adicionalmente, se establece que el proyecto de presupuesto debe exponer el gasto con un mayor nivel de detalle<sup>17</sup>. Por otra parte, a partir de esta ley el Poder Ejecutivo debe informar trimestralmente la marcha de la ejecución del presupuesto (artículo 2), ya que, a la fecha, ese control se realizaba en la Cuenta de Inversión, que se presenta varios meses después de terminado el ejercicio. Adicionalmente, antes del 30 de junio de cada año el Ejecutivo debe enviar un informe de avance del presupuesto para el año siguiente. Entre sus argumentos, Cafiero menciona la necesidad de contar con información temprana y oportuna para mejorar la intervención del Congreso en el proceso presupuestario, ya que los legisladores precisan tiempo para analizarla, además de darle la posibilidad de juzgar la “efectividad y eficacia que el Poder Ejecutivo de la Nación ha puesto en el cumplimiento” (Intervención Senador Cafiero, Diario de Sesiones Senado 21/22 de febrero de 1996, p. 6891) del presupuesto.

En el segundo grupo, se encuentra el artículo 5, a partir del cual se establece que cualquier ley que autorice o disponga gastos, ya sea propuesta por el Legislativo o el Ejecutivo, deberá

---

Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur); Bittel, Deolindo Felipe (Chaco); Molina, Pedro E. (Santa Cruz); Verna, Carlos Alberto (La Pampa); Massat, Jorge Jose (Santa Fe); Alasino, Augusto (Entre Ríos) y Juárez, Carlos Arturo (Santiago del Estero).

<sup>16</sup> El artículo 4 pasó a formar parte del artículo 3 de la versión original.

<sup>17</sup> Se establece que deben presentarse a nivel de inciso y partida principal.

prever expresamente como se financiarán. Tal como se mencionó anteriormente, la visión imperante de achicamiento del estado y de reducción del gasto público impuesta por el ejecutivo era contrapuesta por una actitud expansiva de los legisladores opositores en el Congreso. A partir de esta ley, se deberían determinar expresamente las fuentes de financiamiento de los gastos que se incorporen a través de leyes, aumentando la exigencia para el accionar del Congreso, pero a la vez buscando mejorar su intervención. La pregunta que cabe hacerse es: ¿el Congreso contaba con los elementos técnicos para determinarlo? En suma, a través de esta ley, en lo que refiere al rol del Congreso en el proceso presupuestario, se buscó dotar al parlamento de más herramientas para mejorar su intervención en las etapas de aprobación y control de la ejecución del presupuesto, así como limitar y mejorar su intervención ante la posibilidad de sancionar leyes que incorporen gastos que luego no cuenten con financiamiento.

Con respecto al cumplimiento de la ley, la ONP incorporó en sus clasificadores presupuestarios la ubicación geográfica, permitiendo un mejor seguimiento y mayor información en ese aspecto y comenzó a remitir el proyecto de presupuesto con el nivel de detalle pautado en la ley. En lo que refiere a los informes trimestrales de ejecución, a la fecha no se establecieron los procedimientos para que el Ejecutivo envíe los informes, por lo que éstos nunca se remitieron. Con relación al informe de avance establecido en esta ley, si bien el Poder Ejecutivo envía todos los años el documento, este presenta un déficit de calidad (Sotelo, 2003) y “el Congreso no tiene ningún poder de influencia y determinación sobre este informe, que es meramente formal” (Uña, 2006, p. 146), por lo que se encuentra lejos de cumplir el papel para el cual fue pensado.

Por su parte, la ley N° 25.152 de Administración de los Recursos Públicos o, más conocida como de Solvencia Fiscal, fue sancionada el 25 de agosto de 1999. La misma se debatió en un contexto en el que, tal como se comentó en secciones anteriores, imperaba la visión de reducir el déficit fiscal para dar sostenimiento en el largo plazo a las cuentas públicas. La iniciativa fue propuesta por el entonces diputado nacional justicialista por la provincia de Buenos Aires, Jorge Remes Lenicov<sup>18</sup>.

Se pueden definir tres objetivos principales que buscaba alcanzar la ley: contener el gasto público, reducir el déficit fiscal y aumentar la transparencia fiscal. Para ello se proponía la

---

<sup>18</sup> El proyecto fue firmado por los diputados justicialistas Juan Carlos Pezoa (Buenos Aires), Marcelo Eduardo Lopez Arias (Salta), Esteban Alberto Domina (Córdoba), Ana Maria Mosso (Mendoza), Rodolfo Aníbal Frigeri (Buenos Aires), Oscar Lamberto (Santa Fe) y Eduardo Oscar Camaño (Buenos Aires).

creación de un fondo anticíclico financiado con los recursos generados por las privatizaciones, el establecimiento de reglas numéricas fijas sobre el déficit y el gasto, reglas sobre procedimientos presupuestarios y medidas para incrementar la transparencia.

En lo que respecta a su cumplimiento, tal como sostienen Filc y Scartascini (2006) “las metas de la ley no fueron cumplidas: los déficits de 1999 y el 2000 superaron los límites establecidos y la ley se modificó para permitir un nuevo esquema de disminución del déficit” (p.83). Por otro lado, en lo que refiere a la transparencia, se incorporaban elementos que permitirían al Congreso contar con más y mejores herramientas a la hora de aprobar el presupuesto y controlar su ejecución. En su artículo 6 establece que el gobierno nacional debe acompañar con la remisión del presupuesto anual al Congreso un presupuesto plurianual de al menos tres años. Éste debía incluir proyecciones de ingresos y gastos, el programa de inversión del período, entre otros elementos. Por otro lado, en el artículo 7 determina que tanto el Jefe de Gabinete de la Nación como el Ministro de Economía deberán presentar un informe global luego de la presentación de la Cuenta de Inversión del ejercicio anterior y antes del envío del proyecto de Ley de Presupuesto de año posterior. En ésta se debía incorporar una evaluación del cumplimiento del presupuesto del ejercicio anterior, la estimación de la ejecución del año en curso, explicando los desvíos y las medidas adoptadas o a adoptar para hacerles frente, entre otras cuestiones. Ambos artículos buscaban dotar de más información y mejores elementos al Congreso Nacional para garantizar una mejor intervención a la hora de aprobar y de controlar la ejecución del presupuesto de la administración nacional, no obstante, su cumplimiento ha sido magro. En lo que respecta a las visitas, las mismas no se realizan. Con relación al presupuesto plurianual, el mismo es enviado al Congreso, sin embargo, se formula con ciertas limitaciones. Abuelafia et al (2006) sostienen que:

Fueron desarrollados sólo para cumplir con las obligaciones formales, son sólo descriptivos y no constituyen una planificación de largo plazo. Estos presupuestos no implican ninguna obligación legal para los años siguientes. Un reflejo de su falta de importancia es que no son ni utilizados como insumo para la formulación del presupuesto del año siguiente. (p. 223).

Adicionalmente al no cumplimiento efectivo de las normas mencionadas en esta sección, otro elemento que aportó una mayor discreción en el uso de los recursos públicos al Poder Ejecutivo fue la creación de los Fondos Fiduciarios (Braun et al, 2006). En las leyes de presupuesto se aprueban los flujos de los mismos para el período en discusión, no obstante, el

detalle de la información es escaso considerando el volumen que representan dentro del gasto público nacional.

#### **6.4 La Cuenta de Inversión, el control ex post.**

La Constitución Nacional, en el mismo artículo que establece que el Congreso debe aprobar el presupuesto, determina que también debe “aprobar o desechar la Cuenta de Inversión” (Constitución Nacional, artículo 75). Esta facultad alude a la actividad de control del parlamento, cuyo objeto es controlar la situación financiera y patrimonial del Estado (Dromi, 1997). La Cuenta de Inversión es la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo hacia el Poder Legislativo y permite evaluar la gestión de gobierno y el grado de cumplimiento de las políticas incluidas en el plan de gobierno postulado en el presupuesto de la administración nacional de cada año. Es un documento que expone los resultados contables de la administración nacional, en forma detallada y su contenido mínimo esta fijado por el Artículo 95 de la LAF. Su aprobación supone que la Administración Pública dio un uso y destino correcto a los fondos públicos, ajustado a la legalidad. En cambio, si es desecheda, se devuelve las partes deficientes para ser subsanadas. El rechazo total de la Cuenta de Inversión se supone ilógico porque llevaría a iniciar nuevamente todo el proceso de control (Dromi, 1997). Según establece la LAF, debe ser enviada por el Ejecutivo anualmente antes del 30 de junio del ejercicio posterior al que se está informando<sup>19</sup>. Dicha fecha, en alguna medida, atenta contra la oportunidad de la información provista al Congreso, sobre todo en lo que respecta a la ejecución presupuestaria de la que hoy en día se cuenta con información robusta unos pocos días después de finalizado el ejercicio presupuestario.

El control financiero se relaciona directamente al control de la ejecución del presupuesto y del flujo de fondos. Por otro lado, el control patrimonial consiste en verificar el aumento o

---

<sup>19</sup> Artículo 95 de la LAF: “La cuenta de inversión, que deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda tal documento, contendrá como mínimo: a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio; b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central; c) El estado actualizado 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 financiera 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”.

disminución del activo y pasivo del Estado (Dromi, 1997). Para Dromi, no queda exento de fiscalización el control de eficiencia, economía y resultados. De hecho, considera que razones políticas de interés general exigen que se controle además la eficacia en el logro de los objetivos.

