

Programa de políticas públicas

Área Política Económica

Política pública N° 414

Septiembre 2025

Fortalecimiento del control legislativo en la ejecución de presupuestos reconducidos.



Resumen ejecutivo

La reconducción presupuestaria crónica en Argentina es una patología institucional que anula el control legislativo y concentra en el Ejecutivo un poder fiscal excesivo y discrecional. Esta política pública propone restablecer el equilibrio republicano mediante una reforma legal que establezca un control concurrente y permanente en los casos de reconducción presupuestaria. Dicha reforma exigirá rendición de cuentas sistemática y otorgará a los órganos parlamentarios facultades de supervisión efectiva y vinculante sobre la ejecución y reasignación de partidas. El objetivo es limitar la discrecionalidad ejecutiva y asegurar que la administración de los fondos públicos se mantenga bajo escrutinio democrático constante.



El Programa de políticas públicas de la Fundación Nuevas Generaciones se desarrolla en cooperación internacional con la Fundación Hanns Seidel.



Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Walter Agosto
Alfredo Atanasof
Paula Bertol
Carlos Brown
Gustavo Ferrari
Mariano Gerván

Diego Guelar
Eduardo Menem
Federico Pinedo
Claudio Poggi
Ramón Puerta
Laura Rodríguez Machado

Leonardo Sarquís
Cornelia Schmidt Liermann
Jorge Srodek
Enrique Thomas
Pablo Tonelli
Pablo Torello
Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar
Carlos Aguinaga (h)
Valeria Arata
Cesira Arcando
Miguel Braun
Gustavo Cairo
Mariano Caucino
Juan de Dios Cincunegui
Omar de Marchi
Alejandro De Oto Gilotau
Francisco De Santibañes

Soher El Sukaria
Ezequiel Fernández Langan
Gustavo Ferri
Christian Gribaudo
Marcos Hilding Ohlsson
Guillermo Hirschfeld
Joaquín La Madrid
Luciano Laspina
Leandro López Koenig
Cecilia Lucca
Gonzalo Mansilla de Souza

Ana Laura Martínez
Germán Mastrocola
Nicolás Mattiauda
Adrián Menem
Victoria Morales Gorleri
Diego Carlos Naveira
Julián Martín Obiglio
Francisco Quintana
Shunko Rojas
Damián Specter
Ramiro Trezza
José Urtubey

Director Ejecutivo

Julián Martín Obiglio

FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES POLÍTICAS

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

FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

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

Programa de políticas públicas

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

Fortalecimiento del control legislativo en la ejecución de presupuestos reconducidos.

I) Introducción.

La presentación del **Proyecto de Ley de Presupuesto 2026** por parte del Presidente Javier Milei emerge en un escenario institucional de profunda singularidad y desafío democrático. Es la primera vez, en la historia reciente de la República Argentina, que un nuevo gobierno se encuentra con la inercia de una gestión que no logró la aprobación de la ley de presupuesto para dos ejercicios fiscales consecutivos, el de 2024 y 2025. Esta situación inédita ha forzado al Poder Ejecutivo a operar, durante un tiempo prolongado, bajo el régimen de **"reconducción presupuestaria"**, una herramienta legal de emergencia concebida para casos excepcionales y por un período acotado, no como una regla de gobernabilidad estructural.

Esta reconducción presupuestaria ha tenido consecuencias directas y severas, eludiendo pilares fundamentales de la institucionalidad republicana. En primer lugar, ha **debilitado el principio de legalidad presupuestaria**, ya que las partidas de gasto y las estimaciones de recursos se ejecutan sin el **debate** ni la **validación** del órgano representativo del pueblo, el Congreso de la Nación. Se ha naturalizado la idea de que la administración de los recursos públicos puede prescindir de la autorización legislativa, lo cual socava el control ciudadano. En segundo lugar, y de manera intrínseca, esta dinámica ha **mutilado la capacidad de control parlamentario**, un pilar esencial del sistema de pesos y contrapesos. El Congreso queda relegado hoy a un papel pasivo, privado de la posibilidad de influir, discutir y monitorear la asignación de fondos en tiempo real. Esta falta de control en el presente se traslada a la opacidad en la ejecución, generando un vacío de transparencia que compromete la rendición de cuentas.

