

La reforma de la Administración Financiera Gubernamental y de los Sistemas de Control

– La ley 24156: un Antes y un Después¹

Ricardo Ángel Gutiérrez

Introducción: La Ley como política de Estado

La Ley 24.156, promulgada el 26 de octubre de 1992, no fue una norma más de las que caen en desuso. Por el contrario, fue reglamentada en detalle y aplicada casi en su totalidad, transformando la gestión del Estado. Su vigencia perdura hasta hoy, habiéndose constituido en una verdadera política de Estado, entendida como aquella avalada por el más alto nivel gubernamental y con consenso político y social para trascender a un gobierno. Los únicos casos donde sus principios fueron violentados, a mi juicio, fueron con la aprobación de la Ley 26.124 en 2006 y con la recurrente utilización de los decretos de necesidad y urgencia para fines presupuestarios.

I. La génesis del proyecto (1991)

El proyecto nació en los primeros meses de 1991 por decisión del Gobierno Nacional, en un escenario de crisis económica profunda, hiperinflación (1989 y 1991) y pérdida total del crédito externo. En ese momento, la Secretaría de Hacienda carecía de capacidad administrativa para gestionar la política fiscal. Ni siquiera disponía de información de base para orientar la toma de decisiones en la materia.

II. Diagnóstico de situación: el caos previo a la reforma

El diagnóstico era lapidario:

- marco legal obsoleto,
- estructuras superadas,
- falta de personal capacitado,
- carencia de tecnología y, sobre todo,
- inexistencia de información financiera confiable.

¹ El presente artículo está basado en el capítulo "La reforma de la administración financiera gubernamental y de los sistemas de control del Sector Público. El Presupuesto Público" – Ricardo Ángel Gutiérrez. Del libro "Los 90. La Argentina de Menem", editorial Penguin Random House, Buenos Aires, 2021.

Los sistemas de control tampoco funcionaban, respondiendo a un modelo de intervención desactualizado.

Para entender la magnitud del cambio, describo detalladamente la situación de los sistemas antes de la ley:

A) Sistema de Presupuesto

- El presupuesto había dejado de ser un instrumento de política fiscal y asignación de recursos.
- No existía "cultura presupuestaria". Las aprobaciones por parte del Congreso eran frecuentemente extemporáneas; en muchos años, la ley de presupuesto se aprobaba solo para "regularizar" gastos que ya se habían hecho.
- Como evidencia, se cita que entre 1969 y 1999, las fechas de publicación de los presupuestos eran erráticas, llegando a funcionar casi exclusivamente como un elemento contable ex post.

B) Sistema de Crédito Público. La situación se describe como de "anarquía y descontrol":

- No había normas que regularan el endeudamiento ni coordinación central. Cada organismo se endeudaba por su cuenta.
- No existían registros contables centrales de la deuda en la Secretaría de Hacienda. El Banco Central (BCRA) llevaba registros dispersos y estadísticos, no contables.
- El caso del Plan Brady: para reestructurar la deuda en 1992, el Estado tuvo que contratar a una consultora privada para saber cuánto debía, ya que no tenía registros propios. El proceso de conciliación tardó dos años para determinar una deuda de USD 25.000 millones (USD 16.600 millones de capital y USD 8.400 de intereses) de los cuales no había registro oficial.
- El otorgamiento de avales del Tesoro a empresas no tenía marco normativo ni registro. Al asumir en 1991, nadie sabía qué avales se habían otorgado en el pasado.

C) Sistema de Tesorería

- La Tesorería funcionaba sólo como una "caja pagadora" de los pocos fondos disponibles, sin programación anual de caja.
- Los pagos se hacían según entraba el dinero, sin previsión.
- Existían miles de cuentas corrientes del Tesoro dispersas en bancos, generando costos e inmovilización de fondos.

- El BCRA y el Banco Nación debitaban fondos del Tesoro arbitrariamente (por deuda o embargos) sin aviso previo, actuando como "tesorerías independientes".

D) Sistema de Contabilidad

- No se generaban los estados contables básicos (balance general, estado de resultados, etc.) ni se integraban las ramas de la contabilidad (presupuesto, fondos, patrimonio).
- El cierre de cuentas se hacía por el método de "residuos pasivos", lo que complicaba la gestión.
- La anécdota de los "papelitos": la falta de información era tal que, en reuniones con organismos internacionales en Washington, los funcionarios argentinos sacaban "papelitos de sus bolsillos" con datos anotados a mano para responder sobre la situación fiscal.