Tal como se mencionó anteriormente, a través de la LAF se otorga la base legal a la Auditoría General de la Nación como órgano de control externo del Poder Ejecutivo y dependiente del Congreso Nacional, a la cual con la reforma constitucional de 1994 se le asigna el control externo del sector público nacional (Dromi, 1997, p.166). Este control abarca los aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos y debe informar los resultados a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, siendo el órgano que controla las actividades de la AGN, según el artículo 127 de la LAF. De este modo, el Legislativo no solo cumple la función de contrapesar al Ejecutivo con la función legislativa, si no, también a través del control directo de la actividad administrativa de éste. La LAF establece que es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria<sup>20</sup>. Por ello, las intervenciones de la AGN se realizan de forma ex post, cerrando el circuito de control que se inicia con la autorización para gastar, que opera como control preventivo (Dromi, 1997, p. 172). Dado el alto nivel de politización de la conducción, en general sus informes son utilizados como un elemento más en las mesas de negociación política, en lugar de constituirse como una herramienta efectiva para mejorar la eficacia del presupuesto o castigar prácticas corruptas (Abuelafia et al, 2010, p. 41). La AGN es quien realiza el informe de auditoría de la Cuenta de Inversión. Para Dromi (1997), su control abarca la fiscalización de las razones jurídicas (califica de legitimidad estricta) y las razones políticas (conveniencia) del obrar administrativo-financiero-patrimonial. A la fecha la última Cuenta de Inversión aprobada es la del año 2013 a través de la Ley N° 27.180, mientras que se encuentran pendientes de aprobación las del período 2014-2020. En general el trámite no reviste un mayor análisis y las demoras en su aprobación suelen responder a motivaciones políticas.

## **6.5 Empresas públicas, fondos fiduciarios y otros entes del Sector Público Nacional. Fuera del control parlamentario.**

Otro aspecto que aporta a una menor capacidad de control del parlamento es la creciente participación dentro del gasto del sector público nacional de las erogaciones correspondientes

---

<sup>20</sup> Artículo 117 de la LAF.

a empresas públicas, fondos fiduciarios y otros entes del sector público nacional. Dada su naturaleza, sus presupuestos se formulan, aprueban, ejecutan y controlan en forma distinta al resto de la Administración Nacional<sup>21</sup>. Es importante recordar, que el proyecto de presupuesto que aprueba el Congreso es la estimación de recursos y previsión de gastos de la Administración Nacional y del sector aludido solo aprueba en planilla anexa los flujos de los fondos fiduciarios, con una magra desagregación.

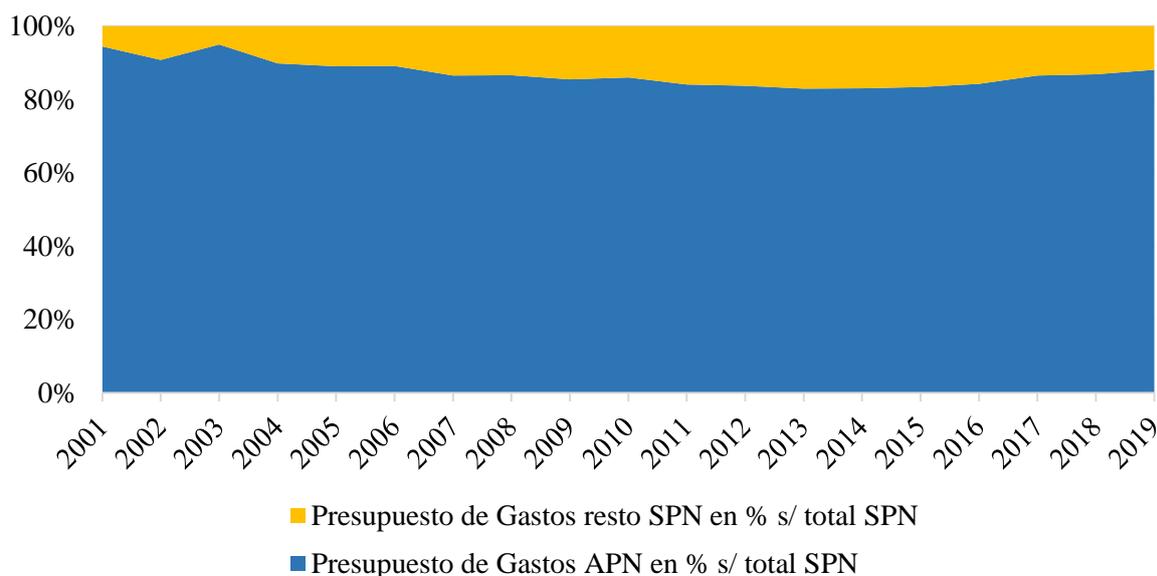
Los presupuestos de empresas públicas, fondos fiduciarios y entes públicos no comprendidos en administración nacional son aprobados por el Poder Ejecutivo, según lo establecido en el artículo 49 de la LAF<sup>22</sup>. Los gastos de este sector en el presupuesto consolidado del sector público nacional del año 2001 representaban el 6% del gasto, llegando su máximo en 2015 en donde alcanzó el 17% del gasto total. Para el presupuesto 2021 representó el 16%. Como consecuencia de este crecimiento el presupuesto ha perdido integridad y el parlamento se ha visto afectado en su capacidad de control. Diversos autores coinciden que la aparición y crecimiento de los fondos fiduciarios explican en mayor medida esta situación. Esto se puede ver en Braun et al (2006). Los informes realizados por la AGN sobre este sector institucional resultan escasos y en general su desempeño es difícil de cotejar y evaluar.

### *Distribución del Gasto del Sector Público Nacional por Sector Institucional En porcentaje*

---

<sup>21</sup> Para un mayor detalle ver Capítulo III de la LAF.

<sup>22</sup> Artículo 49 de la LAF: “Los proyectos de presupuesto, acompañados del informe mencionado en el artículo anterior, serán sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con las modalidades y los plazos que establezca la reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional aprobará, en su caso con los ajustes que considere convenientes, antes del 31 de diciembre de cada año, los presupuestos de las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional, elevados en el plazo previsto en el artículo 46 de la presente ley, pudiendo delegar esta atribución en el ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos. Si las Empresas Públicas y Entes Públicos no comprendidos en Administración Nacional no presentaren sus proyectos de presupuesto en el plazo previsto, la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará de oficio los respectivos presupuestos y los someterá a consideración del Poder Ejecutivo Nacional.”



## 7. La Oficina de Presupuesto del Congreso ¿cuál es su aporte para mejorar la participación del Congreso en el proceso presupuestario?

### 7.1 Introducción

En 1999, Marcos Makón advertía que “el incremento operado en la participación del Congreso Nacional en el proceso presupuestario posibilita un seguimiento más de cerca de los representantes del pueblo. Esto requiere, a su vez, dotar al mismo de mecanismos técnicos de apoyo” (p. 9). Unos años más tarde, Braun et al (2006) sostenían que existía un amplio consenso con relación a la excesiva asimetría de capacidades institucionales entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestaria:

Debido a su rol en la formulación e implementación del presupuesto, resulta natural que el Poder Ejecutivo cuente con una Secretaría de Hacienda y una Oficina Nacional de Presupuesto dotada de personal y recursos importantes. Pero resulta llamativo que el Congreso, responsable de aprobar y controlar el presupuesto, cuente apenas con el asesoramiento individual a los legisladores y bloques, y con escaso personal permanente y especializado en materia presupuestaria dentro de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras (p. 13).

En el mismo sentido se expresaron Abuelafia et al (2010):

El Congreso carece de capacidad técnica institucional para analizar el presupuesto y cuestionar los supuestos del Poder Ejecutivo. No existe una oficina de presupuesto en

el Congreso, y los legisladores deben depender de su personal, que usualmente es pequeño y no experto (p. 35)

Pasaron varios años y numerosas iniciativas presentadas por legisladores de diversos partidos hasta que finalmente fue creada la OPC. El 30 de noviembre del año 2016 y con apoyo de la mayoría de las fuerzas políticas, se sancionó la ley 27.343 que crea la OPC como organismo desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación, con la esencia de una organización de eficacia profesional y técnica, idónea para proporcionar a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras en particular, y a todos los legisladores nacionales en general, de los insumos necesarios para un apropiado debate en torno a la aprobación del Presupuesto Nacional y el seguimiento de todas las cuestiones relacionadas al ámbito fiscal. La OPC se crea con la idea de contribuir en la tarea de mejorar las prácticas presupuestarias y generar avances en materia de calidad institucional.

En la primera sección del presente capítulo se repasará el camino transitado hasta la creación de la OPC a través de la sanción de la Ley 27.343. Se reseñarán los antecedentes legislativos y se describirán los aportes de ambas cámaras durante el debate.

Seguidamente, se describirán los objetivos y funciones de la OPC otorgadas por la Ley 27.343 de Creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. Asimismo, se repasará su estructura interna formal, sus fuentes de financiamiento y de información, las funciones de Comisión Supervisora Parlamentaria y los canales formales de comunicación con las cámaras del parlamento y el Poder Ejecutivo, respectivamente.

A continuación, se cotejará el cumplimiento de los principios propuestos por la OCDE desarrollados en la sección 2.4. El objetivo es analizar cualitativamente la fortaleza institucional de la OPC.

Finalmente, se hará un repaso de los aportes de la oficina al Congreso en materia fiscal en general y presupuestaria en particular. Aquí se destaca que la principal vía de comunicación son los informes que realiza la OPC.

