



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

PROYECTO DE LEY

El Senado y La Cámara de Diputados de la Nación sancionan con fuerza de Ley...

LEY DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL INTERNO DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL NO FINANCIERO

Título I – Disposiciones Generales

ARTICULO 1.- La presente ley establece y regula la administración financiera y el sistema de control interno del sector público nacional no financiero.

ARTICULO 2.- La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado.

ARTICULO 3.- Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión.

El sistema de control externo, cuyo órgano rector es la Auditoría General de la Nación, y el régimen de responsabilidad de los funcionarios, serán regulados por una ley específica.

ARTICULO 4.- Son objetivos de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes:

- a) Promover la orientación a resultados en la administración de los recursos públicos, garantizando la trazabilidad de sus acciones con los objetivos emanados de la planificación del desarrollo sostenible y de las políticas públicas contribuyentes, y una evaluación acorde del desempeño institucional;
- b) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- c) Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional;
- d) Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
- e) Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de:

i. Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad.

Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con un personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que se les asignen en el marco de esta ley;

ii. Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas;

iii. Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior;



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

ARTICULO 5.- La administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas constitutivos, que deberán estar interrelacionados entre sí:

- Sistema presupuestario;
- Sistema de crédito público;
- Sistema de tesorería;
- Sistema de contabilidad.

Cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos.

ARTICULO 6.- El Poder Ejecutivo Nacional establecerá el órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera, el cual dirigirá y supervisará su implantación y mantenimiento.

ARTICULO 7.- Los sistemas constitutivos de la administración financiera enumerados en el artículo 5 deberán articularse de forma integral y sustantiva, incluso en el plano informático, con los sistemas complementarios de recursos humanos, compras y contrataciones y administración de bienes del Estado.

ARTICULO 8.- Las disposiciones de esta Ley se aplicarán en todo el Sector Público Nacional no Financiero, sin excepción de naturaleza jurídica o fuente de financiamiento, el que a tal efecto está integrado por:

- a) Administración nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados.

La administración central está compuesta por:

- el Poder Legislativo;
- el Poder Judicial;
- el Poder Ejecutivo;
- y el Ministerio Público.

Los organismos descentralizados comprenden a su vez a:

- las instituciones de seguridad social;
 - las organizaciones no empresariales con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones;
- b) Empresas y sociedades del Estado, que abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.
 - c) Fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté, a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades.

ARTICULO 9.- En el contexto de esta ley y en virtud de su alcance previsto en el artículo 8, se entiende por jurisdicción a cada una de las siguientes unidades:

- a) Institucionales
 - Poder Legislativo
 - Poder Judicial



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

- Ministerio Público
- Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional
- b) Administrativo-Financieras
 - Servicio de la Deuda Pública
 - Obligaciones a cargo del Tesoro

A su vez, se entiende por entidad a toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio, a saber:

- Organismos descentralizados
- Empresas y sociedades del Estado
- Fondos fiduciarios

No podrán crearse jurisdicciones o entidades que no estén sometidas a las normas presupuestarias previstas por esta ley.

ARTICULO 9 (bis). - La documentación de carácter físico y financiero producida en el ámbito de la Administración Nacional relativa a su administración financiera y que se detalla a continuación, tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla:

- a) Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos, hasta el último nivel de desagregación en que se procesen;
- b) Órdenes de pago ingresadas a la Tesorería Nacional y al resto de las tesorerías de la Administración Nacional;
- c) Pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional;
- d) Estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas, y de los compromisos de ejercicios futuros contraídos;
- e) Listados de cuentas a cobrar;
- f) Inventario de inversiones financieras;
- g) Toda otra información relevante necesaria para que pueda ser controlado el cumplimiento de las normas del sistema de administración financiera.

ARTICULO 10.- El ejercicio financiero del sector público nacional no financiero, comenzará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año.

Título II - Del sistema presupuestario

Capítulo I - Disposiciones generales y organización del sistema

Sección I - Normas técnicas comunes

ARTICULO 11.- El presente título establece los principios, órganos, normas y procedimientos que regirán el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que conforman el Sector Público Nacional no Financiero.

ARTICULO 12.- Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, de carácter ordinario y extraordinario, afectados o no, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico, primario y financiero de las transacciones programadas para ese período, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

ARTICULO 13.- Los presupuestos de recursos contendrán los distintos rubros de ingresos, cualquiera que sea su fuente de origen, incluyendo los montos estimados para cada uno de ellos en el ejercicio. Se entienden por recursos a:

- a) Los ingresos generados por impuestos, tasas, contribuciones, cánones y regalías;
- b) Los rendimientos procedentes de la gestión del patrimonio, incluyendo los provenientes de la venta o arrendamiento de bienes, servicios y las participaciones o utilidades de eventuales inversiones;
- c) Las transferencias provenientes de otras entidades públicas;
- d) Los recursos provenientes de donaciones, incluyendo las donaciones en especie debidamente valoradas;
- e) Los recursos provenientes de los procesos de concesión y privatización;
- f) Los demás ingresos que se produzcan por cualquier otro concepto.

ARTICULO 14.- Los presupuestos de gastos utilizarán las técnicas más adecuadas para garantizar su articulación con las prioridades estratégicas emanadas de la planificación del desarrollo sostenible y de las políticas públicas contribuyentes, y la exposición detallada de la producción de bienes y servicios que se prevé alcanzar con relación a los recursos disponibles, exhibiendo así la incidencia económica y financiera de los gastos y su vinculación con las fuentes de financiamiento existentes.

A tales fines se promoverá la buena gobernanza presupuestaria y se aplicará una presupuestación por programas orientada a resultados, fomentándose asimismo la participación de la sociedad civil en los términos y con el alcance que establezca la reglamentación. Esta determinará también las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos y recursos que serán utilizados.

ARTICULO 14 (bis).- Las fuentes y aplicaciones financieras constituyen la cuenta de financiamiento del presupuesto y su balance compensará el resultado financiero de las cuentas corrientes y de capital.

Se entenderá por fuentes de financiamiento las disminuciones de activos financieros, los desembolsos en efectivo o en especie de préstamos que se reciban, los ingresos que generen la colocación de títulos o bonos de la deuda pública, el uso de saldos de caja y bancos de ejercicios anteriores luego de cubrir los gastos devengados y no pagados, así como cualquier otro incremento de pasivos financieros.

Se entenderá por aplicaciones financieras todo incremento de activos financieros, amortizaciones de la deuda pública interna o externa y cualquier otra disminución de pasivos financieros.

ARTICULO 15.- Cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades se incluyan créditos para contratar nuevas obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deberá incluir información sobre la evaluación que sustenta su factibilidad, pertinencia y prioridad para el desarrollo sostenible, los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física, debiendo dicha información corresponderse y articularse con los estándares y datos producidos por el sistema nacional de inversión pública.

La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicará la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes.

Las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros a que se refiere el presente artículo caducarán al cierre del ejercicio fiscal siguiente de aquel para el cual se hayan aprobado, en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada, mediante la documentación que corresponda, la contratación de las obras y/o la adquisición de los bienes y servicios autorizados.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

Sección II - Organización del sistema

ARTICULO 16.- La Oficina Nacional de Presupuesto es el órgano rector del sistema presupuestario del Sector Público Nacional no Financiero.

ARTICULO 17.- La Oficina Nacional de Presupuesto tendrá las siguientes competencias:

- a) Participar en la formulación de los aspectos presupuestarios de la política financiera que, para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;
- b) Asistir a la Jefatura de Gabinete de Ministros en la sustanciación técnico-presupuestaria de los compromisos de gestión para resultados que se implementen;
- c) Intervenir en la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo de alcance cuatrienal, congruente con las estimaciones y proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo;
- d) Formular y proponer al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera los lineamientos para la elaboración de los presupuestos del Sector Público Nacional no Financiero;
- e) Dictar las normas técnicas para la formulación, programación de la ejecución, modificaciones y evaluación de los presupuestos de la administración nacional;
- f) Dictar las normas técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado;
- g) Analizar los anteproyectos de presupuesto de los organismos que integran la administración nacional y proponer los ajustes que considere necesarios;
- h) Analizar los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del Estado y presentar los respectivos informes a consideración del Poder Ejecutivo Nacional;
- i) Preparar el proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional y fundamentar su contenido;
- j) Aprobar, juntamente con la Tesorería General, la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional preparada por las jurisdicciones y entidades que la componen;
- k) Asesorar, en materia presupuestaria, a todos los organismos del sector público nacional regidos por esta ley y difundir los criterios básicos para un sistema presupuestario compatible a nivel de provincias y municipalidades;
- l) Coordinar los procesos de ejecución presupuestaria de la administración nacional e intervenir en los ajustes y modificaciones a los presupuestos, de acuerdo con las atribuciones que le fije la reglamentación;
- m) Evaluar la ejecución de los presupuestos, aplicando las normas y criterios establecidos por esta ley, su reglamentación y las normas técnicas respectivas;
- n) Coordinar el sistema integral de monitoreo y evaluación presupuestaria, aplicando las normas y criterios establecidos por esta ley, su reglamentación y las normas técnicas respectivas;
- o) Las demás que le confiera la presente ley y su reglamento.

ARTICULO 18.- Integrarán el sistema presupuestario y serán responsables de cumplir con esta ley, su reglamentación y las normas técnicas que emita la Oficina Nacional de Presupuesto, todas las unidades que cumplan funciones presupuestarias en cada una de las jurisdicciones y entidades del sector público nacional. Estas unidades serán responsables de cuidar el cumplimiento de las políticas y lineamientos que, en materia presupuestaria, establezcan las autoridades competentes.

Capítulo II - Del presupuesto de la administración nacional

Sección I - De la estructura de la ley de presupuesto de la administración nacional



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

ARTICULO 19.- La ley de presupuesto de la administración nacional constará de tres títulos cuyo contenido será el siguiente:

- Título I - Disposiciones generales;
- Título II - Presupuesto de recursos y gastos de la administración central;
- Título III - Presupuestos de recursos y gastos de los organismos descentralizados.

ARTICULO 20.- Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero.

Contendrán normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte.

Toda disposición que implique la modificación de una ley deberá indicarse con precisión e incluirse expresamente dicho cambio en el plexo legal correspondiente.

El Título I incluirá, asimismo, los cuadros agregados que permitan una visión global del presupuesto y sus principales resultados.

ARTICULO 21.- Para la administración central se consideran como recursos del ejercicio todos aquellos que se prevén recaudar durante el periodo en cualquier organismo, oficina o agencia autorizadas a percibirlos en nombre de la administración central, el financiamiento proveniente de donaciones, representen o no entradas de dinero efectivo al Tesoro y los excedentes de ejercicios anteriores que se estime existentes a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta. No se incluirán en el presupuesto de recursos, los montos que correspondan a la coparticipación de impuestos nacionales.

La ley de presupuesto de la administración nacional contendrá todos los gastos corrientes y de capital a ser financiados mediante impuestos, tasas y otras contribuciones obligatorias establecidas por legislación específica, endeudamiento público y tarifas por prestación de servicios fijadas por autoridades gubernamentales. Asimismo, incluirán los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de fondos fiduciarios.

No podrán incluirse como aplicación financiera (amortización de deudas) gastos corrientes y de capital que no se hayan devengado presupuestariamente en ejercicios anteriores.

El cálculo de recursos de un ejercicio deberá basarse en la metodología que se considere técnicamente más conveniente y tendrá que considerar las modificaciones de política tributaria impulsadas o previstas ejecutar en el ejercicio fiscal y detallar las variables y factores que se tienen en cuenta para su previsión.

Se considerarán como gastos del ejercicio todos aquellos que se devenguen en el período, se traduzcan o no en salidas de dinero efectivo del Tesoro.

ARTICULO 22.- Para los organismos descentralizados, la reglamentación establecerá los criterios para determinar los recursos que deberán incluirse como tales en cada uno de esos organismos. Los gastos se programarán siguiendo el criterio del devengado.

ARTICULO 23.- No se podrá destinar el producto de ningún rubro de ingresos con el fin de atender específicamente el pago de determinados gastos, con excepción de:

- a) Los provenientes de operaciones de crédito público;
- b) Los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor del Estado nacional, con destino específico;
- c) Los que por leyes especiales tengan afectación específica.

Sección II - De la formulación del presupuesto

ARTICULO 24.- El Poder Ejecutivo Nacional fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional a partir de las prioridades estratégicas generales



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

y sectoriales definidas en el marco de la planificación del desarrollo sostenible y de las políticas públicas contribuyentes, promoviendo su articulación con el sistema de presupuesto.

A tal fin, las jurisdicciones y entidades deberán practicar una evaluación de convergencia y cumplimiento de sus planes operativos institucionales y, sobre estas bases con más los referidos lineamientos generales, preparar una propuesta de prioridades presupuestarias en general y de programas de inversión pública en particular.

Esta preparación también implica en cada jurisdicción y entidad el diseño de un presupuesto preliminar como etapa previa a la formulación de los respectivos anteproyectos de presupuesto.

Se considerarán como elementos básicos para iniciar la formulación de los presupuestos el Plan Estratégico de Gobierno y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, formulados ambos para el ejercicio que será objeto de programación con una proyección cuatrienal, así como el presupuesto de divisas, la Cuenta de Inversión del último ejercicio ejecutado y el presupuesto consolidado del sector público del ejercicio vigente.

El Plan Estratégico de Gobierno y el Marco Fiscal de Mediano Plazo serán actualizados anualmente y remitidos al Congreso Nacional a título informativo, como soporte para el análisis del proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional.

ARTICULO 25.- Sobre la base de los anteproyectos preparados por las jurisdicciones y organismos descentralizados, y con los ajustes que resulte necesario introducir, la Oficina Nacional de Presupuesto confeccionará el proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional.

El proyecto de ley deberá contener, como mínimo, las siguientes informaciones:

- a) Presupuesto de recursos de la administración central y de cada uno de los organismos descentralizados, clasificados por rubros;
- b) Presupuesto de gastos de cada jurisdicción y entidad en el que se identifique la producción institucional prevista, su contribución a la generación de los resultados colectivos esperados y los créditos presupuestarios propuestos;
- c) Fuentes de financiamiento y aplicaciones financieras.
- d) Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión que se prevén ejecutar;
- e) Resultados de las cuentas corriente y de capital para la administración central, para cada organismo descentralizado y para el total de la administración nacional.

El proyecto deberá exponer como anexo, en cumplimiento de las pautas establecidas en los incisos 8 y 19 del artículo 75 de la Constitución Nacional, la clasificación geográfica de las partidas presupuestarias asignadas a las actividades y proyectos que conforman los programas. Además, las erogaciones deberán ser presentadas por inciso y partida principal.

El reglamento establecerá en forma detallada otras informaciones a ser presentadas al Congreso Nacional tanto para la administración central como para los organismos descentralizados.

ARTICULO 26.- El Poder Ejecutivo Nacional deberá presentar antes del 30 de junio de cada año, un informe de avance en la elaboración del proyecto de presupuesto de la administración nacional para el año siguiente, con el alcance y contenido que determine la reglamentación, a los fines de contribuir con su análisis técnico legislativo.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo Nacional remitirá antes del 15 de septiembre el proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional a la Cámara de Diputados de la Nación, acompañado de un mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada para las estimaciones de recursos y para la determinación de las autorizaciones para gastar, de los documentos que señala el artículo 24, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportunos.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

Como excepción, en su primer año de mandato el Poder Ejecutivo Nacional podrá presentar una propuesta de actualización integral de la ley de presupuesto de la administración nacional vigente para el ejercicio, que deberá ser presentada a la Cámara de Diputados de la Nación antes del 1 de marzo, correspondiendo un tratamiento legislativo especial de pronto despacho a ser estipulado en su proceso y contenido por los reglamentos internos de ambas cámaras.

ARTICULO 26 (bis).- El Poder Ejecutivo Nacional incorporará en el mensaje de remisión del proyecto de presupuesto de la Administración Nacional un Marco de Gasto de Mediano Plazo de por lo menos cuatro (4) años congruente con las estimaciones y proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá, como mínimo, lo siguiente:

- a) Proyecciones de recursos por rubros;
- b) Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica;
- c) Programa de inversiones del período;
- d) Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales;
- e) Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento;
- f) Compromisos de gestión para resultados celebrados y sus respectivos montos;
- g) Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

El Poder Ejecutivo Nacional incorporará en la formulación del Marco de Gasto de Mediano Plazo las estimaciones de los recursos de origen nacional distribuidos por régimen y el perfil de vencimientos de la deuda pública nacional instrumentada para el trienio correspondiente.

ARTICULO 27.- Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto de la administración nacional, regirá el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que debe introducir el Poder Ejecutivo Nacional en los presupuestos de la administración nacional:

1.- En los presupuestos de recursos:

- a) Eliminar los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente;
- b) Excluirá los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que se está ejecutando hubiera previsto su utilización;
- c) Estimaré cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio;

2. En los presupuestos de gastos:

- a) Eliminaré los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos;
- b) Incluiré los créditos presupuestarios indispensables para el pago de los intereses de la deuda pública comprometida para el ejercicio y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales;
- c) Incluiré los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios;
- d) Adaptaré los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores

3. Con relación a las fuentes de financiamiento

- a) Suprimiré las fuentes de financiamiento provenientes de operaciones de crédito público autorizadas en el ejercicio anterior, en la cuantía en que fueron utilizadas



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

b) Incluirá el financiamiento proveniente de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio.

4. Con relación a las aplicaciones financieras:

a) Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para la amortización de la deuda pública interna o externa comprometida para el ejercicio a cuyos efectos y en el marco de la Estrategia de Financiamiento de Mediano Plazo vigente, indicará las fuentes y/o operaciones de reestructuración de la deuda a realizar para su financiamiento

a) Estimaré para el nuevo ejercicio los ajustes a cualquier otra disminución de pasivos financieros que se requiera.

ARTICULO 28.- Todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento.

Sección III - De la ejecución del presupuesto

ARTICULO 29.- Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, según las pautas establecidas en el artículo 25 de esta ley, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para generar el nivel de producción pública previsto, estando sujeta su ejecución a la efectiva percepción de los ingresos previstos en dichas normas.

ARTICULO 29 (bis).- El Poder Ejecutivo Nacional no podrá aumentar el gasto de las jurisdicciones y entidades que obtengan recursos adicionales originados en el uso del crédito, cuando dentro de los créditos aprobados por la ley de presupuesto de la administración nacional existan partidas financiadas con recursos del Tesoro nacional, destinadas a atender las mismas finalidades y objetivos para los cuales se haya concertado el endeudamiento público.

En la oportunidad de incorporarse dicho financiamiento al presupuesto de la administración nacional, el Poder Ejecutivo Nacional procederá a disminuir los aportes del Tesoro nacional a dichas jurisdicciones y entidades por idéntico monto.

ARTICULO 30.- Una vez promulgada la ley de presupuesto de la administración nacional, el Poder Ejecutivo Nacional decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos y aprobará las normas para su ejecución.

La distribución administrativa del presupuesto de gastos consistirá en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la ley de presupuesto de la administración nacional. El dictado de este instrumento normativo implicará el ejercicio de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo Nacional para decretar el uso de las autorizaciones para gastar y el empleo de los recursos necesarios para su financiamiento.

ARTICULO 31.- Se considera gastado un crédito y por lo tanto ejecutado el presupuesto de dicho concepto, cuando queda afectado definitivamente al devengarse un gasto. La reglamentación establecerá los criterios y procedimientos para la aplicación de este artículo y corresponderá al órgano rector del sistema la regulación de los demás aspectos conceptuales y operativos que garanticen su plena vigencia.

ARTICULO 32.- Las jurisdicciones y entidades comprendidas en esta ley están obligados a llevar los registros de ejecución presupuestaria en las condiciones que les fije la reglamentación. Como mínimo deberán registrarse la liquidación o el momento en que se devenguen los recursos y su recaudación efectiva y, en materia de presupuesto de gastos, además del momento del devengado, según lo establece el artículo precedente, las etapas de compromiso y del pago.

El registro del compromiso se utilizará como mecanismo para afectar preventivamente la disponibilidad de los créditos presupuestarios y, el del pago, para reflejar la cancelación de las obligaciones asumidas.

ARTICULO 33.- No se podrán adquirir compromisos para los cuales no quedan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de los créditos para una finalidad distinta a la prevista.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

ARTICULO 34.- A los fines de garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y de compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles, todas las Jurisdicciones y Entidades deberán programar para cada ejercicio la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones complementarias y procedimientos que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestarios y de tesorería, excepción hecha de las Jurisdicciones del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Ministerio Público que se registrarán por las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la Ley Nº 16.432, en su artículo 5º, primer párrafo de la Ley Nº 23.853 y en el artículo 22 de la Ley Nº 24.946, respectivamente.

Dicha programación será ajustada y las respectivas cuentas aprobadas por los órganos rectores en la forma y para los períodos que se establezcan.

El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrá ser superior al monto de los recursos que se prevé recaudar durante éste.

ARTICULO 35.- Los órganos de los tres poderes del Estado determinarán, para cada uno de ellos, los límites cuantitativos y cualitativos mediante los cuales podrán contraer compromisos por sí, o por la competencia específica que asignen, al efecto, a los funcionarios de sus dependencias. La competencia así asignada será indelegable. La reglamentación establecerá la competencia para ordenar pagos y efectuar desembolsos y las habilitaciones para pagar que no estén expresamente establecidas en esta ley.

ARTICULO 36.- Facúltase al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera a afectar los créditos presupuestarios de las jurisdicciones y organismos descentralizados, destinados al pago de los servicios públicos y de otros conceptos que determine la reglamentación.

ARTICULO 37.- Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto, el monto del endeudamiento previsto y las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia, 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.

El Jefe de Gabinete de Ministros podrá disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias con excepción de lo previsto en el párrafo anterior.

Toda modificación comprendida en el primer párrafo será propuesta por el Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso Nacional antes del 30 de junio de cada ejercicio a través de un proyecto de ley que deberá recibir tratamiento y, si correspondiere, sanción legislativa, dentro de los treinta (30) días hábiles posteriores a su ingreso en la Cámara de Diputados de la Nación. Si en ese plazo el Congreso Nacional no se expidiera, se considerará automáticamente autorizada la correspondiente modificación.

La restricción temporal fijada en el párrafo anterior para la remisión de las propuestas de modificación no aplica a situaciones de emergencia de tipo social o desastres naturales, las que deberán ser debidamente fundadas.

Las autorizaciones de mayores gastos sólo podrán incorporar una mayor recaudación de aquellos recursos que componen la fuente de financiamiento del Tesoro Nacional si el nuevo cálculo fundamentado supera la estimación de la totalidad de la fuente de financiamiento mencionada. Esta restricción no comprende la incorporación de nuevos recursos destinados a atender una situación excepcional de emergencia.

El Congreso Nacional dictará un régimen interno especial para el tratamiento oportuno de dichos proyectos de ley que incluirá la intervención conjunta de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras o incluso la creación específicamente a tales fines de una comisión mixta permanente, así como los requisitos mínimos de información a ser cumplimentados por el Poder Ejecutivo Nacional en la remisión de cada proyecto de ley respectivo.

El Poder Ejecutivo Nacional sólo podrá durante la ejecución presupuestaria aprobar mayores gastos de otros Poderes del Estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

ARTICULO 37 (bis).- Adicionalmente a lo dispuesto en el artículo anterior, durante los dos (2) últimos trimestres del año de fin de mandato, no se podrán realizar incrementos del gasto corriente de carácter permanente, exceptuando:

- a) Los que trasciendan la gestión de gobierno, que sean definidos en ese carácter normativamente, y deban ser atendidos de manera específica; y
- b) Aquellos cuya causa originante exista con anterioridad al periodo indicado y su cumplimiento sea obligatorio.

Durante ese período estará prohibida cualquier disposición legal o administrativa excepcional que implique la donación o venta de activos fijos.

A los efectos de la aplicación del presente artículo, se entenderá por incrementos del gasto corriente de carácter permanente, a aquellos gastos que se prolonguen por más de seis (6) meses y que no se encuentren fundados en situaciones de emergencia de tipo social o desastre natural.

ARTICULO 38.- Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto de la administración nacional deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento. En el caso contrario, quedará suspendida su ejecución hasta tanto se incluyan las partidas correspondientes en el presupuesto de la administración nacional.

En el caso de comprometerse gastos presentes o futuros por encima de los autorizados en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional, la autoridad que tome conocimiento de tal situación informará de inmediato a la Procuración General de la Nación para que promueva las acciones legales por violación al artículo 248 del Código Penal.

ARTICULO 39.- El Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto de la administración nacional para atender el socorro inmediato en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor.

Estas autorizaciones deberán ser comunicadas al Congreso Nacional en el mismo acto que las disponga, acompañando los elementos de juicio que permitan apreciar la imposibilidad de atender las situaciones que las motivaron dentro de las revisiones ordinarias o con saldos disponibles en rubros presupuestarios imputables.

Las autorizaciones así dispuestas se incorporarán al presupuesto de la administración nacional.

ARTICULO 40.- Las sumas a recaudar que no pudieren hacerse efectivas por resultar incobrables, podrán ser declaradas tales por el Poder Ejecutivo Nacional o por los funcionarios que determine la reglamentación, una vez agotados los medios para lograr su cobro.

La declaración de incobrable no implicará la extinción de los derechos del Estado, ni de la responsabilidad en que pudiera incurrir el funcionario o empleado recaudador o cobrador, si tal situación le fuera imputable.

Sección IV - De la evaluación presupuestaria

ARTICULO 41.- La Oficina Nacional de Presupuesto establecerá un sistema integral de monitoreo y evaluación presupuestaria con el objetivo de mejorar la calidad y efectividad del gasto de forma periódica, durante el ejercicio y a su cierre, produciendo información sobre los resultados e impacto de programas e instituciones.

Para ello, las jurisdicciones y entidades de la administración nacional deberán:

- a) Llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos, de acuerdo con las normas técnicas correspondientes;
- b) Participar de los resultados de la ejecución física del presupuesto a la Oficina Nacional de Presupuesto.

ARTICULO 42.- En el marco del sistema integral de monitoreo y evaluación presupuestaria, con base en la información que señala el artículo anterior, en la que suministre el sistema de contabilidad gubernamental y otras que se consideren pertinentes, la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.

La reglamentación establecerá los métodos y procedimientos para la aplicación del sistema integral de monitoreo y evaluación presupuestaria, así como el uso que se dará a la información y conclusiones generadas para que sean efectivamente incorporadas como insumo en los procesos de decisión presupuestaria.

ARTICULO 42 bis.- El Poder Ejecutivo Nacional deberá, en el marco de lo establecido en el artículo 101 de la Constitución Nacional, presentar al Congreso Nacional en forma trimestral y dentro de los treinta (30) días de vencido el trimestre respectivo, estados demostrativos de la ejecución del presupuesto general de la administración nacional, siguiendo las clasificaciones y niveles de autorizaciones incluidos en la ley de presupuesto, exponiendo los créditos originales y sus modificaciones, explicitando la motivación de los desvíos y los avances logrados en los aspectos mencionados en esta ley.

ARTICULO 42 ter.- Una vez remitido al Congreso Nacional el capítulo sobre ejecución presupuestaria de la cuenta de inversión previsto en el artículo 95, y en forma previa al envío del proyecto de ley de presupuesto general para el siguiente ejercicio fiscal, el Jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Economía concurrirán a una sesión conjunta de las comisiones de Presupuesto y Hacienda de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores, para presentar un informe global que contenga:

- a) La evaluación de cumplimiento del presupuesto del ejercicio anterior, comparado con el Presupuesto aprobado por el Congreso Nacional y la ejecución informada en la Cuenta de Inversión, explicando las diferencias ocurridas en materia de ingresos, gastos y resultado financiero;
- b) La estimación de la ejecución del presupuesto para el año en curso, comparándolo con el Presupuesto aprobado por el Congreso Nacional, y explicando las diferencias que estime ocurran en materia de ingresos, gastos y resultado financiero;
- c) Las medidas instrumentadas o a instrumentarse para compensar los eventuales desvíos que se hayan producido o se prevean en la ejecución.

Sección V – Del cierre de cuentas

ARTICULO 43.- Las cuentas del presupuesto de recursos y gastos se cerrarán al 31 de diciembre de cada año. Después de esa fecha los recursos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago o su liquidación.

Con posterioridad al 31 de diciembre de cada año no podrán asumirse compromisos ni devengarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha, quedando derogada toda facultad de origen legal conferida a tales fines al Poder Ejecutivo Nacional.

El Jefe de Gabinete de Ministros, a requerimiento de los presidentes de ambas Cámaras del Congreso Nacional, incorporará los sobrantes presupuestarios de esta jurisdicción existentes al cierre de cada ejercicio fiscal para atender programas sociales, necesidades adicionales de funcionamiento y bienes de uso del Poder Legislativo Nacional.

ARTICULO 44.- Los gastos comprometidos y no devengados al 31 de diciembre de cada año se afectarán al ejercicio siguiente, imputando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio y según el procedimiento y criterios que determine la reglamentación.

Los gastos devengados y no pagados al 31 de diciembre de cada año podrán ser cancelados, durante el año siguiente, con cargo a las disponibilidades en caja y bancos existentes a la fecha señalada.

Los gastos mencionados en el párrafo anterior también podrán ser cancelados, por carácter y fuente de financiamiento, con cargo a los recursos que se perciban en el ejercicio siguiente.

La programación de la ejecución financiera del ejercicio fiscal siguiente deberá ajustarse a fin de atender las obligaciones financieras determinadas en el párrafo precedente.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

El Poder Ejecutivo Nacional promoverá, en la ley de presupuesto de la administración nacional del ejercicio fiscal siguiente, la aprobación de las obligaciones financieras determinadas en el párrafo precedente.

El reglamento establecerá los plazos y los mecanismos para la aplicación de estas disposiciones.

ARTICULO 45.- Al cierre del ejercicio se reunirá información de los entes responsables de la liquidación y captación de recursos de la administración nacional y se procederá al cierre de su presupuesto de recursos.

Del mismo modo procederán los organismos ordenadores de gastos y pagos con el presupuesto de gastos de la administración nacional.

Esta información, junto al análisis de correspondencia entre los gastos y la producción de bienes y servicios que preparará la Oficina Nacional de Presupuesto, será centralizada en la Contaduría General de la Nación para la elaboración de la cuenta de inversión del ejercicio que, de acuerdo con el artículo 95, debe remitir anualmente el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso Nacional.

ARTICULO 45 bis.- El Poder Ejecutivo Nacional publicará vía web, con un rezago máximo de un (1) trimestre, información trimestral sobre la ejecución presupuestaria (base devengado y base caja), del gasto (base devengado) clasificado según finalidad y función, del stock de la deuda pública, incluida la flotante, como así también los programas multilaterales de financiamiento, y del pago de servicios, detallando en estos tres (3) últimos casos el tipo de acreedor.

Capítulo III - Del régimen presupuestario de Empresas y Sociedades del Estado, y de los Fondos Fiduciarios

ARTICULO 46.- Los directorios o máxima autoridad ejecutiva de las Empresas y Sociedades del Estado y de los Fondos Fiduciarios aprobarán el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán a la Oficina Nacional de Presupuesto antes del 30 de setiembre del año anterior al que regirá.

Los proyectos de presupuesto deberán orientarse a resultados y articularse con las prioridades establecidas por la planificación del desarrollo sostenible y las políticas públicas contribuyentes, respetando además las políticas generales y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y la autoridad de la jurisdicción correspondiente.

Asimismo, los proyectos de presupuesto deberán reflejar el plan operativo institucional, contener las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitir establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva.

ARTICULO 47.- Los proyectos de presupuesto de recursos y de gastos deben estar formulados utilizando el momento del devengado de las transacciones como base contable.

ARTICULO 48.- La Oficina Nacional de Presupuesto analizará los proyectos de presupuesto de las Empresas y Sociedades del Estado y de los Fondos Fiduciarios y preparará un informe destacando si los mismos se encuadran en el marco de las prioridades, lineamientos y técnicas fijados para este tipo de entidades, aconsejando los ajustes a practicar en el proyecto de presupuesto si, a su juicio, la aprobación del mismo sin modificaciones puede causar un perjuicio patrimonial al Estado o atentar contra los resultados de las políticas y planes vigentes.

ARTICULO 49.- Los proyectos de presupuesto, acompañados del informe mencionado en el artículo anterior, serán sometidos a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional de acuerdo con las modalidades y los plazos que establezca la reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional aprobará, en su caso con los ajustes que considere convenientes, antes del 31 de diciembre de cada año, los presupuestos de las Empresas y Sociedades del Estado y de los Fondos Fiduciarios, elevados en el plazo previsto en el artículo 46 de la presente ley, pudiendo delegar esta atribución en el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera.

Si las Empresas Públicas y Sociedades del Estado y los Fondos Fiduciarios no presentaren sus proyectos de presupuesto en el plazo previsto, la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará de oficio los respectivos presupuestos y los someterá a consideración del Poder Ejecutivo Nacional.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

ARTICULO 50.- Los representantes estatales que integran los órganos de las Empresas y Sociedades del Estado y de los Fondos Fiduciarios, estatutariamente facultados para aprobar los respectivos presupuestos, deberán proponer y votar el presupuesto aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional.

ARTICULO 51.- El Poder Ejecutivo Nacional publicará en el Boletín Oficial una síntesis de los presupuestos de las Empresas y Sociedades del Estado y de los Fondos Fiduciarios, con los contenidos básicos que señala el artículo 46.

ARTICULO 52.- Las modificaciones a realizar a los presupuestos de las Empresas y Sociedades del Estado, y de los Fondos Fiduciarios durante su ejecución y que impliquen la disminución de los resultados operativo o económico previstos, alteración sustancial del nivel de producción, resultados o impacto estipulados en su planificación estratégica y/o en la inversión programada, o el incremento del endeudamiento autorizado, deben ser aprobadas por el Poder Ejecutivo Nacional, previa opinión de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Las modificaciones no comprendidas en el párrafo anterior podrán ser aprobadas por resolución de su máxima autoridad, con la obligación de remitir a la Oficina Nacional de Presupuesto copia autenticada de dicho acto administrativo, adjuntando los antecedentes que fundamentan la medida. La resolución quedará firme si pasados quince (15) días corridos de la recepción de la documentación aquella no opusiere reparos formales y de razonabilidad a la modificación.

En el marco de esta norma y con opinión favorable de dicha Oficina, las Empresas y Sociedades del Estado, y los Fondos Fiduciarios establecerán su propio sistema de modificaciones presupuestarias.

ARTICULO 53.- Al finalizar cada ejercicio financiero las Empresas y Sociedades del Estado y los Fondos Fiduciarios procederán al cierre de cuentas de su presupuesto de financiamiento y de gastos.