La ineficacia del control legislativo se agrava con el carácter **tardío y formal** de los mecanismos de control ex post, como los informes de la **Auditoría General de la Nación (AGN)**. Si bien son técnicamente rigurosos, sus conclusiones llegan mucho después de que los recursos ya han sido gastados, lo que limita su capacidad de corrección política o de influencia en la toma de decisiones. En este contexto, el presente documento se erige como una respuesta a esta crisis de institucionalidad presupuestaria. Su objetivo es proponer una **reforma integral** que no solo fortalezca los mecanismos de control del Poder Legislativo durante los períodos de reconducción,

sino que también dote al Congreso de instrumentos de control en tiempo real sobre la administración de los recursos.

Para lograrlo, esta propuesta se aparta de las soluciones coyunturales y se inspira en **modelos comparados** de constituciones provinciales y extranjeras que han regulado de manera más eficaz los procedimientos de reconducción. La meta es sentar las bases de una **política pública sostenida**, que se integre de manera estable al sistema de frenos y contrapesos, trascendiendo las particularidades de cualquier gestión de gobierno y restaurando la centralidad del Congreso en la gestión de las finanzas públicas. Este enfoque busca asegurar que el control legislativo no sea una excepción, sino una regla irrenunciable de la democracia argentina.

II) Marco jurídico vigente en Argentina.

La arquitectura institucional argentina, en lo que respecta a la gestión presupuestaria, se sustenta en un andamiaje legal que, si bien establece los roles de los poderes del Estado, presenta vacíos y limitaciones que han sido explotados por la práctica política. El fundamento primario se encuentra en la **Constitución Nacional**, la cual otorga al Congreso de la Nación una de sus facultades más trascendentales. El **artículo 75, inciso 8** de nuestra carta magna confiere al poder legislativo la potestad indelegable de "fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el artículo 75 inciso 1, el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional". Este mandato constitucional consagra el **principio de legalidad presupuestaria**, estableciendo que la autorización para gastar los fondos públicos debe emanar del órgano que representa a los ciudadanos, asegurando así un control directo sobre la política fiscal del Poder Ejecutivo. Sin embargo, resulta crucial destacar una de las principales lagunas del texto constitucional: la ausencia de una regulación explícita sobre qué ocurre en el caso de que el Congreso no apruebe la ley de presupuesto en tiempo y forma. Esta omisión, que deja un **espacio de indeterminación**, ha sido llenada por la práctica política y la legislación complementaria, generando un sistema de facto que se aleja del espíritu de la norma.

Esta falencia constitucional es la que ha dado origen al denominado **régimen de reconducción presupuestaria**, un mecanismo que, aunque previsto en la **Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156**, fue concebido originalmente como una herramienta de excepción, no como una regla. Específicamente, el artículo

27 de esta ley establece que, si al iniciarse el ejercicio fiscal el Congreso no ha aprobado la ley de presupuesto, se considera automáticamente prorrogada la que estuvo vigente en el año anterior. Esto habilita al Poder Ejecutivo a continuar con la ejecución de los créditos y partidas presupuestarias del ejercicio anterior, con la posibilidad de reasignar recursos mediante decretos o decisiones administrativas. Esta disposición, pensada para evitar un parate administrativo del Estado por la falta de presupuesto, ha sido utilizada en los últimos años de manera recurrente, transformando lo que era una solución de emergencia en un mecanismo estructural de gobernabilidad. Esto no solo **debilita el rol del Congreso**, sino que también **otorga un poder discrecional excesivo al Poder Ejecutivo** para manejar las finanzas públicas sin el escrutinio legislativo correspondiente, lo que afecta directamente la transparencia y la rendición de cuentas.

La asimetría de poder que genera la reconducción presupuestaria se ve agravada por la **ineficacia de los controles ex post** actualmente en vigor. El principal órgano de control, la Auditoría General de la Nación (AGN), es un ente autárquico que depende del Congreso de la Nación, encargado de auditar la ejecución del presupuesto. Si bien la Constitución le otorga la función de control externo del sector público nacional, su funcionamiento actual dista de ser un freno efectivo. Los informes que produce sobre la ejecución presupuestaria, aunque técnicamente exhaustivos, son aprobados con un considerable retraso, a menudo de varios años, lo que les resta toda capacidad de influencia sobre la coyuntura política o económica en la que se tomaron las decisiones de gasto. Además, la práctica legislativa habitual de votar estos informes en bloque, "a libro cerrado" y sin un debate real en el recinto, convierte el proceso en un mero trámite formal. Esta falta de debate y la tardanza en la aprobación de los informes de la AGN los priva de cualquier **impacto político inmediato** y los relega a ser documentos históricos más que herramientas de control para la gestión en curso, dejando un vacío significativo en el sistema de pesos y contrapesos. La consecuencia es que el Congreso, aunque formalmente cuenta con un órgano de control, en la práctica carece de la información oportuna y de mecanismo de sanción política necesarios para fiscalizar de manera eficaz el uso de los fondos públicos.

