

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Herramientas para mejorar el control presupuestario en el Congreso

Resumen ejecutivo²

El presente trabajo propone un mecanismo para dotar de mayor transparencia y control al presupuesto nacional. Para ello se establece que el Congreso de la Nación realice una revisión de medio término de los preceptos básicos del presupuesto nacional y su ejecución parcial.

I) Introducción

El presupuesto general de la administración nacional es una herramienta fundamental para el gobierno. Su correcta elaboración y aplicación dota de mayor previsibilidad a los gastos de inversión, y permite llevar adelante su administración. Los presupuestos presentados en los últimos años al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo, se han elaborado valiéndose de gran cantidad de datos que no reflejan fehacientemente la realidad. Ante dicha situación el presente trabajo plantea la necesidad de que el Poder Legislativo lleve a cabo una revisión del presupuesto nacional a los seis meses de su aprobación.

II) Presupuesto General de la Administración Nacional: definición y etapas

A modo de definición, podemos decir que el presupuesto es la ley anual que sanciona el Congreso, mediante la cual se planifican las partidas dinerarias que recibirá el Gobierno y cómo se aplicarán para atender los gastos del Estado para satisfacer las necesidades de la población en materia de salud, seguridad, justicia, defensa, educación, infraestructura, etc.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo

² Trabajo publicado en el mes de diciembre de 2013

Actualmente no se concibe al presupuesto sólo como la expresión financiera del programa del gobierno, sino como una expresión más amplia y explícita de aquel. Según la política presupuestaria que se adopte, cada jurisdicción u órgano estatal debe cumplir su rol básico de proveedor de aquellos bienes o servicios con los que, en última instancia, se posibilita cumplir los objetivos del gobierno. Desde esa perspectiva, el presupuesto público es considerado un instrumento de programación económica y social, de gobierno, de administración y necesariamente un acto legislativo³.

El proceso que le da origen y funcionamiento al presupuesto no es unidireccional, es decir no solo interviene el Poder Ejecutivo. Por el contrario, el Poder Legislativo resulta un actor clave a la hora de aprobar el presupuesto.

Para ser más precisos, podemos afirmar que el proceso de elaboración del presupuesto consta de cuatro etapas:

- Formulación
- Aprobación
- Ejecución
- Evaluación y control

En la primera etapa, de *formulación*, la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación cuenta con el rol principal. Resulta el órgano rector del sistema presupuestario del sector público nacional. Su función principal es la de participar en la formulación del ante proyecto presupuestario, pero es el Poder Ejecutivo Nacional el que tiene la facultad de fijar anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto general.

La ley 24.156 confiere a la ONP diversas competencias, de entre las cuales podemos citar las siguientes:

- Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que, para el Sector Público Nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera.

³ Fuente: Ministerio de Economía de la Nación

- Dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la Administración Nacional.
- Dictar las normas técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado.
- Analizar los anteproyectos de presupuesto de los organismos que integran la Administración Nacional y proponer los ajustes que considere necesarios.
- Analizar los proyectos de presupuesto de las Empresas y Sociedades del Estado y presentar los respectivos informes a consideración del Poder Ejecutivo Nacional.
- Preparar el Proyecto de Ley de Presupuesto General y fundamentar su contenido.
- Aprobar conjuntamente con la Tesorería General, la programación de la ejecución del presupuesto de la Administración Nacional, preparada por las jurisdicciones y entidades que la componen.
- Asesorar, en materia presupuestaria, a todos los organismos del Sector Público Nacional regidos por la Ley 24.156 y difundir los criterios básicos para un sistema presupuestario compatible a nivel de provincias y municipalidades.
- Coordinar los procesos de ejecución presupuestaria de la Administración Nacional e intervenir en los ajustes y modificaciones a los presupuestos, de acuerdo a las atribuciones que le fije la reglamentación.
- Evaluar la ejecución de los presupuestos, aplicando las normas y criterios establecidos por la Ley N° 24.156, su reglamentación y las normas técnicas respectivas.
- Las demás que le confiera la Ley N° 24.156 y su reglamento.

Una vez que la ONP elabora el proyecto de presupuesto, el Poder Ejecutivo a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros lo remite al Congreso de la Nación para su discusión y aprobación.

Una vez en el Congreso, el Poder Legislativo tiene la facultad de *aprobar* o rechazar el proyecto de presupuesto a través del análisis de aquellos elementos básicos, tales como el tipo de cambio, el crecimiento económico anual, componentes del PBI y demás variables macroeconómicas, como así también las partidas que se asignarán a cada organismo del Estado para

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

que a lo largo del año puedan llevar adelante sus funciones. En consecuencia, los elementos mencionados deben aproximarse lo más posible a la realidad para que no existan desajustes significativos.

