

Superpoderes Presupuestarios: una oportunidad para mejorar el presupuesto en el Congreso ¹

GERARDO UÑA

Resumen

El Poder Ejecutivo anunció un proyecto de ley para modificar nuevamente el art. 37 de la Ley de Administración Financiera (LAF). Por medio de esta iniciativa, el Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) podrá disponer modificaciones a la distribución funcional del gasto, dentro de lo aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren gastos corrientes, de capital, aplicaciones financieras y distribuciones de las finalidades, siempre que el monto total anual de dichas modificaciones no supere el 5% del total del presupuesto, excluyendo la partida Obligaciones a Cargo del Tesoro. Sin embargo, las principales modificaciones del presupuesto se producen mediante DNU. De esta manera, esta modificación resuelve ciertos aspectos de la calidad institucional del presupuesto, al limitar las facultades del JGM, pero no soluciona cuestiones estructurales, como la subestimación de las variables macroeconómicas o la pérdida de cobertura del presupuesto por el uso de fondos fiduciarios. Considerando esta situación, se formulan propuestas relativas al proyecto de ley destinadas a restringir las facultades del JGM y aspectos estructurales del presupuesto.

1. Excluir de las modificaciones autorizadas al JGM aquellas que afectan a las aplicaciones financieras. Incorporar las aplicaciones financieras, implica que el PE tiene la posibilidad de modificar los fondos destinados para Inversiones Financieras y Amortización de la Deuda, los cuales se encuentran previstos “debajo de la línea”, disminuyendo el superávit o incrementando el déficit estimado. En el Presupuesto 2009, las aplicaciones financieras ascienden a \$ 113.300 millones, monto que sumado al gasto total, \$233.839 millones, permitiría realizar modificaciones por \$ 17.300 millones en lugar de \$ 11.700 millones (+45%).

2. Limitar las modificaciones destinadas a otras jurisdicciones desde la partida Obligaciones a Cargo del Tesoro al 5% del presupuesto. Exceptuar a esta partida del límite establecido para las modificaciones del JGM afecta la integridad presupuesto. En esta jurisdicción se asignan créditos para brindar asistencia financiera a distintas áreas del sector público y privado. En el Presupuesto 2009 su monto asciende a \$ 15.705 millones, de los cuales el 65%, corresponden a subsidios y transferencias a Empresas Públicas y fondos fiduciarios. Excluir a esta partida del límite del presupuesto implica que podrían reasignarse estos fondos, por ejemplo, al incremento de recursos del fondo fiduciario de Infraestructura del Transporte, como sucedió en años anteriores, sin el límite del 5% y sin participación del Congreso en su discusión y sanción.

3. Informar a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, en forma Trimestral las modificaciones realizadas por el JGM mediante las atribuciones del art. 37. Considerando la rigidez del gasto público, cercano al 75% - 80%, modificaciones del 5% del gasto total implicarían cambios en torno al 25% del gasto con mayor flexibilidad. Por lo tanto, se recomienda establecer que el JGM informe en forma trimestral las modificaciones introducidas en ejercicio de las atribuciones conferidas por el art. 37, detallando el monto, las partidas asociadas, la jurisdicción de origen y destino, y la razón de la modificación.

4. Modificar la actual forma de aprobación de DNU referentes a cuestiones presupuestarias, estableciendo la sanción explícita de ambas Cámaras de DNU referidos a modificaciones, ampliaciones o reducciones presupuestarias, modificando la Ley N° 26.122.

5. Promover la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso, con el fin de fortalecer las capacidades institucionales del parlamento en temas presupuestarios.

¹ Agradezco los valiosos comentarios de Alfonso Santiago (h) sobre el marco constitucional de los DNU,

I. Facultades del Jefe de Gabinete de Ministros y DNU's: los verdaderos "superpoderes presupuestarios"

El Poder Ejecutivo anunció un proyecto de ley para modificar el art. 37 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera, el cual ya fue modificado por el mismo gobierno. En el año 2006 se modificó dicho artículo, otorgando al Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) la facultad de modificar el Presupuesto Nacional entre todas sus principales categorías, sin ningún tipo de restricción, reservando al Congreso solo las facultades que afectan al monto total del presupuesto o del endeudamiento. Por medio de la nueva iniciativa anunciada, el JGM podrá disponer modificaciones a la distribución funcional del gasto, dentro de lo aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren gastos corrientes, de capital, aplicaciones financieras y distribuciones de las finalidades, siempre que el monto total anual de dichas modificaciones no supere el 5% del total del presupuesto. No se consideran comprendidas en este tope, las partidas incluidas en Obligaciones a Cargo del Tesoro, cuando sean destinadas a otras jurisdicciones. Las modificaciones por estos conceptos que exceden este tope, así como las decisiones que afecten el monto total del presupuesto o del endeudamiento, quedan reservadas al Congreso.