III) Problemas identificados y consecuencias institucionales.

La prolongada dependencia del mecanismo de reconducción presupuestaria y la debilidad intrínseca del sistema de control actual han cristalizado una serie de **problemas estructurales** que

comprometen la salud de la República y la calidad de la democracia argentina. El primero y más evidente es el **déficit de control parlamentario en tiempo real**. Durante los ejercicios fiscales que operan sin una Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso, el Poder Legislativo se ve despojado de toda capacidad de influencia oportuna sobre el destino de los fondos públicos. Las herramientas de control existentes, como las solicitudes de informes o los pedidos de comparecencia, resultan insuficientes y fácilmente eludibles, dada la constante dinámica de **modificaciones y reasignaciones de partidas** que el Poder Ejecutivo implementa a través de Decisiones Administrativas amparadas en el artículo 27 de la Ley 24.156. En la práctica, el Congreso opera a ciegas, sin un tablero de indicadores de ejecución que le permita identificar desvíos, subejecuciones críticas en áreas sociales o sanitarias, o sobre-ejecuciones que comprometan la meta fiscal. Esta falta de acceso a la información en línea o de mecanismos de veto rápido sobre las reasignaciones convierte al Poder Legislativo en un mero observador pasivo de la política de gasto.

Este vacío de control genera automáticamente el segundo gran problema: una **concentración desmedida de poder en el Poder Ejecutivo**. El régimen de reconducción, al prorrogar el presupuesto anterior, confiere al Presidente y, específicamente, al Jefe de Gabinete, una **discrecionalidad ampliada** que desnaturaliza el sistema republicano de división de poderes. El Ejecutivo no solo administra, sino que reasigna de manera virtualmente ilimitada los créditos, creando o eliminando programas sin la venia parlamentaria. Esto debilita la capacidad de la oposición y de los representantes provinciales para influir en las prioridades de gasto, lo que termina por transformar las partidas presupuestarias en **herramientas de negociación política** o en un cheque en blanco para el gobierno de turno. El control de las finanzas públicas, que la Constitución depositó en el Congreso, migra hacia la órbita del Ejecutivo, alterando gravemente el equilibrio de los pesos y contrapesos.

En paralelo a la debilidad del control ex ante y concomitante, se encuentra la **ineficacia crónica del control ex post**, encarnado por la Auditoría General de la Nación (AGN). Si bien los informes de la AGN son la piedra angular de la rendición de cuentas, su impacto es prácticamente nulo debido a la **demora insostenible** en su producción y aprobación. El hecho de que los informes de ejecución presupuestaria se aprueben con dos o tres años (o más) de retraso, significa que las responsabilidades políticas o las observaciones técnicas que contienen, carecen de relevancia para la gestión actual, permitiendo que funcionarios responsables de desvíos o ineficiencias ya no estén en sus cargos o que el ciclo político haya avanzado. Además, la práctica de aprobar estos voluminosos documentos sin debate real en el recinto legislativo refuerza el **formalismo** y el

carácter inocuo del control. Se cumple con la formalidad de la ley, pero se vacía de contenido la función política de la fiscalización, generando un círculo vicioso de impunidad presupuestaria y falta de corrección de políticas públicas.

La consecuencia final de estos factores es la **erosión institucional** y la normalización de una anomalía. La **reiteración del uso de presupuestos reconducidos** (una práctica que en las últimas décadas ha afectado a un número significativo de ejercicios fiscales) ha desnaturalizado el mandato constitucional de la **aprobación anual del Presupuesto**. Lo que la Ley 24.156 concibió como un bypass de emergencia se ha transformado en un **mecanismo de default** presupuestario crónico, enviando un mensaje peligroso: la planificación fiscal y la voluntad popular expresada a través del Congreso no son esenciales para el funcionamiento del Estado. Esta normalización socava la confianza pública en las instituciones, dificulta la planificación a mediano plazo y permite que las grandes decisiones de política económica se tomen al margen del debate democrático, configurando un serio riesgo para la estabilidad institucional del país.

IV) Análisis comparado.

La recurrencia del fenómeno de la reconducción presupuestaria en Argentina, y la consecuente parálisis del control legislativo, obliga a ampliar la mirada hacia la experiencia internacional y subnacional. El análisis de **modelos comparados** demuestra fehacientemente que la reconducción no es sinónimo de cheque en blanco para el Poder Ejecutivo; por el contrario, puede y debe coexistir con **mecanismos de supervisión parlamentaria activos, reforzados y oportunos**.

