
macroeconomía del desarrollo

El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina

Jesús Rodríguez

Alejandro Bonvecchi



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, diciembre del 2004

Este documento fue preparado por Jesús Rodríguez, consultor División de Desarrollo Económico y actualmente investigador en el Centro de Estudios para el Cambio Estructural y Alejandro Bonvecchi, docente de la Universidad Torcuato Di Tella, Departamento de Ciencia Política y Gobierno. Los autores agradecen a Raúl Baglini, Ricardo Carciofi, Juan Pablo Jiménez, Oscar Lamberto y Jorge Presman por sus informaciones y comentarios, y a Agustina Schijman por su asistencia de investigación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1680-8843
ISSN electrónico 1680-8851

ISBN: 92-1-322618-7
LC/L.2225-P
N° de venta: S.04.II.G.144

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2004. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
1. Determinantes del papel del poder legislativo en el proceso presupuestario	7
a. Atribuciones constitucionales y legales del poder legislativo en materia presupuestaria	8
b. El sistema electoral y el sistema de partidos	9
c. Los procedimientos para el tratamiento legislativo del presupuesto.....	12
d. El contexto macroeconómico y la situación financiera del Estado	16
2. La experiencia argentina I: El período 1984-1991	19
a. Los efectos de la alta inflación en la planificación y ejecución presupuestaria	19
b. La cohesión de los partidos políticos en el Parlamento.....	21
c. Dos presupuestos del período: la regla y la excepción.....	24
3. La experiencia argentina II: El período 1991-1995	27
a. Los efectos de la estabilidad sobre las cuentas públicas y la planificación y ejecución presupuestarias	27
b. La hegemonía del Partido Justicialista	31
c. La regla y la excepción: el presupuesto de 1995	32
4. La experiencia argentina III: El período 1996-2004	35
a. Los efectos de la inestabilidad financiera en la planificación y ejecución presupuestarias	35
b. La fragmentación de los partidos políticos.....	38
5. El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario argentino: un balance	41
6. Conclusiones	45
Bibliografía	47

Fuentes consultadas	48
Apéndice	51
Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	55

Índice de cuadros

Cuadro 1	Tasas de reelección de legisladores en países seleccionados	11
Cuadro 2	Variaciones mensuales del índice de precios al consumidor en Argentina	20
Cuadro 3	Polarización en las elecciones para diputados nacionales en Argentina (1983-1989)	22
Cuadro 4	Variaciones del producto bruto y la inflación en Argentina (1984-2004)	28
Cuadro 5	Cupos de crédito fiscal para promoción industrial y no industrial en el presupuesto de la administración pública argentina (1992-1999)	31
Cuadro 6	Bloques en la cámara de senadores	32
Cuadro 7	Bloques en la cámara de diputados	32

Resumen

El propósito de este trabajo es especificar el papel del Poder Legislativo en el proceso de planificación, sanción y ejecución del Presupuesto en Argentina. Para ello se propone observar la intervención legislativa en dicho proceso en función de cinco variables: atribuciones constitucionales y legales en materia presupuestaria; sistema electoral; sistema de partidos; procedimientos legislativos para el tratamiento presupuestario, y contexto macroeconómico del país y situación financiera del Estado. La primera sección define estas variables y sitúa el caso argentino en perspectiva comparada con América Latina. Las secciones segunda a cuarta examinan la experiencia del Congreso argentino en el proceso presupuestario entre 1984 y 2004. La quinta sección formula un balance de la experiencia reconstruida. Las conclusiones recapitulan el argumento y proponen futuras líneas de investigación.

1. Determinantes del papel del poder legislativo en el proceso presupuestario

La literatura de economía política ha tendido a concebir la intervención del Poder Legislativo en el proceso presupuestario como invariablemente expansiva por causa de los incentivos ligados al ciclo electoral.¹ El argumento de esta literatura ha sido, en general, que los sistemas electorales generan incentivos para que los legisladores busquen su reelección y, sobre la base de este objetivo, dediquen sus esfuerzos a la focalización de beneficios para sus electores a través del presupuesto público. El tamaño de los presupuestos se encuentra, pues, determinado enteramente por el ciclo electoral: los presupuestos previos a las elecciones son regularmente expansivos, y los presupuestos inmediatamente posteriores regularmente restrictivos – ya que las próximas elecciones se encuentran lejos y el electorado, según asume esta literatura, sólo vota de acuerdo con los acontecimientos o estados de situación más recientes.

El enfoque adoptado en este trabajo difiere en parte de esta literatura. Motivado no sólo por una lectura crítica de estos argumentos sino también por una experiencia de práctica y de observación de las diversas instancias del proceso presupuestario, el punto de vista que guía este texto entiende al conjunto de incentivos descrito por la literatura de economía política como el aspecto estructural de un proceso político cuya dinámica presenta variaciones que no pueden ser explicadas sólo por las reglas: variaciones cuya racionalidad se

¹ Para versiones paradigmáticas de esta visión, véase Weingast y otros (1981), Alesina y Roubini (1997) y Persson y Tabellini (1994, 2000).

encuentra en la articulación de esos factores estructurales y formales con otros coyunturales –formales e informales– que imponen a las reglas modulaciones que no pueden ser ignoradas. Para explorar esas articulaciones resulta necesario, pues, no sólo ampliar el número de variables en consideración sino también recurrir a técnicas de investigación cualitativas que permitan reconstruir el detalle de las estrategias desarrolladas por los actores del proceso presupuestario.²

En función de esa premisa, este trabajo postula que el papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario depende de cinco variables: las atribuciones que la Constitución y las leyes le acuerden a dicho poder en la materia; el sistema de partidos; el sistema electoral; los procedimientos formales e informales para el tratamiento legislativo del presupuesto; y el contexto macroeconómico y la situación financiera del Estado. Esta sección define las variables y sitúa el caso argentino en perspectiva comparada con el resto de América Latina.

a. Atribuciones constitucionales y legales del poder legislativo en materia presupuestaria

Las constituciones de América Latina definen regímenes políticos típicamente presidenciales: con separación de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, presidentes y legisladores seleccionados en elecciones –ej. boletas– separadas, mandatos fijos y atribuciones diferenciales para cada poder. El proceso presupuestario es uno de los aspectos de la gestión estatal para el cual las constituciones asignan capacidades institucionales distintas a cada poder.

Como muestra el cuadro A1 del apéndice, al Poder Ejecutivo corresponde, en América Latina, la iniciativa presupuestaria –por ejemplo, la planificación de los recursos y gastos del Estado para cada ejercicio fiscal y su formulación y presentación en un proyecto de ley al Congreso. También le cabe la potestad de ejercer un veto total sobre las leyes sancionadas por el Poder Legislativo– con las excepciones de Ecuador, donde tal instituto no existe, y de Costa Rica y Honduras, donde existe pero excluye explícitamente al Presupuesto (Payne, Zovatto y otros, 2003). El Poder Ejecutivo también suele contar con atribuciones –aunque no necesariamente definidas por la Constitución– para modificar el Presupuesto luego de su sanción por el Legislativo. Estas atribuciones pueden tomar tres formas: a iniciativa del Ejecutivo con aprobación del Congreso –el caso en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Venezuela–; a iniciativa del Ejecutivo sin aprobación requerida del Congreso –los casos de Brasil, México y Paraguay; y a iniciativa del propio Poder Legislativo– los casos de Bolivia y Guatemala (Alesina, Hausmann y otros, 1999).³ El caso argentino, como se verá más adelante, presenta en rigor una mixtura de la primera y segunda formas a causa de la delegación de poderes presupuestarios del Congreso al Poder Ejecutivo.

El Poder Legislativo en América Latina típicamente posee la capacidad de modificar el Presupuesto propuesto por el Ejecutivo y de insistir, con mayorías calificadas, en su sanción original del mismo ante un veto presidencial. La potestad de insistencia sólo tiene como excepciones a Ecuador, donde la institución no existe, y a Costa Rica y Honduras, donde existe pero excluye la legislación presupuestaria porque el Presidente carece de capacidad para vetarla (Payne, Zovatto y otros, 2003). La capacidad de modificar el proyecto de Presupuesto del Ejecutivo es generalizada, pero sus alcances difieren de un país a otro. Sólo Bolivia, Costa Rica, Guatemala,

² Con este propósito, la investigación del cual este trabajo es fruto demandó la realización de una serie de entrevistas a miembros –actuales y pasados– de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado de la nación argentina. Dicha investigación tiene además, como antecedente, el documento presentado por uno de los autores en el taller sobre “El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario en América Latina”, organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, julio de 2004.

³ En Ecuador, el presupuesto puede ser modificado hasta en un 10% a iniciativa del Poder Ejecutivo con acuerdo del Congreso y hasta en un 5% a iniciativa del Ejecutivo sin ese acuerdo. En Brasil, el gobierno puede modificar hasta el 20% del presupuesto sin acuerdo legislativo. En México ello puede hacerse sólo para ciertos ítems; en Paraguay, sólo el 5%. En Uruguay no es posible modificar el presupuesto aprobado por el Congreso – cuyo alcance es, por otra parte, plurianual: abarca los cinco años de cada período presidencial.

Honduras y Paraguay carecen de restricciones al respecto. En Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Panamá y Uruguay, el Poder Legislativo sólo puede introducir modificaciones que no incrementen el déficit o el gasto.⁴ El caso argentino presenta variaciones en el período analizado en este trabajo. Entre 1984 y 1992, el Congreso no tuvo restricciones para modificar el proyecto de ley de Presupuesto. Desde 1992, con la sanción de la Ley de Administración Financiera (Ley 24.156), el Congreso sólo puede introducir modificaciones que amplíen el gasto en la medida en que prevea fuentes específicas para su financiamiento.⁵ En cuanto a su potestad de insistencia, ella no ha tenido restricciones durante el período 1984-2004.

Las constituciones o la legislación presupuestaria de fondo suelen prever lo que ha de ocurrir en caso de que el Poder Legislativo no trate o no apruebe el proyecto de Presupuesto del Ejecutivo. Las alternativas institucionales en este supuesto son, típicamente, cuatro: que se utilice el Presupuesto del año anterior –el caso, con distintos alcances, en Argentina, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela; que se dé por aprobado el Presupuesto propuesto por el Ejecutivo –el caso en Bolivia, Chile, Costa Rica y Perú; que el Ejecutivo deba presentar un nuevo proyecto –el caso en Brasil, El Salvador y Honduras; o que ningún gasto pueda realizarse –el caso de México (Alesina, Hausmann y otros, 1999).⁶ El primer supuesto ha sido, como se verá, frecuente en la experiencia argentina.

Algunas constituciones asignan al Poder Legislativo capacidad de intervención en el proceso de ejecución presupuestaria. Típicamente, ello ocurre respecto del control de la ejecución. Tal es el caso de Argentina, donde el Poder Legislativo a) puede formular pedidos de informes al Ejecutivo sobre la marcha de los asuntos públicos, b) recibe periódicamente, desde 1995, informes del Jefe de Gabinete de Ministros acerca de la evolución de la gestión pública, c) tiene a su cargo la aprobación de las Cuentas de Inversión, que recogen la ejecución física y financiera del Presupuesto, a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, y d) puede ordenar a la Auditoría General de la Nación, organismo de control externo del sector público dependiente del Congreso, presidido por un representante del principal partido de oposición y mandataria de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, la realización de investigaciones e informes sobre programas de la administración pública y/o períodos determinados de gestión.

Sin embargo, que la Constitución y las leyes sean las reglas del juego no implica que definan exactamente el modo en que el juego es jugado. A ello concurren reglas operativas como las que definen el modo de elección de los funcionarios públicos y la naturaleza y dinámica de las organizaciones en que los individuos se agrupan para competir por la función pública en sociedades democráticas –los partidos políticos.

b. El sistema electoral y el sistema de partidos

El sistema electoral es el conjunto de reglas que establece cómo se elige a aquellos individuos que desempeñan cargos electivos en un régimen político. Tiene, por consiguiente, efectos fundamentales no sólo sobre la composición del personal político sino también sobre el funcionamiento del propio régimen. Esto es particularmente el caso en lo que respecta a las legislaturas y al sistema de partidos.

⁴ En Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Uruguay y Venezuela, las modificaciones del Congreso requieren consentimiento del Ejecutivo.

⁵ Entre 1999 y 2002, el Congreso también estuvo sujeto a la restricción, emanada de la ley 25.152, de sancionar Presupuestos con déficit fiscales decrecientes. Esta norma, también denominada “de Responsabilidad Fiscal”, formó parte una tendencia en la región al establecimiento de reglas que limitaran el endeudamiento público y conjuraran el carácter crónico del déficit fiscal. Ejemplo paradigmático de esta legislación es la Ley de Responsabilidad Fiscal sancionada por Brasil en 2000.

⁶ En Bolivia, Colombia, Panamá y Paraguay se da por aprobado el proyecto del Ejecutivo si el año fiscal comienza sin la aprobación del presupuesto por el Legislativo. En Bolivia el gobierno debe presentar un nuevo proyecto si el Congreso rechaza explícitamente el original.

Un sistema electoral centrado en los candidatos, como el sistema de circunscripciones uninominales utilizado en los Estados Unidos o el de representación proporcional con lista abierta de Brasil, tiende a producir sistemas de partidos compuestos por unos pocos partidos descentralizados. Los legisladores electos de acuerdo con estas reglas tienen, por consiguiente, fuertes incentivos para maximizar los beneficios para sus distritos y sus apoyos políticos y financieros antes que para disciplinarse a la conducción nacional de sus partidos. En cambio, un sistema electoral centrado en los partidos, como el sistema de representación proporcional con lista cerrada, tiende a producir sistemas de partidos poco fragmentados, con un pequeño número de partidos disciplinados o “unitarios” (Cox y McCubbins, 2001). Los legisladores electos bajo estas reglas tienen, por consiguiente, fuertes incentivos para la disciplina partidaria antes que para la maximización de beneficios particularistas.⁷

La naturaleza que el sistema electoral confiere al sistema de partidos influye críticamente sobre las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.⁸ Un sistema con pocos partidos altamente descentralizados y faccionalizados tiende a producir situaciones de gobierno dividido – por ejemplo, cuando el partido de gobierno no controla la legislatura– que típicamente imponen altos costos de negociación a la cooperación entre el Presidente y el Congreso ya que pueden dar lugar a bloqueos legislativos.⁹ El bloqueo legislativo también puede ser el resultado de un sistema con pocos partidos centralizados y disciplinados, pero la disciplina tiende a disminuir los costos de negociación.

Los sistemas electorales y de partidos pueden influir, entonces, sobre el proceso presupuestario por su propia naturaleza o por el tipo de relaciones con el Ejecutivo que tienden a generar. Sin embargo, esto depende en alguna medida de los mecanismos internos de selección de candidatos de cada partido. La existencia de un sistema centralizado de partidos disciplinados puede contribuir a evitar procesos incrementales del gasto público en la discusión presupuestaria, pero esta ventaja puede relativizarse si las nominaciones para los cargos electivos, en lugar de emerger de elecciones democráticas, dependen de decisiones del líder partidario que ejerce la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso se afecta negativamente el criterio de representatividad del gasto – por ejemplo, su origen y fundamentación en la formulación presupuestaria de las distintas agencias de la administración pública– y pueden verificarse costos de eficiencia en el mismo si los criterios de asignación priorizan demandas políticas, por parte de los legisladores, que responden a intereses de tipo clientelar en sus regiones de origen (ibid.). Si, en cambio, las nominaciones son el resultado de la influencia de líderes políticos de estados subnacionales es posible que, como ha sido estudiado en Brasil, la integración de las comisiones parlamentarias relevantes –y sus decisiones– antes que dar cuenta de criterios de eficiencia a nivel nacional respondan a incentivos políticos de base regional (Samuels, 2002).

