

Gobernar con la prórroga de la prórroga. El deterioro de la institucionalidad presupuestaria

Las implicancias de la herramienta de prórroga presupuestaria en el debilitamiento institucional argentino y una ventana de oportunidad para abordarlo desde la legislación vigente.

Eduardo Ferreyra, Alejandro Gaggero, Sofía Pasquini, Natán Spollansky y Malena Vivanco

Programa de Justicia Fiscal

Diciembre 2024

Resumen ejecutivo

Si se confirma la falta de acuerdo en el Congreso, sería la primera vez desde el retorno de la democracia que se produce una segunda prórroga consecutiva. Este mecanismo, que debería ser excepcional, se está convirtiendo en una práctica habitual, desplazando uno de los procesos deliberativos más importantes de la vida democrática: la discusión del presupuesto nacional.

El presupuesto no es un simple instrumento técnico; es la expresión más tangible de las prioridades políticas, económicas y sociales de un gobierno. Al aprobarlo, se define qué actividades serán promovidas, qué problemas serán atendidos y qué sectores recibirán apoyo. Este proceso, además, no pertenece al Poder Ejecutivo; es una construcción colectiva que involucra al Congreso, a la sociedad civil y, en última instancia, a todos los ciudadanos.

En Argentina, la Constitución otorga al Congreso la atribución de fijar anualmente el presupuesto de la administración, con el objetivo de fortalecer la división de poderes, y asegurar que el Poder Legislativo tenga un rol central sobre el manejo de los fondos públicos.

Las prórrogas deberían ser un recurso excepcional pero su aplicación se ha vuelto frecuente: se produjeron 4 en los últimos 15 años. Esta discrecionalidad se agrava en contextos de inflación, que exige continuas actualizaciones de los montos presupuestarios.

Entre el último presupuesto aprobado por el Congreso en 2022 y la actualidad, el 70% del crédito se amplió de manera discrecional mediante Decretos de Necesidad y Urgente y Decisiones Administrativas. Si los aumentos hubieran sido proporcionales a la inflación, se habría respetado la distribución original aprobada a fines de 2022. Sin embargo, al realizarse de forma discrecional, el Poder Ejecutivo determinó las asignaciones según sus propios criterios, sin debate legislativo.

Por eso “la foto” del presupuesto inicial para 2025 -producto de una doble prórroga- resulta muy diferente al último aprobado por el Congreso. Numerosas políticas se vieron afectadas por una falta de financiamiento adecuado, ya que no se ajustaron las

partidas correspondientes para compensar el impacto de la inflación, sin que esto fuera objeto de debate en el Congreso. Por ejemplo el programa ACOMPAÑAR tiene en términos reales 90% menos de recursos que lo aprobado en 2023, el programa de prevención del embarazo adolescente (Plan ENIA) el 80%, y la construcción y mejora edilicia de jardines infantiles el 80%.

La discrecionalidad que permite la prórroga reduce los incentivos para que el Poder Ejecutivo busque acuerdos en el Congreso para la aprobación de un presupuesto. La exclusión del Poder Legislativo implica un obstáculo adicional para que las demandas de la sociedad civil puedan ser escuchadas y de este modo, el Gobierno tiene amplio margen para moldear el presupuesto de acuerdo a sus propias prioridades de política económica.

Para reducir los niveles de discrecionalidad es necesario modificar las normas que regulan bajo qué condiciones pueden proceder las prórrogas presupuestarias, principalmente en tres aspectos.

- Limitar el uso de los DNU para reasignar partidas.
- Agregar pautas que delimiten las condiciones bajo las cuales se permiten las prórrogas presupuestarias.
- Establecer mecanismos de actualización presupuestaria cuando se establezcan prórrogas que aseguren una continuidad en las prioridades del último presupuesto aprobado por el Congreso.

Más allá de estas reformas de fondo, antes de prorrogar el presupuesto es necesario agotar todas las instancias de debate democrático disponibles en la actualidad. La aprobación del presupuesto debería ser el resultado de una deliberación entre representantes que canalizan las distintas demandas sociales. Gobernar con presupuestos prorrogados reduce ese espacio de debate, debilitando el rol del Congreso y concentrando mayor poder en el Ejecutivo.

