



*Trame para
Cambios de texto*

Posgrado en Administración Financiera del Sector Público

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración
Financiera Pública

Tesis de Posgrado

**Tema: MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.
LÍMITES AL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS.**

de los presupuestos

Prof. ALFREDO LE PERA

AUTOR: MEDINA, Martín

DNI 23.618.627

Noviembre 2012

*Falta
Andrés 8/12/12*



**Posgrado en Administración Financiera del Sector
Público**

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera
Pública

Tesis de Posgrado

Tema: MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.

LÍMITES A LAS ATRIBUCIONES DEL JEFE DE MINISTROS.

Prof. ALFREDO LE PERA

AUTOR: MEDINA, Martín

DNI 23.618.627.

Noviembre 2012

**BIBLIOTECA
ASAP - ASIP**

11-29-13

1965

INDICE

A. INTRODUCCION

A.1. EXACTITUD PRESUPUESTARIA.

A.1.1. ¿QUE IMPLICA LA EXACTITUD PRESUPUESTARIA?

A.2. PRESUPUESTO DESCENDENTE: ¿UNA OPCION NECESARIA?

A.2.1. TOPE DE GASTOS: EQUILIBRIO

B. DESARROLLO DE LA PROBLEMÁTICA

B.1. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

B.2.1. COMPENSACIONES DENTRO DEL TOTAL.

B.2.2. FACULTAD DELEGADA EN LEYES DE PRESUPUESTO

B.2.3. FACULTADES EN LA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA

B.3. PAUTAS MACROECONOMICAS

B.3.1. ESTIMACIONES DE INGRESOS

B.3.2. SUB – ESTIMACION DE RECURSOS

B.4. PARTIDAS LIMITATIVAS E INDICATIVAS

B.5. CUENTA AHORRO – INVERSION – FINANCIAMIENTO

B.5.1. RESULTADO FINANCIERO

B.6. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

B.6.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

B.6.2. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS – SINTEISIS CONCEPTUAL

C. EL INTERESANTE DEBATE POLITICO DESCUIDA EL ASPECTO TECNICO

D. POSIBLES ALTERNATIVAS

D.1. PORCENTAJE LIMITE SOBRE EL TOTAL PRESUPUESTARIO PARA EFECTUAR MODIFICACIONES

D.2. MODIFICACION ENTRE FINALIDADES

D.3. FONDO DE CONTINGENCIA

D.4. PLANILLA EN LA PROPIA LEY DE PRESUPUESTO

E. BIBLIOGRAFIA

A. Introducción.

El Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Administración Nacional es la herramienta fundamental para la ejecución de la política económica del Estado.

En función de ello, cumple un rol instrumental que puede ser dividido en cuatro aspectos, a través de los cuales el Estado ejerce la función de proveedor directo de bienes y servicios.

Básicamente, un correcto proceso presupuestario garantiza necesariamente una exitosa gestión económica y social.

Por el contrario, un proceso presupuestario sin fundamentos claros, impreciso, llevará a una gestión deficiente de la Hacienda Pública y por ende, dicha falencia se verá reflejada en el campo económico y en el campo social, más allá de las mejores intenciones que se hayan procurado.

Como bien sabemos, el presupuesto público cumple cuatro funciones instrumentales. En tal sentido, puede considerarse que constituye un instrumento de gobierno; de programación económica y social; de administración y es, esencialmente, un acto legislativo.

A partir de ello, debemos reparar que como instrumento de administración el presupuesto se formula y se expresa de manera tal que permite a cada uno de los responsables de hacer cumplir los objetivos concretos encontrar una verdadera guía que elimine la necesidad de decisiones improvisadas.

En tal sentido, la función de administración de un programa de gobierno se cumple únicamente si el presupuesto sirve de base para el cumplimiento de dichos requisitos.

Si se hace un pequeño repaso de la historia de los presupuestos públicos podemos encontrar que dichas herramientas nacen a inicios del siglo XIX, como uno de

los grandes avances en la constitución de los Estados Modernos. A partir de entonces, impusieron en mayor o menor medida limitaciones legales al poder de los soberanos y de los gobernantes, permitieron proteger al ciudadano de los gastos “arbitrarios” de los soberanos y expresaron particularmente principios de orden, regularidad y transparencia en el manejo de la Hacienda Pública.

No puede desconocerse entonces que a través de su contenido instrumental, su finalidad es responder por la utilización de los recursos públicos por parte del Poder Administrador y establecer el marco legal para la asignación y desembolso de los recursos.

En consecuencia, toda vez que el Estado obtiene sus recursos de un poder legal para recaudar, es imprescindible un instrumento legal que autorice la distribución de dichos recursos y sirva de base para fiscalizar su utilización.

En lo que se refiere a la ejecución del presupuesto existen países como el caso de Gran Bretaña que otorgan un amplio margen para la gestión de los ministerios y agencias gubernamentales, con asignaciones presupuestarias amplias y facultades de reasignación de recursos. Dicha flexibilidad se encuentra compensada por un sistema de control ex post.

En cambio, en otros países como el caso de Alemania, existe una mayor rigidez institucional, al punto que cualquier modificación presupuestaria requiere de una expresa aprobación legislativa.

En tales casos, un elemento interesante que implica cierta flexibilidad al presupuesto está dado por la existencia de reservas para enfrentar emergencias dentro del presupuesto o en proporción a éste. El uso de dichas reservas, está condicionado generalmente a la decisión de la máxima autoridad financiera y/o a la verificación de determinadas contingencias económicas.

Resulta evidente que las modificaciones presupuestarias en nuestro sistema presupuestario –aún cuando constituyan herramientas legales- tienden a

relativizar una de las funciones centrales de todo presupuesto, esto es la de previsibilidad.

No puede dejar de advertirse que la inestabilidad de la economía ha sido una característica central del panorama argentino.

Como consecuencia de la íntima relación entre la economía y las finanzas públicas, esto se ha traducido necesariamente en inestabilidad fiscal.

Por ende, los presupuestos se encontraron en serias dificultades para readecuarse a dichas condiciones de inestabilidad y asumir las prioridades que los ajustes demandaban.

A medida que la economía entró en una fase de mayor inestabilidad, concepto que puede traducirse en menor crecimiento o recesión, las estimaciones presupuestarias de recursos frecuentemente demostraron ser demasiado optimistas para la realidad.

Dichas condiciones, no solo generan incertidumbre a los presupuestos, que se elaboran habitualmente con muchos meses de anticipación al inicio del año fiscal, sino que, además requieren importantes modificaciones durante el proceso de su ejecución.

En efecto, como consecuencia de la aplicación de dicho mecanismo de excepción, se produce la afectación del principio presupuestario de previsibilidad.