1. Modelos Internacionales: Control activo post-reconducción.

En el ámbito internacional, varios sistemas democráticos han logrado armonizar la necesidad de continuidad administrativa con el imperativo del control legislativo, aun en escenarios de falta de presupuesto aprobado.

El caso de **España** es particularmente ilustrativo. Su Constitución prevé la reconducción automática del presupuesto inmediatamente anterior si la ley no es aprobada antes del primero de enero. Sin embargo, este mecanismo está lejos de ser una transferencia de poder ilimitada al Gobierno. El Congreso de los Diputados conserva activamente la capacidad de introducir modificaciones parciales durante el ejercicio fiscal reconducido. Esto implica que, aunque no haya

un debate sobre la ley completa, las Cortes pueden impulsar cambios específicos en los programas de gasto o crear nuevos créditos urgentes, forzando al Ejecutivo a negociar y someter a votación las prioridades cambiantes de la política pública. Este modelo mantiene al Parlamento como un actor relevante y dinámico.

En **Francia**, el control se refuerza mediante la rigurosa fiscalización de un organismo externo. La Asamblea Nacional mantiene un control reforzado gracias a los informes periódicos y detallados del Tribunal de Cuentas (Cour des Comptes). Este Tribunal, con una larga tradición de independencia, no solo fiscaliza a posteriori, sino que emite advertencias y análisis durante el curso de la ejecución, que son empleados por los parlamentarios para interpelar al Gobierno y exigir rendición de cuentas sobre el gasto. El control se dota de experticia técnica y periodicidad, superando el carácter tardío de la Auditoría General de la Nación argentina.

Finalmente, en un plano más cercano, **Chile** ofrece un modelo con un claro límite temporal a la discrecionalidad ejecutiva. En el evento de que el Congreso no apruebe la Ley de Presupuesto, rige el proyecto de ley presentado por el Presidente, pero esta potestad se encuentra restringida a sesenta días. Transcurrido este plazo, si el Congreso no ha zanjado la discusión, el proyecto original se convierte en ley con las modificaciones que haya podido introducir la Cámara. Esta caducidad automática fuerza la celeridad del debate legislativo y evita la perpetuación de un presupuesto sin aval democrático.

2. Constituciones provinciales argentinas: precedentes subnacionales de control.

Dentro de la propia República Argentina, las Constituciones y Leyes de Administración Financiera provinciales ofrecen valiosos precedentes que limitan el alcance de la reconducción.

La provincia de **Córdoba**, por ejemplo, si bien habilita la reconducción, establece que la Legislatura Provincial conserva atribuciones de control trimestral. Esto significa que el Poder Ejecutivo debe comparecer y someter a revisión periódica la ejecución de las partidas y las reasignaciones efectuadas, lo que permite una corrección de rumbo in itinere y reduce la opacidad.

En **Santa Fe**, el mandato constitucional es más explícito en cuanto a la rendición de cuentas. La ley exige la rendición periódica del Poder Ejecutivo ante la Comisión de Presupuesto de la Legislatura. Este mecanismo asegura que un órgano técnico-político del Parlamento reciba información detallada y oportuna, manteniendo un canal de fiscalización constante.

Por su parte, **Mendoza** ha optado por un mecanismo de limitación directa del poder ejecutivo, al establecer límites claros a la modificación de partidas durante la reconducción. Estas restricciones evitan que el Ejecutivo desnaturalice el presupuesto original mediante reasignaciones masivas, obligándolo a respetar, en mayor medida, la estructura de gasto previamente votada.

En suma, estos análisis comparados confirman que el déficit de control que sufre el Congreso Nacional durante la reconducción no es un destino inevitable, sino una falencia del diseño normativo actual. Existen herramientas eficaces, tanto a nivel internacional como en la práctica subnacional, que permiten **mantener la continuidad operativa del Estado sin sacrificar el principio esencial del control legislativo** sobre la administración de los recursos públicos.

V) Propuesta: Hacia un control legislativo soberano y oportuno.

Ante el diagnóstico de fragilidad institucional generado por la recurrencia de la reconducción presupuestaria y la ineficacia de los controles ex post, se impone una reforma integral que reposicione al Congreso de la Nación como el actor central en la fiscalización de las finanzas públicas. La siguiente propuesta de política pública está diseñada para establecer un sistema de **control parlamentario soberano**, en tiempo real, que trascienda la coyuntura política y que se erija como un pilar ineludible del sistema de pesos y contrapesos.