Siguiendo con el proceso de elaboración del presupuesto, si el Congreso lo aprueba sancionándolo como Ley nacional, pasa a la tercer etapa, la de *ejecución*, en la cual cada organismos público ejecuta los gastos previstos en la norma sancionada para su funcionamiento en la medida en que se perciben los recursos estimados en la etapa de formulación presupuestaria.

En cuarto lugar, tenemos la etapa de *evaluación y control* la cual se refiere al análisis de eficiencia y eficacia del presupuesto aprobado y la manera en que se lo ejecuta.

La ONP también elabora informes durante la etapa de ejecución del presupuesto para conocimiento y posible toma de decisiones por parte de las autoridades de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda y de otras áreas o jurisdicciones del Poder Ejecutivo Nacional. Esos informes son publicados en la página web de MECON para su acceso al público. Sin embargo, en la mayoría de los casos los informes de la ONP no se presentan en tiempo y forma, generando un gran atasco en la información sobre cómo el Gobierno utiliza y distribuye el dinero presupuestado.

Ley N° 24.156 establece diferencias entre las funciones de control y de evaluación, considerando que éstas últimas competen a la ONP. Sin embargo, la función de evaluación en la Argentina aún no se encuentra muy desarrollada.

Como instancia de control *ex post* se cuenta con la labor de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, dentro de la órbita del Congreso de la Nación. Dicha comisión, una vez finalizado el año, recibe del Poder Ejecutivo la Cuenta de Inversión, donde se rinden las cuentas al Congreso Nacional de lo realizado durante el ejercicio. La Comisión Mixta Revisora de Cuentas es la encargada de analizar y aprobar o rechazar dicha cuenta de inversión. Sin embargo, la cuenta de inversión no siempre es emitida en tiempo y forma, lo cual retrasa el trabajo de control que debe ejercer el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

III) **Ámbito y alcances del Presupuesto Nacional**

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Además de las etapas que conforman la elaboración del presupuesto, otro elemento importante para considerar es el ámbito de su alcance. En este caso hablamos de la Administración Nacional, la cual está constituida por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social. Además, la Ley de Presupuesto Nacional aprueba para cada ejercicio los flujos financieros y el uso de los Fondos Fiduciarios que se exponen en un esquema de ahorro-inversión-financiamiento para cada uno de ellos. También contiene las transferencias que se realizan a los estados provinciales y los municipios los cuales, a su vez, confeccionan sus propios presupuestos.

Por otra parte, la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en su artículo 10 determina la periodicidad anual del presupuesto, al indicar que el ejercicio presupuestario comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

También, el artículo 27 de dicha ley señala que si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regirá el que estuvo en vigencia al año anterior con los ajustes que deberá introducir el Poder Ejecutivo en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados. Una de las interpretaciones de esta cuestión, entiende que no aprobar un presupuesto deja más discrecionalidad al Ejecutivo, ya que lo faculta a reasignar y distribuir los gastos según su criterio discrecional.

Todos los elementos mencionados permiten establecer un lineamiento general del funcionamiento y alcance del presupuesto General de la Administración Nacional.

IV) Tratamiento en el Congreso de la Nación

En este apartado explicaremos el trabajo de las cámaras del Congreso en la discusión y aprobación del presupuesto.

De acuerdo al marco normativo que regula el proceso presupuestario según el cual se distribuyen las facultades entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el Congreso tiene un rol exclusivo en la etapa de aprobación y un rol preponderante en lo referido al control externo de la gestión presupuestaria. Por el contrario casi no tiene influencia en la etapa de elaboración del presupuesto.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Veamos: el Poder Ejecutivo Nacional envía el proyecto de ley de presupuesto general a la Cámara de Diputados de la Nación 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, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos.

El envío del Proyecto de la Ley se realiza sobre la base de lo establecido por el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional, referido a la atribución al Poder Legislativo de fijar anualmente el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional y de acuerdo al artículo 100, inciso 6, de la citada *carta magna* el cual asigna al Jefe de Gabinete de Ministros la responsabilidad de enviar al Congreso (específicamente a la Cámara de Diputados) el Proyecto de Presupuesto Nacional antes del 15 de septiembre del año anterior al que corresponde el presupuesto, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo Nacional.

Una vez ingresado el proyecto, comienza el trabajo en comisiones. La comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados es la encargada de debatir, analizar el proyecto y emitir el dictamen que finalmente será sometido a la votación del plenario de la Cámara.

En estos casos, el proyecto de presupuesto cumple con los trámites previstos para cualquier tipo de proyecto de ley, es decir luego del debate en comisión, si se emite dictamen, pasa al recinto para su aprobación. Si es aprobado pasa a la cámara revisora (Senado). Con la sanción en ambas cámaras, y siempre que el Poder Ejecutivo no aplique el veto sobre la ley, el presupuesto comienza su etapa de ejecución, es decir, entra en funcionamiento.