No puede pasar oculto, en este análisis, que las flexibilidades en la ejecución del presupuesto, conforman herramientas válidas para el sistema.

A pesar de ello, la sustitución del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional, permite que durante el ejercicio presupuestario pueda modificarse el resultado financiero.

En efecto, las facultades delegadas al Jefe de Gabinete de Ministros 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, plasmadas en artículos especialmente incorporados a cada Presupuesto Nacional.

A.1.- EXACTITUD PRESUPUESTARIA.

A.1.1.- ¿QUE IMPLICA LA EXACTITUD PRESUPUESTARIA?

El principio de exactitud presupuestaria sobre el cual reposa la ejecución del Presupuesto Público es la “razón suficiente”¹ que da certidumbre al sistema de gastos del Estado.

En efecto, una definición técnica de este principio se refiere a la necesidad que, al preparar el presupuesto, las previsiones de gastos respondan a cifras ciertas, necesarias para atender servicios y, a su vez, las estimaciones de recursos respondan a la recaudación de ingresos a obtener.

Este principio se denomina, también, de veracidad, y se vulnera cuando se estiman en exceso o en defecto gastos o recursos. Los motivos de ello pueden ser: Sobreestimación de gastos: para cubrir imprevistos o posibilitar la realización de gastos superfluos. Subestimación de gastos: para mostrar una magnitud inferior a la que incurre el Estado. Sobreestimación de recursos: cuando se pretende gastar más o disminuir el déficit presupuestario. Sin embargo, puede no ser deliberado, sino fruto de cambios en la situación económica. Subestimación de recursos: cuando se quiere dar una idea inferior a la verdadera sobre la captación de recursos públicos por el Estado. También puede ser no deliberada.

¹ (1) Dicho fundamento reposa en el axioma “...que jamás ocurre algo sin que haya una causa o al menos una razón determinante, es decir, algo que pueda servir para dar razón a priori de por qué algo existe y por qué existe de esta manera más bien que de otra manera...” Gottfried Leibniz, Teodicea, I, 44.; con ello se demuestra que los eventos considerados azarosos o contingentes parecen tales porque no disponemos de un conocimiento acabado de las causas que lo motivaron.

No obstante el correspondiente tratamiento técnico del principio de exactitud presupuestaria; además, debe identificarse dicho principio con el resultado del compromiso que asumen los distintos poderes del Estado Nacional en un régimen democrático. A raíz de ello es que su fundamento esté constituido por los parámetros de organización política y jurídica del Estado de Derecho democrático.

A.2.- PRESUPUESTO DESCENDENTE: ¿UNA OPCION NECESARIA?

Formalmente, el parlamento tiene suprema autoridad sobre el tamaño y composición del presupuesto. Sin embargo, no establece, en general, una alternativa de presupuesto abarcadora. Un rechazo completo del presupuesto propuesto indicaría una falta de apoyo de las políticas del gobierno y, en consecuencia, del gobierno en sí mismo².

La prerrogativa de los representantes en el Congreso Nacional parece estar encaminada para aprobar o rechazar el presupuesto del gobierno, sujeto a que se introduzcan reasignaciones o medidas adicionales durante el proceso de votación.³

Esto simplemente reedita el viejo debate sobre la naturaleza jurídica del Presupuesto Público.⁴

² Adolfo Atchabahian, al comentar "las reglas clásicas del presupuesto" dice que: "La regla de la *generalidad* puede enunciarse diciendo que el presupuesto debe ser único e incluir en él todos los gastos y recursos de la hacienda pública, sin compensación entre ellos y sin afectación particular de los segundos a los primeros. La regla de la *universalidad* del presupuesto, se refiere específicamente a la comprensión que ha de tener el presupuesto como plan preventivo financiero del Estado. Para que el presupuesto cumpla debidamente sus funciones de control preventivo de la actividad de naturaleza económica en la hacienda pública no debe haber gastos y recursos susceptibles de ejecutarse separadamente de aquél, y que *el Poder Ejecutivo pueda disponer sin autorización legislativa* (lo destacado nos pertenece) y sin obligación de rendir cuenta de la inversión... Esta regla de la *especificación* de los egresos se opone a la inclusión de partidas globales en el presupuesto, esto es, de cantidades sin discriminación de conceptos. Si el Poder Legislativo lo hace, en realidad resigna en el Poder Ejecutivo su facultad de fijar los gastos, pues esta fijación no ha de referirse sólo al monto máximo de las erogaciones, sino también a los conceptos particulares en que se han de invertir los fondos del tesoro" (*Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*, Depalma, 1996, ps. 157 y 195).

³ Esto se vio en el curso de la aprobación del Presupuesto 2011.

⁴ La teoría dualista de la ley es una de las piezas fundamentales de la construcción de Laband como consecuencia del conflicto suscitado entre La Corona de Prusia y el Landtag (Cámara Baja), durante los años 1862 – 1860 y que tuvo como principal protagonista en el orden político al Canciller Bismark. "...Según esta teoría existen dos clases de leyes: 1) leyes en sentido material que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del Poder Legislativo que afecta a la esfera de los derechos individuales de los gobernados, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado y sus órganos o los funcionarios, creando en su beneficio o a su cargo nuevos derechos y obligaciones, y 2) leyes en sentido formal, que únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo entre el rey y las dos cámaras del Parlamento, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, una norma jurídica. Es decir, éstas últimas no afectan la esfera de los derechos individuales, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo,...". Con apoyo en esta teoría dualista, Laband sostiene que la ley que aprueba el presupuesto es una ley formal que implica tan sólo la participación de las cámaras parlamentarias en su aprobación y la imposición de una formalidad especial. Como consecuencia de ello, la aprobación del presupuesto es un acto que pertenece a la administración aunque sea

La posibilidad de que el Poder Ejecutivo Nacional, a través de modificaciones al presupuesto, eleve los gastos por encima del nivel propuesto por el Congreso Nacional crea un riesgo adicional para la sustentabilidad fiscal⁵. Es posible que los incrementos de gastos reales no sean grandes, pero existe un efecto latente en el sentido de que el gobierno debe tomar en cuenta la posibilidad de modificaciones, y formular una propuesta de presupuesto que sea aceptable para el Congreso Nacional⁶.

El Congreso Nacional generalmente se ve restringido en los cambios que se puedan introducir al presupuesto. Se puede exigir, por ejemplo, que cualquier propuesta que aumente el gasto esté acompañada por una propuesta correspondiente para disminuir otra partida del presupuesto por el mismo monto, o para aumentar el ingreso de modo que el equilibrio del presupuesto permanezca sin cambio. La intención de tales restricciones es mantener la disciplina fiscal durante la aprobación del presupuesto.