Los Fondos Fiduciarios informarán a la Contaduría General de la Nación el cierre de cuentas y toda otra información que ésta determine, dentro de la cual deberá incluirse un informe sintético de los resultados obtenidos en la gestión anual. Este será analizado por la Oficina Nacional de Presupuesto y sus conclusiones deberán incorporarse al informe previsto en el tercer párrafo del artículo 45.

Asimismo, sus máximas autoridades deberán remitir a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del día 15 del mes posterior al que se informa, la ejecución económica y financiera de sus presupuestos de acuerdo con los lineamientos establecidos a tales fines por el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera.

ARTICULO 53 bis.- Los agentes fiduciarios de los Fondos Fiduciarios deben suministrar a la Oficina Nacional de Presupuesto la información relacionada con sus estados presupuestarios, contables y financieros conforme con los lineamientos que a tal efecto determine dicha Oficina, así como toda otra información que ella requiera.

La jurisdicción o entidad en la órbita en las que se encuentran esos fondos fiduciarios deberán suministrar toda información requerida al respecto por la Oficina Nacional de Presupuesto.

Los Fondos Fiduciarios están alcanzados por el control de la Sindicatura General de la Nación y de la Auditoría General de la Nación, en el ámbito propio de sus competencias.

ARTICULO 54.- Se prohíbe a las entidades del sector público nacional realizar aportes o transferencias a Empresas y Sociedades del Estado y a Fondos Fiduciarios cuyo presupuesto no esté, aprobado en los términos de esta ley, requisito que también será imprescindible para realizar operaciones de crédito público.

ARTICULO 54 bis.- Los Fondos Fiduciarios no podrán tener estructura de personal permanente y temporario a su cargo. Su personal, los Consejos de Administración y el de los fideicomisos de asistencia deberán integrar las plantas de personal de la jurisdicción o entidad de la cual depende el respectivo fondo fiduciario. Estos podrán financiar a través de transferencias los gastos en personal de las jurisdicciones y entidades involucradas.

Capítulo IV - Del presupuesto consolidado del sector público nacional

ARTICULO 55.- La Oficina Nacional de Presupuesto preparará anualmente el presupuesto consolidado del sector público, el cual presentará información sobre las transacciones netas que realizará este sector con el resto de la economía y contendrá, como mínimo, la siguiente información:

- a) Una síntesis del presupuesto general de la Administración nacional;



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

- b) Los aspectos básicos de los presupuestos de cada una de las empresas y sociedades del Estado;
- c) La consolidación de los recursos y gastos públicos y su presentación en agregados institucionales útiles para el análisis económico;
- d) Información de los resultados a alcanzar, de la producción de bienes y servicios, y de los recursos humanos que se estiman utilizar, así como su relación con los recursos financieros;
- e) Una referencia a los principales proyectos de inversión en ejecución por el sector público nacional;
- f) Un análisis de los efectos económicos de los recursos y gastos consolidados sobre el resto de la economía.
- g) Un análisis sobre las transacciones que se realizarán entre la administración nacional y las provinciales a los fines de presentar una visión conjunta del presupuesto del sector público entre ambos niveles.

El presupuesto consolidado del sector público nacional será presentado al Poder Ejecutivo Nacional antes del 31 de marzo del año de su vigencia. Una vez aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional será remitido para conocimiento del Congreso Nacional.

Título III - Del sistema de crédito público

ARTICULO 56.- El sistema de crédito público se rige por las disposiciones de esta ley, su reglamento y por las leyes que aprueban las operaciones específicas.

Se entenderá por crédito público la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para generar resultados en el desarrollo sostenible, realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos.

Las operaciones de crédito público del Sector Público Nacional no Financiero deben cumplir con la regla relativa a que todo gasto corriente sea financiado con ingresos corrientes salvo en las excepciones comprendidas en el párrafo anterior.

ARTICULO 56 bis.- La política de financiamiento tiene por objetivo asegurar que las necesidades de financiamiento y el cumplimiento de las obligaciones de pago establecidas en la ley de presupuesto de la administración nacional se satisfagan, en el medio y largo plazo, al menor costo posible y de forma consistente con un nivel prudente de riesgo.

ARTÍCULO 56 ter.- El Poder Ejecutivo Nacional formulará una Estrategia de Financiamiento de Mediano Plazo con proyección cuatrienal que actualizará anualmente y remitirá al Congreso Nacional a título informativo en oportunidad de enviarse cada proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional. Esta se basará en los objetivos de la política de financiamiento y, de forma consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, establecerá directrices sobre la estructura global de la deuda pública, la financiación adecuada de los requerimientos del Sector Público Nacional no Financiero y su contribución al desarrollo del mercado interno de capitales.

ARTÍCULO 56 quater.- El Poder Ejecutivo Nacional remitirá al Congreso Nacional, juntamente con el proyecto de ley de presupuesto general, el Programa Financiero Anual correspondiente a dicho ejercicio fiscal, elaborado en base a las previsiones de la Estrategia de Financiamiento de Mediano Plazo.

El Programa Financiero Anual definirá los aspectos crediticios de la política de financiamiento para cada ejercicio fiscal a partir del resultado primario, intereses y amortizaciones previstas en el respectivo proyecto de ley general de presupuesto, y contendrá como mínimo la siguiente información:

- Monto del endeudamiento a asumir en el periodo.
- Fuentes de financiamiento internas y externas que se prevén utilizar.
- Herramientas por utilizar para la toma del financiamiento externo e interno.
- Costos y riesgos previstos del Programa Financiero.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

- Operaciones de administración de pasivos y de reestructuración de la deuda pública que se prevén realizar durante el ejercicio fiscal en el marco del artículo 65.
- Garantías y avales otorgados, clasificado por beneficiario, y previsión de las garantías y avales a otorgar en el ejercicio que se presupuesta.

La Estrategia de Financiamiento de Mediano Plazo y el Programa Financiero Anual deberán fortalecer las prácticas de gestión de riesgos y asegurar que los datos sobre crédito público sean abiertos, transparentes y accesibles.

ARTICULO 57.- El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público del Sector Público Nacional no Financiero se denominará deuda pública y puede originarse en:

- a) La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de mediano y largo plazo.
- b) La emisión y colocación de Letras del Tesoro.
- c) La contratación de préstamos.
- d) La contratación de obras, servicios o adquisiciones que se devenguen presupuestariamente durante el ejercicio vigente y cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al de su devengamiento.
- e) Las operaciones de administración de pasivos y de reestructuración de la deuda pública (otorgamiento de avales, fianzas y garantías).
- f) La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas.

A tales fines, el Poder Ejecutivo Nacional podrá, con la autorización del Congreso Nacional, afectar recursos específicos, crear fideicomisos, otorgar garantías sobre activos o recursos públicos actuales o futuros, incluyendo todo tipo de tributos, tasas o contribuciones, cederlos o darlos en pago, gestionar garantías de terceras partes, contratar avales, fianzas, garantías reales o de cualquier otro modo para mejorar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones contraídas o a contraerse.

ARTICULO 58.- La deuda pública se clasificará, como mínimo, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Residencia del acreedor. Se considerará deuda interna a aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en el país. Por su parte, se entenderá por deuda externa a aquella contraída con otro Estado, organismo internacional o cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en el país.
- b) Deudor principal. Se considerará deuda pública directa de la administración central a aquella por esta asumida en calidad de deudor principal. Por su parte, se entenderá por deuda pública indirecta de la administración central a aquella constituida por los avales, fianzas y garantías por esta otorgadas a cualquier persona física o jurídica, pública o privada distinta de ella.
- c) Moneda de denominación. Se considerará deuda en moneda nacional a aquella contraída en moneda de curso legal con personas físicas o jurídicas, domiciliadas o no en el país, cuyo pago sea exigible dentro o fuera del territorio nacional. Por su parte, se entenderá por deuda en moneda extranjera a aquella contraída en denominaciones distintas a la de curso legal, con otro Estado, organismo internacional o cualquier otra persona física o jurídica, domiciliada o no en el país, cuyo pago sea exigible dentro o fuera del territorio nacional.
- d) Legislación. Se considerará deuda con legislación local aplicable a aquella cuyo pago puede ser exigible dentro del territorio nacional. Por su parte, se entenderá por deuda con legislación extranjera aplicable a aquella en la que se ha instrumentado una prórroga de jurisdicción y cuyo pago puede ser exigible fuera del territorio nacional.
- e) Plazo original. Se considerará deuda de corto plazo a los instrumentos (préstamo, título de deuda y otros) que tienen un plazo original inferior o igual a un año. Por su parte, se entenderá por deuda de mediano y largo plazo a los instrumentos que tienen un plazo original superior a un año.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

f) Plazo remanente o residual. Se considerará deuda de corto plazo remanente o residual al conjunto de vencimientos de amortización de capital cuyo pago está previsto contractualmente en un período inferior o igual a un año a la fecha de referencia. Por su parte, se entenderá por deuda de mediano y largo plazo remanente o residual al conjunto de vencimientos de amortización de capital cuyo pago está previsto contractualmente en un plazo superior a un año de la fecha de referencia.

ARTICULO 59.- Ninguna entidad del Sector Público Nacional no Financiero podrá iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera.

El Poder Ejecutivo Nacional establecerá las condiciones particulares que deban cumplir las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional no Financiero para iniciar gestiones preparatorias de operaciones de crédito público financiadas total o parcialmente por organismos internacionales y/o Estados extranjeros.

ARTICULO 60.- Las entidades de la administración nacional no podrán formalizar operaciones de crédito público que no estén contempladas en la ley de presupuesto de la administración nacional del respectivo ejercicio fiscal, en el marco de las previsiones de la política de financiamiento y la Estrategia de Financiamiento de Mediano Plazo.

Para las operaciones de crédito público incluidas en los apartados a) y b) del artículo 57 que se autoricen, la ley de presupuesto de la administración nacional deberá indicar como mínimo las siguientes características:

- Tipo de inversor, especificando si corresponde al mercado internacional, doméstico, a operaciones intra sector público u otros.
- Plazo mínimo de amortización.
- Legislación aplicable y autorización de prórroga de jurisdicción, si corresponde.
- Monto máximo autorizado por tipo de inversor, plazo mínimo de amortización y legislación aplicable.

Para las operaciones de crédito público incluidas en los apartados c) y e) del artículo 57 que se autoricen, la ley de presupuesto de la administración nacional debe indicar como mínimo las siguientes características:

- Tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa.
- Monto máximo autorizado para la operación.
- Plazo mínimo de amortización.
- Legislación aplicable y autorización de prórroga de jurisdicción, si corresponde.
- Destino del financiamiento.

Los montos autorizados deben ser consistentes con el Programa Financiero Anual y con las fuentes y aplicaciones financieras previstas en la ley de presupuesto de la administración nacional.

Las leyes de presupuesto de la administración nacional deberán prever un porcentaje máximo para la emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras respecto del monto total de las emisiones de títulos públicos autorizadas para ese ejercicio. Toda emisión de títulos públicos en moneda extranjera y bajo legislación y jurisdicción extranjeras que supere dicho porcentaje requerirá de una ley específica que la autorice expresamente.

Los programas de financiamiento u operaciones de crédito público previstos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como la ampliación de sus montos, requerirá de una ley específica que los autorice expresamente.

ARTICULO 61.- Si las operaciones de crédito público de la administración nacional no estuvieran previstas en la ley de presupuesto de la administración nacional del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente, debiendo cumplirse con los requisitos establecidos en el artículo 60, ser consistentes con el Programa Financiero Anual y con las fuentes y aplicaciones financieras del ejercicio fiscal.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

Las autorizaciones que se realicen mediante ley específica caducarán al año de su sanción.

ARTÍCULO 62.- Cumplidos los requisitos fijados en el artículo 59, las empresas y sociedades del Estado podrán realizar operaciones de crédito público dentro de los límites que fije su responsabilidad patrimonial y de acuerdo con los indicadores que al respecto establezca la reglamentación. Las operaciones que requieran de avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza de la administración central quedan comprendidas en el artículo 57 inciso e).

ARTÍCULO 63.- El órgano coordinador de los sistemas de administración financiera fijará las características y condiciones no previstas en esta ley para las operaciones de crédito público que realicen las entidades del sector público nacional.

ARTICULO 64.- Los avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza, que cualquier ente público otorgue a personas ajenas a este sector, requerirán de una ley. Se excluyen de esta disposición a los avales, fianzas o garantías que otorguen las instituciones públicas financieras.

Cuando se trate de operaciones de crédito público contraídas por la administración nacional, el aval de la administración central que eventualmente requiera el acreedor con relación a las mismas se considerará autorizado siempre que aquellas operaciones se encuentren aprobadas en la ley de presupuesto de la administración nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 60. El órgano coordinador de los sistemas de administración financiera está autorizado a suscribir dichas operaciones.

La entidad avalada en los términos del inciso e) del artículo 57 deberá informar semestralmente a la Oficina Nacional de Crédito Público sobre el estado de situación de la operación de crédito en cuestión. En el caso de las modificaciones comprendidas en el artículo 65 se requerirá la previa intervención de la Oficina Nacional de Crédito Público para mantener la validez del aval otorgado. En aquellos casos en que se modifiquen las condiciones financieras de la operación respecto de las originalmente autorizadas sin la intervención antes señalada, se considerará caducado el aval otorgado a partir de la fecha de la modificación.

ARTÍCULO 64 bis.- Para obtener el aval o la garantía de la Nación, y en aquellos casos en que las operaciones prevean un mecanismo de empréstito a provincias u otros entes del Sector Público Nacional no Financiero, las entidades avaladas o receptoras de los fondos deberán constituir contragarantías adecuadas. La Oficina Nacional de Crédito Público deberá verificar que los mecanismos de negociación y contratación de tales operaciones de crédito, así como las contragarantías otorgadas, minimicen la exposición crediticia del Estado Nacional.

ARTICULO 64 ter.- Para aquellas operaciones de crédito público en las que se haya autorizado la prórroga de jurisdicción, el Poder Ejecutivo Nacional está facultado para someter las eventuales controversias que puedan surgir con personas extranjeras a jueces de otras jurisdicciones, tribunales arbitrales con dirimente designado imparcialmente o a la Corte Internacional de Justicia de la Organización de las Naciones Unidas.

ARTICULO 65.- El Poder Ejecutivo Nacional podrá realizar operaciones de crédito público para cobertura de riesgos y reestructurar la deuda pública y avales otorgados, según el inciso f) del artículo 57, siempre y cuando se fundamente objetivamente la conveniencia y justificación financiera de la operación y sus efectos favorables sobre el perfil de la deuda.

Estas operaciones podrán incluir la compra, venta y/o canje de instrumentos financieros, tales como bonos o acciones, pases de monedas, tasas de interés o títulos; la compra y venta de opciones sobre instrumentos financieros y cualquier otra transacción financiera habitual en los mercados de productos derivados. Estas transacciones podrán realizarse a través de entidades creadas ad hoc. Las operaciones referidas en el presente artículo no estarán alcanzadas por el régimen general de compras y contrataciones. Los gastos e intereses relacionados con estas operaciones deberán ser registrados presupuestariamente en la jurisdicción correspondiente al Servicio de la Deuda Pública.

Para fijar los precios de las operaciones se deberán tomar en cuenta los valores existentes en los mercados y/o utilizar los mecanismos usuales específicos para cada transacción.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

Los instrumentos que se adquieran mediante estas operaciones o por ventas de activos podrán mantenerse en cartera a fin de poder utilizarlos en operaciones de pase, opciones, conversiones y cualquier otro tipo de operación habitual en los mercados.

ARTICULO 65 bis.- Cuando el Congreso Nacional disponga el reconocimiento de deudas de ejercicios anteriores y estas deudas se consoliden utilizando como medio de pago la entrega de bonos o títulos públicos en circulación, los montos correspondientes a los servicios financieros vencidos con anterioridad a la fecha de pago serán cancelados mediante la entrega de bonos adicionales de la misma especie valuados a su valor técnico residual.

ARTICULO 66.- Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la presente ley son nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen.

Las obligaciones que se derivan de las mismas no serán oponibles ni a la administración central ni a cualquier otra entidad contratante del sector público nacional.

ARTICULO 67.- El órgano coordinador de los sistemas de administración financiera tendrá la facultad de redistribuir o reasignar los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público, siempre que así lo permitan las condiciones de la operación respectiva y las normas presupuestarias.

ARTICULO 68.- La Oficina Nacional de Crédito Público será el órgano rector del sistema de Crédito Público, con la misión de asegurar una eficiente programación y ejecución de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público, la atención en tiempo y forma de los servicios de la deuda pública y la publicación oportuna de estadísticas sobre deuda pública conforme a estándares internacionales.

ARTICULO 69.- En el marco del artículo anterior la Oficina Nacional de Crédito Público tendrá competencia para:

- a) Intervenir en la formulación de la Estrategia de Financiamiento de Mediano Plazo del Sector Público Nacional no Financiero que elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera.
- b) Intervenir en la elaboración y seguimiento del Programa Financiero Anual que se remite anualmente al Congreso Nacional con el proyecto de la ley de presupuesto de la administración nacional.
- c) Tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público y verificar que los mecanismos de negociación y contratación, así como las contragarantías otorgadas, minimicen la exposición crediticia del Estado Nacional.
- d) Normalizar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de títulos, bonos u obligaciones de corto, mediano y largo plazo, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos, en todo el Sector Público Nacional no Financiero.
- e) Intervenir en las negociaciones que se realicen para emitir títulos, bonos u obligaciones de corto, mediano y largo plazo y en la contratación de préstamos.
- f) Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento del Sector Público Nacional no Financiero, debidamente integrado al sistema integrado de información financiera vigente.
- g) Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento.
- h) Tramitar en tiempo y forma los pagos de los servicios de la deuda pública y velar por el cumplimiento de los correspondientes a los servicios de las deudas contraídas por el resto de los entes del Sector Público Nacional no financiero.
- i) Elaborar y publicar en forma oportuna y transparente estadísticas sobre la situación de la deuda pública del Sector Público Nacional no Financiero conforme a estándares internacionales.
- j) Monitorear y publicar periódicamente la ejecución de operaciones de administración de pasivos y la utilización de las autorizaciones de endeudamiento previstas en la ley de presupuesto de la administración nacional o leyes específicas.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

k) Monitorear y publicar periódicamente el estado de situación de la deuda indirecta avalada por la Administración Central y la ejecución de las contragarantías emitidas por los entes avalados.

ARTICULO 70.- El servicio de la deuda estará constituido por la amortización del capital y el pago de los intereses comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de crédito público.

Los presupuestos de las entidades del sector público deberán formularse previendo los créditos necesarios para atender el servicio de la deuda.

Todas las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional no Financiero comprendidas en el alcance de la presente ley según el artículo 8, así como las propias del Sector Público Provincial y Municipal, para las que se autoricen operaciones financieras avaladas por el Tesoro Nacional atenderán el pago de los servicios respectivos con sus propios fondos y sólo subsidiariamente, en caso de insuficiencias transitorias, podrán afectarse cuentas administradas por la Tesorería General de la Nación.

La Tesorería General de la Nación está autorizada a realizar las siguientes acciones para recuperar el monto equivalente al servicio pagado con más los intereses y accesorios que correspondan:

- a) Afectar órdenes de pago existentes en a favor de los entes citados precedentemente.
- b) Afectar recursos propios de la coparticipación federal de impuestos, en cuyo caso el mecanismo deberá estar previsto en las contragarantías y contratos subsidiarios.
- c) Afectar las cuentas bancarias de cualquier naturaleza de las que sean titulares aquellos entes públicos obligados, a cuyos efectos los bancos oficiales, privados o mixtos dispondrán la transferencia de los importes respectivos.

Los créditos a favor del Tesoro Nacional referidos en el presente artículo serán pasibles de una tasa de cargo con más intereses que se devengarán desde el lapso transcurrido entre la fecha del débito producido en la Tesorería General de la Nación y la de reintegro por parte de los obligados. El Poder Ejecutivo Nacional está facultado para su determinación teniendo en cuenta la evolución de las tasas de mercado.

ARTÍCULO 70 bis.- El órgano coordinador de los sistemas de administración financiera publicará periódicamente información oportuna y confiable sobre deuda pública de forma consistente y articulada con las estadísticas fiscales del Sector Público Nacional no Financiero, considerando el formato, clasificación y contenido específico estipulados en estándares y buenas prácticas reconocidas internacionalmente.

ARTICULO 71.- Se exceptúan de las disposiciones de esta ley las operaciones de crédito que realice el Banco Central de la República Argentina con instituciones financieras internacionales para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria.

Título IV - Del sistema de tesorería

ARTICULO 72.- El sistema de tesorería está compuesto por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos que intervienen en el proceso de percepción, recaudación y depósito de los recursos públicos, así como su canalización hacia el pago de las obligaciones del Estado.

ARTICULO 73.- La Tesorería General de la Nación será el órgano rector del sistema de tesorería y, como tal tiene por misión coordinar el funcionamiento de todas las unidades o servicios de tesorería que operen en el sector público nacional, dictando las normas y procedimientos conducentes a ello.

En base a ello, la Tesorería General de la Nación tendrá por objetivo general la administración inteligente de los recursos puestos a su disposición atendiendo los principios de eficacia eficiencia, economicidad y transparencia en su gestión y el adecuado y oportuno registro de ingresos y pagos derivados de la gestión financiera de la administración, con la finalidad de proveer información confiable para la toma de decisiones vinculadas a su evolución.

ARTICULO 74.- En el marco del artículo anterior, la Tesorería General de la Nación tendrá competencia para:



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

- a) Intervenir en la formulación de los aspectos monetarios de la política de financiamiento, que para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;
- b) Intervenir juntamente con la Oficina Nacional de Crédito Público en la elaboración del Programa Financiero Anual que se remite anualmente al Congreso Nacional con el proyecto de la ley de presupuesto de la administración nacional;
- c) Formular escenarios de programación derivados del Programa Financiero Anual, es decir, el Programa de caja trimestral mensualizado y el Programa de caja operativo diario, y realizar el seguimiento y evaluación de su ejecución;
- d) Elaborar juntamente con la Oficina Nacional de Presupuesto la programación de la ejecución del presupuesto de la administración nacional y programar el flujo de fondos de la administración central;
- e) Participar en la fijación de las cuotas periódicas de compromiso para ejecutar los créditos presupuestarios que autoriza la Oficina Nacional de Presupuesto;
- f) Fijar las cuotas de pago del Sector Público Nacional no Financiero basándose en la disponibilidad de fondos, la programación de los compromisos y los gastos devengados;
- g) Centralizar la recaudación de los recursos de la administración central en el país y en el exterior y distribuirlos en las tesorerías jurisdiccionales para que éstas efectúen el pago de las obligaciones que se generen;
- h) Conformar el presupuesto de caja de los organismos descentralizados, supervisar su ejecución y asignar las cuotas de las transferencias que éstos recibirán de acuerdo con la ley de presupuesto de la administración nacional;
- i) Administrar el sistema de cuenta única del tesoro o de fondo unificado de la administración pública nacional que establece el artículo 80;
- j) Emitir letras del Tesoro en el marco del artículo 82;
- k) Establecer las normas metodológicas y de procedimiento relativas al manejo de las tesorerías que operen en el ámbito del sector público nacional, y ejercer la supervisión técnica de su operación;
- l) Coordinar con el Banco Central de la República Argentina la administración de la liquidez del sector público nacional en cada coyuntura económica, fijando políticas sobre mantenimiento y utilización de los saldos de caja;
- m) Emitir opinión previa sobre las inversiones temporarias de fondos que realicen las entidades del Sector Público Nacional No Financiero definidas en el artículo 80 en instituciones financieras del país o del extranjero, en los términos que establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera. Las entidades integrantes del Sistema Bancario Nacional deberán informar a la Secretaría de Hacienda, a su requerimiento, las inversiones temporarias correspondientes a los organismos del Sector Público Nacional No Financiero alcanzados por el presente;
- n) Realizar las acciones para recuperar el monto equivalente al servicio pagado con más los intereses y accesorios que correspondan a operaciones de crédito público previstas en el artículo 70;
- o) Custodiar los títulos y valores de propiedad de la administración central o de terceros que se pongan a su cargo;
- p) Regular la administración de fondos rotatorios y cajas chicas;
- q) Producir y publicar reportes financieros que permitan conocer y evaluar la evolución de los activos y pasivos financieros correspondientes al Sector Público no financiero y el desempeño del sistema de tesorería, procurando su utilidad para la toma de decisiones;
- r) Todas las demás funciones que en el marco de esta ley le adjudique la reglamentación.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

ARTICULO 75.- La Tesorería General de la Nación estará a cargo de un tesorero general que será asistido por un subtesorero general, correspondiendo la designación de ambos funcionarios por el Poder Ejecutivo.

Para ejercer ambos cargos se requerirá título universitario en alguna de las ramas de las ciencias económicas y una experiencia en el área financiera o de control no inferior a cinco años.

ARTICULO 76.- El tesorero general dictará el reglamento interno de la Tesorería General de la Nación y asignará funciones al subtesorero general.

ARTICULO 77.- Funcionará una unidad de tesorería en cada jurisdicción y entidad de la administración pública nacional. Estas tesorerías centralizarán la recaudación de las distintas cajas bajo su órbita, recibirán los fondos puestos a su disposición y cumplirán los pagos que autorice el respectivo servicio administrativo financiero.

ARTICULO 78.- Los fondos que administren las jurisdicciones y entidades de la administración pública nacional se depositarán en cuentas del sistema bancario a la orden conjunta del jefe del servicio administrativo financiero y del tesorero o funcionario que haga sus veces.

ARTICULO 79.- Las embajadas, legaciones y consulados serán agentes naturales de la Tesorería General de la Nación en el exterior. Las embajadas y legaciones podrán ser erigidas en tesorerías por el Poder Ejecutivo Nacional. A tal efecto actuarán como agentes receptores de fondos y pagadores de acuerdo con las instrucciones que dicte la Tesorería General de la Nación.

ARTICULO 80.- El órgano central de los sistemas de administración financiera instituirá un sistema de cuenta única del tesoro o de fondo unificado que le permita disponer de las existencias de caja de todas las jurisdicciones y entidades de la administración pública nacional, en el porcentaje que disponga el reglamento de la ley.

ARTICULO 81.- Los órganos de los tres poderes del Estado y la autoridad superior de cada una de las entidades descentralizadas que conformen la administración pública nacional, podrán autorizar el funcionamiento de fondos rotatorios, fondos rotatorios internos y/o cajas chicas, con el régimen y los límites que establezcan en sus respectivas reglamentaciones, en base a las directivas emanadas de la Tesorería General de la Nación.

Los gastos que se realicen a través del régimen de fondos rotatorios, fondos rotatorios internos y/o cajas chicas o similares, quedan excluidos del régimen general de compras y contrataciones de la administración pública nacional.

A estos efectos, las tesorerías correspondientes podrán entregar los fondos necesarios con carácter de anticipo, formulando el cargo correspondiente a sus receptores.

ARTICULO 82.- La Tesorería General de la Nación podrá emitir letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta el monto que fije anualmente la ley de presupuesto de la administración nacional. Estas letras deben ser reembolsadas durante el mismo ejercicio financiero en que se emiten. De superarse ese lapso sin ser reembolsadas se transformarán en deuda pública y deben cumplirse para ello con los requisitos que al respecto se establecen en el Título III.

ARTICULO 83.- Los organismos descentralizados, dentro de los límites que autorizan los respectivos presupuestos y previa conformidad de la Tesorería General de la Nación, podrán tomar préstamos temporarios para solucionar sus déficit estacionales de caja, siempre que cancelen las operaciones durante el mismo ejercicio financiero.

ARTICULO 84.- El órgano coordinador de los sistemas de administración financiera dispondrá la devolución a la Tesorería General de la Nación de las sumas acreditadas en las cuentas de las jurisdicciones y entidades de la administración pública nacional, cuando éstas se mantengan sin utilización por un período no justificado. Las instituciones financieras en las que se encuentran depositados los fondos deberán dar cumplimiento a las transferencias que ordene el referido órgano.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

Título V - Del sistema de contabilidad gubernamental

ARTICULO 85.- El sistema de contabilidad gubernamental está integrado por el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las jurisdicciones y entidades públicas.

ARTICULO 86.- Será objeto del sistema de contabilidad gubernamental:

- a) Registrar sistemáticamente todas las transacciones que produzcan y afecten la situación económico-financiera de las jurisdicciones y entidades;
- b) Procesar y producir información financiera y física para la adopción de decisiones por parte de los responsables de la gestión financiera pública y para los terceros interesados en la misma;
- c) Presentar la información contable y la respectiva documentación de apoyo ordenadas de tal forma que faciliten las tareas de control y auditoría, sean estas internas o externas;
- d) Permitir que la información que se procese y produzca sobre el sector público se integre al sistema de cuentas nacionales.

ARTICULO 87.- El sistema de contabilidad gubernamental tendrá las siguientes características generales:

- a) Será común, único, uniforme y aplicable a todos los organismos del sector público nacional;
- b) Permitirá integrar las informaciones presupuestarias, del Tesoro y patrimoniales de cada entidad entre sí y, a su vez, con las cuentas nacionales;
- c) Expondrá la ejecución presupuestaria, los movimientos y situación del Tesoro y las variaciones, composición y situación del patrimonio de las entidades públicas;
- d) Estará orientado a determinar los costos de las operaciones públicas;
- e) Estará basado en principios y normas de contabilidad y aceptación general, aplicables en el sector público.

ARTICULO 88.- La Contaduría General de la Nación será el órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental, y como tal responsable de prescribir, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema en todo el ámbito del sector público nacional.

ARTICULO 89.- La Contaduría General de la Nación estará a cargo de un contador general que será asistido por un Subcontador General, debiendo ser ambos designados por el Poder Ejecutivo Nacional. Para ejercer los cargos de contador general y de subcontador general, se requerirá título universitario de contador público y una experiencia anterior en materia financiero-contable en el sector público, no inferior a cinco (5) años.

ARTICULO 90.- El Contador General dictará el reglamento interno de la Contaduría General de la Nación y asignará funciones al Subcontador General.

ARTICULO 91.- La Contaduría General de la Nación tendrá competencia para:

- a) Dictar las normas de contabilidad gubernamental para todo el sector público nacional. En ese marco prescribirá la metodología contable a aplicar y la periodicidad, estructura y características de los estados contables financieros a producir por las entidades públicas;
- b) Cuidar que los sistemas contables que prescriba puedan ser desarrollados e implantados por las entidades, conforme a su naturaleza jurídica, características operativas y requerimientos de información de su dirección;
- c) Asesorar y asistir, técnicamente a todas las entidades del sector público nacional en la implantación de las normas y metodologías que prescriba;
- d) Coordinar el funcionamiento que corresponde instituir para que se proceda al registro contable primario de las actividades desarrolladas por las jurisdicciones de la administración central y por cada una de las demás entidades que conforman el sector público nacional;



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

- e) Llevar la contabilidad general de la administración central, consolidando datos de los servicios jurisdiccionales, realizando las operaciones de ajuste y cierre necesarias y producir anualmente los estados contable-financieros para su remisión a la Auditoría General de la Nación;
- f) Administrar el sistema de información financiera garantizando el reflejo permanente de la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados operativo, económico y financiero de la administración central, de cada entidad descentralizada y del sector público nacional en su conjunto, alimentando al sistema integral de monitoreo y evaluación presupuestaria previsto en el artículo 44;
- g) Elaborar las cuentas económicas del sector público nacional, de acuerdo con el sistema de cuentas nacionales;
- h) Preparar anualmente la cuenta de inversión contemplada en el artículo 67, inciso 7 de la Constitución Nacional y remitirla a las autoridades correspondientes.
- i) Mantener el archivo general de documentación financiera de la administración nacional;
- j) Todas las demás funciones que le asigne el reglamento.

ARTICULO 92.- Dentro de los dos (2) meses de concluido el ejercicio financiero, las entidades del sector público nacional, excluida la administración central, deberán entregar a la Contaduría General de la Nación los estados contables financieros de su gestión anterior, con las notas y anexos que correspondan.

ARTICULO 93.- La Contaduría General de la Nación organizará y mantendrá en operación un sistema permanente de compensación de deudas intergubernamentales, que permita reducir al mínimo posible los débitos y créditos existentes entre las entidades del sector público nacional.

ARTICULO 94.- La Contaduría General de la Nación coordinará con las provincias la aplicación, en el ámbito de competencia de éstas, del sistema de información financiera que desarrolle, con el objeto de presentar información financiera consolidada de todo el sector público argentino.

ARTICULO 95.- La cuenta de inversión está compuesta por dos capítulos, uno relativo a la ejecución del presupuesto y otro a los estados contables y balances de la administración pública nacional. Ambos deberán tener un formato abierto, accesible para la ciudadanía y útil para la toma de decisiones por la administración pública nacional.

El capítulo relativo a la ejecución del presupuesto deberá presentarse anualmente al Congreso Nacional antes del 1 de marzo del año siguiente al que corresponda, se apoyará en información sobre efectividad del gasto, desempeño programático e impacto de las políticas públicas producida por el sistema de monitoreo y evaluación presupuestaria, y contendrá como mínimo:

- a) Los estados de ejecución física y financiera del presupuesto de la administración nacional, a la fecha de cierre del ejercicio;
- b) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;
- c) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros;
- d) Los resultados e impacto generados por la producción pública de las jurisdicciones y entidades.

Este capítulo de la cuenta de inversión contendrá además comentarios sobre:

- a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto con relación a los objetivos definidos por la planificación del desarrollo sostenible y las políticas públicas contribuyentes;
- b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia, eficacia y calidad de la producción pública;
- c) La gestión financiera y el desempeño del sector público nacional.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

El capítulo relativo a los estados contables y balances de la administración pública nacional deberá presentarse anualmente a la Auditoría General de la Nación antes del 30 de junio del año siguiente al que corresponda y contendrá como mínimo:

- a) Los estados contable-financieros de la administración central;
- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central.

Título VI - Del sistema de control interno

ARTICULO 96.- El control interno del Poder Ejecutivo Nacional será ejercido por la Sindicatura General de la Nación como órgano rector.

ARTICULO 97.- La Sindicatura General de la Nación es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente de la Presidencia de la Nación.

ARTICULO 98.- En materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo Nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica.

ARTICULO 99.- Su activo estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado Nacional y por aquellos que sean transferidos o adquiera por cualquier causa jurídica.

ARTICULO 100.- El sistema de control interno está conformado por la Sindicatura General de la Nación como órgano rector y por las Unidades de Auditoría Interna que funcionen en cada jurisdicción y entidad del Poder Ejecutivo Nacional. Las Unidades de Auditoría Interna dependerán institucionalmente de la Sindicatura General de la Nación, correspondiendo a esta la designación de sus autoridades.