Introducción

Ante la falta de acuerdos sobre el presupuesto 2025, se acrecientan las chances de que se produzca una segunda prórroga consecutiva, algo inédito en la historia reciente de Argentina. Frente a esta posibilidad cabe preguntarse en qué consiste la prórroga, cómo se ha aplicado en las últimas décadas y qué implicancias ha tenido en la calidad de nuestra democracia.

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. 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, la ley habilita al Gobierno a prorrogar cuando no tiene un presupuesto aprobado por el Congreso, habilitando que ejecute el del año anterior, incorporando algunos ajustes puntuales¹ (artículo 27 de la Ley de Administración Financiera N° 24.756).

La prórroga en Argentina, que debería ser excepcional y esporádica, se ha vuelto habitual: en los últimos 15 años se utilizó en cuatro ocasiones (2011, 2020, 2022 y 2024). Así, incluso manteniéndose dentro de los límites de la ley que la regula, su uso recurrente debilita el rol del Congreso y otorga al Ejecutivo un control excesivo sobre la política financiera presupuestaria (Bariggi, 2019; Corti, 2011).

El problema no consiste solamente en la ausencia de un presupuesto actualizado sino en el impacto de la inflación, que reduce el valor de las partidas presupuestarias. Esto obliga a realizar actualizaciones que, debido a las prerrogativas otorgadas al Poder Ejecutivo en los últimos años, le permiten actuar con amplia discrecionalidad, alterando significativamente el presupuesto previo.

¹La normativa habilita 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 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 anteriores (art.27).

El objetivo de este trabajo es explorar las consecuencias de una nueva prórroga en relación a la discrecionalidad del gobierno para modificar las prioridades presupuestarias votadas oportunamente por el Congreso, y al mismo tiempo identificar las normativas aprobadas en los últimos años que han facilitado las mayores atribuciones del Poder Ejecutivo, incentivando así su recurrencia para evitar el debate legislativo. Por último, se proponen algunas alternativas para reducir la discrecionalidad.

Las facultades del Ejecutivo para modificar el presupuesto: el contexto normativo en el que se insertan las prórrogas

Las facultades del Poder Ejecutivo sobre los presupuestos en Argentina se regulan en una serie de normas de distintas fuentes. El artículo 75. inc. 8 de la Constitución Nacional dispone que el Congreso es el órgano que tiene la facultad de decidir sobre el destino de los fondos públicos, debatiendo y aprobando el presupuesto anual presentado por el Ejecutivo. Esto responde a principios democráticos que establecen mecanismos de control entre los distintos poderes para que ninguno de ellos pueda tomar decisiones que importen gastos 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)².

No obstante, los Estados han establecido alternativas para los casos en que no se resuelva el desacuerdo legislativo y al inicio del ejercicio fiscal (1 de enero) el Gobierno no tenga un presupuesto aprobado por el Congreso. **Para estos casos, tal como en la mayoría de los países, Argentina cuenta con la herramienta de prórroga presupuestaria cuya finalidad es funcionar excepcionalmente para evitar la discontinuidad de la actividad pública.** Si bien esta herramienta -contemplada en el artículo 27 de la Ley de Administración Financiera N° 24.756 (LAF)-, no es exclusiva de

² Para un análisis más detallado y técnico sobre las facultades del Congreso y el Ejecutivo en los procesos presupuestarios, ver documento previo de ACIJ [aquí](#).

Argentina, en nuestro país se conjuga con una serie de normas vigentes que aumentan la discrecionalidad del Ejecutivo en el manejo del presupuesto público, haciendo de la prórroga algo muy distinto a lo que se ve en otros países.