La distribución de facultades entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo Nacional sobre el proceso presupuestario se encuentra claramente determinada en el marco normativo compuesto principalmente por la Constitución Nacional, la “Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público”, y la “Ley N° 25.917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”. Normas adicionales que regulan el Presupuesto Nacional son la” Ley N° 24.629 de

realizado por el Poder Legislativo. Por otra parte, Laband distingue entre el presupuesto propiamente dicho y la Ley que lo establece y aprueba, lo anterior con la intención de destacar los elementos puramente administrativos del presupuesto, y el carácter meramente formal de su aprobación.,..., LA resultante de estas argumentaciones es sostener que el Parlamento tiene sólo una función de control y vigilancia política sobre la acción de gobierno, pero no propiamente la función legislativa en materia de presupuesto. Lo anterior significa que el Parlamento no puede enmendar o modificar el proyecto de presupuesto elaborado por el gobierno y su función se reduce a la aprobación, a una vacía formalidad. Las competencias del Legislativo son mínimas respecto a la elaboración o preparación del presupuesto, al contrario de lo que ocurre con las leyes ordinarias. El presupuesto es un acto administrativo que no contiene normas jurídicas en sentido material de ahí que una infracción de la ley presupuestaria no genere responsabilidad de la administración frente a los particulares, sino únicamente una responsabilidad política frente al Legislativo. Por otra parte, la Ley de Presupuesto es una ‘ley vinculada’ por el ordenamiento jurídico y las leyes financieras preexistentes que constituyen el fundamento de las consignaciones presupuestarias, tanto de ingresos como de gastos, el presupuesto es una mera consecuencia financiera de la legislación material preexistente dentro de cuyo ámbito y límites tiene que moverse la ley de aprobación, lo que significa que el Legislativo no puede innovar ni modificar el presupuesto”. LA NATURALEZA JURIDICA DEL PRESUPUESTO, págs. 210-211; María de la Luz Mijangos Borja

⁵ “La aplicación y cumplimiento de las previsiones y autorizaciones contenidas en el presupuesto no pueden aplicarse en la vida normal del Estado, sin autorización del Parlamento”. (*Finanzas*, Ed. Guillermo Kraft, 1948, t.III, p.283).

⁶ “La función legislativa, en nuestro país, no se reduce a “aprobar” o “autorizar” lo que propone el Ejecutivo, pues es ejercitada en toda su plenitud. Las Cámaras no reciben un acto concluido o definitivo, sino un proyecto de presupuesto a considerar, como puede ocurrir con cualquier otra materia; el Ejecutivo participando en la acción de gobierno, sugiere o propone una ley, y el Legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, total o parcialmente, sin existir límites constitucionales a su libre albedrío. Se trata, pues, de una ley normal, no de un acto aprobatorio que pasa a integrar un acto administrativo, debiendo rechazarse el concepto de que es ley de ‘aprobación’ o de ‘autorización’” (*Derecho financiero*, 9° edición, La Ley, 2004, t.I, p.143).

Reforma del Estado”, “Ley N° 11.672 (T.O. 1999) Complementaria Permanente de Presupuesto”, y “Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal”.

A.2.1.- TOPE DE GASTOS: EQUILIBRIO.

Un tope de gastos se refiere a la restricción global sobre el resultado de todo o gran parte del gasto del gobierno, establecido mucho antes del comienzo de la preparación del presupuesto⁷.

Agrega el citado trabajo que ese tope sea una restricción global lo distingue de los límites de gastos ministeriales o sectoriales que son fijados en las etapas tempranas de un proceso de preparación de presupuesto de arriba hacia abajo, y de las asignaciones que en conjunto se agregan al presupuesto.

En ello hay un interesante concepto, más abarcador que un simple límite a uno de los Poderes del Estado; en efecto, en esta instancia se encuentra la verdadera responsabilidad de un Estado, al efectuar el Gobierno un anuncio temprano del máximo nivel de gastos y toma un compromiso explícito de no superar ese nivel.

B.- DESARROLLO DE LA PROBLEMÁTICA

Puede llegar a afirmarse que la estimación del Resultado Financiero ha perdido importancia debido al ejercicio sistemático de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo Nacional por el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional, esto permite que durante el ejercicio presupuestario, entre otras posibilidades, se reduzcan los créditos asignados a las Aplicaciones Financieras para incrementar los gastos corrientes y de capital, alterando en forma negativa el Resultado Financiero.

El principal problema al que asistimos se encuentra determinado por la variedad de herramientas con que cuenta el Poder Ejecutivo Nacional para efectuar modificaciones presupuestarias⁸.

⁷ Un importante desarrollo sobre el tema puede consultarse en el trabajo “Topes de Gastos: estudio, Autor: Gusta Ljugman, consultado en <http://www.asip.org.ar/es/revistas/70/n2.php>

En primer lugar debemos considerar que una modificación presupuestaria no es algo necesariamente contrario a la práctica presupuestaria. Una adecuada utilización de esas herramientas permite que el presupuesto no se torne en un sistema rígido, pétreo, que no considere contingencias o circunstancias excepcionales.

Ahora bien, no por ello, debemos descuidar el factor institucional que está presente durante el desarrollo de las distintas etapas que componen la aprobación y ejecución del presupuesto.

En países como el nuestro, el desarrollo de mecanismos de flexibilización del presupuesto, tarde o temprano se muestra como una herramienta de alteración⁹.

Para efectuar nuestro análisis debemos considerar en forma liminar cuales son los instrumentos técnico-jurídicos y presupuestario-contables sobre los que se sostiene el sistema de modificaciones presupuestarias.

B.1.- MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

De acuerdo con la naturaleza de la modificación, se requiere un nivel de autorización y aprobación específicamente delegado. Esa delegación está básicamente determinada por su impacto en el ordenamiento presupuestario en función del clasificador (por ejemplo, Finalidad, Económico, Fuente de Financiamiento, Institucional, etc.), y se encuentra prevista de la siguiente manera:

- Modificaciones reservadas al Congreso Nacional.

⁸ Dicho mecanismo, denominado trivialmente “superpoderes” puede verse reflejado en el periodo fiscal 2005, tal es así que resulta ilustrativo analizar en detalle qué sucedió con las facultades delegadas al jefe de Gabinete en 2005. El total de ampliaciones realizadas al presupuesto aprobado mediante estas facultades ascendió a \$4.610 millones, un 5,9% sobre un presupuesto aprobado de \$77.500 millones. Por su parte las reasignaciones presupuestarias, es decir modificaciones que no incrementan el gasto aprobado, ascendieron a \$466 millones para los cambios entre finalidades (0,6% del presupuesto total); además, \$448 millones fueron modificaciones que implicaron incrementar gastos corrientes en detrimento de gastos de capital, representando igual porcentaje (0,6%); y \$935 millones fueron fondos originalmente asignados a la jurisdicción “Obligaciones a Cargo del Tesoro”, (1,2% del presupuesto total), redireccionados hacia otros gastos.