El análisis de las relaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo debe considerar, además de los preceptos legales que dan cuenta del balance institucional entre los poderes, los datos del proceso político concreto de cada país. En México, por caso, hasta 1998 se verificó lo que se denominó “poder metaconstitucional” del Presidente, como resultado de la concurrencia de tres factores: un Congreso hegemonizado por el partido de gobierno, una férrea disciplina partidaria y reconocimiento pleno del Presidente como líder partidario. Estas circunstancias, combinadas con la prohibición de reelección de los legisladores, determinaron que, más allá de las potestades constitucionales de la Cámara de Diputados, el actor decisivo con real influencia en el proceso presupuestario fuera el Poder Ejecutivo (Weldon, 2002). En Brasil, en cambio, la fragmentada composición de la legislatura emergente del sistema electoral y la ambición progresiva de los legisladores – por ejemplo, su intención de proseguir una carrera política fuera del Congreso– ha

⁷ Puede ocurrir que los sistemas electorales de representación proporcional con lista cerrada den lugar a sistemas de partidos con varios partidos centralizados. Esto es típicamente el resultado de la fragmentación de grandes partidos o de la existencia en la sociedad de una diversidad irreductible de preferencias – usualmente por motivaciones étnicas o regionales.

⁸ El argumento siguiente solo resulta válido para regímenes presidenciales. En los regímenes parlamentarios, la necesidad de supervivencia conjunta de Ejecutivo y mayoría legislativa introduce incentivos distintos que tienden a producir otros patrones de comportamiento.

⁹ En estos casos, el interés compartido de evitar bloqueos recíprocos redundan en incrementos del gasto y el déficit públicos. Véase McCubbins (1991).

creado fuertes incentivos para la inclusión de beneficios particularistas en el presupuesto público que el Poder Ejecutivo ha debido, en general, tolerar (Samuels, 2002).

Por último, en cuanto a los incentivos para la acción política que operan sobre los legisladores, debe señalarse que en contraste con lo que sucede en los Estados Unidos de Norteamérica, la experiencia de muchos países de América Latina reflejada en el cuadro 1 indica que los legisladores no tienen como incentivo central de su acción política el propósito de la reelección en su cargo parlamentario. Ya sea por impedimentos normativos -como en México- o porque las nominaciones son más el resultado de decisiones de otros actores políticos relevantes en la dinámica de los partidos que de su propio accionar legislativo.

Cuadro 1
TASAS DE REELECCIÓN DE LEGISLADORES EN PAÍSES SELECCIONADOS

País	Legisladores que aspiran a la reelección (%)	Legisladores reelectos (%)
Argentina (1997)	26	17
Brasil (1995)	70	43
Chile (1993)	76	59
Estados Unidos (1996)	88	83

Fuente: Morgenstern (2002).

En cualquier caso, la baja tasa de reelección en el Poder Legislativo tiende a debilitar la construcción de capacidades efectivas –tanto institucionales como individuales– para afrontar la discusión presupuestaria. Esto puede dar lugar a una paradoja institucional: la delegación de poderes presupuestarios del Legislativo al Ejecutivo. Este resultado constituye una paradoja institucional porque, como han mostrado Epstein y O’Halloran (1999), en regímenes con separación de poderes entre Ejecutivo y Legislativo éste último sólo tiende a delegar capacidad institucional al primero en aquellas materias donde el riesgo de decisiones erróneas o desinformadas es mayor y los beneficios del éxito más dispersos –como defensa, política exterior– y a conservar sus facultades sobre políticas menos complejas y/o que proveen beneficios más concentrados –como el Presupuesto y la política impositiva. Las tendencias detectadas por estos autores presuponen el interés de los legisladores por la reelección; ausente o debilitado este interés, la delegación de poderes presupuestarios aparece como una posibilidad institucional.

En Argentina los diputados nacionales, cuyo mandato es de cuatro años, son elegidos por representación proporcional con lista cerrada; las bancas se reparten a través del sistema D’Hont con un umbral del 3%. Los senadores, cuyo mandato es de seis años, fueron designados por las legislaturas provinciales hasta 2001 y desde entonces a través de lista incompleta, con dos senadores para el ganador y uno para el segundo. Los candidatos para los cargos son seleccionados por los partidos políticos en elecciones distritales, pero –al menos en lo que respecta a los principales partidos políticos– éstas no siempre se realizan ni lo hacen bajo las mismas reglas. El Partido Justicialista (PJ) típicamente confecciona “listas de unidad” por medio de negociaciones reservadas entre jefes partidarios provinciales o, en algunas oportunidades, celebra comicios abiertos a los afiliados de otros partidos. La Unión Cívica Radical (UCR) típicamente realiza elecciones internas cada dos años y ellas suelen ser altamente competitivas (Mustapic, 2000). En el período analizado en este trabajo, el sistema de partidos se ajustó, entre 1984 y 2001, a la descripción de un sistema centrado en los partidos, compuesto fundamentalmente por dos grandes fuerzas políticas –el PJ y la UCR– con liderazgos nacionales asentados en coaliciones de liderazgos provinciales (ibid.). Tras las elecciones legislativas de 2001, el número de partidos políticos se incrementó al ritmo de la disminución del caudal electoral de los partidos no justicialistas –lo cual se reflejó también en el incremento del número de bloques parlamentarios (Escolar, Calvo y otros, 2002).

La combinación entre representación proporcional para la elección nacional y dependencia de las negociaciones o elecciones internas provinciales típicamente da lugar a una doble lealtad (Mustapic, 2000; Jones, 2002) por parte de los legisladores: al liderazgo partidario nacional, en la medida en que representan al pueblo que los ha elegido en las boletas de su partido, y al liderazgo partidario provincial, en la medida en que deben a éste su ingreso a la boleta por la cual fueron electos. La conexión electoral (Mayhew, 1974) del Congreso argentino resulta, pues, constitutivamente tensa: los legisladores deben servir simultáneamente a la fortuna del gobierno nacional y al beneficio local de la provincia. La disciplina partidaria que cabe esperar de ellos es, por consiguiente, estructuralmente problemática, ya que nada en su naturaleza conduce a que ella se ajuste más a las directivas de un liderazgo que a las del otro.

c. Los procedimientos para el tratamiento legislativo del presupuesto¹⁰

El tratamiento del Presupuesto en el Congreso argentino comienza formalmente una vez que el Poder Ejecutivo presenta el proyecto de ley correspondiente ante la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados –que es, de acuerdo con la Constitución, la cámara iniciadora del trámite. Sin embargo, la intervención informal del Poder Legislativo en el proceso presupuestario comienza antes de esa instancia: durante la etapa de formulación del proyecto de ley por el Poder Ejecutivo.

Las características de la etapa de formulación han mantenido ciertos rasgos comunes en el período 1984-2004.¹¹ Las distintas agencias de la administración pública nacional (APN)¹² elaboran sus proyectos de presupuestos al máximo nivel de desagregación sobre la base de los techos presupuestarios determinados por la Oficina Nacional de Presupuesto, dependiente de la Subsecretaría de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda de la Nación, una de las dependencias que componen el Ministerio de Economía. Los techos presupuestarios son calculados sobre la base de previsiones de ingresos provistas por la Dirección Nacional de Análisis e Investigación Fiscal dependiente de la misma Secretaría y por la Dirección General Impositiva dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos.¹³ Típicamente, las agencias de la APN formulan sus presupuestos sobre la base del presupuesto del año previo, que actualizan según la evolución de sus costos, el crecimiento de sus plantas, y la finalización, iniciación o continuidad de sus programas u obras. Una vez elaborados sus presupuestos, las agencias los remiten a la Oficina Nacional de Presupuesto, la cual –en consulta con la Subsecretaría de Presupuesto y la Secretaría de Hacienda– los revisa y propone modificaciones. La Oficina Nacional de Presupuesto compila luego las modificaciones y elabora un anteproyecto de ley de Presupuesto general, que es enviado a la Jefatura de Gabinete –la cual, de acuerdo con la Constitución, es la responsable de enviar al Congreso el proyecto de ley y de ejecutar el Presupuesto sancionado por el Poder Legislativo. La Jefatura de Gabinete tiene potestad para modificar el anteproyecto de ley, que típicamente ejerce en consulta con la Secretaría de Hacienda y habiendo recogido las inquietudes de los Ministros del Poder Ejecutivo. Una vez acordado en el gabinete el proyecto de ley definitivo, éste es enviado por la Jefatura de Gabinete al Congreso.

La intervención del Poder Legislativo se inicia típicamente cuando las agencias de la APN se encuentran elaborando sus respectivos presupuestos. En esta instancia, por iniciativa propia o de los

¹⁰ Por constreñimientos temáticos, y con el propósito de facilitar el análisis, esta sección se ocupa únicamente de Argentina.

¹¹ Se sigue a continuación, con modificaciones, la descripción de Jones (2001) y las estipulaciones de los reglamentos de la Cámara de Diputados (en www.hcdn.gov.ar) y del Senado de la Nación (en www.senado.gov.ar). Hasta 1995, las funciones de la Jefatura de Gabinete eran desempeñadas por el Ministerio de Economía.

¹² La administración pública nacional está integrada por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos descentralizados de cada uno de ellos.

¹³ La determinación del carácter deficitario, superavitario o equilibrado del Presupuesto, que permite la elaboración de los techos presupuestarios de las agencias, es típicamente responsabilidad del Ministro de Economía, con la asistencia de los Secretarios de Hacienda y de Finanzas, del Administrador Federal de Ingresos Públicos y del Subsecretario de Presupuesto. Los cálculos necesarios para esta determinación se ajustan típicamente a los resultados de las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional.

gobernadores de sus provincias, los legisladores acuden a las autoridades de las agencias para solicitar la inclusión o la continuidad de programas, obras o gastos en personal. Idéntico comportamiento tiene lugar luego ante los Ministros y/o el Jefe de Gabinete, con el propósito de asegurarse el cumplimiento de lo acordado en la instancia previa o de intentar nuevamente lo que allí hubiere fracasado. En las mismas instancias acostumbran intervenir, de acuerdo con Jones (2001), gobernadores provinciales e intereses privados.

Estas intervenciones, empero, se encuentran acotadas por rigideces estructurales del gasto presupuestado. Las prestaciones de seguridad social, las transferencias a provincias o entidades financiadas con recursos de afectación específica – por ejemplo, predeterminados por alguna ley que establece el destino de su distribución– y los intereses de la deuda pública constituyen compromisos previos al Presupuesto cuya ruptura acarrearía costos políticos y económicos prohibitivos. Otro tanto ocurre con las partidas salariales de la administración pública, cuya reducción en el Presupuesto, a diferencia de la de los gastos recién mencionados, es permitida por la ley –pero a costos preferiblemente evitables para cualquier dirigente político.¹⁴

Con la recepción del proyecto de ley enviado por la Jefatura de Gabinete en la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados comienza el tratamiento legislativo formal del Presupuesto. El proyecto es girado inmediatamente a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, que tiene sobre él competencia primaria.¹⁵ En paralelo, de manera informal, los jefes de los bloques parlamentarios ponen el contenido del proyecto de ley en conocimiento de aquellos de sus legisladores que no integran la Comisión de Presupuesto y Hacienda.¹⁶ La presentación formal ante la Mesa de Entradas del documento completo –el texto del articulado de la ley, las planillas anexas, y los CD que contienen las planillas– es realizada por el Ministro de Economía, de acuerdo con un reglamento específico para ello sancionado en 2001 por la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, en un acto en la Cámara de Diputados, durante el cual expone los lineamientos de política económica en los cuales se inserta el proyecto. Esta exposición inicia una ronda de presentaciones de funcionarios, en la cual ministros, secretarios y subsecretarios de Estado, titulares de organismos descentralizados – por ejemplo, los responsables de las áreas contempladas en el presupuesto y de su formulación– explican a los legisladores las razones de la planificación propuesta. Estas presentaciones, sin embargo, pueden no consistir meramente en la defensa de los presupuestos presentados, sino también en la solicitud a los legisladores de ampliación de los presupuestos de aquellas agencias que no resultaron favorecidas en la negociación interna de la APN.

Esta ronda formal de funcionarios coincide con una ronda informal cuyo escenario no es sólo la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados ni involucra únicamente a los funcionarios antes citados. En esta ronda informal, a la Comisión de Presupuesto y Hacienda acuden actores del sector privado, diputados de otras comisiones, miembros del Senado y gobernadores provinciales –todos ellos con el propósito de a) lograr la inclusión de gastos no contemplados en las instancias anteriores del proceso presupuestario, b) ampliar los montos de las partidas asignadas a algunos rubros o programas, y/o c) defender la inclusión o continuidad de ciertos programas.

Los actores privados, en las ocasiones –escasas– en que intervienen en esta etapa del proceso presupuestario, presionan a) directamente al titular de la Comisión, quien tiene –en virtud del Reglamento de la Cámara de Diputados– el poder de agenda sobre las deliberaciones de la Comisión y se hace cargo de la redacción del dictamen de mayoría, b) a legisladores de otras comisiones, que –como se verá a continuación– pueden ejercer alguna influencia sobre la agenda de

¹⁴ Cetrángolo (1993) calculó que la suma de estos gastos rígidos representaba el 10,78% del PBI en el Presupuesto de 1994, sobre un total de gastos presupuestados para la administración pública nacional de 14,01% del PBI.

¹⁵ Esta Comisión, siguiendo una tradición no escrita del Congreso argentino, es típicamente presidida e integrada en su mayoría por miembros del partido de gobierno.

¹⁶ En paralelo, porque la impresión de un documento de la magnitud del proyecto de ley de Presupuesto requiere al menos una semana. Mientras la impresión se encuentra en curso, pues, los jefes de bloque hacen circular sus copias de manera informal para ganar tiempo.

la Comisión de Presupuesto y Hacienda, y c) a funcionarios de la APN, para que sean ellos quienes promuevan sus intereses ante los legisladores.

Los diputados de otras comisiones pueden participar de las reuniones de la Comisión de Presupuesto y Hacienda e influir sobre el contenido del Presupuesto –como sobre el de cualquier proyecto– a través de cuatro vías: a) solicitando a la presidencia de la Comisión que incluya una modificación o agregado en la agenda de discusión,¹⁷ b) solicitando a tres o más miembros de la Comisión que incluyan una modificación o agregado en la agenda de discusión, c) solicitando, si pertenecen a un bloque minoritario, a los jefes de sus bloques que presionen al jefe del bloque mayoritario para que éste sugiera a la presidencia de la Comisión la inclusión de las modificaciones o agregados propuestos,¹⁸ y d) recurriendo a autoridades del Poder Ejecutivo para que ellas presenten las propuestas de modificación.

Los senadores suelen intervenir en esta instancia del tratamiento legislativo del Presupuesto con el objetivo de ganar tiempo en el trámite parlamentario. Usualmente, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados se encuentra en condiciones de emitir dictamen sobre el proyecto hacia principios de noviembre. Dado que, de acuerdo con el reglamento de la Cámara, deben mediar siete días hábiles entre la emisión del dictamen y su inclusión en el Orden del Día de la Cámara, ésta típicamente no puede debatirlo ni aprobarlo sino hasta mediados de noviembre. De acuerdo con la Constitución argentina, las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación terminan el 30 de noviembre de cada año, y el Poder Legislativo sólo puede sesionar luego de esa fecha –hasta el comienzo del siguiente período el 1 de marzo– si el Poder Ejecutivo lo convoca explícitamente, y sólo para discutir el temario propuesto por el Poder Ejecutivo. El Senado, por ende, suele tratar el Presupuesto en sesiones extraordinarias, y con la restricción impuesta por el hecho de que, de no existir un Presupuesto aprobado antes del comienzo del año fiscal el 1 de enero, deberá recurrirse al Presupuesto del año caducado.¹⁹ Para minimizar las posibilidades de desacuerdo con la Cámara de Diputados, que podrían llevar a modificaciones por parte del Senado que hagan volver el proyecto a la Cámara iniciadora, a la insistencia de ésta en su sanción original y a la necesidad del Senado de pronunciarse sobre la insistencia, y con ello al riesgo de no contar con un Presupuesto aprobado antes del 1 de enero, el Senado ha desarrollado un mecanismo de **conferencia informal** con la Cámara de Diputados.²⁰ Esta conferencia informal tiene lugar entre los presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras: el responsable del Senado recoge las inquietudes y demandas de los senadores y discute su inclusión con su par de la Cámara de Diputados. Si alguna demanda no resulta satisfecha en esta conferencia informal, los senadores proceden de igual modo que los diputados de otras comisiones: presionan a los jefes de sus bloques para que sean ellos quienes presionen a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.