Además de los cambios en recursos y gastos que el Ejecutivo puede realizar de forma unilateral y sin penalizaciones que autoriza la prórroga -artículo 27- , la LAF establece en su artículo 37 las facultades para modificar el presupuesto anual durante su ejecución. Este precepto constituye el fundamento normativo de las modificaciones presupuestarias. En un principio, el artículo definía qué decisiones presupuestarias estaban exclusivamente reservadas al Congreso. Sin embargo, con el tiempo se han modificado para transferir estas decisiones al Ejecutivo, ampliando progresivamente sus facultades (de ahí que se refiere a este artículo como el de “superpoderes”)³. **La evolución de las atribuciones otorgadas anualmente al Poder Ejecutivo para ampliaciones y redistribuciones presupuestarias en los últimos treinta años revela una tendencia hacia el fortalecimiento de sus competencias, en detrimento de las facultades reservadas al Congreso.**

A pesar de la creciente concentración de poder, en varios casos el Ejecutivo actuó más allá de lo permitido por las dos regulaciones anteriormente mencionadas (la prórroga y los “superpoderes”). Para ello, ha recurrido a la figura de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), que implica el uso de una facultad legislativa que la propia Constitución Nacional establece que es excepcional (artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional).

Desde 2011 hasta octubre de 2024 se dictaron un total de 340 DNU. En dicho período, 38 de ellos (11%) realizaron modificaciones presupuestarias⁴. También han existido DNU que implicaron un aumento del presupuesto estatal por la creación de organismos, programas sociales o fondos fiduciarios. 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 recursos⁵.

³ Hoy en día, solo se mantienen como prerrogativas exclusivas del Congreso la aprobación del monto total del presupuesto y la deuda.

⁴ Ver "De la excepción a la regla. Un análisis de los decretos de necesidad y urgencia dictados desde 2011 hasta la actualidad", ACIJ. MIMEO (próximo a publicarse).

⁵ Los primeros años posteriores a la crisis de 2001 (2002-2004) son los de mayor cantidad de DNU de contenido “presupuestario”.

En las últimas dos décadas, se ha incrementado el uso de los DNU⁶, especialmente en el último trimestre del año, con el fin de aumentar el monto total del presupuesto. Esto se debe a la incorporación de mayores recursos a los inicialmente previstos cuando se presentó el Proyecto de Ley de Presupuesto⁷.

Todas estas herramientas permitieron que las facultades discrecionales del Ejecutivo para modificar el presupuesto fueran adquiriendo cada vez más protagonismo al tiempo que se iba debilitando el rol del Congreso en la discusión y aprobación del presupuesto.

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 esta forma, **las modificaciones unilaterales del presupuesto por parte de los gobiernos se consolidaron como una característica central de la gestión financiera del Estado argentino en los últimos tiempos, independientemente de los partidos políticos a cargo del poder.** Estos mecanismos usados por el Ejecutivo para instrumentalizar modificaciones presupuestarias, **representaron en repetidas ocasiones diferencias sustanciales entre los presupuestos aprobados (nivel inicial de créditos) y los finalmente ejecutados⁸, afectando la institucionalidad presupuestaria y la transparencia.**

El Gráfico 1 muestra la relación entre el crédito original (presupuesto aprobado) y las modificaciones presupuestarias realizadas en el período que comprende 1994 a la actualidad. Del mismo se desprende que **hay un uso creciente de modificaciones que cobran relevancia con el correr del tiempo, y que son considerablemente más grandes a partir de 2006 donde comienza a agrandarse la brecha que divide al**