## **7.2 El camino hacia la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso**

El camino transitado hasta la sanción de la ley de creación de la OPC fue largo. Los antecedentes legislativos se remontan al año 2000<sup>23</sup>. Hasta su creación, se presentaron

---

<sup>23</sup> Varias iniciativas han propuesto crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso de la Nación. Entre los proyectos presentados en el Senado de la Nación se destacan el ingresado en 2003 por los senadores Raúl

alrededor de 30 proyectos de ley para la creación de una Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación. En algunos casos, los proyectos eran similares o idénticos debido a que muchos de ellos fueron perdiendo estado parlamentario y se fueron presentando nuevamente.

A juzgar por la heterogeneidad de fuerzas políticas que han impulsado los proyectos, parece haber existido un relativo consenso acerca de la necesidad de que el Congreso de la Nación cuente con esta oficina de asesoramiento y seguimiento presupuestario y fiscal. Sin embargo, por diferentes circunstancias no se dio la oportunidad política de llevar a cabo esta idea, que recién pudo concretarse a fines del año 2016.

El 30 de noviembre del año 2016 se sancionó la ley 27.343 que crea la OPC como organismo desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación, con la esencia de una organización de eficacia profesional y técnica, idónea para proporcionar a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras en particular, y a todos los legisladores nacionales en general, de los insumos necesarios para un apropiado debate en torno a la aprobación del Presupuesto Nacional. La OPC se crea con la idea de contribuir en la tarea de mejorar las prácticas presupuestarias y generar avances en materia de calidad institucional.

### **7.2.1 Tratamiento en la Cámara de Senadores de la Nación**

Luego de varios años de presentarse proyectos relacionados con la creación de una oficina de presupuesto en el ámbito legislativo, en 2016 se da trámite a un proyecto de autoría del Senador salteño Juan Carlos Romero. En la Comisión de Presupuesto y Hacienda el proyecto de ley fue tratado en conjunto con otras tres iniciativas presentadas por el senador Juan Manuel Abal Medina, los senadores Eduardo Aguilar y Miguel Angel Pichetto y por el senador Federico Pinedo y la senadora Silvia Elías de Pérez, respectivamente.

---

Baglini, Miguel Ángel Pichetto, Oscar Lamberto y Carlos Maestro y la propuesta presentada en 2012 por los senadores Laura Montero, Norma Morandini, Eugenio Artaza y Ernesto Sanz. Por su parte, en la Cámara de Diputados de la Nación también se han presentado iniciativas en ese sentido. Solo a modo de ejemplo pueden citarse las iniciativas de 2010 de los diputados Francisco De Narvaez, Enrique Thomas, Sergio Pansa, Alberto Carranza, Roberto Mouilleron, Gustavo Ferrari, Alfredo Atanasof, Natalia Gambaro, Ivana Bianchi, Alberto Pérez y Eduardo Ibarra. Por su parte, en 2014 se encuentra la iniciativa presentada por los legisladores Martín Lousteau, Manuel Garrido, Margarita Stolbizer, Felipe Solá, Mario Barletta, Ana Clara Carrizo, Graciela Camaño, Lino Aguilar y Elisa Carrió.

Del tratamiento en comisión se obtuvo dictamen en el que se aconsejó aprobar otro proyecto de ley tomando como base el presentado por Abal Medina. El dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado fue acompañado por los senadores Juan M. Abal Medina, Julio C. Cobos, Rodolfo J. Urtubey, Carlos M. Espínola, Dalmacio E. Mera, Omar A. Perotti, Néstor P. Brillard Pocard, y de las senadoras María Gabriela de la Rosa, Silvia B. Elías de Pérez, y María E. Labado. Entre sus principales cuestiones se destacan las siguientes:

- Se determina el nombre del organismo como “Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC)”;
- Se establece que funcionará como un organismo desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación;
- Se enumeran algunas de las actuales funciones, responsabilidades y facultades de la OPC;
- Se establece que el PEN debe dar acceso a la OPC al eSIDIF de la Secretaría de Hacienda, para cumplir con sus tareas;
- Se fijan las competencias de tres direcciones de la OPC;
- Se establece el concurso público de antecedentes como método de selección de los directores y de los miembros del Cuerpo de Analistas de la OPC;
- Se detallan las facultades del directorio de la OPC, y los deberes y atribuciones del director ejecutivo;
- Se determina la forma de financiamiento de la OPC, y la facultad de recibir donaciones y créditos internacionales.

El nuevo proyecto de ley quedó impreso en la Orden del Día N° 405 del 13 de Julio de 2016, documento para ser tratado en el recinto del Senado el día 10 de agosto de 2016. Se aprobó por unanimidad, con 52 votos afirmativos, 0 negativos y 0 abstenciones.

### **7.2.2 Tratamiento en la Cámara de Diputados de la Nación**

Luego de recibir la sanción de la Cámara de Senadores, el proyecto de ley ingresó a la Cámara de Diputados y se dispuso el giro a la Comisión de Presupuesto y Hacienda y a la

Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento. Ambas comisiones consideraron el proyecto de ley venido con sanción de la Cámara de Senadores, teniendo a la vista otros proyectos<sup>24</sup>. En la reunión de comisiones se hicieron modificaciones que no alteraron el espíritu del proyecto, aunque se efectuaron aportes que merecen detallarse:

- Se ampliaron las funciones, responsabilidades y facultades del artículo 2º, incorporándose cuatro incisos referidos a: federalismo fiscal, deuda pública, perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios y seguimiento de las modificaciones presupuestarias;
- Se agregó en el artículo 3º la obligación del PEN de dar acceso al Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE) de la Secretaría de Finanzas Públicas (sólo preveía el acceso al eSIDIF);
- Se creó una cuarta dirección y se volvieron a denominar las existentes<sup>25</sup>.
- Las autoridades de la OPC quedaron conformadas con un Director General y cuatro directores de áreas específicas (estaba conformada por un Director Ejecutivo y tres subdirectores de áreas);
- El Comité evaluador para los concursos del personal de la OPC quedó conformado por nueve miembros (estaba integrado por siete miembros);
- Se crea la Comisión Supervisora Parlamentaria (CSP), que absorbe las funciones y facultades del denominado directorio de la oficina, integrada por presidente y vicepresidentes primero y segundo de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la HCDN y por presidente, vicepresidente y secretario de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del HSN.

El dictamen quedó impreso en el Orden del Día N° 914 del 18 de noviembre de 2016, y recibió tratamiento el día 23 de noviembre de 2016, en sesión ordinaria (especial). La votación obtuvo 127 afirmativos y 47 negativos. El proyecto volvió en revisión a la cámara de origen, donde nuevamente fue votado por unanimidad (65 votos afirmativos, 0 negativos y 0 abstenciones) el 30 de noviembre de 2016, sancionándose la ley 27.343 promulgada por el Decreto 1277/2016 publicado en el Boletín Oficial el 21 de diciembre de 2016.

---

<sup>24</sup> Estos eran: D-958/2015 del diputado Giustozzi, D-2506/2016 de la diputada Ciciliani y otros diputados, D-3216/2016 de la diputada Balbo y otros diputados, D-4961/2016 del diputado Laspina, D-5069/2016 de la diputada Carrizo, D-6328/2016 de la diputada Pitiot y D-8027/2016 del diputado Bossio.

<sup>25</sup> Estaban originalmente definidas en: Área de Seguimiento Presupuestario, Área de Análisis de Proyectos de Ley y Área de Estudios, Análisis y Evaluación.

### **7.2.3 El debate en el recinto**

Todos los proyectos presentados en ambas cámaras fueron tenidos en cuenta para analizar, debatir y sancionar la ley 27.343. De las versiones taquigráficas de los dos debates en el recinto de Senadores y del debate en la Cámara de Diputados surge claramente el consenso general existente a esa fecha, sin distinción de partidos políticos, incluyéndose también al Poder Ejecutivo. En efecto, las ideas que atravesaron todos los discursos legislativos se refirieron a:

- Agrado por alcanzar esta instancia luego de largos años de espera y por contar con una herramienta necesaria que permita legislar en materia presupuestaria con información suficiente y con mayor eficiencia y eficacia.
- Ventaja de contar con personal técnico en la materia que permita asesorar a las cámaras sobre las estimaciones generales del presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo y sobre la afectación presupuestaria que conlleva cualquier proyecto de ley que se debate en el Congreso.
- Avance institucional y mejora en la calidad de la información y del debate presupuestario.
- Aporte al trabajo legislativo al contar con un cuerpo especializado que permita a los legisladores evaluar el costo de las leyes y poder contar con una previsión presupuestaria propia.
- Importancia de que esta oficina provea a los parlamentarios de más información y mejor análisis independiente sobre políticas fiscales y presupuestarias a fin de permitir una discusión más equilibrada entre los dos poderes.
- Ventaja de reducir la asimetría de información existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia presupuestaria.
- Desafío de que la oficina pueda garantizar su imparcialidad e independencia para servir mejor a las instituciones que por su naturaleza son altamente politizadas.

El amplio consenso logrado entre todas las fuerzas políticas permitió la sanción de la ley que crea la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) que se afirma en su carácter eminentemente técnico, en la excelencia de sus miembros, en los procesos de selección por concurso de sus directores, en las facultades de acceso a toda la información del Poder Ejecutivo, en la prohibición de emitir juicios partidarios y en la publicidad de sus informes, entre sus aspectos más relevantes.

### **7.3 Objetivos y funciones de la Oficina de Presupuesto del Congreso**

La OPC tiene como objetivo brindar soporte a los legisladores para profundizar la comprensión de los temas que involucran los recursos públicos, buscando democratizar el conocimiento y la toma de decisiones. Se constituye como una oficina técnica de apoyo al Congreso de la Nación en materia fiscal a través de la producción de informes abiertos a la ciudadanía.