Los gobernadores provinciales intervienen en esta etapa del proceso presupuestario de dos maneras típicas: a) solicitando a los legisladores de sus provincias que vigilen el cumplimiento de los acuerdos acerca de gastos alcanzados con el Poder Ejecutivo Nacional en la etapa de formulación del proyecto de ley, y b) amenazando al titular del bloque mayoritario con la ruptura de la disciplina de los legisladores de sus provincias si sus demandas –incluidas o no en el proyecto– no resultan atendidas.

¹⁷ Los legisladores de otras comisiones que exponen en estas reuniones suelen hacerlo utilizando argumentos de aquellos funcionarios de la APN cuyas inquietudes tratan de promover, de los gobernadores de sus provincias o del sector público y/o privado de sus distritos.

¹⁸ Si pertenecen al bloque mayoritario, típicamente se dirigen al titular de éste para que sea quien presione al presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda para incluir sus propuestas en la agenda de discusión y, eventualmente, en el proyecto de ley mismo.

¹⁹ Véase, sobre este punto, más abajo.

²⁰ Se adopta aquí la denominación de conferencia informal para distinguir a este mecanismo, que carece de previsión en los reglamentos, de los *conference committees* del Congreso de los Estados Unidos, en los cuales el Senado y la Cámara de Representantes resuelven sus desacuerdos acerca de proyectos de ley sobre los cuales se hayan pronunciado de manera diversa. Véase, sobre los Estados Unidos, Longley y Oleszek (1989).

Por último, también el Poder Ejecutivo puede intervenir en esta etapa para solicitar modificaciones al proyecto. Suele hacerlo apelando directamente al presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados o, en su defecto, al titular del bloque mayoritario.

Una vez finalizadas las rondas formal e informal, el titular de la Comisión de Presupuesto y Hacienda toma a su cargo la redacción del dictamen de mayoría. El dictamen es votado en la Comisión, aprobado por la mayoría de los miembros presentes de la misma, y girado al plenario de la Cámara. Luego de su ingreso en el Orden del Día, la Comisión de Labor Parlamentaria, que agrupa a los presidentes de los bloques, debe decidir su inclusión en el Plan de Labor Parlamentaria para una sesión determinada. Si esta Comisión encuentra resistencia para el tratamiento del Presupuesto, puede optar por demorar su inclusión en el Plan de Labor hasta que los bloques acuerden las modificaciones al proyecto. Puede ocurrir también que los bloques acuerden el tratamiento acelerado del proyecto, que se denomina sobre tablas, y que consiste en eludir la instancia del dictamen de comisión; pero esta eventualidad no ha tenido lugar en el proceso presupuestario del período en estudio.

Incluido el proyecto en el Plan de Labor, se pone a consideración del plenario de la Cámara. El dictamen de mayoría es presentado por un legislador, usualmente el presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, que asume el rol de miembro informante a la Cámara. Luego de su presentación, y de las intervenciones de miembros de otros bloques y –particularmente– de aquellos legisladores de la Comisión que hayan presentado dictámenes en disidencia con el de la mayoría, el plenario de la Cámara vota el proyecto en general. Una vez aprobado el proyecto en general, tiene lugar la discusión en particular de cada uno de sus artículos, que debe ser votado y aprobado, al igual que el proyecto en general, por la mayoría de los legisladores presentes en la sesión. En el curso de la discusión en particular, de acuerdo con lo convenido por la Comisión de Labor Parlamentaria o, de manera informal, por los titulares de los bloques en algún momento de la sesión, los legisladores pueden proponer modificaciones al proyecto. Sin embargo, estas propuestas de modificación sólo son puestas a votación de la Cámara siempre y cuando se cumplan dos requisitos: a) la redacción original del dictamen de mayoría no resulte aprobada en la primera votación, y b) exista un texto concreto de modificación para votar.²¹ El miembro informante tiene el poder de decidir sobre la inclusión o el rechazo de las modificaciones propuestas: típicamente las rechaza cuando cuenta con los votos necesarios para imponer el dictamen de mayoría, y las acepta cuando ha debido negociar su aceptación por falta de votos para salvar el dictamen de mayoría. Cuando la votación en particular termina con la aprobación de la totalidad de los artículos, el proyecto de ley queda aprobado por la Cámara y es comunicado al Senado para su tratamiento.

El Senado, a continuación, repite el procedimiento llevado a cabo por la Cámara de Diputados, con la diferencia de que típicamente no hay, en esta instancia, ronda formal ni informal de funcionarios o actores privados. El proyecto es girado a la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado, que –de ser escaso el tiempo antes del final de las sesiones extraordinarias– no necesariamente emite dictamen sobre él. Previo dictamen, o por moción de preferencia o “de tablas” para su tratamiento, el Senado vota el proyecto en general y en particular. Si lo aprueba sin modificaciones, el proyecto se convierte en ley y es enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación. Si lo modifica, el proyecto vuelve a la Cámara de Diputados. Para insistir en su sanción original y convertirla así en ley, la Cámara de Diputados debe reunir el mismo tipo de

²¹ Según el Reglamento de la Cámara de Diputados, también pueden presentarse propuestas de modificación ante el titular de la Comisión antes del comienzo de la discusión en particular. En este caso, es el titular de la Comisión quien debe autorizar la presentación de las propuestas, sin que resulte necesaria la aprobación –que manda el Reglamento– por los dos tercios de los miembros presentes de la Cámara. Este requisito de mayoría especial no es en rigor aplicado en las deliberaciones.

mayoría –simple o calificada, es decir de dos tercios– que el Senado utilizó para introducir sus modificaciones. Si no reúne esa mayoría, la versión del Senado se convierte en ley.²²

Una vez convertido en ley el Presupuesto, el Poder Ejecutivo cuenta con diez días hábiles para decidir vetarlo. Su veto puede ser parcial o total.²³ En ambos casos, el Congreso tiene la oportunidad de insistir en su sanción original –lo cual deben hacer ambas cámaras, previo dictamen de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda respectivas. Sea la versión original del Congreso o la versión parcialmente vetada por el Ejecutivo, el Presupuesto sólo entra en vigencia, como cualquier otro proyecto de ley, cuando el Poder Ejecutivo lo publica en el Boletín Oficial. Si el Presupuesto fue vetado parcialmente, sólo entran en vigencia aquellas partes no vetadas por el Ejecutivo. La publicación en el Boletín Oficial es realizada a través de un decreto, que promulga formalmente la ley sancionada por el Congreso. Sin embargo, la promulgación por el Poder Ejecutivo no necesariamente coincide con la publicación en el Boletín Oficial: la Constitución sólo indica que el Poder Ejecutivo debe promulgar –total o parcialmente, según decida vetarlas– las leyes sancionadas por el Congreso a los diez días, pero no establece cuándo debe publicarlas. El Poder Ejecutivo ha utilizado este vacío legal para retrasar la entrada en vigencia de ciertas leyes, entre las cuales se ha contado –como se verá– el propio presupuesto.

d. El contexto macroeconómico y la situación financiera del Estado

Las coyunturas macroeconómicas y la situación financiera del Estado plantean, según su naturaleza, incentivos distintos para la planificación, el tratamiento legislativo y la ejecución presupuestarios.

En un contexto de alta inflación o de elevada inestabilidad en el financiamiento del Estado, la planificación presupuestaria es, forzada por las circunstancias, de carácter tentativo. El tratamiento legislativo tiene lugar, por ende, en una situación de elevada incertidumbre, y es en la etapa de ejecución donde se revela la consistencia efectiva del presupuesto. En este escenario, pues, la intervención del Poder Legislativo en todas las etapas del proceso presupuestario tiende a ser escasa y marginal.

En un contexto de baja inflación y de estabilidad en el financiamiento del Estado, la planificación presupuestaria tiene mayores probabilidades de exactitud.²⁴ El tratamiento legislativo puede tener lugar, por ende, en una situación menos incierta y con información menos incompleta y asimétrica. Las diferencias entre el Presupuesto sancionado por el Congreso y el que resulta de su ejecución por el Poder Ejecutivo tienden a ser menores. En este escenario, por consiguiente, la intervención del Poder Legislativo en las etapas de formulación y trámite legislativo del proceso presupuestario puede ser más relevante.

La experiencia del presupuesto argentino en el escenario de alta inflación e inestabilidad financiera no se aparta de la regularidad descripta. Sin embargo, como se verá a continuación, el alcance de las capacidades de modificación del presupuesto por parte del Ejecutivo extiende algunas características de la operatoria bajo alta inflación e inestabilidad financiera al escenario de baja inflación y estabilidad.

²² Este el procedimiento establecido por la reforma constitucional de 1994. El texto constitucional de 1853 preveía que si la Cámara iniciadora conseguía la mayoría necesaria para insistir en su sanción original, el proyecto regresaba a la Cámara revisora –aquí, el Senado– y ésta debe intentar insistir en su modificación con mayoría calificada. De no lograrlo, el texto de la Cámara iniciadora devenía ley.

²³ No se han registrado casos de veto total al Presupuesto en Argentina durante el periodo en estudio. Los vetos parciales, por su parte, han registrado dos formas: el veto a un artículo entero de una ley, o el veto a parte de un artículo, como un párrafo o una frase. Esta segunda forma, denominada por el ex Diputado y Senador Raúl Baglini (UCR-Mendoza) como “veto por partículas”, ha sido profusamente utilizada sobre la Ley de Presupuesto –en especial sobre materias no estrictamente presupuestarias en ella incluidas, lo cual constituye desde 1992 una infracción a la Ley de Administración Financiera.

²⁴ Probabilidades, pero no certezas porque la planificación y la ejecución pueden eventualmente tornarse abstractas por causa de la volatilidad en los procesos de crecimiento.

La conjetura de este trabajo es que tal experiencia es el resultado de la articulación de tres factores: la presencia de incentivos y herramientas institucionales para la delegación de poderes presupuestarios al Ejecutivo por el Congreso; la fragmentación del sistema de partidos; y los incentivos para la planificación y ejecución presupuestarias emergentes de la propia situación de inestabilidad macroeconómica. Mientras que el sistema electoral y las atribuciones constitucionales del Ejecutivo y del Legislativo en materia presupuestaria han permanecido sin cambios, las facultades legales de cada poder, y el uso que a ellas han dado, han variado en función del comportamiento de esos factores. De allí la necesidad de concentrarse en ellos para dar cuenta de los cambios en el papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario.

Sobre la base de esta conjetura resulta posible distinguir tres períodos en la experiencia del Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino entre 1984 y 2004. Un primer período se extiende entre 1984 y 1991, y se caracteriza por la alta inflación y por la elevada cohesión de los partidos políticos en el Congreso. La estabilización alcanzada a partir de la introducción de la Ley de Convertibilidad en abril de 1991 y la hegemonía del Partido Justicialista sobre el Parlamento abren un segundo período, que se extiende hasta la crisis económico-financiera de 1995. El tercer período, de 1996 a la fecha, tiene como rasgos principales la creciente inestabilidad macroeconómica y financiera y la igualmente paulatina fragmentación tanto de cada partido político como del propio sistema de partidos. A continuación se reconstruye la especificidad de cada período y el modo en que las variaciones en el comportamiento de los citados factores económicos y políticos incidieron en la determinación del papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario.

2. La experiencia argentina I: El período 1984-1991

El Poder Legislativo desempeñó en el proceso presupuestario del período 1984-1991 un papel **convalidatorio** de las decisiones del Poder Ejecutivo. El ejercicio de este rol fue consecuencia de a) los incentivos para la planificación y ejecución presupuestarias emergentes del régimen de alta inflación bajo el cual operaba por entonces la economía argentina, y b) la cohesión interna de los partidos políticos –en particular de la oficialista– hasta 1989, Unión Cívica Radical. A continuación se analizan ambos factores y se ejemplifica su incidencia con algunos casos de presupuestos del período.

a. Los efectos de la inflación en la planificación y ejecución presupuestarias.

Entre enero de 1984, primer mes de gobierno enteramente bajo la vigencia de la Constitución, y agosto de 1991, cuando se sancionó por última vez hasta 2002 el presupuesto ya iniciado el año fiscal, la economía argentina experimentó una variación mensual promedio del Índice de Precios al Consumidor de 18,4%.²⁵ Las variaciones mensuales promedio del período, como muestra el cuadro 2, oscilaron entre 5,1% en 1986 y 46,5% en 1989, con bruscas modificaciones de año a año. Las tasas mensuales, ubicadas entre el 1,3% de agosto de 1991 y el 196,6% de julio de 1989, presentaron abruptos vaivenes, especialmente entre 1987 y 1990. Estos datos ilustran la existencia y la persistencia de un régimen de alta inflación como rasgo operativo fundamental de la economía argentina.

²⁵ Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos. Véase www.indec.gov.ar.

Cuadro 2

VARIACIONES MENSUALES DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR EN ARGENTINA

Año	Variaciones mensuales acumuladas del índice de precios al consumidor (IPC)	Variaciones mensuales promedio del IPC
1984	225,8	18,81
1985	176,2	14,68
1986	68,4	5,1
1987	106,7	8,8
1988	171,6	14,3
1989	558	46,5
1990	335,6	27,9
1991	61	7,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina.

Un régimen de alta inflación, siguiendo la caracterización de Frenkel y Fanelli (1990), es una estructura de contratos y un patrón de formación de expectativas adaptado a tasas de inflación persistentemente altas. En tal régimen, la indexación organiza los contratos nominales de manera tan generalizada que, con la excepción de algunas formas de depósitos bancarios, prácticamente no existen contratos nominales no indexados. El período de ajuste de las cláusulas indexatorias está reducido al mínimo impuesto por la disponibilidad de la información necesaria para su actualización. Y la información imprescindible es, precisamente, la última tasa mensual de inflación. Por consiguiente, las ofertas de precios se mantienen sólo durante el lapso que media entre su formulación y la recepción de la información necesaria para indexar.

Un régimen de esta naturaleza influye decisivamente sobre la planificación y ejecución del presupuesto público. La planificación presupuestaria se convierte en una futilidad, puesto que el sector público no está en condiciones de estimar cuáles serán, en el curso del año fiscal, los precios de los insumos que requiere para su funcionamiento. Entre estos precios debe incluirse, por cierto, el de su propia fuerza de trabajo, ya que en una situación de extendida puja distributiva como la expresada en un régimen de alta inflación (Hirschman, 1984) el gobierno no puede dar por sentada la fuerza política para resistir las demandas de actualización salarial de los sindicatos del sector público. Sin capacidad para controlar los precios de los contratos que debe celebrar con el sector privado para funcionar, y sin poder para garantizar la abstinencia o la moderación de las demandas salariales, la planificación presupuestaria resulta inevitablemente incorrecta. El comportamiento de la economía en el corto plazo, sea por *shocks* reales o monetarios, desactualiza permanentemente las estimaciones y hasta las cláusulas indexatorias.

A estos efectos del régimen de alta inflación sobre la planificación presupuestaria se agregan las consecuencias del mismo régimen sobre los flujos financieros del sector público. Enfrentado a variaciones positivas permanentes de sus costos operativos, el sector público ve incrementada de manera brusca y en oscilantes magnitudes sus necesidades de financiamiento. Puesto que en un régimen de alta inflación el valor real de los ingresos tributarios tiende a disminuir como consecuencia del efecto Olivera-Tanzi, el aumento de la inflación tiende a profundizar el desequilibrio de las cuentas públicas y a incentivar el financiamiento monetario del déficit fiscal. En ausencia de capacidad o voluntad políticas para restringir o eliminar estructuralmente las causas del incremento del gasto público, el financiamiento monetario del déficit fiscal tiende a institucionalizarse como regla operativa de política económica. La expansión de la cantidad de dinero que ese financiamiento monetario del déficit implica contribuye a mantener e inclusive a estimular altas tasas de inflación –que configuran así un círculo vicioso para la planificación y la gestión de los presupuestos públicos: la emisión monetaria espolea la inflación; la inflación aumenta el déficit fiscal incrementando los costos operativos y disminuyendo el valor real de

los ingresos del sector público; el aumento del déficit fiscal, en un contexto de extremas dificultades para restringir o reducir de raíz el gasto público, es financiado con emisión monetaria, y así sucesivamente.