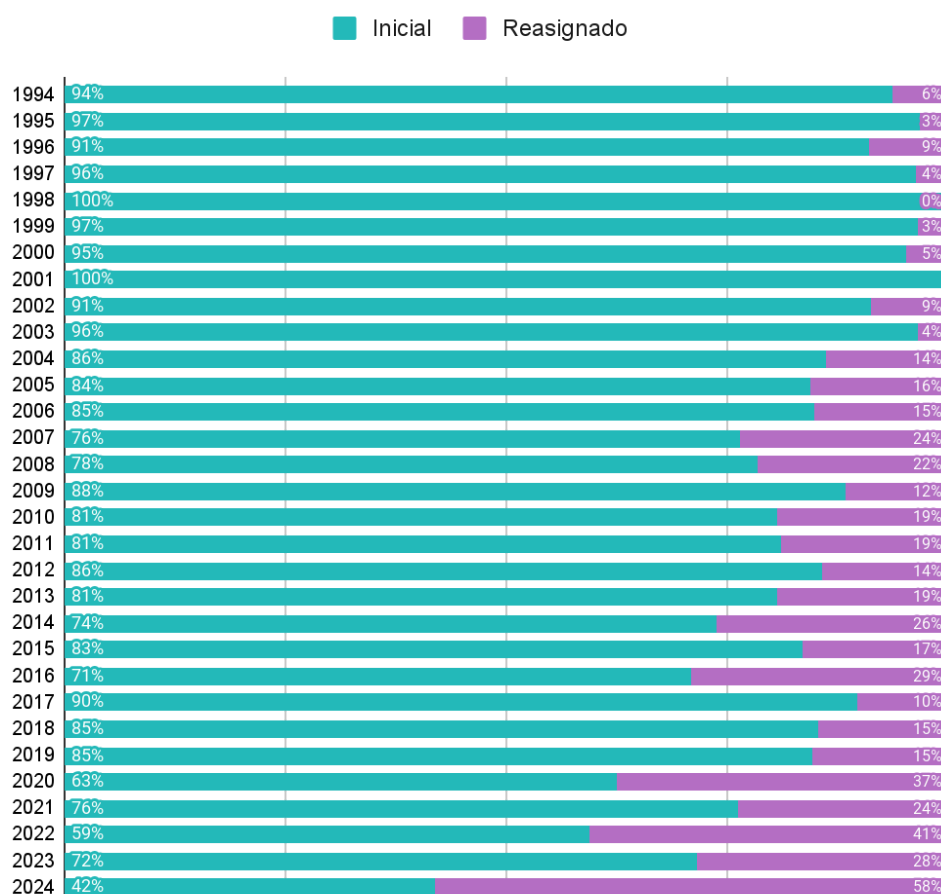
⁶ De 2019 a 2023 hubo un mínimo de 28 DNU y un máximo de 76.

⁷ Además, se ha recurrido a la redistribución de los créditos de la Jurisdicción 90 (que abarca la deuda pública, una de las dos facultades reservadas al Congreso según el artículo 37 LAF) para destinarlos al aumento de los gastos de la ANSES o a las Obligaciones a Cargo del Tesoro.

⁸ 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).

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 26 de noviembre es más del doble (139%).

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



Fuente: ACIJ en base a Ministerio de Economía

Estos montos adicionales fueron gestionados directamente por el Poder Ejecutivo, reduciendo así la influencia del Congreso en la asignación presupuestaria (Corti, 2011). Este patrón revela 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.**

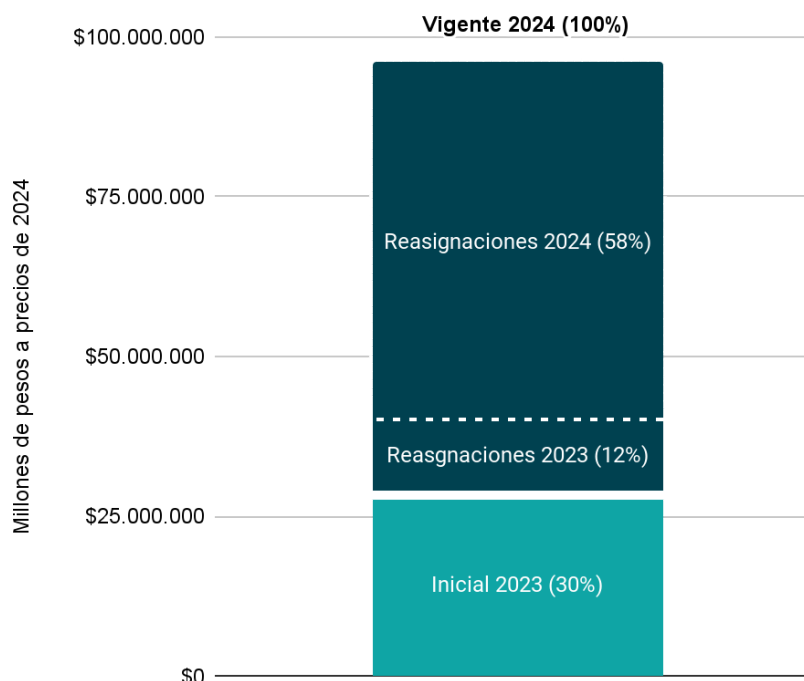
Segunda prórroga consecutiva: la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para diseñar el presupuesto sin intervención del Congreso

