



## Documento de trabajo - 5/21

### “El Congreso y su rol presupuestario en tiempos de pandemia”

**Myriam Felperin<sup>1</sup> - Carlos Vassallo Sella<sup>2</sup>**

Podríamos afirmar, en términos generales, que en América Latina existe una persistente fragilidad institucional. Casi tres décadas atrás, Prats Catalá nos decía: “se extiende positiva y ampliamente la conciencia de un déficit institucional. También se extienden las respuestas, estrategias nacionales de desarrollo institucional como componente ineludible del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática...”<sup>3</sup>. Desafortunadamente, sistemáticos y recurrentes períodos de avances y retrocesos han inhibido la posibilidad para consolidar transformaciones cualitativas y con ello, evitar el camino hacia un escenario que se asoma endémico.

A nivel internacional, el presente nos encuentra inmersos en un ambiente de gran incertidumbre, agravado ferozmente por la pandemia devenida del covid-19. En este contexto de crisis generalizada, la región exhibe además, sus respectivas particularidades. En su mayoría, se

---

<sup>1</sup> Especialista en Relaciones Internacionales, UBA-UNR. Estudios enfocados hacia la política exterior Argentina en relación a EEUU y el Mercosur, con especial énfasis en la relación bis a bis Argentina/Brasil desde la perspectiva teórica de la nueva economía institucional. Investigadora IdEB (Instituto de Economía del Bienestar) Myriamfelperin@hotmail.com

<sup>2</sup> Especialista en Economía y Gestión de la Salud. Profesor Universidad de San Andrés y Asesor Parlamentario en temas de Economía Pública y presupuesto. Director e investigador IdEB vassalloc@gmail.com

<sup>3</sup> Joan Prats Catalá: “Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular. Instituciones, gobiernos y liderazgos”, en revista Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Año XXIX, Octubre-Diciembre 1996, N°116, pág.447 y sigs.

manifiestan los efectos ocasionados por la erosión y la crisis del sistema democrático -asociados fundamentalmente a la desigualdad social, altos estándares de corrupción y polarización política -. También, es dable mencionar la enorme frustración generada en amplios sectores de la población, que habiendo accedido a una mejor calidad de vida, sienten que sus expectativas y demandas insatisfechas los apartan del proceso ascendente que supone la construcción de más y mejor ciudadanía.

Con el surgimiento de la Pandemia, todos los gobiernos del mundo -con diferente dotación y posibilidades en términos de recursos- se han visto compelidos a afrontar con la mayor rapidez posible, las graves consecuencias sanitarias, económicas y sociales infligidas por la pandemia. Concomitantemente, frente a la necesidad y urgencia de respuestas, se ha experimentado una enorme presencia y concentración de poder entorno a los respectivos Ejecutivos mientras que las funciones de los órganos Legislativos se han visto limitadas.

En un principio, imperando razones de fuerza mayor, estos últimos, debieron modificar su modus operandi y ejercer sus funciones a distancia en forma telemática. Actualmente, se está tendiendo a volver a la “normalidad”, aunque bajo circunstancias y condiciones diversas y muy lentamente en algunos países. Las libertades individuales también se vieron afectadas. Aún, tratándose de una situación de carácter excepcional y transitoria, el recorte sobre algunos derechos fundamentales, no deja de revestir un carácter insoslayable y ello ha reabierto y puesto especial y renovado énfasis sobre el rol del estado y la sociedad civil. Lo óptimo, sería lograr un equilibrio. Por cierto no resultará sencillo y ello estará íntimamente ligado al modo en que ambas fuerzas puedan metabolizar “una lucha constante y diaria entre las dos”.<sup>4</sup>El planteo de Acemoglu y Robinson analizada en “El pasillo estrecho” nos invita a pensar que un arduo, largo y estrecho proceso de

---

<sup>4</sup>“Un Estado fuerte es necesario para controlar la violencia, hacer cumplir las leyes y proporcionar servicios públicos que son cruciales para una vida en la que las personas tienen poder para escoger y luchar por sus decisiones. Una sociedad fuerte y movilizadora es necesaria para controlar y encadenar al Estado fuerte. (...) Sin la vigilancia de la sociedad, las Constituciones y las garantías no valen mucho más que el pergamino en el que están escritas. Encastrado entre el miedo y la represión que infligen los Estados despóticos y la violencia y la anarquía que surgen en su ausencia, hay un pasillo estrecho hacia la libertad. Es en este pasillo donde el Estado y la sociedad se equilibran mutuamente. Lo que hace que esto sea un pasillo, y no una puerta, es que lograr la libertad es un proceso; hay que recorrer un largo camino en el pasillo antes de que la violencia se controle, las leyes se escriban y se impongan, y los Estados empiecen a proporcionar servicios a sus ciudadanos. Es un proceso, porque el Estado y sus élites deben aprender a vivir con las cadenas que les impone la sociedad, y diferentes sectores de la sociedad tienen que aprender a trabajar juntos a pesar de sus diferencias...”

