

***Curso teórico – práctico:
El Poder Legislativo en la democracia
y la integración***

***El rol del Poder Legislativo ante
el Proceso Presupuestario***

***Marcos Pedro Makón
Agosto de 1999***

Indice

1) PRESENTACIÓN.....	1
2) EL PRESUPUESTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO.....	1
3) EVOLUCIÓN DE LAS TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS	2
4) ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	4
5) LA ESTRATEGIA SEGUIDA EN LA REFORMA PRESUPUESTARIA Y DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN ARGENTINA	5
6) EL PAPEL ASIGNADO AL CONGRESO NACIONAL EN LA LEGISLACIÓN ARGENTINA EN MATERIA PRESUPUESTARIA.....	6
7) CONCLUSIONES GENERALES.....	9
8) REFLEXIONES FINALES	10

El rol del Poder Legislativo ante el Proceso Presupuestario

1) Presentación

Mucho se ha escrito y analizado sobre las características del proceso presupuestario, las condiciones y requisitos para encarar reformas de dicho sistema y las formas organizativas más adecuadas para su funcionamiento.

No obstante ello, el rol de uno de los actores fundamentales en dicho proceso, como es el Poder Legislativo, no ha recibido un tratamiento adecuado. Más aún, si se examinan los textos que analizan las características conceptuales y procedimentales de las etapas del proceso presupuestario, se puede apreciar que la etapa de aprobación del presupuesto es la que menor tratamiento tiene. Básicamente se analizan experiencias comparadas y se describen las respectivas normas legales vigentes.

En este documento se examinan los desarrollos de las técnicas presupuestarias en América Latina a partir de los años 60 y el marco conceptual de la reforma de la administración financiera dentro del cual se vienen encarando las reformas presupuestarias de la década de los años 90. Con base en lo anterior se analiza la experiencia argentina y el creciente rol que viene asumiendo el Congreso Nacional en el proceso presupuestario. Se intenta, con esto último, esbozar algunas ideas preliminares sobre lo que se considera debería ser el rol de este Poder en el proceso presupuestario.

Sólo se pretende con ello abrir un debate que, a nuestro entender, podrá servir para redimensionar el rol de los representantes del pueblo, a quienes muchas veces los técnicos pretenden limitar su injerencia en el proceso de análisis, aprobación y seguimiento de las políticas presupuestarias.

2) El presupuesto público como instrumento

El presupuesto público es un instrumento de múltiples fines y su rol está directamente vinculado con el papel que se le asigna al sector público en el proceso económico, político y social de cada país.

Es un instrumento de concreción en el corto plazo de las políticas, objetivos y metas de responsabilidad del sector público y, por tanto, viabiliza el cumplimiento de las políticas de desarrollo.

Es un instrumento importante de política económica de corto plazo, ya que, a través del manejo de las variables recursos, gastos, inversiones, endeudamiento y dependiendo de la magnitud del sector público, tiene una gravitación importante en la definición y manejo de variables económicas fundamentales.

Es asimismo un instrumento que guía y, a la vez sirve de marco de referencia para la actuación de los funcionarios públicos y, por tanto, es un instrumento básico de gerenciamiento y administración de los recursos públicos.

En todo caso, la elaboración y aprobación del presupuesto público implica definir una determinada forma de vida de la sociedad, ya que, a través del mismo se establece la

contribución que la sociedad realizará a su financiamiento por medio del pago de los impuestos, tasas, contribuciones y por prestación de servicios, así como los bienes y servicios que recibirá a través de la producción que realicen los organismos públicos.

Por tanto, el presupuesto público es un instrumento esencialmente de carácter redistributivo y, una de las responsabilidades indelegables del Poder Legislativo, como representante elegido por la sociedad. Esa responsabilidad no solamente se encuentra en la aprobación del presupuesto, sino también en su seguimiento y control. Esto último no implica interferencia del Poder Legislativo en la administración del presupuesto, que es y debe ser de responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo.

Este rol o papel del Poder Legislativo está condicionado no sólo por los instrumentos legales que lo definen, sino también por la estructura técnica y contenido de información que presenta el presupuesto elaborado por el Poder Ejecutivo y por la capacidad de asesoría técnica con que cuente dicho Poder.