Lo abordado en el apartado anterior muestra **cuáles son las herramientas que tiene el Ejecutivo para incidir en el presupuesto**, otorgándole un amplio margen de discrecionalidad para tomar decisiones sobre el manejo de los recursos públicos, muchas veces eludiendo debates y controles institucionales. **Esto se vuelve especialmente relevante en tiempos de presupuestos prorrogados, por eso consideramos que el escenario descrito hasta aquí nos permite entender el contexto en el que se inserta la discusión actual respecto de la posibilidad de una segunda prórroga presupuestaria.**

Actualmente, el presupuesto vigente es la prórroga del de 2023 -aprobado por el Congreso en 2022⁹- y se dio en un contexto de altos niveles de inflación mensual, lo que provocó que los montos asignados a las políticas públicas perdieran rápidamente poder de compra frente a los precios. Frente a esta situación el gobierno realizó actualizaciones del presupuesto, reforzando partidas. De hecho, tal como muestra el Gráfico 2, alrededor del 58% del crédito vigente este año provino de modificaciones y sólo el 42% al crédito inicial (el monto prorrogado). El presupuesto aprobado para el año 2023 equivale tan solo al 30% del presupuesto vigente al cierre de 2024.

⁹ A finales de 2023, un año electoral, se decidió postergar la discusión sobre el Presupuesto 2024, presentado por Sergio Massa (Ministro de Economía del gobierno de Alberto Fernández) el 15 de septiembre, debido a que el resultado de las elecciones presidenciales aún estaba por definirse. Esto impidió su aprobación antes del 1 de enero, lo que derivó en la prórroga del presupuesto de 2023.

Gráfico 2. Composición del Presupuesto de Inicio de 2025 si se prorroga el Presupuesto Vigente de 2024



Fuente: ACIJ en base a Ministerio de Economía

Este funcionamiento habilitó un importante nivel de discrecionalidad, que se dio en dos sentidos. En primer lugar, le permitió llevar adelante una fuerte reducción del gasto, ya que las modificaciones establecidas a través de 23 decisiones administrativas y 5 DNU¹⁰ no llegaron a compensar la inflación de 2024. Como resultado, el presupuesto vigente al cierre de este año sería, en términos reales, un 23% inferior al último aprobado por el Congreso¹¹. En segundo lugar, esta reducción no fue proporcional en todas las partidas, sino que el gobierno transfirió más recursos a las que consideraba estratégicas, desfinanciando (transfiriendo recursos que no compensaban la inflación) a otras.