negociación podría conllevar a una salida óptima, aún conviviendo en un equilibrio inestable de enfrentamientos y cooperación, pero que finalmente aportaría beneficios.

Como ya señaláramos antes, en medio del actual contexto de empoderamiento del Estado e inmersas las sociedades en las restricciones que supone el estado de aislamiento social han cobrado singular importancia la capacidad de control social y democrático de las instituciones. En este sentido el fortalecimiento institucional del Legislativo - institución nodal en la estructura republicana - constituye un requisito esencial para mejorar la calidad democrática.

En especial, por su relevancia e incidencia nos interesará focalizar sobre el rol del Congreso como actor clave en el proceso de aprobación del Presupuesto Nacional: principal documento de planificación económica de una nación y que refleja tanto sus objetivos fiscales, así como sus prioridades políticas.

**La importancia de las instituciones:** La discusión del papel del Congreso en el proceso presupuestario, en tanto piedra angular de la formulación de la política económica encuentra en el concepto de “governabilidad” una sustancialidad inexorable. Así pues, la gobernabilidad puede ser entendida como la capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y mantener las decisiones necesarias para resolver los problemas sociales, siendo el resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideran plenamente los puntos de vista e intereses de los actores políticos y sociales relevantes”.<sup>5</sup>Una situación de gobernabilidad, en tanto atributo sistémico, evidencia una coyuntura de viabilidad política y baja intensidad conflictiva para las acciones y decisiones gubernamentales. Ahora bien, mientras la noción de gobernabilidad está asociada a los conceptos de eficacia y legitimidad política, otro, -el de gobernanza- muchas veces asimilado erróneamente al de gobernabilidad, se refiere a los conceptos de co-dirección, de interacción y en algunos casos, al de co-conducción entre actores políticos y sociales. En efecto, el concepto de gobernanza es menos amplio que el de gobernabilidad y se vincula con aspectos más prácticos de una gestión moderna y eficiente de la autoridad y de las políticas públicas. En otros términos, la gobernanza, entendida como un conjunto de instituciones formales (derivadas del ordenamiento legal) e informales (reglas efectivamente internalizadas por los actores) condiciona la acción política y determina las capacidades para la toma y aplicación de decisiones de políticas públicas.

---

<sup>5</sup>Payne, Zovatto, Carrillo Florez y Allamand Zavala: “La Política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina” BID. Washington DC, 2003. Pág.14

Las instituciones según Douglas North, son las reglas de juego de una sociedad o bien las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. En consecuencia el cambio institucional es el modo en que las sociedades evolucionan en el tiempo y constituye una clave fundamental para comprender el cambio histórico.<sup>6</sup> Recurrirémos para su interpretación a la nueva economía institucional -un cuerpo de programas de investigación que desde diferentes orígenes permiten un análisis más amplio e interdisciplinario sobre las instituciones. En esta línea de pensamiento las instituciones revisten el comportamiento de restricciones que moldean la interacción individual y organizativa, tendiendo de este modo a reducir la incertidumbre, en la medida en que proporcionan una estructura de vida diaria y permiten establecer de manera formal o informal determinadas acciones que se vuelven significativamente predecibles.