Las condiciones recién descritas generaron dos consecuencias típicas sobre el proceso presupuestario: en la planificación, la utilización de un ancla para el cálculo de los créditos y de su indexación; y en la ejecución, la demora en la presentación del proyecto de ley de presupuesto al Poder Legislativo.

La utilización de un ancla para los cálculos tuvo no sólo el propósito de mantener constante alguna variable como para hacer posible, en alguna medida, la planificación, sino también el de operar como una barrera contra las demandas de indexación de los créditos presupuestarios. El ancla típicamente utilizada durante este período fueron los compromisos de desempeño de las cuentas públicas asumidos con el Fondo Monetario Internacional. Durante el gobierno de Alfonsín, y en particular tras la adopción de la estabilización como objetivo de política económica con el lanzamiento del Plan Austral en junio de 1985, el equipo económico elaboró los proyectos de ley de presupuesto bajo los parámetros establecidos en los acuerdos con el FMI, como también hizo en el gobierno de Menem con el presupuesto de 1991.²⁶ Estos parámetros permitieron hacer frente a las exigencias de incremento del gasto público provenientes de las distintas agencias del Estado y a las demandas salariales de los sindicatos, aunque –por diversas razones– resultaron insuficientes para contenerlas de manera efectiva (Machinea, 1990; Canitrot, 1991).

La demora en la presentación del proyecto de ley de presupuesto fue típicamente el efecto de la combinación de las dificultades para la planificación emergentes del régimen de alta inflación con los incentivos provistos por la legislación presupuestaria vigente. De acuerdo con la Ley de Contabilidad de 1956, ante la falta de sanción por parte del Congreso de un presupuesto antes del comienzo del año fiscal, el Poder Ejecutivo debía continuar utilizando el presupuesto del año anterior con los ajustes correspondientes en términos de ingresos y gastos que no se registrarían en el nuevo año fiscal y de las proyecciones de ingresos existentes. Este presupuesto por defecto constituía un mecanismo no desdeñable de reducción del gasto público. Entre la opción de destinar esfuerzos y sufragar costos políticos para dar fuerza de ley a planificaciones presupuestarias inevitablemente erradas, y la alternativa de ajustar créditos previos según ingresos actuales sin necesidad de negociar con el Congreso, el Poder Ejecutivo prefirió consistentemente lo segundo. Esta preferencia resulta consistente con la necesidad de adaptar la gestión presupuestaria al régimen de alta inflación: si los costos operativos del sector público aumentan permanentemente y bajo la forma de bruscas oscilaciones, una gestión presupuestaria constreñida por los parámetros de un Presupuesto sancionado con fuerza de ley por el Congreso puede resultar no sólo en una desactualización rápida de lo allí previsto sino también en un incremento extraordinario del déficit fiscal, derivado de la imposibilidad –en virtud de la rigidez de la regla– de modificar lo sancionado por el Congreso sin atravesar de nuevo el trámite legislativo. El recurso al presupuesto por defecto permitió ejercer una cierta discrecionalidad con la cual contener, en alguna medida, el gasto público.²⁷

b. La cohesión de los partidos políticos en el Parlamento

El período 1984-1991 se caracterizó por la presencia de partidos políticos fuertemente cohesionados en el Poder Legislativo. Como indicador de esta cohesión debe señalarse, de acuerdo con Mustapic (2000: 582), el número de dictámenes en disidencia presentados por legisladores en las comisiones respecto del dictamen de mayoría o del mayoritariamente suscripto por sus correligionarios. Este número indica que los miembros del partido no acompañan la línea

²⁶ No así con el Presupuesto de 1990 que, como se verá, técnicamente no existió.

²⁷ Sobre los incentivos para la demora en la presentación del proyecto de ley y sus ventajas para el Poder Ejecutivo, véanse las entrevistas con Mario Brodersohn (Secretario de Hacienda, 1985-1989) y Ricardo Carciofi (Subsecretario de Presupuesto, 1985-1989) en Bonvecchi (2003).

establecida por la conducción –lo cual tuvo lugar el 0,85% de las veces para la UCR y el 1,19% para el PJ durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989), contra el 2,11% y el 4,79% de las oportunidades respectivamente en la primera presidencia de Menem (1989-1995). Estos indicadores sugieren que, al menos en su dimensión parlamentaria, los principales partidos políticos argentinos se comportaron de manera cohesionada durante el período.²⁸

Aunque los determinantes de esta cohesión escapen al objeto de este documento, debe dejarse noticia de que algunos de ellos resultaron decisivos para el desempeño del Poder Legislativo. La polarización y la competitividad de la oferta electoral, que pueden apreciarse en el cuadro 3, incentivaron a los partidos a disciplinarse internamente para sostener su diferenciación con los adversarios. Esa disciplina fue, por otra parte, mantenida en el Congreso por líderes parlamentarios de fluidas relaciones con la conducción de sus respectivos partidos, lo cual facilitó el alineamiento de los legisladores con lo dispuesto por sus jefes partidarios.

Cuadro 3
POLARIZACIÓN EN LAS ELECCIONES PARA DIPUTADOS NACIONALES
EN ARGENTINA (1983-1989)

PARTIDOS / PORCENTAJE DE VOTOS RECIBIDOS	1983	1985	1987	1989
PJ y aliados	38,5	34,9	42,9	46,5
UCR y aliados	48,0	43,6	37,2	33,1
Centro y provinciales	3,8	10,7	13,0	12,0
Izquierda y centro izquierda	4,8	10,4	6,9	6,8
Otros	4,9	0,4	0,0	1,6
Total	100	100	100	100

Fuente: Fraga (1989).

Esta cohesión de los partidos políticos no impidió que los proyectos de ley de presupuesto enviados por el Poder Ejecutivo fueran modificados en la discusión legislativa, pero contribuyó decisivamente a restringir las modificaciones a aspectos marginales para el monto total de los créditos –aunque necesarios para sostener la cooperación dentro del propio Congreso.²⁹ Entre estas modificaciones merecen destacarse tres:

Los cupos para promoción industrial. En virtud de las leyes 22.021, 22.702 y 22.973, el gobierno federal delegó, durante la última dictadura militar, la autoridad para conceder exenciones impositivas de impuestos nacionales a las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan con el objetivo de promover la radicación de empresas industriales. Las provincias beneficiadas obtuvieron así la facultad de asignar cupos de crédito fiscal a industrias a costa del fondo común de recaudación impositiva del país.³⁰ Al tratarse de exenciones de impuestos nacionales, el gobierno federal debía computarlas como créditos fiscales en cada ejercicio presupuestario, por lo cual

²⁸ Este indicador no deben ser tomado, empero, como indicador de disciplina partidaria en sentido estricto, ya que si el comportamiento de los legisladores se encuentra influido no sólo por su filiación partidaria sino también por las exigencias de los gobernadores o líderes distritales, no puede predicarse acerca de la disciplina partidaria sin elucidar previamente los determinantes de dichas exigencias.

²⁹ Se trata de aspectos marginales porque no modifican ninguno de los rubros que concentran el grueso del gasto público: los salarios de la administración pública nacional, el gasto del sistema previsional, los intereses de la deuda pública y las transferencias federales a las provincias. Ver nota 16.

³⁰ Estos cupos se asignaban en función del cálculo del costo fiscal teórico del proyecto –realizado típicamente por las propias empresas promocionadas. Como observa Eaton (2001: 103), el mecanismo del costo fiscal teórico y los cupos presupuestarios para promoción crearon incentivos para la colusión entre los gobiernos de las provincias beneficiadas y las empresas promocionadas: para maximizar los cupos, los gobiernos instaban a las empresas a subestimar el costo fiscal teórico computando sólo los créditos fiscales recibidos en el primer año de actividad de la empresa porque “una vez otorgados, estos contratos eran de cumplimiento obligatorio” durante la totalidad del período de promoción.

debían incorporarse al texto del presupuesto. El resto de las provincias rechazaba estos mecanismos promocionales, que debía pagar con su parte de las transferencias de coparticipación federal de impuestos, pero –como suele suceder, de acuerdo a lo extensamente documentado por estudios acerca del Congreso de los Estados Unidos, con beneficios localizados que deben ser aprobados en una legislatura federal– debía tolerarlos como condición para mantener la cooperación dentro del Poder Legislativo. Rechazar las demandas de ampliación de los cupos de promoción impulsadas por las provincias beneficiadas para sostener la posición del Ejecutivo y del resto de las provincias de reducir esos cupos implicaba perder el apoyo de sus legisladores. Para evitar esto, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados usualmente intentó acomodar esas demandas en el dictamen de mayoría. Pero como los cupos de promoción industrial perjudicaban al resto de las provincias y simultáneamente al gobierno federal –que recibía por otra parte presión del Fondo Monetario Internacional para limitar esta práctica– la misma Comisión se ocupó sistemáticamente de organizar la insistencia de la Cámara de Diputados contra cualquier modificación del presupuesto en el Senado que ampliara las transferencias dispuestas en este rubro.³¹

Los fondos de afectación específica. La legislación argentina contempla la existencia de una serie de fondos, denominados de afectación específica, que destinan recursos provenientes de impuestos nacionales –y por ende sufragados por el conjunto de las provincias– a subsidiar ciertas actividades o consumos. Entre éstos se cuenta el Fondo Especial del Tabaco (FET), que subsidia a productores de tabaco en las provincias del Norte. En numerosas ocasiones entre 1984 y 2004, por caso en 1987, 1999, 2000 y 2001, el Poder Ejecutivo intentó reducir las transferencias destinadas al FET respecto de lo asignado en el Presupuesto anterior. Esos intentos resultaron invariablemente fallidos –por la misma racionalidad que condujo a la persistencia de la promoción industrial.

Las pensiones de las Fuerzas Armadas. Con el advenimiento del gobierno constitucional en 1983, terminó la tendencia a mantener o ampliar elevados presupuestos para las Fuerzas Armadas. La consistente política de reducción presupuestaria implementada durante la administración de Alfonsín se combinó con la necesidad política de afirmar el control de los gobiernos civiles sobre las Fuerzas Armadas –estrategia cuya modalidad de implementación fue una sucesión de cambios en los altos mandos. Estos cambios, orientados a subordinar a las Fuerzas Armadas a las autoridades constitucionales, resultaron en un incremento del padrón de retirados de las Fuerzas. La combinación de cambios en los mandos y reducción presupuestaria determinó la profundización de ya existentes desequilibrios en las finanzas del régimen de previsión social de las Fuerzas Armadas. La reducción de los aportes del Poder Ejecutivo al Instituto de Ayuda Financiera para Pagos de Retiros y Pensiones Militares ocurrida en esos años incentivó la emergencia de un lobby militar ante el Congreso específicamente orientado a conseguir ampliaciones de estas transferencias. Con el propósito de mantener buenos vínculos con las Fuerzas Armadas, el Poder Legislativo incrementó sistemáticamente estas erogaciones del Tesoro durante el período 1984-1991.³²

Así, pues, en un contexto de elevada cohesión partidaria y de escasos incentivos para la presentación y sanción del Presupuesto antes del comienzo del año fiscal, el Poder Legislativo desempeñó un papel convalidatorio de las acciones del Ejecutivo en materia presupuestaria. Los alcances de este papel convalidatorio pueden apreciarse en la naturaleza marginal de las modificaciones introducidas, en la ausencia de cambios a los supuestos macroeconómicos de los Presupuestos presentados y en el hecho mismo de que los Presupuestos fueran sancionados bien pasada la segunda mitad del año fiscal. El rol convalidatorio del Congreso en este período llegó al punto de que el presupuesto de 1990 no llegó a existir como tal: el Poder Legislativo dio fuerza de

³¹ Estas modificaciones ampliatorias de los cupos de promoción industrial fueron usuales en el Senado en este período no sólo por el carácter paritario de la representación de las provincias en esa Cámara (a cada una correspondían entonces dos senadores) sino también por el peso relativo de las provincias promocionadas en el bloque del Partido Justicialista: entre 1983 y 1989, el PJ controló el 100% de las bancas de las provincias de Catamarca, La Rioja y San Luis –equivalente al 19,04% de los miembros del bloque (Molinelli y otros, 1999: 244).

³² En rigor, el Poder Ejecutivo reducía más de la cuenta sus aportes cada año para que los legisladores tuvieran la oportunidad de utilizar el incremento de estas partidas como herramienta para aceitar las relaciones entre los partidos políticos y las Fuerzas Armadas.

ley a lo actuado por el Ejecutivo a través de un artículo de pocas líneas de extensión incluido en el presupuesto de 1991.

c. Dos presupuestos del período: la regla y la excepción

El presupuesto de 1986 ejemplifica los patrones de planificación e intervención legislativa en el proceso presupuestario enunciados arriba. El proyecto de ley adquirió estado parlamentario el 6 de marzo –por ejemplo, tres meses después de iniciado el año fiscal cuyas previsiones debía regular. La Cámara de Diputados sólo comenzó a considerarlo el 7 de mayo, y logró aprobarlo en particular recién el 3 de julio. El Senado lo aprobó con modificaciones el 28 de agosto. La Cámara de Diputados insistió en algunas de sus sanciones originales el 3 de septiembre y el Senado recién lo convirtió en ley el 30 de septiembre al fracasar en obtener los dos tercios necesarios para insistir en las modificaciones que había introducido en agosto. Por su parte, el Poder Ejecutivo recién le dio entrada en vigencia –al publicarlo en el Boletín Oficial– el 9 de diciembre, más de once meses después del inicio del año fiscal.

Las idas y vueltas de este presupuesto estuvieron vinculadas con la promoción industrial y con la ratificación de un Convenio Financiero Transitorio para regular las transferencias entre la Nación y las provincias.³³ El Poder Ejecutivo propuso, en su proyecto original, una reforma del régimen de promoción industrial por la cual el costo fiscal teórico de los proyectos a promocionar debía calcularse específicamente para la totalidad del período de promoción, y la autoridad de aprobar proyectos de promoción quedaba centralizada en la Secretaría de Hacienda de la Nación.³⁴ El Partido Justicialista, decidido a diferenciarse de la política económica del gobierno de Alfonsín y a cosechar la mayor cantidad de apoyos provinciales, presentó –por única vez desde el restablecimiento del orden constitucional hasta 2004³⁵– un proyecto de presupuesto alternativo que revertía la reforma a la promoción industrial propuesta por el gobierno al fijar los cupos de promoción en el “equivalente del monto total de los proyectos propuestos por las provincias”; disponía la descentralización del manejo del Programa Alimentario Nacional, la principal política social del gobierno; ordenaba al Banco Central que otorgara redescuentos a productores regionales; y protegía explícitamente los créditos presupuestarios de salud, educación, asistencia social, pensiones, investigación científica, salarios y transferencias a provincias de cualquier apropiación o modificación de montos y destinos por parte del Poder Ejecutivo.³⁶

Como la UCR contaba por entonces con mayoría en la Cámara de Diputados, derrotó con facilidad el proyecto alternativo del PJ y logró la sanción del proyecto del Poder Ejecutivo. Pero en el Senado no sólo tenía mayoría la oposición: la UCR carecía de legisladores en las provincias beneficiarias de la promoción industrial sobre las cuales ejercer disciplina. Así, pues, la aprobación del Presupuesto –que incluía la reforma de la promoción industrial– requería la cooperación del PJ, que carecía de incentivos para ayudar a sancionar un proyecto que afectaba intereses de sus propios distritos. La UCR acordó entonces una modificación de la reforma propuesta: restringió la autoridad de la Secretaría de Hacienda para determinar los cupos anuales de promoción y la obligó a evaluar y aprobar con celeridad los proyectos de promoción elevados por las provincias. El Senado aprobó, con apoyo justicialista, la versión modificada de la reforma a la promoción industrial, pero el PJ utilizó su mayoría para a) cambiar la ratificación del Convenio Financiero Transitorio –firmado por los gobernadores provinciales y el Presidente Alfonsín en marzo– incrementando las transferencias nominales allí definidas para compensar la erosión de su valor real por causa de la inflación, y b) imponer la descentralización del Programa Alimentario Nacional y la restricción de la capacidad del Ejecutivo para apropiarse de créditos presupuestarios. Como el Senado había modificado la sanción

³³ Esta reseña de la negociación sigue la reconstrucción del proceso presentada en Bonvecchi (2003).