3) Evolución de las técnicas presupuestarias

En la década de los años 60 se produce un “quiebre” en el uso de las técnicas presupuestarias en América Latina. Se reemplazan las técnicas tradicionales que sólo posibilitaban la expresión de los aspectos financieros del presupuesto, a través de las diversas clasificaciones de los ingresos y gastos, por las técnicas que tienen por objetivo expresar los procesos productivos públicos.

Los nuevos roles del Estado en esa década y la necesidad metodológica de vincular la planificación con el presupuesto plantearon como requisito el uso de técnicas presupuestarias que reflejaran y relacionaran la producción de bienes y servicios producidos por el sector público con los recursos reales y financieros que se requerían.

Es así como se comienza a utilizar en América Latina la técnica del presupuesto por programas.

En 1979, a casi de dos décadas de haberse iniciado la implantación del presupuesto por programas se efectuó una evaluación del mismo¹ que arrojó las siguientes conclusiones básicas, que siguen teniendo vigencia en la mayoría de los casos:

- a) Se encaró la reforma presupuestaria en forma aislada e independiente de la reforma de los sistemas administrativos vinculados (tesorería, crédito público, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad).
- b) Como resultado de lo anterior, los desarrollos técnicos se concentraron en la etapa de formulación del presupuesto, descuidándose las etapas de ejecución y evaluación.
- c) El criterio básico de los órganos rectores y de los responsables para analizar y aprobar los presupuestos continuó siendo la consideración casi exclusiva de los aspectos financieros de los mismos, es decir el nivel y composición de los ingresos y gastos públicos. De esta manera los esfuerzos para introducir la programación real se esterilizaron rápidamente.

¹ Makón Marcos y Ripa Jorge – Evolución y perspectivas del presupuesto por programas en América Latina – ASIP –Caracas – Venezuela – 1979

d) No se modificó el rol, dentro del proceso presupuestario, de los responsables de las unidades ejecutoras, es decir los responsables de llevar a cabo los procesos productivos de producción de bienes o prestación de servicios. Continuaron ejerciendo un rol activo en el proceso de toma de decisiones presupuestarias los funcionarios responsables de llevar a cabo el apoyo técnico y administrativo a la gestión pública.

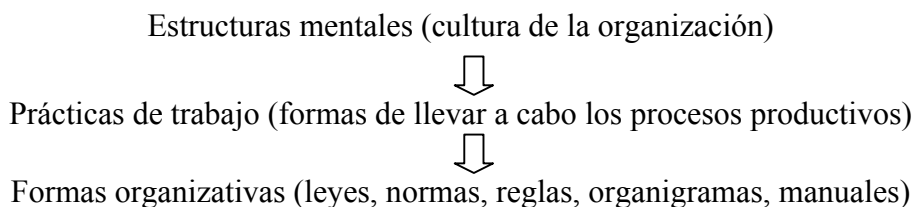
Como consecuencia de no haber satisfecho la técnica del presupuesto por programas las expectativas planteadas, con posterioridad se utilizaron las técnicas del presupuesto base cero, presupuesto por objetivos, presupuestos por resultados, etc.

Estas técnicas tenían y tienen un patrón o denominador común, similar al que caracteriza a la técnica del presupuesto por programas: posibilitar la visualización de los procesos productivos públicos y, de esta manera brindar elementos de juicio para que se adopten decisiones que mejoren los procesos de programación, asignación y uso de los recursos públicos, en un marco de eficacia y eficiencia de la gestión pública.

En la mayoría de estos casos, las reformas presupuestarias, independientemente de las técnicas utilizadas, no traspasaron sustantivamente el campo de lo formal y no implicaron, por tanto, un cambio en el modelo de gestión pública.

Adicionalmente a las conclusiones ya mencionadas, se considera que una de las causas básicas de no haberse logrado una efectiva implantación de las reformas presupuestarias está dada por la estrategia seguida para ejecutar dichos procesos.

Tal como lo señala Carlos Matus², una estrategia adecuada de reforma implica considerar la necesaria secuencia de cambio o interrelación entre los siguientes aspectos:



La esencia de los procesos de reforma está dada por cambios en las prácticas de trabajo. Pero, para que ello tenga efectiva vigencia, es necesario que exista una correspondencia con las estructuras mentales que caracterizan la cultura de la organización. Es decir, sólo cambian las prácticas de trabajo, cuando quienes conducen las organizaciones son proclives a una nueva cultura institucional.