ARTICULO 101.- La autoridad superior de cada jurisdicción o entidad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional será responsable de organizar y mantener un adecuado sistema de control interno que incluirá el empleo de instrumentos de control previo y posterior de las actividades financieras y administrativas, la aprobación de reglamentos operativos y manuales de procedimiento de acuerdo con los criterios emanados de la Unidad de Auditoría Interna.

ARTICULO 102.- La auditoría interna es un servicio a toda la organización y consiste en un examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las jurisdicciones y entidades a que hace referencia esta ley, realizada por los auditores integrantes de las Unidades de Auditoría Interna. Las funciones y actividades de los auditores internos deberán mantenerse desligadas de las operaciones sujetas a su examen.

ARTICULO 103.- El modelo de control que aplique y coordine la Sindicatura General deberá ser integral, integrado y orientado a resultados, abarcar los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de desempeño, impacto, programas, proyectos y operaciones y estar fundado en criterios de economía, eficiencia, eficacia y calidad de la producción pública.

ARTICULO 104.- Son funciones de la Sindicatura General de la Nación:

- a) Dictar y aplicar normas de control interno en sintonía con la orientación a resultados prevista en el artículo 4, las que deberán ser coordinadas con la Auditoría General de la Nación;
- b) Emitir y supervisar la aplicación, por parte de las unidades correspondientes, de las normas de auditoría interna;
- c) Realizar o coordinar la realización por parte de estudios profesionales de auditores independientes, de auditorías financieras, de legalidad y de gestión, investigaciones especiales, pericias de carácter financiero o de otro tipo, así como orientar la evaluación de desempeño, impacto, programas, proyectos y operaciones;
- d) Vigilar el cumplimiento de las normas contables, emanadas de la Contaduría General de la Nación;
- e) Supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, facilitando el desarrollo de las actividades de la Auditoría General de la Nación;



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

- f) Establecer requisitos de calidad técnica para el personal de las Unidades de Auditoría Interna;
- g) Aprobar los planes anuales de trabajo de las Unidades de Auditoría Interna, orientar y supervisar su ejecución y resultado;
- h) Comprobar la puesta en práctica por los organismos controlados, de las observaciones y recomendaciones efectuadas por las Unidades de Auditoría Interna y acordadas con los respectivos responsables;
- i) Atender los pedidos de asesoría que le formulen el Poder Ejecutivo Nacional y las autoridades de sus jurisdicciones y entidades en materia de control y auditoría;
- j) Formular directamente a los órganos comprendidos en el ámbito de su competencia, recomendaciones tendientes a asegurar el adecuado cumplimiento normativo, la correcta aplicación de las reglas de auditoría interna y de los criterios de economía, eficiencia, eficacia y calidad;
- k) Poner en conocimiento del Presidente de la Nación los actos que hubiesen acarreado o estime puedan acarrear significativos perjuicios para el patrimonio público;
- l) Mantener un registro central de auditores y consultores a efectos de la utilización de sus servicios;
- m) Ejercer las funciones del artículo 20 de la Ley Nº 23.696 en materia de privatizaciones, sin perjuicio de la actuación del ente de control externo.
- n) Participar de la definición de los estándares técnicos del sistema de monitoreo y evaluación presupuestaria instaurado en el artículo 41.

ARTICULO 105.- La Sindicatura General está facultada para contratar estudios de consultoría y auditoría bajo específicos términos de referencia, planificar y controlar la realización de los trabajos, así como cuidar de la calidad del informe final.

ARTICULO 106.- La Sindicatura General podrá requerir de la Contaduría General de la Nación y de los organismos comprendidos en el ámbito de su competencia, la información que le sea necesaria, para el cumplimiento de sus funciones. Para ello todos los agentes y/o autoridades del sector público nacional prestarán su colaboración, considerándose la conducta adversa como falta grave.

ARTICULO 107.- La Sindicatura General deberá informar:

- a) Al Presidente de la Nación, sobre la gestión financiera y operativa de los organismos comprendidos dentro del ámbito de su competencia, puntualizando sobre su desempeño productivo en la generación de resultados e impacto en materia de desarrollo sostenible;
- b) A la Auditoría General de la Nación, sobre la gestión cumplida por los entes bajo fiscalización de la sindicatura, sin perjuicio de atender consultas y requerimientos específicos formulados por el órgano externo de control;
- c) A la ciudadanía, en forma periódica y bajo un formato abierto y accesible.

ARTICULO 108.- La Sindicatura General estará a cargo de un funcionario denominado síndico general de la Nación. Será designado por el Poder Ejecutivo Nacional y dependerá directamente del Presidente de la Nación, con rango de Secretario de la Presidencia de la Nación.

ARTICULO 109.- Para ser Síndico General de la Nación será necesario poseer título universitario en el área de Ciencias Económicas o Derecho y una experiencia en Administración Financiera y Auditoría no inferior a los ocho (8) años.

ARTICULO 110.- El Síndico General será asistido por tres (3) Síndicos Generales Adjuntos, quienes lo sustituirán en caso de ausencia, licencia o impedimento en el orden de prelación que el propio Síndico General establezca.

ARTICULO 111.- Los Síndicos Generales Adjuntos deberán contar con título universitario y similar experiencia a la del síndico general y serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta del síndico general.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

ARTICULO 112.- Serán atribuciones y responsabilidades del Síndico General de la Nación:

- a) Representar legalmente a la Sindicatura General de la Nación, personalmente o por delegación o mandato;
- b) Organizar y reglamentar el funcionamiento interno de la Sindicatura General en sus aspectos estructurales, funcionales y de administración de personal, incluyendo el dictado y modificación de la estructura orgánico-funcional y el estatuto del personal;
- c) Designar a las autoridades de las Unidades de Auditoría Interna que funcionen en cada jurisdicción y entidad del Poder Ejecutivo Nacional;
- d) Designar personal con destino a la planta permanente cuidando que exista una equilibrada composición interdisciplinaria, así como promover, aceptar renunciaciones, disponer cesantías, exoneraciones y otras sanciones disciplinarias con arreglo al régimen legal vigente y al estatuto que, en consecuencia, se dicte;
- e) Efectuar contrataciones de personal para la realización de trabajos específicos, estacionales o extraordinarios que no puedan ser realizados por su planta permanente, fijando las condiciones de trabajo y su retribución;
- f) Elevar anualmente a la consideración de la Presidencia de la Nación, el plan de acción y presupuesto de gastos para su posterior incorporación al proyecto de ley de presupuesto de la administración nacional;
- g) Administrar su presupuesto, resolviendo y aprobando los gastos del organismo, pudiendo redistribuir los créditos, sin alterar el monto total asignado;
- h) Licitación, adjudicación y contratación de suministros y servicios profesionales, adquirir, vender, permutar, transferir, locar y disponer respecto de bienes muebles e inmuebles para el uso de sus oficinas conforme las necesidades del servicio, pudiendo aceptar donaciones con o sin cargo;
- i) Informar a la Auditoría General de la Nación de actos o conductas que impliquen irregularidades, de las que tuviere conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

ARTICULO 113.- Los Síndicos Generales Adjuntos participarán en la actividad de la Sindicatura General, sin perjuicio de las responsabilidades de determinadas funciones y cometidos que el Síndico General les atribuya conjunta o separadamente, con arreglo a la naturaleza de la materia o a la importancia o particularidades del caso. El Síndico General, no obstante, la delegación, conservará en todos los casos la plena autoridad dentro del organismo y podrá abocarse al conocimiento y decisión de cualquiera de las cuestiones planteadas.

ARTICULO 114.- En los casos en que el Estado tenga participación accionaria mayoritaria en sociedades anónimas, la Sindicatura General de la Nación propondrá a los organismos que ejerzan los derechos societarios del Estado nacional, la designación de los funcionarios que en carácter de síndicos integrarán las comisiones fiscalizadoras, de acuerdo con lo que dispongan sus propios estatutos.

También los propondrá al Poder Ejecutivo Nacional en los casos en que deban asignarse síndicos por el capital estatal en empresas y sociedades en que el Estado Nacional, por sí o mediante sus organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado tengan participación igualitaria o minoritaria. Dichos funcionarios tendrán las atribuciones y deberes previstos por la Ley Nº 19.550, en todo lo que no se oponga a la presente.

ARTICULO 115.- La Sindicatura General de la Nación convendrá con las jurisdicciones y entidades que en virtud de lo dispuesto en esta ley queden alcanzadas por su ámbito de competencia, la oportunidad y modalidades de la puesta en práctica del sistema instituido en esta ley.

Título VII - Disposiciones varias

Capítulo I - Disposiciones transitorias

ARTICULO 116.- Las disposiciones contenidas en esta ley deberán tener principio de ejecución a partir del primer ejercicio financiero que se inicie con posterioridad a su sanción.

El Poder Ejecutivo nacional deberá establecer los cronogramas y metas temporales que permitan lograr la plena instrumentación de los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería, contabilidad y control interno previstos en esta ley.

ARTICULO 117.- El Poder Ejecutivo Nacional, en el plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley que regule el sistema nacional de planificación estratégica del desarrollo sostenible bajo estándares de orientación a resultados de la gestión pública, de forma articulada con el sistema de administración financiera y control del sector público nacional.

ARTICULO 118.- El Poder Ejecutivo Nacional actualizará la reglamentación de la presente ley en un plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de su promulgación, incorporando en esta de forma armónica y ordenada las disposiciones de la Ley Nº 11.672 «Complementaria Permanente de Presupuesto» (t.o. 2014) sobre administración financiera que se consideren pertinentes en virtud de su jerarquía comparada, alcance temático y objeto regulado.

Capítulo II - Disposiciones finales

ARTICULO 119.- Se derogan expresamente los siguientes ordenamientos legales en tanto sus disposiciones se incorporaron, armonizaron o reemplazaron en la presente ley:

a) Ley Nº 11.672 «Complementaria Permanente del Presupuesto» en su artículo 19 y todo lo que se oponga a la presente ley.

El Poder Ejecutivo Nacional procederá a migrar las disposiciones de la Ley Nº 11.672 que excedan el ámbito de la administración financiera a los ordenamientos legales específicamente competentes en razón de la materia, incluidas las relativas a recursos públicos.

b) Ley Nº 24.629 «Normas para la Ejecución del Presupuesto y la Reorganización Administrativa» (Capítulo I), con excepción del párrafo 2 del artículo 5, que deberá migrarse de forma armónica al ordenamiento legal específicamente aplicable en razón de la materia.

c) Ley Nº 25.152 «Ley de Solvencia Fiscal», con excepción de los incisos d) y f) del artículo 2, los incisos a) y b) del artículo 5, los incisos b), e), f), i), j), k), l) y m) del artículo 8, el artículo 9 y el artículo 10, que deberá migrarse de forma armónica a los ordenamientos legales específicamente aplicables en razón de la materia.

d) Ley Nº 25.917 «de Responsabilidad Fiscal» en sus artículos 5, 11, 13, 14, 15 bis y 16.

e) Todas las demás disposiciones que se opongan a la presente ley-

ARTICULO 120.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

Agustín Domingo
Diputado Nacional



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

La sanción de la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional en 1992 constituye un hito en la historia reciente de la gestión pública argentina. Su diseño de vanguardia basado en estándares internacionales y la asertividad de su expedita implementación permitieron a nuestro país contar por primera vez con una dinámica integrada de gestión del presupuesto, la tesorería, la contabilidad y el crédito público, cuyo cimientos aún perduran sólidos en la organización y funcionamiento del sistema.

El éxito del innovador modelo de administración de los recursos públicos planteado por la Ley Nº 24.156 también se refleja en que diversos países de América Latina y el Caribe hayan adoptado sus premisas y estándares. Esta asimilación normativa también tuvo lugar en buena parte de las propias provincias argentinas, proceso que no solo permitió a las administraciones provinciales modernizar su gestión financiera, sino que además promovió el empleo de criterios homogéneos entre nación y provincias para el tratamiento de la información fiscal.

Transcurridas tres décadas desde su entrada en vigor, la Ley Nº 24.156 requiere una revisión integral que recoja las lecciones aprendidas en su implementación e incorpore estándares internacionales surgidos con posterioridad a su sanción. Así fue planteado de forma unánime por destacados especialistas, funcionarios y los propios redactores de la ley que participaron de la "Jornada Aniversario por los 30 años de la Ley Nº 24.156: Modelo, desafíos y perspectivas", realizada el 6 de septiembre de 2022 en la Cámara de Diputados de la Nación (Anexo).

El proyecto de ley propuesto recoge los enfoques metodológicos e innovaciones normativas planteadas en el marco de dicha jornada aniversario, procurando un abordaje integral de actualización que abarca a todos sus títulos y sistemas constitutivos. En esta línea, el proyecto también conlleva consolidar en un único plexo normativo las disposiciones sustantivas sobre administración financiera pública aprobadas posteriormente a través de otras leyes, articulando su contenido y simplificando su entendimiento en pos de su efectiva aplicación.

Este ordenamiento normativo incluye a las Leyes Nº 24.629 sobre Normas Complementarias para la Ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional (1996), Nº 25.152 de Solvencia Fiscal (1999) y Nº 25.917 del Régimen de Responsabilidad Fiscal (2004). También a la Ley Nº 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto, implicando en este caso su derogación y la migración de las disposiciones que excedan el ámbito de la administración financiera pública a los ordenamientos legales específicamente competentes en razón de la materia.

Dicho criterio se complementa con uno transversal de tipo metodológico que abarca toda la propuesta normativa: la orientación a resultados de la administración financiera pública y su alineamiento con la generación de desarrollo sostenible. La incorporación del modelo conlleva cambios normativos que promueven la articulación entre la planificación estratégica institucional y la formulación presupuestaria, y el empleo sistematizado de métricas para el monitoreo y evaluación de resultados y desempeño físico-financiero.

Con relación al articulado propuesto, el proyecto se estructura en torno a cuatro vectores: incremento de la participación del Congreso Nacional en la toma de decisiones, ampliación del alcance de la ley, planificación a mediano plazo de las finanzas públicas y aumento del control y la transparencia. Sobre este último punto, cabe precisar que el proyecto plantea la pertinencia de contar con un abordaje normativo diferenciado para el sistema de control externo, correspondiendo la sanción de una ley específica a tales fines.

Sobre el incremento de la participación del Congreso, se destacan en el proyecto las siguientes innovaciones: inicio de la formulación presupuestaria en junio con un informe de avance al Congreso, nuevo régimen de modificaciones presupuestarias (mayor reserva legal, plazo máximo de solicitud, tratamiento vía comisión mixta, regla de fin de mandato), remisión de informe global de ejecución a mitad de año, remisión Informes trimestrales de avance de ejecución presupuestaria y aprobación de endeudamiento con organismos internacionales.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"1983/2023 – 40 Años de Democracia"

Respecto de la ampliación del alcance de la ley, el proyecto recepta una visión integral de la administración financiera que promueve la articulación de sus sistemas constitutivos con los de recursos humanos, compras y contrataciones, y administración de bienes, pone en igualdad de condiciones con el resto de los organismos descentralizados a entes hasta hoy excluidos del tratamiento general asignado a la administración nacional, e incorpora normas presupuestarias específicas para el sector público empresarial y los fondos fiduciarios.

Con relación a la planificación de mediano plazo de las finanzas públicas se subraya la adecuación del presupuesto anual a un plan estratégico de Gobierno (promoviendo la articulación sistémica entra la administración financiera pública y la planificación del desarrollo sostenible bajo un enfoque de orientación a resultados), la formulación de un marco fiscal de mediano plazo, de un marco de gasto de mediano plazo y de una estrategia de Financiamiento de mediano plazo, documentos de alcance cuadrienal y actualización periódica anual.

Finalmente, en materia de control y transparencia, se pondera la inclusión en el proyecto de ley de reformas normativas orientadas a la creación de un sistema integral de monitoreo y transparencia presupuestaria, la difusión en línea de datos, estadísticas y evaluaciones presupuestarias, el control orgánico por parte de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) sobre las unidades de auditoría interna ministeriales, y a fomentar la celeridad y precisión en la formulación de la cuenta de inversión (anticipando su elaboración).

Cabe destacar que, al margen de las mencionadas innovaciones, el proyecto conserva los principios básicos que constituyen las principales bases conceptuales de la Ley Nº 24.156, como la gestión administrativa ligada al registro contable, el gasto devengado como base de medición del gasto, la producción de información que alimenta automáticamente las cuentas nacionales y las estadísticas de las finanzas públicas, y el control interno y previo como responsabilidad primaria de los responsables de las unidades gestoras.

En el entendimiento de que la Ley Nº 24.156 es una herramienta de significativa importancia para la gestión cotidiana de la administración pública nacional, el presente proyecto toma los recaudos metodológicos y de contenido necesarios para garantizar la consistencia técnica de su articulado, recurriendo para ello a la opinión de expertos y a modelos sectoriales de organización y funcionamiento reconocidos a nivel internacional. En definitiva, el proyecto de ley responde a los estándares de solidez técnica que la trascendencia de la tarea amerita.

Por todo ello, solicito la sanción del Proyecto de ley que se acompaña.

Saludo a Vuestra Honorabilidad con mi mayor consideración.

Agustín Domingo

Diputado Nacional

Ref.: se adjunta a continuación anexo sobre "Jornada Aniversario 30 años de la ley 24.156 de Administración Financiera y control del sector público Nacional"

JORNADA ANIVERSARIO 30 AÑOS DE LA LEY 24.156 DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL.

Modelo, desafíos y perspectivas

6 de septiembre de 2022

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Salón Auditorio



Honorable Cámara de Diputados de la Nación **2022**

AUTORIDADES

Cecilia Moreau

Presidencia de la HCDN

Omar De Marchi

Vicepresidencia Primera

Jose Luis Gioja

Vicepresidencia Segunda

Julio Cobos

Vicepresidencia Tercera

Juan Manuel Cheppi

Secretaría General

Eduardo Cergnul

Secretaría Parlamentaria

Ana Laura Lozano

Prosecretaría Parlamentaria

Esta publicación se elabora a partir de la Jornada realizada el seis de septiembre del año dos mil veintidós en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Este evento tuvo por finalidad conmemorar el trigésimo aniversario de la Ley número 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional, sancionada el treinta de septiembre de mil novecientos noventa y dos.

La jornada estuvo constituida por diferentes disertaciones, para las cuales se convocaron a especialistas en la temática e integrantes del proceso de confección y redacción de la Ley 24.156.

Los expositores que integraron esta Jornada abarcaron cuestiones metodológicas y prácticas focalizándose en temas centrales: la historia presente y perspectivas futuras de la Ley, la participación del Congreso de la Nación, el alcance institucional de la Ley, la planificación estratégica, la relación de la administración financiera con el desarrollo sostenible, la evaluación presupuestaria, el control y el ordenamiento normativo sectorial, entre otros.

La jornada se desarrolló con un enfoque integral y multidisciplinario.

Esta publicación que sistematiza la información significativa brindada por los expositores tiene el propósito de convertirse en un documento de divulgación, así como también promover alternativas de modernización legislativa para abordar los principales desafíos que atraviesa actualmente la administración financiera pública de la Nación Argentina.

Coordinación: Agustín Domingo. Diputado Nacional.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN DE LA JORNADA

Agustín Domingo	9
-----------------	---

EXPOSICIONES

Panel 1

Moderadora: Diputada Germana Figueoa Casas	
--	--

Guillermo Schweinheim	10
-----------------------	----

Martín Di Bella	17
-----------------	----

Oscar Lamberto	21
----------------	----

Panel 2

Moderador: Senador Ricardo Guerra	
-----------------------------------	--

Jorge Mauro Vega	27
------------------	----

Jorge Sarghini	34
----------------	----

José Mauro Brusa	40
------------------	----

Panel 3

Moderador: Diputado Agustín Domingo	
-------------------------------------	--

Ricardo Gutiérrez	46
-------------------	----

Marcos Makón	55
--------------	----

Jorge Domper	63
--------------	----

FINALIZACIÓN DE LA JORNADA

Agustín Domingo	71
-----------------	----

ANEXOS

Presentación utilizada por Jorge M. Vega	73
--	----

Presentación utilizada por José M. Brusa	83
--	----

Presentación utilizada por Jorge Domper	91
---	----

Presentación utilizada por Ricardo Gutiérrez	99
--	----

Presentación utilizada por Marcos Makón	111
---	-----

PRESENTACIÓN DE LA JORNADA

Agustín Domingo. Diputado de la Nación. Interbloque Provincias Unidas.

Bienvenidos a esta jornada que intentan reflexionar, a poco de estar por cumplirse los treinta años de la sanción de la Ley de Administración Financiera. Esta herramienta que ha sido tan importante para la gestión del Estado, no solo del Estado Nacional, durante treinta años, atravesando distintos signos políticos, sino que también ha sido replicado en la mayoría de las provincias, en muchos municipios y en muchos países de Latinoamérica que han copiado este modelo.

La verdad, cuando el año pasado se frustró la sanción del presupuesto, muchos Diputados planteamos la necesidad de revisar las reglas por las cuales en el Congreso hacemos la revisión y la discusión del presupuesto. Y así fue que empezamos, desde nuestro espacio, a hablar con especialistas, para ver qué cambios se podía hacer en la Ley y presentar un proyecto.

A poco de comenzar ese análisis nos dimos cuentas que una Ley que había sido, podemos decir, una política de Estado, que había trascendido durante tanto tiempo, requería, si íbamos a modificarla, también de un amplio consenso, de un amplio debate que nos permita llegar a conclusiones que no sean de un solo partido o de una presentación individual. Y eso es lo que motivó estas jornadas y esta convocatoria. Así que les quiero agradecer a todos los especialistas que hemos convocado. Le quiero agradecer también, esto no fue una organización en la que estuve solo, sino que lo mencionábamos al principio, fueron Diputados de los distintos espacios los que propusieron oradores, todos de primerísimo nivel, que no tengo ninguna duda que nos van a ilustrar sobre las alternativas para poder avanzar en una modernización, en cambios o no. Tal vez la conclusión sea que estamos bien y que debemos seguir así. Pero creo que este es el camino para lograr estos amplios acuerdos que siempre reclamamos que debemos discutir desde el Congreso. El de dar estos debates amplios, con la participación de todos los bloques, de todos los espacios y que la conclusión salga de ese debate previo.

Así que muchísimas gracias a todos por hacerse presentes hoy aquí, no tengo dudas que va a ser una jornada muy enriquecedora para todos.

EXPOSICIONES

Guillermo Schweinheim.

Director de la Maestría en Auditoría Gubernamental Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Profesor Investigador de la UNSAM en sistemas comparados de administración y administración financiera.

Pareciera que, dado que dirijo una Maestría en Auditoría Gubernamental y estoy vinculado a la formación de recursos humanos en el campo de la auditoría del sector público desde hace veinte años, yo debiera centrar mi exposición en aquella parte de la Ley de Administración Financiera vinculada a los sistemas de control. Sin embargo, no lo voy a hacer.

Me quiero concentrar en algunas de las dimensiones más importantes de las cualidades que tiene el “sistema” que se ha construido de manera tan ensamblada a lo largo de los últimos treinta años y que es el Sistema de Información y Gestión Financiera del Sector Público Nacional.

Quiero confesarles que cuando muchas veces empiezo a escuchar que se quiere reformar la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, tiemblo. Porque este sistema tiene unos niveles de capacidad y complejidad que cualquier reforma (seguramente necesaria en alguna de sus dimensiones legales) debiera ser encarado con mucha responsabilidad. Entonces, hoy quisiera destacar algunas de las características más distintivas que tiene esta construcción colectiva y de su evolución a lo largo de los últimos treinta años.

Lo primero que quiero destacar es la complejidad de este sistema sociotécnico. Destaco esto de sociotécnico, porque no solo estamos hablando de un conjunto de dispositivos técnicos de naturaleza presupuestaria, de naturaleza contable, de gestión de pagos y de gestión de la deuda pública y de interrelación con la gestión de recursos reales, sino que en la operación de estos dispositivos están implicados miles de personas. Por eso es un sistema sociotécnico. Y no estamos hablando de algunas personas, estamos hablando de miles de personas. Es decir, hay miles de funcionarios que todos los días hacen funcionar el sistema de información y administración financiera desde hace treinta años. Hay miles de proveedores del Estado que se vinculan con el Estado a través del sistema de administración financiera. Hay millones de beneficiarios de pago que se vinculan con el Estado a través del sistema de administración financiera, desde personas hasta empresas, desde organizaciones de la sociedad civil a potencialmente todos los municipios de la Argentina, y todas las provincias de la Argentina y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por eso es un sistema sociotécnico de una enorme complejidad. Porque no solo estamos hablando de la propia Ley 24.156 y su reglamentación,

no solo su principal Decreto Reglamentario 1344/07 en el que se resume de alguna manera el grueso de la reglamentación, sino otras reglamentaciones adicionales. Asimismo, la Ley esta ensamblada con otros instrumentos legales y sus respectivas reglamentaciones, por ejemplo, con la Ley Complementaria de Presupuesto y con la Ley 27.428 aprobatoria del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal y Buenas Prácticas de Gobierno.

Estamos hablando, además, de un conjunto de instituciones del sector público que juegan un rol fundamental en el funcionamiento de este sistema sociotécnico. Para comenzar, el Ministerio de Economía. También, las Secretarías de Hacienda y Finanzas. Y, más allá de que son áreas de gobierno que en los últimos años han sufrido modificaciones con respecto a su estructura y competencias, pasando en distintas oportunidades a niveles de Ministerio, Secretaría o Subsecretaría, pero allí están Hacienda y Finanzas, que son creaciones de esta construcción socio técnica.

Se encuentra dentro de este conjunto la Jefatura de Gabinete de Ministros que, a partir de la Constitución reformada de 1994, se le atribuye un rol importante con determinadas competencias en el proceso de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria.

Sumado a eso, están el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, a través de las Comisiones, en principio de Presupuesto y Hacienda. Pero en realidad, de cualquier otra Comisión que en verdad disponga a través del tratamiento de leyes respectivas de reformas al conjunto de recursos y gastos del Sector Público Nacional. Igualmente, la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, constituida por miembros de ambas Cámaras del Congreso.

Además, forman parte de este sistema, la Auditoría general de la Nación y la Sindicatura General de la Nación y las Unidades de Auditoría Interna, instituciones importantes con las cuales este sistema socio técnico interactúa cotidianamente y que fueron creadas por la propia Ley 24.156.

Este sistema también está conformado organismos rectores, tales como la Oficina Nacional de Presupuesto, la Tesorería General de la Nación, la Contaduría General de la Nación y la Oficina de Crédito Público. Dichos organismos forman parte de un dispositivo organizacional creado por la Ley, algunos bastantes antiguos como la Contaduría y la Tesorería o en aquel momento la Dirección Nacional de Presupuesto. Pero, que a partir de la Ley 24.156 comparten una porción muy significativa de poder que hace funcionar al sistema. La Ley construye un poder en esos organismos rectores. Lo estoy diciendo en el mejor sentido de la palabra, un poder como capacidad de acción, en el cual resulta difícil pensar el funcionamiento de este sistema sociotécnico sin esos organismos rectores.

Siguiendo con lo mencionado anteriormente, en un sentido más usual de lo que normalmente se entiende por “sistema”, están los

sistemas informáticos. Actualmente el e-SIDIF en internet, el Sistema de Información Financiera en el ambiente web. En este sentido, quiero destacar el anónimo rol de los colegas de la Dirección General de Sistemas Informáticos de Administración Financiera de la Contaduría General de la Nación. Todos los sistemas informáticos actualizado y desarrollados por la Secretaría de Hacienda han resultado del anónimo trabajo de dichos agentes públicos.

Un ejemplo que muestra su relevancia. En la Dirección General de Sistemas Informáticos de Administración Financiera de la Contaduría General de la Nación crearon un sistema informático denominado UEPEX. En relación a este sistema la banca multilateral, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, no estaban de acuerdo con respecto a que la gestión y la información contable se vinculara al SIDIF general a través de este sistema. Finalmente lo aceptaron y en la actualidad difunden el sistema UEPEX, compatible con los principios fundamentales de la Ley, por toda América Latina.

Además, es necesario destacar la relación del SIDIF con otros sistemas. Por ejemplo, con el famoso SIGADE (Sistema de Gestión de Administración de la Deuda), con el BAPIN (de administración e información de proyectos de inversión pública) y con el Sistema de Información Financiera de las Empresas Públicas.

En los últimos años, en la época de la gestión del Presidente Mauricio Macri, hemos logrado una interrelación importante con el COMPR.AR, para las compras de bienes y servicios y con el CONTRAT.AR para la gestión de obras públicas. Sin embargo, en la actualidad, todavía se observan dificultades con los distintos sistemas vinculados al pago de la nómina del personal y el incompleto sistema de administración de bienes muebles.

En relación a lo mencionado en los párrafos anteriores, el Sistema de Información Financiera se encuentra íntimamente interrelacionado con los sistemas de AFIP, porque al final del día, la recaudación de AFIP o de Aduana y DGI, finaliza en la Cuenta Única del Tesoro, en aquello que le corresponde al Tesoro Nacional, descontada la coparticipación federal. También, con el Sistema de Seguridad Social y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Más allá de que los pagos a los jubilados y el resto de los beneficiarios, razonablemente, no se hacen a través de la Cuenta Única del Tesoro por su enorme volumen.

De manera similar, es necesario destacar la relación con el Registro Nacional de las Personas y con el sistema bancario, vinculado a aquellas personas, empleados del sistema público, proveedores, beneficiarios del sistema de seguridad social, etc., que poseen una cuenta con clave bancaria unificada. A ello hay que agregarle, la interrelación con el Banco de la Nación Argentina, donde está la Cuenta Única del Tesoro (CUT) y donde está

la administración general de la mayoría de los fondos fiduciarios. Y con el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), donde operan unos pocos fondos fiduciarios. Todo ello más allá de la opinión que nos merezca los fondos fiduciarios.

Y, por último, con decenas y decenas de sistemas administrativos financieros a lo largo de todo el sector público nacional no financiero como las empresas pública, las interjurisdiccionales, las interestatales, las universidades públicas y los entes públicos no integrantes de la administración nacional.

Tal como mencioné anteriormente, este sistema está conformado por miles de operadores, desde los Directores de Administración, los Jefes de Compras, de Contabilidad, los Tesoreros de los organismos, hasta todo aquel que tiene, de una u otra manera, acceso al sistema integrado de información financiera.

Es decir, este sistema es una de las pocas tecnoburocracias expertas con el cual cuenta el Estado Nacional. Aun frente a la ausencia de reglas claras en los procesos de selección de funcionarios, se encuentra esta tecnoburocracia experta tanto en los organismos rectores (especialmente), como de una u otra manera, en los sistemas administrativos financieros de todos los organismos. Creo que esta tecnoburocracia experta solo es comparable a otros sistemas tecnoburocráticos que, pueden existir de modo similar como la AFIP y/o dependientes de otros organismos científico tecnológicos (INTA) o de regulación (ANMAT) en el cuerpo diplomático, por citar solo a algunos.

Entonces, lo primero es la **complejidad**, dimensión cuya caracterización trate de hacer muy rápidamente. Seguramente me quedaron muchas características e indicadores que no llegue a desarrollar en relación a la complejidad del sistema de administración financiera.

La segunda dimensión que quiero destacar, tal cual lo señaló la Diputada Germana Figueroa Casas, es el nivel de institucionalización. Es decir, debe haber pocos sistemas administrativos en el sector público nacional de Argentina, que hayan tenido tal **nivel de institucionalización**. Más precisamente, aquellos que han sido fruto de las reformas de los años noventa.

Es verdad que algunos aspectos del funcionamiento del sistema han perdido alguna parte de su espíritu, especialmente en las reglas de naturaleza presupuestaria (delegación de facultades). Pero la mayoría de aquellos cambios que se concibieron en su momento está totalmente institucionalizada. Por lo tanto, es de los pocos ejemplos que se encuentran con altos niveles de institucionalización. En relación a esta cuestión, y tal como lo enuncié, no resulta imposible encontrar otras institucionalizaciones importantes. Por ejemplo, las reformas empezadas

en ANSES en la segunda mitad de los noventa, o en AFIP a partir de la primera parte del dos mil, por nombrar organismos significativos que explican el funcionamiento del sector público. Sin embargo, en lo relativo al sistema de administración financiera podría afirmar que, desde mi humilde perspectiva, seguramente es el más institucionalizado. Entonces segunda dimensión, la institucionalización de este sistema.

Una tercera característica, la **innovación**. Esto quiero destacarlo porque siempre parece que estamos recibiendo los modelos de cambio o de reforma desde el exterior del país. En ese sentido, el modelo argentino y yo diría también latinoamericano, de las categorías presupuestarias del presupuesto por programas, están más o menos fijadas desde el antiguo artículo de Makón y Matus, del año 1979, sobre planificación y presupuesto por programas. A su vez, el modelo integrado de cuentas que vincula el presupuesto y la contabilidad, las cuentas presupuestarias y las cuentas contables, valga la redundancia, es un invento práctico de Ricardo Gutiérrez. Muchos buenos expertos en contabilidad pública planteaban la integración. Pero, la innovación práctica de cómo hacerlo fue de Ricardo Gutiérrez. Es decir, los precursores en esta temática, que están presentes en este auditorio, en esta jornada, fueron los autores de la ley 24.156, su reglamentación y la reforma administrativa que la puso en funcionamiento.

Por lo tanto, destaco este tema de la innovación porque normalmente suponemos, que las innovaciones vienen de afuera. Es cierto que cuando Gutiérrez y Makón promovieron esta invención no estaban en la Argentina, debido a que no era un buen momento para estar en el país. Pero, cabe destacar entonces que, fueron argentinos y una red latinoamericana de personas las que promovieron una resolución a los problemas vinculados a la ausencia de información en tiempo real para la toma de decisiones y el direccionamiento del presupuesto hacia metas claramente medibles. E insisto en el tema de la innovación, en materia de presupuesto por programa de la mano de Marcos y del sistema integrado de cuentas de la mano de Ricardo.

14

A estas innovaciones conceptuales en materia presupuestaria y contable, habría que añadir el proceso de innovación representado por los desarrollos informáticos tendientes a lograr que estas ideas funcionen en tiempo real. El primer tiempo real era un disquete cargado en un organismo que se transportaba a la Secretaría de Hacienda que a su vez cargaba la información. Luego, fue la red TRANSAF y hoy es un ambiente Web. Cabe rescatar la labor original de Picky Frenkel, del grupo originado en los años 60 se había formado en la carrera de Ciencias de la Computación de la UBA. Ese primer equipo, consiguió convertir las ideas sobre el desarrollo de un sistema de cuentas públicas integrados en un sistema informático.