Según su norma de creación, sus funciones, responsabilidades y facultades son las siguientes:

1. Analizar las estimaciones de ingresos, gastos, metas físicas y deuda pública contenidas en el proyecto de ley anual de presupuesto.
2. Apoyar a las comisiones de Presupuesto y Hacienda y a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración en el cumplimiento de sus objetivos.
3. Realizar estimaciones del impacto presupuestario de los proyectos de ley ingresados a las comisiones de Presupuesto y Hacienda, a solicitud de dichas comisiones.
4. Realizar estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación con su asignación presupuestaria, a solicitud de las comisiones de Presupuesto y Hacienda.
5. Llevar a cabo análisis sobre los tributos vigentes así como del impacto y la eficacia de los proyectos de ley que propongan modificaciones y/o creación de tributos e impuestos, a solicitud de las comisiones de Presupuesto y Hacienda.
6. Llevar a cabo estudios sobre las temáticas referidas a federalismo fiscal.
7. Efectuar estudios sobre la sostenibilidad Inter temporal de la deuda pública, incluyendo análisis de la deuda registrada, de la deuda no registrada y de pasivos contingentes.
8. Promover la incorporación de la perspectiva de género en la asignación de los recursos presupuestarios. Para ello se utilizarán las herramientas del Presupuesto Sensible al Género (PSG) al análisis de proyectos, a fin de determinar el presupuesto destinado a la eliminación de las desigualdades de género. Asimismo, se promoverá la evaluación presupuestaria, en función de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
9. Efectuar un seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 de la ley 24.156.

(Artículo 2º, Ley 27.343 de Creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación)

La OPC es dirigida por un director general y por cuatro directores de área. La selección de su planta directiva se realizó por concurso de oposición y fueron evaluados por un comité especializado, conformado por legisladores y especialistas en la materia. Éstos duran cinco años en sus cargos con la posibilidad de renovar, transitando nuevamente el proceso de selección. Por otra parte, se estableció una dotación de veinte analistas profesionales especializados en las respectivas áreas temáticas, constituyendo el centro sustantivo de la organización. Los mismos son seleccionados a través de concursos por oposición y antecedentes.

Se establecieron las siguientes funciones para cada dirección:

1. Análisis presupuestario, que 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.
2. Análisis fiscal tributario, que realizará estimaciones del impacto de los proyectos de ley que modifiquen o creen tributos e impuestos o afecten los recursos de la administración nacional, a solicitud de las comisiones de Presupuesto y Hacienda.
3. Estudios, análisis y evaluación, que realizará estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno en relación con su asignación presupuestaria, a solicitud de las comisiones de Presupuesto y Hacienda.
4. Sostenibilidad y análisis de la deuda pública, la cual realizará estudios y llevará a cabo un monitoreo a través de distintos indicadores de la deuda pública (Artículo 5º, Ley 27.343 de Creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación).

La tarea principal a la que se aboca la oficina es la elaboración de los informes. Al inicio del ejercicio se realiza la planificación anual, en donde se determinan qué tipo de informes se realizará y el área a cargo. Asimismo, en lo que respecta al cálculo de los costos de los proyectos de ley, no es posible prever la demanda que vendrá por parte de los legisladores, ya que dependerá del flujo de proyectos que ingresen a las cámaras.

Al ser una organización de apoyo técnico y depender del acceso a la información provista por el Poder Ejecutivo Nacional, las variables tecnológicas principales son el Sistema Integrado de Administración Financiera (eSidif) y el Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública (SIGADE), exógenas a los dominios de la organización. Los accesos a los sistemas se establecen en el artículo 3 de la ley de creación de la oficina. A través de éstos el Ejecutivo

lleva adelante la gestión presupuestaria y de la deuda pública y le permite contar con información detallada acerca de todas las transacciones que realiza la Administración Pública Nacional. El eSidif se destaca por ser una poderosa herramienta de gestión financiera, de carácter transaccional, que al momento de su creación logró dar un salto innovador, dejando atrás los sistemas meramente registrales. Asimismo, la OPC cuenta con acceso a los sistemas Sistema Integrado de Recursos Humanos (SIRHU), de gestión del gasto en personal, y Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN), en donde se encuentran registrados los proyectos de inversión financiados con recursos de origen nacional, así como también al Sistema de Información Financiera de Empresas Públicas (SIFEP) en donde fondos fiduciarios, empresas públicas y otros entes del Sector Público Nacional remiten información financiera periódica a la ONP.

El acceso a la información que brindan estos sistemas son el insumo principal para la realización de informes y estudios acerca de la ejecución presupuestaria, evaluación del impacto de los programas presupuestarios y del sostenimiento de la deuda pública. Asimismo, la OPC es responsable del debido resguardo de la información interna del Poder Ejecutivo Nacional y se debe asegurar la compatibilidad con las disposiciones sobre secreto estadístico y fiscal dispuestos por las leyes 11.683 y 17.622.

La OPC está supervisada por la Comisión Supervisora Parlamentaria conformada por las autoridades de las comisiones de presupuesto y hacienda de ambas cámaras. Ésta tiene entre sus funciones aprobar el reglamento interno y la memoria anual de la oficina, aprobar el anteproyecto de presupuesto de esta, aprobar su plan de trabajo anual, aceptar herencias, legados y donaciones que le asignen a la OPC organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros. Asimismo, tiene el rol de realizar seguimiento y, en caso de que sea necesario, solicitar la remoción del director general o los directores de la oficina.

Por otra parte, el artículo 13 de ley de creación de la OPC establece que la relación entre la oficina y las Cámaras del Congreso será a través de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las mismas. Es decir, los legisladores no cuentan con un canal formal directo con la oficina. El objetivo es evitar sobrecargar a la oficina con pedidos individuales y, de alguna forma, actuar como filtro con los legisladores. En este punto, es relevante mencionar que las comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras resultan estratégicas en términos políticos y, en general, son encabezadas por legisladores oficialistas. Esto puede constituir un riesgo en el tratamiento de los proyectos dado que los presidentes de estas comisiones son los que definen qué proyectos se evalúan, prevaleciendo la cuestión política a la hora de derivar las consultas a la OPC. Como se mencionó anteriormente, la transparencia en este tipo de

instituciones es central para garantizar su credibilidad. Sería importante establecer mecanismos de transparencia que permitan dar cuenta de las peticiones realizadas por los legisladores y el posterior tratamiento que le da la comisión para evaluar si la deriva a la OPC. Asimismo, no se encuentran publicados los pedidos realizados por las comisiones, por lo que esté podría constituirse como un primer paso en ese sentido.

Finalmente, en lo que respecta a su relación con el Poder Ejecutivo, su contraparte es la Jefatura de Gabinete de Ministros. A través de esta, se realiza el intercambio de información y solicitudes de ambas partes. Tal como se mencionó anteriormente, por mandato constitucional al Jefe de Gabinete es quien lleva adelante la administración general del país y es el encargado de enviar el proyecto de presupuesto anual al Congreso. Al igual que en lo que refiere a la relación con los legisladores a través de las comisiones de presupuesto y hacienda de ambas cámaras, se busca generar un único canal formal para ser eficaces en la relación con el Poder Ejecutivo.

#### **7.4 Análisis sobre el cumplimiento de los principios propuestos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para Instituciones Fiscales Independientes.**

En la presente sección se analizará el cumplimiento de los principios planteados por la OCDE, desarrollados en la sección 2.4.2 de esta investigación. Se realizará un análisis descriptivo con el objetivo de evaluar el nivel de robustez institucional de la Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación Argentina.

En lo que refiere al apropiamiento local de la oficina, la OPC cumple con las líneas planteadas por la OCDE. La diversidad de sectores que propusieron proyectos para su creación y el alto grado de apoyo en ambas cámaras da cuenta de un amplio consenso político a la hora de su creación. Por otra parte, si se analiza el diseño institucional dispuesto, se observa que se consideraron aspectos nacionales, como es la cuestión de la sostenibilidad de la deuda pública. Es conocida la historia argentina en este aspecto, por lo que la creación de una dirección específica para su seguimiento dota al Congreso de un área relevante e innovadora para sustentar técnicamente sus decisiones en esta materia. En el mismo sentido, la Dirección de estudios, análisis y evaluación, busca aportar al debate prospectivo de políticas públicas, ocupando un lugar institucionalmente vacante en el Estado argentino al momento de su creación.

Respecto a la independencia y neutralidad partidaria, las disposiciones establecidas en la ley de creación de la OPC garantizan el cumplimiento de los principios relacionados a este tema. Las autoridades fueron seleccionadas a través de concursos públicos y quienes fueron elegidos cuentan con vasta experiencia profesional y académica en las distintas áreas para las que fueron seleccionados. Los resultados de las diversas instancias de los concursos se encuentran publicados en su sitio web institucional, otorgando máxima transparencia al proceso. Por otra parte, la legislación explicita la duración de sus mandatos, siendo estos independientes del ciclo electoral, la posición de las autoridades es remunerada y de dedicación exclusiva, se establecen criterios de selección de personal por parte de las autoridades de la OPC, previendo la cantidad de 20 agentes y su selección mediante concurso público. La lectura de sus informes permite identificar un alto grado de rigurosidad técnica e imparcialidad en su contenido (Directorio Legislativo, 2020, p. 46).

La ley de creación de la OPC resulta completa ya que define las funciones que deben llevar adelante las distintas áreas que la conforman y otorga un marco institucional óptimo (Directorio Legislativo, 2020, p. 46). Otorga la posibilidad de realizar informes por iniciativa propia de la oficina y establece que debe definir su propio plan de trabajo anual. Asimismo, se detallan vínculos claros con la política fiscal en sus distintas dimensiones, como son, el análisis presupuestario, el tributario, de deuda y de políticas públicas. Una cuestión puntual que debería incorporarse al marco legal es el monitoreo del cumplimiento de las reglas definidas bajo la Ley de Responsabilidad Fiscal.