En el caso del sistema presupuestario, para que la introducción de técnicas que posibiliten expresar las relaciones producción-gastos sea efectiva, se requiere los criterios del órgano rector del sistema y de las máximas autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para analizar y aprobar los presupuestos, traspase la frontera exclusivamente financiera y vinculen en todos sus análisis y decisiones la producción pública con los recursos que la misma requiere. Esto requiere, un cambio de rol de las unidades de apoyo administrativo y una jerarquización – en lo que se refiere a su intervención en el proceso presupuestario – de los responsables de las unidades ejecutoras.

² Matus Carlos, Los 3 cinturones del Gobierno – Fondo Editorial Altadir – Caracas – Venezuela – 1997

De esta manera, el cambio de los patrones culturales y de los métodos de trabajo originará, como consecuencia, cambios en las formas organizativas (leyes, normas, manuales, etc.).

Los procesos de reformas administrativas en general, y presupuestarias en particular, han partido, generalmente, al revés. Se adoptó como punto de arranque de los procesos de reformas, la realización de modificaciones en las formas organizativas, para de allí pretender la modificación de los métodos de trabajo. Al no existir correspondencia, de los nuevos métodos de trabajo planteados con las estructuras mentales que caracterizan la cultura de las organizaciones, las reformas presupuestarias tuvieron serias dificultades para transformarse en mecanismos para mejorar la eficacia y eficiencia en la programación y administración de los recursos públicos.

4) Aspectos conceptuales de la reforma de la administración financiera

La necesidad de encarar procesos de modernización en la administración, manejo y control de los recursos públicos bajo un enfoque de interrelaciones entre sistemas y evitar que se incurriera en los errores de décadas pasadas de reformar los sistemas administrativos en forma aislada, llevó a los países de América Latina a acometer reformas integrales de su administración financiera.

Estos procesos se iniciaron, en forma tímida en la década de los años 80 y en forma masiva en la presente década. Su objetivo básico es el de lograr sustanciales avances en materia de eficacia, eficiencia y economicidad en el manejo de los recursos públicos.

Sin embargo los primeros procesos de reformas, si bien se sustentaban en una concepción intersistémica, priorizaban el desarrollo particular de un sistema; en algunos casos el sistema de tesorería, en otros el sistema de contabilidad.

A partir del proceso de reforma de la administración financiera iniciado en Argentina en 1992 - con una experiencia anterior parcial en Bolivia -, comienza a desarrollarse e instrumentarse una concepción amplia de dicha reforma. Se considera que la administración financiera está conformada por un conjunto de sistemas interrelacionados y cuya operatividad requiere la instrumentación de un nuevo modelo de gestión ³.

Este nuevo modelo de gestión implica lo siguiente:

- a) Jerarquizar al jefe de la unidad ejecutora, asignándole la responsabilidad no sólo de producir bienes y servicios sino de tomar las decisiones sobre la cantidad, calidad y oportunidad en que se deben adquirir los insumos que requiere.
- b) Descentralizar la gestión operativa de los sistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad en las unidades institucionales respectivas.
- c) Como consecuencia de lo anterior es necesario redefinir el rol de los servicios de apoyo administrativo.
- d) Integrar al proceso de reforma de los sistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público, a los sistemas de administración de recursos reales (humanos y materiales).

³ Makón Marcos – Sistemas de administración financiera en América Latina – ILPES – Santiago de Chile 1998.

- e) Ligar automáticamente la gestión en la administración de los recursos a los respectivos registros, de manera que el sistema de información financiera sea el reflejo cuantitativo de dicha gestión.

En síntesis, este nuevo modelo de gestión implica un cambio cultural de los funcionarios públicos, donde el predominio casi exclusivo de priorizar el cumplimiento de las normas y procedimientos dé paso a tomar como parámetros de su gestión el cumplimiento de criterios de eficacia y eficiencia en su gestión.