³⁴ Véase el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto para 1986 en Poder Ejecutivo Nacional (1989: 37-38).

³⁵ En el trámite legislativo del presupuesto de 2005, legisladores justicialistas disidentes han presentado un proyecto alternativo de presupuesto.

³⁶ “Dictamen de Minoría”, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, 7-8 de Mayo (1986: 307-309).

de los Diputados, éstos debieron volver a considerar el proyecto, y allí la UCR utilizó su mayoría para revertir todos los cambios introducidos por los senadores excepto los referidos a la reforma de la promoción industrial. El Senado intentó luego insistir en su sanción original, pero como ello hacía peligrar la ratificación del Convenio Financiero Transitorio, lo cual perjudicaba –al ritmo del incremento inflacionario– a todas las jurisdicciones, no logró conseguir los dos tercios necesarios y el presupuesto quedó sancionado.³⁷

El presupuesto de 1987 constituye la excepción a las reglas de este período. El proyecto del Poder Ejecutivo tomó estado parlamentario el 19 de marzo, tres meses y medio después de iniciado el año fiscal. La Cámara de Diputados comenzó a considerarlo el 29 de abril y terminó de aprobarlo el 5 de mayo. El Senado lo aprobó con modificaciones el 12 de junio y la Cámara de Diputados convirtió en ley el proyecto aceptando esas modificaciones el 14 de julio. El Poder Ejecutivo, finalmente, puso en vigencia el presupuesto el 5 de agosto, con lo cual completó el trámite presupuestario más veloz de este período hasta 1991.

La principal modificación introducida en el proyecto del Poder Ejecutivo, primero en la Cámara de Diputados y luego en el Senado, consistió en ampliar los cupos para promoción industrial. A diferencia de lo ocurrido en 1985 y 1986, esta vez la UCR no sólo no utilizó su mayoría en la Cámara de Diputados como base para conseguir dos tercios de los votos con que insistir contra la ampliación de los cupos promocionales por el Senado; ella misma consintió esa ampliación en la propia Cámara de Diputados que controlaba. La razón de ello fue la inminencia de las elecciones para gobernadores y legisladores nacionales de 1987. En tanto la sanción del presupuesto obligaba al Poder Ejecutivo a efectivizar una serie de transferencias a las provincias, en particular para obras públicas de infraestructura, la ampliación de los cupos de promoción industrial resultó en la ocasión un precio aceptable para las provincias no promocionadas. El ciclo electoral y la necesidad de mantener la cooperación interna del Poder Legislativo incidieron así en la velocidad del trámite parlamentario y en el alcance de las modificaciones introducidas al proyecto del Poder Ejecutivo.

³⁷ Sin presupuesto sancionado, tampoco se inicia la ejecución de las obras públicas incluidas en sus planillas. La mayoría justicialista del Senado debió aceptar la insistencia de la Cámara de Diputados para que los trabajos pudieran comenzar.

3. La experiencia argentina II: El período 1991-1995

En el período 1991-1995, el Poder Legislativo desempeñó en el proceso presupuestario un papel expansivo de los gastos previstos por el Poder Ejecutivo. El ejercicio de este rol fue consecuencia de a) los efectos de la estabilidad monetaria y financiera sobre las cuentas públicas y sobre la planificación y ejecución presupuestarias, y b) la hegemonía del Partido Justicialista. A continuación se analizan ambos factores y se ejemplifica su incidencia con un presupuesto del período.

a. Los efectos de la estabilidad sobre las cuentas públicas y la planificación y ejecución presupuestarias

La entrada en vigencia de la Ley de Convertibilidad en abril de 1991 dio lugar, combinada con un proceso de rápida apertura de la economía a la competencia externa, al fin del régimen de alta inflación que había informado hasta entonces el desempeño de la economía argentina. La estabilización incentivó el incremento de la actividad económica –como muestra el cuadro 4– y contribuyó a iniciar un proceso de crecimiento estimulado también por el ingreso de capitales del exterior. El aumento del Producto Bruto Interno en una situación de estabilidad monetaria permitió la recuperación no sólo de la recaudación impositiva sino también de su valor real. Este último aspecto, combinado con la prohibición –dispuesta por la Ley de Convertibilidad– de financiar los desequilibrios del Tesoro nacional con emisión de dinero sin respaldo en las reservas internacionales del

Banco Central, modificó los incentivos y las condiciones para la planificación y la ejecución presupuestarias y para la intervención del Poder Legislativo en su procesamiento.

Cuadro 4

VARIACIONES DEL PRODUCTO BRUTO Y LA INFLACIÓN EN ARGENTINA (1984-2004)

Años	Producto Interno Bruto (Variación anual en porcentajes)	Inflación (Variación del Índice de Precios al Consumidor respecto de diciembre del año anterior)
1984	2,0	688,0
1985	-7,0	385,4
1986	7,1	81,9
1987	2,5	174,8
1988	-2,0	387,7
1989	-7,0	4 923,6
1990	-1,3	1 343,9
1991	10,5	84,0
1992	10,3	17,5
1993	6,3	7,4
1994	5,8	3,9
1995	-2,8	1,6
1996	5,5	0,1
1997	8,1	0,3
1998	3,8	0,7
1999	-3,4	-1,8
2000	-0,8	-0,7
2001	-4,4	-1,5
2002	-10,9	40,9
2003	8,8	3,7
2004	7,0 ^{a/}	4,8

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

^{a/} Estimación al mes de septiembre.

La prohibición de financiar el déficit fiscal creando dinero sin respaldo en reservas internacionales impuso al Poder Ejecutivo la meta de buscar el equilibrio presupuestario, con el objetivo de evitar el recurso al endeudamiento o –en su defecto– de minimizar su incidencia. A la vez, la recuperación del valor real de la recaudación indujo al gobierno a intentar establecer control sobre el gasto público y a limitar –cuando no a apropiarse de– las transferencias de recursos de origen impositivo a las provincias, las cuales son automáticas en virtud de la Ley de Coparticipación de 1988. La planificación presupuestaria constituía una herramienta adecuada para estos propósitos: permitía establecer antes del comienzo del ejercicio fiscal cuáles serían las necesidades de financiamiento del sector público y cómo se cubrirían, y abría la oportunidad de negociar con las provincias la distribución de al menos una parte de los fondos federales –aquella no transferida automáticamente según la Ley de Coparticipación u otra legislación concerniente a fondos de afectación específica. Planificar y hacer aprobar un Presupuesto en sentido estricto – por ejemplo, una previsión de gastos y recursos anterior al comienzo del año fiscal– presentaba para el gobierno el beneficio suplementario de constituir una señal, tanto para los organismos multilaterales de crédito como para los actores financieros privados, de ordenamiento y previsibilidad fiscal que diferenciaba con claridad al país de lo ocurrido durante la década anterior.

El Poder Legislativo, por su parte, encontró en la recuperación del valor real de la recaudación derivada del fin de la alta inflación un poderoso incentivo para cooperar con el Poder Ejecutivo en la sanción del Presupuesto antes del comienzo del año fiscal y para, simultáneamente, dar valor a su cooperación a través de la ampliación de ciertas partidas.³⁸ Con el propósito de equilibrar la cooperación con el Ejecutivo y la obtención de beneficios suplementarios para las provincias, el ministerio de Economía y la mayoría justicialista de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados idearon dos dispositivos que incorporaron al trámite y a la propia legislación del presupuesto: la denominada planilla de la felicidad y lo que este trabajo ha de nombrar como la autorización acotada para ampliar y modificar créditos presupuestarios.

La planilla de la felicidad. En el presupuesto argentino, el detalle de las obras públicas a realizarse en el curso de cada año fiscal se encuentra especificado, como el resto de las erogaciones correspondientes a cada una de las jurisdicciones y programas de la administración pública nacional, en planillas anexas al articulado de la ley.³⁹ Las planillas correspondientes a obras de infraestructura difieren, sin embargo, de las demás incluidas en el presupuesto porque pueden tener distinta naturaleza. Hay, en rigor, tres tipos de planilla de obras de infraestructura: la planilla regular, que contiene el detalle de las obras a ejecutarse –total o parcialmente– en el año fiscal del presupuesto en que se encuentra incluida y que forman parte del Plan de Inversión Pública; la planilla que aquí se denomina retroactiva, en la cual se especifican obras incluidas en ejercicios presupuestarios anteriores pero subejecutadas o suspendidas, que vuelven a adquirir vigencia en el presupuesto presente; y la planilla de la felicidad, que detalla obras carentes –a diferencia de las anteriores– de estudios técnicos de factibilidad y/o de acuerdo del Sistema de Inversión Pública.⁴⁰ Sólo los emprendimientos comprendidos en las planillas regulares y retroactivas son, en principio, los que cuentan con financiamiento asignado en el presupuesto. La planilla de la felicidad no tiene fuentes de financiamiento establecidas. Ello viola lo dispuesto por el artículo 28 de la ley 24.156 de Administración Financiera, según el cual “Todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional deberá contar con el financiamiento respectivo”. La obligación de ejecutar las obras allí especificadas es, por consiguiente, abstracta y de imposible cumplimiento –salvo que el presupuesto contemple algún mecanismo para asignarles financiamiento durante la etapa de ejecución. Como los ciudadanos ignoran, en su mayoría, esa disposición de la Ley de Administración Financiera, ignoran también que las obras incluidas en la planilla de la felicidad jamás estuvieron previstas en el presupuesto de gastos. Los legisladores pueden, en estas condiciones, anunciar en sus distritos la próxima realización de obras para las cuales en principio no existe financiamiento asignado, y luego culpar al Tesoro nacional por no enviar las partidas presupuestarias que en rigor nunca estuvieron previstas. Con este dispositivo, pues, los legisladores satisfacen demandas o expectativas de sus electores sin necesariamente incrementar de hecho el gasto público y manteniendo una relación cooperativa con el Poder Ejecutivo.

La autorización acotada de ampliación y modificación de créditos. El presupuesto de 1992, sancionado por el Congreso en diciembre de 1991, introdujo una innovación técnica funcional para sostener la cooperación entre un Poder Ejecutivo empeñado en buscar el equilibrio presupuestario y un Poder Legislativo estimulado a ensayar decisiones fiscales expansivas. Anticipando el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera que sería sancionada en septiembre de 1992, el proyecto de ley enviado por el ministerio de Economía estableció que el Poder Ejecutivo Nacional no podría

³⁸ Este incentivo para la cooperación del Congreso con el Poder Ejecutivo se vio reforzado por las victorias del Partido Justicialista en las elecciones de 1991, 1993 y 1995, las cuales señalaron el apoyo del electorado al Plan de Convertibilidad y penalizaron a la oposición que lo criticaba.

³⁹ El presupuesto tiene, entre sus anexos, el Plan de Inversión Pública, que incluye las obras con estudio de factibilidad y acuerdo del Sistema de Inversión Pública operado por el Poder Ejecutivo. Este plan típicamente contiene, además de las obras a realizarse cada año según su propio orden de prelación, planillas con las previsiones de gasto para obras que comprometen recursos fiscales de ejercicios posteriores. Estas planillas muestran cuánto del gasto demandado por las obras en cuestión ha de ejecutarse en cada ejercicio, y son frecuentemente objeto de reformulación de año a año.

⁴⁰ La denominación *planilla de la felicidad* fue adoptada por los legisladores justicialistas –por otra parte los únicos beneficiarios del mecanismo.

realizar modificaciones presupuestarias en los casos de transferencias de créditos entre finalidades o de transferencias de erogaciones de capital a erogaciones corrientes dentro de cada finalidad.⁴¹ Pero a continuación relajó esta limitación del poder de ejecución presupuestaria del Ejecutivo añadiendo que éste quedaba “facultado para efectuar las modificaciones expresadas en el párrafo anterior, para el caso en que se afecten créditos de la jurisdicción 91 –Obligaciones a cargo del Tesoro”. De manera concomitante, el ministerio de Economía procedió a convenir con los legisladores una sobreestimación de los créditos de la jurisdicción 91 antes de la presentación del proyecto de ley de presupuesto al Congreso. Una vez enviado el proyecto, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados inauguró la práctica, que subsistiría hasta el Presupuesto de 1997, de imputar incrementos de gasto a la sobreestimación de las Obligaciones a cargo del Tesoro. En aquellos casos en que la imputación de incrementos de gasto en el trámite legislativo no superó esa sobreestimación, o en que los recursos por recaudación o crédito público fueron mayores a lo previsto, las obras especificadas en la planilla de la felicidad encontraron financiamiento y pudieron ser ejecutadas.

Los créditos disponibles a través de este mecanismo fueron utilizados típicamente para cuatro fines: la ampliación de los cupos de promoción industrial, la expansión del presupuesto universitario, el aumento de los fondos destinados a políticas sociales y el incremento de las pensiones graciables. Estos rubros, junto al otorgamiento de avales del Tesoro nacional a las provincias para la búsqueda de financiamiento a obras de infraestructura o actividades productivas, constituyeron las vías para el ejercicio del papel expansivo en el proceso presupuestario por parte del Poder Legislativo.

Los cupos de crédito fiscal para promoción industrial continuaron operando como un mecanismo para sostener la cooperación entre los legisladores satisfaciendo intereses de algunas provincias a costa de las demás. A pesar de haber sido interrumpida su vigencia por la Ley de Emergencia Económica en 1989, y de haber sido desmantelado el incentivo para la subestimación del costo fiscal teórico a través del Decreto 2054 de 1992 –que estableció un sistema de cuentas corrientes de crédito fiscal para rastrear el uso dado a éste por las empresas beneficiarias de la promoción industrial, el Congreso no dejó de otorgar estos beneficios una vez finalizada la emergencia. Sus montos variaron significativamente de año a año– lo cual sugiere la persistencia de su uso como herramienta de negociación y de ampliación del gasto público. A ellos, por otra parte, como muestra el cuadro 5, se añadieron los cupos de crédito fiscal para promoción no industrial, cuya importancia política –tal cual se verá más adelante– crecería con el paso del tiempo.

El presupuesto universitario fue el ítem para expansión del gasto preferido por la Unión Cívica Radical. La razón de ello era organizacional y política. La UCR controlaba, desde el reestablecimiento del orden constitucional, el gobierno de la mayoría de las universidades y centro de estudiantes universitarios del país. Y hacía de la defensa de la educación pública una de sus principales consignas de oposición al gobierno de Menem –al cual atribuía una preferencia por la educación privada y la intención de incrementar su presencia e importancia en detrimento de la instrucción provista por el Estado.

Los fondos destinados a política social fueron incrementados en los Presupuestos de 1993, 1994 y 1995 por intervención del Poder Legislativo. De acuerdo con el testimonio de miembros de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de entonces recogidos para este trabajo, ello ocurrió por presión de los Ministerios de Educación y Salud y Acción Social, que acudieron al Congreso a solicitar la ampliación de sus partidas, y contra la oposición del Ministerio de Economía.

⁴¹ Ley 24.061, Artículo 7. El artículo 37 de la Ley 24.156 de Administración Financiera estipula que “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”.

Las pensiones graciables son beneficios otorgados directamente por el Poder Legislativo a individuos. Hasta el presupuesto de 2001, estos beneficios fueron financiados por el Tesoro nacional, que en ocasiones debió negociar con fuerza para acotar los montos dispuestos por el Congreso.

Los presupuestos del período incluyeron, en virtud de acuerdos entre el Poder Ejecutivo Nacional y gobernadores provinciales, avales del Tesoro nacional para la búsqueda de financiamiento por parte de los estados provinciales, o de productores en ellos radicados, para emprendimientos de distinta especie. En estos casos, como en los de obras públicas concertadas directamente entre los poderes ejecutivos, los legisladores operaron como garantes de la concreción de lo acordado.