Respecto a los recursos, a partir de abril del 2021, la OPC cuenta con servicio administrativo financiero propio, dando igual tratamiento que a otros organismos desconcentrados. Allí se detallan las distintas partidas asignadas para el cumplimiento de sus objetivos. Desde su creación hasta esa fecha ejecutaba su presupuesto en un programa presupuestario específico en el presupuesto de la APN dentro del presupuesto del Senado de la Nación, con lo cual, al pasar a ser un servicio ha ganado en independencia.

La relación con el Poder Legislativo se encuentra delimitada en la ley de creación de la OPC, tal como se desarrolló en la sección 6.2. Se plantea la creación de una comisión supervisora y los vínculos con los legisladores a través de las comisiones de ambas cámaras y con la comisión revisora de cuentas de la Administración, cumpliendo con la recomendación de que la comunicación no sea a nivel individual si no que se haga a través de éstas.

Actualmente, a OPC cuenta con acceso irrestricto a la información presupuestaria y de deuda pública a través de los sistemas E.Sidif, SIGADE, SIRHU, BAPIN y SIFEP. No obstante, en el caso de la información tributaria se toma del sitio web oficial de la Administración Federal

de Ingresos Públicos (AFIP), dificultando su seguimiento en tiempo real. Por otro lado, en la instancia de análisis del proyecto de ley de presupuesto, cuenta con bases de datos planos que le permiten recrear gran parte de la información expuesta en el proyecto de presupuesto y su mensaje de remisión.

En relación con la transparencia, la OPC utiliza diversos canales de información para exponer sus acciones. Sus informes son remitidos al parlamento y publicados en su sitio web oficial y en cada uno de ellos se expone un apartado metodológico sobre su elaboración. Asimismo, se anuncia con antelación la publicación de sus informes periódicos en forma oportuna, otorgando certidumbre y transparencia a su accionar. Por otra parte, se exponen periódicamente los estados de su ejecución presupuestaria en su sitio web oficial y se encuentran publicados el plan de trabajo anual y la memoria institucional de la organización. Dentro de las actividades realizadas por la oficina se observan diversas acciones de difusión de las tareas llevadas adelante. La OPC se ha convertido en una cita confiable en materia fiscal para los principales medios de comunicación nacionales, tal como se refleja en las diversas notas realizadas en base a informes de la oficina.

Por último, en lo que respecta al control externo de la organización, hasta el 31 de marzo de 2021 era controlada por el Senado de la Nación y, a partir de la creación del servicio administrativo financiero propio, por la Auditoría General de la Nación. Asimismo, se ha realizado un proceso de evaluación externa con un especialista internacional en instituciones fiscales independientes, con el objetivo de realizar mejoras en caso de que sean necesarias. En suma, se puede concluir que la OPC cumple con los principios establecidos por la OCDE que sirven como condición necesaria para un correcto desarrollo de la organización como una institución fiscal independiente. Es de destacar el carácter dinámico de esta situación, ya que, si bien la normativa establece reglas claras que buscan garantizar su robustez institucional, su principal capital es la credibilidad que logre a través de la calidad de sus informes. Si en sus informes se perciben visos de parcialidad o influencia partidaria, naturalmente la organización perderá prestigio y credibilidad en el debate público, llevando a que fracase en el cumplimiento de sus funciones. Por otra parte, es importante mencionar que la OPC es aún una organización joven y que todavía no ha completado su planta de personal, por lo que no resulta posible evaluar fehacientemente su máximo potencial.

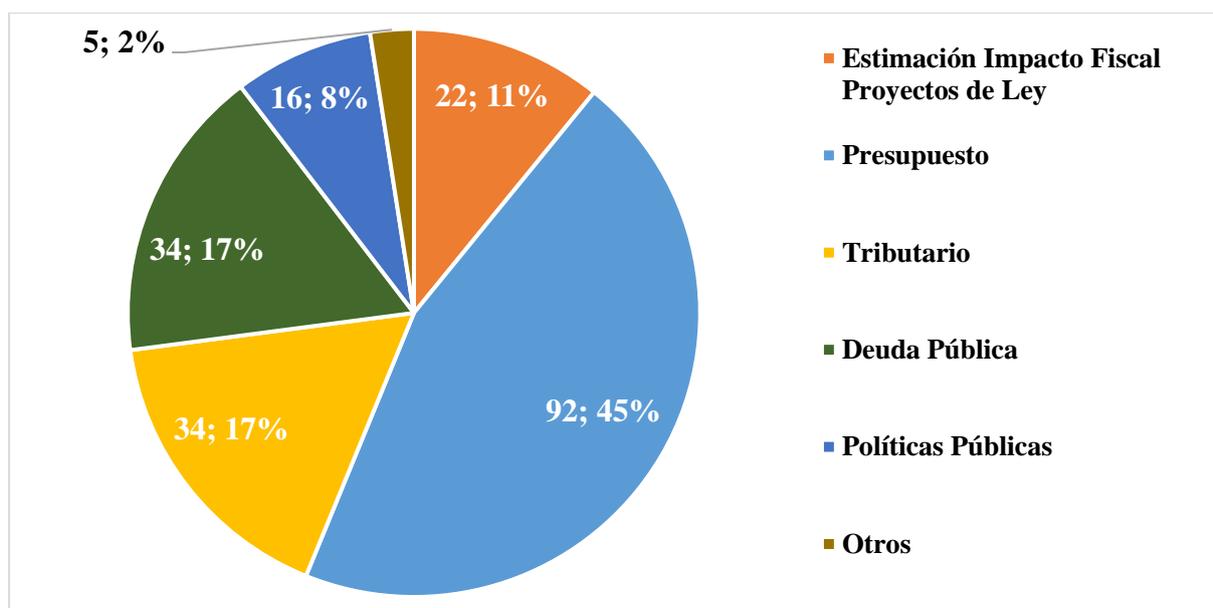
## **7.5 Aportes de la Oficina del Presupuesto del Congreso desde su creación**

En lo que respecta a las intervenciones de la OPC, tal como se mencionó anteriormente, las mismas se realizan principalmente a través de informes. Éstos pueden dividirse en dos tipos, según hayan sido incluidos en el plan de trabajo anual de la oficina. En los primeros se agrupan los informes de análisis del proyecto de presupuesto, de seguimiento de la ejecución presupuestaria, de la recaudación nacional, de las operaciones de crédito público y los solicitados por las comisiones de presupuesto y hacienda de las cámaras, entre otros. En los segundos se destacan, por ejemplo, para el año 2020 el análisis del presupuesto prorrogado para 2020, un análisis del federalismo fiscal en Argentina y el seguimiento del programa de participación público - privada, entre otros. Adicionalmente, la OPC realiza estimaciones macroeconómicas, estudios de base y monitores, entre los que se destacan los de acciones presupuestarias destinadas a la niñez y adolescencia y con perspectiva de género.

A partir de estos informes, los legisladores cuentan con herramientas para dar seguimiento a todo el proceso presupuestario y elementos para sustentar técnicamente sus decisiones sobre las normas que se debaten en el recinto. De esta forma, se busca resolver la asimetría de información que existe entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Entre 2018 y 2020 la OPC realizó 203 informes, de los cuales 22 correspondieron a la estimación de impacto fiscal de proyectos de ley presentados y los restantes 181 se vincularon a los análisis periódicos o específicos que realiza la dirección en las áreas de su competencia. Se observa una preponderancia de los informes relacionados al presupuesto, con 92 informes realizados (45% del total), seguido por los informes relacionados al análisis tributario y de seguimiento de la deuda pública, con 34 cada área (17%, respectivamente) y de evaluación de políticas públicas, con 16 (8%).

*Informes realizados por la OPC 2018-2020. En cantidad y en porcentaje, por área temática de informe*



Fuente: elaboración propia en base a Oficina de Presupuesto del Congreso

Es de destacar que los informes se publican de manera oportuna en la página *web* del organismo, dando utilidad a la información que exponen. Este atributo resulta central en lo que refiere a su aporte a la discusión parlamentaria y dota de credibilidad y confianza a la OPC, posicionándola como una referencia en la materia, no sólo en el ámbito legislativo sino también en lo que refiere a la prensa y otros particulares interesados.

### 7.5.1 Informes en cada etapa del proceso presupuestario

En lo que respecta a la presente investigación se destacan los informes de seguimiento de la ejecución presupuestaria, el de modificaciones presupuestaria y aquellos referentes al proyecto de presupuesto anual y la Cuenta de Inversión. Abordados en conjunto, permiten a los diputados y senadores contar con un panorama acabado sobre el contenido de los proyectos de ley, la evolución del presupuesto durante el ejercicio presupuestario y la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Congreso.

En lo que se refiere al proyecto anual de presupuesto, la OPC realiza un análisis acabado sobre su contenido. Para ello realiza informes temáticos en donde se destacan el del contenido presupuestario del proyecto, el análisis de la deuda pública, la programación tributaria, inversión pública y políticas transversales, entre otros.

El informe de seguimiento de la ejecución presupuestaria se realiza con periodicidad mensual. En él se realiza un análisis comparativo entre la ejecución del mes y el mismo periodo del año

anterior, en donde se exponen las causas de las principales variaciones interanuales.

Asimismo, se expone un análisis del avance de la ejecución presupuestaria en relación con el presupuesto vigente.