En este marco, la reforma presupuestaria asume características especiales. El presupuesto es un sistema “bisagra” ya que, a la vez de ser parte de la administración financiera, es un instrumento de ejecución de políticas y planes de mediano y corto plazos. El nuevo modelo de gestión planteado implica la imprescindible necesidad de programar, asignar y administrar en forma interrelacionada, las variables reales y financieras (producción, recursos reales, recursos financieros). Es decir, este nuevo modelo de gestión conlleva una efectiva aplicación de técnicas presupuestarias que posibiliten medir dicha gestión.

5) La estrategia seguida en la reforma presupuestaria y de la administración financiera en Argentina

Tal como se señaló en el punto anterior, la concepción que sirvió de marco para el proceso de reforma de la administración financiera en Argentina fue la de considerar que dicha reforma implicaba implantar un nuevo modelo de gestión a través del desarrollo armónico de los sistemas de presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad, acompañados de los sistemas de administración de recursos reales (humanos y materiales).

Como consecuencia de que la Ley de Contabilidad vigente desde 1956 representaba una seria traba para instrumentar un moderno proceso de reforma de la administración financiera (especialmente en los casos de los sistemas de tesorería, crédito público y contabilidad), fue necesario que el Congreso Nacional aprobara el 30 de setiembre de 1992 la Ley 24156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Lo aconsejable hubiera sido iniciar el proceso de reforma y, una vez adquirida la experiencia concreta en su instrumentación, formalizarla a través de un instrumento jurídico. Se hubiera evitado, de esta manera, incorporar algunas normas que posteriormente determinaron ser de difícil aplicación. Pero la “cultura” del aparato administrativo-contable y la obsolescencia teórica que tenía la contabilidad pública en nuestro país, determinaron la necesidad de contar con un nuevo marco jurídico previo al inicio del proceso de reforma.

Para la instrumentación de dicha reforma se definió una estrategia de implantación progresiva⁴.

⁴ Para mayores detalles ver: Makón, Marcos – La experiencia de la reforma de la administración financiera gubernamental en Argentina – XII Conferencia Anual de Administración Financiera Gubernamental en la Argentina – Miami – USA – 1998

Se estableció como primera prioridad restablecer la cultura presupuestaria e instrumentar un sistema de información financiera que midiera la gestión financiera de los organismos públicos.

El restablecimiento de la cultura presupuestaria implicó, por un lado, el cumplimiento de los plazos legales por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la presentación y aprobación, respectivamente, de los proyectos de presupuesto. Por otro lado, los funcionarios públicos debieron programar su gestión anual y sujetarse en su gestión diaria a la existencia de un presupuesto que orientaba y, a la vez le fijaba límites a su gestión.

Desde 1992, año de inicio a la reforma, hasta la fecha, se instrumentaron la administración financiera de los recursos humanos, la cuenta única del Tesoro, el sistema de contabilidad gubernamental, el sistema de administración de la deuda pública y se han diseñado profundas reformas a los sistemas de contrataciones y administración de bienes. Asimismo, a partir de 1993 se han presentado en forma sistemática y oportuna las cuentas de inversión, incorporándoles anualmente nuevas informaciones.

En lo que se refiere a la instrumentación de técnicas presupuestarias, se implantó en forma progresiva la técnica del presupuesto por programas. Se han definido indicadores de producción y de la gestión presupuestaria de los principales programas presupuestarios y se está haciendo el seguimiento de los mismos. Se está iniciando la publicación en INTERNET de informaciones sobre la gestión presupuestaria.

No obstante ello, todavía es mucho lo que falta para una efectiva aplicación de dicha técnica. Para que ello ocurra es necesaria – valga la reiteración - la instrumentación del nuevo modelo de gestión, requisito sine-qua-non para ello y que implica llevar a cabo un efectivo proceso de descentralización operativa que aún no se instrumentó en su totalidad. Aún predominan en sectores del Poder Ejecutivo tendencias excesivamente centralizadoras.

6) El papel asignado al Congreso Nacional en la legislación argentina en materia presupuestaria

Las normas legales en materia de aprobación y modificación de los presupuestos en América Latina le asignan a los Poderes Legislativos la facultad exclusiva de considerar sólo sus aspectos. Más aún, en muchos casos se considera al presupuesto como un conjunto de autorizaciones máximas para gastar. Es decir, predomina en la etapa de aprobación la concepción tradicional del presupuesto como un instrumento exclusivamente financiero.