1. Creación de un mecanismo de control permanente en años sin presupuesto.

Para subsanar el vacío de información y la pasividad del Congreso durante los ejercicios fiscales regidos por la reconducción, se propone la creación de un **mecanismo de rendición de cuentas obligatoria y periódica**. Se deberá establecer, mediante una modificación a la Ley 24.156, que en cualquier ejercicio bajo régimen de reconducción, el **Ministerio de Economía** tiene la obligación de remitir **informes cuatrimestrales obligatorios** sobre la ejecución presupuestaria. Estos informes no pueden ser meros compendios estadísticos, sino documentos analíticos que detallen:

- a) el nivel de ejecución por finalidad y función;
- b) las principales reasignaciones de crédito efectuadas por Decisión Administrativa, detallando el origen y destino de los fondos; y
- c) una proyección de cierre del ejercicio con los desvíos esperados.

Dichos informes deberán ser **dictaminados por la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), recomendando su aprobación o su rechazo**. La validación técnica de la OPC dotará a la información de rigor, imparcialidad y la metodología necesaria para que los legisladores de la Comisión de Presupuesto de cada Cámara puedan tomar decisiones informadas, comparando la ejecución real con el presupuesto prorrogado.

2. Rol reforzado y vinculante de la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC).

El actual déficit de control está íntimamente ligado a la asimetría de información y capacidad técnica entre el Poder Ejecutivo (con el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete) y el Poder Legislativo. Por ello, se propone **dotar a la OPC de mayor autonomía funcional** y de los recursos técnicos y humanos necesarios para ejercer un verdadero contrapeso. La función de la OPC debe trascender la mera asistencia técnica; se propone **facultarla para emitir dictámenes vinculantes sobre modificaciones de partidas y reasignaciones de crédito** realizadas por el Poder Ejecutivo durante el período de reconducción. Es decir, las Decisiones Administrativas que impliquen una reestructuración significativa del gasto deben contar con el aval técnico de la OPC, limitando la discrecionalidad política. La OPC se transformaría así en un **filtro técnico preventivo**, asegurando que las reasignaciones se ajusten a criterios de razonabilidad, necesidad y legalidad, antes de que el gasto se concrete.

3. Fortalecimiento institucional de las comisiones de presupuesto del Congreso.

La **Comisión Bicameral de Presupuesto y Hacienda** de cada Cámara deben pasar de ser un órgano de debate intermitente a un **instrumento de fiscalización permanente y de accionar conjunto**. Se establecería, por vía reglamentaria o legal, la obligatoriedad de sesiones mensuales (incluso en receso) con el único objeto de analizar los informes de ejecución presupuestaria y las reasignaciones trimestrales. Además, estas Comisiones deberá contar con la facultad de **convocar al Jefe de Gabinete de Ministros y al Ministro de Economía** para que rindan cuentas de manera periódica, con una frecuencia no menor a la trimestral, sobre la marcha de las finanzas públicas en el contexto de la reconducción. Estas comparecencias serían públicas, transparentando el uso de los fondos y permitiendo un escrutinio político directo que hoy está ausente.

4. Transparencia digital y datos abiertos en la ejecución.

La lucha contra la opacidad exige que la información no solo esté disponible para el Congreso, sino para la ciudadanía. Se propone la creación de un **portal unificado de acceso público** que publique la ejecución presupuestaria **en línea y en tiempo real**, bajo los más altos estándares de gobierno abierto y datos abiertos (formato machine-readable). Este portal debe detallar la imputación de gastos por programa, jurisdicción y fuente de financiamiento, permitiendo que la sociedad civil, la prensa y los think tanks actúen como **auditores sociales permanentes**. La disponibilidad inmediata y accesible de la información es la herramienta más poderosa para la prevención de desvíos y el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

5. Reforma legal y sanciones disciplinarias

Finalmente, todas estas medidas deben ser consolidadas mediante una **reforma específica de la Ley de Administración Financiera N° 24.156**. Dicha modificación deberá:

- a) Incorporar la obligación de informes cuatrimestrales validados por la OPC en caso de reconducción;
- b) Establecer límites claros y taxativos a la discrecionalidad del Ejecutivo en la reasignación de partidas, definiendo umbrales a partir de los cuales se requerirá la aprobación expresa del Congreso o el dictamen vinculante de la OPC; y
- c) Incorporar un régimen de sanciones administrativas y políticas en caso de incumplimiento de la remisión de informes, de la negativa a comparecer o de la extralimitación en las reasignaciones. Estas sanciones son fundamentales para dar operatividad a las nuevas normas y asegurar que el Poder Ejecutivo respete activamente el rol fiscalizador del Congreso.