Al igual que las instituciones, los organismos constituyen mecanismos de interacción. Si observamos los costos institucionales vemos que son el resultado del marco y de los organismos creados para asegurar el funcionamiento. Lo que debemos distinguir son las reglas y los jugadores “...Las instituciones constituyen las normas subyacentes del juego, mientras que el peso específico en las organizaciones recae en su papel como agentes del cambio institucional; por consiguiente, el énfasis está marcado por la interacción entre instituciones y organismos. Los organismos se crean con un propósito deliberado como consecuencia de la oportunidad, la cual en general es debida al conjunto de limitaciones existentes, y el curso de sus empeños por lograr sus objetivos constituye la fuente principal del cambio institucional. Separar el análisis de las normas subyacentes de la estrategia de los jugadores es un prerrequisito necesario para crear una teoría de las instituciones”<sup>7</sup>

En el análisis acerca de la diferencia entre instituciones y organismos, North ha buscado respuestas para aquellos casos que examinan y explican porque persisten instituciones ineficientes a pesar de que “deberían existir presiones competitivas” que condujeran a su eliminación. Precisamente en la interacción entre ambas, estará la respuesta que señala la direccionalidad del cambio institucional. Las instituciones, junto con las limitaciones ordinarias de la teoría económica determinan las oportunidades existentes, mientras que los organismos u organizaciones son instrumentos creados para aprovechar esas oportunidades. En la medida en que esos organismos se modifican, se alteran también las instituciones. La vía resultante del cambio institucional estará formada entonces por:

---

<sup>6</sup>North, D.S: “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. Fondo de Cultura Económica, 1993, pág.15 y 16.

<sup>7</sup>Ibidem

- 1- *el entrecruzamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones y,*
- 2- *por el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades*<sup>8</sup>.

La posibilidad para captar oportunidades estará íntimamente ligada a un conjunto de incentivos que en buena medida se compadecen, - de acuerdo a lo que nos dice la historia económica con el marco institucional subyacente. Al respecto, es posible señalar que a partir de los setenta, se ha producido en América Latina una crisis tanto de sus modelos productivos como burocráticos; poniéndose énfasis en el rol de las instituciones, el capital social y la cultura cívica como determinantes del marco de incentivos y constricciones para el desarrollo público y privado.

Recientemente, la corriente del neoinstitucionalismo económico se ha visto aún más enriquecida a partir de algunos trabajos centrados en la importante función de aquellas instituciones que protegen los derechos de propiedad y garantizan el cumplimiento de los contratos; podríamos llamarlas creadoras de mercado. Autores tales como D. Rodrik, F. Trebbi, A. Subramanian<sup>9</sup>, señalan que para mantener el ímpetu del desarrollo, lograr flexibilidad ante las conmociones y facilitar una distribución socialmente aceptable habrá que tratar de construir otros tipos de instituciones que clasifican en reguladoras, estabilizadoras y legitimadoras de mercado.

Mientras las primeras se ocupan de las externalidades, las economías de escala y la información imperfecta. (Ejemplo de ello son las entidades reguladoras de las telecomunicaciones, transporte y los servicios financieros); las estabilizadoras de mercado coadyuvan a asegurar una inflación baja, minimizar la volatilidad macroeconómica y evitar las crisis financieras (pudiendo mencionar en este caso a los bancos centrales, regímenes cambiarios y normas presupuestarias y fiscales)-. Por su parte, las legitimadoras, es decir las que proporcionan seuro y protección social, se ocupan de la redistribución del conflicto (sistema de pensiones, planes de seguro de desempleo y otros fondos sociales).

---

<sup>8</sup>Op. Cit. Pág.19

<sup>9</sup>Dani Rodrik y ArvinSubramanian. "La primacía de las instituciones" (y lo que implica), en Revista Finanzas y Desarrollo, junio de 2003, pág. 32

Las instituciones presupuestarias, que mencionamos antes como estabilizadoras de mercado, constituyen un conjunto de reglas, procedimientos y prácticas acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados. Un conjunto importante de agentes forma parte de este ejercicio anual, y cada uno llega con sus preferencias y motivaciones. Las relaciones de agencia, los costos de transacción asociados a cada una de las instancias del proceso tienden a generar divergencias y problemas que se pueden agravar o coordinar según el nivel de desarrollo de las mismas.

**El rol del Congreso en materia presupuestaria. Algunas referencias contextuales:** Desde sus orígenes el Parlamento ha tenido un rol clave en la aprobación de los presupuestos. Pueden decirse que en gran parte constituyeron el leivmotiv de su surgimiento cuando los monarcas ya no pudieron seguir gastando discrecionalmente sin presentar un programa de gastos e impuestos, a una novísima institución conformada por nobles y comerciantes, que en última instancia, era quienes terminaban financiando sus decisiones.

Poniéndole límites a esa relación discrecional de los poderes ejecutivos con las finanzas públicas, aparecen los parlamentos que autorizan o no, la inclusión de nuevos impuestos y definen la autorización de gastos correspondientes al Ejecutivo para un período determinado. Con el tiempo los procedimientos presupuestarios se fueron consolidando y el Congreso pasó a tener esta atribución consagrada constitucionalmente. Incluso la ley de presupuesto es denominada como “la ley de leyes”.