Con respecto a la Cuenta Única del Tesoro (CUT), tomada del modelo brasilero y adaptada al caso argentino, fue desarrollada por el actual

Subsecretario, o Secretario de Presupuesto, que fue, es o será Tesorero General de la Nación. Destaco hoy que la Cuenta Única del Tesoro argentino es modelo para decenas de países.

Asimismo, se solicitó colaboración a la UNCTAD para producir una transformación en relación al funcionamiento del SIGADE, que anteriormente se utilizaba para el manejo de las deudas con el Club de Paris y que actualmente nos da información de la totalidad de la Deuda Soberana de la Argentina. Remarco estas cuestiones, ya que fueron hechos que sucedieron acá. Este proceso de transformación del SIGADE a un sistema que registra y arroja información sobre todo tipo de deuda soberana lo realizó la UNCTAD por los pedidos hechos desde Argentina. Es decir, más allá de que el BID, el Banco Mundial, la cooperación norteamericana puedan difundir hoy sobre el SIGADE en otros lugares del mundo, donde se produjo esta innovación fue en este país.

Otra de las cuestiones que me interesaría destacar es que el sistema argentino tiene características particulares vinculadas al presupuesto orientado a resultados, distinto al de otros países de América Latina. En este sentido, durante la gestión de Raúl Rigo fue incorporando, crecientemente, indicadores de resultados. Por otro lado, el sistema se complejiza crecientemente, lo cual se puede observar en cuestiones relacionadas tales como lo concerniente a los objetivos del Presidente, el desarrollo sostenible y la incorporación de la perspectiva de género.

Entonces quiero destacar que lo esbozado anteriormente demuestra que cuando hay apoyo político, el **potencial de innovación de los expertos argentinos pudo y puede ser realizado y es enorme.**

Otra característica relevante, que también señaló el Diputado Agustín Domingo y la Diputada Germana Figueroa Casas, es la cuestión de la **exportación**. El modelo argentino se ha “exportado” a diferentes países. En algunos casos de manera parcial debido a la heterogeneidad de cada país y a sus sistemas constitucionales y legales. Cito ejemplos: Paraguay, Perú, Venezuela, Ecuador, Panamá, Nicaragua, Honduras, San Salvador, México, Guatemala, Republica Dominicana, Cuba.

Resulta interesante, desde mi punto de vista, volver a remarcar esta cuestión, no menos importante frente a la apropiación reiterada que existe, por parte de diferentes organismos, como el BID, el Banco Mundial, la Cooperación norteamericana, sobre este sistema que en realidad fue forjado por argentinos y en Argentina.

Antes de finalizar mi exposición añado dos asuntos.

En primer lugar, el sistema ha experimentado dos tipos de enfoques. **Un enfoque de cambio radical**, que fue el desarrollado entre el noventa

y uno y el noventa y seis. periodo conducido por Ricardo y Marcos, proceso en el cual se establecieron las bases del sistema y se revolucionó la gestión de la información y de las finanzas públicas. A continuación, un periodo con **un enfoque de evolución incremental**. En realidad, toda política pública tiene normalmente estas características: primero hay un gran cambio y luego hay adaptaciones, algunas más pequeñas, otras más importantes, que permiten sostenerlo e ir incorporando lo que va sucediendo en el ambiente, en el entorno.

Por último, quiero destacar la **adaptabilidad**. Para observar dicha característica, cito ejemplos de situaciones extremadamente diferentes por los cuales el sistema atravesó: los primeros buenos años de la convertibilidad; la crisis del efecto Tequila; los años de la deflación de la Presidencia del Dr. Carlos Menem en sus últimos años; la crisis de diciembre de 2001; la salida de la convertibilidad; la expansión del gasto después del 2004; la primera gran renegociación con los hold outs; la crisis del 2008; la década del 2010 que ha sido una década medida punta a punta de estancamiento económico independientemente del ciclo político; la adaptabilidad del cambio del signo de gobierno con la presidencia del Ing. Mauricio Macri y sus innovaciones como el COMPR. AR, tramites a distancia y la gestión documental electrónica. Y frente a todas estas situaciones y cambios, el sistema se ensambló perfectamente y desde mi punto de vista, parecía que lo estaba esperando, establecer un vínculo con las ideas del gobierno abierto, lograr sostenerse durante la pandemia y la crisis posterior. Es decir, el sistema tiene la enorme capacidad para adaptarse tanto a las crisis y como a la expansión.

Incluso, ya que esta Marcos acá presente, la creación innovadora institucional de la Oficina de Presupuesto del Congreso, conformada por integrante elegidos por concurso, incluido su Director. Dicha oficina técnica permite a los Diputados y Senadores disponer del material preciso y actualizado, a partir de la información financiera confiable generada por el SIDIF. Asimismo, esta información se transmite a la opinión pública. El sistema provee a un grupo de expertos, la posibilidad de darle a Legisladores del Congreso de la Nación, aquello que requieren en cuestiones vinculadas al proyecto de presupuesto que está en curso, al presupuesto que se discutirá, así como también las modificaciones presupuestarias que existen a lo largo del año, información sobre la deuda pública, estado de las finanzas de las empresas públicas, etc.

Para finalizar, vuelvo a destacar las características que acabo de señalar: complejidad, innovación, adaptabilidad. Recomiendo entonces que, si quieren hacer modificaciones seguramente necesarias a la Ley 24.156 reflexionen además sobre el enorme sistema socio técnico que se ha construido a partir de la ley. Consulten por favor a los expertos, a los que saben por la experiencia acumulada en estos a y a los que manejan este sistema hace muchos años. Es un aparato muy preciso, una relojería muy fina y no solo debemos mejorarla sino conservarla como una joya.

Martín Di Bella.
Director del Banco Nación.

En primer lugar, agradezco la invitación al Diputado Agustín Domingo.

Sinceramente, es un honor para mí poder compartir esta jornada con personas destacadas en la temática como Marcos, Ricardo, Jorge y Oscar.

En mi experiencia, tal como ustedes conocen, estuve a cargo de la Secretaría de Hacienda durante 20 días. Si bien fue un periodo breve de tiempo, y suscribo a las palabras de Guillermo Schweinheim, al utilizar el sistema pude comprobar que es sencillo y comprensible para un funcionario en la toma de decisiones. Sin lugar a dudas, comparto la opinión respecto a que cualquier modificación que podamos hacer a este sistema o Ley, habría que tener cuidado y tratar de mantener, como decía Guillermo Schweinheim, la institucionalidad.

Asimismo, debido a que asumí durante pocos meses como Subsecretario de Hacienda en la provincia de Buenos Aires, tampoco tuve la suerte de articular con la Ley de Administración Financiera, si bien el proceso de instrumentación había comenzado en el año 2008 y finalizó durante la gestión de gobierno anterior.

Mi exposición desplegará experiencias de gestión concretas y acciones emprendidas dentro de ciertas coyunturas, vinculadas a la cuestión que nos incumbe. En este sentido, y siguiendo lo esbozado anteriormente, me referiré al periodo de gestión de veinticuatro, veinticinco días, en el cual Silvina Batakis se hizo cargo del Ministerio, donde desarrollé funciones específicas.

En ese momento, identificamos un problema serio de caja, producto de un fuerte desvío en materia de gasto devengado que había que financiar en el corto plazo. Si bien, no tuvimos la posibilidad de interactuar en profundidad con todos los instrumentos previstos por el sistema, la Ley colaboró y asistió durante el proceso de manera satisfactoria.

Debo reconocer, la colaboración que recibimos de Raúl, que era el que yo reemplacé y que luego me reemplazó, así como también de la Tesorería general de la Nación a cargo de Jorge Domper, Subsecretario de presupuesto actual. En este sentido, lo que observamos con Jorge, de público conocimiento por haber sido informado en conferencia de prensa, es el artículo ocho de la Ley, respecto a la interacción de los distintos estamentos que lo conforman: La Administración Nacional, empresa y sociedad del Estado, entes públicos y los fondos fiduciarios. Esta situación restrictiva de caja, concibo que puede ser habitual cuando se asume en sitios con estas características y la coyuntura económica que atraviesa el país. Por otra parte, hallamos algunas cuestiones particulares relacionadas a las dificultades o excesos financieros de

algunos entes y fondos fideicomisos, como mencione un contexto de escasez de financiamiento.

Cabe destacar que, tomando el presupuesto en base caja, Marcos debe saber más sobre esto, cubre aproximadamente casi el noventa por ciento de la administración nacional.

En ese momento, la administración nacional estaba urgida de recursos y de disponibilidad financiera en ese momento muy acotada. En ese contexto, lo que nosotros advertimos y con información suministrada y adquirida de distintos lugares, que existían saldos positivos de caja, como por ejemplo en los fideicomisos, empresas del Estado. Indudablemente, las características del artículo ocho, limitan el avance sobre esas cuestiones financieras o invitan a reflexionar sobre la posibilidad de reformar cierta parte de la Ley, que habilite la utilización transitoria de estos fondos, que posteriormente puedan ser restituidos a sus orígenes.

Siguiendo con lo mencionado anteriormente, la exposición que desarrollo no pretende modificar el artículo octavo. Pero si, aproximar una experiencia en gestión vinculada a la creación de un Decreto específico. Este Decreto, nos otorgó la posibilidad de usar disponibilidad de fondos para cubrir márgenes de caja transitorios y regulados, y colocar en aquellas entidades, que tenían superávit financiero, letras de tesorería que hacen al manejo total del Estado. Esta decisión, se configuró para evitar vías más costosas, como la toma de créditos en el mercado financiero. La misma pudo llevarse a cabo ya que obtuvimos una amplia colaboración de parte de muchos Ministerios y de los fideicomisos.

Resulta preciso, desde mi perspectiva y en relación al ejemplo citado, promover un proceso de evaluación y análisis de esta situación particular. En contextos de dificultad o de poca liquidez de parte del sector público, donde se debían realizar diariamente diferentes pagos, coexistían paralelamente algunos organismos, sobre todo algunos entes, donde la disponibilidad financiera era alta, como por ejemplo los plazos fijos importantes del Banco Nación, que otorgan posibilidades alternativas de inversiones financieras.

En este sentido, considero pertinente dotar a la administración, sobre todo a la Secretaría de Hacienda y a la Tesorería, de alguna herramienta que permita poder utilizar dichos fondos que son de los fideicomisos, de los entes, de las empresas. Con respecto a las empresas poseen sus flujos de negocios, su inversión. La Oficina Nacional de Presupuesto interactúa desde un orden externo en ese sentido. Los fideicomisos, naturalmente por Ley, tienen afectación específica. Los entes, en el caso particular de PAMI, de la AFIP, su financiamiento está ligado a la recaudación tributaria, la cual no evoluciona, quizás, de la misma forma que la evolución de sus gastos, es decir genera saldos positivos en las cuentas.

En aquel momento, a través del Decreto elaborado, el cual fue idea de Jorge y Raúl, creamos un puente que nos sirvió en ese contexto y en ese marco. Este ejemplo, permite reflexionar sobre la posibilidad que podría existir para que la Tesorería, a través de la Cuenta Única, haga cierta utilización temporal y marginal a través de la colocación de letras para cubrir déficit que son coyunturales. Cabe destacar, así como mencionaba Guillermo Schweinheim, que esta propuesta, sin lugar a dudas, debería ser utilizada según cada caso, y debería suministrar y garantizar confiabilidad, tanto para los entes, para las empresas, como para el resto de la administración que no está consolidada dentro de ese artículo octavo.

En ese sentido, si bien conozco la Ley, mi experiencia, que estuvo enmarcada dentro de cierta coyuntura, no me permitió interactuar con mayor detalle sobre la misma.

Durante el año noventa y uno, cuando estaba Ricardo como Secretario de Hacienda formé parte del Ministerio de Economía. En ese sentido, conozco los avances del sistema y lo que Guillermo Schweinheim citó. Asimismo, considero que es una herramienta fundamental para la administración. Es decir, este sistema, y vuelvo sobre lo que él mencionó, se ha sostenido dentro de situaciones de mucha estrechez, de conflictos y cambios económicos fuertes de este país, y frente a estas dificultades, la Ley y el instrumento han funcionado de manera extraordinaria.

En los últimos años, La provincia de Buenos Aires, ha tenido un avance importante respecto a la Ley de Administración Financiera, la cual fue sancionada en el dos mil siete. En el dos mil nueve asumí como Subsecretario de Hacienda. La sanción de la Ley posibilitó la creación de subsistemas, a través de la Tesorería. Una cuestión relevante que me gustaría destacar es que la Tesorería y la Contaduría de la provincia de Buenos Aires cumplieron doscientos años la semana pasada. Con respecto a la organización gubernamental de esta provincia, dichas áreas no forman parte de un sistema integrado como en el caso de la Nación, sino que son organismos de la Constitución. Es decir, el nombramiento proviene del Senado de la provincia, el cual coloca al Contador General de la provincia y al Tesorero General de la provincia y articulan perfectamente bien.

Es decir, cuando hay un sistema institucionalizado, permite que el Estado funcione con eficiencia y transparencia, lo cual favorece a las necesidades que requiere la sociedad.

Para finalizar esta disertación, y a partir de la experiencia en la gestión como Secretario de Hacienda en el cual fui honrado, puedo destacar la necesidad de dotar, al Tesorero y al Secretario de Hacienda, para casos particulares y con el cuidado pertinente, de alguna herramienta adicional, que permita la utilización de los fondos detallados en párrafos

anterior, para evadir la toma de endeudamiento, que es difícil, costoso y conlleva a rollear constantemente.

Por último, propongo humildemente, la posibilidad de rever el artículo octavo, modificación normativa que permita establecer un marco reglamentario para otorgar a los funcionarios la utilización de esos fondos de una forma eficaz temporal y coyuntural.

Oscar Lamberto

Diputado Nacional Mandato Cumplido, Senador Nacional Mandato Cumplido, ex Secretario de Hacienda, ex Auditor y Presidente de Auditoría General de la Nación.

Para comenzar esta disertación, quisiera agradecer al Presidente por la invitación, al Diputado Agustín Domingo y a todos los presentes en esta jornada. A su vez, comparto cierta sensación de temor ya que no tenía pensado volver a sentarme en una tribuna de esta naturaleza.

Considero de suma importancia reflexionar sobre esta Ley. Desde mi perspectiva, hubo dos leyes que tuvieron mucha influencia. Una fue la Ley de Matrimonio Civil, por la cual hace como sesenta años que estoy casado y otra fue la Ley de Administración Financiera, que me marcó treinta años de mi vida.

En el año noventa y uno ingresaron dos leyes al Congreso, la Ley de convertibilidad y la Ley de Administración Financiera. En ese momento, me encontraba desempeñando funciones como presidente de la Comisión de Finanza, por lo cual tuve que informar la Ley de Convertibilidad. Asimismo, hubo un corrimiento en el bloque dado que el Diputado José Manzano se desplazó al Ministerio del Interior. Por otro lado, el Diputado Jorge Maskin, presente en esta jornada, que era Presidente de la Comisión de Presupuesto, se convirtió en el Presidente del bloque, y por ende me indicó que presidiera la Comisión de Presupuesto, donde se encontraban trabajando muchas personas sobre la Ley de Administración Financiera. En ese sentido, Jorge Maskin me expresó que era una Ley revolucionaria que el Ministerio de Economía tenía mucho interés, debido a que provocaría cambios muy grandes. Dentro de ese proceso que duró aproximadamente seis meses, se promovió un debate participativo donde se escucharon infinidad de voces. Desde mi punto de vista, las grandes leyes, se aprueban casi a libro cerrado, y particularmente en esta Ley, la parte sustancial, casi no tuvo modificaciones.

Sin embargo, el conflicto surgió en la etapa donde se debían discutir los mecanismos y los organismos de control. Se manifestó una gran resistencia de parte de los Tribunales de Cuenta que querían seguir ocupando esta función y ese problema fue lo que consumió casi la totalidad del debate. Asimismo, se estableció cierta discusión con respeto al nombre, por un lado, se denominaba Contraloría, por otro lado, la Cámara de Diputados como Contraloría y Auditoría y por último el Senado, con sentido común, sacó uno de los nombres y quedó como Auditoría.

Otra cuestión relevante fue lo concerniente al control previo y el control posterior. Resultaba, para algunos Diputados y sobre todo para algunos miembros del Tribunal de Cuentas, una cuestión principista. Es decir, si no existía el control previo no era posible el control, lo cual desencadenó

que algunas personas votaran a favor y otras en contra de la Ley y como consecuencia un rompimiento de los bloques.

Resulta necesario destacar un actor principal en la sanción de esta Ley, que fue el Dr. Raúl Alfonsín, sin el cual, por lo menos la parte del control, no hubiese sido aprobada. Por este motivo, el edificio de Auditoría se llama Raúl Alfonsín. El argumento que utilizó fue la de un político con sentido común. En este sentido, mencionaba que, durante sus seis años de Gobierno, el Tribunal de Cuenta le obstaculizaba cada toma de decisión y por ese motivo, le resultaba oportuno, finalizar la existencia y funcionamiento de este organismo. Con respecto al control previo, el cual se caracteriza por ser bastante arcaico, dificulta tremendamente la gestión, en economías modernas donde hay que tomar decisiones todos los días. Por otra parte, el control posterior, conlleva a que las personas que gestionan a su vez asuman el deber que rendir cuentas. Considero un elemento sustancial la reforma que se promovió en el Congreso.

Otro tema fue la organización del control. Al configurarse como una herramienta técnica de control, no cabía ninguna duda con respecto a que dependiera del Congreso, sino es como votar a libro cerrado sin entender nada. Por lo cual, se trasladó la sindicatura a control interno y la auditoría a control externo.

Lógicamente, en el Congreso de la Nación, hay una cuestión vinculada a como se reparte el control. En ese momento, la Contraloría estaba conformada por un Contralor y un Adjunto. Sin embargo, esta situación provoco ciertas discusiones en relación a la cantidad y formación profesional de sus miembros, que, desde su perspectiva, debían ser colegiados. La cuestión de la cantidad se generó ya que en ese momento había bipartidismo. Entonces, dos personas iban por la mayoría y una persona por la minoría, y al ser dos Cámaras, serian seis y había un séptimo que era un Presidente que elegían de común acuerdo ambas Cámaras. Después la Constitución estableció que ese Presidente era del partido de la oposición. El surgimiento del número siete, no venció a ninguna cuestión científica, fue consecuencia natural de la negociación normal en un parlamento. Entonces, considero que sería peligro, en esta posible modificación de esta ley, que existan un aumento desmedido de auditores.

22

En la etapa en la cual presidía la Comisión de Presupuesto éramos diecinueve. En la actualidad, sino me equivoco son cincuenta, lo cual, cuando solamente es un tema reglamentario, es fácil alterar el número. Para finalizar esta cuestión, la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, que está sancionada por Ley, esta conformada por doce miembros y como modificar la Ley es difícil, el número sigue siendo doce lo que me resulta bueno y efectivo.

Un tema anecdótico, pero no menos importante, en el proyecto original establecía que los contralores, tenían que ser contadores públicos.

Lógicamente en una Cámara, donde la mayoría eran abogados, no sucedió. Entonces se estableció que podían ser contadores, abogados y economistas. En la actualidad, en el directorio del colegio de auditores no hay ningún contador, solo lo comparto como un dato menor.

La Ley fue sancionada en septiembre y promulgada en octubre del noventa y dos con algunos vetos parciales. Uno de los efectos fantásticos que tuvo esta Ley fue el restablecimiento de la cultura presupuestaria. Desde mi perspectiva, no hay Nación si no hay presupuesto y el presupuesto son restricción. Es decir, una Nación en donde el gobierno no tiene límites, termina siempre mal. En este sentido, no es anecdótico que al gobierno de Illia no le votaron el presupuesto y se produjo el Golpe de Estado. Igualmente, a Isabel Perón, no le votaron el presupuesto y sucedió un Golpe de Estado. Asimismo, al Presidente Alfonsín, no le votaron el presupuesto y no finalizó el mandato. Así también le sucedió a De la Rúa. Es decir, no sé si es causa efecto, pero evidentemente el presupuesto tiene una vinculación con el poder y en relación a esta cuestión, fue fundamental el rol que cumplió la Ley de Administración Financiera.

En la etapa que presidí la Comisión de Presupuesto, sucedió un hecho inédito en la historia del país, ya que tuve que informar nueve presupuestos, que ingresaron el quince de diciembre y salieron antes del treinta y uno de diciembre. Es decir, la cuestión no es la ausencia de tiempo, desde mi experiencia y punto de vista, se puede hacer entre el quince y el treinta, lo que falta y resulta necesario es la política. Por lo tanto, no radica en un problema de matemáticas, sino de consensos, que es la función del parlamento y la política. Con respecto al trabajo de los Diputados, considero de mucha audacia la labor de legislar sobre una heterogeneidad de cuestiones tale como: bienes, vida, personas, cultura, etc. Para lo cual dependemos de asesores y de personas que nos enseñen. Sin embargo, la cuestión de generar consenso es ineludible y el presupuesto es el mayor acto político de consenso.

La cuestión de las prioridades se puede encontrar en los debates políticos permanentes que se desarrollan en la gestión legislativa cuando se dialoga con cada persona y/o sector, donde se solicitan determinadas demandas, y a la vez no se poseen los elementos para otorgarles respuestas a todos. En estos mecanismos puede haber personas que no se encuentren de acuerdo con cierta decisión, pero hay que formar los consensos, porque dotar al país de presupuesto es política de Estado. Es decir, siempre hay que darle presupuesto porque el gobierno es de todos.

Una vez, me visitó el Presidente de la Comisión de Presupuesto de Alemania que era del partido de la oposición. En ese momento tenía poco tiempo porque debía ir a la interna partidaria. El Presidente me preguntó qué pasaba si perdía, a lo cual respondí que no volvería. El exclamó que no era una persona cuerda, comentando que en Alemania el Presidente de la Comisión de Presupuesto es un cargo del Partido, ya que tiene que

ser una persona experta y como además es de la oposición, tiene que ser más experta, sumado a que el presupuesto es de los alemanes, no es del gobierno. Si bien esta cuestión me llamo la atención, considero que el presupuesto es del Estado y esto es la política del Estado, por lo cual el Congreso tiene que darle presupuesto.

Esta cuestión se logró con la Ley de Administración Financiera. Asimismo, permitió modernizar y transformar el Estado. En este sentido, Guillermo Schweinheim me allanó el camino, lo expresó mejor y con más experiencia.

Otra cuestión relevante es la vinculada a los sistemas informáticos. Cuando comencé en la Comisión de Presupuesto, había una sola PC que no tenía Wi-fi, no tenía red, no tenía nada y en ese momento usábamos los disquetes. Luego, el primer presupuesto estaba en papel y eran catorce tomos. A continuación, la información estaba en un CD, era la revolución. Por último, se obtuvo de manera online. Todo esto sucedió y resulta interesante mencionar, para que tanto el equipo, como Ricardo y Marcos, pueden relativizar los frutos de su creatividad.

Tal como mencionó Guillermo Schweinheim, todos los países de América Latina adoptaron sistemas parecidos. Con respecto a Cuba tiene una Ley igual que la nuestra, pero la usan de otra manera. En fin, considero que es una Ley que tiene mucha versatilidad y con los sistemas informáticos actuales podría dar más resultados.

Por otra parte, sería interesante compartir otra cuestión vinculada de la ley presupuestaria, que es la Cuenta de Inversión. La Cuenta de Inversión es un poco la cenicienta de esta película porque del presupuesto debaten todos, inclusive la prensa, a veces sin saber muy bien sobre que discutir, y finalmente, se aprueba el presupuesto. Es decir, la Cuenta de Inversión aparece como un titulito desatendido, sobre el cual nadie entiende que sucede.

24

En el periodo que asumí en la Cámara de Diputados, estuve al frente de la Comisión Revisora de Cuentas, luego continué por dos años más votado por las ambas Cámaras, y en consecuencia desarrollé mis tareas allí durante seis años. Al comienzo de mi gestión, además de haber más de ochocientos expedientes atrasados, había diez Cuentas de Inversión sin observación ni tratamiento. Por supuesto que no era una cosa anormal en la Argentina, ya que históricamente, no hubo mucho afecto por la rendición de cuentas. En este sentido, la mayor parte de los próceres que tiene calle a su nombre, de ningún modo, exhibieron una rendición de cuentas: Domingo Faustino Sarmiento, Nicolas Avellaneda, Julio Argentino Roca. A tal punto que, Carlos Pellegrini, para controlarle las cuentas a Julio Argentino Roca, que eran del mismo partido, pero no se tenían mucha confianza, inventó la Comisión Revisora de Cuentas, que es la Comisión más antigua que tiene la cámara, del año mil ochocientos setenta y cinco.

Si bien, a lo largo de los años, hubo aprobaciones fictas, aprobaciones masivas y tratamientos por partes, concretamente, en relación a la Ley de Administración Financiera, en el año dos mil no había ninguna cuenta tratada ni aprobada.

Siguiendo con lo mencionado anteriormente, comenzamos a examinar que podíamos hacer con este problema. La mayor parte de los informes que venía de Auditoría General de la Nación (AGN) eran con abstención de opinión, por lo cual debíamos asumir total la responsabilidad. Asimismo, en el año dos mil nadie estaba muy preocupado por las cuentas ya que había otras urgencias. Por mi parte, en esa época, tuve que pasar unos “días de vacaciones” en la Secretaría de Hacienda, pero consideramos que era muy importante cumplir dicha función. A su vez, no se encontraban cuestiones escritas. Lo único que encontramos fueron seis carillas que habría escrito Roberto Dromi Ministro de obras y servicios públicos de la Nación, que evidentemente se relacionaba con algún juicio, porque no tenía ninguna definición. Por lo tanto, decidimos realizar un seminario en el año dos mil cuatro, lo cual fue un hecho de suma importancia. En esta jornada que duró tres días, participaron personas destacadas y expertos de nacionalidad argentina y extranjeros, vinculados al tema de la Cuenta de Inversión. Como consecuencia, se confeccionó un libro que fue financiado por la agencia española, el cual forma parte de la cátedra de la administración financiera en lo relativo a la Cuenta de Inversión.

Existe una gran discusión sobre los efectos que conlleva la aprobación o rechazo de la Cuenta de Inversión, tal como expresa la Constitución. En relación al rechazo, suele encontrarse bastante consenso ya que es la habilitación para el juicio político, que se da si el presidente se encuentra en ejercicio y por el contrario, si finalizó su mandato no es posible realizarlo. Me pregunto entonces qué significa esta aprobación. En relación a esta cuestión, con la Ley de residencia que tenían los virreyes y que duró hasta mil ochocientos veinte, ninguna persona se volvía a España si no rendía cuentas y si lo hacía correctamente, su nombre y honor era reivindicado. Sin embargo, en la actualidad, si la cuenta resulta rechazada tenes una sanción y si la aprueban no hay reivindicación. Aprobar la cuenta de Inversión tiene dos efectos importantes, por un lado, el cierre administrativo, porque lo que se inicia con el presupuesto concluye con la Revisión de Cuentas. Por otro, un asunto político, debido a que el parlamento de la Nación reivindicaba al Presidente que condujo ese hecho.

La discusión anteriormente enunciada, radica en el delito que presuntamente pueda cometer algún funcionario. En este sentido, el Código Penal, detalla el robo y la defraudación, lo cual, en general, es un acto de una persona no del gobierno, y por esta cuestión se distinguen. Incluso, cuando votamos las Cuentas, en el primer artículo votamos las

Cuentas y en el segundo indicamos que no exime los actos individuales, sumado a que las más altas autoridades la Nación, les resulta imposible conocer el accionar de cada uno de los cuatrocientos mil agentes que tiene el país. Entonces, también las cuentas exigen consenso.

Siguiendo con lo expresado en relación a la realización del seminario, una de los mayores beneficios que fundó, fue la toma de conciencia con respecto a la Cuenta de Inversión. En ese momento, había diez cuentas sin tratar y nosotros obtuvimos, en un acto único y por consenso, la aprobación de ocho: dos provenientes de la época de Menem, dos del ciclo de De la Rúa, dos de Duhalde y dos del período Kirchner. Es decir, y siguiendo este ejemplo donde se observa todo el espectro político, que el consenso siempre es posible, sin importar cuán diferente sean los extremos, si hay puntos en común, se puede lograr el acuerdo. A partir de ese momento, año tras año el presidente Kirchner tuvo todas sus cuentas aprobadas y fue un cambio conceptual y de conciencia generada en el parlamento.

Finalmente, considero que el Congreso puede, sin cambiar demasiado su espíritu, realizar modificaciones significativas con respecto a esta Ley. En este sentido, sería oportuno reglamentar el artículo ochenta y cinco, porque no es lo mismo que un organismo de control este hecho por una Ley la cual puede modificarse fácilmente, que, por una Ley constitucional, la cual necesita mayorías especiales. Por lo tanto, creo que esta es una tarea pendiente. También, dentro de esta Ley o en una Ley diferente, se debería esclarecer que significa votar la Cuenta de Inversión.

Por ultimo y no menos importante, considero oportuno, y más en los tiempos que vivimos, ahondar sobre las cuestiones, deberes y responsabilidades relativas a la política y los temas del país, los cuales deben resolverse en el Congreso de la Nación. Desde mi perspectiva, es un déficit de la política, desligarse de su labor y conceder la resolución de los problemas a los jueces y/o a la justicia. En este sentido, los problemas de la política son de la política y se deben solucionar en el Congreso, y es la razón por la cual los ciudadanos nos votan.

Jorge Mauro Vega.

Director de Planificación de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).

Estas próximas palabras apuntan a poner sobre la mesa un tema de central importancia para la gestión del Estado, como es el rol de la administración financiera pública en la generación de desarrollo sostenible y, en esa línea, resaltar la importancia de la articulación entre la planificación y el presupuesto como herramienta indispensable para alcanzar esos resultados en el desarrollo sostenible.

Dicho eso, es imposible no comenzar con una mención sobre la importancia que tuvo la sanción de la Ley 24.156. Verdaderamente generó un antes y un después para la gestión de la administración financiera pública en Argentina. Implicó dejar atrás un abordaje anacrónico de la administración financiera pública vinculada a la contabilidad gubernamental e incorporar estándares que en su momento eran la vanguardia para la administración financiera pública, como la integración de los sistemas, la centralización normativa y la descentralización operativa.

La Ley 24.156 no solo impuso un nuevo modelo de gestión sectorial en el plano nacional, sino que además su sanción tuvo un efecto dominó a nivel provincial. De hecho, varias provincias tienen hasta hoy en día el mismo modelo regulatorio que la Nación, diseñado a imagen y semejanza de la Ley 24.156. También emprendieron este mismo camino muchos países de la región, no solamente en Sudamérica sino también en Centroamérica y el Caribe. Como se mencionó en anteriores exposiciones, en algunos casos el articulado de la Ley 24.156 fue incluso transcrito literalmente.

Pero mi objetivo esta tarde no es ahondar en los avances -por todos conocidos y ponderados- que implicó la sanción de la Ley 24.156, sino mirar hacia adelante y concentrar la exposición en lo que considero una de sus principales líneas pendientes de innovación: la adscripción al modelo de gestión pública para resultados u orientada a resultados, según queramos llamarle.

27

La orientación a resultados trasciende a la administración de los recursos públicos, conociéndose como una estrategia de gestión general de todo el Estado. Es el estándar de oro para la administración pública promovido por los organismos internacionales competentes en gestión pública, como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). También por los organismos multilaterales de crédito de la región como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

Sin pretender hacer de esta exposición un taller teórico sobre orientación a resultados, corresponde decir que cuando hablamos de orientar a resultados la administración pública nos referimos a mejorar

su desempeño, eficacia, eficiencia y transparencia. Nos referimos a fortalecer las capacidades del Estado para generar valor público: valor público entendido como resultados y resultados entendidos como la solución de los problemas de la ciudadanía. En definitiva, la obtención de resultados se condice con la generación de desarrollo.

Hoy en día, hablar de resultados implica hablar de desarrollo sostenible. Las nociones de resultados y de desarrollo sostenible son dos caras de la misma moneda. En esta línea, orientar a resultados la administración pública implica ponerla al servicio de la generación de desarrollo sostenible.

Este modelo de gestión pública tiene un efecto específico para la administración financiera, focalizado en la necesidad de que esa administración financiera pública -y, en particular, el presupuesto- esté alineada con las prioridades de desarrollo; que esté articulada con los objetivos nacionales de desarrollo, con la resolución de los problemas o las demandas de la ciudadanía.

En este punto imagino que a todos les surge una pregunta fundamental. Si la administración financiera tiene una deuda pendiente de orientación a resultados, ¿cómo se definen esos resultados? ¿quién define estos resultados? Y ¿cuándo se definen estos resultados. Es en este momento del análisis donde corresponde introducir un elemento fundamental, la noción de planificación, a la planificación como puente o eslabón que articula la administración financiera en general y el presupuesto en particular con la generación de desarrollo sostenible.

Estamos acostumbrados a pensar que la gestión de las políticas públicas comienza con el presupuesto, en sintonía con la conocida expresión: “decime cuánto tengo y veo qué hago”. Pero esto no debería ser así. Metodológicamente, la orientación a resultados demanda un cambio de sentido. Implica primero pensar en la definición de estos resultados, primero pensar en los objetivos que queremos alcanzar antes que en los recursos. Y esa definición de resultados no es una atribución de la administración financiera ni del presupuesto, sino de la planificación, tanto estratégica de largo/mediano plazo como operativa de corto plazo. La propuesta metodológica de la orientación a resultados pretende poner el caballo adelante del carro, es decir, apunta a que la planificación del desarrollo sea el marco de referencia para la administración financiera pública y que no se conciba al presupuesto como un plan estratégico -porque no lo es- sino como la expresión financiera de la planificación.

En definitiva, la orientación a resultados procura poner “en caja” al presupuesto. Quiero decir, nos impone pensar en la importancia de planificar antes de sentarnos a formular el presupuesto, para que cuando lleguemos a ese momento ya sepamos cuáles son los resultados esperados, léase, cuáles son los objetivos en términos de desarrollo que

queremos alcanzar a través de los bienes y servicios que financiamos en el presupuesto. En otras palabras, la planificación pretende definir algo muy concreto: el para qué, el para qué hacemos lo que hacemos. ¿Para qué los bienes y servicios que financiamos en el presupuesto? ¿Qué objetivos queremos alcanzar?

En esta línea, la planificación tiene como objetivo determinar los resultados e impactos, de mediano y de largo plazo, para que después la administración financiera -y particularmente el presupuesto- puedan a partir de ellos focalizarse en determinar cuál es la mejor combinación de insumos y de productos, es decir, de bienes y servicios, para generar esos resultados e impactos. Primero la planificación. Es decir, primero saber dónde ir para después ver cómo y con cuántos recursos.