VI) Impacto político e institucional de la reforma.

La implementación de esta política pública de fortalecimiento del control legislativo sobre la ejecución presupuestaria trasciende la mera modificación técnica de una ley financiera; constituye una **profunda reestructuración del equilibrio de poder** dentro del Estado argentino. Sus efectos se proyectan directamente sobre la dinámica política, la calidad democrática y la confianza ciudadana, buscando recuperar la **soberanía fiscal** que la Constitución Nacional le otorga al Poder Legislativo y que el uso recurrente de la reconducción ha erosionado.

1. Reequilibrio de poderes y el fin de la discrecionalidad unilateral.

El principal y más significativo impacto de la reforma reside en el **restablecimiento del sistema de pesos y contrapesos** que ha sido desvirtuado por la reconducción presupuestaria crónica. Al dotar al Congreso de la **capacidad de fiscalización en tiempo real** —a través de informes trimestrales validados técnicamente por la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) y dictámenes vinculantes sobre las reasignaciones—, se le devuelve su **rol activo y soberano** como gestor de las finanzas públicas. Actualmente, el Poder Ejecutivo, mediante la figura de la reconducción, ejerce un poder unilateral sobre el gasto, haciendo del presupuesto una herramienta de discrecionalidad y negociación política sin control *in itinere*. Esto se evidencia en la práctica de modificar masivamente el presupuesto por **decisiones administrativas**, desviando fondos de programas votados por el Congreso hacia prioridades unilaterales del gobierno de turno.

La reforma pondría fin a esta anomalía. El requisito de que las modificaciones significativas cuenten con un **aval técnico (OPC) y político (comisiones de presupuesto de Diputados y Senado)** antes de ser ejecutadas, convierte el control en un proceso **preventivo y concurrente**. Este reequilibrio no implica paralizar la gestión, sino garantizar que esta se desarrolle bajo el **escrutinio del órgano que representa la voluntad popular**, obligando al Poder Ejecutivo a justificar cada movimiento de recursos y a negociar las grandes reasignaciones. De esta forma, se refuerza el principio republicano de división de poderes y la **legalidad del gasto**, asegurando que las políticas macroeconómicas, se implementen con la debida supervisión democrática.

2. Incentivo político estratégico para la aprobación presupuestaria.

La propuesta aborda la raíz del problema al incorporar un **incentivo político y estratégico** para superar la parálisis legislativa. El hecho de que Argentina haya operado sin ley de presupuesto en 2024 y 2025 demuestra que el *statu quo* de la reconducción resultaba, hasta ahora, más cómodo o funcional para el Ejecutivo que la ardua negociación legislativa. Al establecer un **marco de control estricto, riguroso y periódicamente punitivo** para el caso de la reconducción, se elimina esta ventaja política.

Si las reglas de la reconducción exigen **comparecencias obligatorias mensuales** (bajo riesgo de sanción), **dictámenes técnicos vinculantes** sobre cualquier modificación y una **fiscalización constante** que expone cada desvío ante la opinión pública, el costo político y operativo de gobernar con un presupuesto prorrogado se vuelve significativamente mayor que el costo de negociar. Esto fuerza a la Jefatura de Gabinete y al Ministerio de Economía a **buscar activamente consensos y**

acuerdos transversales para lograr la sanción del Presupuesto 2026 en tiempo y forma. El debate legislativo pasa de ser una trinchera ideológica a un mecanismo de **validación indispensable** de la hoja de ruta económica del gobierno, lo cual es esencial para dotar de estabilidad y previsibilidad a la política fiscal, especialmente en un contexto de reformas profundas como las que precisa Argentina.

3. Mayor transparencia y recuperación de la confianza ciudadana

La implementación de la **transparencia digital en tiempo real** sobre la ejecución presupuestaria no es un detalle menor; es un cambio de paradigma en la relación entre el Estado y la ciudadanía. El acceso público, abierto y en formato de **datos abiertos** a la información financiera permite que la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, las provincias y los medios de comunicación se conviertan en **auditores sociales permanentes**. Esta vigilancia ampliada actúa como un **disuasivo sumamente efectivo contra prácticas de opacidad, discrecionalidad y potenciales actos de corrupción**, al exponer inmediatamente cualquier desvío, subejecución crítica en áreas sensibles (como educación o salud) o reasignación injustificada de fondos a último momento.