Es cierto que en nuestras democracias de fuerte tono presidencialistas, el Poder Ejecutivo tiende a tener una relación de tensión con el Congreso y muchas veces urgidos por la necesidad de “tomar decisiones” que le brinden credibilidad ante la población que los votó, ignoran los beneficios que tiene ese ámbito en términos de transparencia, legitimidad y en definitiva: mayor seguridad jurídica.

El papel del legislativo durante el tratamiento presupuestario es examinar detalladamente los planes del ejecutivo, modificarlos y autorizar el gasto público y la financiación; pudiendo interpretarse como un proceso de negociación entre ambos. La presencia de importantes asimetrías informativas, conspira muchas veces contra el equilibrio de los poderes y la participación plena de diferentes actores.

En América Latina el sistema político dominante es (a diferencia de la tradición europea de cuño parlamentaria) de raíz presidencialista, tributario de la concepción doctrinaria de la Constitución de los Estados Unidos de América. Esta circunstancia, al tiempo que provee al Poder Ejecutivo importantes facultades en el proceso político, incorpora una dimensión analítica llamada rendición de cuentas horizontal -“horizontal accountability”- precisada por Guillermo O’Donnell como “...la existencia de entidades estatales jurídicamente habilitadas y facultadas, que se encuentran verdaderamente dispuestas y capacitadas para tomar medidas que abarquen desde la supervisión rutinaria hasta la imposición de sanciones penales o el juicio político por actos u omisiones de otros representantes o instituciones del Estado que pueden calificarse de ilícitos<sup>10</sup>”.

En los sistemas de tipo presidencialista, al estar predeterminado y fijo el período del mandato, la existencia de oposición en el Congreso no pone en riesgo al Gobierno, pero sí pueden plantearse situaciones de bloqueo político que provoquen desarreglos institucionales. Una complejidad adicional a la tensión política entre ambos poderes, se encuentra en aquellos países en los cuales el Congreso es bicameral, especialmente, en sistemas políticos fragmentados como los que se observan en la mayoría de los países de la región.

Un aspecto central del análisis del balance institucional entre los poderes públicos involucrados en el proceso presupuestario lo constituye la potestad para modificar la propuesta del Poder Ejecutivo por parte del Congreso. Este análisis requiere considerar los grados de libertad para modificar el gasto presupuestado, tanto en su nivel como en su composición, y el monto de ingresos previstos.

Otra dimensión relevante del proceso que también ofrece distintas variantes según el país que se trate, se refiere a las consecuencias que se derivan frente al no tratamiento o rechazo de la propuesta presupuestaria del poder administrador.

Del mismo modo, es necesario evaluar las facultades que pueden verificarse por parte del Poder Ejecutivo para modificar el Presupuesto luego de su aprobación legislativa. La última etapa del proceso presupuestario, la del control de su ejecución, también adquiere sustancia, principalmente, en términos de la dependencia funcional del órgano competente para llevarlo a cabo y sobre quien recae la responsabilidad de designar a sus integrantes.

---

<sup>10</sup> “Horizontal Accountability in New Democracies” en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc Plattner (editors). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder Lynne Rienner.Publishers.1999 Pág.38

El balance institucional, específico y particular de cada país en relación a las competencias y facultades de los poderes legislativos y ejecutivo, debe ser complementado con la lectura de la efectiva correlación de fuerzas políticas, en términos de la dialéctica oficialismo/oposición.

La dinámica política en la relación (Congreso/ Poder Ejecutivo) según sea el gobierno de base presidencialista o parlamentaria reviste un comportamiento sustancialmente diferenciado. En efecto, en el parlamentarismo, el destino del gobierno está indisolublemente ligado a la existencia de una mayoría en el Congreso que lo sustente, lo que da lugar, en general, a partidos fuertes programáticamente y disciplinados políticamente. En los sistemas políticos presidencialistas, en cambio, el análisis de la relación entre el Congreso y el poder administrador requiere incorporar las características del sistema electoral vigente.

En este sentido importan tanto los aspectos cualitativos como cuantitativos. Es decir que, la magnitud y la cohesión interna de los bloques legislativos, tanto de la oposición como del oficialismo, son determinantes para el resultado del proceso político.