Claro está que esta forma de pensar la administración pública implica un cambio de chip. No estamos acostumbrados por estas latitudes a pensar en esos términos. Estamos, en contraste, acostumbrados a una visión incremental del presupuesto que nos lleva a reflexiones automáticas del tipo: “¿Qué voy a hacer el año que viene?: lo mismo que este año más el x por ciento, según el dinero que me asignen”.

Pero esto no es así. O por lo menos, no debería ser así. Comparto un ejemplo. Hoy en día está extendido el uso de la técnica de identificación presupuestaria, cuyo fin es identificar en el presupuesto, por ejemplo, las prioridades de gobierno, los objetivos de desarrollo sostenible y determinadas políticas transversales como las de género y cambio climático. Por más que es útil y pertinente hacer esa identificación, es decir, saber dónde están los recursos que asignamos a esas prioridades, la sola utilización de la herramienta pone en evidencia que esos presupuestos no fueron formulados sobre las bases de tales prioridades previas. Si el presupuesto hubiese sido elaborado a partir de esas definiciones preexistentes, sería auto explicativo y claro sobre el lugar donde están alojados los recursos correspondientes. No sería necesario “bucear” en los programas y números para ver dónde se encuentran tales objetivos o prioridades.

29

Nuestra Ley de Administración Financiera, más allá de diversos avances reglamentarios, no contiene menciones específicas sobre la orientación a resultados. Tampoco un abordaje sustantivo sobre la articulación entre plan y presupuesto. Se limita a algunas referencias, en el marco de la formulación presupuestaria, sobre la utilización de técnicas idóneas y la relación del presupuesto con las políticas y planes de acción. No más que eso.

También es cierto que nuestra Ley de Administración Financiera es precedente a la reforma constitucional de 1994, siendo que recién a partir de esa reforma se incluye, en el artículo 75 inciso 8, la obligación de formular el presupuesto de forma vinculada con un programa general

de gobierno y un plan de inversiones públicas. La Ley de Administración Financiera devino anacrónica respecto de esa previsión constitucional.

Hay que ser claros sobre este punto. Si bien toda Ley de Administración Financiera debe contener referencias expresas sobre la articulación de sus definiciones con las prioridades y objetivos nacionales, la regulación de la planificación del desarrollo no es un problema endógeno sino externo de la administración financiera. Lo que corresponde sería tener un abordaje normativo específico para la planificación, un marco legal propio para la planificación del desarrollo que se diseñe de forma complementaria al de la administración financiera.

Este vacío normativo sobre planificación del desarrollo y sobre la articulación entre la planificación y el presupuesto no es una realidad exclusiva del nivel nacional de gobierno, sino también una deuda en provincias e incluso en municipios. ¿Por qué? Por las razones que mencionaron los expositores que me antecedieron en el uso de la palabra y que destacamos hace unos minutos, es decir, porque el modelo regulatorio de la 24.156 se replicó en buena parte de las provincias argentinas.

Por supuesto, hay excepciones. Varias provincias, a diferencia de Nación, tienen leyes específicas que regulan la planificación. Tal es el caso, por ejemplo, de Chaco, Córdoba, Neuquén, San Juan y Tucumán. Ciertamente es que estas normas aplican modelos distintos: hay algunas leyes que abordan la cuestión de los resultados, otras que sistematizan el proceso de planificación y otras que se limitan, simplemente, a crear instancias colegiadas para la determinación de prioridades de mediano plazo.

Cabe destacar el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, porque su Ley 70 de Administración Financiera -posterior a la reforma de la Constitución- sí prevé la articulación del presupuesto con el programa general de gobierno y con la planificación anual de inversiones. Además, regula conjuntamente la administración financiera y la gestión pública, lo que es una singularidad subnacional en Argentina.

30

En definitiva, estamos hablando de un panorama compartido, de una innovación metodológica pendiente en el plano normativo tanto a nivel nacional como subnacional, aunque lo mismo podríamos decir a nivel municipal.

Ahora bien, ¿qué podemos hacer ante esta situación?

La propuesta para solucionar el problema se corresponde, como se anticipó, con una innovación metodológica. Lisa y llanamente estamos hablando de eso, de una modernización normativa de corte metodológico cuyo fundamento es, ni más ni menos, que la necesidad de una reglamentación constitucional, al menos parcial, del artículo 75 inciso 8 incorporado en la reforma de 1994.

Buenas prácticas internacionales mediante, ello implica pensar en una ley de planificación, en una norma específica para la planificación del desarrollo que sienta las bases para determinar los resultados que servirán como marco plurianual de referencia para identificar los insumos y los productos, es decir, los recursos y los bienes y servicios, que se incluirán anualmente en los presupuestos.

Ahora bien, ¿qué características debería tener esa ley? Enumeremos solo algunas de las más importantes.

Primero, sugiero pensar su organización por analogía con la propia de la administración financiera, es decir, aplicando los principios de integración intersistémica y de centralización normativa, descentralización operativa. Ello implica plantear la integración de la planificación con los sistemas núcleo y asociados de la administración financiera, como el presupuesto, los recursos humanos y la organización del Estado. También crear un organismo rector específico para la planificación, con sus respectivas unidades ejecutoras en cada jurisdicción y entidad.

Segundo, entiendo útil aplicar una dinámica de planificación cuatrienal de mediano plazo, en tanto las buenas prácticas internacionales indican la pertinencia de que los ciclos de planificación concuerden con los mandatos presidenciales, más allá de la necesaria incorporación de visiones de largo plazo que trasciendan los mandatos presidenciales.

Tercero, considero incluir no solamente definiciones a nivel nacional sino también otras en cascada: por sectoriales de políticas y por instituciones, por Ministerios si se quiere. Y en un país federal como Argentina, tampoco podría faltar una definición multinivel de esa planificación, porque la generación de desarrollo sostenible no es prioritaria de un solo nivel de gobierno, sino que se alcanza con la conjugación de los tres: nacional, provincial y local. La planificación tiene que tender puentes para que la definición de resultados sea coordinada entre Nación, las provincias y los municipios.

31

Cuarto, y último, no puede faltar una visión contemporánea del desarrollo sostenible como es la promovida por la Agenda 2030 de Naciones Unidas. En otras palabras, una conceptualización del desarrollo que no se circunscriba a su dimensión económica, sino que abarque también una social y otra medioambiental. Ello bajo un enfoque de gobernanza, donde el Estado, en todos sus niveles, si bien tiene una responsabilidad primaria en la generación de desarrollo, no es el único actor involucrado en el proceso, debiendo coordinar sus acciones con la sociedad civil y el sector privado.

Esta sería la arquitectura básica, buenas prácticas internacionales y académicas mediante, que podría tener una norma nacional sobre

planificación distinta de la ley de administración financiera. Su potencial existencia no quita que además debamos pensar en el contenido complementario y derivado que debería tener una futura nueva Ley de administración financiera en la temática. Son caminos convergentes.

Estoy seguro de que muchos piensan que lo propuesto es un cohete a la luna, una receta pensada para Europa, pero inaplicable por estas latitudes. Si bien nadie discute la complejidad de estas reformas, no hace falta irse lejos para encontrar casos donde ya se han emprendido sendos caminos. No es necesario ni siquiera irnos de Sudamérica para darnos cuenta de que la mayoría de sus países tienen leyes sobre planificación, con enfoques distintos, pero leyes específicas de planificación al fin, que instauran circuitos y estándares de planificación a través de órganos rectores. Tales son los casos, por ejemplo, de Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

Analicemos, por ejemplo, el caso de Ecuador. Ecuador tiene un Código Orgánico de Planificación, es decir, una norma con jerarquía superior al resto de las leyes que no solamente regula la planificación del desarrollo, sino conjuntamente también la administración financiera. O sea, es un Código Orgánico sobre Planificación y Finanzas Públicas.

Veamos también el caso de Brasil. La propia Constitución brasileña prevé la formulación de un plan plurianual. También una doble intervención del Congreso en materia presupuestaria. El Congreso no solo aprueba una Ley Anual de Presupuesto como en Argentina, sino antes una Ley de Directrices Presupuestarias, que es la herramienta de la cual dispone el Legislativo para circunscribir la formulación presidencial del presupuesto a un marco de prioridades anuales que especifican los lineamientos de mediano plazo contenidos en el mencionado plan plurianual.

Si bien son fórmulas regulatorias distintas, lo importante es que existen, hace tiempo y muy cerca nuestro. Quiero decir, que el árbol no nos tape el bosque: la mayoría de los países de la región tienen leyes específicas sobre planificación que enmarcan la toma de decisiones de la administración financiera en todos sus sistemas, sobre todo, en el presupuestario.

Para cerrar, corresponde realizar un punteo de implicancias y perspectivas futuras sobre el tema.

Primero, debemos tener presente que toda estrategia de modernización normativa de nuestra Ley de Administración Financiera tiene que ser pensada en paralelo, de forma complementaria, con una norma nueva que regule la planificación estratégica del desarrollo sostenible bajo una dinámica multinivel y un enfoque de gobernanza. Si decimos que una de las grandes deudas sobrevivientes de la Ley 24.156 es su falta de orientación a resultados, su actualización requiere una referencia sobre

dónde, cómo, cuándo y quién define estos resultados. Eso nos brindaría una ley de planificación.

Segundo, es importante precisar que esa ley debería crear un sistema de planificación. Un sistema es mucho más que un plan. Los planes se formulan, se implementan y se ejecutan en el marco de un sistema de planificación. Tener un sistema de planificación de las características reseñadas nos brindaría la oportunidad de estar a la vanguardia de los mejores estándares y buenas prácticas vinculados al tema, como en su momento logró la Ley 24.156.

Tercero, una reforma de estas características realzaría el aporte del sistema de administración financiera a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) enmarcados en la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Por último, el contexto post pandemia que empezamos a transitar es una oportunidad única para pensar en reformas de este tipo. Porque la pandemia nos obligó a barajar y dar de nuevo respecto de intervenciones públicas que repetíamos año tras año y que ya no eran ni posibles ni útiles. Porque generó la aparición de objetivos no previstos que nos obligaron a repensar esquemas y prioridades. Porque también sentó las bases para que “descubramos” la utilidad de herramientas al servicio de la administración pública que no utilizábamos. Y todas esas redefiniciones, provisiones, replanteos y estrategias, necesariamente de mediano y largo plazo, son el producto esperado de una dinámica institucionalizada de planificación.

Una innovación de las características planteadas -en otras palabras, una nueva Ley de Planificación- implicaría un sustantivo aporte para que empecemos a transitar este camino post pandemia mejor parados de lo que estamos, con más herramientas basadas en evidencia para transformar objetivos en realidad.

Jorge Sarghini.

Ex Ministro de Economía de PBA, ex Secretario de Hacienda de Nación, ex Diputado Nacional.

Antes de comenzar esta exposición quisiera agradecer a los organizadores por la invitación. Debo reconocer que la propuesta me sorprendió, ya que no estaba en mis planes, tal como mencionó Oscar Lamberto, ponerme la corbata y los zapatos, volver a ingresar al Congreso, tener a ustedes escuchándome. Así que, en alguna medida, que esta introducción sirva como excusa para algunas cosas incorrectas que pueda decir y para que ustedes disimulen mis errores.

Treinta años de la Ley de Administración Financiera, cuanto tiempo y cuantas cosas.

Personalmente, asumo que integré una generación política que no ha podido cumplir con las expectativas que la sociedad asignó. Cuando digo tantas cosas, tengo más para lamentar que para celebrar. Me refiero, no solo a lo largo de estos treinta años sino a los casi cuarenta desde el regreso a la democracia. Si utilizamos como indicador el creciente aumento de la pobreza, del dieciséis al cuarenta por ciento de personas en esa situación, por ponerle un número estimativo, no caben dudas que en muchos aspectos nos hemos equivocado. Es decir que lo que exprese de aquí en adelante, en relación a como fue evolucionado en el tiempo esta Ley y sus consecuencias, y si realizo alguna crítica respecto de determinados momentos de la historia, recuerden que el primero que se está autocriticando soy yo.

Durante estos treinta años he desarrollado mi trabajo profesional tanto en espacios de actividad privado, como en espacios del sector público. Muchos en el público, sin embargo, no me considero experto en esta temática y asumo que estoy rodeado de especialistas en esta jornada.

34 En este sentido, sería casi una osadía de mi parte ir a las cuestiones más específicas que hacen a la Ley y hacer una lectura que me lleve a concluir que habría que revisar aspectos técnicos. Por lo tanto, realizaré una reflexión de orden más general.

Por supuesto que yo reivindico fuertemente esta Ley, y lo hago desde dos aspectos relevantes, que van más allá de las particularidades, pero conforman el espíritu, el corazón y la motivación de esta Ley. Por un lado, su aporte a la institucionalidad en tanto determina reglas de juego para la administración financiera, para el establecimiento del presupuesto, su ejecución y su control posterior. Por otro lado, un aporte, que tan lucidamente definió Oscar Lamberto, fue la creación, o por lo menos, la forma de potenciar una cultura presupuestaria que no existía previamente.

Dicho aporte sobre la generación de las reglas de juego para la administración financiera se encuentra a su vez vinculada a la política fiscal y monetaria, tendientes a la estabilidad macroeconómica. Por lo tanto, y retomando, esta Ley en su espíritu y en su esencia hacen a la institucionalidad, aportando instrumentos para la estabilidad macroeconómica.

No adhiero a las teorías institucionalistas del crecimiento, ni a las teorías económicas que entienden que con una macro ordenada el sistema de precios todos lo resuelve. Cada una de estas teorías, merecen su discusión, tienen aspectos que deben analizarse. En este sentido me pregunto quién puede imaginar que el sistema de precios, más allá de las buenas señales a la eficiencia, pueda dar buenas señales a la equidad. A raíz de esta reflexión surge en mi pensamiento, la necesidad del Estado, de regulaciones y del presupuesto como un instrumento para ello. Como expresé anteriormente, no adhiero a estas dos teorías de manera cerrada, pero también tengo la convicción profunda de que la institucionalidad y la estabilidad macroeconómica son dos condiciones absolutamente indispensables para el crecimiento sostenido en el tiempo. Si bien, yo no discuto sobre esta cuestión, debo asumir que todavía en algunos lugares de la Argentina se debate sobre la idea de que una robusta institucionalidad y una macroeconomía equilibrada son imprescindibles para lograr proyectos de crecimiento con equidad.

Por lo tanto, allí están los elementos por los cuales, más allá de haber sido usuario directo, he adherido siempre a esta Ley desde su concepción. Debo rescatar la solvencia técnica y la lucidez política de los sujetos que impulsaron el debate en el Congreso de la Nación Argentina, tal como lo describía Oscar Lamberto, y a continuación quienes promovieron la votación y la vigencia de esta Ley. Celebro, porque esa solidez técnica que me supera en lo instrumental, fue acompañada de una lucidez política, que es la que permitió hacer una correcta lectura del clima de época.

La Ley de Administración Financiera nace en los años noventa en un contexto de convertibilidad y de profundas reformas estructurales del Estado. No estoy reivindicando esa época, he sido parte de un sector del oficialismo de ese momento que mostraba diferencias con muchas de estas políticas, no solo con la convertibilidad, sino también con otras reformas estructurales basadas en el denominado Consenso de Washington. Apertura de la economía, desregulación, privatizaciones, reformas del Estado, como parte de ese conjunto de políticas que respondían a dicha clima de época y convertibilidad a pesar que se promovía un tipo de cambio flotante.

Claramente, este tema merece una discusión que trascienden la jornada que nos convoca. Simplemente lo expongo, no desde la adhesión, si no para aportar detalles que permitan contextualizar el marco económico social y político a partir del cual nació esta Ley, y vuelvo a repetir,

producto de una lectura correcta de ese clima de época. Asimismo, fue capaz, aún en esa realidad, de conservar una vigencia que trascendió los cambios de contexto, y tal como lo explicaba Guillermo Schweinheim, fue sobreviviendo a transformaciones que ni siquiera nos podríamos haber imaginado.

Los sistemas funcionaron eficazmente, varias de las cosas que la Ley fundó para la administración financiera permanecieron ante diferentes crisis y momentos. Sin embargo, el objetivo central perseguido y por el cual, yo adhiero más profundamente a esta Ley, que es su aporte a la institucionalidad y a la estabilidad macroeconómica, no fueron logros que a pesar de su vigencia, puedan destacarse durante los treinta años de vida.

A mi criterio se puede observar en plenitud la utilidad de este instrumento con estas características, en dos momentos particulares, cuando sucedió lo que se denomina cambio de régimen, ya que se suscitan transformaciones radicales y profundas en el funcionamiento de la economía.

Por un lado, la convertibilidad y la reforma de los años noventa y por otro la nueva organización económica, cuando la crisis de la convertibilidad mostró su agotamiento. Considero que estos dos procesos de cambio de régimen, desde el regreso de la democracia, fueron los que se caracterizaron por marcar la recuperación económica con estabilidad de precios. Es decir, y quizás les sorprenda, sería el periodo entre el noventa y dos y el noventa y ocho, y el comprendido entre el dos mil dos, dos mil siete, dos mil ocho. En estos ciclos pudo reflejarse el crecimiento económico y la estabilidad de precios, que son las dos condiciones que requiere y se le exige a la economía para poder optimizar y solucionar las cuestiones de orden social. Cabe destacar, que no estoy de acuerdo con la teoría del derrame, ni considero que estas problemáticas se resuelven de manera automática, pero sin lugar a dudas, afirmo que, sin crecimiento económico y sin estabilidad de precios, resulta imposible satisfacer y solucionar la complejidad que caracteriza a los problemas sociales.

36

Se puede observar que, a lo largo de nuestra historia, desde el regreso a la democracia, se produjeron durante dieciséis años caídas del producto y que la inflación promedio alcanza el sesenta por ciento anual, lo que conllevan al aumento progresivamente acelerado de la cantidad de personas que atraviesan una situación de pobreza, pasando como dijera al principio de mi exposición del dieciséis al cuarenta por ciento en la actualidad. Retomando lo mencionado, resulta necesario el crecimiento con estabilidad, hecho que se produjo en esos dos periodos mencionados, que fueron la consecuencia, a mi criterio, de cambios de regímenes profundos en la economía y que permitieron ver en plenitud las características y utilidad del instrumento que estamos abordando en el día de hoy.

Es más, si analizamos los periodos previos a las crisis, que lamentablemente han sido demasiado recurrentes, lo que ha habido es un esfuerzo para evitar muchas de los aspectos centrales que la Ley de Administración Financiera establece, y quizás en algunos de los casos, siendo la causa de las crisis que se desataron posteriormente. Cabe recordar, que el artículo más reformado y modificado a lo largo de muchísimos años, bajo la lógica de emergencia económica, aun creciendo al ocho por ciento, fue el treinta y siete, que se denominó de superpoderes presupuestarios, por el cual se le conferían al Jefe de Gabinete funciones específicas para accionar sobre el presupuesto.

Durante el periodo dos mil cinco, dos mil nueve en el cual me desempeñé como Diputado Nacional, no voté un presupuesto. Dicha decisión, que hoy no se si elegiría, en ese momento respondía a que estaban los superpoderes en plena vigencia, sin ningún tipo de limitación. Entonces, votar ese presupuesto implicaba estar de acuerdo con las atribuciones otorgadas al Jefe de Gabinete, para decir haga como los principios de Groucho, si no le parece bien esto que hemos votado, vaya por otro camino.

En este sentido y a partir de este hecho, el instrumento presupuesto, lamentablemente fue perdiendo su lugar preponderante, de ser la Ley de Leyes. A su vez, fue dejando de ser esa señal que brinda el Estado, a los decididores económicos y a la población, respecto de donde va a buscar los recursos, a donde los va a asignar y como va a rendir cuentas a posteriori. Es decir, que a partir de esta modificación en el artículo treinta y siete, se produjeron los mal llamados superpoderes presupuestarios conferidos al Jefe de Gabinete a lo que se sumó el uso de los Decretos de Necesidad y Urgencia para distribuir los recursos excedentes, generalmente subestimados. Por lo tanto, se elabora un presupuesto con las estimaciones pertinentes, se otorgan facultades para su posible modificación y todo aquello que no sea aprobado en el congreso, podrá realizarse por Decretos de Necesidad y Urgencia. Esta situación implicó un fuerte debilitamiento de este instrumento potente que contiene la política económica, de este aporte que brinda la Ley para normar el funcionamiento de la política fiscal. Hubo años que hemos estado sin presupuestos votados, de hecho, este año, estamos sin presupuesto. Ya no formo parte de este Poder, seguramente si no hubiese votado el presupuesto este año, me pesaría sobre mis espaldas, como me sigue pesando aquel que no voté.

A mi criterio, hay tres variables macroeconómicas que definen la calidad de la elaboración de un presupuesto: el crecimiento, la inflación y tipo de cambio, estimados.

Entonces, acerco una reflexión sobre qué valor tiene votar un presupuesto como el de este año que, como lo expresé en su momento siendo todavía miembro de esta Cámara, no proporciona

una estimación adecuada sobre estas variables. En aquel momento, del cuatro por ciento de crecimiento era aceptable, porque sólo el arrastre iba a dar arriba de tres, pero con una inflación de treinta y tres por ciento, a un tipo de cambio a ciento treinta y uno para fin de año. Entonces me pregunto sobre la validez del cálculo de recursos a partir de esa estimación. Mas allá de esta cuestión, si me preguntaran sobre si prefería o no que exista ese presupuesto, respondería que si lo hubiese preferido. Sin embargo, resulta difícil ignorar o darle un valor de instrumento de política económica a un presupuesto apoyado sobre esas proyecciones macroeconómicas.

En síntesis, cuando la Ley no ha funcionado, no ha sido por problemas de la Ley, no ha sido por los cambios de contexto, sino que deberíamos ir a analizar en profundidad la acción de la propia política para encontrar una razón.

En este sentido rescato, nuevamente, lo que mencionó Oscar Lamberto, el presupuesto es en esencia un acto de la política que exige consenso y cuando no se consigue, es reflejo de que algo falla en la política. Es decir que cuando algo falla en la política, es difícil que encontremos un diagnóstico común para estabilizar la economía, para generar reglas de juego permanentes, para encontrar un patrón de crecimiento que nos devuelva la posibilidad de ir corriendo la frontera de producción que, con un buen criterio distributivo, permita mejorar las condiciones de la sociedad.

Por lo tanto, y para ir finalizando, no puedo arrogarme la capacidad de recomendar modificaciones. Además, y siguiendo lo que mencionaban algunos expositores, no soy tan refractario a la posibilidad de cambios, lo que sí podría recomendar es que no me consulten a mi sino a los que saben, muchos de ellos presentes en esta jornada.

Probablemente el cambio de contexto, los cambios tecnológicos, algunas cuestiones que se han planteado en materia de déficit, a la hora del control, el valor de la Cuenta de Inversión, merezca ser discutido. Sería oportuno permitir el debate y evitar negarnos al cambio argumentando el éxito que ha promovido esta Ley a lo largo del tiempo. Seguramente, no en su esencia, sigue siendo absolutamente necesario dar reglas de juego, institucionalidad, e instrumentos que ayuden a conducir mejor una de las políticas claves para la estabilidad macroeconómica.

Por ello se debería analizar con mayor profundidad el comportamiento de la política fiscal en relación a las terribles crisis inflacionarias y de endeudamiento que ha tenido nuestro país.

Para finalizar, si en el futuro se encuentran los consensos necesarios y la política toma la estatura que la sociedad le demanda, se podrá

estabilizar la macroeconomía, encontrar un patrón de crecimiento y resolver la puja distributiva. Los especialistas que conocen y aplican la Ley la de Administración Financiera podrán, en ese marco, proponer las reformas necesarias y en ese proceso reivindicar el esfuerzo, la lucidez política y la capacidad técnica de aquellas personas que en su momento la promovieron.

José Mauro Brusa.

Economista con amplia experiencia internacional en finanzas públicas.

En principio, quisiera agradecer al Diputado Agustín Domingo, que ha tenido a gentileza de invitarme como expositor, lo cual es un honor para mí. Asimismo, completo mi reconocimiento de honores, expresando mi gratitud y honor por compartir con Jorge Sarghini este panel. Si bien puede no recordarlo, Jorge fue mi jefe en el Ministerio de Economía en la provincia de Buenos Aires, en ese proceso comprobé sus cualidades humanas, las cuales reconocí al escuchar su exposición y se conservan intactas. Por último, también es un honor participar en esta jornada junto a Ricardo Gutiérrez y Marcos Makón, mis compañeros de ruta en las finanzas públicas.

Mientras realizo mi exposición desplegaré un documento en la pantalla. La primera lámina, presenta el aporte que realizaré a esta temática no desde una perspectiva de la Argentina, sino de otros países del mundo. Considero que otros expositores que son maestros en muchas disciplinas y conocen en profundidad la Ley argentina, podrán abordar la cuestión nacional y sus problemas.

Para comenzar, identifico lo que denomino movimiento de modernización de las administraciones financieras públicas en la región, nacido a fines de los setenta que posee dos condicionamientos. Por un lado, el desarrollo de la teoría general de sistema, que permitió un enfoque de sistemas sobre las organizaciones. Por otro lado, el avance de la digitación que se hizo evidente en los ochenta. Sin embargo, lo determinante en la modernización de los sistemas de administración financiera pública de los países de la región fue la crisis de la deuda de mil novecientos ochenta y dos que, bajo la influencia de acreedores y refinanciadores, obligó al ordenamiento de las finanzas públicas nacionales para asegurar los necesarios flujos financieros de repago. Estas circunstancias permiten reconocer que las crisis financieras son muchas veces oportunidades para modernizar la gestión pública, así como también aconteció después de la crisis del año treinta. La crisis de los años ochenta fue tan grave que nuestros países y administraciones públicas financieras no conocían sus deudas y debían circularizar con los acreedores para que otorgaran dicha información. Cabe recordar que la deuda en aquella época era fundamentalmente de naturaleza comercial. Esos sucesos fueron los inicios de la proliferación de leyes de reforma de la administración financiera que se desarrolló las dos décadas siguientes y que se continúa en el siglo XXI como reformas de segunda generación.

Siguiendo con lo esbozado anteriormente, en la siguiente lámina, se puede observar las reformas que se originan, como anticipaciones, en los años sesenta y en los setenta en Brasil, Chile y Ecuador, como consecuencia de haber atravesado sus propias crisis, para poner orden y recuperar control del Estado sobre el Tesoro. Se observa un cronograma,

que finaliza con las últimas modernizaciones que son las de Honduras, Nicaragua y República Dominicana, que todas siguen el mismo modelo, de alguna forma, de las anteriores y fundamentalmente de la Ley de Argentina de mil novecientos noventa y dos. Los países que se ubican y observan en la última fila son los del caribe inglés que, actualmente, están lanzando proyectos de modernización de las finanzas públicas, aclarando que los mismos poseen influencia anglosajona y otra base política de las finanzas públicas.

En la siguiente lámina se presenta la arquitectura de la Ley 24.156, sobre la cual se han cimentado las últimas leyes de administración financiera de la región.

Continuando con el documento, en la lámina siguiente se observa un sintético balance, que, desde mi experiencia y perspectiva, son las principales fortalezas y debilidades de algunos países.

En primer lugar, las fortalezas. Con respecto a Brasil, independientemente de los comentarios que le sugirieron con el tema de la planificación, es notable la fortaleza en relación a la Cuenta Única, lo cual se puede atribuir, a nivel general, a dos condiciones indudables. Por un lado, la voluntad, ya que hay que distinguir que este proceso se fue concretando durante la época del gobierno militar. En ese momento, Brasil tenía dos mecanismos claves para la Cuenta Única, el monopolio del banco de Brasil sobre las cuentas fiscales y una institucionalidad en una empresa de procesamientos de datos que llamaba SERPRO, responsable de cualquier automatización, que estaba conformada por veinte mil empleados, y actualmente tiene seis mil.

Ecuador, como ya se ha reconocido en los antecedentes de la propia Ley Argentina, tenía una ley sistémica que en 2010 se transformó en un código integrado de planificación y finanzas, con enfoque de sistemas, sobre el cual no voy a ahondar ya que ha sido mencionado por el colega Jorge Mauro Vega.

Bolivia, resulta menester destacar la creación, en mil novecientos noventa, de una Ley Marco con enfoque de sistemas, denominada SAFCO. La elaboración en este país de esta Ley Marco para administración y finanzas, que no posee más de cincuenta y tres, cincuenta y cinco artículos, fue la que permitió la apertura al desarrollo normativo de los sistemas a cargo de los órganos rectores y lo correspondiente al detalle reglamentario a los ejecutores.

Resulta importante reconocer ciertas cualidades dentro de La ley mencionada, actualmente en vigencia, tales como su flexibilidad y su enfoque de sistemas con una Ley Marco. Esta Ley se ha repetido en Perú y en República Dominicana, donde lo relevante es que la ley marco se complementa, no con leyes por sistema, sino con normas básicas por sistemas que las emiten los organismos rectores.

En la Argentina no nos detendremos en destacar sus méritos porque ya son ampliamente reconocidos y algunas cuestiones ya se han expresado por otros disertantes.

Uruguay conserva una estructura institucional muy permanente con un rol administrativo preponderante en la Contaduría General de la Nación. Al igual que en Bolivia la administración del sistema integrado de información lo tiene la Contaduría.

Paraguay, Honduras, Nicaragua, Republica Dominicana, siguen el modelo de las leyes fundamentalmente de la Argentina.

En México hay una reciente Ley de Contaduría General ordenadora de todas las disciplinas.

Por otra parte, también resulta necesario presentar y analizar las debilidades.

En el caso de Chile, actualmente continúa teniendo funciones contables la Contraloría y no hay Cuenta Única. Independiente de que Chile lleve todas las calificaciones favorables del caso, es un sistema muy complejo.

Colombia no tiene una legislación adecuada y posee solamente el estatuto orgánico del presupuesto. Asimismo, recientemente el COMPES ha reconocido una desintegración absoluta de los sistemas de información financiera pública entre múltiples entes, entre ellos el Ministerio, la Contaduría que es un organismo separado, etc.

El problema de Guatemala es que todos sus sistemas han sido desarrollados por consultoría externa por lo cual es dependiente, si no me equivoco hasta la actualidad, del financiamiento del Banco Mundial

Panamá, posee similitudes con las Contralorías que intervienen en todos los procesos de adquisiciones.

Por su parte, Costa Rica tiene el mismo tema de superpoderes en la Contraloría que cumple funciones de administración financiera. Adicionalmente tiene como dificultad que las entidades con personería jurídica fugan de la administración central, hacia un sistema descentralizado donde los presupuestos son aprobados por la Contraloría y no por el Parlamento.

Perú es un caso especial. Este país tiene problemas de rectoría que, si bien están dentro todo del MEF, Ministerio de Economía y Finanzas, cada sistema se gobierna autónomamente sin integración sistémica. Dicha integración la conduce un comité coordinador que, sin embargo, puede hacer poco ante el poder de los rectores por sistema y amparados en leyes propias cubiertos por una Ley Marco principista.

En el otro slide, y cambiando de tema, opino que las leyes de administración financiera hay que complementarlas con las leyes de responsabilidad fiscal.

Alrededor de los años dos mil, siguiendo las enseñanzas de la implantación del tratado de Maastricht, los países de la región muestran leyes que imponen reglas cuantitativas, fundamentalmente para la interrelación entre estados federales y los gobiernos departamentales para observar y analizar los ciclos y equilibrios macroeconómicos.

En el cuadro se presenta el caso de Argentina, el cual tiene su Régimen de Responsabilidad Fiscal desde el año dos mil cuatro. En esta filmina, detallo los ajustes que debemos realizar ante los instrumentos del Fondo Monetario Internacional, que si bien no nos regulan, son efectivos en su metodología que debe ser adoptada por necesidad técnica.

Asimismo, destaco la evolución que ha habido en los manuales de estadísticas de las finanzas públicas. En el ochenta y seis era un registro con base en caja, para pasar en el dos mil uno a un registro con valores devengados, que en inglés es ACCRUAL, y para una actualización en el dos mil catorce que admite la gradualidad que debe tener la aplicación de las normas contables aceptadas internacionalmente que es la última tendencia que proviene del exterior.

Actualmente, se supone que estamos siendo evaluados en la administración financiera pública y en la Accountability o en la responsabilidad fiscal o por una metodología PEFA que se nos aplica desde afuera por los organismos internacionales.

A continuación, presento un cuadro que habría que prestarle atención, de la metodología PEFA la cual contiene una calificación pilar por pilar, tiene múltiples indicadores y para cada uno de ellos, tiene múltiples dimensiones, características, etc. A partir de allí, se alcanzan estos números mágicos que es una calificación de cero a cuatro. Dentro de la división establecida por regiones, Latinoamérica y el Caribe forman parte de la cuarta columna, indicador que contiene a quince países y donde se ubica a la Argentina que no ha logrado grandes avances. Europa y Asia Central son los únicos países que están por arriba del dos. Por su parte, América Latina está en el mismo nivel que África. El último pilar que es el escrutinio y presentación de informes, es el guarismo más bajo, uno punto seis, en cuatro.

Por lo tanto, y tal como reconoció Jorge Sarghini, algo debemos estar haciendo mal. Considero, que no es un tema de la norma ni de la Ley, sino de la gestión pública financiera y su transparencia hacia las entidades y ciudadanía, que se mencionó también con anterioridad por otro expositor quien nos recordó que el cuarenta por ciento de la población se encuentra atravesando una situación de pobreza absoluta. En este sentido, podría afirmar que las reformas todavía están pendientes de dar resultados sustantivos, más allá de los avances en términos normativos. Para finalizar mi intervención, propongo cuatro desafíos que entiendo son los que se deben enfrentar.

En primer lugar, si bien reconocimos como un valor el enfoque de sistemas, organismos rectores y ejecutores, para organizar la administración financiera pública, considero debe complementarse con procesos, nuevas normas y políticas de trabajo en equipo con metodologías colaborativas, innovación y sentido de desarrollo del capital humano. Algo de modernidad que no quede limitado al enfoque de sistemas, el cual debo reconocer tiene la característica de ser jerárquico. Es decir, es superior al enfoque funcional, que tiene objetivos por sistema, pero sigue siendo jerárquico entre la estructura de un órgano rector y las entidades ejecutoras que no desarrollan normativas focalizadas.

En la siguiente lamina, se plantea la cuestión del enfoque de sistemas y los sistemas básicos de la administración financiera: presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad, que poseen dificultades en la integración y complementariedad.