Una gestión de las finanzas públicas que es constantemente visible y que se somete voluntariamente al escrutinio civil genera, inevitablemente, una **mayor confianza en las instituciones democráticas**. Al percibir que el Estado opera bajo un riguroso escrutinio y que el uso de los fondos públicos está sujeto a reglas claras y públicas, se fortalece la **legitimidad del sistema** y se reduce la brecha de desconfianza que hoy separa a la clase política de la sociedad. En un país con historial de crisis fiscales y alta percepción de corrupción, esta reforma no solo mejora la gestión; es un **gesto institucional de madurez** que contribuye a una **democracia fiscal más robusta, participativa y resiliente**.

VII) El proyecto de presupuesto 2026 en este contexto.

El reciente **Proyecto de Ley de Presupuesto 2026**, elevado por la administración del Presidente Javier Milei, se presenta en un punto de inflexión crítico para la institucionalidad argentina. Este documento programático no es solo una hoja de ruta fiscal y económica, sino la primera oportunidad formal, tras dos años de gestión, para **reencauzar el principio de legalidad**

presupuestaria que ha sido sistemáticamente vulnerado. Al ser presentado luego de dos ejercicios consecutivos (2024 y 2025) operando bajo la **reconducción presupuestaria**, el Presupuesto 2026 simboliza la disyuntiva entre el retorno a la normalidad democrática y la consolidación de un poder fiscal concentrado en el Ejecutivo.

La posibilidad de que el Presupuesto 2026 no sea sancionado y deba regir una **tercera reconducción consecutiva** (es decir, utilizar el presupuesto 2023 actualizado) representa una amenaza existencial para el control parlamentario. Una triple reconducción implica que las variables macroeconómicas, la estructura de gasto y las partidas nominales que rigen la ejecución de 2026 tendrían una antigüedad de tres años, volviéndolas completamente obsoletas, especialmente en un contexto de alta inflación y profundas reformas estructurales.

En este escenario de distorsión extrema, la discrecionalidad del Ejecutivo se amplía al máximo. El Gobierno se vería obligado a utilizar la potestad que le otorga la Ley 24.156 (Art. 27) para **readecuar de manera masiva los créditos**, empleando cientos de **decisiones administrativas** que transforman la ley de presupuesto virtualmente sin control. Esta práctica no solo vacía de contenido el debate original, sino que permite al Ejecutivo **reorientar fondos de manera táctica y discrecional** para compensar la desactualización inflacionaria y financiera, debilitando cualquier previsibilidad en la política social, de seguridad o de inversión. **El Congreso pasaría de ser el autor del Presupuesto a un mero espectador pasivo de su metamorfosis administrativa.**

Si, por el contrario, el Congreso logra sancionar el Presupuesto 2026, este se convierte en la herramienta más poderosa para la implementación de las políticas públicas contiene. La **discusión y aprobación** del proyecto obligaría al Poder Ejecutivo a:

- **Detallar y formalizar el ajuste del Estado:** El Ejecutivo debería **explicitar ante el Congreso** la magnitud y la distribución de los recortes de gasto, las proyecciones de inversión y el impacto fiscal de sus reformas (como la eliminación de fideicomisos o el nuevo esquema de subsidios). La ley votada fijaría límites concretos al gasto total, **acotando la posibilidad de reasignaciones unilaterales masivas** durante el ejercicio, un punto crucial que la reforma busca blindar.
- **Negociar prioridades de inversión:** El debate legislativo obligaría a una negociación profunda con los bloques provinciales y opositores, redefiniendo la distribución de los recursos hacia las jurisdicciones y priorizando áreas sensibles. El Congreso, al fijar las partidas nominales, pondría un **freno político previo** a cualquier intento de subejecución crónica o desfinanciamiento de áreas clave.

- **Dotar de previsibilidad a la política económica:** La sanción de la Ley de Presupuesto 2026 enviaría una señal de estabilidad a los mercados y a los agentes económicos, indicando que las metas fiscales y las proyecciones macroeconómicas (inflación, tipo de cambio, crecimiento) cuentan con el respaldo formal de ambos poderes, factor esencial para la credibilidad del plan económico.

Independientemente del resultado de la votación del Presupuesto 2026, y volviendo a la cuestión central de este trabajo, la política pública de fortalecimiento del control es **urgente y necesaria**.

Si el Presupuesto 2026 se aprueba, la modificación aquí propuesta de la ley 24.156 fortalecerá los **controles *ex post*** sobre la ejecución. La **OPC debe emitir dictámenes vinculantes** sobre cualquier reasignación significativa que el Poder Ejecutivo realice *in itinere*, y las **Comisiones de Presupuesto deberán sesionar** para monitorear el cumplimiento de las metas fiscales votadas en la ley 2026.