Sin duda, el contexto económico y político que enmarca la gestión del gasto público se modificó sustancialmente con respecto al periodo iniciado en 2003. La crisis financiera mundial, que afecta el nivel de actividad de la economía local, y los resultados de las elecciones legislativas de julio de este año, generan un nuevo marco para la discusión sobre la institucionalidad y transparencia del presupuesto.

Como ya se señaló en diversas ocasiones, las principales ampliaciones y modificaciones del Presupuesto Nacional se producen mediante Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) y en

menor medida, por las facultades del JGM². En el 2005 mediante DNU, se incrementó el gasto en \$ 10.789 millones, (+14%), producto de una recaudación mayor a la estimada. En el 2007, se aumentó el gasto en \$ 18.870 millones, (+17%), y en el 2008, el incremento fue de \$36.727 millones más que el monto original del presupuesto (+23%). Por su parte, las ampliaciones utilizando los "superpoderes" del JGM otorgados por el art. 37 fueron en promedio del 3.0%, entre 2004 y 2008³. La posibilidad de incorporar mayores recursos, fue consecuencia directa de la subestimación de las variables macroeconómicas que sustentan el presupuesto. Desde el año 2003, el Presupuesto Nacional contiene una estimación de crecimiento del PIB del 4%, mientras que las tasas observadas durante el periodo fueron cercanas al 8.5%, disminuyendo a partir del año pasado.

En este contexto, esta modificación propuesta por el Poder Ejecutivo resuelve ciertos aspectos de la calidad institucional del presupuesto, al limitar las facultades del JGM para efectuar modificaciones presupuestarias, pero no soluciona cuestiones estructurales, tales como la subestimación de las variables macroeconómicas, la creciente pérdida de cobertura del presupuesto mediante la utilización de fondos fiduciarios y la falta de cumplimiento de las normas relativas a la información sobre la ejecución presupuestaria presentada al Congreso, prevista por la Ley N° 24.629.

Considerando esta situación, es posible plantear, por una parte, propuestas en torno al proyecto de ley presentado recientemente, y por otra parte, propuestas relativas a los aspectos estructurales del presupuesto.

² Para más detalles, ver Uña G. et al (2005) "Concentración de Facultades en el PEN sobre el Presupuesto Nacional: una tendencia en aumento". Revista ASAP N° 39.

³ El JGM cuenta con facultades para incorporar recursos propios o con afectación específica de las jurisdicciones otorgadas mediante la Ley de Presupuesto de cada año.

Cuadro N° I – Ampliaciones al Presupuesto Nacional por DNU y facultades del JGM (2004-2008)

Año	Ley de Presupuesto	Ampliaciones por DNU		Art. 37		Facultades delegadas al JGM*		Total Ampliaciones del JGM		Ampliaciones por Ley**		Presupuesto Total Modificado	
		Millones de \$	% Ley Presup.	Millones de \$	% Ley Presup.	Millones de \$	% Ley Presup.	Millones de \$	% Ley Presup.	Millones de \$	% Ley Presup.	Millones de \$	% Ley Presup.
2004	59.712	6.772	11,3%	2.738	4,6%	0,0	0,0%	2.738	4,6%	0	0,0%	69.222	15,9%
2005	77.530	10.788	13,9%	1.487	1,9%	3.123	4,0%	4.610	5,9%	0	0,0%	92.929	19,9%
2006	93.722	1.196,	1,3%	2.948	3,1%	828	0,9%	3.776	4,0%	10.185	10,9%	108.879	16,2%
2007	113.221	18.870	16,7%	4.483	4,0%	11.425	10,1%	15.908	14,1%	0	0,0%	147.999	30,7%
2008	161.486	36.727	22,7%	4.022	2,5%	788	0,5%	4.810	3,0%	0	0,0%	203.023	25,7%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Observatorio Fiscal ASAP.

* Las facultades delegadas al JGM incluyen, además de las modificaciones previstas en el art. 37 de la Ley N° 24.156, facultades para incluir ampliaciones de gastos mediante la incorporación de recursos propios o con afectación específica de las jurisdicciones al Presupuesto Nacional, de acuerdo al artículo 10 de la Ley de Presupuesto Nacional del 2005, y artículo 9 de las Leyes de Presupuesto Nacional 2006, 2007 y 2008.

** Solo en el año 2006 se tramitó en el Congreso Nacional una ampliación por Ley del Presupuesto Nacional.

II. Agenda de propuestas para fortalecer la calidad y transparencia del Presupuesto Nacional

Considerando la propuesta de modificación del art 37 de la Ley de Administración Financiera, se sugiere una serie de modificaciones al proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, con el fin de restringir y controlar ciertos aspectos de las facultades del JGM.