⁹ Cualquiera de las dos primeras acepciones otorgadas por el Diccionario de la Real Academia se ajusta adecuadamente. Ver RAE, vigésima segunda edición.

- Modificaciones que requieren el dictado de un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional o bien de una Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete de Ministros.

- Modificaciones delegadas en el Órgano Coordinador de la Administración Financiera, es decir al Secretario de Hacienda y Subsecretario de Presupuesto.

- Modificaciones delegadas en los Órganos Periféricos, y en función de la naturaleza del ajuste son aprobadas por el Ministro respectivo, Secretario, Titular de Organismo Descentralizado o bien por el responsable de una Unidad Ejecutora de Programa.

En los últimos años, ha tenido lugar un proceso de delegación de facultades importante en el Poder Ejecutivo Nacional en materia presupuestaria. Ello se produjo por la necesidad de dar respuestas inmediatas a requerimientos y demandas de los organismos de la Administración Pública Nacional.

En función de ello, se han incorporado atribuciones explícitas al Jefe de Gabinete de Ministros para modificar el presupuesto.

Asimismo, el Poder Ejecutivo Nacional ha dictado Decretos de Necesidad y Urgencia dado que las circunstancias imperantes no han permitido seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes.

En este sentido, en el texto original del Art. 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional se estableció que: “quedan reservadas al Congreso las modificaciones presupuestarias que afecten el monto total del presupuesto y el monto de endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o aplicaciones financieras, y los que implican un cambio en la distribución de las finalidades”.

Además el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal , establece en su Art. 15, que los Poderes Ejecutivos tanto Nacional como provinciales, durante la ejecución presupuestaria sólo podrán aprobar mayores gastos de otros poderes siempre que dispongan del financiamiento adecuado. Al mismo tiempo, como lo hacía la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional, no se permite aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen un incremento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

El Poder Ejecutivo Nacional sólo puede aumentar el monto total del presupuesto en caso de emergencia, catástrofes o eventos de fuerza mayor (Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional Art. 39), debiendo informar al Congreso sobre las modificaciones que introduzca. Para realizar estas modificaciones el Poder Ejecutivo Nacional debe emitir un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) figura jurídica que está contemplada en la Constitución Nacional (Art.99 inc.3°), al mismo tiempo que se establece la creación en el Congreso de una Comisión Bicameral Permanente para la revisión de los mismos.

B.2.- FACULTADES DELEGADAS

Si a las facultades que año a año el Congreso delega en el Jefe de Gabinete de Ministros se le suman las modificaciones compensatorias previstas en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional N° 24.156 (reducciones de créditos en algunos conceptos para incrementar otros gastos), se amplía la distancia entre la estructura de gastos originalmente aprobada y la final, debilitando aún más la exactitud del presupuesto.

Existen diferentes niveles de delegación que pueden ser clasificadas en:

B.2.1.- COMPENSACIONES DENTRO DEL TOTAL.

En el segundo párrafo del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional se dispone que el Jefe de Gabinete de Ministros podrá delegar en funcionarios de menor rango algunas modificaciones presupuestarias. Estas siempre se refieren a compensaciones dentro del total presupuestario aprobado,

sin que se afecten las finalidades ni se disminuyan los gastos de capital ni las aplicaciones financieras. Según el tipo de modificación, éstas se delegan en los Ministros o Secretarios de Estado, o máxima autoridad de Organismo Descentralizado, en el Secretario de Hacienda, en el Subsecretario de Presupuesto, en el Subsecretario Administrativo Jurisdiccional, Jefe de Programa o Proyecto, entre otros.

B.2.2.- FACULTAD DELEGADA EN LEYES DE PRESUPUESTO

A su vez, por las distintas Leyes de presupuesto se faculta a incrementar el monto total del presupuesto aprobado por el Congreso Nacional mediante la incorporación de mayores recursos corrientes o de capital que no sean del Tesoro Nacional. Involucra a recursos con afectación específica, recursos propios de organismos descentralizados, transferencias de Entes del Sector Público Nacional o donaciones. También admite la ampliación del presupuesto mediante la incorporación de remanentes de donaciones, lo cual afecta negativamente el resultado financiero al ser éstos una fuente financiera y no un recurso del ejercicio, pero tiene una explicación simple, su sentido radica en posibilitar el uso de una donación que no alcanzó a ser ejecutada en ejercicios anteriores.

Las medidas de incremento presupuestario que se dicten en uso de esta facultad deberán destinar el 35% al Tesoro Nacional. Se prevén excepciones a este aporte en los casos de recursos específicos destinados a provincias, y a los originados en transferencias de Entes del Sector Público Nacional, donaciones, venta de bienes y/o servicios y las contribuciones. Este último caso comprende básicamente las contribuciones a la Seguridad Social.

B.2.3.- FACULTADES EN LA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL.

La norma citada también establece el marco general para efectuar modificaciones al presupuesto general durante su ejecución, correspondiéndole al Poder Ejecutivo Nacional, al momento de decidir la distribución administrativa de los gastos, aprobar los alcances y mecanismos específicos.

De acuerdo con lo establecido originalmente en el art. 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional, quedaban reservadas al Congreso las decisiones que afectaran el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.

A su vez, el Jefe de Gabinete de Ministros podía disponer las reestructuraciones presupuestarias que considerara necesarias, siempre que no modificaran el total aprobado por cada Ley de Presupuesto, y que no implicaran incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, ni tampoco un cambio en la distribución de las finalidades.

Sin embargo, en virtud de la sustitución del mencionado art. 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional por el art. 1° de la Ley N° 26.124 realizada en agosto de 2006, el Jefe de Gabinete de Ministros ha visto incrementadas sus atribuciones para modificar el presupuesto aprobado por el Congreso, quedando facultado para autorizar modificaciones en los gastos en la medida que se respete el monto total aprobado por el Congreso.

En consecuencia, dado que actualmente el Jefe de Gabinete de Ministros está habilitado para aumentar gastos corrientes y/o de capital en detrimento de aplicaciones financieras, mediante el dictado de Decisiones Administrativas puede modificar los resultados financiero y primario.

Adicionalmente, en la ley de presupuesto de cada ejercicio fiscal, el Congreso suele delegar ciertas facultades al Jefe de Gabinete de Ministros, con el objeto de flexibilizar el proceso de ejecución del presupuesto.