En un sistema electoral caracterizado por circunscripciones uninominales, como es el caso de los Estados Unidos de América para la Cámara de Representantes, el compromiso primario del legislador reside, fundamentalmente, en los intereses políticos de sus directos representantes aún cuando el control político del Congreso y el Ejecutivo es ejercido por partidos políticos distintos ( lo que se conoce en la literatura como gobierno dividido) , el interés compartido de evitar bloqueos recíprocos redundando en incrementos del gasto y del déficit.<sup>11</sup>

En los países de América Latina, donde rige mayoritariamente el método proporcional para la asignación de bancas en el Congreso; el compromiso del legislador con un partido y sus prioridades de políticas públicas en el orden nacional está directamente vinculado con el grado de fortaleza del sistema de partidos.

En los casos que la nota dominante es la fragmentación del sistema de representación, el resultado del proceso político es similar al que se produce cuando la propensión a rendir cuentas por parte del

---

<sup>11</sup>Mc Cubbins, Matthew D. "Government on lay-away:Federal Spending and Deficits under divided party control " in Cox, Gar y Wond Samuel Kernell (eds). The politics of Divided Government. Boulder: Westview Press 1991.Pág 138



legislador a sus electores es bajo, es decir, conllevan a la falta de monitoreo político por parte del Congreso sobre los actos del poder administrador.

En estas circunstancias, en los regímenes presidencialistas que se caracterizan por tener dos expresiones que tienen origen en la voluntad popular: el Congreso y el Poder Ejecutivo, el principio de división de poderes se ve afectado creando condiciones para el desarrollo de prácticas clientelares tanto en la relación Presidente-legisladores como en la de éstos con los electores.

En suma, el análisis del papel del Congreso en el proceso presupuestario requiere considerar además de las normas que regulan en cada país sus competencias y potestades; cuales son las características del sistema de partidos, las particularidades de los sistemas electorales y adicionalmente, la cultura política de cada sociedad en términos de la propensión para ejercitar el equilibrio y control entre los poderes, asumir la negociación política y la construcción de consensos.

Una mirada sobre Argentina: Centrando la mirada sobre nuestro país, la recuperación de la democracia en Argentina a partir de diciembre de 1983, entre sus múltiples implicancias, significó la posibilidad de reconstruir un esquema institucional de tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Legislativo recuperó parcialmente su rol en materia económica tal como surge de la Constitución Nacional. La carta magna original (1853) fue concebida desde un punto de vista político como un espacio de acuerdo para garantizar procesos de mediación de dos relaciones particularmente conflictivas: a) entre los ciudadanos y el Poder Ejecutivo referido a la política fiscal y presupuestaria (asignación de recursos), para ello la Cámara de Diputados es el ámbito por excelencia; b) la relación entre el Poder Ejecutivo Nacional y las Provincias, donde la Cámara de Senadores tiene una agenda “natural” vinculada a la coparticipación federal, economías regionales, competencias federales, etc.

Durante el primer período democrático el debate del presupuesto tuvo *escasa* visibilidad. En términos generales, los tiempos y las formas de presentación fueron insuficientemente respetados. La inflación, la falta de recursos técnicos y la débil tradición democrática asociada a la rendición de cuentas y la transparencia, condicionaron la posibilidad de cerrar el ciclo presupuestario.

En 1991 se inicia un proceso de fortalecimiento del sistema de administración financiera y control del estado. Promovida conjuntamente por el Ministerio de Economía y los organismos multilaterales, la ley 24156-entre sus múltiples aspectos- conllevó un importante avance en cuanto

a la metodología de formulación, presentación y debate del Proyecto de Ley del Presupuesto, así como sobre los controles internos y externos de carácter financiero y operativo respecto de la gestión de los entes públicos. El artículo 37 de dicha ley reviste singular importancia ya que regula las facultades para modificar el Presupuesto y la posibilidad que los distintos actores involucrados tienen para incidir sobre las políticas públicas:

*“La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades”.*

En realidad, los lineamientos del artículo no se vieron reflejados en el devenir del proceso presupuestario y las potestades del Congreso fueron flexibilizadas mediante la utilización de dispensas anuales y Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), que con el tiempo conformaron “un patrón delegativo que ha sido una constante en las últimas dos décadas, erigiéndose en la práctica como principio general de funcionamiento institucional”.<sup>12</sup>