Si el Presupuesto 2026 no se aprueba, la reforma aquí propuesta se convierte en el **único escudo democrático viable**. El Congreso necesitaría inmediatamente la **obligación de informes trimestrales validados por la OPC** y la capacidad de **convocar al Gabinete bajo amenaza de sanción**. La propuesta, en este caso, es la **herramienta de resistencia institucional** ante el riesgo de un presidencialismo fiscal sin contrapesos.

En definitiva, la discusión del Presupuesto 2026 es una oportunidad para el *control ex ante*. Sin embargo, la persistencia de la amenaza de la reconducción crónica subraya la necesidad de **blindar el sistema de control *concurrente***. La política pública que se propone garantiza que, cualquiera sea el escenario político, el Congreso recupere su **soberanía fiscal** y fiscalice el uso de los recursos del Estado con la seriedad y el rigor que demanda la República.

VIII) Conclusiones.

La crisis institucional generada por la ausencia crónica de Ley de Presupuesto en la República Argentina, es mucho más que una disfunción administrativa: se ha consolidado como una **patología institucional** que erosiona los cimientos del sistema republicano. La experiencia reciente demuestra de manera inequívoca que la reconducción automática del presupuesto, concebida como de emergencia, se ha transformado en una cómoda regla de facto que despoja al Congreso

de su función esencial. El Poder Legislativo se encuentra hoy **debilitado y marginado**, su control se torna **tardío e ineficaz** debido al desfase de años en la aprobación de los informes de la Auditoría General de la Nación (AGN), mientras que el Poder Ejecutivo acumula una **discrecionalidad excesiva y virtualmente ilimitada** para modificar y reasignar partidas mediante Decisiones Administrativas, sustrayendo la gestión del gasto del escrutinio democrático.

La política pública que aquí se propone no es una mera enmienda a la Ley de Administración Financiera N° 24.156; es una **decisión política de alto impacto** que persigue el **restablecimiento del equilibrio republicano**. El objetivo primordial es dismantelar la arquitectura de opacidad que permite al Ejecutivo gobernar con un cheque en blanco, forzando la rendición de cuentas. Las medidas propuestas —desde la **creación de un mecanismo de control permanente** con informes trimestrales obligatorios validados por la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC), hasta el **otorgamiento de facultades vinculantes** a este organismo técnico y la **reforma legal para limitar la discrecionalidad ejecutiva**— buscan reinsertar al Congreso en el *proceso* de ejecución presupuestaria, no solo en la etapa final de aprobación formal.

Al transformar el control *ex post* (tardío e inocuo) en un control **concurrente y preventivo**, la reforma asegura que, incluso en situaciones de reconducción, exista un **mecanismo de supervisión constante y efectivo**. Esto reduce el incentivo perverso del Ejecutivo a evitar la negociación parlamentaria y eleva el costo político de gobernar sin un Presupuesto aprobado. La reconducción debe ser la opción más incómoda para el Gobierno, no la más conveniente.

Esta propuesta trasciende el ámbito técnico de la contabilidad gubernamental para adentrarse en la esencia misma de la **democracia fiscal**. El presupuesto, como Ley Fundamental de Gobierno y expresión numérica del programa político de un Estado, no puede ser una formalidad eludible. Su aprobación anual es el acto supremo por el cual el pueblo, a través de sus representantes, autoriza el cobro de impuestos y el gasto de los fondos públicos. Al exigir **transparencia digital en tiempo real** y someter la ejecución a un escrutinio público constante, la política pública fortalece la **confianza ciudadana** y convierte a la sociedad civil en un auditor permanente.

En el contexto específico del **Proyecto de Ley de Presupuesto 2026**, esta reforma se vuelve doblemente necesaria. Si se aprueba, proporciona el andamiaje para fiscalizar la rigurosa implementación de las metas fiscales y las reformas estructurales. Si se rechaza, es el **único escudo institucional** capaz de evitar la total consolidación de la discrecionalidad, obligando al Ejecutivo a negociar y justificar cada movimiento financiero de la triple reconducción.

En conclusión, la recuperación de la **soberanía fiscal del Congreso** y la restauración del control sobre la ejecución presupuestaria son imperativos no solo de eficiencia administrativa, sino de **salud republicana**. Es hora de que el Congreso deje de ser un mero validador formal para convertirse en el **verdadero contrapeso** en la administración de las finanzas públicas argentinas, garantizando que el presupuesto sea un auténtico instrumento de planificación democrática y control ciudadano inalienable.

ng