Mi abordaje, que observa a la región, sin detenerme en el caso de Argentina ya que otros, con autoridad, expondrán sobre el caso, presenta el momento en el que se concibió el enfoque de sistemas, donde la contabilidad, con su naturaleza de sistema de información financiera, era el instrumento integrador por definición de la administración financiera pública. Sinceramente, en ningún país de los que ha aplicado la administración financiera pública o se ha modernizado, ningún Ministro, conduce su accionar solicitando información de los estados financieros la contabilidad tradicional, como pasa en el sector privado. Es decir, la contabilidad de la administración financiera publica tiene un problema en cuanto a su valoración y utilización.

En el sector privado, el activo con su vinculación entre los distintos componentes es el generador de los ingresos. En la administración pública el balance no es el productor de los ingresos, los ingresos se generan por las capacidades contributivas de la sociedad y vienen por un sistema de administración separado. Entonces, la contabilidad va quedando desplazada en la historia sin ser observada, ya que la atención esta puesta sobre el presente y hay otros informes complementarios en los que se basa la gestión financiera.

Una cuestión que considero fundamental, es la importancia de fortalecer a la Tesorería y fomentarla para que se convierta en un banquero de las finanzas públicas del sector público no financiero, tema sobre el cual he promovido, frustradamente, la fusión entre tesoro y crédito público. Dicha fusión la logré o lo logramos en Colombia y en Perú, pero en las últimas versiones me dicen que en Colombia quieren volverse a separar. Quiere decir, que la integridad e integración todavía siguen siendo una asignatura pendiente.

Por otro lado, existe el famoso ciclo del proceso presupuestario y las responsabilidades institucionales en la gestión, en el cual hay una zona

gris entre quien es el órgano rector, el presupuesto o tesorería. En otros modelos totalmente diferentes, con tesoro fuerte como el que caso de Estados Unidos o Gran Bretaña, la emisión de dólares que circulan en el mundo se debe a que cuando el tesoro tiene un déficit tiene la imprenta de billetes a su disposición. En el caso de nuestros países país, las tesorerías continúan siendo una caja pagadora ya que los ingresos se los recaudan organismos descentralizados especializados (las administraciones tributarias y aduaneras, por ejemplo), y la ejecución es realizada por entidades, y la intervención de la tesorería está limitada al sistema de cuotas para el pago de obligaciones. El tercer desafío tiene que ver con todo lo relacionado a la revolución de las tecnologías de la información y comunicaciones, sobre lo cual no soy especialista y he tenido grandes fracasos. Por ejemplo, en Perú, fracasé con la metodología y la última tecnología denominada BPM-SOA, la cual siempre menciono para que las personas eviten este problema, ya que desarrollamos un sistema que nunca se pudo aplicar.

Sin lugar a dudas, existe en la actualidad un cambio y progreso permanente en las tecnologías. Últimamente, en el ámbito de la computación ha surgido información que existe “en la nube” y un concepto innovador sobre la reingeniería de los procesos, en forma gradual hacia módulos, para luego otorgarle independencia en su plataforma interconectarlos. Considero un desafío pendiente, paralelamente a las observaciones conceptuales, incorporar y desarrollar nuevas tecnologías, que desde ya es un tema para los especialistas, para lograr transformaciones en la administración financiera pública.

Para finalizar, menciono, brevemente ya que fue ahondado con anterioridad, el atraso y asignatura pendiente que existe en los asuntos vinculados al presupuesto por resultados. Un viejo antecedente en la materia es lo que se denominaba presupuesto por programas, originado en McNamara y el departamento de Estado de Estado Unidos y en la década de los cincuenta, en América Latina. Esta innovación, tuvo una explosión en los años sesenta y en los setenta, y posteriormente se fue modificando. Actualmente, el Banco Interamericano está impulsando, a partir de la experiencia en Chile, el presupuesto por resultado, experiencia sobre la cual, sugiero, se podría continuar investigando.

Como última reflexión, me pregunto y extendiendo la indagación, en relación con el tema resultados me pregunto si estamos en condiciones para elaborar un presupuesto por resultado o dejaremos los resultados a la política y al plan y haremos un presupuesto por productos para esos resultados que busca el Estado.

Ricardo A. Gutiérrez.

Autor principal de la ley 24.156, consultor internacional en Administración Financiera del Estado.

En principio quisiera expresar la gran satisfacción de encontrarme hoy con ustedes en este recinto, así como agradecer la invitación a esta reunión, que llena un poco el espíritu luego de años de mucho esfuerzo en pos de una mejor administración pública nacional. A su vez, ha resultado muy conveniente realizar mi disertación luego de haber escuchado a los expositores anteriores y sus múltiples referencias sobre tantos aspectos de la Ley de Administración Financiera de los que tenía pensado hablar, por lo que me limitaré a completar lo que estimo faltó referir.

Para comenzar, debo reconocer especialmente la labor de dos parlamentarios, que fueron las figuras centrales de la discusión, aprobación y mejoramiento de esta Ley en el Congreso. Por un lado, Jorge Matzkin, acá presente, que tal como mencionó Oscar Lamberto, tenía a su cargo la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados en el momento de la discusión y sanción de esta Ley. Por otro lado, Raúl Baglini, tristemente ya fallecido, que sin duda tuvo un rol preponderante en la discusión y el juego parlamentario que existió para su aprobación. Hubo muchos otros legisladores que intervinieron activamente en el proceso parlamentario, entre los que no quiero dejar de mencionar al Diputado Oscar Lamberto y al Senador Carlos Romero, por su activa participación en tal proceso.

Siguiendo con lo esbozado anteriormente, añadiré aquellas cuestiones que aún no se mencionaron sobre el proceso de aprobación de la ley. Sinceramente ya se dijeron tantas cosas buenas y positivas, que creo podré agregar muy poco. Pero si hay algunas. Una de ellas, es que en el mes de marzo de mil nueve noventa, en tan solo tres semanas aproximadamente, hubo que preparar, redactar y presentar el proyecto de la Ley que hoy nos convoca, al Congreso Nación. Dicha situación resultó como consecuencia de era una condicionalidad impuesta por Banco Mundial para liberar un préstamo. Cabe recordar, que en esa época estábamos en un momento crítico, de una de las tantas crisis fiscales profundas que atravesó nuestro país. Es decir, que en un mes tuvimos que prepararla, discutirla en el Poder Ejecutivo, pasar los filtros legales correspondientes y presentarla al Congreso. Por supuesto, que en todo momento se contó para ello con el apoyo irrestricto en lo que hacía a su contenido, del Ministro de Economía, Dr. Domingo Cavallo y del Presidente Dr. Carlos Menem.

Otra de los sucesos que no fue citado hasta el momento, es que la Ley perduró dentro de la administración y fue posible y exitosa, por un esfuerzo enorme en materia de sensibilización y capacitación de los agentes públicos alcanzados por la ley y que tuvo como ejecutores a los propios funcionarios a cargo de su implementación.

Cuando me convocan para trabajar en reformas administrativas públicas, opino que resulta imposible lograr éxitos sin el diseño y ejecución de un enorme programa de difusión y capacitación coherente con la reforma, a lo que agregaría, el impulso de materias de grado en carreras relacionadas con la contabilidad, administración y economía y posgrados afines en las universidades.

A su vez, así como se citó el éxito de la Ley 24.156, quiero mostrar un extremo opuesto a la misma, es decir un caso de fracaso. No toda aprobación de una ley, asegura su vigencia efectiva. Cito como ejemplo negativo, la Ley 25.152 (de Administración de los Recursos Públicos). En el caso de esta Ley tuvimos la posibilidad de elaborarla, presentar el respectivo proyecto y asistir en la discusión parlamentaria con Marcos Makón y el diputado Jorge Remes. La ley impone algunas instituciones fiscales, que en ese momento representaban una modernización importante de la administración pública, tales como: el control al crecimiento del gasto, tope al crecimiento a la deuda, creación de un fondo anticíclico fiscal, la prohibición de creación de fondos presupuestarios y organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios, prohibición a la creación de organismos públicos salvo por ley, implantación del sistema de acuerdos/programas, mecanismo de gestión y control comunitario para los gastos sociales, situación que hasta la actualidad está sin resolver, programas de evaluación del gasto, fortalecimiento de la calidad de la cuenta de inversiones y de la cantidad y calidad de la información pública. Que yo recuerde, salvo algunos temas muy específicos que disponía la Ley, como por ejemplo los “acuerdos programa”, sobre los que se realizaron algunos intentos muy limitados durante un determinado período, el resto de las instituciones aprobadas, fueron vetadas, reformadas o absolutamente ignorada por la administración. Esta era una Ley que, desde mi perspectiva, era un salto a la modernidad administrativa pública. Se aprobó en el año 1999, cuando todavía estaba el presidente Carlos Menem, pero al Ministro de Economía de turno no le interesaron para nada las reformas administrativas planteadas, hizo vetar artículos centrales relacionados con la preservación fiscal y no hizo nada para impulsar la aplicación de la ley. La ley estuvo y está, pero sin aplicación efectiva. Conclusión, la aprobación de una ley, sin una gestión efectiva del cambio por parte de la autoridad de aplicación, es como si no existiera. Este caso se repite en múltiples ocasiones.

47

A continuación, señalaré y justificaré una **visión crítica sobre la institucionalidad actual de la administración financiera del Estado** en general y del sistema presupuestario en particular, focalizando en aquellas cuestiones que desde mi punto de vista deben ser rápidamente reformadas con un sentido republicano.

- La actual ley anual de presupuesto no incluye instituciones tales como la AFIP, el PAMI, incomprensiblemente algunas descentralizadas menores y ciertos fideicomisos. Barbarismo presupuestario, sin ningún

fundamento técnico. Se aprueba y ejecuta un presupuesto que refleja solo una parte de las finanzas nacionales.

- Es el caso de los ingresos, el presupuesto no incluye todo lo recaudado por la AFIP. Solo muestra como ingresos la parte de los mismo que le corresponden a la Nación. Esta cuestión, al menos en lo que yo conozco, no se da en ningún otro país de la región. En todos los demás países del área, el presupuesto muestra, tal como debe ser, el ingreso total recaudado por las instituciones de la Administración Nacional y la coparticipación se incluye como egreso. No hay ninguna norma constitucional que justifique el actual tratamiento de los ingresos. Para no dejar de ser originales, cuando se preparan las estadísticas fiscales, si se procede correctamente.

- Como otro de tema de gran relevancia perturbador de una buena gestión de las finanzas públicas, citaré, los Decretos de Necesidad y Urgencia, que se convirtieron en una costumbre política para modificar el presupuesto nacional, lo que, desde mi punto de vista, es absolutamente innecesario e inconstitucional. No observo ninguna necesidad de modificar el presupuesto anual mediante los consabidos DNU, ya que considero que las circunstancias que determinan los eventos relacionados con el la ejecución presupuesto nacional son absolutamente previsibles para que con antelación se pueda fundamentar y elaborar los proyectos por parte del P.E., así como para su trámite y aprobación por el Congreso. Desde mi punto de vista, no existen las “circunstancias excepcionales” que justifiquen los DNU en la materia. Además, la Ley 24156, contempla casos de emergencia. No soy especialista, en derecho constitucional y transfiero esta cuestión para que la analicen los especialistas. Pero si, dejo en claro, mi punto de vista.

- Las actuales atribuciones legales que posee el PE para modificar la ley anual de presupuesto son excesivas y desproporcionadas. Dejan al Congreso sin posibilidades de cumplir con su rol republicano en la materia.

48

- Otra crítica, está relacionada con la vigencia y continuo uso de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto. Desde mi punto de vista, otro adefesio que tenemos entre las instituciones fiscales y las debilitan. Recordemos siempre que las normas regulares de la ley anual de presupuesto tienen vigencia solo sobre el año al que corresponde el instrumento, pero los artículos que se agregan a la Ley Complementaria Permanente tienen vigencia permanente o hasta que otra norma de igual jerarquía las anule.

- Otro tema crítico de la normativa actual, es en lo que hace a la fecha de presentación de la Cuenta de Inversión (o Cuenta Anual) al Congreso Nacional. En el año noventa y uno, cuando se escribió la Ley, se estipulo como fecha de presentación el treinta de junio del año siguiente al

que se rendía cuenta. En esa coyuntura, todavía había que enseñarle a parte de los funcionarios públicos a operar con las computadoras. En la actualidad, con la evolución informática y técnicos y funcionarios de la administración pública capacitados para ello, esa fecha ya no tiene ninguna razón de ser y debería ser modificada. Tal como comentaba Oscar Lamberto, seis meses después de cerrado el ejercicio, presentar la Cuenta de Inversión, en los tiempos actuales, no tiene ninguna razón de ser y hacen perder valor al instrumenta, en especial en lo que hace a la rendición de cuentas presupuestarias.

- Otra cuestión de importancia que no quiero dejar de acentuar sobre un tema recién referido y, que les dejo para estudio de los legisladores, funcionarios y técnicos acá presentes, es la inexistencia de una Ley específica que regule el registro, administración y control de los bienes de dominio privado del Estado y de los bienes pertenecientes al dominio público. En la última reforma de los Códigos civil y Comercial, hay un Título sobre el tema Bienes en cuyo Capítulo 1 Sección 2da. desarrolla el tema “Bienes con relación a las Personas”. Tal como lo fue la Ley de Administración Financiera en su momento, en la actualidad sería importante elaborar y aprobar una ley que proteja el patrimonio estatal y viabilice su administración eficiente. Distintas agencias públicas cumplen este rol de manera parcial e inorgánica. Una pregunta relacionada es ¿se cumple con el Registro de Bienes Culturales que establece la Ley 25.197? Trabajamos y analizamos mucho los flujos financieros, pero no lo hacemos con los activos financieros y menos aún con los físicos. Parecería ser que solo nos importa la caja y las cuentas por pagar.

- Como ultima observación a la situación normativa actual, no puedo dejar de observar que la Secretaría de Hacienda como eje central en materia de administración de las finanzas públicas, en la fecha y durante muchos períodos en los últimos lustros, no dispuso de todas las herramientas que se requieren para dirigir la política y gestión fiscal. Hoy, con respecto al gasto y al patrimonio, no las dispone en materia de administración de recursos humanos, contrataciones de bienes y servicios, así como de gestión y control de bienes nacionales. En materia de ingresos no controla la AFIP, principal ente recaudador estatal. Menos aún, las actividades relacionadas con el endeudamiento público. Sin controlar estas áreas, no es posible una realizar y responder por una gestión responsable de las finanzas públicas y rendir cuentas por ello.

En todo lo anterior y en la esencia de mi pensamiento sobre los temas que estamos analizando, hay una premisa central y ella es la defensa del valor republicano, del presupuesto y del patrimonio público. El sustento de la República es la división de poderes y, en ese marco, los roles del Congreso en materia presupuestaria son: aprobar el presupuesto, autorizar su ejecución y revisar y aprobar con oportunidad la rendición de cuentas que realizan los demás poderes, cuestión que debe transcurrir de forma rápida, expeditiva y en el marco de los respectivos roles institucionales.

Resulta interesante mencionar, ligado al tema de la defensa del patrimonio público y a una mejor administración de las finanzas públicas, una encuesta que en su momento me sorprendió. Esta encuesta fue realizada en el año dos mil dieciocho por el Banco Interamericano de Desarrollo. Consistió en una revisión en todos los países de la región sobre la eficiencia pública. En el trabajo mencionado está considerado que, a nuestro país, la ineficiencia estatal le cuesta 7,2 puntos anuales del PBI, lo que representa entre treinta y cinco y cuarenta y cinco mil millones de dólares por año, según como se lo mida. Demás está decir que las mencionadas estadísticas, nos ubican como el peor país de la región en materia de gestión pública. Exactas o no, reales o no, representan un serio llamado de atención a nuestra clase política. Debemos estar atentos para progresar y mejorar todos aquellos sistemas que tienen que ver con la organización y funcionamiento del Estado, entre ellos su administración financiera y presupuestaria.

Las anteriores observaciones, tratan de ser un aporte para la discusión de futuras modificaciones al actual marco normativo en materia de finanzas públicas y gestión financiera, intentando coadyuvar a la plena vigencia y fortalecimiento de las instituciones de la República, a una mejor gestión y a la transparencia fiscal.

Siguiendo lo esbozado anteriormente y procurando ser rápido y concreto, formularé, desde mi personal punto de vista, algunas **recomendaciones sobre lo que habría que hacer en futuras reformas legales relacionadas con la administración financiera del Estado y los roles del Congreso sobre la materia.**

- En primer lugar, incluir sin excepción alguna en el Presupuesto Nacional todas las instituciones públicas descentralizadas que no sean de tipo empresarial, entre ellas la AFIP, el PAMI y otras hoy ausentes. Están correctamente excluidas del presupuesto las empresas públicas, solo el déficit operativo de las mismas constituye gasto público y forma parte de la demanda agregada.
- Otro tema de alta relevancia, sería incluir en el presupuesto nacional la totalidad de los ingresos recaudados por instituciones públicas nacionales, ente ellas todos los generados por la AFIP. Sin ellos, el presupuesto carece de universalidad y dificulta la transparencia fiscal. No hay razón constitucional alguna que justifique la actual situación.
- Otra medida de importancia para fortalecer el rol republicano del Congreso, es rechazar los DNU que no cumplan con los requisitos constitucionales. Insisto que, desde mi punto de vista, la casi totalidad de ellos no cumplen con dichos requisitos, tal como ya lo mencionamos anteriormente.

- Un tema a establecer de importancia institucional fundamental, es hasta donde el Poder Legislativo protege y controla la ejecución del presupuesto que anualmente aprueba. Desde mi punto de vista, son roles indelegables del Congreso, reservarse las siguientes atribuciones en materia de modificaciones presupuestarias:

- ▶ Modificaciones que alteren la Clasificación Funcional del Gasto en su primer nivel de apertura (ONU).
- ▶ Incrementar los gastos en personal.
- ▶ Disminuir los gastos de capital para incrementar los gastos corrientes
- ▶ El incremento del déficit financiero aprobado.
- ▶ Incremento del endeudamiento autorizado.
- ▶ Modificación del gasto entre jurisdicciones, con márgenes apropiados establecidos anualmente por el P.L.

- Por otro lado, y de manera urgente, aprobar un nuevo texto ordenado de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, lo que es posible hacerlo desde el P.E. sin intervención del P.L., salvo en lo que respecta a su rol controlador. Un trabajo similar se hizo, en el año noventa y tres o noventa y cuatro, no recuerdo bien. No obstante, eso no es suficiente, debe abandonarse la utilización de este mecanismo legislativo anormal y falta de transparencia. Argentina, es el único caso, de todos los países de la región que conozco, que utiliza este mecanismo legislativo. ¿Cómo hacerlo? Lo dejo como materia de estudio.

- Siguiendo con el eje de las reformas que se requieren, es importante y de suma urgencia la aprobación de una Ley de Bienes Nacionales acorde con los tiempos y con el nuevo Código Civil y Comercial. Sin una ley adecuada no habrá bases para una efectiva protección y un uso eficiente del patrimonio físico fiscal. He observado avances provinciales en la materia y entre ellas destaco las de las provincias de Mendoza y Santa Fé. La Nación, está a fojas cero.

- Con respecto a la fecha de presentación de la Cuenta de Inversión al P.L. tal vez sea conveniente establecer que la misma sea el 28 de febrero de cada año siguiente al que se informa. Al menos, así debería ser, en lo que respecta a la rendición de cuentas por la ejecución del presupuesto. Además, establecer su aprobación por el silencio legislativo a más de tres años de presentada la misma. Ciertos países de la región, como México y República Dominicana la han adelantado, en algún caso al 28 de febrero.

- Otro aporte adecuado en materia de institucionalidad y eficiencia pública, debería ser el fortalecimiento de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda en materia de política y gestión fiscal. Incorporando a su competencia, todo lo que tenga que ver con los ingresos, los gastos y el financiamiento público, así como con la preservación y administración de los bienes nacionales corporales e incorporales.

En otro orden de cosas, se debería preparar el proyecto y aprobar una nueva Ley de la Auditoría General de la Nación. Recordemos que la modificación constitucional es posterior a la Ley 24.156, pero en la única institución de la ley 24.156 que impacta es sobre la Auditoría General. En su momento, el proyecto de Ley, que seguía algunos modelos exitosos como los de Nueva Zelanda, Australia, Canadá, México, fue estructuralmente modificado en su esencia durante su tratamiento legislativo. Hoy, objetivamente, se requiere una nueva ley que cumpla con el mandato de la Constitución y las necesidades de la Nación en materia de control, eficiencia y transparencia de las finanzas públicas. Lo que, en la actualidad, desde mi punto de vista, no se cumple.

Argentina es un país que necesita mejorar su gestión pública y propender al equilibrio fiscal, pero fundamentalmente necesita recuperar la credibilidad internacional, es decir que el mundo confíe que cumplirá con sus obligaciones financieras. Nuestro problema no es el déficit fiscal actual, nuestro problema es la falta de seriedad y responsabilidad con la que hemos actuado ante el mundo financiero tanto nacional como internacional. Para ello, no es suficiente mejorar la gestión fiscal, **se requiere de buenas políticas fiscales que perduren y se cumplan**. Desgraciadamente, debemos rendir examen y aprobarlo. Por ello, entrando ya en otro terreno formalmente más profundo, tal cual es el de recuperar la credibilidad fiscal y el cual debemos ir más allá de la administración financiera, enunciaremos algunas propuestas de mejora fiscal, sabiendo que parte de ellas pueden requerir una reforma constitucional.

- Instituir la categoría de leyes orgánicas u otra jerarquía de leyes que requieran mayorías especiales (¿2/3, 3/4?) para su aprobación y modificaciones y que entre estas se encuentren todas aquellas leyes que modifiquen o impacten en la solvencia fiscal. En nuestro país, no existe la llamada jerarquía de las leyes. Se dan si contados y excepcionales casos que establece muy específicamente la Constitución de mayorías especiales, ninguna de ellas relacionadas con nuestra temática, salvo el caso de la coparticipación. En muchos otros países de la región, los sistemas constitucionales establecen leyes, como por ejemplo las leyes orgánicas, fiscales o monetarias que requieren fuertes mayoría especiales. En la actualidad, cualquiera de las leyes de nuestro país relacionada con la política o gestión fiscal, puede ser modificada por otra ley. Anteriormente, algún disertante, citó el famoso artículo treinta y siete de la Ley 24.156, que varios de los gobiernos de turno lo acomodaron de acuerdo con sus necesidades, sin tener en cuenta el impacto de ello en la credibilidad fiscal nacional. Estas situaciones de repetir las en el futuro, serán lapidarias para nuestro crédito.

- Un importante aporte, que colaboraría con el fortalecimiento de la confiabilidad del país, sería la cuestión vinculada a la elaboración, calidad y publicidad de la información contable y fiscal de todos los niveles de

gobierno en forma homogénea y responsable. Tenemos un problema con las dependencias públicas generadoras de información y sus particulares interpretaciones, debido a que cada nivel de Gobierno, incluida la Nación, elabora su información fiscal de acuerdo con sus propios patrones conceptuales y metodológicos. En la actualidad, la Oficina de Presupuesto del Congreso, depura la información fiscal de la Nación, pero las provincias y los municipios, no están alcanzadas por sus estándares de calidad. En este sentido, hay países que han formulado progresos enormes referidos a esta problemática. Por ejemplo, México, ha establecido constitucionalmente la armonización contable y creado por ley el Consejo Nacional de Armonización Contable, que tiene autoridad para imponer a todos los niveles de gobierno, la estructura y la metodología de las cuentas contables y de la información financiera que se publica. Lo de México, es un camino a seguir en el proceso de recuperar la credibilidad fiscal. Además de lo anterior, es imprescindible que toda elaboración y publicación de información fiscal, se realice en el marco de estándares internacionalmente reconocidos.

- Identificar claramente las responsabilidades específicas de la Nación, las provincias y los municipios en la prestación de las funciones de salud, educación, promoción social, justicia, seguridad y otras, acorde con la coparticipación nacional y provincial de impuestos. No solo se debe tratar de coparticipar impuestos, sino también responsabilidades, impulsando la rendición de cuentas al ciudadano. Soy partidario y creo le haría muy bien a la República, que se establezcan constitucionalmente las responsabilidades que asume cada nivel de gobierno en la prestación de las funciones públicas (salud, educación, seguridad, vivienda, servicios comunitarios, etc.). Ayudaría a que el ciudadano sepa con objetividad a quien le debe presentar la factura (mediante su voto) por la calidad de la gestión pública. Hoy existen esbozos en la materia, pero nada de ello con base constitucional o mediante acuerdos bien específicos interjurisdiccionales vigentes.

- Otro tema fiscal pendiente de resolución y que ayudaría en nuestra credibilidad, es el de la coparticipación de impuestos. Mi punto de vista no es solo definir cuanto recibe cada jurisdicción territorial, sino establecer claramente las responsabilidades que cada receptor debe asumir en materia de prestación de las funciones públicas al ciudadano

Finalmente, insisto una vez más, Argentina, necesita recuperar cuanto antes, su credibilidad fiscal. A esto ayudará una buena política y gestión fiscal. Si bien nuestro país no tiene un gran problema de déficit fiscal, ni de endeudamiento externo, la recuperación de la credibilidad es condición sine-qua-non para no caer en otro default. Para confirmar, ello solo basta con comparar estadísticas fiscales de países como Italia, España, Francia, Italia, Bélgica, Japón o Canadá, que en todos los casos su endeudamiento supera el 100 del PIB.

A partir de los instrumentos que mencioné y recomendé, será posible comenzar a mejorar la opinión internacional sobre nuestra política fiscal e ir, paso a paso, recuperando la necesaria credibilidad,

De ninguna forma estoy promoviendo la reforma integral de esta Ley 24156, pero si unos inmediatos requerimientos de ajuste, los que, tal vez, cuando se analicen en profundidad, sean de tal envergadura, que, como consecuencia de ello, surja la necesidad de elaborar una nueva Ley.

Para finalizar, debo decir una vez más, que las recomendaciones realizadas y el fortalecimiento de las instituciones reclamadas, tienen por propósito final recuperar la confiabilidad y el crédito del país en el concierto de naciones, con los organismos internacionales y con los necesarios inversores, a la fecha, lamentablemente perdida.

Marcos Makón.

Corredactor de la Ley 24.156, Director general de la Oficina de Presupuesto del Congreso-OPC.

Deseo en primer lugar agradecer al Diputado Agustín Domingo, por esta invitación que me ha hecho a participar en este panel de análisis y propuesta de una actualización de la Ley de Administración Financiera después de treinta años de haber estado vigente.

Antes de comenzar, debo aclarar lo siguiente, a pesar de que soy Director de la Oficina de Presupuesto del Congreso, no estoy representando a dicha la Oficina. Es decir que las ideas que conforman esta disertación son de tipo personal. Como tenía conocimiento que, en el orden de disertantes, iba a estar al final, me he tomado el atrevimiento de presentar propuestas y temas que habría que considerar y que, en muchos casos, se relacionan con los diagnósticos y propuestas realizadas por el resto de los expositores.

El temario de mi exposición contiene dos puntos. En el primero se analizan las modificaciones introducidas a la Ley 24.156. En el segundo punto presento una serie de temas cuyo tratamiento puede ser un aporte al proceso de actualización de esta.

La Ley 24.156 vigente no contiene en su totalidad la versión original aprobada hace treinta años; ha sufrido diversas modificaciones.

Dicha ley ha sido modificada en forma directa sólo en su artículo 37 como se verá más adelante. En los demás casos se dictaron normas legales que contienen disposiciones vinculadas con la temática de la Ley 24.156 pero que expresamente no fueron consideradas como modificaciones a la misma, ni han derogado disposiciones contenidas en ella.

Las normas legales que contienen disposiciones relacionadas con el ámbito de la ley 24156 son las siguientes:

- ▶ Ley 11672 Complementaria Permanente de Presupuesto de 1933
- ▶ Ley 24.629, Normas Conjuntas para la Ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional de 1996.
- ▶ Ley 25.152 de Solvencia Fiscal, de 1999.
- ▶ Ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal, de 2004.

En primer lugar, analizaré la Ley 11672 Complementaria Permanente de Presupuesto.

Las normas de la Ley de Presupuesto tienen una duración limitada, característica particular que la diferencia del resto de las leyes. Tiene vigencia a partir del primero de enero de cada año y caducan el treinta y uno de diciembre de cada año. No son normas que pueden tener vigencia

más allá de un ejercicio presupuestario. En 1932, a efectos de darles continuidad a normas cuya vigencia es de tipo permanente se llegó a la conclusión que había que elaborar una Ley que receptara artículos de las leyes anuales del presupuesto, que tuvieran dicho carácter. Para ello se elaboró la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto.

Esta Ley tuvo como objetivo lograr que ciertas normas que aprobaran los legisladores, a través de la Ley de anual Presupuesto tuvieran permanencia en el tiempo. Tal como mencionó Ricardo Gutiérrez no hay en la legislación argentina jerarquía de leyes; por tanto, por la Ley Anual de Presupuesto, se puede modificar cualquier otra Ley; la única diferencia es que las normas de dicha Ley caducan al 31 de diciembre salvo que se disponga que se incorporen a la Ley complementaria de Presupuesto.

Por lo tanto, esta Ley, a la que la denomino Ley etcétera, ya que contiene disposiciones vinculadas o no con el proceso presupuestario, pero a las es necesario otorgarle permanencia en el tiempo.

Con respecto a la vigencia de esta Ley, quiero hacer una autocrítica relacionada al momento en que desarrollamos nuestra gestión a partir de 1992; redujimos notablemente la cantidad de artículos que tenía esa Ley y esos artículos se volcaron a las leyes correspondientes. Pero se cometió un error, ya que no se derogó la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto, la que quedó conformada por dos o tres artículos.

En la actualidad la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto tiene doscientos cuarenta y dos artículos distribuidos en tres títulos:

- ▶ Administración Financiera: este título es el que se correspondería con la Ley 24.156 y que, por tanto, debería tenerse en cuenta en el proceso de elaboración de modificaciones a la misma.
- ▶ Actividad Institucional del Estado: contiene disposiciones de organización de la administración pública.
- ▶ Otros aspectos del funcionamiento del Estado: comprende disposiciones de la más diversa naturaleza; se podría denominar como el “Título Etcétera”.

56

Por lo tanto, esta Ley afecta la coherencia y trae confusión al plexo normativo, debido a que hay diferentes normas referidas a un determinado tema que están distribuidas en distintas leyes. Entonces, probablemente, acá pierda un poquito de objetividad, pero considero que la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto es una fuente de confusión para el análisis del marco legal vigente.

Por ejemplo, en estos artículos se incluyen normas vinculadas con el tema de regulación de pasajes, viáticos, organización administrativa, que poco tiene que ver con la administración financiera. Inclusive contiene

normas que no corresponden a una Ley, sino a temas reglamentarios. Por lo tanto, se imaginarán cual es mi propuesta sobre el tema de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto: derogarla y trasladar sus disposiciones a las leyes específicas correspondientes.

La Ley 24.629 de Normas Complementarias para la Ejecución del Presupuesto, contiene dos capítulos, siendo el primero de ellos el que contiene disposiciones referidas exclusivamente a la ejecución presupuestaria. El segundo capítulo se refiere a aspectos referidos a la reorganización administrativa, otorgándole amplias facultades al Poder Ejecutivo para su instrumentación.

El primer capítulo incluye las siguientes disposiciones:

- ▶ Obligación de que el proyecto de Ley anual contenga un anexo de la clasificación geográfica de los gastos, que permita identificar como está distribuido espacialmente el gasto público.
- ▶ Obligación de presentar el 30 de junio de cada año al Congreso Nacional un informe de avance del proyecto de Ley que contenga las principales líneas de acción y prioridades que se prevé contemplar.
- ▶ Esta disposición, que se aplica en la mayor parte de los países, tiene como objetivo informar al Congreso Nacional las principales prioridades en que se sustentará el proyecto de ley a presentarse el 15 de setiembre y por tanto adelantar informaciones útiles que ayuden al proceso de análisis y aprobación del proyecto de Ley en el período asignado constitucionalmente que se inicia el quince de setiembre y finaliza el treinta y uno de diciembre. Este informe ha sido presentado rigurosamente desde la sanción de esta Ley, aunque no en todos los casos ha contenido un adelanto de políticas y prioridades.
- ▶ Presentación de estados trimestrales de ejecución presupuestaria al Congreso que permitan hacer un seguimiento sistemático y oportuno de dicha ejecución.
- ▶ Obligación de que, si se obtiene un financiamiento externo para financiar un gasto que ya tiene financiamiento del Tesoro, tiene que ser eliminado dicho financiamiento y ser suplantado por el financiamiento externo. En ningún caso ello debe significar un incremento del gasto.
- ▶ Obligación de que toda ley que incremente gastos debe definir la fuente de financiamiento
- ▶ Responsabilidad de los funcionarios responsables de autorizar y aprobar gastos en cuya tramitación contravengan las disposiciones contenidas en la Ley 24156.

La Ley 25152 de Solvencia Fiscal, conocida como ley de reglas fiscales, también contiene disposiciones vinculadas con la administración financiera. Establece una figura que está muy vinculada con el planteo que hizo Mauro Vega sobre incorporar normas vinculadas a la gestión

por resultados. En su artículo 5 inciso c) crea la figura de los acuerdos programas conocido a nivel internacional como contratos por desempeño. Estos acuerdos programas consisten en compromisos de cumplimiento de objetivos, políticas y metas que asumen los organismos ante el Jefe de Gabinete de Ministros y como contrapartida, se establecen regímenes de incentivos que básicamente implican mayores flexibilidades en la administración institucional y premios por productividad, en función del nivel del cumplimiento de los compromisos asumidos. Por lo cual, concretamente, programar y rendir cuentas en base a resultados, está previsto en la Ley y este artículo sigue vigente y ha sido parcialmente utilizado a finales de la década del 99 e inicios del 2000. Otra disposición en esta materia está en el mismo artículo 5 pero en el inciso d), crea el Programa de Evaluación del Gasto a cargo del Jefe de Gabinete de Ministros con la participación de la Secretaría de Hacienda. En este caso lo vincula explícitamente con disposiciones contenidas en la Ley 24.156 El artículo 8 introduce una disposición vincula con la planificación, ya que establece la obligatoriedad al Poder Ejecutivo de presentar, juntamente con el Proyecto de Ley de Presupuesto, un Presupuesto Plurianual de una duración de tres años. Esta disposición ha sido cumplida, aunque siempre se presentó con posterioridad a la presentación del Proyecto de Ley.