Ante cada modificación realizada por Decisiones Administrativas del Jefe de Gabinete de Ministros o Decretos de Necesidad y Urgencia emitidos por el presidente de la Nación, la OPC publica un informe con un análisis cuali-cuantativo de las medidas. Se detalla en qué medida fue modificado el presupuesto, su impacto jurisdiccional y según la clasificación económica del gasto. Además, se incluye bajo qué normas se ampara la modificación, ya sea en algún artículo de la Ley de Presupuesto o en el artículo 37 de la LAF, entre otras. Este informe permite a los legisladores acceder a una versión resumida y en lenguaje accesible de lo que suele ser una medida compleja y que para realizar un análisis de calidad requiere de un elevado *expertise* técnico.

Por otra parte, por lo dispuesto en el inciso 9 del artículo 2 de la ley de su creación, la OPC realiza un control periódico del cumplimiento de lo establecido por el artículo 37 de la LAF. Antes de la creación de la oficina, no existía una instancia de revisión técnica e imparcial dentro del Congreso en este aspecto, por lo que este resulta un aporte central en el seguimiento del presupuesto nacional.

Por último, realiza el informe sobre la Cuenta de Inversión. Allí se detalla el contenido y se realiza un resumen sobre el mismo. Esto permite a los legisladores abordar un documento extenso y complejo en forma didáctica y sencilla.

### **7.5.2 Menciones a la OPC en el debate parlamentario**

Otra forma de medir el impacto de los informes de la OPC es a través de la cuantificación de las menciones a la OPC en el debate parlamentario del Congreso, tanto haciendo referencia a los informes producidos como a su rol dentro del parlamento.

En el período que abarca la presente investigación (2006-2020), se llevaron adelante diversos debates en los cuales se contaba con un informe de la OPC analizando el impacto del proyecto en cuestión en las cuentas públicas. Fueron mencionados en sus respectivos debates los informes los proyectos de Emergencia Tarifaria Servicios Públicos, de Creación del Régimen de Promoción de la Economía del Conocimiento, de Emergencia Alimentaria, de Modificación de los Regímenes Previsionales Especiales del Poder Judicial y del Servicio Exterior de la Nación, de Emergencia Turística, Sostenimiento y Reactivación Productiva, de

la Creación del Aporte Solidario y Extraordinario, de Historia Clínica Electrónica y de Capitales Alternas de la República Argentina.

En total se hicieron 105 menciones<sup>26</sup> a la OPC, de las cuales 65 fueron realizadas en la Cámara de Senadores y 40 en la Cámara de Diputados. Se destaca que el 51% de las menciones fue para hacer referencia a alguno de los informes de la OPC, mientras que el 49% se relacionó a la puesta en marcha de la oficina o al rol que ocupa dentro del Congreso. En el período analizado, el informe más utilizado fue el realizado en ocasión del Proyecto de Presupuesto Anual para el ejercicio 2019, con 9 menciones. Si se analiza la distribución por origen partidario del legislador que ha mencionado a la oficina, se observa que el 51% correspondió a la oposición y el 49% al oficialismo y aliados, lo que da cuenta de la aceptación del rol de la oficina en todo el arco político.

En lo que respecta a la evolución anual de las menciones, se observa que en el año 2020 se realizaron un 69% más de menciones que en los dos años anteriores sumados. Hay diversos factores que inciden, como la cantidad de reuniones que se realizan. No obstante, se destaca una gran producción de informes a pedido de las comisiones durante 2020, alcanzando un total de 15 proyectos de ley analizados<sup>27</sup>.

En este aspecto, lo ideal sería que ante cada debate que se realice sobre leyes que tengan impacto fiscal se cuente con un informe de la OPC que haya sido solicitado por alguna de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Cámaras y, al menos haya una mención durante el debate. Asimismo, el hecho de que la oficina cuente con una demanda creciente de informes exhibe la importancia que tiene para los legisladores contar con la información de calidad y la confianza que estos tienen sobre la propia oficina al seguir requiriéndolos.

### **7.5.3 Repercusión de la OPC en los medios de comunicación masivos y la ciudadanía**

En la presente sección se expondrán los resultados del análisis realizado por la OPC respecto a las menciones a sus informes en los medios de comunicación masivos. Si bien la información corresponde a un período que no se encuentra abarcado por la presente investigación, los resultados dan cuenta de un estado de situación sobre la relevancia institucional de la OPC, por lo que se considera justificada su inclusión en este apartado. El

---

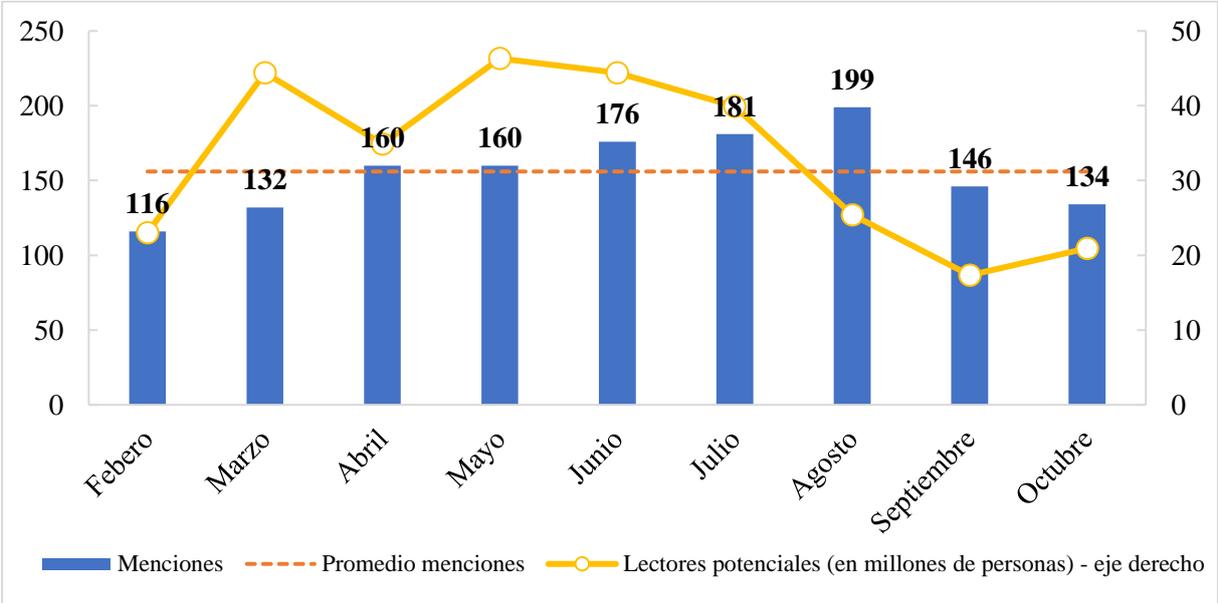
<sup>26</sup> Se contabilizan las menciones a la referencia “Oficina de Presupuesto del Congreso” en sesiones parlamentarias de ambas cámaras.

<sup>27</sup> En la cuenta no se incluye el informe sobre los proyectos de presupuesto dado que el mismo es de carácter habitual.

relevamiento es realizado por el área de Relaciones Institucionales de la organización y analiza los artículos periodísticos que citan como fuente los informes de la OPC entre febrero y octubre de 2021.

Entre febrero y octubre de 2021 se hicieron 1.404 menciones de los informes de la OPC, alcanzando un promedio mensual de 156 menciones y con una audiencia potencial promedio de 33 millones de personas. De los informes surge que la OPC ha logrado instalarse en los principales medios gráficos como referencia y fuente calificada en la materia. Asimismo, se destaca que sus citas se encuentran principalmente asociadas al tratamiento de la agenda coyuntural.

*Evolución del impacto en medios de los informes de la OPC. Período: febrero-octubre 2021. En cantidad de menciones y millones de lectores potenciales*



De esta manera, si bien la OPC se halla en proceso de consolidación institucional, los datos presentados permiten inferir que se encuentra en el camino correcto para cumplir con uno de los objetivos señalados por la OCDE como necesarios para lograrlo definitivamente. Alcanzar la confianza del público general y los medios especializados e instalarse como una voz autorizada en el debate público es fundamental para la credibilidad de la oficina, uno de los principales sostenes para lograr su perdurabilidad en el tiempo.

**8 Conclusiones**

En los últimos años ha cobrado relevancia en el debate especializado en materia presupuestaria el rol del Congreso en el proceso presupuestario. La sanción de la LAF y otras leyes complementarias no trajo aparejadas soluciones para balancear el rol de los distintos poderes públicos. Si bien se reservaron funciones bien concretas al parlamento, éste no tuvo las capacidades ni herramientas para poder llevarlas adelante. Por otro lado, el Poder Ejecutivo transitó un fuerte proceso de capacitación y generación de cuadros técnicos que pudieron sustentar y normalizar el proceso presupuestario luego de varios años de un magro funcionamiento.

Encontrar el balance entre ambos poderes no es una tarea sencilla. La Constitución Nacional reserva al Congreso las atribuciones de aprobación del presupuesto y luego el control de su ejecución y de la rendición de cuentas a través de la Cuenta de Inversión. Tal como afirma Dromi (1997), el parlamento debe realizar un control previo, al analizar el proyecto para su aprobación, durante, con el pedido de informes y posterior, a través de la Cuenta de Inversión. Esencialmente, entonces, el rol del Poder Legislativo es el de controlar al Ejecutivo en materia presupuestaria.