La reforma constitucional de 1994 establece en su artículo 75 inciso 8 que el presupuesto a ser aprobado por el Congreso Nacional debe basarse en el programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas. Esto implica la obligatoriedad de existencia de un esquema de planificación. Por otro lado, el artículo 100 inciso 6 le asigna al Jefe de Gabinete de Ministros la responsabilidad de enviar el proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso Nacional, mientras que el artículo 101, establece la obligatoriedad, por parte de dicho funcionario de presentar mensualmente - en forma alternativa ante cada una de las Cámaras - informes sobre la marcha del Gobierno.

A su vez, la Ley 24156 define claramente el carácter de la aprobación por parte del Congreso Nacional, así como el contenido de la cuenta de inversión que el Jefe de Gabinete de Ministros debe elevarle.

El nivel de aprobación del presupuesto por el Congreso Nacional, al igual que en otros países es exclusivamente financiero. No obstante ello, en el caso argentino, a diferencia de otros países latinoamericanos, es de carácter agregado: total de gastos y a nivel de finalidad y de gastos corrientes y de capital. A través de las leyes anuales de presupuesto, se reserva el Congreso Nacional la aprobación de las modificaciones a la planta de personal. El nivel agregado de aprobación de créditos presupuestarios ha originado que sean muy pocas las modificaciones presupuestarias tramitadas por el Congreso Nacional.

A pesar de ello, durante el presente año el Poder Ejecutivo Nacional, por primera vez desde la sanción de la Ley 24156, dictó tres decretos de necesidad y urgencia, efectuando modificaciones al presupuesto cuya responsabilidad legal está en manos del Congreso Nacional.

Por el primero de ellos (No. 21 del 14 de enero) se comprometen gastos para ejercicios futuros por un monto de \$ 415 millones para la realización de las obras del Canal Federal.

Por el segundo decreto (314 de 6 de abril) aprueba una serie de modificaciones de créditos entre finalidades y aumenta el déficit financiero en un monto superior a los \$ 30 millones.

Por último, el 29 de abril se aprueba el decreto 455 por el cual se efectúan modificaciones presupuestarias que afectan en forma integral el presupuesto y rebajan el gasto total. Este último decreto, además de generar un conflicto social por la magnitud de los cambios introducidos, incluye como artículos 6º y 7º disposiciones por las cuales se transfieren las facultades asignadas por la Ley 24156 al Congreso Nacional en materia de modificaciones presupuestarias al Jefe de Gabinete de Ministros. De esta manera el rol que dicha Ley le asigna al Congreso Nacional queda eliminada por un decreto de necesidad y urgencia. El Congreso Nacional aún no se pronunció en esta materia.

De permanecer esta disposición, la construcción de la cultura presupuestaria y el rol alcanzado por el Congreso Nacional en el proceso presupuestario habrán sufrido un retroceso muy importante.

Mucho se ha hablado y escrito últimamente sobre transparencia. Pero transparencia también significa que los representantes del pueblo que son los legisladores que integran el Congreso Nacional tengan una activa participación, de acuerdo a las normas legales vigentes, en la aprobación del Presupuesto y en **el tratamiento de algunas modificaciones esenciales al mismo.**

En lo que se refiere a la rendición de cuentas, si bien la Ley 24156 amplía el contenido tradicional de la cuenta de inversión, ya que incluye información sobre cumplimiento de metas, así como sobre el comportamiento de costos e indicadores de eficiencia, no otorga ningún plazo al Congreso Nacional para expedirse sobre dicha cuenta. La vieja Ley de Contabilidad le otorgaba un plazo de 5 años, lo cual ya era un plazo excesivo.

Este vacío legal atenta contra un oportuno examen de la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo Nacional.

Las rendiciones de cuentas – la cuenta de inversión es la más completa e integral – deben ser examinadas y objeto de pronunciamiento lo más cercano posible a la fecha en que es presentada por el Poder Ejecutivo, de manera que, en los casos que corresponda, se pueden adoptar las correcciones pertinentes en el momento oportuno.