Cuadro 5
CUPOS DE CRÉDITO FISCAL PARA PROMOCIÓN INDUSTRIAL Y NO INDUSTRIAL EN EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA (1992-1999)

Año	Cupos de crédito fiscal (en pesos argentinos)		Total (en pesos argentinos)
	Promoción industrial	Promoción no industrial	
1992	586 929 000	13 686 200	652 000
			<i>13 034 200</i>
1993	610 696 847	30 000 000	20 000 000
			<i>10 000 000</i>
1994	1 417 622 555	28 000 000	20 000 000
			<i>8 000 000</i>
1995	1 301 797 337	19 000 000	17 500 000
			<i>1 500 000</i>
1996	1 370 308 722	18 700 000	10 250 000
			<i>8 450 000</i>
1997	1 062 943 447	10 400 000	5 400 000^a
			<i>5 000 000</i>
1998	958 174 290	15 000 000	6 700 000
			<i>8 300 000</i>
1999	846 000 000	35 200 000	7 200 000
			<i>28 000 000</i>

Fuente: Leyes de Presupuesto.

Nota: Negrita indica provincias de Catamarca, La Rioja, San Juan y San Luis y cursiva indica otras provincias.

^a Excluye provincia de San Luis.

b. La hegemonía del Partido Justicialista

Las elecciones legislativas de 1989 iniciaron un período de hegemonía del Partido Justicialista en el Poder Legislativo que se extendió hasta 1999. Los cuadros 6 y 7 muestran el crecimiento del tamaño de los bloques de diputados y senadores del PJ y la correlativa disminución de aquellos de la UCR y otros partidos opositores. Si bien esta expansión del control justicialista sobre el Congreso, como sugieren los datos de Mustapic (2000) citados en la sección precedente, no resultó concomitante con el incremento –o siquiera con el mantenimiento– de la cohesión partidaria,

sí parece haberse correspondido con el sostenimiento de la cohesión tanto del PJ como de la UCR en el ejercicio de sus roles competitivos como gobierno y oposición.

Cuadro 6
BLOQUES EN LA CÁMARA DE SENADORES ENTRE 1983-1998
(En porcentajes)

Bloque	1983-86	1986-89	1989-92	1992-95	1995-98
Partido Justicialista	45,7	45,7	54,1	60,5	52,8
Unión Cívica Radical	39,1	39,1	29,1	20,8	25,7
Otros	15,2	15,2	16,8	18,7	21,5

Fuente: Molinelli y otros (1999).

Cuadro 7
BLOQUES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS ENTRE 1983-1997
(En porcentajes)

Bloque	1983-85	1985-87	1987-89	1989-91	1991-93	1993-95	1995-97	1997-99
Partido Justicialista	50,8	50,8	44,9	35,4	32,7	32,7	26,5	25,7
Unión Cívica Radical	43,7	24,4	38,2	47,2	45,1	49,4	51,0	46,3
Otros	5,5	24,8	16,9	17,4	22,2	17,9	22,5	28,0

Fuente: Molinelli y otros (1999).

Esta cohesión en la competencia puede observarse en la polarización de la discusión presupuestaria. Motivada por su convicción acerca de las dificultades emergentes del régimen de convertibilidad en términos de apreciación cambiaria y costos sociales y económicos de las reformas estructurales a él asociadas, la UCR objetó los supuestos macroeconómicos de todos los proyectos de ley de Presupuesto del período y votó sistemáticamente en contra de los mismos. El PJ, por su parte, denunció este patrón de comportamiento como una obstrucción al proceso de recuperación y reforma de la economía.

El control justicialista del Congreso permitió que esta discusión no generara consecuencias sobre el contenido ni el trámite legislativo del Presupuesto. Dotado, pues, con el número suficiente de legisladores como para derrotar a la oposición y con los dispositivos legislativos como para acomodar tanto los intereses de las provincias como las exigencias del programa económico del gobierno nacional, el Poder Legislativo hegemonizado por el Partido Justicialista consiguió desempeñar un rol expansivo en el proceso presupuestario.

c. La regla y la excepción: el presupuesto de 1995

El presupuesto de 1995 ejemplifica simultáneamente los patrones de comportamiento descritos arriba y el comienzo del fin de su vigencia. El proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso el 14 de septiembre de 1994 contenía tres puntos controversiales tanto para la oposición como para los propios legisladores justicialistas. El gobierno solicitaba, por un lado, autorización para ampliar el déficit de 1994 en \$1.500 millones; demandaba, por otro, una delegación de poderes legislativos para implementar una amplia reforma de la administración pública; e introducía, finalmente, una nueva forma de expandir el gasto público a costa del Tesoro nacional: la concesión de cupos de crédito fiscal para promoción de actividades no industriales.

La UCR se opuso a las tres propuestas y amenazó con firmar, en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, un dictamen en disidencia total –lo cual resultaba equivalente a la presentación de un proyecto de Presupuesto alternativo y forzaba a su discusión en el plenario de la Cámara. Con el propósito de desactivar la intensidad de las objeciones opositoras y

asegurarse así la cooperación de la UCR en el plenario de la Cámara, el Poder Ejecutivo modificó por decreto el Presupuesto de 1994 para ampliar sus previsiones de déficit y prometió que si el Congreso concedía la delegación de poderes para reformar la administración pública, los ahorros alcanzados en virtud de dicha reforma serían asignados a gastos sociales y de infraestructura y a reducir los impuestos al trabajo para estimular la creación de empleo.⁴²

Sin embargo, estas promesas no alcanzaron a vencer la resistencia de la UCR, que mantuvo su amenaza de emitir un dictamen en disidencia total. Esto forzó al presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados a eliminar del proyecto de Presupuesto la delegación de poderes al Ejecutivo. Las objeciones quedaron, pues, concentradas en los nuevos cupos de crédito fiscal para promoción no industrial. Pero, como antes sus equivalentes de promoción industrial, estos cupos operaron como un dispositivo para poner a prueba y sostener la cooperación entre los legisladores. Fueron, por consiguiente, aprobados, y con ellos el resto del proyecto propuesto por el Poder Ejecutivo.

⁴² *Ámbito Financiero*, 18/10/94.

4. La experiencia argentina III: El período 1996-2004

El período 1996-2004 se encuentra signado por el desdibujamiento del rol expansivo del Poder Legislativo en el proceso presupuestario y la progresiva configuración de un papel legitimador de las decisiones futuras del Ejecutivo. Esta configuración del papel legitimador del Poder Legislativo fue el resultado de a) los efectos de la inestabilidad financiera en la planificación y ejecución presupuestarias, b) la creciente fragmentación de los partidos políticos. A continuación se analizan ambos factores y se ejemplifica su incidencia con algunos presupuestos del período.

a. Los efectos de la inestabilidad financiera en la planificación y ejecución presupuestarias

Entre 1995 y 1996, la economía argentina experimentó un proceso recesivo como consecuencia del contagio por la devaluación mexicana de Diciembre de 1994.⁴³ Con el propósito de implementar una reducción del gasto público que ajustara la economía a las nuevas condiciones, el Poder Ejecutivo buscó y obtuvo del Congreso una delegación de poderes legislativos. Si bien la recesión cedió y la economía volvió a crecer entre 1996 y 1998, la delegación de poderes reapareció en los siguientes presupuestos –ahora como instrumento para adaptar la ejecución presupuestaria a las cambiantes condiciones

⁴³ Véase el cuadro 4.

de financiamiento derivadas de la inestabilidad de los mercados internacionales de capitales iniciada con la crisis del sudeste asiático. La institucionalización de la delegación de poderes modificó de hecho las reglas del proceso presupuestario y, con ello, el papel allí desempeñado por el Poder Legislativo.

La primera delegación de poderes otorgada por el Congreso fue concedida en el artículo 8 de la Ley 24.629, sancionada en febrero de 1996. Esta norma, denominada Segunda Reforma del Estado, autorizó al Poder Ejecutivo a “centralizar, fusionar, transferir a las provincias, previo acuerdo, reorganizar o suprimir” organismos descentralizados, a “disponer la supresión de recursos propios de la administración central a su cargo o con afectaciones específicas establecidas por ley, salvo aquellas afectaciones destinadas a las provincias o a financiar gastos de seguridad social”, y a privatizar “actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central” hasta el 31 de diciembre de 1996. Para hacer compatible esta delegación de poderes con lo establecido en el Presupuesto para ese año, los legisladores autorizaron al Poder Ejecutivo a “efectuar las modificaciones de créditos del presupuesto General de la Administración Nacional que fueren necesarias para el adecuado cumplimiento” de la Segunda Reforma del Estado.

Sin los alcances de supresión de organismos o recursos ni de privatización de actividades, la autorización para modificar créditos presupuestarios se repitió en los presupuestos de 1997, 1998 y 1999. En estos casos, la delegación de poderes tuvo la forma de facultar al Poder Ejecutivo a “disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesario dentro del total aprobado por la presente ley, con las limitaciones dispuestas por el artículo 37 de la ley 24.156” –citado en la sección precedente. Esta delegación fue acompañada por una cláusula, que las autoridades de la Secretaría de Hacienda de entonces denominaron **candado**, por la cual los créditos aprobados para las jurisdicciones 90-Servicio de la Deuda Pública y 91-Obligaciones a cargo del Tesoro no podían ser disminuidos “para incrementar créditos de las restantes Jurisdicciones y entidades integrantes de la Administración Nacional”.⁴⁴ Esto implicó clausurar el mecanismo de sobreestimación de recursos destinado a poner dinero a disposición para que el Poder Legislativo ejerciera un papel expansivo en el proceso presupuestario.

En estos primeros casos, pues, la delegación de poderes presupuestarios estuvo al servicio de la reducción del gasto público. Sin embargo, el Poder Legislativo mantuvo –y ocasionalmente profundizó en su magnitud– estrategias para compensar los efectos restrictivos de la delegación. Amplió los cupos de crédito fiscal para promoción industrial y no industrial. Sustituyó el mecanismo de financiamiento eventual de la planilla de la felicidad –la imputación a Obligaciones a cargo del Tesoro– asignando directamente todo potencial excedente en recursos corrientes y de capital a ese fin. Y reorganizó directamente, en el propio trámite legislativo, algunas partidas a pedido de legisladores, gobernadores y/o funcionarios del Poder Ejecutivo.

El deterioro de la situación financiera del Estado argentino a partir de 1999 como consecuencia de una serie de *shocks* externos incentivó al Poder Ejecutivo a buscar una ampliación de la delegación de poderes para profundizar el carácter restrictivo de la política fiscal –la cual obtuvo tanto en el presupuesto de 2000 como en el de 2001. La delegación ampliada consistió en a) eliminar de la facultad concedida al Poder Ejecutivo para disponer reestructuraciones presupuestarias la sujeción a las limitaciones del artículo 37 de la Ley 24.156, y b) autorizar al Poder Ejecutivo a “reducir gastos en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento del límite de déficit fiscal establecido en la Ley N° 25.152 de Regulación de la Administración de los Recursos Públicos”.⁴⁵ Esta norma, sancionada en agosto de 1999, dispuso un sendero de reducción

⁴⁴ Ley 24.938 (Presupuesto 1998), artículo 29. El mismo texto se encuentra en los artículos 16 de la Ley 24.764 (Presupuesto 1997) y en el artículo 27 de la Ley 25.064 (Presupuesto 1999). El artículo 61 de esta última norma incorporó la cláusula candado como artículo 84 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto (Ley 11.672), que compila reglas para la elaboración y ejecución presupuestarias.

⁴⁵ Ley 25.237 (Presupuesto 2000), artículo 20; Ley 25.401 (Presupuesto 2001), artículos 19 y 93.

del gasto público hasta alcanzar el equilibrio presupuestario y contribuyó, por consiguiente, a restringir la posibilidad del Poder Legislativo de ejercer un papel expansivo en el proceso presupuestario.

El efecto combinado de la delegación ampliada de poderes y del mandato de equilibrio presupuestario de la Ley 25.152 fue la circunscripción del rol del Congreso a la legitimación previa de las decisiones que el Poder Ejecutivo hubiere de tomar en el curso de la ejecución presupuestaria. El levantamiento de la sujeción de las facultades de modificación presupuestaria delegadas al Ejecutivo al artículo 37 de la Ley de Administración Financiera implicó otorgar al gobierno la posibilidad de reestructurar por completo el presupuesto sancionado por el Congreso. Lo aprobado en la ley de presupuesto quedó, pues, a partir de entonces –con la excepción del año fiscal 2002– sometido a la decisión contingente y discrecional del Poder Ejecutivo.

Ello, sin embargo, no resultó en la extinción del papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario sino en la extensión de los tiempos de la negociación presupuestaria más allá de la sanción del Presupuesto por el Congreso. Al someter los acuerdos alcanzados entre legisladores, gobernadores y Poder Ejecutivo durante la planificación presupuestaria a la decisión contingente y discrecional de éste último, la delegación de poderes abrió la posibilidad de revisar esos mismos acuerdos y convertirlos en objetos de nuevas negociaciones. Esto, que ya era eventualmente el caso en tanto el Ejecutivo podía disponer la subejecución de partidas presupuestarias haciendo uso de las autorizaciones acotadas incorporadas a la legislación en años previos, adquirió a partir de la delegación ampliada de poderes el carácter de regularidad. El Poder Ejecutivo comenzó a utilizar la amenaza de subejecución o desfinanciamiento de un programa u obra presupuestados como herramienta para obtener la cooperación de legisladores y/o gobernadores a sus políticas. El resultado de ello ha sido la continuidad de la incidencia del Poder Legislativo en el proceso presupuestario durante la etapa de ejecución del presupuesto –aunque no como una instancia de control sobre lo realizado por el Ejecutivo sino como un poder acorralado y subordinado por otro. Puesto que esta continua negociación presupuestaria tiene lugar en virtud de la delegación de poderes y no de trámites legislativos regulares previstos por la Constitución y las leyes, el Poder Legislativo ejerce su papel en un contexto de inevitable opacidad –sólo quebrado eventualmente cuando el alcance de las reestructuraciones presupuestarias es tal que la oposición puede infligir al gobierno costos de imagen por su realización.

Este papel legitimador y opaco del Poder Legislativo en el proceso presupuestario parece haberse cristalizado con el proceso abierto tras el colapso del régimen de convertibilidad. Aunque el presupuesto de 2002 recolocó la delegación de poderes bajo los límites del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, los presupuestos de 2003, 2004 y 2005 han restaurado y profundizado la delegación ampliada –sin sujeción a dicha norma– con el argumento de que resulta necesaria para hacer frente a la emergencia económica y financiera que el Estado atraviesa desde la cesación de pagos declarada en diciembre de 2001. La profundización de la delegación ampliada de poderes ha consistido a) en el presupuesto de 2003, en la eliminación de la prohibición de desviar fondos previstos para las jurisdicciones 90-Servicio de la Deuda Pública y 91-Obligaciones a cargo del Tesoro hacia otras jurisdicciones⁴⁶ y b) en el presupuesto de 2005, con media sanción de la Cámara de Diputados el 4 de noviembre de 2004, en la eliminación de las restricciones del artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917) sancionada en agosto de 2004, que replican las impuestas en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera. Contra la objeción y el voto de la oposición, el Partido Justicialista ha impuesto sistemáticamente estas reglas e institucionalizado, de ese modo, el papel legitimador del Congreso en el proceso presupuestario.

⁴⁶ Esta prohibición había sido incorporada a la Ley Complementaria Permanente de presupuesto en el presupuesto de 1999. Véase nota 42.

b. La fragmentación de los partidos políticos

El tránsito del rol expansivo al rol legitimador del Poder Legislativo en el proceso presupuestario fue concomitante con y estimulado por la fragmentación de los partidos políticos. Por su fragmentación interna, que debilitó la capacidad de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados para articular y agregar las demandas de los distintos sectores de los bloques parlamentarios. Y por la fragmentación del sistema de partidos como tal, que debilitó la capacidad articuladora de las mismas conducciones de los bloques parlamentarios. El debilitamiento de la capacidad articuladora de los liderazgos en el Congreso multiplicó el número de actores de las negociaciones presupuestarias. La delegación ampliada de poderes, que centralizó la negociación en el Poder Ejecutivo, operó pues como un mecanismo para resolver los problemas de coordinación emergentes de la fragmentación partidaria.