La presente investigación se ha propuesto analizar las atribuciones normativas del Congreso dentro del proceso presupuestario y, a partir del análisis de la información disponible, se corroboró que no ha sido capaz ni ha incidido en éste de la forma en que la norma prevé. En las distintas etapas del proceso, la calidad y la cantidad de las intervenciones del parlamento han sido bajas y no han redundado en mejoras en términos de eficacia del gasto público ni de solvencia fiscal. Cabe preguntarse si el diseño institucional planteado en la LAF, en particular, en su artículo 37, no respondía a un contexto determinado y que su aplicación se iba a ver comprometida si ese contexto cambiaba. Como se ha comentado en la presente tesis, la reforma del sistema de administración financiera se dio en el marco de una reforma general del Estado, tendiente a generar eficiencia y achicarlo. Este segundo punto resulta importante, ya que la visión imperante de entonces era restrictiva respecto al rol del Estado en la economía y su capacidad de expandir la demanda, y en consecuencia el producto bruto, a través de la expansión del gasto.

Con la última modificación del artículo 37 de la LAF realizada en 2016 pareciera haberse alcanzado un alto grado de consenso. Ello se refleja en el apoyo transversal de todas las fuerzas políticas a la hora de sancionar la ley que lo modifica. Asimismo, se acuerda definitivamente que existe la necesidad de dotar de herramientas al Jefe de Gabinete para una mejor gestión del presupuesto. Por último, se admite la necesidad de establecer límites dentro de las atribuciones que regían al momento, que era no modificar el total aprobado. Quien

lleva adelante las políticas públicas es el Poder Ejecutivo y es quien mejor conoce sus capacidades y recursos para poder hacerlo. De aquí se desprende que resulte razonable que el Jefe de Gabinete cuente con atribuciones para modificar el presupuesto durante su ejecución para adaptarlo a las eventualidades que van surgiendo. También es razonable que para ello tenga un límite. El Congreso no cuenta con los elementos ni capacidades para realizar modificaciones presupuestarias unilateralmente, ya que por desconocimiento o imprudencia puede afectar severamente la marcha de la administración nacional. La evidencia demuestra que en este punto también existe un consenso generalizado, dados los pocos antecedentes en los que el Congreso dispuso modificaciones al presupuesto por su propia iniciativa.

Actualmente el artículo 37 no se ha reglamentado, por lo que no hay precisiones sobre el vínculo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo respecto al proceso de instrumentación de las modificaciones.

Sin embargo, el modelo planteado en la nueva versión del artículo 37 queda anulado por el recurrente uso de los DNU para modificar el presupuesto, por lo que resulta insuficiente para garantizar una correcta intervención del Congreso en el proceso. Tal como se ha visto, este recurso se ha hecho habitual y lo han utilizado recurrentemente gobiernos de distinto signo político. En términos de Malem Seña y Seleme (2013), ¿estamos ante un caso de obstrucción del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo? Para que exista obstrucción es necesaria una acción de un poder estatal, en este caso el Ejecutivo, y que su finalidad sea evitar que el otro poder actúe en el ámbito de su competencia. ¿El uso de los DNU para modificar el presupuesto es ilegítimo? ¿invade competencias del Congreso? Recordemos que la Constitución reserva las funciones de aprobación y control del presupuesto para el Congreso y luego designa al Jefe de Gabinete el rol de administrador general del país. Sin embargo, tal como se dijo, el uso de los DNU sobrepasa estas facultades y deja sin efecto al artículo 37 de la LAF. Asimismo, resulta costoso volver atrás un DNU modificadorio del presupuesto, dado que es de aplicación inmediata, generando en muchos casos relaciones contractuales difíciles de revertir.

En este punto, con el objetivo de mejorar el rol del parlamento, resultaría deseable establecer por ley el antecedente suscitado en 2020 y que el ejecutivo envíe una vez al año un proyecto de ley ampliatoria del presupuesto que permita intervenir al Congreso, articulando de forma armónica el principio de flexibilidad presupuestaria y el de reserva legal. Así, el parlamento podrá conocer acabadamente el impacto de los desvíos en el escenario macro que afectan en las estimaciones del presupuesto y las nuevas políticas que surgen durante la ejecución para atender diversas eventualidades y, a la vez, cumplir con lo dispuesto por la LAF respecto a su intervención en el proceso presupuestario. Para ello, es necesario plantear una nueva

modificación del artículo 37 en donde se establezcan plazos, contenidos mínimos y tratamiento específico de la propuesta a los fines de garantizar dinamismo y oportunidad en la sanción de la modificación. De esta forma, el Congreso contaría con más y mejor información e intervendría en modificaciones de envergadura que resultan esenciales para la marcha de la gestión pública, reduciendo la discrecionalidad del Ejecutivo y llevando a una situación más equilibrada de los poderes. Para lograrlo, es necesario que exista el consenso político suficiente, dado que, si no se plantea un correcto diseño, el Ejecutivo se vería expuesto a ser obstruido por el Legislativo. En el anexo 1 se podrá encontrar una propuesta de redacción del artículo 37 en el sentido de lo expresado en los párrafos precedentes.

Asimismo, en términos generales y a casi treinta años de la sanción de la LAF, más allá de ser considerado un proceso de reforma exitosa, correspondería realizar una revisión integral del sistema de administración financiera pública a los fines de adaptarlo a cambios acontecidos en ese lapso. De lo expuesto en la presente investigación, se puede concluir que hoy existe cierta dispersión normativa dada la cantidad de leyes que regulan el proceso en lo que respecta al rol del Congreso. Por ello, sería deseable unificar en una sola ley todas las disposiciones generales en la materia, así como también, a partir de una evaluación sobre su cumplimiento, evaluar la continuidad de artículos que en la práctica no se cumplen.

En lo que respecta a la Cuenta de Inversión, principal elemento de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al Legislativo sería deseable incorporar en el contenido de la Cuenta de Inversión información sobre efectividad del gasto, desempeño programático e impacto de las políticas públicas producida por el sistema de monitoreo y evaluación presupuestaria (artículo 45) en un formato abierto, accesible y transparente, de tal forma que pueda ser explotado por la ciudadanía. También, a los fines de contar con información oportuna, separar la formulación de la Cuenta de Inversión en dos capítulos según su contenido sea presupuestario o contable, adelantando los plazos de presentación de la información sobre la ejecución presupuestaria. A tal fin, en el anexo 1 se podrá encontrar una propuesta de redacción para reformular el artículo 95 de la LAF, en donde se fijan los contenidos mínimos de la Cuenta de Inversión.

Por otro lado, un punto de quiebre en el rol del Congreso fue la creación de la OPC. El parlamento ahora cuenta con apoyo técnico que le permite contar con información precisa, imparcial y oportuna para lograr una mejor intervención. Su sostenibilidad en el tiempo resulta esencial para continuar reduciendo las asimetrías de información existentes entre ambos poderes. Como se ha analizado en esta investigación, la OPC ha sido creada con un amplio consenso y bajo los principios que plantea la OCDE, que, en caso de no verse

vulnerados, permitiría alcanzar los objetivos planteados al momento de su creación. Diversos autores señalan que aún resulta difícil evaluar la eficacia de estas instituciones dado que fueron, en la mayoría de los casos, creadas recientemente y son relativamente jóvenes respecto a los órganos estatales con los que conviven. No obstante, la evidencia muestra que desde su creación la OPC ha crecido en su capacidad de generación de informes, en sus menciones en el debate parlamentario y en los medios de comunicación. Ha resuelto, en alguna medida, la falta de cumplimiento de leyes pensadas para aportar más información al Congreso para controlar la ejecución del presupuesto. Por otro lado, en términos de Kopits (2016), la OPC ha logrado ejercer influencia indirecta dentro del sistema presupuestario, al paulatinamente incorporarse como una referencia dentro del debate público, tanto en el parlamento como en los medios de comunicación.

El principal activo de la OPC es su imparcialidad. El presupuesto y la discusión parlamentaria tiene un alto contenido político por lo que sostener en el tiempo la imparcialidad le permitirá acrecentar su credibilidad. Ante la mínima sospecha de que la organización sea captada por algún sector político, automáticamente comenzaría a perder relevancia en el debate parlamentario. Este tipo de instituciones son novedosas y lograr el equilibrio necesario para sostener dicha credibilidad resulta dificultoso, dado que se sustenta, al igual que cualquier organismo público, a través de recursos nacionales.

En suma, la conclusión primaria de esta tesis es que el Congreso se encuentra en vías de mejorar su participación en el proceso presupuestario y están dadas las condiciones para que asuma paulatinamente un rol más balanceado en el proceso presupuestario. Con la creación de la OPC, el parlamento ahora cuenta con herramientas y respaldo técnico para sustentar sus intervenciones y decisiones. Por otro lado, la presencia de este organismo inhibe de alguna forma al Poder Ejecutivo de brindar información imprecisa o engañosa ya que ésta se encuentra bajo escrutinio de agentes especializados en la materia. Sin embargo, para lograr un punto óptimo en el rol entre los poderes es necesario realizar modificaciones normativas tendientes a mejorar y ordenar la intervención del Congreso en el proceso presupuestario. Para ello se deben generar los acuerdos políticos que los sustenten y permitan sostenerlo en el tiempo logrando una mejor calidad institucional.

Finalmente, es importante señalar que la presente investigación dispara nuevos cuestionamientos que no han sido resueltos en la misma. Por otro lado, en esa línea, quedará para futuras investigaciones analizar la incidencia de la dimensión política dentro del proceso y su incidencia para determinar la calidad del rol del parlamento, aspecto que no ha sido acabadamente relevado en la presente investigación. Asimismo, sería deseable generar nuevos

marcos teóricos que permitan analizar la eficacia de instituciones como la OPC y permitan revisar los principios propuesto por la OCDE a los fines de brindar más herramientas para su perdurabilidad en el tiempo.