E) Sistema de Control: el modelo vigente (Tribunal de Cuentas y SIGEP) tenía fallas estructurales:

- Falta de coherencia y organicidad entre los organismos.
- El Tribunal de Cuentas ejercía un control previo al pago, una metodología obsoleta que generaba oportunidades de corrupción y no mejoraba la gestión.
- Tenía funciones judiciales (juicios de responsabilidad) que sólo recaían sobre niveles inferiores (choferes, policías) y nunca sobre altos funcionarios.
- La "Cuenta de Inversión" (rendición de cuentas) se aprobaba con años de atraso y el Congreso no le daba importancia.

III. Contexto político y económico de la reforma

El proyecto se enmarcó en una redefinición del rol del Estado impulsada por el Gobierno, en el marco de las reformas impulsadas por el presidente Menem:

1. Reforma del Estado: privatización de empresas públicas para atraer inversión y modernizar servicios colapsados (luz, gas, teléfonos), y transferencia de servicios de salud y educación a las provincias.
2. Reforma administrativa: incluyó el sistema de personal (SINAPA) para profesionalizar la carrera pública con concursos y mejores salarios, y la modernización tecnológica.
3. Programa de Reforma de la Administración Financiera: aprobado en noviembre de 1991, buscaba eficiencia, información oportuna, interrelación de sistemas y transparencia.

IV. La Concepción teórica del proyecto de ley

La ley define a la Administración Financiera Gubernamental como el conjunto de principios, normas y procesos para la captación y uso de recursos públicos. En ese sentido, para interpretar adecuadamente los alcances e implicancias de esta ley, es clave la siguiente distinción: la administración financiera se ocupa de la *gestión* de los ingresos y gastos, no de la política fiscal.

La Secretaría de Hacienda se estableció como el órgano rector de cuatro sistemas interrelacionados:

1. Presupuesto.
2. Crédito Público.
3. Tesorería.
4. Contabilidad.

El nuevo modelo de control: se buscó adaptar el control a las mejores prácticas internacionales vigentes en esa fecha:

- Control Externo: se asignó al Poder Legislativo (Congreso), creando la Auditoría General de la Nación (AGN) como organismo de asistencia técnica, eliminando funciones judiciales administrativas tales como los juicios de cuentas y juicios de responsabilidad (que corresponden al Poder Judicial).
- Control Interno: se definió como responsabilidad de la propia administración. El Síndico General de la Nación (SIGEN) actuaría como auditor interno del Poder Ejecutivo ("auditor del Presidente").

V. Discusión parlamentaria y modificaciones Críticas

El debate en el Congreso se extendió de abril de 1991 a septiembre de 1992. Hubo un trabajo intenso con legisladores clave como Jorge Matzkin, Raúl Baglini y Oscar Lamberto. Si bien hubo consenso, el Congreso introdujo modificaciones "relevantes" que, hoy, a mi juicio, debilitaron fuertemente el Sistema de Control Externo.

Las modificaciones relevantes que introdujo el Congreso al proyecto estuvieron todas focalizadas en el Sistema de Control Externo y, en mi opinión, debilitaron fuertemente las potestades previstas para éste. Entre dichas modificaciones, se refieren las siguientes:

- Politización de la dirección: De órgano de conducción unipersonal dirigido por un profesional en ciencias económicas con 8 años de experiencia en el sector público y con probada especialización en administración financiera y auditoría, seleccionado por el Senado sobre la base de una terna de profesionales propuesta por el P.E. y apoyado por tres subcontralores; se pasó a un órgano colegiado de siete miembros, seleccionados en su totalidad por el Congreso.

- Se eliminaron Incompatibilidades claves: Se eliminó otra propuesta que establecía que no podrían ser designados contralor o subcontralor “quienes en los cinco (5) años anteriores hubiesen desempeñado el cargo de: Presidente de la Nación, ministro, secretario o subsecretario del Poder Ejecutivo Nacional, presidente, director o miembro de los órganos de administración de organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado”.
- Pérdida de autonomía: De órgano independiente de apoyo técnico y en jurisdicción del Congreso y que se vincularía con este a través de la Presidencia de la Cámara de Diputados, y de hecho con autonomía operativa para cumplir con sus atribuciones, se pasó a un órgano dependiente de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.
- Pérdida de capacidad de formular denuncias: De órgano con autoridad para “disponer investigaciones dirigidas a verificar enriquecimientos indebidos u otras irregularidades” y “hacer denuncias ante la justicia de los hechos y actos presuntamente ilícitos o irregulares que afecten al patrimonio nacional, de los que tuviere conocimiento” como se proponía en el proyecto, se pasó a tener que comunicar sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

En conclusión, la AGN, que fue pensada como un órgano profesional de control independiente, terminó totalmente dependiente, controlada y organizada por el poder político, y con muy pocas posibilidades de cumplir con los propósitos para los que fue propuesta en el proyecto.