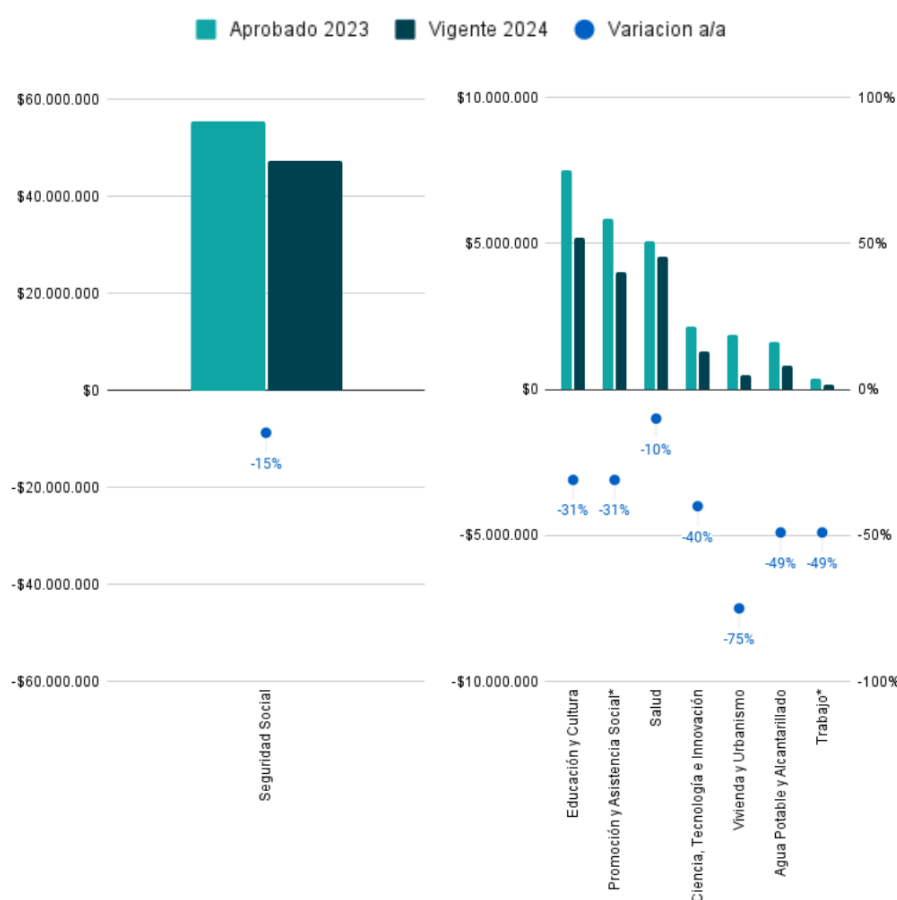
Por eso si se produce una nueva prórroga el presupuesto de inicio para 2025 será muy diferente al último votado. Por ejemplo, las partidas destinadas a Educación y

¹⁰ Ver <https://www.opc.gob.ar/categoria/modificaciones-presupuestarias/>

¹¹ Según la división por finalidad y función, el ajuste se distribuyó de la siguiente manera: un 57% en Servicios Sociales, un 26% en Servicios Económicos, un 9% en Administración Gubernamental, un 6% en Deuda Pública y sólo un 2% en Defensa y Seguridad.

Cultura y Promoción y Asistencia Social sufrirán una reducción del 30% en términos reales (Gráfico 2), mientras que el de Inteligencia aumentará un 67% y el de Sistema Penal caería apenas un 1%..

Gráfico 2. Presupuesto prorrogado 2025 vs Presupuesto 2023 (último aprobado por el Congreso). Partida de Servicios Sociales por Función . Pesos constantes a precios de 2024



* La actividad 'Volver al Trabajo' se considera dentro de Promoción y Asistencia Social y no en la función Trabajo.

Fuente: ACIJ en base a Ministerio de Economía

El presupuesto prorrogado también cristalizaría la desfinanciación de políticas que impactan directamente en la garantía de derechos, como el programa ACOMPAÑAR

(-90% en términos reales), prevención del embarazo adolescente (Plan ENIA, -80%), vacunación nacional (-44%), construcción y mejora de jardines infantiles (-80%). En definitiva, mediante el uso (y abuso) de la prórroga presupuestaria y los DNU, el gobierno podría continuar desfinanciando políticas públicas clave para garantizar los derechos de los sectores vulnerables, ejerciendo de manera discrecional una facultad que, por mandato constitucional, corresponde al poder legislativo.

La posibilidad de gobernar con un presupuesto prorrogado se convierte, así, en una suerte de "cheque en blanco" para el Ejecutivo, que no ve incentivos para adherirse a la lógica democrática del debate legislativo.