El artículo 7 establece la obligación del Jefe de Gabinete de presentarse, conjuntamente con el Ministro de Economía, ante un plenario de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de Diputados y de Senado entre el treinta de junio, donde se presenta el informe de avance y el 15 de septiembre. En esa reunión debe presentarse la situación fiscal vigente, la rendición de cuentas contenida en la Cuenta de Inversión presentada el 30 de junio y las principales prioridades de política fiscal para el año siguiente. Esta presentación nunca fue realizada y por tanto no se cumplió con este mandato legal.

La Ley 25917 de Responsabilidad Fiscal en su artículo 2 establece que tanto la Nación como las provincias, asumen el deber de elaborar un marco fiscal macro anual y, en su artículo 6 detalla a nivel operativo el contenido del presupuesto plurianual, el cual debe ser confeccionado tanto por las provincias como por el gobierno nacional.

Se considera que las disposiciones arriba de las leyes deberían formar parte de los aspectos a incluir en la actualización de la Ley 24156.

La Ley 24.156 se ha modificado en su artículo 37 a través de leyes específicas: 26.124 y 27.342. Asimismo, las leyes anuales de Presupuesto de la Administración Nacional correspondientes a los ejercicios 2004 y 2006 introdujeron modificaciones a los artículos 8 y 9.

Con la Ley 26.124 llamada de superpoderes, solo quedaron reservadas al Poder Legislativo la facultad de intervenir en los casos de incrementos

de gastos con aumento de recursos tributarios e incrementos de endeudamiento.

La Ley 26.342 restablece en forma parcial las facultades del Poder Legislativo en lo que se refiere a la aprobación de modificaciones de créditos presupuestarios entre finalidades y de gastos de capital a gastos corrientes.

La Ley 25.827 de Presupuesto de Administración Nacional del 2004 en su artículo 8 reduce el ámbito institucional de la administración nacional, excluyendo del mismo a los fondos fiduciarios y a entes gubernamentales no empresariales que tengan por norma legal autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio. Por tanto, en el marco de esa reforma de dicha reforma, se excluyeron del Presupuesto de la Administración Nacional instituciones y organismos tales como AFIP, INCAA, PAMI, entre otros.

Por último, la Ley 26.078 de Presupuesto de Administración Nacional del 2006 en su artículo 53 modifica la estructura institucional contemplada en el artículo 9 de la Ley 24156 creando la figura de la Jefatura de Gabinete como una jurisdicción más en el marco de lo establecido por la Constitución Nacional.

En síntesis, existen cuatro leyes que contienen disposiciones vinculadas con la Ley 24156 sin que en sus disposiciones se planteen modificaciones explícitas a la misma y tres leyes que modifican artículos específicos de dicha Ley.

Teniendo en cuenta las modificaciones parciales realizadas explícita e implícitamente a la Ley 24156, el tiempo transcurrido de su puesta en ejecución, la experiencia alcanzada en su aplicación y los nuevos desarrollos conceptuales, metodológicos e informáticos que se han venido produciendo en el ámbito de la gestión pública en los últimos años, se cree conveniente encarar un proceso de análisis para su eventual actualización, respetando los principios básicos que guiaron su elaboración.

Dichos principios, que mantienen su vigencia total, son: a) interrelación de sistemas administrativos, b) centralización normativa y descentralización operativa, c) producción de información ligada en forma automática con la gestión de administración de recursos, d) gasto devengado como criterio básico para el análisis de la gestión, e) sistemas de informaciones económicas-financieras de la gestión pública tanto para la toma de decisiones oportunas como para alimentar las estadísticas de las finanzas públicas y las cuentas nacionales y f) control interno y previo como responsabilidad institucional reservando el control posterior al organismo de control externo

En el marco de lo señalado, propongo los temas a considerar en su actualización, los cuales serán títulos nada más, ya que, evidentemente, requieren un mayor desarrollo y/o han sido examinados por quienes me antecedieron en el uso de la palabra.

En primer lugar, el proyecto de Ley Anual de Presupuesto, en el marco de un sistema de planificación debería estar acompañado de una programación fiscal y de gasto a mediano plazo y un programa financiero anual. Asimismo, se debería eliminar la presentación del programa monetario que nunca se ha cumplido, porque, por Ley Orgánica de Banco Central, dicho programa solo puede ser aprobado al inicio del ejercicio presupuestario.

En segundo lugar, y teniendo en cuenta lo que planteó Mauro Vega sobre el presupuesto orientado a resultados, debería establecerse claramente que el presupuesto debe estar vinculado con las políticas transversales y con el programa de mediano y largo plazo existente.

En tercer lugar, tenemos el tema de la Cuenta Única del Tesoro. La Cuenta Única del Tesoro está establecida en el artículo ochenta, pero solo se indica que el sistema de tesorería debería contar con una caja única o el Fondo Unificado de Cuentas Públicas. Actualmente la normativa básica de la Cuenta Única del Tesoro está establecida por Decreto. Considero que la Cuenta Única del Tesoro debería tener una mayor identidad a nivel de la Ley de Administración Financiera ya que transforma a la Tesorería General en un banco virtual que posibilita optimizar programación y uso de los recursos públicas. La experiencia en la aplicación de la Cuenta Única es muy útil de ser evaluada y requiere contar con un marco jurídico más sólido que un decreto.

En cuarto lugar, considero que la Cuenta de Inversión, habría que reestructurarla y adelantar su presentación al Congreso Nacional. Las normas en esta materia, incluidas en el artículo 95 de la Ley 24156, establecen que su presentación ante el Congreso Nacional debe ser antes del 30 de junio del año siguiente y que su contenido no solo debe incluir la rendición de cuentas de las objetivos, metas y variables físicas y financieras contenidas en el Ley de Presupuesto de la Administración Nacional aprobada por el Poder Legislativo, sino también estados contables-financieros de la administración central y del resto de instituciones que conforman el sector público nacional.

Desde mi perspectiva, la Cuenta de Inversión debería estar separada en dos partes, ambas a ser auditadas por la Auditoría General de la Nación:

- ▶ La rendición de cuentas del presupuesto, que es lo que tiene que aprobar el Congreso.
- ▶ Los estados económicos y financieros.

Si la cuenta de inversión es la rendición de cuentas de lo aprobado por el Congreso Nacional y debe seguir el tratamiento de cualquier ley, es decir la aprobación de ambas Cámaras - salvo que en este caso el dictamen está a cargo de una comisión mixta -, se requiere acortar sustancialmente el plazo de su presentación. Con el actual desarrollo de los sistemas informáticos y los procedimientos vigentes de cierre del ejercicio, la cuenta de inversión que contenga la rendición de cuentas del presupuesto aprobado podría presentarse a más tardar a fines del primer bimestre de cada año y ser tratada y aprobada o rechazada durante dicho año.

La Oficina de Presupuesto del Congreso presenta un informe sobre la ejecución presupuestaria anual los primeros días de enero de cada año con base en la información que surge del e-sidif; los datos que contiene son prácticamente similares a los que contiene la Cuenta de Inversión que se presenta el 30 de junio. La diferencia en la ejecución del presupuesto 2021 entre ambos informes fue del 8 por mil, menos del 1 %.

En el caso de los estados económicos y financieros debería incorporarse una norma que establezca una fecha de presentación posterior y el tratamiento que debería darle la Auditoría General de la Nación, como órgano auditor externo y la aprobación o rechazo de dichos estados por la Comisión Mixta Revisora de Cuentas.

En quinto lugar, sería pertinente trabajar, en la actualización de las normas de crédito público contenidas en la Ley. Evidentemente, el mercado de capitales en la época que se sancionó la Ley era muy diferente al actual y la mayor parte del endeudamiento se contraía con los Bancos. El mercado de títulos ha sufrido una profunda transformación en los últimos años y es la principal fuente de endeudamiento que se utiliza. Por tanto, considero que es necesario una actualización de la parte normativa vinculada al crédito público incluido el famoso artículo 65, que ha sido planteado como objeto único de revisión. Pero revisar el artículo 65, que establece las características y condiciones que debe considerarse para la reestructuración de la deuda, en forma aislada de todo el resto de las normas no parece que fuera el criterio más adecuado.

61

En sexto lugar, otra cuestión importante, que analizó Ricardo Gutiérrez, es el tema del ámbito de la Ley de Administración Financiera. La Ley de Administración Financiera en Argentina fue precursora y sirvió de marco de referencia para las reformas en muchos países. Se concentraba y se concentra todavía, en los cuatro sistemas que se le llaman los Sistemas Núcleo: Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, y Crédito Público.

En este sentido, legislaciones como Mendoza y Santa Fe, que han incluido otros sistemas dentro de la administración financiera.

Inclusive, a lo mejor en el futuro habría que cambiarle el nombre y denominarla Administración Financiera y de Recursos Reales. Es importante que, como parte de la normativa, vinculada con la administración financiera y los recursos reales, se incluyan disposiciones sobre el tema de la recaudación tributaria. En esta materia todos los procesos de definición de políticas y administración tributarias, no sería pertinente que formara parte de una Ley de Administración Financiera, pero lo relacionado al proceso de recaudación, que significa la captación de recursos que el contribuyente paga hasta que recibe los fondos en el Banco Nación y sus registros contables, deberían formar parte del marco legal de la Administración financiera.

Por otro lado, también deberían formar parte de esta ley el tratamiento de los regímenes financieros de los sistemas de recursos humanos y de compras y contrataciones y sus interrelaciones con los sistemas actuales que forman parte de la Ley 24156.

En sexto lugar, sería necesario revisar el artículo 100, que establece que las auditorías internas, deben depender de las máximas autoridades de las instituciones, lo que ha demostrado que le resta autonomía en su gestión. Por lo tanto, sería acertado, que las auditorías internas, para garantizar su independencia dependan administrativamente de la Sindicatura General de la Nación.

Por último, el control externo debería tener una Ley propia ya que en ningún país está incluido dentro de una Ley de Administración Financiera. En relación a esta cuestión, hay un proyecto de Ley en el Senado, elaborado por el exsenador Cobos, que podría utilizarse para cumplir con el artículo 85 de la Constitución Nacional que establece que la Auditoría General de la Nación debe contar con una ley propia la que debe ser aprobada por mayoría especial. De darse esta situación debería eliminarse el Título VII que incluye además la Comisión Mixta Revisora de Cuentas.

Lic. Jorge Domper.
Subsecretario de presupuesto de la Nación.

Para comenzar quisiera agradecer especialmente al Diputado Agustín Domingo, por convocarme y brindar un espacio para disertar en esta jornada junto a los impulsores de la Ley 24156 en la Argentina.

Desde mi punto de vista, haber recibido esta Ley no ha sido una pesada herencia, sino un gran desafío. Sin embargo, hay determinados aspectos, sobre los cuales, sin haber dialogado previamente con el resto de los expositores coincidimos respecto de las orientaciones que deberían tener algunos cambios a introducir en su texto y las propuestas que realizamos al efecto.

Por mi parte, pondré énfasis en la experiencia adquirida durante los treinta y tres de años que me desempeñe como Tesorero General, acompañando estos procesos de reforma para ilustrar sobre las circunstancias, las coyunturas y los comportamientos que inspiran estas reflexiones.

En tal sentido, valoro esta iniciativa promovida para comenzar a reflexionar sobre posibles modificaciones de la Ley, lo cual fortalece la modalidad con la que se van construyendo estos procesos de mejora. La Argentina está llena de normas y decretos que no siempre se cumplen, por lo que habría que evitar que con esta Ley sucediera una situación similar.

Como primera aclaración considero que, si acordamos que el presupuesto es el instrumento republicano para asignar los recursos públicos, sería oportuno otorgar el espacio que se merece el análisis que se propicia en los tres poderes del Estado.

Durante mi exposición intervendré con algunas referencias sobre los antecedentes, para justificar porque concebimos, con algunos de los autores en la mesa, y desde la Secretaría de Hacienda, que también es el momento de alentar una revisión del plexo normativo vinculado a la ley de administración financiera y de los órganos de control.

Asimismo, identificare algunos comportamientos, que, a lo largo de los últimos años Argentina, han impedido que la Ley de Administración Financiera se despliegue en toda su plenitud.

Es decir, deberíamos centrarnos en un aspecto fundamental que es acordar los principios y las orientaciones, paralelamente y no menos importante, acordar las conductas y los comportamientos que pueden conducir al fracaso en el intento del debate sobre esta Ley. Este problema, incumbe no solo al poder ejecutivo, sino a los tres poderes del Estado como ya mencionamos.

En primer lugar, en esta presentación detallo algunos antecedentes relevantes. En el año noventa y dos el Secretario de Hacienda, Ricardo Gutiérrez, presenta el Programa de Reforma de Administración Financiera, sustentado en el análisis de la realidad de nuestra administración pública y el cual tiende a lograr siguientes objetivos, entre ellos:

- ▶ Lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia, efectividad.
- ▶ Generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones.
- ▶ Interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de estos.
- ▶ Realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.

A pesar del paso del tiempo, estas referencias y estos objetivos continúan formando parte de la orientación que debería impulsar cualquier reforma. Tal vez ahora enriquecidos porque hay nuevas tecnologías, e iniciativas, porque la innovación también está presente, o debería estarlo, en la administración pública.

En relación a las referencias, y desde la experiencia que transité, la Ley fue fundacional, porque realmente quebró una inercia de muchos años respecto a cómo se gestionaba las finanzas públicas, como se producía información y como se explotaba la información vinculada a la gestión financiera.

Con el transcurrir del tiempo y el progreso de las tecnologías, se modificó el estatus quo y se confeccionó un sistema integrado de información financiera, que provee, como tan bien describía Ricardo, información en tiempo real sobre el estado de las finanzas públicas.

Otra cuestión que me parece interesante remarcar es que la Ley ordenó y sistematizó la administración financiera, logrando una articulación precisa entre el presupuesto, el crédito público, la tesorería, la contabilidad, que, desde mi visión, y habiendo escuchaba a Mauro Bruza, muchos países de la región no han podido alcanzar. Asimismo, considero que este impacto se ha logrado como consecuencia de la combinación del mucho conocimiento acumulado y una gran convicción. La articulación del presupuesto y la caja, a través de la implementación del proceso de la programación de la ejecución como lo ha logrado la Argentina, es un valor agregado que nos ha permitido diferenciarnos.

Otro aspecto que percibo importante para destacar, es la cualidad de no haber sido una Ley reglamentarista. La Ley estuvo diagramada para transitar treinta años sin tener muchas correcciones. A las modificaciones expresadas por los expositores, debo añadir el cambio

en el artículo cuarenta y dos. Es decir, cuando se elabora y/o sanciona una Ley reglamentarista, la conducimos a su muerte, ya que en poco tiempo queda obsoleta, porque no trasciende.

La Ley nos ha permitido sostener la reforma e innovar en muchos aspectos de cada uno de los títulos, gracias a que tiene criterios y principios de alto nivel. Por lo tanto, recomendaría no perder eso.

La ley de Administración Financiera, como señalaron Marcos y Ricardo, fue complementada por un conjunto de leyes: La Ley Complementaria de Presupuesto, las leyes de presupuesto que van produciendo o introducen cambios a través de la Ley Permanente de Presupuesto. Estas leyes han introducido ajustes que teóricamente los identificaría como cláusulas de escape, tal como existen las cláusulas de escape para las reglas fiscales para administrar distintas coyunturas. En este sentido, este andamiaje legal, más allá de la referencia crónica que hace Marcos Makón, la pérdida de institucionalidad de la figura del presupuesto, es la que nos lleva a tener que administrar la inflexibilidad de ciertos criterios en el tratamiento de la ley y las modificaciones presupuestarias, a través de procesos extraordinarios, enmarcados dentro de ciertas coyunturas específicas.

Cuando doy clases y me pregunta sobre la Ley de Administración Financiera respondo que en realidad todo ese plexo normativo orienta la gestión financiera, pero también se desarrollan en el marco y en contexto de una política económica, de una situación fiscal establecida que condicionan que estas herramientas finalmente tengan el impacto esperado.

Las reflexiones que aportó, desde mi experiencia en sistema de tesorería, y en relación a la crisis del dos mil uno, una de las crisis históricas más impresionantes, ciertas cuestiones perdieron valor, como la Cuenta Única, tan mentada por nosotros, incluso se encuentra presente en este evento Martita Vásquez que en su momento ayudó en su construcción. En ese contexto, nadie quería recibir los fondos que pagaba el Estado a través de la Cuenta Única, ya que resultaba una amenaza tener bancarizada la economía. Entonces, frente a coyunturas de insolvencia del estado y con gran inestabilidad de precios, resulta difícil presupuestar correctamente, y muy probablemente la misma ley de presupuestos termina careciendo del sentido ordenador que se pretende sobre las cuentas públicas.

En este sentido, sería prudente incorporar en este proceso, lo expuesto anteriormente y otras normas, ya mencionadas sobre las cuales no me voy a detener ya que su implicancia ha sido detallada por Marcos Makón.

Yo consideraría también la Ley 24.354 que crea el sistema nacional de inversiones públicas, porque entiendo que esto también es un punto relevante en la administración financiera del Estado, así como

ellos aportaban el de la administración del sistema de compra y contratación, en el sistema de recursos humanos. Consideramos profundamente desde la Secretaría de Hacienda, que la reforma de la Ley de Administración Financiera debería ser dentro de un marco de revisión de todas las normas que hemos mencionado.

Por lo tanto, pasaré a explicar por qué, ciertos criterios de comportamientos y reglas de conducta, que nutren algunas de estas leyes deberían ser incorporados en la Ley de Administración Financiera.

Es decir, creo que hay que hacer un esfuerzo de análisis y legislación, separar lo troncal de lo accesorio referido a estas normas y poder incorporar riqueza en la Ley de Administración Financiera.

Asimismo, desde mi perspectiva, sería pertinente revisar los lineamientos que deberían impulsar una revisión del marco normativo. En este sentido, en algún momento de la pandemia escribí un documento que se llama, Tesoro y Administración Financiera Pública que está en la página Web de la Secretaría de Hacienda, de la Tesorería, desde una preocupación intelectual y con el propósito de poder transmitir, muchos de los elementos que ya manifestó Ricardo en su exposición, respecto del marco internacional, las buenas prácticas y las normas, que deberían impulsar los cambios en la gestión financiera pública. Es decir que a pesar de las dificultades que puede haber en la instrumentación de estos sistemas y aprovechando las ventajas que ofrecen, claramente, la mayoría de las estadísticas y evaluaciones apuntan a que los sistemas de finanzas públicas proporcionan beneficios duraderos, aun en instituciones sólidas, como la reducción de pobreza, mayor igualdad de género y crecimiento equilibrado.

Es decir, consideramos que, sin ser el único elemento, una buena reconducción de las reglas de administración financiera, del comportamiento y ordenamiento de las cuentas públicas, podrían convertirse, evidentemente, en un canal para garantizar mejores condiciones de vida y por lo tanto mayor bienestar a la población. Existe una certeza y probada experiencia a través de los organismos internacionales, que indican que estas cuestiones podrían desprenderse de una buena gestión de administración financiera pública.

Comprendemos que estos procesos de integración y de explotación de información abierta permiten transparentar y reflejar, como se ha expresado, el funcionamiento y la gestión del Estado frente a la percepción del ciudadano, preocupación principal de la asignación. El Estado tiene la potestad de imponer tributos, recaudaciones por la Constitución, etc, para tratar de reducir inequidades, disminuir diferencias y generar oportunidades de desarrollo y crecimiento.

En el artículo cuatro de la constitución, se define la cuestión de los ingresos y el financiamiento del presupuesto público. En decir, tenemos delegación de facultades y hay relación entre las provincias y la Nación para tal objetivo, sobre el cual hay un proceso de formulación y luego interviene el Congreso. Desde mi opinión, también merecería ser revisado este proceso de formulación y discusión del presupuesto, ya que no tiene mucho sentido que el ejecutivo, se esfuerce incisivamente por elaborar elementos que luego no sean bien leídos. Debido a que, si hay áreas encargadas de producir información, documentos o políticas y como se asignan los recursos que no puede ser comprendido por las Cámaras, evidentemente a nuestra discusión le falta esencia para poder abordar y sacar adelante el presupuesto de la mejor manera.

Estas referencias se encuentran vinculadas a lo que estaba mencionando respecto de las bondades de tener un sistema de gestión financiera pública, fortalecido y sustentable a lo largo del tiempo.

Por otro lado, me gustaría aportar aspectos, criterios, comportamientos y conductas que nos parecen hay que revisar en los lineamientos.

Primero algo que ya se mencionó, la legitimidad de la Ley. Todas estas cláusulas del escape han surgido por ciertas inflexibilidades y por las circunstancias. En este sentido, quien les habla, está asumiendo la Subsecretaría de Presupuesto con una coyuntura muy particular, con un atraso de un mes por la misma dinámica de la política, en el proceso de formulación presupuestario, por el cual tenemos un plazo que es el quince de septiembre para presentar la Ley. Y más allá de la cuestión temporal que menciono, estamos dándole un aporte y espacio riquísimo a esta jornada porque nos parece que es importante estar acá presentes, y paralelamente estamos acordando diferentes cuestiones con el Secretario de Hacienda, él está en Washington trabajando, y sin lugar a dudas otorgándole un espacio preponderante porque es muy relevante rediscutir la Ley de Administración Financiera. De hecho, considero que es muy interesante que todos nos apropiemos de esta discusión y que debería trascender la especialidad y/o los especialistas, para hacer algo de construcción colectiva y comunitaria y para eso, hay que conocer y comprender un poco más sobre esta temática que esta jornada aborda.

Siguiendo con el eje de la Legitimidad, al igual que mencionaba Ricardo y este espacio es muy importante, debemos elaborar formulas y cambios en la Ley de Administración Financiera que sean votados por mayorías especiales.

Tal vez, no necesariamente todos los capítulos de la Ley tengan que ser sujetos al mismo régimen, pero esto es algo para redimir y discutir. Con respecto al tema presupuestario, fundamentalmente, el eje de los criterios de presupuesto, es uno de los que tendría que ser más cuidadosamente protegido. Debido a que, el sistema financiero, el crédito público y la

tesorería, están mucho más sujeta a aspectos externos, las reformas del sistema financiero y la reforma en los sistemas de pago, pueda ser que requiera de una flexibilidad y de una dinámica distinta.

Tal como ha demostrado la pandemia, el proceso de asignación del presupuesto, se ve compelido a ser flexible, por lo tanto, no podemos seguir pensando solamente de una manera mezquina al presupuesto o no asumir que pueden existir circunstancias que atenten contra un diseño de mediano plazo. Asimismo, con certeza debemos dotar al presupuesto de esta dualidad tan complicada, que es ser pensado a futuro teniendo estas cláusulas de escape, claramente identificadas, para otorgar maleabilidad al presupuesto.

El primer problema que visualizamos es que más del ochenta por ciento del presupuesto de la Nación está bastante afectado e inflexible.

Otros aspectos importantes para discutir es el asunto del alcance, también comentado con anterioridad. Con respecto al artículo ocho de la Ley, estamos convencidos que debe pasar por un proceso de revisión, no solo consolidar el presupuesto, trayendo instituciones que se fueron, sino también para revisar aquellas que nunca estuvieron, los entes, donde siempre y por distintas razones, el Estado aporta fondos. Entonces opinamos que, sería conveniente tomar como punto de partida la definición en torno al alcance y el ámbito de aplicación promovida por la Ley de Responsabilidad Fiscal, que permita reflexionar respecto del alcance de la Ley, lo cual, inevitablemente, impactará sobre cualquiera de los títulos, a decir presupuesto, tesorería y crédito público.

Si bien no es un tema para extendernos hay una cuestión relevante y crítica sobre de las autonomías las cuales surgen al momento de discutir el presupuesto y el financiamiento que finalmente es del Tesoro, pero resultan del equilibrio entre lo que es la autonomía para gestionar un organismo, una institución y el financiamiento que debe proveer el Estado. Si no sucede de esta forma, surge un problema. Todas las cláusulas del financiamiento se resuelven con cláusulas automáticas, o lo pone, de alguna forma, el tesoro. Este procedimiento tan recurrente y complicado, en la manera de resolver las finanzas públicas, indica que no hay espacio para seguir determinando más afectaciones, etc., Todos estos temas también están implícitos en el alcance.

Porque usamos la identificación de fondos fiduciarios, de fondos afectados que son y componen estructuras jurídicas diferentes. Pero muchas veces resulta que estos fondos fiduciarios y estas entidades se nutren con recursos del presupuesto público y a partir de allí, ya no podemos interactuar, no podemos conocer que pasa con esos fondos, se acumulan fondos ociosos, se hacen inversiones enormes.

Entonces la primera Cuenta Única que tenemos que hacer es impedir que

se afecte de manera indiscriminada los fondos públicos, sabiendo que el presupuesto nacional que poseemos, de por sí, es bastante rígido en su asignación. En síntesis, este tema del alcance debe estar íntimamente relacionado con las posibilidades de revisar ciertos niveles de autonomía.

En relación a la arquitectura de las instituciones presupuestarias que abarcan el concepto integral de la administración financiera, nosotros también observamos, al igual que mencionaba Marcos, la importancia de incorporar, tanto para el análisis del mediano plazo como por la sostenibilidad fiscal, criterios de sustentabilidad fiscal y de la deuda pública, que es otro elemento sustantivo en este camino de transformación a futuro. En este sentido, la tendencia al equilibrio presupuestario a largo plazo, tendría que empezar a estar incorporada.

Algunos de estos conceptos subyacen en la Ley de Responsabilidad Fiscal o en el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, igualmente, concebimos que en un cuerpo normativo integral la cuestión del mediano plazo tendría que fortalecerse el diseño del presupuesto plurianual. De momento, el presupuesto plurianual prácticamente es un anexo indicativo, pero poco sustantivo al momento de definir la política del presupuesto, porque claramente, si el presupuesto anual pierde vigencia, a poco de andar, igualmente lo hará el presupuesto plurianual.

En este sentido tenemos un cambio importante por delante, ya que las buenas prácticas internacionales apuntan a empezar a fortalecer la visión de mediano plazo y para eso tenemos que asegurar condiciones de estabilidad macro económicas. Asimismo, de ordenamiento fiscal, que es lo que está actualmente intentando este gobierno en general y con mayor coincidencia en los ámbitos políticos y gubernamentales.

En relación al tema del gobierno abierto, que implicaría poner a disposición la actividad y la gestión del gobierno, consideramos, que debería consagrarse como un principio de la administración financiera, es decir transparencia y vinculación con el ciudadano común de una manera clara y continua. Tal como mencionaba anteriormente, deberían propiciarse algunas reglas de comportamiento en materia de solvencia fiscal, inhibición a la contabilidad creativa y restricciones a la habilitación de instituciones públicas que no consolidan el presupuesto. Considero que hay que mitigar riesgos y para este ejercicio el poder legislativo puede ejercer un rol importante ya que posee peso relativo al intervenir en la sanción de las leyes que permiten la creación de estos institutos.

Por otra parte, sería conveniente fortalecer el rol del órgano coordinador de la administración financiera. Actualmente esa coordinación se ejerce entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de finanzas, orientado al control interno más cerca de lograr el funcionamiento. Una de las cuestiones que permitirían fortalecer el rol del órgano coordinador de la administración financiera, está vinculada a la valoración de la información e intervención

elaborada por los órganos técnicos de la Secretaría de Hacienda, que en ciertos momentos no es leída, ni escuchada.

Es decir, se quieren dar soluciones a problemas y satisfacer necesidades y demandas ciudadanas, pero al momento de instrumentar ese objetivo, generalmente se eligen caminos equivocados. Hemos generado una cantidad de afectaciones que todavía le ponen más rigidez al presupuesto público y cuando se busca ordenar las cuentas, en realidad es poco el espacio para ordenar.

Con respecto al control externo no me atrevo a opinar, agregando que ya se ha dicho algo sobre la necesidad de sancionar una Ley específica. Con respecto al control interno, más allá de la dependencia funcional, tiene que tener definitivamente algún mejoramiento en su cercanía con la gestión pública. Es decir, debería estar más cerca de los gestores, tiene que estar más presente en los órganos responsables de la gestión pública, pero no controlando solamente, sino estableciendo criterios de control previo y concomitante. Son criterios de control, que permiten identificar riesgos y así colaborar con el responsable para que pueda asumir su rol con total tranquilidad.

Por último, adoptar estándares internacionales para medir resultados fiscales respecto a las cuentas públicas, cuestión que algunos comentaron respecto de los criterios o las normas internacionales. Es decir, presupuestar, contraer, rendir cuentas con enfoque a resultados, sobre lo cual no voy a extenderme, pero lo destaco ya que en la actualidad no está presente en la Ley de Administración Financiera.

Paralelamente, revisar políticas, instrumentos, que regulan cada título de la Ley. Una vez que comience el proceso de modificación y se repase el alcance, el objetivo y el imperativo de la Ley, inevitablemente tendremos que observar al interior de cada módulo y cada título, los instrumentos que están allí definidos. En especial, en esto también coincidimos, hay que mejorar la integración con el sistema de inversión, de compra, contratación y recursos humanos.

70

Para finalizar sería conveniente revisar, no solo la Ley de Administración financiera, sino concomitantemente todas las leyes que afectan recursos nacionales para diversos fines estableciendo rigidez en la asignación presupuestaria y aquellas que determinan transferencias a provincias por sobre la Ley de COPA. En esta jornada se mencionó cuestiones ligadas a la Ley COPA que es un gran eje de la distribución. El Congreso podría ser un ámbito interesante para empezar a reflexionar justamente sobre estas afectaciones, no poniendo un foco negativo o desde una sanción, sino sobre cómo se proporciona la racionalización y distribución de roles y de recursos entre la Nación y las provincias, en un contexto que ha cambiado desde el año noventa y dos, comienzo de la administración financiera y de la Ley de coparticipación preexistente.

FINALIZACIÓN DE LA JORNADA.

Agustín Domingo. Diputado de la Nación.

La verdad que para nosotros era muy importante además que en la organización estaban reflejadas todas las voces del Congreso, tener también la participación del ejecutivo. Es muy valioso todo lo que has aportado Jorge Domper y creo que va en línea con lo que han planteado los distintos oradores en el sentido de fortalecer esta Ley, este instrumento tan importante, para que sirva no solo para gestionar el Estado, sino también para ordenarlo, para ser más previsible, para poder animarnos a planificar fiscalmente en mediano y en largo plazo.

Considero que tenemos una herramienta que no la estamos utilizando. La estamos utilizando mal en algunos casos y tenemos por delante un enorme desafío, todos los Diputados y Diputadas y Senadores y Senadoras del Congreso para trabajar con todas las recomendaciones que ustedes nos han dejado. Creo que el desafío tiene que ser en el mismo sentido, tratar de crear una comisión, un consejo, llamémoslo como queramos, pero que podamos debatir ampliamente, a partir de estas recomendaciones y citar nuevamente, seguramente al ejecutivo y que aquellos cambios sean para mejorar en el sentido de las propuestas que nos han hecho ustedes.

Por último, quiero agradecer a todos los oradores, los cuales han sido excelentes, las exposiciones que nos han dejado nos han enriquecido muchísimo y tenemos una gran tarea ahora por delante. Agradecerles también a los colegas Diputados, que me ayudaron a convocar esta jornada y que participaron activamente, la veo a Germana Figueroa Casas, el Senador Ricardo Guerra se tuvo que retirar, pero en serio, estoy muy agradecido y muy satisfecho con el resultado de la jornada que ha sido excelente.

ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL
DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL
30 AÑOS DE LA LEY 24.156

MODELO, DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

Martes 6 de septiembre 2022

JORGE MAURO VEGA

LEY 24.156 ES UN HITO REGULATORIO

Su sanción implicó un antes y un después para la **gestión de la administración financiera**

- Integración de los sistemas
- Centralización normativa, descentralización operativa

NO SOLO A NIVEL NACIONAL

- **Efecto dominó en las provincias**
- **Exportación** a países de la región

Innovación pendiente

Orientación a resultados: modelo de gestión y administración de los recursos públicos.

- Estándar de oro para la administración pública regional (OCDE, CEPAL).
- Paradigma posterior a 1992, incorporado en Argentina recién en siglo XXI.

Finalidad

Mejorar el **desempeño estatal** (eficacia, eficiencia, transparencia) en la **generación de valor público. Valor público = resultados** que el Estado pretende alcanzar a través de bienes y servicios.

- Complementar presupuesto por programas.
- Incorporar toda la cadena de valor público (**para qué**, cómo y con cuánto)

Desarrollo sostenible

Implica poner la **administración financiera pública al servicio del desarrollo sostenible.**

- **Resultados = desarrollo:** dos caras de la misma moneda.
- **Resultados = objetivos:** atención de demandas ciudadanas.

¿QUIÉN DEFINE LOS RESULTADOS?

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

- No comienza con el presupuesto, sino con la planificación.
- Primero **planificación estratégica** (plurianual), luego **planificación operativa** (anual).

MARCO ESTRATÉGICO DEL PRESUPUESTO

- El **plan** como “marco estratégico del presupuesto”.
- El **presupuesto** como “expresión financiera del plan”.

SECUENCIA DE CADENA DE VALOR PÚBLICO

- Primero **qué** quiero, luego **cómo** y **cuánto** necesito
- **Vs. incrementalismo** presupuestario.
- Déficit de “identificación presupuestaria”.

VACÍO NORMATIVO

Ley 24.156 tiene un vacío normativo sobre planificación:

Solo mención a “mejores técnicas” y “políticas/planes de acción” (art. 14).
No abordaje sustantivo sobre articulación plan-presupuesto.

76

CAMBIOS POSTERIORES

Reforma Constitucional 1994 (art. 75, inc. 8) incorpora vínculo del presupuesto con:

“Programa General de Gobierno”
“Plan de Inversiones Públicas”

PROBLEMA EXÓGENO

Problema exógeno - extrasistémico, no propio de la Ley 24.156:
corresponde a la planificación su ley específica.

DESARTICULACIÓN NORMATIVA ENTRE PLAN-PRESUPUESTO SE REPLICA A NIVEL PROVINCIAL.

