

Prórroga presupuestaria

Los riesgos de la
falta de debate legislativo



por la igualdad y la justicia

Prórroga presupuestaria: los riesgos de la falta de debate legislativo inclusivo y sus consecuencias sobre la garantía de derechos

Resumen Ejecutivo

La prórroga presupuestaria en Argentina -como expresión de la ausencia de un debate en el Congreso robusto, inclusivo y sostenido en razones públicas- representa un riesgo de retroceso democrático y de vulneración de derechos. Este informe sostiene que la vigencia del presupuesto del año anterior, en contextos políticos frágiles, debilita los fundamentos de un sistema político basado en el diálogo, la participación y la rendición de cuentas, al tiempo que compromete el ejercicio pleno de los derechos.

Frente a visiones que afirman que los mecanismos del debate legislativo -que entre otras cosas, requieren el cumplimiento de etapas que llevan un determinado tiempo- no están adecuados a la complejidad del contexto económico actual, sostendremos que este razonamiento no solo subestima la función del Congreso como espacio de representación y deliberación, sino que refuerza un modelo de democracia que concentra el poder en el Ejecutivo, ignorando la diversidad de perspectivas que enriquecen la toma de decisiones.

A medida que el Poder Ejecutivo se prepara para presentar el proyecto de presupuesto para 2026, este documento expone las razones por las cuales se debe evitar la normalización de un nuevo año con prórroga presupuestaria. Al mismo tiempo, esto no significa que el Poder Legislativo deba aprobar sin más cualquier proyecto presentado sino que debe tomarse un serio su deber de sancionar una ley que respete los fuerte compromisos que nuestra Constitución establece en materia de derechos.

Introducción

La consolidación como actor central de una nueva propuesta política en Argentina a finales de 2023, con una agenda centrada en el equilibrio

fiscal y una redefinición drástica del rol del Estado, ha sacudido la conversación en temas como la función de la política económica, el grado de expansión de la intervención estatal frente al mercado o el modo en que los bienes básicos deben ser satisfechos. Dicha propuesta viene enmarcada dentro de un discurso que reniega fuertemente del valor de los derechos sociales.

Frente a esta novedad, un modo de abordarla consiste en reconocerla como un ejemplo más de algo que es característico de cualquier sociedad: el hecho del desacuerdo. Como vivimos en sociedades plurales y diversas, es esperable que las personas tengan visiones distintas sobre cuestiones tan esenciales como cuál es el sistema económico más justo.

Claro está que existen maneras más productivas que otras para canalizar ese desacuerdo. Para que este debate enriquezca la conversación pública, deben cumplirse ciertas condiciones. Primero, todas las perspectivas deben adoptar la humildad, reconociendo que ninguna idea es absoluta y que el diálogo permite fortalecer posturas mediante el escrutinio colectivo. Segundo, debe haber una disposición genuina a escuchar y considerar puntos de vista opuestos, evitando un lenguaje que divida o descalifique. Esto fomenta un ambiente de confianza mutua, donde las diferencias se convierten en oportunidades para encontrar puntos en común o para dejar asentado de la manera más fundamentada posible cuáles son esos desacuerdos irresolubles. Finalmente, la conversación debe respetar los procedimientos y límites impuestos por la Constitución -en especial, su compromiso con un esquema robusto en materia de derechos sociales-, ya que precisamente fue la propia comunidad quien decidió que la discusión debe llevarse a cabo en esas condiciones.

El debate sobre el presupuesto ofrece una oportunidad única para que dicho ideal democrático pueda materializarse. Este proceso aborda cuestiones controvertidas como el nivel y el destino del gasto público. Un presupuesto refleja las prioridades de una sociedad —salud, educación, infraestructura— y requiere incorporar perspectivas de todos los sectores: urbanos, rurales, empresariales y laborales, etc. De este modo, un proceso abierto fomenta la confianza pública al mostrar cómo se asignan los recursos, reforzando la legitimidad de las decisiones. Por el contrario, cuando se concentran decisiones lo que

hace es reducir el debate plural, empobrecer las decisiones y erosionar la legitimidad de las políticas públicas al generar desconfianza ciudadana.