La fragmentación interna comenzó por el Partido Justicialista. Tras la reelección del Presidente Carlos Menem en 1995, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, anunció su intención de competir por la candidatura presidencial justicialista para 1999. El Presidente Menem, preocupado porque la decisión de Duhalde no implicara una merma de su propio poder, mostró voluntad de buscar una segunda reelección inmediata a través de una interpretación de la cláusula transitoria de la reforma constitucional de 1994 que había contabilizado su período presidencial de 1989-1995 como primer mandato –y por ende prohibido una segunda reelección inmediata. La competencia abierta entre los líderes justicialistas dividió al partido: los alineamientos relativamente estables de la primera presidencia de Menem (1989-1995) llegaron a su fin, y gobernadores y jefes partidarios provinciales iniciaron fluidos movimientos de ida y vuelta de las filas de un dirigente a las del otro Corrales, 2000; Novaro, 2001). Esta división se profundizó con la caída del gobierno de Fernando de la Rúa en diciembre de 2001, cuando a los liderazgos de Menem y Duhalde (para entonces Senador) surgieron como competencia las potenciales candidaturas presidenciales de los gobernadores de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Luis y Santa Cruz. Una vez designado en la Presidencia por la Asamblea Legislativa, Duhalde se dedicó a reunificar el PJ polarizando la lucha interna contra Menem a través del apoyo gubernamental a candidatos aptos para enfrentársele con éxito. Luego de sucesivos y fallidos intentos con los gobernadores de Córdoba y Santa Fe, Duhalde volcó su favor por la candidatura del gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner –quien resultó electo Presidente, aunque por abandono de Menem antes de la segunda vuelta, en abril de 2003 (Novaro, 2004).

Esta fragmentación interna del PJ encontró expresión en el trámite legislativo y el contenido de las leyes de presupuesto. El punto focal de esa expresión fueron los cupos de crédito fiscal para promoción industrial y no industrial. Con el objetivo de construir una coalición de apoyo a la segunda reelección de Menem, o al menos de impedir la formación de una coalición amplia en apoyo de Duhalde, el Poder Ejecutivo incorporó en los presupuestos de 1996, 1997, 1998 y 1999 nuevas provincias –e inclusive departamentos específicos de algunas provincias– a la lista de beneficiadas por los cupos de promoción.⁴⁷ No obstante ello, presionado por la inestabilidad financiera y, por ende, por la necesidad de ofrecer señales de austeridad fiscal a los organismos multilaterales de crédito y los actores financieros dispuestos a invertir en deuda pública argentina, el Poder Ejecutivo vetó regularmente la misma ampliación de la lista de provincias beneficiarias de mecanismos promocionales que antes había propuesto. Esta dinámica de inclusión y veto de la cláusula incluida por el propio Poder Ejecutivo habría replicado el dispositivo de la planilla de la felicidad –que permitía a los legisladores mostrar como una promesa realizada la incorporación al presupuesto de obras carentes de financiamiento– de no haber sido porque el Poder Legislativo optó, en los Presupuestos de 1998 y 1999, por insistir en la

⁴⁷ Ley 24.624 (Presupuesto 1996), artículo 51; Ley 24.674 (Presupuesto 1997), artículo 36; Ley 24.938 (Presupuesto 1998), artículo 51; Ley 25.064 (Presupuesto 1999), artículo 36.

sanción de las ampliaciones de la lista de provincias beneficiadas propuesta y luego vetada por el Poder Ejecutivo. Las razones de ello fueron, por un lado la necesidad de sostener la cooperación entre los propios legisladores, y por otro la voluntad por parte de las provincias no alineadas en la competencia interna del PJ de extraer la mayor cantidad de beneficios posible.⁴⁸

La fragmentación interna de la UCR recién se manifestó en el Congreso durante 2000, ya iniciado el gobierno de la Alianza que aquel partido compartía con el Frente para un País Solidario (FrePaSo). Puesto que para entonces el Presupuesto ya contenía la delegación ampliada de poderes, las disidencias internas no alcanzaron a impactar en el proceso presupuestario de manera relevante.

El colapso del régimen de convertibilidad y la caída del gobierno de la Alianza en 2001 profundizaron la fragmentación interna de los partidos en la dirección de una fragmentación del sistema de partidos mismo (Mocca, 2002; Torre, 2003). Esta fragmentación afectó de manera diferencial a los distintos partidos: aunque todos vieron afectada su unidad y disminuido su caudal electoral en los comicios de 2001 y 2003, la pérdida de votos y la magnitud de las escisiones del PJ fue sensiblemente menor a las de la UCR y el FrePaSo. Del Partido Justicialista sólo se separó formalmente un pequeño conjunto de dirigentes alineado con el ex gobernador de San Luis, ex presidente provisional y ex candidato presidencial Adolfo Rodríguez Saá. De la UCR, en cambio, se produjeron cismas de importancia tanto hacia la derecha –la creación de Recrear, liderado por el ex ministro de Economía del gobierno de la Alianza Ricardo López Murphy– como hacia la izquierda –la formación de Alternativa por una República de Iguales, orientada por Elisa Carrió, ex diputada por la UCR– que cosecharon desde 2001 en adelante más votos que la UCR, tanto en conjunto como por separado.

Los efectos de esta fragmentación del sistema de partidos en el Congreso fueron el incremento del número de bloques parlamentarios y el consiguiente aumento de la complejidad del trámite legislativo por proliferación de instancias de negociación. Esto, sin embargo, no ha sido el caso con el trámite del presupuesto: dado que el Partido Justicialista continúa controlando la mayoría de ambas cámaras y, por consiguiente, la mayoría en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras, no ha existido el riesgo de que el PJ necesitara la colaboración de la oposición para sancionar el presupuesto.

La razón de la inexistencia de este riesgo se encuentra en el dispositivo utilizado para coordinar voluntades dentro del propio bloque justicialista. En los Presupuestos de 2003, 2004 y 2005, la planilla de la felicidad ha sido el mecanismo con que las conducciones de los bloques justicialistas del Senado y la Cámara de Diputados han coordinado las demandas y organizado el voto de sus legisladores⁴⁹. No obstante el hecho de que la delegación ampliada de poderes –sin sujeción al artículo 37 de la Ley de Administración Financiera– ha debilitado considerablemente las promesas contenidas en el articulado de la ley de Presupuesto, la planilla de la felicidad continúa siendo un dispositivo apto para producir la convergencia entre legisladores ávidos de presentar buenas noticias –siquiera potenciales– a sus electores y un Poder Ejecutivo necesitado de conservar en sus manos el manejo financiero del Estado. Si, aún en el reino de la decisión contingente y discrecional del Poder Ejecutivo, la planilla de la felicidad continúa funcionando como una

⁴⁸ Paradójicamente, empero, la misma fragmentación del PJ permitió, durante el debate del presupuesto de 2000 en diciembre de 1999, luego de su derrota en las elecciones presidenciales a manos de la Alianza, eliminar la provisión de reformulación de proyectos de promoción incluida por los legisladores justicialistas antes de los comicios. Carente, en ese momento, de líderes claros, y frente a un bloque de diputados de la Alianza todavía disciplinado, el contingente justicialista se dividió entre provincias promocionadas y no promocionadas y, con la contribución mayoritaria de las segundas, impuso este resultado.

⁴⁹ A su funcionamiento habitual ya descrito en la sección 3.a., los dos últimos Presupuestos han incorporado una variante: la desagregación de algunas de las obras incluidas en la planilla de la felicidad en artículos incorporados al propio texto de la Ley de Presupuesto. Estos artículos han sido usualmente vetados por el Poder Ejecutivo, y el Congreso sólo ha insistido en algunos de los artículos vetados –siguiendo dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación que interpretan la potestad de insistencia del Congreso como restringida a un solo acto por ley vetada. De este modo, se presume que el Congreso consiente el veto a aquellos artículos o partes de artículos no insistidos. Los autores agradecen a Raúl Baglini la indicación de esta variante.

herramienta para la cooperación entre Ejecutivo y Legislativo es porque, aun cuando –como se ha sostenido (Bonvecchi, 2004)– los vínculos entre los legisladores y el Presidente sean esporádicos y tensos, la conexión electoral (Mayhew, 1974) no deja de operar, y los gobernadores provinciales pueden, en sus relaciones directas con el Poder Ejecutivo Nacional, intercambiar la realización de las promesas incluidas en la planilla de la felicidad por los votos o la pasividad de los legisladores en el Congreso de la Nación.

5. El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario argentino: un balance

La evolución combinada del contexto macroeconómico, la situación financiera del Estado y la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos reconstruida arriba ha compuesto un presente en el cual el Poder Legislativo argentino aparece como un perdedor neto, con facultades legales y capacidad política persistentemente disminuidas para desempeñar un papel activo en el proceso presupuestario. En una economía signada por la inestabilidad, en un régimen político animado por partidos profundamente fragmentados, el Presupuesto parece haber perdido relevancia tanto como instrumento de estrategia macroeconómica como en su condición de herramienta distributiva de gastos y recursos, y el Congreso parece haber resignado sus atribuciones para intervenir con eficacia en los procesos de planificación, sanción y ejecución presupuestaria. La reconstrucción delineada en este trabajo muestra qué factores han incidido en la emergencia de este resultado.

Este examen de la experiencia presupuestaria argentina sugiere que los contextos macroeconómicos y la situación financiera del estado inciden decisivamente en la determinación de la etapa del proceso presupuestario en que el Poder Legislativo ejercerá su papel. En el período de alta inflación e inestabilidad financiera, el Congreso desempeñó su rol convalidatorio en la etapa del trámite legislativo del Presupuesto: sancionando, precisamente, el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo bien avanzado el año fiscal que debía regular. En el período de baja inflación y estabilidad financiera, el Poder Legislativo

desempeñó su papel expansivo en las etapas de formulación y de trámite legislativo del presupuesto: en la primera, planificando junto al Poder Ejecutivo el margen de maniobra para la expansión del gasto que tendría el Congreso; en la segunda, llevando a cabo la expansión de gastos dentro de los límites convenidos con el ministerio de economía. En el período de inestabilidad financiera, el Poder Legislativo ha desempeñado su rol legitimador en la etapa del trámite legislativo: sancionando el presupuesto con la delegación ampliada de poderes que permite al Ejecutivo su completa reformulación en el curso del año fiscal que debería regular. La inestabilidad macroeconómica y financiera, pues, tiende a restringir el papel del Poder Legislativo al consentimiento hacia las decisiones presupuestarias del Ejecutivo.

Asimismo, la reconstrucción de la experiencia argentina expuesta en este documento permite sostener que el estado de situación del sistema de partidos contribuye a que el Poder Legislativo ejerza sus sucesivos papeles en el proceso presupuestario, pero no determina la naturaleza de los mismos. De acuerdo con los datos presentados por Mustapic (2002), el partido de gobierno habría sido menos disciplinado en el Congreso durante la presidencia de Menem que durante la de Alfonsín –no obstante lo cual en la primera habría desempeñado un papel expansivo y en la segunda un papel convalidatorio en el proceso presupuestario. La información sobre el trámite legislativo de los presupuestos contenida en el cuadro A2 del apéndice, muestra que durante el gobierno de Alfonsín el Poder Ejecutivo encontró significativamente menos obstáculos en el Congreso –medidos en términos de vetos e insistencias– para obtener la aprobación del Presupuesto que los hallados por cualquier administración posterior, lo cual parece consistente con el carácter convalidatorio de su rol en el proceso presupuestario bajo aquella presidencia. El mismo cuadro del apéndice, leído en combinación con los datos de los cuadros 6 y 7, da cuenta de que el papel legitimador del Poder Legislativo en el proceso presupuestario ha sido ejercido, aunque en un contexto de creciente y permanente fragmentación de los partidos y del propio sistema de partidos, en un Congreso dominado –con la excepción entre 1997 y 2001– en rigor parcial por su control del Senado por el Partido Justicialista.

Este balance contradice lo sostenido por Jones (2001) en el único análisis de ciencia política hasta ahora publicado acerca del proceso presupuestario argentino. En efecto: los datos sobre cohesión partidaria presentados por Mustapic (2000) y su consistencia con las vicisitudes del trámite legislativo de los presupuestos reflejadas en el Apéndice I tornan irrelevante la correlación propuesta por Jones entre la mayoría del partido de gobierno en el Congreso y la capacidad del Ejecutivo de obtener la aprobación del presupuesto antes del comienzo del año fiscal. Contrariamente a lo argumentado por Jones, la aprobación del presupuesto antes del inicio del año fiscal depende crucialmente de variables externas a la dinámica política del Poder Legislativo: fundamentalmente, de los incentivos emergentes del contexto macroeconómico y de la situación financiera del Estado.

Asimismo, los datos del cuadro 5 sobre la evolución de los cupos de crédito fiscal durante la presidencia de Menem y las regularidades reconstruidas para los períodos de 1991-1995 y 1996-2004 desvirtúan la conjetura de Jones según la cual cuanto mayor sea la proporción de la contribución de una provincia al bloque del partido de gobierno, mayor será el nivel de transferencias que recibirá del gobierno federal en el presupuesto. Por un lado, porque la persistencia de mecanismos como los cupos de promoción y la planilla de la felicidad, que benefician alternativamente a provincias de distinto tamaño, muestra la existencia de patrones distributivos inconsistentes con la magnitud del aporte de cada provincia al bloque oficial. Y por otro, porque las estimaciones realizadas por el propio Jones en apoyo de su conjetura incurren en una modificación subrepticia de la base de cálculo: mientras su texto predica acerca de las transferencias a provincias dentro del Presupuesto, sus estimaciones se fundan en una variable que equivaldría al “monto total de transferencias del gobierno federal” (Jones, 2001 p. 176) recibido por las provincias durante el año fiscal –variable cuya composición, por lo demás, nunca queda definida, y cuyas fuentes de información resultan desconocidas.

Más en general, la experiencia aquí reconstruida permite sostener, al contrario de lo propuesto por Jones, que la mayoría del partido de gobierno en el Poder Legislativo no necesariamente garantiza a éste una mayor influencia –ni muchos menos mayor influencia expansiva– sobre el proceso presupuestario. Ejemplo de ello es el papel legitimador del Poder Legislativo en el período abierto en 1996 de institucionalización progresiva de la delegación ampliada de poderes, que coincide no sólo con la continuidad del control por el Partido Justicialista de la Cámara de Senadores sino también con su hegemonía –con la excepción del período 1997-2001– sobre la Cámara de Diputados.

6. Conclusiones

En suma, la revisión de la experiencia presupuestaria argentina entre 1984 y 2004 realizada en las secciones precedentes sugiere que el papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario depende de manera decisiva, independientemente de los factores estructurales que determinan sus capacidades de intervención en dicho proceso, del estado de situación del sistema de partidos y del contexto macroeconómico y la situación financiera del estado.

En el período 1984-1991, en un contexto de alta inflación e inestabilidad financiera, el Poder Legislativo desempeñó un papel convalidatorio de lo actuado por el Poder Ejecutivo en materia presupuestaria. El ejercicio de este papel fue posible por los efectos de la inestabilidad en la planificación y ejecución presupuestarias –que desalentaron la presentación en término del proyecto de ley de presupuesto por parte del gobierno– y por la dinámica política impresa al Congreso por partidos políticos cohesionados que competían en una arena electoral altamente polarizada.

En el período 1991-1995, en un contexto de baja inflación y estabilidad financiera, el Poder Legislativo desempeñó un papel expansivo del Presupuesto de gastos formulado por el Poder Ejecutivo. El ejercicio de este papel fue posible por los efectos de la estabilidad en la planificación y ejecución presupuestarias –que incrementaron los incentivos tanto del gobierno como de los legisladores para aprobar el presupuesto antes del comienzo del año fiscal– y por la hegemonía del Partido Justicialista en el Congreso –que permitió circunscribir la expansión del gasto a aspectos marginales del presupuesto.