Si se analizan las leyes de presupuesto de los últimos años, se encontrará un capítulo especial dedicado a las facultades delegadas, que también se incluyó en el proyecto de ley de Presupuesto 2008, a partir de las cuales el Jefe de Gabinete de Ministros queda facultado para:

- Introducir ampliaciones de gastos y disponer su distribución, en la medida que sean financiadas con incremento de fuentes de financiamiento originadas en

préstamos de organismos financieros internacionales, y con la condición de que su monto sea compensado con la disminución de otros créditos presupuestarios financiados con crédito externo.

- Introducir ampliaciones de gastos de la Administración Central, de los Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social, financiados con incremento de los recursos con afectación específica, recursos propios, donaciones y los remanentes de ejercicios anteriores, destinando el 35 % al Tesoro Nacional.

B.3.- PAUTAS MACROECONOMICAS

Un principio bastante extendido en la presupuestación pública consiste en realizar las estimaciones de recursos y gastos bajo un criterio conservador. Esta práctica es consecuencia de que el Presupuesto expresa, en esencia, el compromiso del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos y en el sostenimiento de determinadas políticas de gobierno, que implican la generación de gastos, para cuyo financiamiento se cuenta con ingresos estimados y con la aprobación de un nivel máximo de endeudamiento.

Dado este límite, si los ingresos percibidos son menores a los inicialmente estimados, puede surgir la imposibilidad de hacer frente a las obligaciones asumidas en el Presupuesto, lo cual podría provocar perjuicios al Fisco o, en su defecto, a los beneficiarios de las prestaciones, por falta de cumplimiento en la cobertura o calidad de los servicios comprometidos.

Sin embargo, el principio conservador, debe ser aplicado dentro de ciertos márgenes de razonabilidad. No consiste en la simple subestimación de los ingresos para minimizar el riesgo de desfinanciamiento, sino en la utilización de valores, para las principales variables, situados en la cota inferior del rango de valores de mayores probabilidades de ocurrencia.

B.3.1.- ESTIMACIONES DE INGRESOS:

A diferencia de los gastos, que se fijan en un determinado monto, los recursos corrientes y de capital de la Administración Nacional son estimaciones, lo que significa que si, en los hechos se recauda más que lo presupuestado quedará un excedente de recursos y si se recauda menos, el Poder Ejecutivo Nacional, en virtud de lo establecido por el Artículo 34 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional, que tiende a mantener un equilibrio dinámico, no debería ejecutar (comprometer) la totalidad de las autorizaciones para gastar que le otorga la Ley de Presupuesto en la medida de la merma en la recaudación.

También es cierto que en la alternativa de que se produzca un excedente, es posible incrementar los gastos mediante un acto administrativo de modificación presupuestaria que sea aprobado por la autoridad competente.

El método directo es el utilizado para la estimación de recursos de los presupuestos de la Administración Nacional. El método econométrico, en la medida en que se disponga de información que permita su aplicación, es utilizado de manera complementaria y como sistema de control de consistencia.

B.3.2.- SUB – ESTIMACION DE RECURSOS

En los últimos ejercicios presupuestarios, los créditos de gastos originalmente aprobados han sido objeto de importantes ampliaciones.

A medida que la recaudación de los impuestos superaba las previsiones, el Poder Ejecutivo adoptó medidas no previstas en las asignaciones originales, que luego fueron introducidas al Presupuesto aumentando los créditos para gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras¹⁰.

No puede dejar de advertirse, en lo que se refiere a la ejecución del presupuesto que, una vez promulgada la ley de presupuesto general, el Poder Ejecutivo Nacional debe establecer la distribución administrativa de las autorizaciones de gastos,

¹⁰ En 2005 mediante DNU se incrementó el gasto en \$10.789 millones, casi un 14%. Esta situación es consecuencia de la subestimación de las variables macroeconómicas que sustentan el Presupuesto Nacional, razón por la cual la recaudación fue mayor a la proyectada. En los últimos años el presupuesto aprobado contuvo una estimación de crecimiento del PBI del 4%, mientras que las tasas observadas son cercanas al 9%, produciéndose de esta forma una subestimación de la recaudación.

que consiste, en su esencia, en una presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de las autorizaciones para gastar (créditos) y realizaciones contenidas en la ley de presupuesto general.

En tal sentido, existe una regla básica: La Ley de Presupuesto aprueba los créditos con un nivel de apertura agregado: por finalidad; fuente de financiamiento; gasto corriente, de capital o aplicaciones financieras; y por institución.

El referido artículo 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional dispone que el Jefe de Gabinete de Ministros distribuirá dichos créditos con un mayor grado de detalle por partidas limitativas y por programas o categorías equivalentes.

En función de lo que se disponga en dicha distribución, las partidas presupuestarias incluidas en el clasificador presupuestario aprobado por la Secretaría de Hacienda tendrán, durante la etapa de ejecución, carácter limitativo o indicativo.

B.4.- PARTIDAS LIMITATIVAS E INDICATIVAS

En este punto, debemos precisar algunos conceptos técnicos.

A esos fines resulta determinante recordar que:

a) El Carácter Limitativo: constituye un límite que no podrá ser superado sin que medie una medida formal de ampliación. Un sencillo ejemplo puede dar una precisión al respecto: en general el Gasto en Personal es considerado limitativo en todas sus partidas, en tanto que Bienes de Consumo es considerado limitativo a nivel del inciso, es decir, que se puede gastar indistintamente en alimentos o combustibles siempre que no se supere el total de bienes de consumo. En cambio, Servicios no Personales es considerado limitativo a nivel de partida principal, es decir que no puede utilizarse el crédito previsto para Servicios Básicos en Pasajes y Viáticos.

b) El Carácter Indicativo: significa que los montos fijados podrán superarse según las necesidades de la ejecución, sin que medien requisitos formales para ello, con la limitación de no poder exceder los créditos asignados.

Los clasificadores sujetos a esta diferenciación son: por objeto del gasto, programático y geográfico.

Las actividades en que se desagregan los programas presupuestarios y las obras componentes de proyectos tienen habitualmente carácter indicativo. La ubicación geográfica también.

Este carácter puede ser modificado año a año según las necesidades y circunstancias. Por ejemplo, durante la convertibilidad la clasificación por tipo de moneda tuvo carácter indicativo. Desde 2004 se estableció el carácter limitativo para este clasificador.

B.5.- CUENTA AHORRO – INVERSION – FINANCIAMIENTO

B.5.1.- RESULTADO FINANCIERO

Los resultados que surgen de la cuenta (ahorro, primario, resultado financiero) permiten disponer de indicadores resumen de la política fiscal.