Sin embargo, varias cuentan con **“leyes de planificación”**



Chaco

Ley 5.174

- Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (2002)



Córdoba

Ley 9.475

- Consejo para la Planificación Estratégica (COPEC) (2008)



Neuquén

Ley 2.292

- Sistema Provincial de Planificación (COPADE) (1999)



San Juan

Ley 8.416

- Consejo para la Planificación Estratégica (CoPESJ) (2013)



Tucumán

Ley 8.839

- Planificación de la Gestión Pública (2015)



Singularidad CABA

Ley N° 70 (1998)

- Regulación conjunta de “Gestión Pública” y Administración Financiera
- Referencia a “Programa General de Gobierno” y “Plan de Inversiones Públicas”

INNOVACIÓN METODOLÓGICA

Reglamentación constitucional (**art.75, inc. 8**)

MODELO

Ley que cree un sistema de planificación

- **Organización análoga a la administración financiera**
 - Integración intersistémica
 - Órgano rector y ejecutores
- **Dinámica cuadrienal**
mandato presidencial
- **Definiciones en cascada**
nacional/sectorial/institucional
- **Multinivel**
nación/provincias/municipios
- **Desarrollo Sostenible**
triple impacto

ADAPTACIÓN A ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Casos sudamericanos



COLOMBIA

Ley 152 Orgánica del Plan de Desarrollo (1994)

DPN



ECUADOR

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010)

SENPLADES



PERÚ

Decreto Legislativo 1088 Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (2008)

CEPLAN



BRASIL

Constitución Federal (Plan Plurianual / Directrices presupuestarias) (1988)

SEPLAN



URUGUAY

Decreto 295 Sistema de Planificación Estratégica (2019)

OPP

IMPLICANCIAS Y PERSPECTIVAS

- **FUTURA NUEVA**

LEY 24.156

Requiere en paralelo un **cambio de paradigma** sobre planificación: un **abordaje normativo complementario**.

- **SISTEMA**

DE PLANIFICACIÓN

Implica adecuarse a **estándares internacionales** de **buena gobernanza del desarrollo** (CEPAL, OCDE, BID).

- **DESARROLLO**

SOSTENIBLE

Contribución de la administración financiera a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (**Agenda 2030** y futuras).

- **CONTEXTO**

POST PANDEMIA

Oportunidad y obligación de **repensar las estrategias de desarrollo** y las **capacidades públicas** para implementarlas.

JORNADA CONMEMORATIVA TRIGÉSIMO ANIVERSARIO SANCIÓN DE LA LEY N° 24.156 DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y CONTROL

Cámara de Diputados de la Nación

Martes 6 de septiembre 2022

Ponencia: Mauro Brusa

MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE A PARTIR DE LOS AÑOS SETENTA - ANTECEDENTES

- Desde fines de la década de los setenta se desarrollaron procesos sostenidos de modernización en la gestión o administración de las finanzas públicas (ingresos, gastos y financiamiento), procesos que continúan al presente.
- Entre los factores condicionantes en tales procesos se destacan dos, a saber:
 - La Revolución digital en las Tecnologías de la Información y la Comunicación que se expandió a partir de los años sesenta con el empleo de varias generaciones de computadoras para el procesamiento de los datos
 - La Teoría General de Sistemas y su aplicación y desarrollo en enfoque de sistemas de las organizaciones (Ludwig Von Bertalanffy, 1950 y otros posteriores) (órgano rector, centralización normativa y descentralización operativa, como ideas fuerza) (paradigmas según definición de Thomas Kuhn)
- El principal factor determinante de la necesidad de modernización fue la llamada crisis de la deuda de 1982 y sus consecuencias fiscales. (precios del petróleo en los 70, inflación mundial, defaults fiscales, etc) (default deuda soberana México en 1982)

CRONOLOGÍA NORMAS MARCO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA POR AÑO DE SANCIÓN Y PAÍS

País	Ley Año	Nombre
Brasil	1964	Estatuto normas generales de derecho financiero, 1986 creación Secretaría del Tesoro Nacional
Chile	1975	Decreto ley orgánico de administración financiera del Estado
Ecuador	1977	LOAFYC Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, sustituida en 2010 por Estatuto planificación y finanza públicas
Colombia	1989	Ley 38 estatuto orgánico de presupuesto (sustituye DL 294 de 1974)
Bolivia	1990	Ley de Administración y Control Gubernamentales
Argentina	1992	Administración financiera y de los sistemas de control del Sector Público Nacional
El Salvador	1996	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado Ley AFI
Uruguay	1996	Presupuesto nacional de sueldos, gastos en inversiones período de gobierno 1995 - 2000
Guatemala	1997	Ley Orgánica del Presupuesto
México	1998	Sistema Integral de Administración Financiera Federal
Panamá	1998	Ley Creación Ministerio de Economía y Finanzas
Paraguay	1999	Ley de administración financiera del Estado
Venezuela	2000	Ley Orgánica de la administración financiera del Sector Público
Costa Rica	2001	Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos
Guyana	2003	Fiscal Management and Accountability ACT
Perú	2003	Ley marco de la administración financiera del Sector Público, En 2018 el DL 1436 sustituyó la norma
Honduras	2004	Ley Orgánica del Presupuesto
Nicaragua	2005	Ley de administración financiera y del régimen presupuestario
República Dominicana	2007	Sistema de Administración Financiera del Estado
BA, BH, BL, HA, JA, SU Y TT	2017 a 2022	Proyectos de Ley y lanzamiento proyectos de modernización

LEY N° 24.156

Arquitectura sistémica

- **Art. 5°:** La administración financiera estará integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre si:
 - Sistema presupuestario;
 - Sistema de crédito público;
 - Sistema de tesorería;
 - Sistema de contabilidad.

Cada uno de estos sistemas estará a cargo de un órgano rector, que dependerá directamente del órgano que ejerza la coordinación de todos ellos.

- **Art. 6°:** El Poder Ejecutivo nacional establecerá el órgano responsable de la coordinación de los sistemas que integran la administración financiera, el cual dirigirá y supervisará la implantación y mantenimiento de los mismos.
- **Art. 7°:** La Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación serán los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente.

ALGUNAS DESTACABLES FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS AFPS DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

ALGUNAS FORTALEZAS	ALGUNAS DEBILIDADES
BRASIL.- CUENTA ÚNICA (APOYO SERPRO Y BANCO DE BRASIL)	CHILE.- FUNCIONES CONTABLES DE CGR Y CARENCIA CUENTA ÚNICA
ECUADOR.- CÓDIGO INTEGRADO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS	COLOMBIA.- DESINTEGRACIÓN DE INFORMACIÓN FINANCIERA PBCA.
BOLIVIA.- MARCO REGULATORIO Y ROL CGE	EL SALVADOR.- TESORERÍAS INSTITUCIONALES (INFLUENCIA CHILE)
ARGENTINA.- ARQUITECTURA SISTÉMICA Y MARCO CONCEPTUAL	GUATEMALA.- DEPENDENCIA DE COOPERANTES EN EL SISTEMA
URUGUAY.- RECTORÍA DEL MEF Y DE LA CGN EN LA EJECUCIÓN	PANAMÁ.- ATRIBUCIONES DE LA CGR EN LOS PROCESOS
PARAGUAY.- MARCO REGULATORIO Y SISTEMA CUENTA ÚNICA	COSTA RICA.- ROL CGR Y FUGA DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
HONDURAS.- MARCO REGULATORIO Y SISTEMA CUENTA ÚNICA	PERÚ.- RECTORÍA POR SISTEMAS Y COORDINACIÓN POR COMITÉ
NICARAGUA.- MARCO REGULATORIO Y SISTEMA CUENTA ÚNICA	
REPÚBLICA DOMINICANA.- MARCO REGULATORIO Y CUENTA ÚNICA	
MÉXICO.- LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL 2018	

EJEMPLOS REGIONALES DE LEYES DE RESPONSABILIDAD FISCAL CON REGLAS CUANTITATIVAS (Posteriores a Tratado de Maastricht 1992)

- **Brasil**, LRF año 2000.
- **Chile**, Ley sobre Responsabilidad Fiscal año 2006.
- **Ecuador**, Ley Orgánica de Responsabilidad Estabilización y Transparencia Fiscal año 2002.
- **Argentina**, Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal año 2004
- **El Salvador**, Ley de Responsabilidad fiscal para la sostenibilidad de las finanzas públicas y el desarrollo social, 2016
- **Honduras**, Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, 2016
- **México**, Ley de Disciplinar Financiera de las entidades federativas y los municipio, 2016
- **Panamá**, Ley de Responsabilidad Social Fiscal, 2009
- **Paraguay**, Ley de Responsabilidad Fiscal, 2013

- MANUAL ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS 1986
 - REGISTRO CON BASE EN CAJA
- MANUAL ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS 2001
 - REGISTRO CON BASE EN VALORES DEVENGADOS (ACCRUAL)
- MANUAL ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS 2014
 - EXPLICA LA RELACIÓN DE LAS EFP Y LAS NORMAS CONTABLES ACEPTADAS INTERNACIONALMENTE
 - El Manual “reconoce que la adopción del sistema plenamente integrado descrito en el Manual llevará tiempo y que los avances en ese proceso dependerán de las necesidades y circunstancias de cada país. En particular, muchos países tendrán que revisar sus sistemas contables subyacentes para ajustarlos al registro en base devengado y a las clasificaciones revisadas.”

GASTO PÚBLICO Y RESPONSABILIDAD FINANCIERA

(PEFA por sigla en inglés)

PEFA es una metodología y programa para evaluar la performance de la gestión financiera pública y no pública.

Identifica 94 características o dimensiones a través de 31 indicadores distribuidos en 7 amplias áreas de actividad o pilares. (Se empezó a utilizar en 2001, y sustituyó a los estudios de gasto público y CFAA).

Se llevan realizados 468 en sectores públicos y 283 de sectores privados de los países. (Argentina 5 y 1)

CÓMO ESTAMOS: PEFA 2022 REPORTE GLOBAL POR REGIONES

PILAR	África (31)	Asia del Este y Pacífico (14)	Europa y Asia Central (10)	Latino América y Caribe (15)	Medio Este y norte de África (5)	Asia del Sur (5)	Global (80)
Contabilidad de Presupuesto	2,0	2,3	3,2	2,5	2,6	2,4	2,4
Transparencia Finanzas Públicas	2,0	2,5	2,8	2,6	2,4	2,1	2,3
Gestión de Activos y Pasivos	1,8	2,2	2,7	2,2	1,9	2,2	2,1
Estrategia fiscal y presupuestación basada en políticas	2,2	2,4	2,9	2,5	2,5	2,4	2,4
Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria	2,1	2,4	3,2	2,3	2,6	2,3	2,4
Contabilidad y Presentación de Informes	2,0	2,3	2,8	2,2	2,3	2,4	2,2
Escrutinio y presentación de informes	1,8	1,8	3,1	1,6	1,8	2,2	1,9

DESAFÍOS PARA LA CONTINUIDAD Y PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN LA REGIÓN LAC (A)

Revisión y complementación del enfoque de sistemas para la institucionalidad de la administración financiera pública.

- Enfoque de procesos y reingeniería de los mismos. trabajo en equipo.
- Metodologías colaborativas.
- Innovación.
- Incentivos.

DESAFÍOS PARA LA CONTINUIDAD Y PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN LA REGIÓN LAC (B)

Integración y complementariedad entre sistemas o subsistemas de la administración financiera pública

- El sistema de información financiera (contabilidad) como instrumento integrador de la afp.
- El sistema de tesorería como banquero de las finanzas públicas del spnf.
- Integración tesoro y crédito público.
- El ciclo del sistema presupuestario y la rectoría del proceso de ejecución del gasto.

DESAFÍOS PARA LA CONTINUIDAD Y PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN LA REGIÓN LAC (C)

Las tendencias en materia de tic y su impacto en los sistemas de administración financiera pública

- Evolución de la lógica de la arquitectura de los sistemas de información.
- Cambio total o proceso gradual por módulos.
- Desarrollo in house, out sourcing, paquete comercial, customización, etc.
- Plataformas independientes por sistemas e interconexión de los mismos.
- Datos en la nube o residentes en centros de cómputo.

DESAFÍOS PARA LA CONTINUIDAD Y PROFUNDIZACIÓN DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN LA REGIÓN LAC (D)

Metodología de formulación presupuestaria

- Breve síntesis de la evolución desde el ppp.
- Presupuesto por resultados, la experiencia regional.
- Prioridad dentro de las reformas del estado y de la administración financiera pública.

LEY DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA
Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL
DEL SECTOR PÚBLICO NACIONAL - LEY N°24.156

30 años después

Martes 6 de septiembre 2022

Lic. Jorge Horacio Domper
Subsecretario de Presupuesto

ANTECEDENTES

Ricard Gutiérrez, Secretario de Hacienda, presentaba el programa de Reforma administrativa en 1992 de esta manera:

“El programa de reforma de la administración financiera está sustentado en el análisis de la realidad de nuestra administración pública y tiende a lograr los siguientes objetivos:

- *lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad;*
- *generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones; interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos;*
- *realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.”*

REFERENCIAS

En la introducción a su tesis doctoral Guillermo Schweinheim (2018) sintetiza la evolución del Sistema de Administración Financiera Gubernamental en la Argentina implementado a partir de la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del año 1992:

“El sistema de administración financiera de la República Argentina constituye el sistema de gestión pública más estabilizado e institucionalizado fruto de las reformas administrativas de los años 90. El “Sistema” comenzó a operar el 1 de enero de 1993 y lleva veinticinco años de implantación y adaptación continuas.”

93

LEY N° 24.156 / 1992

- Fundacional
- Ordena y articula el Sistema de Administración Financiera
- Su diseño y estructura permitió transitar 30 años de gestión
- Sus Reglamentos permitieron definir su aplicación a lo largo del tiempo

- Ley Complementaria de Presupuesto, leyes específicas y leyes anuales de presupuesto, la fueron complementando o ajustando y funcionaron como cláusulas de escape.

OTRAS NORMAS QUE REGULAN LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

- Se considera conveniente explorar las facultades y disposiciones contenidas en otras normas, tales como la Ley N° 11.672, Complementaria
- Permanente de Presupuesto y el Decreto 1344/2007 reglamentario de la LAF,
- Ley N° 24.629 de 1996 Capítulo 1, de las normas complementarias para la ejecución del presupuesto de la administración nacional,
- LEY 24.354 - 1994 Que crea el Sistema Nacional de Inversiones Públicas
- Ley N° 25.152 - 1999 de Administración de los Recursos Públicos,
- Ley N° 25.917- 2004 de Responsabilidad Fiscal y sus modificaciones, entre otras, de manera de sintetizarlas en un marco normativo actualizado y armónico.

POR QUÉ REPENSAR SUS LINEAMIENTOS

- Se cree ampliamente que la mejora en el sistema de gestión de las finanzas públicas del país proporciona beneficios duraderos, incluidas instituciones más sólidas, reducción de la pobreza, mayor igualdad de género y crecimiento equilibrado.
- Puede directamente introducir controles que reduzcan las oportunidades para la corrupción, principalmente minimizando la discreción de políticos y burócratas.
- Puede también aumentar, indirectamente, la probabilidad de detección y castigo, principalmente aumentando la transparencia.
- Las principales etapas del ciclo de GFP son la recaudación de ingresos, la preparación del presupuesto, la ejecución del presupuesto, contabilidad e informes, y auditoría y supervisión.

REFERENCIAS

En su texto “Tesoro Público y Administración Financiera”, Jorge H. Domper (2021) recoge varios argumentos para sostener el vínculo entre una buena gestión pública y la disminución de los niveles de corrupción. Jorum Duri (2021) indica que “La gestión de las finanzas públicas” (GFP) se considera un elemento central de una administración en funcionamiento, y subyace a todas las actividades financieras gubernamentales.

QUÉ ASPECTOS FORTALECER

1. Legitimidad

Cláusulas de escape deberían ser votadas por mayorías especiales de los representantes de ambas cámaras y no por mayorías simples.

2. Alcance

Considerar la definición que adopta el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917) para el agregado “Sector Público No Financiero”, el cual comprende a la Administración Pública No Financiera (incluyendo Fondos Fiduciarios), las obras sociales estatales y las empresas y sociedades del Estado, que abarcan a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, empresas interestadales, todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, y todo ente, instituto u organismo que tenga carácter empresarial.

3. Nueva arquitectura para el diseño de las instituciones presupuestarias a mediano plazo

- Incorporar conceptos como sustentabilidad fiscal y sostenibilidad de la deuda pública en estrecho vínculo con los Marcos Presupuestarios de Mediano Plazo.
- Estos aspectos, junto con el criterio de Gobierno Abierto, deberían consagrarse como principios de Administración Financiera.
- Evaluar la inclusión de Reglas Fiscales de comportamiento en materia de Solvencia Fiscal, limitación de la contabilidad creativa y restricciones a la habilitación de instituciones públicas que no consoliden en el presupuesto.

- Fortalecer el rol del Órgano Coordinador de la Administración Financiera y apuntar a un Control Interno más cercano a la gestión al momento de regular el funcionamiento de los Sistemas y la aplicación de sus disposiciones.
- Adoptar estándares internacionales para medir resultado fiscal e impacto en las cuentas nacionales.
- Presupuestar, controlar y rendir cuentas con enfoque Orientado a Resultados de la gestión pública.

Revisar políticas e instrumentos que regulan cada título de la Ley y revisar su integración en especial con los sistemas de inversión pública y de compras y contrataciones.

- Fortalecer la intervención del Órgano Coordinador de la Administración Financiera en la creación y regulación de organismos, empresas públicas, Fondos Fiduciarios y otros entes públicos en relación a su impacto presupuestario, patrimonial y financiero.

SERÍA CONVENIENTE

Revisar Leyes que afectan recursos nacionales para diversos fines estableciendo rigidez en la asignación presupuestaria y aquellas que determinan transferencias a provincias por sobre la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos.

JORNADA 30 ANIVERSARIO LEY 24.156 MODELO, DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

LA LEY 24.152, ANTECEDENTES, SU IMPACTO Y ALGUNAS REFLEXIONES

CONGRESO NACIONAL

Martes 6 de septiembre 2022

RICARDO A. GUTIÉRREZ

ANTECEDENTES Y COMENTARIOS GENERALES SOBRE LA LEY 24.156

- ANTECEDENTES DE LA LEY 24156. MARZO 1991. ENFOQUE SISTÉMICO DE LA AFE.
- EL PRESUPUESTO, EL CONTROL DEL GASTO, LA INFORMACIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO EJES.
- VISIÓN JURÍDICA DE LA ANTERIOR LEY DE CONTABILIDAD.
- LA POLÍTICA Y RESPONSABILIDAD FISCAL NO FUE INCLUIDA EN EL ÁMBITO DE LA LEY.
- LOS CAMBIOS RELEVANTES AL PROYECTO EN EL CONGRESO. SISTEMA DE CONTROL EXTERNO. SE MODIFICÓ LA UNIPERSONALIDAD DE SU CONDUCCIÓN Y PARTE DE SUS ATRIBUCIONES.
- LA LEY FUE SANCIONADA EL 30/9/1992 Y PROMULGADA EL 26/10/11. HUBO DETRACTORES.
- (AUTO) CRÍTICAS AL PROYECTO. MAYORES ATRIBUCIONES DE LA SH COMO ÓRGANO RECTOR.
- IMPACTOS CENTRALES DE LA LEY 24.156 EN LA NACIÓN. MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DEL PRESUPUESTO, ORDENÓ LA DUDA PÚBLICA, MEJORÓ LA INFORMACIÓN FISCAL Y LA TRANSPARENCIA.
- EL IMPACTO DE LA LEY EN LA REGIÓN.
- EL IMPACTO DE LA LEY EN LAS PROVINCIAS / SOLO FALTAN: LA PAMPA / SALTA / SANTA CRUZ.
- LEYES MAS RECIENTES / ECUADOR 2010 (INTEGRA PLANIFICACIÓN) / MENDOZA 2014
- OTRAS LEYES NACIONALES RELACIONADA SISTEMICAMENTE CON LA LEY 24156
- LEY DE INVERSIÓN PÚBLICA / LEY 24.354 DEL 22/8/94.
- LEY DE ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS. Ley 25.152 del 25/8/1999. Su incumplimiento.
- LEY DEL RÉGIMEN FEDERAL DE RESPONSABILIDAD FISCAL. Ley 25.917 del 28/8/2004, reformada por la ley 27,428 del 2/1/2018

VISIÓN CRÍTICA PERSONAL SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

PREMISA PERSONAL: EL VALOR REPUBLICANO DEL PRESUPUESTO PÚBLICO Y LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO.

- LOS DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA (ART. 99 CN). LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. SON UNA CIRCUNSTANCIA EXCEPCIONAL?)
- LA VIGENCIA Y CONTINUO USO DE LA LEY COMPLEMENTARIA PERMANENTE DEL PRESUPUESTO.
- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS (NO EMPRESARIALES) NO INCLUIDOS EN EL PRESUPUESTO (AFIP, ANSES, PAMI).
- PARTE DE LOS INGRESOS PÚBLICOS RECAUDADOS POR LA NACIÓN (LOS QUE COPARTICIPAN) NO FORMAN PARTE DEL PRESUPUESTO. SI EN LAS ESTADÍSTICAS FISCALES NACIONALES.
- TODOS LOS INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS NECESARIOS PARA ADMINISTRAR EN FORMA INTEGRAL EL GASTO PÚBLICO DEBEN ESTAR CONCENTRADOS EN LA SH.
- NO EXISTE UNA LEY DE BIENES DE DOMINIO PRIVADO DEL ESTADO QUE ASEGURE SU PRESERVACIÓN, ASÍ COMO NO LA HAY PARA LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO.
- DEGRADACIÓN DE LA CUENTA DE INVERSIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS (FECHA DE PRESENTACIÓN 30/6/ - FECHAS DE APROBACIÓN.....).
- SEGÚN EL BID, SOMOS EL PAIS MAS INEFICIENTE DE LA REGIÓN / DESPERDIAMOS ANUALMENTE 7 PUNTOS DEL PBI (Informe de 2018).
- Y NUESTRA CREDIBILIDAD FISCAL.....
- CÓMO SE RECUPERA?.....

RECOMENDACIONES HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA, LA MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL GASTO Y LA RECUPERACIÓN DE LA CREDIBILIDAD FISCAL

VARIAS DE MIS PROPUESTAS REQUERIRÍAN REFORMA CONSTITUCIONAL, OTRAS NO.

ENTRE LAS QUE NO

- INCLUIR TODOS LOS INGRESOS QUE RECAUDA LA NACIÓN EN EL PRESUPUESTO.
- INCLUIR A LA AFIP, LA ANSES Y EL PAMI EN EL PRESUPUESTO NACIONAL.
- NUEVO TEXTO ORDENADO Y EN LO POSIBLE ELIMINACIÓN DE LA LEY CP DE PRESUPUESTO.
- RESCATAR, EN LO QUE CORRESPONDA LAS INSTITUCIONES DE LA LEY 25.152 DE 1999.
- FORTALECER LAS ATRIBUCIONES DE LA SH EN MATERIA DE GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO.
- NUEVA LEY DE LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN.
- APROBACIÓN DE UNA LEY DE BIENES NACIONALES.
- MODIFICAR FECHAS DE PRESENTACIÓN Y TÉRMINO PARA EL ANÁLISIS Y APROBACIÓN O RECHAZO POR EL P.L. DE LA CUENTA DE INVERSIÓN. (30/6 VS. 28/2).

RECOMENDACIONES HACIA EL FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA, LA MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL GASTO Y LA RECUPERACIÓN DE LA CREDIBILIDAD FISCAL - 2

ENTRE LAS QUE SI (ACLARACIÓN: NO SOY CONSTITUCIONALISTA)

- INSTITUIR LA CATEGORÍA DE LEYES ORGÁNICAS U OTRA QUE REQUIERAN MAYORÍAS ESPECIALES PARA SU APROBACIÓN Y MODIFICACIONES, CON EL PROPÓSITO DE PRESERVAR LA SOLVENCIA FISCAL. AYUDARÍAN A APROBAR Y MANTENER POLITICAS DE ESTADO. (Nota. Más allá de la mayoría absoluta)
- ASEGURAR LA ELABORACIÓN, CALIDAD Y PUBLICIDAD DE LA INFORMACIÓN CONTABLE Y FISCAL DE TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO EN FORMA HOMOGENEA Y RESPONSABLE. LEYES GENERALES, EJ. MÉXICO?
- IDENTIFICAR CLARAMENTE LAS RESPONSABILIDADES ESPECÍFICAS DE LA NACION, PROVINCIAS Y MUNICIPIOS EN LA PRESTACION DE LAS FUNCIONES DE SALUD, EDUCACIÓN, PROMOCIÓN SOCIAL, SEGURIDAD Y OTRAS, ACORDE CON LA COPARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS. QUE NO SOLO SE TRATE DE COPARTICIPAR IMPUESTOS SINO TAMBIÉN RESPONSABILIDADES.

LEY 25.152. DE ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS PUBLICOS. VETOS, DEROGACIONES, ETC.

ENTRE LAS INSTITUCIONES FISCALES QUE ESTABLECE, DESTACAN:

- IMPONE CONTROL AL CRECIMIENTO DEL GASTO.
- ESTABLECE UN TOPE AL CRECIMIENTO DE LA DEUDA.
- CREA EL FONDO ANTICICLICO FISCAL.
- PROHIBE LA CREACIÓN DE FONDOS U ORGANISMOS QUE IMPLIQUEN GASTOS EXTRAPRESUPUESTARIOS.
- DISPONE QUE TODA CREACIÓN DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS O EMPRESAS PÚBLICAS REQUERIRÁ EL DICTADO DE UNA LEY.
- ESTABLECE MECANISMOS DE GESTIÓN Y CONTROL COMUNITARIO PARA GASTOS QUE CORRESPONDAN A LA FINALIDAD SERVICIOS SOCIALES.
- AUTORIZA Y REGULA LOS ACUERDO PROGRAMAS.
- CREA EL PROGRAMA DE EVALUACIÓN DEL GASTO.
- FORTALECE LA CALIDAD DE LA CUENTA DE INVERSIÓN (ART. 7).
- FORTALECE LA CANTIDAD Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA (art. 8).

EXPANSIÓN EN LA REGIÓN DE LA LEY 24.156

Entre los países de la región que utilizaron en todo o en parte a la ley 24.156 como modelo para la reforma legal de sus sistemas de administración financiera y/o de control, se citan:

- **COSTA RICA**, ley del año 2001.
- **CUBA**, ley del año 1999.
- **EL SALVADOR**, ley del año 1995.
- **GUATEMALA**, ley del año 1997.
- **HONDURAS**, ley del año 2004.
- **NICARAGUA**, ley del año 2005.
- **PARAGUAY**, ley del año 1999.
- **PERÚ**, varias leyes del año 2001 a 2006.
- **REPÚBLICA DOMINICANA**, varias leyes de los años 2005, 2006 Y 2007 (y Ley de Contabilidad del año 2001).
- **URUGUAY**, ley 16.736/1996.
- **VENEZUELA**, ley del año 2003.

MENDOZA. LEY 8708 DE 2014. DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA. TEMAS INCLUIDOS.

Art. 7°: La administración de la Administración Provincial está compuesta por:

a. Administración Financiera y sus Sistemas:

1. Presupuesto
2. Tesorería y Gestión Financiera
3. Crédito Público
4. Contabilidad
5. Ingresos públicos

b. Administración de Bienes y Servicios, Recursos Humanos y Función Pública e Inversión Pública y sus Sistemas:

1. Administración de Bienes y Servicios
2. Contrataciones
3. Recursos Humanos y Función Pública
4. Inversión Pública.

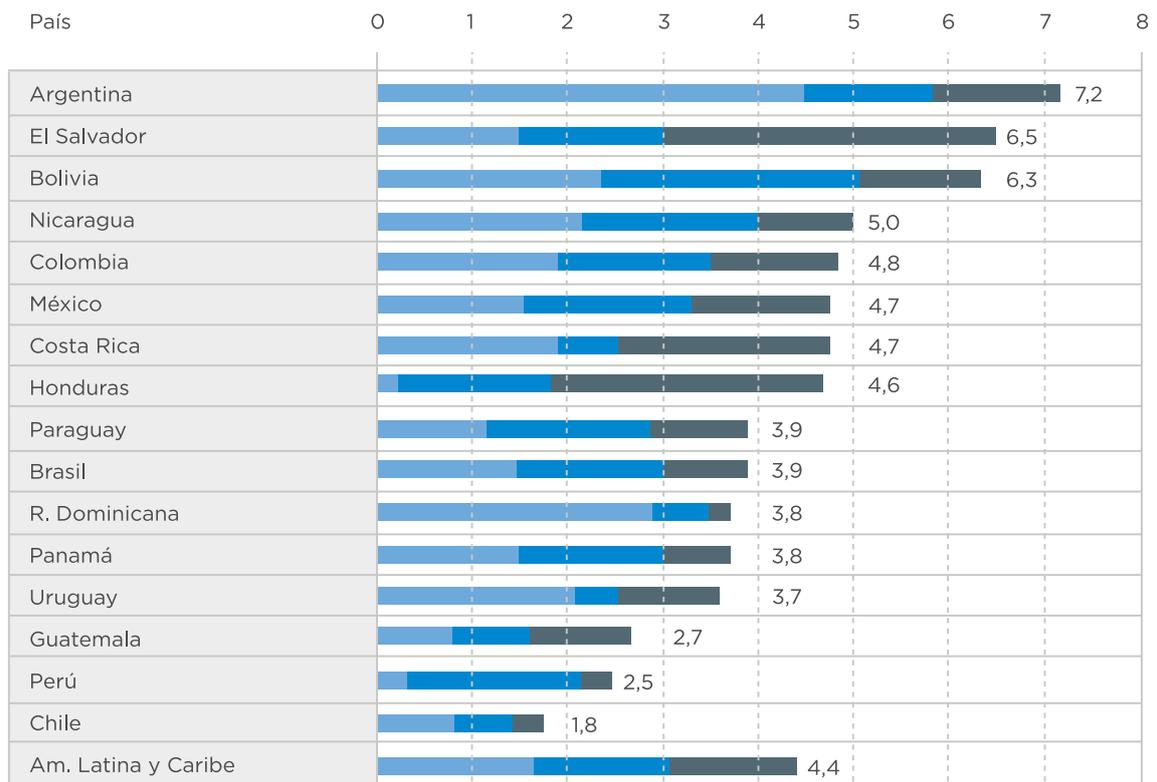
c. Administración de Información y su Sistema:

1. Administración de Recursos Informáticos

PRODUCTIVIDAD DEL GASTO PUBLICO EN LA REGIÓN
FUENTE: BID - “MEJOR GASTO MEJORES VIDAS”.
BID. WASHINGTON 2018”.

La comparación país por país

Estimaciones de la ineficiencia técnica: transferencias focalizadas, compras públicas y remuneración a empleados
 En porcentaje del PBI



■ Filtraciones en transferencias ■ Malgasto en compras públicas ■ Malgasto en remuneración a empleados

PROPUESTA GENERAL DE REFORMAS A CONSIDERAR EN LA LEY 24.156

JORNADA 30º ANIVERSARIO LEY 24.156

MODELO, DESAFIOS Y PERSPECTIVAS

Martes 6 de septiembre 2022

Cr. Marcos Makón

NORMAS QUE IMPLICARON MODIFICACIONES A LA LEY 24.156

- **Ley 11.672** Complementaria permanente de presupuesto (1933)
- **Ley 24.629** Normas complementarias para la ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional (1996)
- **Ley 25.152** de Solvencia Fiscal (1999)
- **Ley 25.917** de Responsabilidad Fiscal (2004)

LEY COMPLEMENTARIA PERMANENTE DE PRESUPUESTO

- Ley aprobada en 1932 para darle continuidad en el tiempo a disposiciones sobre temas de sistemas de administración financiera aprobados en las leyes anuales de presupuesto.
- A marzo de 2021 contiene 242 artículos distribuidos en 3 Títulos: Título I Administración Financiera, Título II Actividad institucional del Estado Nacional y Título III Otros aspectos de funcionamiento del Estado.

LEY NORMAS COMPLEMENTARIAS PARA LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL

CAPITULO I

Normas complementarias de la ejecución presupuestaria

- **Artículo 1:** inclusión como anexo de la clasificación geográfica de los gastos
- **Artículo 2:** Presentación informe de avance al 30 de junio y estados trimestrales de ejecución presupuestarias
- **Artículo 3:** Todo gasto financiado con tesoro será rebajado cuando se obtenga financiamiento para atenderlo con uso del crédito
- **Artículo 4:** Toda ley que disponga aumentos de gastos debe contar con la definición de su financiamiento

LEY DE SOLVENCIA FISCAL

- **Artículo 5:** inciso c)Acuerdos-Programas entre Jefe de Gabinete y unidades ejecutoras, cuyos contenidos básicos son:
 - Compromisos de cumplimiento de políticas, objetivos y metas
 - Regímenes de incentivos
- **Artículo 6:** Obligación de presentar un presupuesto plurianual para 3 años.
- **Artículo 7:** Presentación ante las dos comisiones de presupuesto del jefe de gabinete después del 30 de junio y antes del 15 de setiembre para analizar la cuenta de inversión, la ejecución del año y las políticas para el próximo año.
- **Artículo 9:** Creación del fondo anticíclico.

LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

- **Artículo 2:** Elaboración del marco macro fiscal anual.
- **Artículo 5:** Contenido del presupuesto plurianual.

MODIFICACIONES A LA LEY 24.156

- **Artículo 37:** Atribuciones del Congreso en materia de modificaciones presupuestarias. Leyes 26.124 y 27.342.
- Reducción del ámbito institucional de la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional. Ley de Presupuesto 2004.
- Modificación de la estructura institucional de la Administración Nacional. Ley de Presupuesto 2006.

PRINCIPALES TEMAS A CONSIDERAR EN LA REFORMA

- Acompañar el proyecto de ley anual de presupuesto de la programación fiscal y de gastos a mediano plazo y del programa financiero anual y eliminación de la presentación del programa monetario.
- Disposiciones sobre el presupuesto orientado a resultados y su vinculación con las políticas transversales y con la planificación de mediano y largo plazos.
- Disposiciones sobre la cuenta única del tesoro y su ámbito de aplicación, así como los regímenes de manejo de fondos institucionales.
- Revisar plazos de presentación de la cuenta de inversión al Congreso distinguiendo la rendición de cuentas financiera y por resultados del presupuesto de la presentación de los estados contables y financieros.
- Reincorporación a la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional de organismos y fondos excluidos.
- Actualización de las normas de crédito público vinculadas al funcionamiento de los mercados de capitales y en especial lo referido a las disposiciones contenidas en el actual artículo 65 en materia de reestructuración de deudas y avales.
- Incorporación de disposiciones sobre procesos y registros de recaudación tributaria así como de los regímenes financieros de administración de recursos humanos y de compras y contrataciones.
- Revisión del artículo 100 de la ley a efectos de que las auditorías internas dependan jerárquicamente de la Sindicatura General de la Nación.
- Eliminación del Título VII Control Externo y dictado de una ley específica en este tema de acuerdo a lo establecido por el artículo 85 de la Constitución Nacional.
- Incorporación en la ley 24.156 de las disposiciones contenidas en las leyes 11.672, 24.629, 25.152 y 25.917 referidas a administración financiera.
- Definición de mecanismos para un rápido tratamiento en el Congreso Nacional de las modificaciones presupuestarias bajo su responsabilidad.