La mayor parte de las legislaciones nacionales en América Latina en esta materia le otorga a los Poderes Legislativos plazos perentorios para pronunciarse en esta materia. En nuestro país cabe señalar que la nueva Constitución de la Provincia de Salta establece en su artículo 127 que el Poder Legislativo debe aprobar o rechazar anualmente la Cuenta General del Ejercicio y dentro del mismo ejercicio en que fue presentada por el Poder Ejecutivo Provincial. Es decir, durante el segundo semestre de cada año (la Cuenta debe presentarse antes del 30 de junio); caso contrario no puede entrar en receso.

En este punto cabe señalar que, así como se ha restablecido la cultura presupuestaria – como señaló anteriormente– aún no se ha establecido la cultura de la rendición de cuentas.

El tratamiento extemporáneo de la cuenta de inversión ha hecho de este instrumento, de similar importancia a la Ley de Presupuesto, una herramienta casi desconocida por la sociedad y de escaso debate en el ámbito del Congreso Nacional. A la fecha la última cuenta de inversión aprobada corresponde al ejercicio fiscal 1993. Es necesario jerarquizar esta herramienta.

La Ley 24629, sancionada en 1996 por el Congreso Nacional, establece en su capítulo I “Normas complementarias para la ejecución del Presupuesto de la Administración Nacional” una serie de disposiciones tendientes a lograr un mayor nivel de información sobre dicho presupuesto por parte del Poder Legislativo. Entre ellas cabe destacar lo siguiente:

- a) Obligatoriedad del Poder Ejecutivo Nacional de presentar trimestralmente información al Congreso Nacional de la ejecución del presupuesto a los mismos niveles y clasificaciones incluidos en la Ley de Presupuesto.
- b) Presentación antes del 30 de junio de cada año de un avance del Proyecto de Ley de Presupuesto para el ejercicio siguiente.
- c) Clasificación geográfica de los gastos a nivel de actividades y proyectos y presentación de la clasificación por objeto del gasto al segundo nivel (partida principal)

Asimismo esta ley reitera la norma prevista en la Ley 24156, de que no se puede aprobar gasto alguno que no tenga el financiamiento definido y la nulidad de todo acto que realice funcionario público, violando disposiciones de las Leyes 24156 y 24629.

La última Ley representa un incremento positivo en el rol del Congreso Nacional al exigir que el Poder Ejecutivo Nacional rinda cuentas periódicas de su gestión.

Este incremento de la responsabilidad del Congreso Nacional en el proceso presupuestario, que forma parte de la nueva legislación aprobada, debería implicar, a su vez, un incremento de su capacidad técnica de gestión y una mayor agilidad en sus intervenciones.

Con ese objetivo, sería conveniente considerar algunos cambios en su organización. Como un aporte a ello, se presentan las siguientes sugerencias:

- a) Crear una comisión mixta para el análisis del proyecto de Ley de Presupuesto o asignarle esta responsabilidad a la actual Comisión Mixta Revisora de Cuentas. Esta metodología de comisiones mixtas para el tratamiento presupuestario es utilizada en varios países latinoamericanos (Perú y Paraguay, entre otros) y agiliza el tratamiento del proyecto de Ley. Esta situación ha sido considerada por las actuales comisiones de presupuesto de la Cámara de Diputados y el Senado de la Nación, quienes trabajan en forma conjunta, de manera informal, previo a la elaboración del dictamen por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados.
- b) La cada vez mayor complejidad técnica del sistema presupuestario y la cada vez mayor intervención del Congreso Nacional en dicho proceso aconsejan la creación de una oficina técnica fiscal, con un número reducido de personal de alto nivel. Esta oficina sería responsable de:
 - i) Analizar las informaciones sobre proyecciones y ejecución de los ingresos y gastos públicos;
 - ii) Examinar y producir dictámenes sobre proyectos de normas legales enviados por el Poder Ejecutivo en materia tributaria y presupuestaria;
 - iii) Efectuar análisis y proyecciones propias de los ingresos y gastos públicos y
 - iv) Hacer un seguimiento permanente de la gestión pública.

7) Conclusiones generales

A manera de síntesis y a la vez de conclusión, cabe señalar que la reforma presupuestaria en proceso en Argentina se sustenta en bases sólidas, aunque para que tenga efectiva vigencia el camino a recorrer es aún largo.