El más relevante de esos indicadores es el resultado financiero, o sea el superávit o déficit fiscal o público, también designado este último, necesidad de financiamiento. Para su determinación se divide a los recursos y gastos públicos según se los ubique por “encima o por debajo de la línea” (del resultado).

Por encima de la línea se colocan los recursos y gastos corrientes y de capital, que corresponden estrictamente al campo de la política fiscal; por debajo de la línea se ubican las fuentes y aplicaciones financieras, que relacionan lo fiscal con lo monetario y financiero, y determinan la evolución de la deuda pública, su nivel y composición.

En este sentido, la rendición de cuentas encuadra dentro de lo que hoy se denomina “accountability”, es decir, la obligación de responder por las responsabilidades asumidas.

En efecto, un principio esencial del presupuesto es que la ciudadanía debe saber cuánto y cómo se ha gastado. Si se trata de un presupuesto de Gobierno, es decisivo que el Presupuesto sea accesible, comprensible. Como también es decisivo saber si se cumplió la norma presupuestaria y en que medida.

La importancia de la cuenta de inversión crece por las facultades conferidas al Poder Ejecutivo Nacional en forma reiterada, en materia de reasignación de las partidas presupuestarias en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Estas facultades constituyen un creciente debilitamiento de una de las funciones básicas del Congreso; además, delegada tal posibilidad, sólo podría evaluarse fehacientemente su ejercicio y su impacto en el mandato presupuestario con posterioridad, cuando se proceda al análisis de la Cuenta de Inversión que, como ya señalamos, se realiza con un considerable retraso. Así, por ejemplo, la Auditoría General de la Nación ya está terminando el examen de la Cuenta de 2002 pero aún el Congreso no ha aprobado las del año 1994 y subsiguientes¹¹.

B.6.- PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS:

B.6.1.- Consideraciones previas

Para que el presupuesto alcance un nivel de desarrollo técnico que le permita cumplir con las funciones que le son propias, es indispensable que en todo su proceso, métodos y procedimientos, etapa por etapa, tanto en su contenido como en su forma, se apliquen determinados "principios" o normas técnicas.

Algunas de ellas eran ya principios en el presupuesto tradicional; otras, en cambio corresponden exclusivamente a la concepción moderna del presupuesto. Los

¹¹ DESPOUY, Leandro -Presidente de la Auditoría General de la Nación. “El control de la cuenta de inversión. Papel de la AGN.” Disponible en Internet: http://www.agn.gov.ar/n_opiniones.htm

principios que aquí se presentan, en forma sintética, son los de uso más común. La bibliografía en materia presupuestaria los ha tratado en forma exhaustiva e inclusive ha incluido otros que reflejan las distintas ópticas sobre el sistema presupuestario.

B.6.2.- PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS – SINTESIS CONCEPTUAL.

a) Programación:

El ejercicio de este principio supone lo siguiente:

Establecer objetivos a alcanzar tanto en su naturaleza como en su cantidad.

- Para lograr esos objetivos habrá que desarrollar determinadas acciones.
- Para ello se requiere disponer de medios humanos y materiales, los que adecuadamente organizados, permitan la realización de acciones.
- Para disponer de medios humanos y materiales es necesario incurrir en costos, los que se traducen en gastos presupuestarios.
- Para efectuarlos se necesitan medios financieros que posibiliten la realización de los programas.

El presupuesto será, entonces, el instrumento en el que se preverán los ingresos a obtener, que permitirán la realización de gastos, con los cuales disponer de medios para efectivizar acciones, que permitan alcanzar los objetivos deseados adecuadamente compatibilizados.

El presupuesto será el reflejo anual de la programación a ser cumplida en el período de un año. Por otro lado, la ejecución del presupuesto realimenta la programación y permite corregirla, en función de lo que va ocurriendo en la realidad.

En los últimos años se tiende, en los países más avanzados, a la elaboración de presupuestos plurianuales, los que están estrechamente vinculados con la programación presupuestaria.

La programación presupuestaria se vincula en forma directa con el planeamiento.

b) Universalidad:

Este principio establece que el presupuesto debe contener los gastos y recursos públicos considerados en forma separada y por su totalidad: es decir, no deben compensarse gastos con recursos. Al compensar gastos con recursos se reducen ambos y, en consecuencia, se distorsiona la adecuada presentación del presupuesto.

Por ejemplo: puede darse el caso de gastos de recaudación que se deduzcan de la misma: que ciertos subsidios (Ej. reembolsos a las exportaciones) se resten de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado; que los subsidios a industrias, por promoción, aparezcan deducidos de los recursos y no como gastos (se trata de los denominados gastos tributarios).

Se puede llamar también principio de integridad. A su vez, este principio se relaciona con el criterio de no afectación y se refiere a la conveniencia de no afectar determinados recursos a determinados gastos. Los recursos deben ser de libre disponibilidad, por lo que no deberían tener un destino prefijado. Ejemplos, que irían en contra de esto, son los recursos del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) y el Impuesto al Tabaco, destinados a la construcción de viviendas y a la actividad tabacalera, respectivamente.

La inconveniencia de afectar recursos, surge porque puede darse el caso que determinados gastos de prioridad menor, se realicen debido a que tienen recursos afectados, mientras gastos de prioridad mayor carecen de financiamiento.

La Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional (Ley N° 24.156) establece lo siguiente:

El principio de universalidad, cuando dice que los recursos y los gastos públicos figurarán en forma separada por el monto íntegro, no debiendo compensarse entre sí (artículo 12).

El criterio de la no afectación, cuando establece que no se puede destinar el producido de ningún recurso a realizar el pago de determinados gastos, salvo excepciones establecidas (como, por ejemplo, las provenientes de leyes especiales) (artículo 23).

c) Exactitud:

Este principio se refiere a la necesidad que, al preparar el presupuesto, las previsiones de gastos respondan a cifras ciertas, necesarias para atender servicios y, a su vez, las estimaciones de recursos respondan a la recaudación de ingresos a obtener.

Este principio se denomina, también, de veracidad, el que se vulnera cuando se estiman en exceso o en defecto gastos o recursos. Los motivos de ello pueden ser:

- Sobreestimación de gastos: para cubrir imprevistos o posibilitar la realización de gastos superfluos.
- Subestimación de gastos: para mostrar una magnitud inferior a la que incurre el Estado.
- Sobreestimación de recursos: cuando se pretende gastar más o disminuir el déficit presupuestario. Sin embargo, puede no ser deliberado, sino fruto de cambios en la situación económica.
- Subestimación de recursos: cuando se quiere dar una idea inferior a la verdadera sobre la captación de recursos públicos por el Estado. También puede ser no deliberada.

d) Claridad:

Este principio se refiere a la forma del presupuesto y consiste en que el presupuesto debe hacerse de tal forma que responda a un ordenamiento que permita hacerlo entendible por:

- a. Aquellos que deciden su aprobación (Poder Legislativo).
- b. Aquellos responsables de su ejecución (administración).
- c. Los ciudadanos en general, de modo que puedan entender el uso de los recursos públicos que el Estado toma de los mismos.