La reforma de la Constitución de la Nación de 1994 eleva a la Auditoría General de la Nación a la categoría de órgano constitucional de asistencia técnica del Congreso y establece que el Presidente del organismo sea designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. En todos los demás aspectos, hasta la fecha, continúa vigente la Ley 24.156.

VI. Leyes Complementarias y Fortalecimiento

Entre 1991 y 1999, otras leyes complementaron la reforma:

- Ley 24.354 (Inversión Pública): creó el Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) y el Plan Nacional de Inversiones Públicas.
- Ley 24.629 (Normas de Ejecución Presupuestaria): obligó a presentar informes trimestrales de ejecución y explicitar desvíos.
- Ley 25.152 (Administración de Recursos Públicos): estableció que toda creación de organismos requiere ley, introdujo el equilibrio presupuestario, el programa de evaluación de calidad del gasto y obligó a presentar presupuestos plurianuales de por al menos tres años.

VII. El Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF)

Ante la inexistencia de datos, la Secretaría de Hacienda desarrolló "in house" el SIDIF.

- En 1993 ya permitía el registro centralizado de la ejecución presupuestaria en tiempo real.
- El sistema integró automáticamente presupuesto y contabilidad, eliminando la anarquía de información previa.
- Para 1995, operaba a pleno en la Administración Central, proporcionando estados financieros en tiempo real para la toma de decisiones.

VIII. Expansión del modelo en provincias y la región

La Ley 24.156 sirvió de modelo para la modernización del sector público más allá del gobierno nacional.

- En Argentina: la gran mayoría de las provincias sancionaron leyes espejos o muy similares (Neuquén, Entre Ríos, CABA, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, entre otras; a la fecha del texto, sólo La Pampa, Salta y Santa Cruz² no habían seguido el modelo normativo básico de la ley nacional).
- En Latinoamérica: el modelo argentino influyó en las reformas de Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Cuba y República Dominicana, entre otros.

IX. Principales Logros de la Gestión (Resumen)

A modo de síntesis, enumero algunos logros concretos de la aplicación de la ley, destacando:

- Disciplina presupuestaria: recuperación del respeto al Presupuesto, que se extendió durante varios años.
- Orden en la deuda: centralización total de operaciones de crédito y creación del SIGADE (sistema de gestión de deuda).
- Desarrollo e implantación del SIDIF de la Administración Central que permitió disponer, a todos los funcionarios de conducción relacionados con el tema, de estados de ejecución presupuestaria, contables y fiscales en tiempo real.
- Cuenta Única del Tesoro (CUT): implementación plena, siendo el primer caso desarrollado en la región.

² A la fecha Santa Cruz ya lo hizo. El documento original se escribió en el año 2000.

- Pagos: bancarización total de los sueldos públicos y pagos al día a proveedores.
- Digitalización: creación del archivo digital con valor probatorio legal, permitiendo destruir más de 100 millones de folios de papel que ocupaban 47.000 m².
- Base de datos única y central de información financiera de los recursos humanos de la Administración Central.
- Transparencia: publicación trimestral de boletines fiscales y presentación oportuna de la Cuenta de Inversión. La transparencia absoluta de las cuentas públicas del Estado Nacional fue un logro nunca alcanzado hasta ese momento.

Reflexión final: administración vs. política fiscal

Para concluir, me detengo en una crítica recurrente: ¿cómo es posible que, si contamos con un sistema de administración financiera eficiente y transparente, el país continúe atravesando crisis fiscales recurrentes? La respuesta es tajante: las crisis no son responsabilidad de la administración financiera en sí misma, sino de las áreas que conducen las política públicas centrales y de las decisiones que allí se adoptan. La vulnerabilidad del sistema fiscal radica, a mi juicio, en dos aspectos centrales: i) la modificación de los presupuestos mediante decretos de necesidad y urgencia, que eluden el debate parlamentario; y ii) la ausencia de reglas fiscales inalterables que otorguen previsibilidad y fortaleza institucional más allá de cada gobierno. La calidad de la gestión financiera pública de la República Argentina es señera en la región.