1. Excluir de las modificaciones que puede efectuar el JGM, aquellas que afectan a las aplicaciones financieras. El texto remitido por el Poder Ejecutivo, faculta al JGM a disponer modificaciones sobre la distribución funcional del gasto, dentro de lo aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren gastos corrientes, de capital, aplicaciones financieras y distribuciones de las finalidades, siempre que el monto total anual de dichas modificaciones no supere el 5% del total del presupuesto. Incorporar los fondos comprendidos en aplicaciones financieras, implica que el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de modificar los fondos previstos para Inversiones Financieras y Amortización de la Deuda, los cuales se encuentran previstos "debajo de la línea", disminuyendo el superávit o incrementando el déficit previsto en el presupuesto. En el Presupuesto 2009, las aplicaciones financieras ascienden a \$ 113.300

millones, monto que sumado al gasto total aprobado, \$ 233.839 millones, permitiría al Poder Ejecutivo realizar modificaciones por \$ 17.300 millones, en lugar de \$ 11.700 millones, prácticamente un 45% más que si se aplicara el 5% sobre el total de gasto aprobado. Con toda seguridad, esta situación impactaría sobre la sustentabilidad fiscal de mediano / largo plazo, al modificar la situación financiera del sector público.

2. Limitar las modificaciones destinadas a otras jurisdicciones, desde la partida Obligaciones a Cargo del Tesoro al 5% del presupuesto. Exceptuar a esta partida del límite establecido para las modificaciones que pueda introducir el JGM afecta la integridad del presupuesto. En esta jurisdicción, se asignan créditos para brindar asistencia financiera a distintas áreas del sector público y privado y, además, se atienden obligaciones emergentes de compromisos con organismos provinciales, nacionales e internacionales, contemplando los gastos que no pueden ser asignados a ninguna jurisdicción de la Administración Pública Nacional. En el presupuesto 2009, su monto asciende a \$ 15.705 millones, de los cuales cerca de \$ 10.600, el 65%, corresponde a subsidios y transferencias a Empresas Públicas, entre las cuales se encuentran AySA y Enarsa, y a fondos fiduciarios. Además, prevé la cobertura para posibles gastos relacionados con personal de defensa y seguridad, por \$ 200 millones,

como así también fondos para asistencia social, por \$752 millones. Por lo tanto, excluir a esta partida del límite del 5% propuesto implica que podrían reasignarse estos fondos, los cuales tiene una asignación no tan explícita, por ejemplo al financiamiento de Aerolíneas Argentinas, como ocurrió el año pasado⁴, o al incremento de recursos destinados al fondo fiduciario de Infraestructura del Transporte, como sucedió en años anteriores, sin el límite del 5% y sin participación del Congreso en su discusión y sanción. Por lo tanto, resulta necesario incluir a esta partida en el límite general de modificaciones permitido al JGM.

3. Informar a las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, y a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, en forma Trimestral las modificaciones realizadas por el JGM mediante las atribuciones del art. 37. Considerando la rigidez del gasto público, cercano al 75% - 80%, al contemplar los pagos destinados a jubilaciones y pensiones, salarios, transferencias para universidades, entre otros conceptos, modificaciones del 5% del gasto total implicarían cambios en torno al 25% del gasto con mayor flexibilidad. Por lo tanto, se recomienda incluir en el proyecto de ley, que el JGM informe de manera explícita en forma trimestral las modificaciones introducidas en ejercicio de las atribuciones conferidas por el art. 37, detallando el monto de cada modificación, las partidas asociadas, la jurisdicción de origen y destino, y la razón de la modificación.

Con respecto a propuestas relativas a los aspectos estructurales del presupuesto, éstas se refieren a limitar la utilización de los DNU's para realizar ampliaciones presupuestarias y al fortalecimiento institucional del Congreso en temas presupuestarios.

4. Modificar la actual forma de aprobación de DNU referentes a cuestiones presupuestarias. Los DNU relativos a modificaciones presupuestarias, tanto

ampliaciones como reducciones, deberán ser aprobados en forma explícita por ambas Cámaras antes de los 60 días de emitidos. En caso contrario no serán válidos. Para ello sería necesario modificar la Ley N° 26.122, la cual establece como criterio que el silencio de una sola de las Cámaras es suficiente para que el DNU continúe vigente. De esta forma se podría acotar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo respecto a las modificaciones presupuestarias, situación ocurrida en forma recurrente en los últimos años.