En este marco, la sanción de la ley de presupuesto es uno de los actos legislativos más importante del Congreso. A través de su debate y sanción, los legisladores definen las prioridades de gasto que luego deberá llevar a cabo el Poder Ejecutivo. El principio constitucional de la anualidad presupuestaria, que exige la aprobación de una nueva ley cada año, es la piedra angular de este sistema de control. Cuando este principio se elude, el control legislativo se debilita y el Ejecutivo puede operar con una amplia discrecionalidad en la asignación de fondos, lo que genera incertidumbre económica, política, social e institucional.

La prórroga presupuestaria, pensada como una solución para evitar la parálisis administrativa ante la ausencia de acuerdo legislativo, se ha transformado en una herramienta de gobierno. Esta situación crea lo que puede denominarse una "paradoja de la prórroga". Un mecanismo que debería ser una disfunción con costos para los actores políticos, se convierte en un beneficio para quien ocupa el Poder Ejecutivo. Al no contar con un presupuesto aprobado y en un marco inflacionario, las partidas quedan desactualizadas, con lo cual el Ejecutivo cuenta con mayor discrecionalidad para actualizarlas (o no). Esto reduce la presión sobre el gobierno para negociar y consensuar, ya que la prórroga le permite gobernar sin mayores costos políticos inmediatos. Esta dinámica, que se intensifica al combinarse con otras herramientas de poder como los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y las amplias facultades del Jefe de Gabinete para la reasignación de partidas, reduce al Congreso a un actor pasivo.

En los dos últimos años, la prórroga presupuestaria se convirtió en una de las herramientas -junto con el uso de facultades delegadas, decretos de necesidad y urgencia y leyes aprobadas por el Congreso- que permitió al Poder Ejecutivo llevar adelante su programa de estabilización fiscal. Con el objetivo de reducir el déficit, se implementó una reducción del gasto público equivalente, en promedio, a una cuarta parte del gasto primario en comparación con 2023. La distribución de esta reducción no fue uniforme. Un 50% del total provino de la disminución de transferencias a servicios sociales, mientras que otra parte sustantiva se concentró en subsidios y obra pública.

La prórroga presupuestaria y la consecuente falta de previsibilidad han sido señaladas en otras partes del mundo como un factor generador de incertidumbre jurídica y económica. Por ejemplo, se ha sostenido que en España -que actualmente también cuenta con un presupuesto prorrogado- la prórroga ha dificultado la planificación y ejecución de proyectos de inversión pública, en particular, en infraestructuras¹. En Argentina, el encadenamiento de dos prórrogas consecutivas favoreció las condiciones para la reducción de un 70% de la inversión pública respecto de 2023. La inversión pública cumple un papel central la provisión de infraestructura básica—rutas, hospitales, escuelas, energía— que no solo es esencial para que el Estado cumpla con sus obligaciones sino que también puede ser útil para elevar la productividad y reducir los costos del sector privado².

El presente informe busca ofrecer un análisis introductorio del uso de la prórroga presupuestaria en Argentina. Su objetivo no es solo describir el fenómeno, sino también explorar algunas de sus implicancias en dos ejes complementarios: la afectación de las instituciones democráticas y la vulneración de los derechos.

Lo que está detrás de la prórroga: la falta de una discusión legislativa abierta, razonada y respetuosa de los derechos.

La prórroga presupuestaria es la consecuencia de no contar con acuerdo en el Congreso para tener una ley de presupuesto. Si bien esto puede suceder a causa de desacuerdos legítimos entre los bloques legislativos, también puede existir porque no ha habido una intención de someter a un debate serio la propuesta -lo que implica entre varias cosas la apertura a recibir aportes para enriquecer la versión final o justificar de manera razonada el por qué de su no inclusión-. De este modo, una normalización de dicha práctica da lugar a diversos problemas, algunos de los cuales serán mencionados a continuación.

¹ Instituto de Estudios Económicos (IEE). (2025, mayo). Opinión del IEE. La prórroga para 2025 de los Presupuestos Generales del Estado. Madrid: IEE.

² Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2023). ¿Cuán eficiente es la gestión de la inversión pública subnacional? Situación de los países federales de América Latina. Washington, D.C.: BID.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Cuan-eficiente-es-la-gestion-de-la-inversion-publica-subnacional-Situacion-de-los-paises-federales-de-America-Latina.pdf>

1. Las emergencias exigen más y no menos debate: La justificación de la emergencia económica suele ser un motivo para rechazar los debates legislativos debido a que se los presume demasiado lentos para abordar un problema que exigiría rapidez. Sin embargo, la premisa de la emergencia -analizada con rigurosidad- nos lleva a la conclusión opuesta. Un ejemplo puede ser útil para ilustrar este punto: la construcción de un edificio de gran altura no se acelera omitiendo los planos detallados o las inspecciones de seguridad, incluso si es urgente entregarlo cuanto antes. Por el contrario, la complejidad y el riesgo inherente a la obra exigen un proceso más riguroso que incluye la consulta de arquitectos, ingenieros y especialistas. Eludir estos pasos solo aumentaría la probabilidad de errores catastróficos. Llevado a la arena política, la analogía implica que eludir el proceso de debate presupuestario —cuya magnitud supone decisiones sobre recursos que impactan en toda la sociedad— no solo es peligroso, sino contraproducente. La urgencia de una crisis económica, lejos de justificar la omisión de un debate serio, exige un escrutinio más profundo y la participación más amplia posible para asegurar que las soluciones no sean arbitrarias o tengan consecuencias imprevistas. El proceso democrático, aunque pueda parecer lento, es el principal mecanismo para mitigar riesgos, construir consensos y garantizar la legitimidad de las decisiones. En este sentido, la rapidez sin rigor puede conducir a aumentar la misma crisis que se pretendía resolver. Una política económica, incluso si es técnicamente plausible, no puede ser exitosa si carece de la legitimidad social que solo se construye cuando las personas potencialmente afectadas sienten que tuvieron oportunidad de influir en el proceso.

2. Riesgo de “erosión democrática”: El declive de la democracia alrededor del mundo es un fenómeno a esta altura ampliamente documentado. En ese marco, la prórroga presupuestaria ha sido señalada por algunos analistas como una herramienta que regímenes autoritarios en el pasado y en otros lugares del mundo han utilizado para debilitar el sistema de frenos y contrapesos, marginar el debate parlamentario y forzar concesiones políticas. Dichos autores sostienen que existe evidencia de que su aplicación reiterada no solo reduce el espacio de discusión legislativa, sino que además favorece al gobierno de turno al limitar el crecimiento del gasto social. A largo plazo, este mecanismo puede derivar en comportamientos autoritarios y en un

incremento del costo de capital para el país³ Ante este escenario, la posibilidad de que el presupuesto se prorrogue por tercer año consecutivo deja de ser una simple anomalía técnica para convertirse en un riesgo institucional grave. Si una medida que debería ser excepcional, se normaliza, corre el riesgo de transformarse en una herramienta que reduce la política fiscal a un ejercicio de poder arbitrario, con el consiguiente debilitamiento del sistema democrático.

3. Aumenta las probabilidades de tomar decisiones incorrectas: Las visiones que promueven una deliberación amplia no solo lo hacen por una cuestión de justicia, sino porque consideran que las decisiones son mejores cuando todas las personas potencialmente afectadas participan en la discusión. Las decisiones tomadas por un grupo aislado de personas corren el riesgo de ser sesgadas y de ignorar información valiosa. Cuando las decisiones presupuestarias se concentran en un grupo reducido, se corre el riesgo de que las visiones preexistentes se refuercen sin el contrapeso de perspectivas diversas. Esta falta de deliberación puede llevar a que las políticas fiscales ignoren las necesidades reales de la población y se diseñen con premisas sesgadas. En consecuencia, la toma de decisiones no solo pierde legitimidad, sino que también se vuelve menos efectiva, ya que aumenta la probabilidad de que los objetivos no se cumplan y surjan consecuencias imprevistas. En definitiva, la deliberación no es un obstáculo, sino un requisito fundamental para la eficacia y la legitimidad de las políticas públicas..

4. Beneficia a los sectores con mayor influencia: La prórroga presupuestaria abre la puerta a un escenario en donde las decisiones de política fiscal afecten desproporcionadamente a los sectores con menos capacidad de influencia, mientras se beneficia a los grupos que cuentan con un acceso más directo a quienes toman las decisiones. Si bien es cierto que el Congreso también está sujeto a críticas legítimas sobre su capacidad para representar a la ciudadanía, es importante reconocer que el proceso legislativo todavía ofrece mecanismos que pueden mitigar esta brecha. Las reuniones de comisión, las audiencias públicas y la participación de organizaciones de la sociedad civil son herramientas que permiten visibilizar los aportes de sectores que

³ Paolo de Renzio y Joseph Foti, "The Fiscal Autocrat's Toolkit", OGP Horizons (Medium), 13 de mayo de 2025.

<https://medium.com/ogp-horizons/the-fiscal-autocrats-toolkit-e2c8090777ee>

habitualmente no cuentan con un canal directo de comunicación con los tomadores de decisiones. Por el contrario, al concentrarse las decisiones en el Poder Ejecutivo, se disminuye la capacidad de los sectores menos representados para influir en las políticas que los impactan directamente. En última instancia, esto no solo erosiona la calidad de la discusión pública, sino que aumenta la probabilidad de que la asignación de recursos responda más a los intereses de los grupos con acceso privilegiado y no a criterios neutrales e independientes.

5. Dificulta los canales de participación ciudadana: La ausencia de un debate legislativo serio e inclusivo sobre la ley de presupuesto genera un vacío de representación. Cuando la ciudadanía percibe que sus canales tradicionales de representación se deterioran, puede verse empujada a buscar otras vías para hacerse oír, como la protesta social. En este sentido, una visión que critica el uso del derecho a la protesta por parte de las personas para hacer oír sus reclamos sobre el uso de los recursos públicos mientras al mismo tiempo se encarga de menospreciar los modos habituales para que esa ciudadanía se exprese cae en una contradicción insalvable. En lugar de reconocer que la protesta es una consecuencia del deterioro institucional, la presenta como el problema en sí mismo. En este sentido, los poderes políticos tienen la responsabilidad de tomarse en serio el debate sobre la ley de presupuesto, lo cual implica -entre varias cosas- otorgar a las personas y grupos los medios necesarios y adecuados para que sus demandas sean consideradas.

6. Afecta los estándares para llevar adelante medidas que pueden perjudicar derechos: Lejos de las visiones que buscan simplificarlo, el marco jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) no impide la adopción de medidas de austeridad en situaciones de crisis o escasez de recursos, sino que reconoce la necesidad de que los Estados respondan a escenarios de dificultad económica. No obstante, esta facultad no es discrecional, sino que está supeditada a un conjunto de condiciones que limitan el accionar estatal y lo alinean con los principios de progresividad y no regresividad. El estándar de no regresividad no prohíbe dichas medidas sino que exige que estas se justifiquen de manera exhaustiva y se demuestre que son necesarias y proporcionales. Esto significa que deben ser la única alternativa viable para remediar la situación, minimizando al máximo los impactos negativos. A ello se suma la obligación de utilizar el máximo de los

recursos disponibles, lo que implica una gestión pública eficiente, transparente y orientada a la protección de los grupos más vulnerables, evitando el despilfarro y la corrupción. Si bien las obligaciones en materia de derechos humanos no imponen políticas determinadas, sí establecen parámetros que limitan la discrecionalidad estatal en su diseño, implementación y evaluación. El cumplimiento de estos parámetros se ve seriamente dificultado en un contexto de ausencia de debate legislativo y de prórrogas presupuestarias. La falta de un debate legislativo amplio y la concentración de la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo permiten que el gobierno adopte políticas regresivas sin la justificación adecuada, el escrutinio público y la rendición de cuentas. Esta circunstancia debilita los mecanismos de participación y transparencia, erosionando la protección de los derechos sociales.

7. Se debilitan los controles necesarios para que la política fiscal respete los derechos: Los gobiernos elegidos democráticamente cuentan con legitimidad para evaluar y reformular políticas sociales con el fin de mejorar su efectividad. Sin embargo, este ejercicio está sujeto a condiciones. De acuerdo con el enfoque de derechos, el Estado tiene el deber de respaldar sus decisiones con evidencia sólida, someterlas a consulta y crítica pública, y garantizar que, durante cualquier transición, las personas no queden desprotegidas. Incluso hasta la política más ineficiente seguramente está protegiendo a alguna persona. Por lo tanto, cuando se reemplaza una política por otra, el Estado debe garantizar la continuidad en la protección de los derechos, evitando vacíos que dejen a la población vulnerable sin acceso a los servicios a los cuales tiene derecho. El debate en el Congreso permite analizar las propuestas, examinar la evidencia que las sustenta y evaluar su impacto potencial en la población. Este proceso estuvo ausente en varias reducciones de gastos llevadas a cabo en los últimos tiempos. Ejemplos de ello son la discontinuidad de programas de atención para víctimas de violencia de género (como el Programa Acompañar y la Línea 144), la suspensión de la ayuda económica para la compra de garrafas destinada a hogares de menores ingresos (Programa Hogares), la reducción en programas de salud, el congelamiento del bono previsional, entre otros.

En suma, la falta de debate y la prórroga presupuestaria no solo puede reducir el espacio para la justificación de las medidas, sino que también perjudica la posibilidad de una transición cuidadosa y planificada,

contraviniendo la obligación del Estado de proteger los derechos sociales de manera efectiva.

La prórroga presupuestaria en perspectiva comparada. Un breve repaso

La prórroga presupuestaria es un instrumento concebido para garantizar la continuidad del funcionamiento estatal ante la falta de aprobación de un nuevo presupuesto. No obstante, los marcos normativos que la regulan difieren de un país a otro, reflejando distintas formas de equilibrar la necesidad de asegurar la operatividad administrativa con el objetivo de limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo.

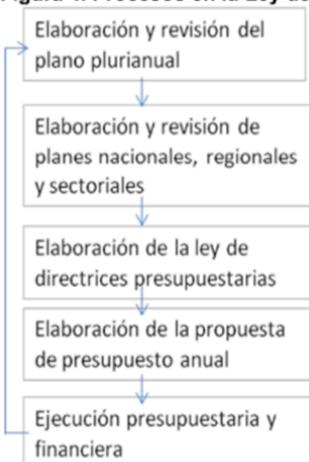
En algunos países, como España y Portugal, rige la **prórroga automática** del presupuesto anterior, que evita la parálisis administrativa pero reduce los incentivos para alcanzar acuerdos políticos. En otros casos, como en Brasil, Francia, Alemania o Colombia, se aplican **prórrogas temporales con restricciones**, que limitan la duración o el alcance del gasto permitido (por ejemplo, a un doceavo mensual o a gastos esenciales), lo cual preserva la continuidad de los servicios básicos al tiempo que refuerza la presión para negociar. Finalmente, existen sistemas más extremos, como el de Estados Unidos, donde la falta de acuerdo puede derivar en un “**shutdown**” parcial o total de la administración, con elevados costos políticos y económicos que obligan a alcanzar consensos.

El análisis comparado permite identificar algunos patrones que contribuyen a reducir el uso abusivo de la prórroga y a equilibrar la continuidad del Estado con el control democrático:

- Establecer directrices previas para ordenar la prórroga y elevar el costo de la no negociación con el PL. Una buena práctica observada en Brasil (y en menor medida en Francia) es la existencia de normas intermedias como la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO), que definen techos de gasto y prioridades básicas antes del inicio del ejercicio. Esto eleva el costo de la inacción legislativa porque el Congreso no sólo aprueba la ley anual, sino también fija parámetros macroeconómicos y límites que condicionan la ejecución bajo

prórroga. De esta forma el PEN no puede operar con discrecionalidad, tiene que respetar las directrices aprobadas por el Parlamento e incluso tiene que hacer los mayores esfuerzos para que se las apruebe y después respetarlas. Es importante porque traslada al Congreso un rol estratégico previo que reduce la discrecionalidad del Ejecutivo y refuerza la lógica de planificación fiscal.

Figura 4. Procesos en la Ley de directrices presupuestaria de Brasil



Fuente: CIPPEC, sobre la base de la Ley de Directrices Presupuestaria.

- Limitar el gasto mensual bajo prórroga (la regla del 1/12). Otro mecanismo eficaz para incentivar la negociación podría ser el límite mensual de ejecución: en Brasil, si la Ley de Presupuesto Anual no está aprobada antes de la fecha límite (31-12) el gobierno cuando empieza el año sólo puede ejecutar 1/12 del presupuesto proyectado por mes hasta su sanción definitiva. Este tope evita que el Ejecutivo concentre gasto discrecional en etapas tempranas del ejercicio, restringiendo maniobras oportunistas y preservando la anualidad presupuestaria como principio rector. Efecto práctico: el país no se paraliza (servicios esenciales continúan), pero el margen de maniobra política se reduce considerablemente, lo que genera una presión real para alcanzar acuerdos legislativos (“sentarse a negociar es inevitable tanto para PL como PE”).
- Preservar servicios esenciales sin habilitar ampliaciones discretionales. En Alemania y Francia, las normas establecen que, en caso de prórroga, sólo se pueden cubrir gastos

imprescindibles: salarios, deuda, seguridad social y servicios básicos. Esta restricción protege la continuidad del Estado sin abrir la puerta a aumentos arbitrarios ni reasignaciones masivas, como sucede hoy en Argentina, donde el Ejecutivo, apoyado en el art. 37 de la Ley de Administración Financiera y en el uso extensivo de DNU, puede modificar partidas y crear créditos sin control efectivo. Implicación para Argentina: El diseño actual no sólo permite mantener gastos, sino también introducir cambios significativos sin intervención legislativa, ampliando márgenes de discrecionalidad en un contexto inflacionario que licúa las autorizaciones presupuestarias. Achicar este espacio es crucial para recuperar el sentido deliberativo del presupuesto.

- Vincular la prórroga con responsabilidad política. En Italia y Portugal, la imposibilidad de aprobar el presupuesto eleva el costo político del bloqueo: puede derivar en la disolución parlamentaria o en la pérdida de confianza del gobierno. Este vínculo incentiva la negociación y desalienta el uso sistemático de la prórroga como herramienta de gobierno. En contraste, en Argentina y España la prórroga automática reduce el costo de no acordar y genera incentivos perversos para gobernar sin presupuesto aprobado.

En contraste, el esquema vigente en Argentina permite al Poder Ejecutivo operar con una discrecionalidad significativa durante la prórroga, ampliada además por el contexto inflacionario, lo que pone de relieve la necesidad de revisar el diseño institucional vigente.

Reflexiones finales

Un análisis comparado muestra que los países que mejor equilibran continuidad y control presupuestario son aquellos que definen reglas claras y previas que ordenan la ejecución bajo prórroga; imponen límites materiales y temporales como un gasto mensual acotado y restricciones a servicios esenciales; reducen la discrecionalidad normativa limitando el uso de decretos y reasignaciones ilimitadas; y vinculan el bloqueo presupuestario con consecuencias políticas. En Argentina, el esquema actual de prórroga automática indefinida combinada con amplias facultades ejecutivas - y en un contexto inflacionario- ubica al país en el extremo opuesto de

estas buenas prácticas, debilitando la institucionalidad presupuestaria y consolidando una dinámica que erosiona el control parlamentario.

De cara al próximo proyecto de Ley de Presupuesto para 2026, el país cuenta con una oportunidad de dejar atrás la lógica de la imposición y la evasión del debate. El Poder Ejecutivo debe presentar un proyecto que respete las obligaciones en materia de derechos e invite a la deliberación, abierto a la posibilidad de ser enriquecido a través del debate plural. A su vez, el Congreso debe asumir su rol con responsabilidad, comprometiéndose a una discusión profunda, informada y basada en evidencia. Una nueva prórroga presupuestaria no solo representaría un retroceso institucional, sino que también sería una oportunidad perdida para que los actores políticos demuestren su capacidad de responder a los desafíos actuales mediante los mecanismos constitucionales.