La anterior afirmación se sustenta en lo siguiente:

- a) Al haberse encarado la reforma presupuestaria como parte de la reforma de la administración financiera pública, se posibilita que en su funcionamiento, el sistema presupuestario se interrelacione efectivamente con otros sistemas administrativos que condicionan y son condicionados por aquel.
- b) La instrumentación, por parte del Poder Ejecutivo, de mediciones e indicadores de la gestión es un avance importante para medir eficiencia y eficacia de la gestión pública. A su vez, el rol cada vez más activo de la Auditoría General de la Nación en el control de los mismos constituye un paso importante para el instrumentar el control externo de la gestión productiva pública.
- c) El sistema vigente de información financiera de la gestión presupuestaria suministra una base muy importante para medir y seguir sistemáticamente dicha gestión y relacionarla con los indicadores de gestión real o física.
- d) El incremento operado en la participación del Congreso Nacional en el proceso presupuestario posibilita un seguimiento más de cerca de los representantes del pueblo. Esto requiere, a su vez, dotar al mismo de mecanismos técnicos de apoyo.
- e) La instrumentación de los convenios-programas (el Poder Ejecutivo inició, de manera experimental su aplicación) es una base importante para acometer un proceso de cambios en el modelo de gestión donde se privilegie la eficacia y eficiencia, sin desmedro de los necesarios controles legales. Ello implica, a su vez,

instrumentar reformas a los sistemas de compras y de personal, (en este último caso a través de la aplicación de un régimen de incentivos y sanciones a los funcionarios públicos).

No obstante lo anterior, quedan las siguientes tareas pendientes:

- a) Revisar, por parte del Congreso Nacional, los criterios actuales de aprobación de los presupuestos, de manera tal de que se pronuncie sobre el nivel previsto en las metas de producción de bienes y servicios y, asimismo, defina su intervención en las eventuales modificaciones de las mismas.
- b) Instrumentar un efectivo proceso de descentralización operativa que jerarquice la figura de los responsables de unidades ejecutoras, otorgándoles facultades para adoptar decisiones sobre los recursos reales que requiere la producción a su cargo.
- c) Profundizar la aplicación de los convenios-programas y la consiguiente instrumentación de modificaciones en los sistemas de recursos humanos y materiales.
- d) Jerarquizar el tratamiento de la cuenta de inversión y llenar el vacío legal existente, a efectos de que el Poder Legislativo se autoasigne plazos para pronunciarse sobre la misma.
- e) Incrementar la transparencia de la gestión pública, publicando, en forma sistemática y permanente, a través de medios masivos de comunicación, informaciones sobre la gestión económico-financiera pública, incluyendo informaciones sobre indicadores de producción y gestión, contrataciones, compras y empleo, entre otras.

8) Reflexiones finales

Argentina se encuentra en condiciones adecuadas para culminar un proceso de transformación efectiva de su administración presupuestaria. Para ello, es importante el rol que debe cumplir el Congreso, como representante del pueblo en dicho proceso.

La mayor intervención del Congreso Nacional en el proceso presupuestario no implica interferir en la administración presupuestaria. Implica pronunciarse sobre los aspectos centrales del mismo, al aprobar el presupuesto, al efectuar un seguimiento sistemático de su ejecución y al analizar oportunamente la rendición de cuentas final que se expresa en la cuenta de inversión.

Es preocupante que en el transcurso de este año se hayan aprobado 3 decretos de necesidad y urgencia invadiendo responsabilidades del Congreso Nacional en materia de modificaciones al Presupuesto Nacional y, en uno de ellos, suspendiendo disposiciones sobre la Ley 24156. Se está iniciando una etapa que puede ser peligrosa ya que en la medida que se vuelva a situaciones donde el Congreso es un convidado de piedra en el proceso presupuestario se le va a quitar transparencia a la gestión pública y, por tanto, se atentará contra la esencia del sistema democrático.

Por último, culminar el proceso de reforma implica una gran responsabilidad para el Poder Ejecutivo Nacional, lo que se debe materializar a través de la instrumentación de un efectivo proceso de descentralización operativa en su gestión y de una transparencia genuina de su gestión para que la ciudadanía, objeto central de la acción de todo gobierno, esté permanentemente informada sobre el destino que se le da a los recursos que entrega a través del pago de sus impuestos.