Pueden darse motivos de la falta de claridad de los presupuestos:

- a. Asociados con el hecho de querer ocultar demasiados gastos o recursos y, en consecuencia, hacer difícil la interpretación del documento público.
- b. Excesivo tecnicismo por parte de aquellos que lo formulan.

e) Especificación:

Este principio se refiere, básicamente, al aspecto financiero del presupuesto y significa que, en materia de ingresos, deben señalarse con precisión las fuentes que los originan y, en materia de gastos, las características de los bienes y servicios que deben adquirirse o pagarse.

La especificación significa no sólo la distinción del objeto de los gastos o las fuentes de los ingresos sino, además, la ubicación de aquéllos y, a veces, de éstos, dentro de las jurisdicciones o entidades, a nivel de las distintas categorías programáticas y según una distribución espacial.

f) Flexibilidad:

La aplicación de este principio conduce a que el presupuesto no tenga rigideces que le impidan constituirse en un eficaz instrumento de administración de gobierno y de programación económica y social.

Para lograr esta condición en la ejecución del presupuesto, es necesario remover los factores que obstaculizan una fluida realización de esta etapa presupuestaria, dotando a los niveles administrativos participantes del poder suficiente para modificar los medios en provecho de los fines prioritarios del Estado.

La flexibilidad tiende al cumplimiento de los objetivos del Estado, para lo cual deben posibilitarse las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para su consecución.

“...El presupuesto no debe contener "rigideces", ni en su estructura ni tampoco en sus componentes. En su estructura, ésta debe ser capaz de ser reorientada, modificada de acuerdo a la evaluación de los resultados, lo cual implica que no deben existir ni ingresos rígidos, ni gastos no modificables.

El otro sentido de este principio tiene que ver con la "Unidad de Caja", es decir, los ingresos deben constituir un solo fondo de cobertura de los egresos y la asignación debe hacerse en base a prioridades y competencias, lo que implica que no existan ingresos "pre-asignados" (afectando al gasto)...”. Enfoque presupuestario por áreas del sector público. Juan Carlos Vinelli. 31 - Revista Internacional de Presupuesto Público – ASIP Año XXIII N° 31, Julio - Agosto, 1996, Pág. 31

Pero no sólo, eso sino que “...Otro aspecto de la ejecución presupuestaria a considerar en su mejoramiento, es relacionar las posibles modificaciones del presupuesto aprobado, por traspasos y/o refuerzos, a los resultados del seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria...” Enfoque presupuestario por áreas del sector público Juan Carlos Vinelli. 31 - Revista Internacional de Presupuesto Público – ASIP, Año XXIII N° 31, Julio - Agosto, 1996, Pág. 38

Un aspecto inherente a la actividad empresarial es la flexibilidad operativa, es decir, la estructura presupuestaria no debe ser rígida a fin de no entorpecer el proceso de producción y tornarse rápidamente en un instrumento que se deja de lado; por lo tanto, las estimaciones presupuestarias deben basarse en supuestos flexibles de ser "actualizados" y/o "cambiados" durante la ejecución del presupuesto; asimismo, su expresión debe hacerse en un nivel que permita realizar esas modificaciones sin pasar por "excesivos trámites administrativos de autorización". Enfoque presupuestario por áreas del sector público, Juan Carlos Vinelli. 31 - Revista Internacional de Presupuesto Público – ASIP, Año XXIII N° 31, Julio - Agosto, 1996, Pág. 63.

g) Equilibrio:

Los clásicos sostenían que los gastos debían ser iguales a los recursos ya que un déficit podría traer inflación (cuando había financiación monetaria) o llevar a la bancarrota (cuando se financiaba con endeudamiento), y un superávit significaba un mal uso de los recursos privados.

Los modernos afirmaban que en algunas circunstancias se justifica el déficit para tender al equilibrio macroeconómico y se hablaba entonces del déficit sistemático (vinculado con el sistema económico).

La interpretación “moderna” no debe tomarse en el sentido que el presupuesto debe tener déficit de cualquier magnitud. El mismo dependerá del impacto que se intente tener en la economía.

Esta relación se asocia con el multiplicador del gasto público y el aumento buscado en el nivel de renta. El déficit no puede ser permanente y cuando desaparece la razón que lo justifica debe volverse al equilibrio presupuestario.

Un razonamiento alternativo justifica un déficit como consecuencia inevitable de la recesión económica que produce una disminución de los recursos públicos. En esta línea, cuando la economía se expande debería producirse un superávit que permita financiar los períodos deficitarios.

Por otro lado, también se afirma que el Estado debe hacer los mayores esfuerzos para evitar el déficit ya que ello se entenderá como un indicador de solvencia fiscal lo que alentará la entrada de capitales desde el exterior y contribuirá a expandir la economía, en un mundo globalizado.

h) Transparencia:

En los últimos años se ha impulsado la idea de la “transparencia fiscal” que tiende a convertirse en un “principio” y que apunta a ofrecer información oportuna, confiable y sistemática que pueda ser objeto de control y auditoría por diversos responsables de ello, en particular por el ciudadano, de modo de comprender sin duda ni

ambigüedad la rendición de cuentas de la gestión del mandatario. Bien es cierto que la transparencia se halla implícita en la claridad, exactitud, etc.

C.- EL INTERESANTE DEBATE POLITICO DESCUIDA EL ASPECTO TECNICO.

A pesar de que la muy cuestionada estructura institucional, Argentina ha logrado cierta estabilidad en los contrapesos políticos.

Sin embargo, todo ello se ha visto fuertemente alterado con la incorporación del “nuevo” artículo 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional que faculta al Jefe de Gabinete de Ministros a movilizar recursos fiscales sin necesidad de pedir aprobación al Poder Legislativo Nacional.

En efecto, la gran divergencia de posturas en el plano estrictamente político que existe sobre este aspecto en la opinión pública, ha abierto la puerta a un interesante debate sobre los procesos políticos en la discusión presupuestaria y la estructuración del balance de los poderes públicos en torno a la política fiscal.

No obstante ello, se ha descuidado notoriamente, el aspecto más interesante, es decir el aspecto técnico, esto es la modificación del resultado financiero y sus consecuencias en la política fiscal.