En el período 1996-2004, en un contexto de creciente inestabilidad financiera, y recesión, que culminara en la cesación de pagos de diciembre de 2001 y la recesión con inflación de 2002, el Poder Legislativo abandonó progresivamente su rol expansivo y pasó a desempeñar un papel legitimador de las decisiones presupuestarias futuras del Poder Ejecutivo. Este cambio de roles fue consecuencia de la estrategia de manejo presupuestario desarrollada por ambos poderes para adaptarse a la inestabilidad financiera –la delegación de poderes del Legislativo al Ejecutivo, que terminó por otorgar a éste la capacidad de reformular por completo el presupuesto sancionado por el Congreso– y de la fragmentación creciente de los partidos y del propio sistema de partidos, que introdujo severos problemas de cooperación en el Poder Legislativo y reforzó con ello el valor de la delegación de poderes como instrumento de coordinación de voluntades.

Este examen de la experiencia presupuestaria argentina insinúa así, la necesidad de explorar sistemáticamente las relaciones entre contextos macroeconómicos y financieros, composición del Poder Legislativo, y dinámica y resultados de las negociaciones presupuestarias. El estudio de estas relaciones exige una profundización teórica y una formalización de variables que escapa al alcance y las pretensiones de este texto. Esta tarea, sin embargo, resulta necesaria no sólo para comprender la naturaleza del papel desempeñado por el Poder Legislativo en el proceso presupuestario argentino sino también para emprender estudios comparativos que permitan especificar qué roles ha cumplido en el Congreso en los procesos presupuestarios de otros países de América Latina y en qué se distinguen tales roles de los desempeñados por los poderes legislativos de los Estados Unidos y Europa.

Bibliografía

- Alesina, A. y Roubini, N. (1997), *Political Cycles in the Macroeconomy*, Cambridge, MIT Press.
- Alesina, A., Hausmann, R. y otros (1999), *Budget Institutions and Fiscal Performance*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bonvecchi, A. (2004), *El Gobierno de Kirchner: ¿Una Reversión del Menemismo?*, Buenos Aires, mimeo, Universidad Torcuato Di Tella.
- (2003), *Business as Usual. Political Methods and Economic Normalcy in Argentine Fiscal Policymaking during Structural-Reforms Processes*, Ph.D. Thesis, Colchester, University of Essex.
- Canitrot, A. (1991), “Programas de Ajuste y Estrategias Políticas: las Experiencias Recientes de la Argentina y Bolivia. Un Comentario”, en *Desarrollo Económico*, 121.
- Cetrángolo, O. (1993), *Una Aproximación al Presupuesto de la Administración Nacional para 1994*, Buenos Aires, Instituto para el Desarrollo Industrial-Unión Industrial Argentina, Nota n° 40.
- Corrales, J. (2000), *The Political Causes of Argentina's Recession*, Woodrow Wilson Center, Washington DC.
- Cox, W.G. y McCubbins, M.D. (2001), “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, en Haggard, S. y McCubbins, M.D. (eds.): *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Eaton, K. (2001), “The Logic of Congressional Delegation: Explaining Argentine Economic Reform”, in *Latin American Research Review*, 36, 2.
- Epstein, D., y O'Halloran, S. (1999), *Delegating Powers. A Transaction-Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Escolar, M., Calvo, E. y otros (2002), “Últimas Imágenes antes del Naufragio: las Elecciones del 2001 en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*.
- Fraga, R. (1989), *Argentina en las Urnas 1916-1989*, Buenos Aires, Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría.
- Frenkel, R. y Fanelli, J. M. (1990), *Políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina*, Buenos Aires, Tesis-CEDES.

- Hirschman, A. (1984), “La Matriz Social y Política de la Inflación: Elaboración sobre la Experiencia Latinoamericana”, en *De la Economía a la Política y Más Allá*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Jones, M.P. (2002), “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress”, en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (2001), “Political Institutions and Public Policy in Argentina. An Overview of the Formation and Execution of the National Budget”, en Haggard, S. y McCubbins, M.D. (eds.): *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Longley, L.D. y Oleszek, W.J. (1989), *Bicameral Politics – Conference Committees in Congress*, New Haven, Yale University Press.
- Machinea, J.L. (1990), *Stabilization under Alfonsín’s Government: A Frustrated Attempt*, Buenos Aires, CEDES.
- Mayhew, D. (1974), *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press.
- McCubbins, M.D. (1991), “Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficits under Divided Party Control”, en Cox, G.W. y Kernell, S. (eds.): *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview Press.
- Mocca, E. (2002), “Defensa de la Política (en Tiempos de Crisis)”, en Novaro, M. (ed.): *El Derrumbe Político en el Ocaso de la Convertibilidad*, Buenos Aires, Norma.
- Molinelli, N.G. y otros (1999), *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Buenos Aires, Temas.
- Morgenstern, S. (2002), “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mustapic, A.M. (2000), “Oficialistas y Diputados’: las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*.
- Novaro, M. (2004), *La Argentina y el Peronismo: Entre la Hegemonía y la Fragmentación*, Buenos Aires, mimeo, FLACSO.
- (2001), “Presidentes, Equilibrios Institucionales y Coaliciones de Gobierno en Argentina (1989-2000)”, en Lanzaro, J. (ed.): *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO
- Payne, M., Zovatto, D. y otros (2003), *La Política Importa – Democracia y Desarrollo en América Latina*, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Persson, T. y Tabellini, G. (2000), *Political Economics. Explaining Economic Policy*, Cambridge, MIT Press.
- (eds.) (1994), *Monetary and Fiscal Policy – Volume 2: Politics*, Cambridge, MIT Press.
- Poder Ejecutivo Nacional (1989), *Política para el Cambio Estructural en el Sector Público*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación.
- Samuels, D. (2002), “Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barrelling in Brazil”, en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Torre, J.C. (2003), *Ciudadanos versus Clase Política – Sobre la Crisis de la Representación Partidaria*, Buenos Aires, mimeo, Universidad/ Torcuato Di Tella.
- Weingast, Barry y otros (1981), “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, en *Journal of Political Economy*, 89, 4.
- Weldon, J. (2002), “The Legal and Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico”, en Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.): *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fuentes consultadas

- Leyes de Presupuesto de la Administración Pública Nacional (1984-2004).
- Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación y del Senado de la Nación (1984-2004).
- Ley 24.156 de Administración Financiera y Organismos de Control del Sector Público.
- Ley 24.629 de Segunda Reforma del Estado
- Base de Datos de Proyectos Parlamentarios de la Cámara de Diputados de la Nación.

- Base de Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Entrevistas a Raúl Baglini (ex Diputado y ex Senador Nacional, ex titular de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, 1999-2001; ex miembro de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado, 2001-2003), Oscar Lamberto (Diputado Nacional, 1985-2001, ex titular de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, 1989-1999; ex Senador Nacional, 2001-2003; ex miembro de la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado), Marta Uribe (Directora de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados) y Jorge Presman (Asesor de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados).

Apéndice

Cuadro A1

ATRIBUCIONES DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN MATERIA PRESUPUESTARIA EN AMÉRICA LATINA

	Iniciativa	Veto del PE	Atribuciones para modificar al presupuesto post sanción por PL			Insistencia del PL	Capacidad del PL para modificar el proyecto del PE		Alternativas institucionales previstas por la Constitución o legislación presupuestaria si PL no trata o no aprueba el proyecto de PE				
			PE con Congreso	PE sin Congreso	PL		Sin restricciones	Si no incrementa déficit o gasto	Presup. año anterior	Aprobación Presup. del PE	Presentar nuevo proyecto	No se puede hacer ningún gasto	
Argentina	PE	X	X			X	X ⁽³⁾	X ⁽⁴⁾	X				
Bolivia	PE	X	X		X	X	X			X			
Brasil	PE	X		X		X		X			X		
Chile	PE	X	X			X				X			
Colombia	PE	X	X			X			X				
Costa Rica	PE	X ⁽²⁾	X			X ⁽²⁾	X			X			
Ecuador	PE	_(1)				_(1)			X				
Guatemala	PE	X	X		X	X			X				
Honduras	PE	X ⁽²⁾	X			X ⁽²⁾	X				X		
México	PE	X		X		X							X
Panamá	PE	X	X			X		X	X				
Paraguay	PE	X		X		X			X				
Perú	PE	X		X		X	X ⁽⁵⁾	X ⁽⁶⁾		X			
Rep. Dominicana	PE	X	X			X		X	X				
El Salvador	PE	X	X			X		X			X		
Uruguay	PE	X	X			X		X	X				
Venezuela	PE	X	X			X		X ⁽⁷⁾	X				

Fuentes: Alesina, Hausmann y otros (1999); Payne, Zovatto y otros (2003).

Nota: PE: Poder Ejecutivo; PL: Poder Legislativo.

⁽¹⁾ No existe el instituto. ⁽²⁾ Existe pero se excluye al Presupuesto. ⁽³⁾ Hasta 1992. ⁽⁴⁾ Argentina: desde 1992. Argentina y México: puede incrementar gasto. ⁽⁵⁾ Hasta 1991. ⁽⁶⁾ 1991-1993. ⁽⁷⁾ No puede incrementar gasto.

Cuadro A2

TRATAMIENTO PARLAMENTARIO DE LOS PRESUPUESTOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL EN ARGENTINA

Año	Estado parlamentario	Ley	Sanción diputados	Sanción senado	Sanción definitiva	Promulgación boletín oficial	Insistencias
1984	28-29/06/1984	23110	27/09/1984	29/09/1984	29/09/1984	09/11/1984	
1985	25-26/07/1985	23270	04/09/1985	27/09/1985	27/09/1985	17/10/1985	
1986	06-07/03/1986	23410	03/07/1986	28/08/1986	30/09/1986	09/12/1986	
1987	19/03/1987	23526	05/05/1987	17/06/1987	14/07/1987	05/08/1987	
1988	20/07/1988	23659	22/12/1988	29/12/1988	29/12/1988	11/01/1989	
1989	23/11/1989	23763	07/12/1989	20/12/1989	20/12/1989	04/01/1990	
1991 ^{a/}	21-22/01/1991	23990	15/08/1991	22/08/1991	28/08/1991	23/09/1991	
1992	25/09/1991	24061	06/12/1991	19/12/1991	19/12/1991	30/12/1991	
1993	30/09/1992	24191	03/12/1992	17/12/1992	22/12/1992	30/12/1992	17/03/1993 02/06/1993 09/06/1993
1994	13/10/1993	24307	02/12/1993	23/12/1993	23/12/1993	30/12/1993 01/09/1994 ^{b/}	07/07/1994
1995	21/09/1994	24447	01/12/1994	23/12/1994	23/12/1994	30/12/1994 ^{c/}	
1996	Sin datos	24624	08/12/1995	28/12/1995	28/12/1995	29/12/1995 ^{c/}	
1997	Sin datos	24764	21/11/1996	18/12/1996	18/12/1996	02/01/1997 ^{c/}	
1998	Sin datos	24938	28/11/1997	18/12/1997	18/12/1997	31/12/1997 04/05/1998 ^{b/} 29/05/1998 ^{b/}	01/04/1998 07/05/1998
1999	Sin datos	25064	02/12/1998	07/12/1998	07/12/1998	30/12/1998 28/05/1999 ^{b/}	05/05/1999
2000	14/09/1999	25237	16/12/1999	28/12/1999	28/12/1999	10/01/2000 ^{c/}	
2001	15/09/2000	25401	30/11/2000	07/12/2000	12/12/2000	04/01/2001 ^{c/}	
2002	06/02/2002	25565	28/02/2002	05/03/2002	05/03/2002	21/03/2002 ^{c/}	
2003	13/09/2002	25725	18/12/2002	26/12/2002	26/12/2002	10/01/2003	12/03/2003
2004	16/09/2003	25827	13/11/2003	26/11/2003	26/11/2003	22/12/2003 ^{c/}	

Fuente: elaboración propia de los autores.

Notas: a/ El presupuesto de 1990 fue sancionado en un artículo del presupuesto de 1991 como una aprobación de lo actuado en el año fiscal correspondiente por el Poder Ejecutivo; b/ Fechas de promulgación correspondientes a insistencias del Congreso; c/ Promulgación parcial no insistida por el Congreso.



Serie



macroeconomía del desarrollo

Números publicados

1. The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: an empirical estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), Sales N° E.00.II.G.123 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
2. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Atenburg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), N° de venta S.01.II.G.55 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?, José Miguel Benavente, (LC/L.11523-P), N° de venta S.01.II.G.66 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
4. Globalization and Liberalization: The Impact on Developing Countries, Barbara Stallings, (LC/L.1571-P), Sales N° E.01.II.G.114 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
5. Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy, Barbara Stallings and Jürgen Weller (LC/L.1572-P), Sales N° E.01.II.G.115 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, Jürgen Weller, (LC/L.1649-P), N° de venta S.01.II.G.187 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
7. Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil. Ronaldo Seroa da Motta, (LC/L.1650-P), N° de venta S.01.II.G.188 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
8. Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes, André A. Hofman, (LC/L.1665-P), Sales N° E.01.II.G.199 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
9. Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis, Barbara Stallings and Rogerio Studart, (LC/L.1670-P), Sales N° E.01.II.G.205 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La problemática de la coordinación de políticas económicas, Christian Ghymers, (LC/L.1674-P), N° de venta S.01.II.G.209 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization, Andrés Solimano, (LC/L.1686-P), Sales N° E.01.II.G.124 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. ¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?, José Miguel Benavente, (LC/L.1669-P), N° de venta S.02.II.G.10 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
13. Euro and the financial relations between Latin America and Europe: medium and long-term implications, Luis Miotti, Dominique Plihon y Carlos Quenan, (LC/L.1716-P), Sales N° E.02.II.G.27 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
14. Regional integration and the issue of choosing an appropriate exchange-rate regime in Latin America, Hubert Escaith, Christian Ghymers and Rogerio Studart (LC/L.1732-P), Sales N° E.02.II.G.86 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
15. Globalizing talent and human capital: implications for developing countries, Andrés Solimano (LC/L.1773-P), Sales N° E.02.II.G.87 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
16. Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, Carlos Alberto Ramos (LC/L.1814-P), N° de venta S.02.II.G.128 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
17. Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile, Guillermo García-Huidobro (LC/L.1833-P), N° de venta S.02.II.G.139 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
18. Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación, Norma Samaniego (LC/L.1834-P), N° de venta S.02.II.G.140 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, Norma Samaniego (LC/L.1836-P), N° de venta S.02.II.G.142 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
20. Emergencia del euro y sus implicaciones para América Latina y el Caribe, Hubert Escaith y Carlos Quenan (coordinadores) (LC/L.1842-P), N° de venta S.03.II.G.7 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
21. Estudio de las experiencias europeas de instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo, Francisco Mato, (LC/L.1846-P), N° de venta S.03.II.G.13 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

22. Development cycles, political regimes and international migration: Argentina in the twentieth century, Andrés Solimano, (LC/L.1847-P), Sales N° E.03.II.G.14 (US\$10.00), 2003. [www](#)
23. Governance crisis and the Andean region: a political economy analysis, Andrés Solimano (LC/L.1860-P), Sales N° E.03.II.G.33 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
24. Regional integration in latin America and dynamic gains from macroeconomic cooperation, Hubert Escaith and Igor Paunovic, (LC/L.1933-P), Sales N° E.03.II.G.92 (US\$10.00), 2003. [www](#)
25. Balance estructural del Gobierno central de Chile: análisis y propuestas, Heriberto Tapia (LC/L.1938-P), N° de venta S.03.II.G.97 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Remittances by emigrants: issues and evidence, Andrés Solimano, (LC/L.1990-P), Sales N° E.03.II.G.152 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. Prevention and insurance of conflict and terrorism: issues and evidence for Latin America (LC/L.2005-P), Sales N° E.03.II.G.166 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
28. La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, Jürgen Weller (LC/L.2029-P), N° de venta S.03.II.G.192 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
29. Towards development in landlocked economies, Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.2075-P), Sales N° E.04.II.G.18 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
30. Political violence and economic development in Latin America: issues and evidence, Andrés Solimano (LC/L.2194-P), Sales N° E.04.II.G.121 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
31. La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas, Luis Lucioni (LC/L.2213-P), Sales N° S.04.II.G.135 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
32. El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi (LC/L.2225-P), N° de venta S.04.II.G.144 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: