

Presupuesto, prórroga y discrecionalidad



Un análisis del impacto de las experiencias recientes de prórrogas y modificaciones en la institucionalidad presupuestaria argentina.

Programa de Justicia Fiscal



Septiembre 2024

Resumen ejecutivo

Una revisión de los procesos de discusión presupuestaria en las últimas décadas muestra que la tendencia a concentrar las decisiones en manos del Poder Ejecutivo ha ido en aumento. Esto implica un debilitamiento del rol central que el Congreso debería tener en el debate, aprobación y control del presupuesto.

Este desbalance de poder se instrumentó mediante el uso frecuente de algunas herramientas legales como el mecanismo de prórroga -que en los últimos cinco años sucedió tres veces-, la autorización para hacer modificaciones presupuestarias (los llamados “superpoderes” del art. 37 de la Ley de Administración Financiera) y el uso de DNU para cubrir los casos no contemplados en las competencias concedidas legalmente.

Estos instrumentos, usados en un contexto de alta inflación que exige continuas actualizaciones de los montos presupuestarios, aumenta aún más la discrecionalidad del Gobierno. Entre 1994 y 2024, las modificaciones representaron en promedio casi un cuarto (24%) del crédito inicial aprobado por el Congreso, alcanzando un máximo histórico de 134% en 2024.

De cara al inicio de la discusión sobre el presupuesto para 2025 es necesario generar espacios de debate sólidos, inclusivos y democráticos que disminuyan la discrecionalidad del Poder Ejecutivo y en consecuencia, eviten el deterioro de la institucionalidad presupuestaria del país.

Introducción

La discusión sobre el proyecto de ley de presupuesto para 2025 brinda una oportunidad para analizar algunos fenómenos que han atravesado este proceso en los últimos tiempos y que han debilitado la calidad del debate democrático en torno a cómo deben ser utilizados los recursos públicos.

De acuerdo con el artículo 75. inc. 8 de la Constitución Nacional, el Congreso tiene la atribución de fijar anualmente el presupuesto de la administración. Sin embargo, varias circunstancias han hecho que su rol se haya visto limitado ante una mayor centralidad del Poder Ejecutivo.

Por un lado, la herramienta de prórroga contemplada en el artículo 27 de la Ley de Administración Financiera (LAF) permite continuar con el presupuesto vigente del año anterior en caso de que al comienzo del año el Gobierno no cuente con uno aprobado por el Congreso. En este caso, el Poder Ejecutivo está autorizado a hacer algunos ajustes de recursos y gastos de manera unilateral. Por otro lado, la reestructuración de partidas presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo (en particular, el Jefe de Gabinete de Ministros), facultad prevista por el artículo 37 de la misma ley, pero que en diversas ocasiones se ha ejercido en tensión con los límites establecidos en las normas que regulan el presupuesto. Finalmente, y, más allá de los supuestos contemplados por el artículo 37, el Poder Ejecutivo ha dispuesto modificaciones al presupuesto mediante el dictado de Decretos de Necesidad y Urgencia, sin que se hayan presentado los requisitos exigidos para su dictado por el artículo 99.3 de la Constitución.

El uso de estos mecanismos se ve facilitado por un conjunto de motivos. Respecto de la prórroga del artículo 27 de la LAF, su uso continuo en los últimos años entra en conflicto con el carácter excepcional que debería tener dicha herramienta. Por su parte, el artículo 37 de la misma ley, que delimita las facultades de modificación del presupuesto anual, fue objeto de sucesivas reformas que fueron ampliando las competencias del Ejecutivo para hacer reestructuraciones presupuestarias, incluyendo las modificaciones que involucran gastos corrientes y de capital, aplicaciones financieras y la distribución de las finalidades. A este escenario

normativo debemos sumar los altos niveles de inflación que Argentina viene enfrentando desde hace años y que generan la necesidad de actualizar los gastos nominales para acomodarse a la suba de precios, algo que también ha otorgado mayor discrecionalidad al Poder Ejecutivo para reasignar partidas.

De este modo, el rol del Congreso se ha debilitado ya que su capacidad para deliberar y decidir sobre la asignación de recursos se ve limitada, mientras que las decisiones sobre el uso del gasto público quedan concentradas en el Poder Ejecutivo, afectando la institucionalidad presupuestaria y la transparencia.

Tanto trabajos previos (ASAP, 2017; Corti, 2011), como la revisión de experiencias recientes realizada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) muestran que las prórrogas fueron usadas con frecuencia en los últimos años, y que las modificaciones presupuestarias se volvieron recurrentes, aumentando la distancia entre el crédito inicial del presupuesto aprobado y el finalmente ejecutado. Los cambios efectuados por el Ejecutivo representaron en los últimos treinta años en promedio el 24% del presupuesto original, alcanzando un pico en 2024, cuando las modificaciones presupuestarias superaron al presupuesto inicial en un 134%.

Este trabajo se propone examinar de manera crítica las prácticas de prórroga y modificaciones presupuestarias entre los años 1994 y 2024 en Argentina, en un contexto en donde la discusión por el presupuesto para el 2025 ha ganado centralidad en el debate público. Para ello, se realiza una breve sistematización de las normas que regulan el ciclo presupuestario en Argentina, luego se analizan las modificaciones del monto total del presupuesto desde el año 1994 hasta la fecha, y finalmente se concluye con reflexiones sobre el impacto de las prácticas habituales en esta materia.

Las normas que regulan el presupuesto

El rol del Congreso en el proceso presupuestario

Conforme surge de la Constitución, la facultad de administrar -es decir, recaudar y gastar- corresponde al Poder Ejecutivo (Arts. 99, inc. 10¹ y 100, inc. 7² CN), órgano encargado de enviar cada año antes del 15 de septiembre un proyecto de ley de presupuesto al Congreso (Art. 100, inc. 6 CN³ y Art. 26 Ley de Administración Financiera⁴). Esa iniciativa contiene el presupuesto que el Gobierno espera que rija el año fiscal entrante y funcione como un “plan contable” del Estado, conforme las prioridades de gasto público y los lineamientos prioritarios en función de su plan de gobierno (Art. 75, inc. 8 CN).

Dado que, por mandato constitucional, la distribución de los recursos del Estado es una facultad del Congreso, es este organismo el encargado de decidir sobre el proyecto de presupuesto que se envía cada año (Art. 75, inc 8 CN⁵). Esta atribución está profundamente ligada a los objetivos de fortalecer la división de poderes y

¹ Art. 99, inc. 10: “El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: [...] 10) Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales”.

² Art. 100, inc. 7: “El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. [...] 7) Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional”.

³ Art. 100, inc. 6: “El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. [...] 6) Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo”.

⁴ Art. 26: “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”.

⁵ Art. 75, inc. 8: “Corresponde al Congreso: [...] 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”.

asegurar que el Congreso juegue un rol clave en las decisiones sobre la asignación de fondos públicos.

El papel fundamental del Poder Legislativo en el proceso de debate y aprobación del presupuesto se encuentra regulado por un conjunto amplio de normas que incluyen leyes, decretos y resoluciones. Por su parte, la “cláusula presupuestaria”, conformada por disposiciones de la Constitución Nacional que regulan aspectos sustantivos y formales del presupuesto⁶, otorga al Congreso la potestad presupuestaria, mediante el principio de reserva de la ley. Esta regulación está ligada a la vigencia de los principios democráticos –esencialmente la soberanía del pueblo- y valores como la transparencia y la participación ciudadana (Hirschmann, 2023).

Dentro de sus facultades, el Congreso puede aceptar, modificar o rechazar total o parcialmente el proyecto de presupuesto que recibe, recayendo sobre este órgano el poder de decisión final sobre el manejo de los fondos públicos. La división de poderes en la técnica presupuestaria es un mecanismo de control de parte del Legislativo respecto de los restantes poderes del Estado, en la medida en que ninguno de ellos podrá tomar una decisión que importe un gasto sin la autorización legislativa (Corti, 2011), procurando que los fondos públicos se asignen conforme a las prioridades de la sociedad y los principios del Estado de derecho (Atchabahián y Massier, 1985).

En esa instancia, el presupuesto se erige como un instrumento de gobierno, a través del cual el Congreso participa en la dirección política, emitiendo su voto sobre el programa económico, político y social propuesto por el Ejecutivo. En este sentido, el valor de la actividad legislativa también consiste - en aquellos casos en que efectivamente tiene lugar-en permitir la celebración de debates abiertos y plurales, con la participación de la ciudadanía y referentes de la academia y de la sociedad civil.

Proceso legislativo del presupuesto

El presupuesto se materializa a través de una ley y, como tal, tiene delimitado un proceso conforme el cual debe debatirse y decidir su aprobación, modificación o rechazo. En tal sentido, las normas establecen que una vez que el proyecto de presupuesto ingresa al Congreso, debe girarse a la Comisión de Presupuesto y

⁶ La llamada “cláusula presupuestaria” está compuesta por las siguientes disposiciones constitucionales: art. 75, inc. 2, 5 y 8; art. 85; art. 99, inc. 10; art. 100, inc. 6 y 7 de la Constitución Nacional.

Hacienda de la Cámara de Diputados para efectuar su estudio y obtener su dictamen (art. 100, inc. 6 CN).

Durante su debate, la Comisión puede citar a autoridades del Ejecutivo para que brinden aclaraciones respecto del proyecto, como ministros y otros funcionarios. También pueden convocar a otros sectores cuyo aporte considere valioso para la discusión presupuestaria, aunque en este sentido un estudio realizado por la organización Directorio Legislativo sobre los debates entre 2009 y 2020 mostró que no hubo participación de referentes de la academia ni de la sociedad civil en esta instancia, y que solo se convocó a autoridades ministeriales⁷.

Esto es reforzado por el último informe de la International Budget Partnership que muestra un ranking de países según varios indicadores entre los que se encuentra el de participación pública que tiene cada Estado en las etapas del proceso presupuestario. En ese orden, Argentina obtuvo un puntaje de 17 sobre 100, dejando en evidencia que está lejos de ser el indicador más fuerte del país en temas de presupuesto (IBP, 2024). Es importante que esta ausencia de pluralidad de voces se revierta, ya que en ella radica un componente valioso de que la discusión presupuestaria pase por el Congreso.

Concluido el ciclo de reuniones, la Comisión debe plasmar sus opiniones en un dictamen, que puede ser único -si hay acuerdo- o puede emitir uno por la mayoría y otros por la minoría. También hay dictámenes que acompañan al de mayoría pero con disidencias⁸. En lo posterior, el camino del proyecto en el Congreso sigue un proceso en dos etapas. Primero, se realiza el tratamiento "en general" con el pleno de la Cámara de Diputados, donde se examina la orientación que tendrá el presupuesto.

De obtenerse la aprobación "en general", comienza el tratamiento "en particular", donde se discuten y, en algunos casos, se reformulan contenidos específicos. Si una modificación implica un aumento del gasto, debe contar con el financiamiento correspondiente (art. 28 Ley de Administración Financiera⁹). Una vez aprobado por la

⁷ Disponible en: <https://presupuesto.directoriolegislativo.org/>

⁸ A modo de ejemplo, el Proyecto de Presupuesto 2022 rechazado por el Congreso contenía dictamen de mayoría que había incorporado algunas modificaciones al enviado por el Ejecutivo, como aquella que disponía un aumento del 70% en el Fondo de Compensación de Transporte Público Automotor.

⁹ Art. 28: "Todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, debe contar con el financiamiento respectivo".

Cámara de origen, el proyecto se envía a la Cámara revisora, donde sigue un trámite similar, generalmente en un tiempo más acotado debido a la proximidad del inicio del ejercicio financiero. Después de la sanción por ambas Cámaras, el proyecto se remite al Poder Ejecutivo para su promulgación.

De vuelta el proyecto en manos del Ejecutivo, este puede promulgarlo y ordenar su publicación en el Boletín Oficial. Puede también vetar el proyecto, en cuyo caso, con sus observaciones vuelve a la Cámara de origen, que podrá insistir con su sanción una mayoría de dos tercios sobre los presentes. Si la Cámara revisora, con igual mayoría, comparte la insistencia, la promulgación se vuelve obligatoria. Si se cumplen las condiciones exigidas por el artículo 80 de la Constitución¹⁰, se puede promulgar parcialmente.

¿Qué sucede si el Congreso no aprueba el presupuesto?

Los Estados han implementado diferentes soluciones para garantizar la continuidad de la actividad pública en caso de que la propuesta del Ejecutivo no obtenga la aprobación del Poder Legislativo. Las opciones más utilizadas son prorrogar el presupuesto vigente durante el año anterior, o cerrar la administración pública (shutdown) hasta que se logre un acuerdo legislativo (Bariggi, 2019). El caso más emblemático de esta última práctica es el de Estados Unidos, mientras que la mayoría de los países recurre a la prórroga presupuestaria.

En Argentina, se recurre a la primera opción cuando, al inicio del año, el Gobierno no tiene un presupuesto aprobado por el Congreso. En estos casos de prórroga, el artículo 27 de la Ley de Administración Financiera N° 24.756 (LAF) establece que el Ejecutivo debe ejecutar el presupuesto del año anterior con los siguientes ajustes: eliminar los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente y los ingresos provenientes de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizadas; estimar los rubros de recursos para el nuevo ejercicio; incluir los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y para

¹⁰ Art. 80: “Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios; y adaptar los objetivos y unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores¹¹.

La prórroga se presenta como una solución lógica¹² ya que busca facilitar el funcionamiento del Estado ante situaciones de desacuerdo político y atenuar los efectos del incumplimiento de los plazos para la aprobación del presupuesto (Sleman Valdés & López Lara, 2013). Sin embargo, este mecanismo puede generar problemas en países con instituciones políticas defectuosas.

La ley de Administración Financiera establece que *“si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, rige el que estuvo en vigencia el año anterior”*, habilitando la interpretación de que este puede emplearse siempre que no haya aprobación legislativa al presupuesto. En contextos democráticos sólidos, esta solución no debería generar grandes problemas. Sin embargo, en Argentina implica un riesgo en términos de institucionalidad presupuestaria. En parte, porque la prórroga, que debería ser excepcional y esporádica, se ha vuelto habitual en los últimos años. Así, incluso manteniéndose dentro de los límites de la ley que la regula (particularmente, el artículo 27), se debilita el rol del Congreso y se otorga al Ejecutivo un control excesivo sobre la política financiera presupuestaria (Bariggi, 2019; Corti, 2011). Al mismo tiempo, esto podría reducir drásticamente los incentivos para

¹¹ Art. 27: *“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) Excluir 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) Estimar cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio; e) Incluir 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) Eliminar 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) Incluir 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”*.

¹² En sentido concordante, el art. 10 de la Ley de Administración Financiera dispone que el ejercicio financiero del sector público nacional comienza el 1° de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año. De ahí la necesidad de contar con la aprobación del presupuesto durante el año anterior al comienzo del ejercicio financiero.

alcanzar acuerdos en el Congreso, ya que el Poder Ejecutivo podría apostar a la prórroga del presupuesto vigente si considera que el debate legislativo puede introducir modificaciones que no está dispuesto a aceptar.

Las facultades para la modificación del presupuesto anual

Además de los ajustes permitidos por la prórroga del art. 27, la Ley de Administración Financiera contempla en su artículo 37¹³ las facultades para la modificación del presupuesto anual durante su ejecución. Este precepto constituye el pilar normativo de las modificaciones presupuestarias, que fue sufriendo cambios legislativos a lo largo de los años (ASAP, 2017)¹⁴.

Así, la redacción inicial del artículo reservaba al Congreso las decisiones que afectasen el monto total del presupuesto y del endeudamiento previsto, incrementasen los gastos corrientes en detrimento de los de capital o de las aplicaciones financieras, y modificasen la distribución de las finalidades.

La primera modificación, realizada en 2006¹⁵ consistió en que el Congreso autorizó al Jefe de Gabinete a disponer de modificaciones presupuestarias que hasta ese momento le estaban reservadas. Estas nuevas atribuciones, denominadas por distintos autores como “superpoderes” (Díaz Frers, 2006; Rodríguez-Enríquez y Seppi, 2006), fueron cuestionadas en su legalidad (Ibáñez Rosaz, 2008) y carácter

¹³ Art. 37: “Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia. El jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado. Dichas reestructuraciones no podrán superar el siete coma cinco por ciento (7,5%) para el ejercicio 2017 y el cinco por ciento (5%) para el ejercicio 2018 y siguientes, del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, ni el quince por ciento (15%) del presupuesto aprobado por finalidad, cuando se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras, y/o modificaciones en la distribución de las finalidades. A tales fines, exceptúase al jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la ley 25.917. Las reestructuraciones presupuestarias realizadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros, en función de las facultades establecidas en el presente artículo, deberán ser notificadas fehacientemente a ambas comisiones de Presupuesto y Hacienda del Honorable Congreso de la Nación dentro de los cinco (5) días hábiles de su dictado, especificándose los montos dinerarios, finalidades del gasto, metas físicas y programas modificados. La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución”.

¹⁴ Disponible en: <https://asap.org.ar/publicaciones>

¹⁵ La modificación surgió a partir de una propuesta del Poder Ejecutivo en el proyecto de ley anual de presupuesto (Ley N° 26.078).

permanente (ASAP, 2006). De las facultades que la redacción inicial del art. 37 dejaba reservadas al Congreso, solo se conservaron las decisiones del monto total del presupuesto y de la deuda. Por lo tanto, la regla del art. 37 reformado es que *“quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia”*¹⁶.

Los límites porcentuales a las reestructuraciones permitidas al Ejecutivo surgen de la segunda modificación del artículo 37 que tuvo lugar en 2016¹⁷ que, además, estipuló la notificación a ambas Comisiones de Presupuesto del Congreso dentro de los 5 días de dictado de cada medida, especificando montos, finalidades del gasto, metas físicas y programas modificados¹⁸.

Si bien esta última reforma estableció ciertas condiciones para ejercer la facultad de reestructurar partidas, no cambió el esquema de competencias establecido en la reforma del 2006¹⁹. Tal como lo disponen estudios previos (Corti, 2011; ASAP, 2017), la evolución de las atribuciones conferidas anualmente al Poder Ejecutivo para ampliaciones²⁰ y redistribuciones²¹ de presupuesto en los últimos treinta años, muestran una tendencia a ampliar las atribuciones del Ejecutivo en detrimento de las facultades reservadas al Congreso.

¹⁶ Un examen más detallado de la normativa en cuestión arroja que hay una triple distribución de potestades para modificar el presupuesto en curso de ejecución: en primer lugar, los contenidos reservados al Congreso, a saber: modificación del monto total y del endeudamiento; reestructuraciones que superen el 5% para el ejercicio 2018 y siguientes, del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, ni el 15% del presupuesto aprobado por finalidad, cuando se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras, o modificaciones en la distribución de las finalidades; incremento de partidas de gastos reservados y servicios de inteligencia. En segundo lugar, los contenidos modificables por el Jefe de Gabinete, esto es, todos los restantes. Y por último, los contenidos modificables por las jurisdicciones que son todos los que disponga el Jefe de Gabinete (Hirschmann, 2023).

¹⁷ Esta se instrumentó mediante la Ley N° 27.342.

¹⁸ Complementariamente, la Ley Permanente de Presupuesto (Ley N° 11.672), incluye la prohibición de disminuir los créditos de las jurisdicciones 90 (Servicio de la Deuda Pública) y 91 (Obligaciones a cargo del Tesoro) para incrementar los de otras jurisdicciones.

¹⁹ Aunque las reformas al artículo 37 de la Ley N° 24.156 en 2006 y 2016 fueron hitos importantes en este proceso, las leyes anuales de presupuesto ya habían comenzado a habilitar delegaciones específicas desde 1994.

²⁰ En este punto se contemplaron ampliaciones para transferencias de entes públicos, remanentes de ejercicios anteriores, deuda contraída con organismos financieros internacionales, entre otras.

²¹ Las redistribuciones estimadas se hicieron en relación a las jurisdicciones 90 y 91 (Servicio de la Deuda Pública y Obligaciones a Cargo del Tesoro, respectivamente), gastos de capital a corrientes y redistribuciones entre finalidades.

Finalmente, existen casos en que los gobiernos actuaron más allá de lo permitido por el art. 37. Para ello, han recurrido a la figura de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). Esta tendencia surge principalmente desde mediados de los noventa y continúa hasta inicios de la década siguiente. En esos años, el déficit registrado, cuando era subestimado, ocasionaba que no se pudiera cumplir con la ley por falta de recursos²². A partir de 2002, cuando se comienzan a registrar presupuestos superavitarioros por el crecimiento económico de nuestro país, el incumplimiento se produce por los recursos no estimados en la ley presupuestaria. Estos montos adicionales fueron gestionados directamente por el Poder Ejecutivo, reduciendo así la influencia del proceso democrático en la asignación presupuestaria (Corti, 2011).

Los estudios citados anteriormente arrojan que, en las décadas analizadas, abundaron los DNU aprobados en el último trimestre del año (sobre todo en diciembre) para aumentar el monto total del presupuesto en virtud de registrarse mayores recursos a los previstos en oportunidad de elevarse el Proyecto de Ley de Presupuesto (o redistribuir créditos de la Jurisdicción 90) con el propósito de destinarlos al incremento de gastos de la ANSES o de las Obligaciones a Cargo del Tesoro (ASAP, 2017).

El uso cada vez más frecuente de los DNU atenta contra el rol del Congreso en la discusión y aprobación del presupuesto por la herramienta que se usa para instrumentalizar las modificaciones, que además representan diferencias sustanciales entre los presupuestos aprobados (nivel inicial de créditos) y los finalmente ejecutados²³, como se verá en el próximo apartado.

²² Los primeros años posteriores a la crisis de 2001 (2002-2004) son los de mayor cantidad de DNU de contenido “presupuestario”.

²³ El estudio de ASAP (2017) que comprende el período 1994-2016 estima que la proporción de modificaciones realizadas por DNU en el tramo 2005-2016 fue del 15% y en varios casos superior al 20% (2008, 2014 y 2016).

La tendencia de las modificaciones presupuestarias y sus implicancias

Tal como se detalló anteriormente, en Argentina el uso de las facultades por parte del Ejecutivo para modificar el presupuesto fue adquiriendo mayor protagonismo con el paso de los años.

Por un lado, el mecanismo de prórroga se volvió recurrente de modo que en los últimos cinco años, ocurrió tres veces. Esto ha permitido a los Gobiernos, en ciertas ocasiones, manejar las políticas fiscales sin necesidad de buscar consensos políticos en el Congreso, tal como ocurrió en 2020²⁴ y 2024, años en los que el presupuesto no se discutió entre los legisladores y en cambio se acudió a la prórroga del presupuesto vigente para el año anterior. En otras ocasiones, a la prórroga presupuestaria le antecedieron debates legislativos que terminaron rechazando la propuesta enviada por el gobierno, ocasionando la vigencia del anterior (prórroga), como sucedió en 2022. Adicionalmente, las modificaciones del presupuesto fueron en su mayoría implementadas mediante una combinación de DNU y Decisiones Administrativas, dejando al Congreso en un rol secundario.

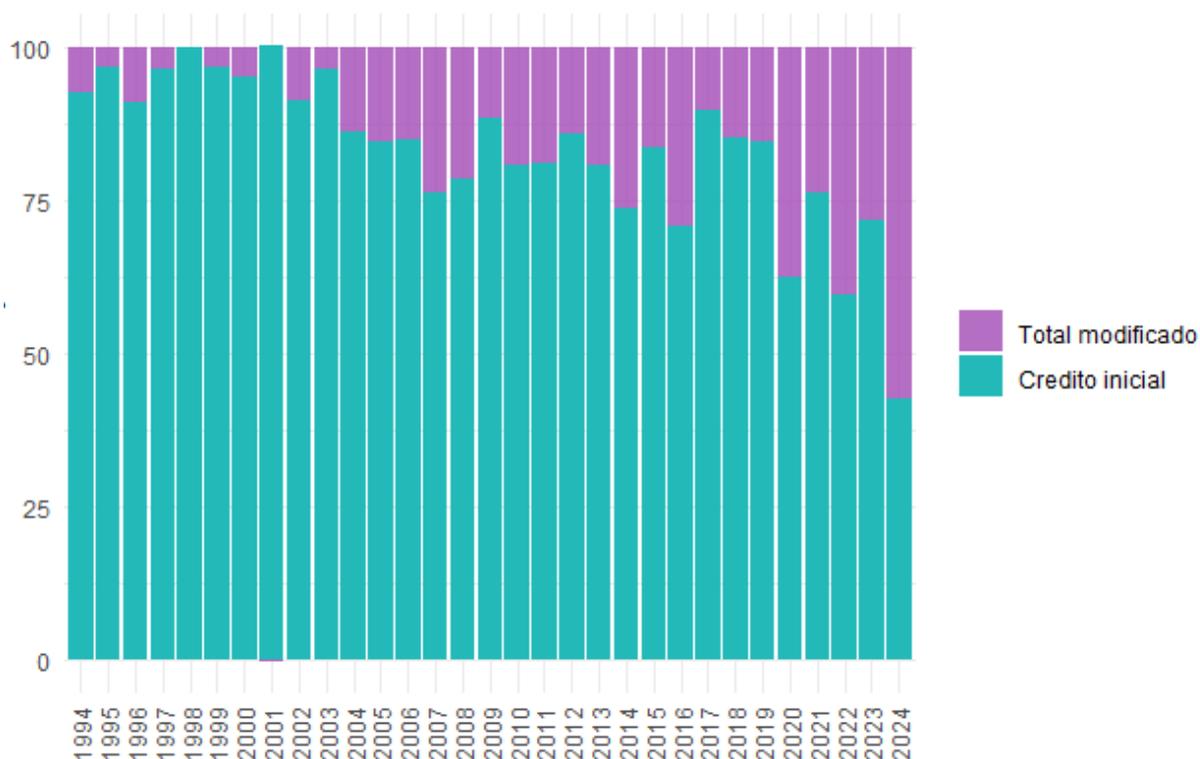
Apoyándose en estudios previos que analizaron la evolución de las facultades del Ejecutivo en la modificación del presupuesto y su ejercicio entre 1994 y 2016 (ASAP, 2017), este trabajo tiene como objetivo extender el análisis metodológico hasta la actualidad, complementando trabajos previos. El Gráfico 1 muestra la relación entre

²⁴ En esa experiencia, el Ejecutivo prorrogó el presupuesto de 2019 en enero de 2020, realizó adecuaciones posteriores, y aprobó el DNU 457/2020 a través del cual suspendió la aplicación de la Ley de Administración Financiera y modificó las competencias presupuestarias para las medidas vinculadas con la emergencia, facultando a dependientes del Ejecutivo a llevar adelante -sin límites de montos- modificaciones reservadas por ley al Congreso, necesarios por la emergencia sanitaria dictada a través del DNU 260/2020. Con esta modificación, en 2020 sólo tuvo vigencia la obligación de notificar las modificaciones a las comisiones de presupuesto y hacienda del Congreso, y la de enviar los DNU a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo para su aprobación. En agosto se sancionó la Ley 27.561 que aprobó la modificación del presupuesto vigente. Es decir que durante 8 meses el Estado funcionó con un presupuesto que no fue debatido en el Congreso.

el crédito original (presupuesto aprobado) y las modificaciones presupuestarias realizadas en el período que comprende 1994 a la actualidad.

Del Gráfico 1 se desprende que hay un uso creciente de modificaciones que cobran relevancia con el correr del tiempo, y que son considerablemente más grandes en el segundo tramo del período analizado. Específicamente a partir de 2006 comienza a agrandarse la brecha que divide al crédito inicial (presupuesto aprobado) del crédito vigente (con las modificaciones durante el ejercicio) y que alcanza su nivel más alto en 2024 donde la diferencia entre el presupuesto original y el vigente al 22 de agosto representa un 134%.

Gráfico 1. Relación entre crédito inicial y modificaciones presupuestarias. 1994-2024



Fuente: ACIJ en base a Ministerio de Economía²⁵

El hábito de modificar el presupuesto de manera unilateral por el Poder Ejecutivo se convirtió en una característica central de la gestión financiera del Estado argentino en los últimos tiempos, independientemente de los partidos políticos a cargo del poder.

²⁵ Anexo con los datos de elaboración disponible al final del documento.

En la mayoría de los casos, la asignación de estos recursos adicionales requirió el aumento del monto total del presupuesto aprobado para cada año, algo que conforme surge del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera queda reservado al Congreso²⁶. Ello explica la necesidad de los Gobiernos de recurrir a la figura del DNU en detrimento del lugar el Congreso debería ocupar en materia presupuestaria.

Además del desdibujamiento de los límites entre los poderes del Estado, los niveles constantes de alta inflación también explican el monto de las modificaciones a lo largo de los años conforme surge del gráfico analizado. Esto se debe a que, en contextos inflacionarios como el de Argentina, las leyes presupuestarias no logran estimar con precisión el aumento de precios sobrevinientes y se acude a modificaciones por la falta de recursos.

Estos comportamientos evidencian un aumento en la discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo en lo que respecta al presupuesto. En la medida en que puede verse que estas decisiones no se vinculan con fenómenos coyunturales sino con el funcionamiento en los hechos del ciclo presupuestario en particular y del sistema de administración financiera en general, hay una afectación continua de la institucionalidad presupuestaria del país.

Reflexiones finales

La Constitución refleja un fuerte compromiso con las ideas de autogobierno colectivo. Como consecuencia, ha otorgado un rol fundamental al Poder Legislativo al momento de decidir los gastos y recursos de la administración. Esto significa que el Congreso debe escuchar las voces de todos y luego de un debate amplio y basado en razones, sancionar una ley de presupuesto que refleje el compromiso asumido por el Estado en materia de derechos.

No obstante, algunas reformas legales han ido desplazando esta concepción robusta de la democracia en virtud de una centralización en las facultades del Poder Ejecutivo,

²⁶ Independientemente de las modificaciones introducidas al artículo 37 de la Ley de Administración Financiera tratadas en el apartado anterior, las modificaciones que tienen origen en regulación de tributos, contribuciones a la seguridad social y ventas de activos, siguen siendo potestad formalmente del Congreso.

que pueden ser ejercidas sin el control y justificación requerido en un sistema republicano.

De este modo, mecanismos que originalmente deberían operar de manera excepcional y con límites definidos, como la prórroga y las modificaciones presupuestarias, han ampliado gradualmente las facultades del Poder Ejecutivo, permitiéndole decidir de manera casi unilateral sobre el manejo de los recursos del Estado.

Estas falencias institucionales, que permiten una marcada discrecionalidad del Poder Ejecutivo en este tema, se ven agravadas por los índices elevados y sostenidos de inflación, que erosionan las previsiones presupuestarias e impiden el diseño de proyectos de presupuesto sólidos para los años entrantes.

El respeto al rol del Poder Legislativo en la determinación de las necesidades sociales que deben ser atendidas con los recursos del Estado es esencial para mejorar la calidad institucional. Al mismo tiempo, el Congreso tiene el deber de dejar en claro frente a la sociedad las razones públicas que sustentan sus decisiones en materia presupuestaria.

Por otro lado, es necesario establecer mecanismos legales que fomenten el control ciudadano y la participación activa de diversas voces al momento de discutir el presupuesto en la Comisión de Hacienda y Presupuesto. Sin embargo, parecería no haber incentivos suficientes para que los actores políticos hagan esas reformas -en parte, podría pensarse, porque el actual escenario normativo les otorga un considerable margen de discrecionalidad en el eventual caso de ocupar el poder.

Dado que el presupuesto es la principal herramienta de gestión estatal y la base para garantizar derechos en condiciones de igualdad, resulta fundamental que sea debatido de manera genuina, transparente y participativa en el ámbito del Congreso, tal como lo establece la Constitución Nacional.

Esto cobra particular relevancia ahora que llegó el momento de debatir el proyecto de presupuesto para 2025. El presupuesto no debe ser concebido sólo como una herramienta técnica, sino como una expresión de cómo una sociedad decide colectivamente distribuir sus recursos para satisfacer los bienes básicos que le permiten cumplir con sus planes de vida. Este enfoque, centrado en los derechos,

permitiría al Congreso retomar su rol protagónico y garantizar que el manejo presupuestario sea una herramienta para promover el bienestar social y la equidad.

Referencias bibliográficas

Asociación Argentina de Administración Financiera y Presupuesto Público [ASAP] (2006). ASAP ante la reforma del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera.

Asociación Argentina de Administración Financiera y Presupuesto Público [ASAP] (2017). Estudio sobre la discrecionalidad presupuestaria a nivel nacional en Argentina entre 1994 y 2016.

Bariggi, M. (2019). “Shutdown”, “Reconducción”. Herramientas presupuestarias de los Estados Unidos de América y la República Argentina. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP), 16(49).

Corti, H. (2011). Derecho Constitucional Presupuestario. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

Díaz Frers, L. (2006). El debate sobre los “superpoderes”. Políticas Públicas / Análisis N° 29. Fundación Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Buenos Aires.

Hirschmann, P. G. (2023). Una visión constitucional del presupuesto. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, 21(1), 69-101.

Ibañez Rosaz, V. (2008). El rol del Congreso de la Nación y la reforma a la ley 24.156 de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional. Fundación Konrad Adenauer, Oficina Uruguay.

Rodríguez Enriquez, C. y Seppi, F. (2006). La desregulación de la República: implicancias de los “superpoderes” en el proceso presupuestario. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).

Sleman Valdés, F. y López Lara, Álvaro, F. (2013). Los efectos de los diferentes tipos de reconducción presupuestal en las entidades federativas de México. Gestión y estrategia Vol. (N° 43). México: Universidad Autónoma Metropolitana.

Anexo

Tabla 1. Comparación Anual de Presupuesto, Reasignaciones y Crecimiento e Inflación Estimada y Observada

Año	Presupuesto	Presidencia	Reasignación presupuestaria	Inflación estimada Presupuesto	Inflación observada*	Crecimiento estimado Presupuesto	Crecimiento observado
1994	Aprobado	Carlos Menem	7,9%	SD	3,9%	SD	5,80%
1995	Aprobado	Carlos Menem	3,3%	SD	1,6%	6,50%	-2,80%
1996	Aprobado	Carlos Menem	10,0%	SD	0,1%	5%	5,50%
1997	Aprobado	Carlos Menem	3,8%	SD	0,3%	SD	8,10%
1998	Aprobado	Carlos Menem	0,2%	SD	0,7%	SD	3,90%
1999	Aprobado	Carlos Menem	3,5%	SD	-1,2%	SD	-3,40%
2000	Aprobado	Fernando De la Rúa	5,0%	SD	-0,9%	SD	-0,80%
2001	Aprobado	Fernando De la Rúa	-0,3%	SD	-1,1%	3,70%	-4,40%
2002	Aprobado	Eduardo Duhalde	9,5%	14%	40,9%	-4,90%	-10,90%
2003	Aprobado	Eduardo Duhalde	3,7%	22%	3,7%	3,00%	8,80%
2004	Aprobado	Nestor Kirchner	15,9%	10,5%	6,1%	4,00%	9,00%
2005	Aprobado	Nestor Kirchner	18,4%	7,9%	12,3%	4,00%	8,90%
2006	Aprobado	Nestor Kirchner	17,8%	9,1%	9,8%	7,30%	8,00%
2007	Aprobado	Nestor Kirchner	31,0%	7,7%	21,5%	4,00%	9,00%
2008	Aprobado	Cristina Fernandez de Kirchner	27,4%	7,7%	20,6%	4,00%	4,10%
2009	Aprobado	Cristina Fernandez de Kirchner	13,1%	8,0%	18,5%	4,00%	-5,90%
2010	Aprobado	Cristina Fernandez de Kirchner	23,9%	6,1%	27%	2,50%	10,10%
2011	Prórroga	Cristina Fernandez de Kirchner	23,3%		23,3%		6,00%
2012	Aprobado	Cristina Fernandez de Kirchner	16,5%	9,2%	24%	5,10%	-1,00%

2013	Aprobado	Cristina Fernandez de Kirchner	24,1%	11,2%	29,3%	4,40%	2,40%
2014	Aprobado	Cristina Fernandez de Kirchner	35,5%	10,4%	38,5%	6,20%	-2,50%
2015	Aprobado	Cristina Fernandez de Kirchner	19,8%	15,6%	29,2%	2,80%	2,70%
2016	Aprobado	Mauricio Macri	41,1%	14,5%	36,18%	3,00%	-2,10%
2017	Aprobado	Mauricio Macri	11,4%	17,0%	24,80%	3,50%	2,80%
2018	Aprobado	Mauricio Macri	17,4%	10,0%	47,6%	3,00%	-2,60%
2019	Aprobado	Mauricio Macri	18,1%	23,0%	53,8%	-0,50%	-2,00%
2020	Prórroga	Alberto Fernandez	59,7%		36,1%		-9,90%
2021	Aprobado	Alberto Fernandez	31,0%	29,0%	50,9%	5,50%	10,40%
2022	Rechazo y Prórroga	Alberto Fernandez	68,2%		94,8%		5,30%
2023	Aprobado	Alberto Fernandez	39,6%	60,0%	211,4%	2,00%	-1,60%
2024**	Prórroga	Javier Milei	133,8%		122,9%***		-3,80%

*IPC de cobertura nacional de INDEC desde dic-16, empalmada hacia atrás con el IPC GBA hasta abr-16 y luego con el IPC promedio ponderado por gasto de los IPCs de la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y San Luis desde 2007.

** Reesignación presupuestaria a septiembre de 2024

*** Según REM Agosto

Fuente: ACIJ en base a INDEC, BCRA, MECON