## Referencias bibliográficas

- Abuelafia, E., Berensztein, S., Braun, M. y Di Gresia, L. (2006). ¿Quién decide sobre el gasto público? Un análisis sobre la economía política del proceso presupuestario: el caso de Argentina. *Cada cual ¿Atiende su juego?* 19-68
- Abuelafia, E., Braun, M., Diaz Frers, L. y Uña, G. (2006). Oficina de presupuesto del Congreso de la Nación Argentina Una propuesta para fortalecer su rol en el proceso presupuestario. *Cada cual ¿Atiende su juego?* Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Alberdi, J. B. (1854). *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial El Foro
- Badeni, G. (2011). *Manual de Derecho Constitucional*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial La Ley.
- Banco Central de la República Argentina <http://www.bcra.gov.ar/>
- Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S. y Zhang, X. (2018). *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*. IMF Working Paper WP/18/68. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional
- Bolívar, M.A. (2012). *El presupuesto público*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Osmar D. Buyatti – Librería Editorial.
- Braun, M., Diaz Frers, L., & Uña, G. M. (2006). *Cada cual ¿Atiende su juego?* Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Constitución de la Nación Argentina. 3 de enero de 1995 (Argentina).
- Directorio Legislativo (2020). *Congreso Abierto. Aportes para fortalecer el trabajo de la Oficina de Presupuesto del Congreso en Argentina*.  
<https://alertas.directoriolegislativo.org/wp-content/uploads/2020/07/Informe-OPC-versi%C3%B3n-final.pdf?x32394>
- Dromi, R. (1997). *Presupuesto y cuenta de inversión*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina
- Filc, G y Scartascini, C. (2006). Instituciones presupuestarias, resultados fiscales y el rol del Congreso en el proceso presupuestario. *Cada cual ¿Atiende su juego?* 19-68
- Gazmurri Mujica, J. (2012). *Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Hagemann, R. (2011). *How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?* OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2011/1. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_studies-2011-5kg2d3gx4d5c](http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c)
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación <https://www.diputados.gov.ar/>
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2006). Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. 24a Reunión, 17a Sesión Ordinaria, del 2 de agosto de 2006
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2016). *Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*. 19a Reunión, 18a Sesión Ordinaria, del 2 de noviembre de 2016
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación <https://www.senado.gob.ar/>
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación (1995). *Diario de Sesiones Cámara de Senadores de la Nación*. 32a Reunión, 18a Sesión Ordinaria, 9 de agosto de 1995
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación (1996). *Diario de Sesiones Cámara de Senadores de la Nación*. 65a Reunión, 7a Sesión Extraordinaria, 21/22 de febrero de 1996
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación (2006). *Versión taquigráfica sesión de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*. 16° Reunión, 14° Sesión ordinaria, del 12 y 13 de julio de 2006
- Honorable Cámara de Senadores de la Nación (2016). *Versión taquigráfica sesión de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación*. 20a Reunión, 10a Sesión Ordinaria, del 30 de noviembre de 2016
- Información Legislativa y Documental <http://www.infoleg.gob.ar/>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos <https://www.indec.gob.ar/>
- Joyce, P. (2011). *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking*. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Kopits, G. (2011). *Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*. OECD Journal on Budgeting Vol. 11/3 [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/independent-fiscal-institutions-developing-good-practices\\_budget-11-5kg3pdgcpn42#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/independent-fiscal-institutions-developing-good-practices_budget-11-5kg3pdgcpn42#page1)
- Kopits, G. (2016). *The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan*. IMF Working Paper WP/16/156. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16156.pdf>
- Ley 24.156 de 1992. Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. 26 de octubre de 1992. B.O. No. 27503.

- Ley 24.629 de 1996. Ejecución del presupuesto y Reorganización Administrativa. 8 de marzo de 1996. B.O. No. 28350.
- Ley 25.152 de 1999. Administración de los Recursos Públicos. 15 de septiembre de 1999. B.O. No. 29234.
- Ley 25.917 de 2004. Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. 25 de Agosto de 2004. B.O. No. 30470
- Ley 27.343 de 2016. Creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso. 21 de diciembre de 2016. B.O. No. 33527.
- Makón, M. P. (1999). *El rol del Poder Legislativo ante el Proceso Presupuestario*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Mimeo
- Malem Seña J.F. y Seleme H.O. (2013). *Patologías de la división de poderes*. DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, 275-295.  
<https://www.cervantesvirtual.com/downloadPdf/num-36-2013/>
- Marshall, G. (1982). *Teoría constitucional*. Espasa Calpe: Madrid.
- Ministerio de Economía de la Nación <https://www.argentina.gob.ar/economia>
- Ministerio de Hacienda de la Nación (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (Sexta edición)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Hacienda de la Nación
- Musgrave, R. (1969). *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Aguilar, S.A. de Ediciones
- Musgrave, R. y Musgrave P. (1992). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. Madrid: McGraw Hill/Interamericana de España.
- OCDE (2014). *Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions*. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>
- Oficina de Presupuesto del Congreso <https://www.opc.gob.ar/>
- Oficina Nacional de Presupuesto (2011). *El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Rodriguez, J. y Bonvecchi, A. (2006). El papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino (1984-2004). *Cada cual ¿Atiende su juego?* 95-130
- Santiso, C. (2006). El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina. *Cada cual ¿Atiende su juego?* 19-68
- Sotelo Maciel, J. A. (2003). *Módulo organizacional. Análisis y propuestas*. Proyecto FOSIP-Subsecretaría de Presupuesto: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- Terry J.A. (1918). *Finanzas*. Biblioteca Digital, consulta 14 de abril de 2022,  
<http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1003>.
- Uña, G. (2006). El Congreso y el Presupuesto Nacional en Argentina: Desempeño y Condiciones de su Rol en el Proceso Presupuestario. *Cada cual ¿Atiende su juego?* 19-68
- von Trapp, L. (2018). Evolución del proceso legislativo de presupuesto y de las instituciones fiscales independientes. Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos. 213-264  
[https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180307/asocfile/20180307093931/libro\\_un\\_estado\\_para\\_la\\_ciudadania\\_cep\\_2018.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180307/asocfile/20180307093931/libro_un_estado_para_la_ciudadania_cep_2018.pdf)
- von Trapp, L., I. Lienert and J. Wehner (2015), Principles for independent fiscal institutions and case studies, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 15/2,  
<https://doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625>

## **Anexo 1 – Propuestas de modificación de los artículos 37 y 95 para la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional**

Propuesta de artículo 37:

“Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto, el monto del endeudamiento previsto y las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.

El Jefe de Gabinete de Ministros podrá disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias con excepción de lo previsto en el párrafo anterior.

Toda modificación comprendida en el primer párrafo será propuesta por el Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso Nacional antes del 30 de junio de cada ejercicio a través de un proyecto de ley que deberá recibir tratamiento y, si correspondiere, sanción legislativa, dentro de los treinta (30) días hábiles posteriores a su ingreso en la Cámara de Diputados de la Nación. Si en ese plazo el Congreso Nacional no se expidiera, se considerará automáticamente autorizada la correspondiente modificación.

La restricción temporal fijada en el párrafo anterior para la remisión de las propuestas de modificación no aplica a situaciones de emergencia de tipo social o desastres naturales, las que deberán ser debidamente fundadas.

Las autorizaciones de mayores gastos sólo podrán incorporar una mayor recaudación de aquellos recursos que componen la fuente de financiamiento del Tesoro Nacional si el nuevo cálculo fundamentado supera la estimación de la totalidad de la fuente de financiamiento mencionada. Esta restricción no comprende la incorporación de nuevos recursos destinados a atender una situación excepcional de emergencia.

El Congreso Nacional dictará un régimen interno especial para el tratamiento oportuno de dichos proyectos de ley que incluirá la intervención conjunta de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras o incluso la creación específicamente a tales fines de una comisión mixta permanente, así como los requisitos mínimos de información a ser cumplimentados por el Poder Ejecutivo Nacional en la remisión de cada proyecto de ley respectivo.

El Poder Ejecutivo Nacional sólo podrá durante la ejecución presupuestaria aprobar mayores gastos de otros Poderes del Estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención.”

Propuesta de artículo 95:

“La cuenta de inversión está compuesta por dos capítulos, uno relativo a la ejecución del presupuesto y otro a los estados contables y balances de la administración pública nacional. Ambos deberán tener un formato abierto, accesible para la ciudadanía y útil para la toma de decisiones por la administración pública nacional.

El capítulo relativo a la ejecución del presupuesto deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 1 de marzo del año siguiente al que corresponda, se apoyará en información sobre efectividad del gasto, desempeño programático e impacto de las políticas públicas producida por el sistema de monitoreo y evaluación presupuestaria, y contendrá como mínimo:

- a) Los estados de ejecución física y financiera del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio;
- b) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;
- c) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros;
- d) Los resultados e impacto generados por la producción pública de las jurisdicciones y entidades.

Este capítulo de la cuenta de inversión contendrá además comentarios sobre:

- a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto con relación a los objetivos definidos por la planificación del desarrollo sostenible y las políticas públicas contribuyentes;
- b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia, eficacia y calidad de la producción pública;
- c) La gestión financiera y el desempeño del sector público nacional.

El capítulo relativo a los estados contables y balances de la administración pública nacional deberá presentarse anualmente a la Auditoría General de la Nación antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda y contendrá como mínimo:

- a) Los estados contable-financieros de la administración central;
- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central.”