En 1994 la reforma de la constitución en su Capítulo Cuarto – Del Jefe de Gabinete y de demás ministros del Poder Ejecutivo – artículo 100, establece que el Jefe de gabinete con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación le corresponde: entre otras cosas relevante de la administración general del país: enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo; hacer recaudar la rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional. El Jefe de gabinete puede reestructurar dentro de un límite de gastos y ese total está conformado por cinco finalidades (Administración Gubernamental, Servicios Sociales; Servicios Económicos; Servicios de Defensa y Seguridad; y Deuda Pública), que representan las prioridades de que se plantea el Estado en el manejo de los recursos. En rigor, es como si hubiera cinco presupuestos con sendas prioridades en la gestión de la cosa pública. Por ejemplo: una redistribución en la Finalidad Administración Gubernamental podría desfinanciar la Función Control a favor de la Finalidad Servicios Económicos, que nuclea los subsidios al transporte y la energía. El único límite a esta atribución es lo que se llama “suma cero”; o sea, mientras no modifique el concepto de Gastos Totales. Es decir que, siempre y cuando no sobrepase el techo establecido, el Jefe de Gabinete

---

<sup>12</sup>Estudio sobre la discrecionalidad presupuestaria a nivel nacional en Argentina. Entre 1994 y 2016. Serie de Investigaciones y publicaciones. Asociación de Administración Financiera y Presupuesto Público. Octubre 2017

puede reasignar todo el presupuesto que quiera, incluso llegando al caso extremo de dejar en cero a alguno de los ítems en cuestión. Pero el ejemplo no se agota allí. Además de aquellos cinco ítems, también podría decirse que aparecen otros dos presupuestos: el de Gastos Corrientes, que sirven para el habitual funcionamiento del Estado, y los Gastos de Capital, orientados mayormente a obras. Entonces, siguiendo con la simulación anterior, el Jefe de Gabinete está habilitado a redireccionar fondos de la construcción de una ruta o un puente, al pago de sueldos de la Administración Pública.<sup>13</sup>

En agosto de 2006 se sanciona la Ley 26124 que consagra los denominados “superpoderes”. Estos, otorgan la capacidad al Jefe de Gabinete para redistribuir partidas sin restricciones, pudiéndose modificar, no sólo las proporciones sino también las prioridades proyectadas por el Congreso Nacional al momento de aprobar el Presupuesto. En el Artículo 1° de dicha Ley se sustituye el artículo 37 de la Ley N° 24.156 (1992) de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, quedando redactado de la siguiente manera:

*Artículo 37: La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto. El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades. A tales fines, exceptuase al Jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 25.917. El incremento de las partidas que refieran gastos reservados y de inteligencia sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación”.*

Este mecanismo se extendió desde 2006 a 2016. El presupuesto de 2016 fue el último en contar con los superpoderes. En octubre de 2016 la Administración Macri logra que se apruebe la ley 27342 que modifica nuevamente artículo 37 de la ley 24156:

*“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, exceptuase al jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la ley 25.917. Las*

---

<sup>13</sup> [www.auditor.info](http://www.auditor.info)

*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”.*

Durante el año 2016 se produce el record de modificaciones presupuestarias. Algunas de ellas podrían encontrar su explicación en el cambio de signo de gobierno y en la herencia de un presupuesto cuyo diseño no respondía a las nuevas directrices que deseaba imprimirle la Administración de Macri. También y en gran medida, un contexto inflacionario que ese año terminó con una inflación promedio acumulada del 40,3%.<sup>14</sup>

En el transcurso del 2017 el gobierno modificó la pauta original del gasto en aproximadamente un 10%, superando así el límite impuesto por la ley que había aprobado recientemente. En diciembre de ese año incrementó en un solo decreto los gastos corrientes y de capital en \$202.026 millones; ello implicó el 8,3% del total del crédito presupuestario. Recordemos que, de acuerdo a La Ley 27342 (establece un límite al uso de los superpoderes) el Jefe de Gabinete mantenía la facultad de realizar reasignaciones presupuestarias que no podrían superar el 7,5% para el ejercicio 2017 y el 5% para el ejercicio 2018 y siguientes.<sup>15</sup>

Según la información obtenida por ladesde la Jefatura de Gabinete, durante los años 2018 y 2019 las modificaciones presupuestarias se mantuvieron dentro los límites establecidos (no más del 5%).