5. Promover la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso. Existe un consenso en la necesidad de generar esta Oficina, que fortalezca las capacidades institucionales del parlamento en temas presupuestarios⁵. Básicamente, sus actividades deberían focalizarse en la revisión del avance del proyecto de presupuesto, y en esta instancia en el examen de las proyecciones de las variables que sustentan el presupuesto - variación del PBI, tasas de inflación - en el apoyo a los legisladores durante la discusión y aprobación del presupuesto y en el seguimiento de la ejecución presupuestaria. La implementación de una Oficina de Presupuesto en el Congreso podría contribuir a incrementar la calidad de las estimaciones del PBI columna vertebral del presupuesto⁶. De esta forma, sería posible contar con estimaciones más precisas sobre el nivel de ingresos, fortaleciendo a su vez la programación del nivel del gasto, y evitando la existencia de excesivos recursos adicionales, los cuales en los últimos años fueron asignados en forma unilateral por el Poder Ejecutivo mediante DNU. La creación de una Oficina de estas características, permitiría disminuir la asimetría de capacidades institucionales entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo en temas presupuestarios.

⁵ Existen varios proyectos legislativos para la creación de esta Oficina, entre los que es posible nombrar a los originados por los legisladores Lamberto y Baglini, De Narvaez, Lubertino y otros.

⁶ Un análisis detallado de los factores que inciden sobre las estimaciones del PBI contenidas en el Presupuesto Nacional se encuentra en N. Bertello (2006) "Proyecciones del PBI: calidad de las estimaciones del presupuesto." Apuntes N° 2, Fundación Siena.

⁴ Ver Decisión Administrativa I 1/08 del JGM.

III. Principales Conclusiones

El presupuesto sufrió fuertes restricciones en la última década, como consecuencia de las sucesivas crisis económicas. Posteriormente, a partir del 2003, se retomó el camino de la solvencia fiscal, pero con una creciente concentración de facultades en el Poder Ejecutivo, que disminuyeron la transparencia y representatividad de las decisiones sobre el gasto público.

De esta forma, el presupuesto ha visto limitado su función como herramienta esencial de planificación del sector público, como instrumento de asignación de recursos en torno a prioridades debatidas y acordadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso, así como elemento central para transmitir la visión oficial sobre la evolución de la economía por parte del Gobierno hacia el sector privado.

A estos factores se adicionan las restricciones impuestas por el contexto de la economía internacional y ciertas tensiones en el plano fiscal nacional, los cuales generan cada vez con mayor urgencia la necesidad de fortalecer la institucionalidad del presupuesto e implementar reformas estructurales sobre la transparencia y calidad institucional del presupuesto. Estas reformas deben tener como objetivo permitir comenzar a transitar el camino de la solvencia fiscal de mediano y largo plazo, base indispensable para aplicar políticas de protección social sustentables para los ciudadanos más desprotegidos.

Gerardo Uña

Co-fundador e Investigador Principal de la Fundación Siena. Lic. en Economía de la Universidad de Buenos Aires. Consultor del Banco Mundial y el BID en Argentina, Chile, México, Perú, Paraguay, Bolivia y Uruguay en administración financiera y gestión pública. Actualmente es Jefe de la Unidad Ejecutora del Proyecto Sistema para la Gestión Financiera del Estado de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. Investigador Asociado de CIPPEC. Desarrolla investigaciones para a IDRC de Canadá. Fue asesor de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de Argentina y del Ministerio de Hacienda de Paraguay. Desempeñó funciones en ANSES, PAMI y AFIP y en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.

Para citar este documento:

Uña, Gerardo, (2009). “*Superpoderes Presupuestarios: una oportunidad para mejorar el presupuesto en el Congreso*”. Fundación Siena, Apuntes 09. Agosto 2009. Disponible en el sitio web de la Fundación Siena www.fundacionsiena.org.ar



Somos un grupo de profesionales independientes dedicados a la investigación, análisis, diseño e implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la sociedad.

A través de nuestro trabajo desarrollamos proyectos de investigación aplicada y elaboramos propuestas innovadoras y de factible implementación que contribuyan a incrementar la calidad de las políticas sociales, económicas e institucionales de Argentina en beneficio de los ciudadanos. Para ello, trabajamos desde una perspectiva interdisciplinaria que integra los aspectos socio-económicos, políticos-institucionales y comunicacionales.

Nuestra meta es realizar aportes que contribuyan a construir una sociedad justa e igualitaria, con una economía sustentable y equilibrada, orientada al servicio del bien común.



Apuntes es una publicación periódica sobre temas sociales, económicos e institucionales de la agenda pública, en un formato de fácil lectura y dirigido al público en general.

Ediciones anteriores Apuntes N° 8: *Solvencia fiscal para la sustentabilidad del gasto social: un desafío pendiente en Argentina*". Uña, Gerardo, Nicolás Bertello y Luciano Strazza.

Suscripción: enviar un e-mail a info@fundacionsiena.org.ar.