Limitar la discrecionalidad desde la ley: la necesidad de una reforma normativa

El mecanismo de la prórroga presupuestaria tiene un problema de raíz: su facilidad de implementación y la ausencia de consecuencias políticas significativas que desincentiva cualquier esfuerzo por construir consensos en el Congreso. Aprobar un presupuesto requiere diálogo, apertura a demandas diversas y búsqueda de acuerdos; en cambio, la prórroga permite al Ejecutivo evitar estas dinámicas, manteniendo el control sobre los recursos públicos sin someter sus decisiones a debate.

Más grave aún, la repetición de esta práctica erosiona la institucionalidad democrática. Las decisiones presupuestarias definen no solo cuánto gastará el Estado, sino cómo se distribuirán los recursos en función de principios de justicia y equidad. La ausencia de debate público en este ámbito equivale a una renuncia colectiva al derecho de participar en la definición de nuestro destino común.

Cada vez que se elude el debate presupuestario, se pierde una oportunidad de fortalecer la legitimidad de las decisiones públicas, de hacerlas más inclusivas y representativas. Por lo tanto, es momento de repensar seriamente el uso de este mecanismo para ajustarlo a lo que la Constitución exige. Si bien muchos países contemplan la herramienta de la prórroga presupuestaria cuando no se aprueba un nuevo presupuesto, la discrecionalidad que nuestro ordenamiento jurídico otorga al

Ejecutivo parece apartarse considerablemente de lo que se observa en otras legislaciones comparadas.

Por ejemplo, en España, que también enfrenta un debate sobre la posibilidad de una segunda prórroga consecutiva del presupuesto, el artículo 134 de la Constitución Española establece la figura de la prórroga, pero con limitaciones claras¹². Si bien el Estado español tiene la capacidad de modificar el presupuesto durante su ejecución, esta modificación siempre debe pasar por el trámite parlamentario, en el que se deben presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos dentro del mismo ejercicio presupuestario. Esto contrasta con la normativa argentina, donde el Ejecutivo tiene una gran capacidad para modificar unilateralmente los presupuestos ya sea porque la ley se lo permite o porque los DNU le dan la posibilidad de sortear los pocos obstáculos allí establecidos.

Esto pone en evidencia la necesidad urgente de reformar el marco normativo que le otorga al Ejecutivo una capacidad desmesurada para modificar los presupuestos de manera unilateral. En este sentido, consideramos que deben avanzarse en tres líneas de acción fundamentales.

1. Agotar los mecanismos institucionales para votar un presupuesto bajo las vías democráticas. Es fundamental fortalecer los canales de discusión en el Congreso, asegurando la participación activa de la sociedad civil y otros sectores relevantes. De esta manera, el Congreso debe ser el foro principal para debatir y aprobar el presupuesto, evitando el uso excesivo de herramientas como la prórroga presupuestaria.
2. Reformar las condiciones de prórroga presupuestaria actualmente vigentes en el artículo 27 LAF, estableciendo límites claros sobre las condiciones bajo las cuales se puede producir. Por ejemplo, establecer pautas de actualización presupuestaria para los escenarios de prórroga para procurar una continuidad en las prioridades del último presupuesto aprobado por el Congreso.
3. Avanzar con la modificación de los mecanismos vigentes para el uso de los DNU conforme el artículo 99.3 de la Constitución Nacional. Una nueva regulación

¹² Ver

<https://cincodias.elpais.com/opinion/2024-09-03/el-riesgo-de-gobernar-con-la-prorroga-de-la-prorroga-del-presupuesto.html>

sobre el uso de DNU debe requerir, entre otras cuestiones, la ratificación expresa de ambas cámaras del Congreso para afianzar su validez, eliminando la sanción ficta de leyes. A su vez, es necesario establecer plazos de vigencia de estos decretos que pondere razonablemente la deliberación y negociación política en el ámbito del Poder Legislativo. Por último, se requiere establecer una legitimación amplia que permita el cuestionamiento por parte de la ciudadanía en sede judicial de la constitucionalidad de los DNU, sin necesidad de cumplir con requisitos estrictos para la interposición de una acción.

Referencias bibliográficas

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.

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

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).