Como resultado de la alternancia política, el Frente de Todos obtuvo el triunfo tras las elecciones presidenciales de octubre de 2019. En su primer discurso ante la Asamblea Legislativa, el Presidente Alberto Fernández criticó severamente la gestión económica llevada adelante por Macri y a los lineamientos del FMI. En un contexto de crisis “la Argentina no para de achicar su economía” y tras exponer indicadores sobre pobreza, tasa de desocupación y valor del dólar, entre otros, el gobierno decidiría “... no dar tratamiento parlamentario al Presupuesto Nacional proyectado por el Gobierno saliente para el ejercicio 2020. Sus números “no reflejan ni la realidad de la economía ni las realidades sociales ni los compromisos de deuda que realmente se han

---

<sup>14</sup>El Economista, 17-1-2017 <https://www.economista.com.mx/economia/Argentina-cerro-el-2016-con-40-de-inflacion-20170112-0031.html>. IPC Congreso, diciembre 2016. <https://www.ncn.com.ar/tag/ipc-congreso>

<sup>15</sup>El gobierno sigue haciendo uso de los superpoderes presupuestarios. 5 febrero 2018. Diario La Nación. Laura Serra.

asumido...”.<sup>16</sup> Tempranamente, y en este esquema, sanciona la Ley 27541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública por la que se amplió nuevamente las facultades presupuestarias del Jefe de Gabinete, llevándolas al 7,5% para el ejercicio 2020 y; el Decreto 457/20, a través del cual se concede al Jefe de Gabinete de Ministros la facultad de disponer reestructuraciones presupuestarias de manera ilimitada. Por lo tanto, se comenzó a transitar con un presupuesto prorrogado y con discrecionalidad para realizar las modificaciones de límites y partidas presupuestarias.

En marzo, a pocos meses de haber asumido - en el marco de la declaración de pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud (OMS)- y de un” contexto nacional crítico”, el gobierno dispuso “el aislamiento social, preventivo y obligatorio” (DECNU 27/2020) por el que “todas las personas que habitan, o se encuentren temporalmente, en las jurisdicciones donde rige esta normativa deberán permanecer en sus domicilios habituales, solo pudiendo realizar desplazamientos mínimos e indispensables para aprovisionarse de artículos de limpieza, medicamentos y alimentos.”

En materia presupuestaria y teniendo en cuenta la situación de excepcionalidad vigente, el Ejecutivo encontró aun mayores condicionalidades para limitar el rol del Congreso y avanzar sobre los límites establecidos por Ley anteriormente mencionada. Estableció a través del DNU 457/20 que el Ministro Coordinador podrá disponer de todo el Presupuesto Nacional y reasignar partidas hasta fin de año sin pasar por el Congreso. Suspendió, adicionalmente, el límite del 5% que tiene el jefe de Gabinete para reasignar partidas con el argumento de que es necesario "dotar de flexibilidad al presupuesto de la administración nacional para la atención de los gastos que se eroguen en virtud de medidas vinculadas a la emergencia sanitaria por la pandemia del Covid-19. A su vez, por el artículo 4 del mismo decreto, el gobierno, deja sin efecto hasta fin de año los límites que tiene el jefe de Gabinete para reasignar partidas previstas en el artículo 37 de la ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup><https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/46596-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-su-acto-de-asuncion-ante-la-asamblea-legislativa>

<sup>17</sup>ARTÍCULO 4º.- Suspéndese durante el ejercicio 2020, para aquellas modificaciones presupuestarias necesarias en virtud de medidas dictadas en el marco de las disposiciones del Decreto N° 260/20, la aplicación de los límites a las reestructuraciones presupuestarias que puede disponer el Jefe de Gabinete de Ministros establecidos en el tercer párrafo del artículo 37 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

De esta manera la pandemia fue la excusa para llegar nuevamente al esquema de “libre disponibilidad” (superpoderes) que permiten al Ejecutivo disponer en forma irrestricta de los recursos del presupuesto dejando al Congreso afuera de cualquier control.

Sin embargo, la misma ley contemplaba una solución institucional para no contravenir el espíritu del artículo 37 de la ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y con esto quebrantar la distribución equilibrada de poder entre Ejecutivo y Legislativo en materia de gasto público. Si el problema, tal como se expuso en los argumentos del decreto fuera la excepcionalidad que impone la COVID-19. En su artículo 39 establece que “ El Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto general para atender el socorro inmediato por parte del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor” y expresa además que “estas autorizaciones deberán ser comunicadas al Congreso Nacional en el mismo acto que las disponga, acompañando los elementos de juicio que permitan apreciar la imposibilidad de atender las situaciones que las motivaron dentro de las previsiones ordinarias o con saldos disponibles en rubros presupuestarios imputables” “Las autorizaciones así dispuestas se incorporarán al Presupuesto General”.

En este aspecto, consideramos que si bien las razones esgrimidas ameritan modificar las prioridades, existen instrumentos legales para llevar adelante las decisiones y evitar un ejercicio discrecional de las partidas y asignaciones presupuestarias. El cumplimiento de las normas, a fin de no resquebrajar la institucionalidad, exigirá que ello fuera informado y monitoreado por el Congreso; más aún, en las actuales circunstancias, en las que tanto Argentina como los países de la región y del mundo están destinando importantes recursos para aliviar los efectos de la crisis.

El estudio realizado por IBP<sup>18</sup> International Budget Partnerships sobre siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú ) para los meses de abril y marzo de 2020 analiza algunas tendencias respecto del rol que vienen desarrollando los Poderes Legislativos en cuanto a: -la asignación o reasignación de recursos; -la creación de fondos específicos y -el ejercicio de controles sobre las acciones de los gobiernos. La muestra exhibe prácticas y resultados desiguales. En lo que se refiere a las mayores atribuciones de los Ejecutivos para ampliar y gestionar los fondos para hacer frente a la emergencia, se observa que en Argentina,

---

<sup>18</sup>IBP: Directorio Legislativo e International Budget Partnership: “Rol de los Poderes Legislativos en la asignación y control presupuestario en el marco de la pandemia de COVID-19. 22 de Junio de 2020. <https://directoriolegislativo.org/blog/2020/06/24/rol-de-los-poderes-legislativos-en-la-asignacion-y-control-presupuestario-en-el-marco-de-covid-19/>

México, Colombia y Perú, las principales decisiones presupuestarias han sido determinadas por medio de decretos ejecutivos o presidenciales. En el caso de Brasil, Chile y El Salvador, los Legislativos han tenido una mayor implicación. En Chile, el Congreso modificó el fondo de garantía para pequeños y medianos empresarios y aprobó un Ingreso Familiar de Emergencia; en Brasil, se aprobó subsidios de emergencia y el Programa de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas y el Programa Federal para hacer frente al COVID-1 ; mientras que en El Salvador se modificó la Ley de Presupuesto para aumentar las partidas destinadas al Fondo de Prevención y Mitigación de Desastres y a obras públicas y el Fondo para desarrollo Económico y Social de los Municipios.<sup>19</sup> En cuanto a la conformación de comisiones legislativas especiales, con excepción de Argentina y El Salvador, en el resto de los países se ha creado esta instancia para el seguimiento de la crisis. El Informe también reporta la creación de nuevos mecanismos de control y monitoreo en Chile, Brasil, Perú, El Salvador.<sup>20</sup>

Ciertamente, la pandemia ha expuesto, aún más, en un plano de extremo realismo las debilidades institucionales y la dificultad para conjugar capacidad y eficiencia en la coordinación de tareas entre agencias y poderes del estado. Tal como ha expresado el economista D.Rodrik pareciera que “...la crisis ha puesto de relieve las características dominantes de la política de cada país...los países se han convertido en versiones exageradas de sí mismos y es probable que intensifique y afiance las tendencias ya existentes”.<sup>21</sup> Aún así, y en un plano de extremo realismo, también podría presentarse una singular oportunidad para que los legislativos refuercen y ejerzan adecuadamente sus funciones de legislación, control y representación. En esta instancia, las demandas y participación de la sociedad civil (ONGs, medios de comunicación, universidades) coadyuvarían ostensiblemente para fortalecer la transparencia, la seguridad jurídica y la estabilidad del rumbo económico; al tiempo que alejaría al país de prácticas que tienden a eludir la institucionalidad en nombre de la emergencia permanente.

---

<sup>19</sup> Ibidem, Págs 3 y 4.

<sup>20</sup> Directorio Legislativo: El Rol de los Poderes Legislativos en la asignación y control presupuestario en el marco de la pandemia de COVID-19. [info@directoriolegislativo.org](mailto:info@directoriolegislativo.org) . Pág.3

<sup>21</sup> Dani Rodrik: Will COVID-19 Remake the World? Project Syndicate, april, 6, 2020