V) Ejecución presupuestaria

Una vez promulgada la ley de presupuesto general, el Poder Ejecutivo decreta la distribución administrativa del presupuesto de gastos, es decir comienza la etapa de ejecución propiamente dicha del presupuesto.

Se entiende a la ejecución presupuestaria como la movilización de la administración pública a efectos de llevar a cabo las acciones y procesos necesarios de utilización de los recursos reales y financieros que posibilitan lograr los productos –bienes o servicios- en la cantidad y calidad

adecuada y en el tiempo y lugar previstos, empleando la tecnología correspondiente, teniendo presentes los criterios de eficiencia y eficacia, necesarios en todo proceso productivo⁴.

Como parte de la teoría, los objetivos generales de la ejecución presupuestaria corresponden a alcanzar una administración (eficiente) de los flujos de ingresos y gastos de acuerdo con lo presupuestado, y permitir la implementación de lo planeado, entre otras cosas. Pero en la práctica, el gobierno suele no seguir al pie de la letra el presupuesto aprobado, ya sea porque aumenta los recursos a cada organismo o bien reorienta muchas de las partidas. Estas modificaciones discrecionales llevan a un problema de control.

Un elemento que perjudica aún más la situación, es el hecho de que en los últimos años el Congreso ha delegado en el Poder Ejecutivo, mediante diversos mecanismos, la decisión de reasignar recursos públicos. La modificación de la Ley de Administración Financiera, conocida coloquialmente como "superpoderes", no hace más que plasmar en una ley lo que sucedía de facto: el Ejecutivo decidía una porción importante de la asignación presupuestaria pero ahora cuenta con un respaldo normativo.

Ante esta situación de completa discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo se presentó como alternativa, siguiendo el modelo estadounidense, la posibilidad de crear una oficina de control presupuestario en la órbita del Congreso de la Nación. Esta propuesta ha sido plasmada en varios proyectos de ley⁵, que no han tenido la posibilidad de ser seriamente debatidos.

Para paliar las falencias existentes tanto durante el proceso de elaboración del presupuesto como las cuestiones referidas al control de su ejecución por parte del Congreso Nacional, proponemos una revisión presupuestaria de medio término que permita observar, transcurridos seis meses de su sanción como ley, si los valores estimados y aprobados en el presupuesto se condicen con la realidad.

VI) Propuestas

⁴ Fuente: Ministerio de Economía de la Nación.

⁵ Algunos de los expedientes vigentes: 7961-D-2013; 1033-D-2012; 6013-D-2010; 2287-D-2010.

Para acceder a todos los proyectos: www.hcdn.gov.ar

Independientemente de las actividades en materia presupuestaria con las que ya cuenta el Congreso, el presente trabajo busca asignarle una nueva función.

Dado que el presupuesto es una estimación de ingresos y de gastos anuales realizada en forma anticipada, pueden generarse situaciones que requieran ser revisadas y modificadas. Particularmente las variables macroeconómicas y macroadministrativas originalmente presupuestadas pueden resultar poco satisfactorias para la economía que se va desarrollando y en consecuencia, a mitad de año el Congreso de la Nación debería poder realizar una revisión de dichos componentes. En este caso, en función al desarrollo de la economía, si estos componentes no concuerdan con la realidad podrán ser modificados. De esta manera velamos por los ideales de un presupuesto claro, exacto, factible, aplicable y transparente.

Por otra parte, en un futuro resultaría conveniente reemplazar a la actual Comisión Mixta Revisora de Cuentas por una Comisión Bicameral de control Presupuestario, cuyo funcionamiento fuese no solo el de ejercer un control posterior a la ejecución presupuestaria, sino que además tuviese facultades de control durante su ejecución. La Comisión Bicameral de Control Presupuestario permitiría agilizar y hacer más eficiente el proceso control del presupuesto durante y con posterioridad a cada ejercicio.

VII) Conclusiones

Uno de los requisitos esenciales del proceso de reconstrucción de un Estado es el vital fortalecimiento del rol que debe desempeñar el presupuesto público como captador, asignador y distribuidor de los recursos públicos en el marco de políticas de desarrollo de mediano y largo plazo. En virtud de lo anterior es que se busca generar un presupuesto que se ajuste a la realidad y donde el Poder Legislativo tenga un rol más activo con carácter de evaluador y revisor.

En consecuencia, permitir una revisión a medio término hace que el país en su conjunto cuente con la posibilidad de modificar preceptos básicos de su economía global con el fin de velar por un mejor desarrollo de toda la Nación.