Para poder efectuar un análisis correcto de la habilitación legal que se introdujo con la modificación al artículo 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional debe ser analizada bajo tres criterios:

- a) La cuestión de balances y contrapesos.
- b) La discrecionalidad del gasto.
- c) El factor de soberanía.

En función de dichos criterios corresponde indicar lo siguiente.

a) La cuestión de balances y contrapesos.

A pesar de que en los distintos países pueden existir formulas de mayor o menor centralización o de más o menos flexibilidad en la asignación de partidas, lo cierto es que lo más importante son los equilibrios y contrapesos institucionales que logren consensuar la forma en que se va a gastar el erario público.

Todo sistema democrático requiere de un balance entre los poderes públicos, en particular entre el ejecutivo y el parlamento. La institucionalidad presupuestaria está fuertemente asociada al papel que juegan las finanzas públicas dentro de dicho balance.

Es precisamente en este balance donde países como el nuestro deben asumir una mayor precaución¹². Sin duda se hace necesario que el diseño de los procesos presupuestarios tengan los contrapesos para evitar que los gobiernos intenten priorizar gastos de acuerdo a criterios políticos y de popularidad electoral.

En el caso que estamos analizando, los mayores poderes presupuestarios otorgados al Poder Ejecutivo Nacional tienden a aumentar la figura del presidencialismo, pero no solo eso, sino que además relegan las facultades del legislativo a una mera consulta respecto a la cantidad total que se puede llegar a gastar, más que a la forma en que ésta debe realizarse. Este rol que ha pasado a tener el Congreso no es el que corresponde constitucionalmente¹³.

¹² Existen dos argumentos políticos muy fuertes en contra de la delegación de facultades al JGM. La reforma propuesta por el Ejecutivo debilita los procesos deliberativos e introduce mayor inestabilidad política.

a) Procesos deliberativos: alejar al Presupuesto del Congreso y otorgar mayor discrecionalidad al PEN debilitaría los procesos deliberativos, tan necesarios en una democracia. Facilitaría entonces la actividad de lobby ilegítimo, en el que priman los intercambios de favores antes que las discusiones abiertas en espacios que responden a intereses diversos.

b) Inestabilidad política: si bien la no deliberación puede otorgar la sensación de una mayor gobernabilidad en el corto plazo, dejar afuera de la discusión a los actores políticos los incentiva a hacer todo lo que sea posible para invertir la situación, llegar al poder y dejar a los otros afuera. Esto generaría una gran volatilidad política. Díaz Frers, Luciana: "El debate sobre los superpoderes", *Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto 2006., REVISTA CIPPEC N° 29.

¹³ Frente a estos hechos, los argumentos que justifican la necesidad de concentrar en el PEN facultades en materia presupuestaria, se basan en la necesidad que tendría este de contar con la capacidad de respuesta y flexibilidad necesarias para enfrentar el contexto socioeconómico actual y responder más adecuadamente a las demandas de la sociedad. Lo cierto es que la concentración de poder sobre el presupuesto en manos del PEN es una tendencia creciente, y plantea un riesgo muy claro relacionado con el incremento de la discrecionalidad del PEN para decidir el destino de los fondos públicos y la transparencia de esas decisiones, al no existir el contrapeso del Congreso establecido en la Constitución para mantener el balance de poder. Concentración de Facultades en el Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto Nacional: una tendencia en aumento. Gerardo Uña, Nicolás Bertello, Gisell Cogliandro, Revista ASAP N° 39, pág. 30.

Aunque esta formula funciona muy bien en países que cuentan con un sistema parlamentario y una vieja tradición institucional, la diferencia, con nuestro país, se suscita en la esencia misma del régimen político.

Mientras que en aquéllos existe un sistema parlamentario donde el Primer Ministro es designado por el parlamento, en Argentina el Presidente es soberano, sin dependencia del Congreso; en tanto, el Jefe de Gabinete de Ministros es quien tiene “...responsabilidad política ante el Congreso de la Nación...” de acuerdo con lo previsto por el artículo 100 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, debe recordarse en tal sentido que es competencia del Jefe de Gabinete de Ministros “...Ejercer la administración general del país...” (inciso 1.); “...Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo...” (inciso 6.); y especialmente –en lo que es materia de este trabajo- “...Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional...” (inciso 7.).

Por su parte, el artículo 101 de la Constitución Nacional incorpora un interesante mecanismo con el fin de establecer su responsabilidad por ante el Congreso de la Nación.

Es así que dicho artículo prescribe que “...El jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras...”.

En consecuencia, debe considerarse que el Jefe de Gabinete de Ministros asume, por imperio constitucional, responsabilidad política frente al Congreso.

Esta responsabilidad no puede exceder el ámbito de sus competencias específicas o por aquéllas cuyo ejercicio le delegue el Presidente. Principalmente es una

responsabilidad por el ejercicio de la administración general del país, es decir por ejercicio de una competencia que se proyecta sobre la acción de todos los ministerios, lo que indica su amplitud y profundidad. Naturalmente una responsabilidad tan amplia, indirectamente, se proyecta sobre la acción específicamente de gobierno, es decir, inevitablemente roza la figura del presidente ya que la administración implementa de manera directa e inmediata el impulso direccional que proviene del Presidente.

b) Discrecionalidad del Gasto.

A ciencia cierta la discusión presupuestaria constituye un tema técnicamente complejo, sin embargo, el debate se ha centrado en su lado político. En efecto, el juego de intereses sobre el destino de los recursos fiscales y las facultades discrecionales de cada poder son de extrema importancia para cualquier definición presupuestaria. En el caso de la ley de superpoderes, el Jefe de Gabinete tiene la facultad de reestructurar el presupuesto, pudiendo cambiar gastos de capital y corrientes, aplicaciones financieras y la distribución de las finalidades.

Este último elemento es en extremo peligroso debido a que la personalización en la discrecionalidad del gasto, puede llevar a mayores presiones por parte de distintos actores que están fuera del circuito institucional.

c) Soberanía.

Otro punto a considerar es que los poderes presupuestarios que están en discusión, se dirigen al Jefe de Gabinete de Ministros.

Este elemento es controvertido, puesto que este cargo no es de elección popular, sino que es nombrado por el Presidente de la República. Muchos politólogos han discutido la dificultad de un régimen presidencialista en absorber las controversias de dos instituciones que tienen la soberanía delegada por el pueblo. El hecho que el Presidente sea elegido por sufragio universal, le da ciertas facultades para que no tenga que depender de la confianza del congreso, actuando, en muchas ocasiones, discrecional e inconsultamente.

Esto, ha generado muchas fricciones a lo largo de la historia ya que ambos poderes son legitimados por la población y actúan en representación de ella¹⁴.

En el caso especial de las facultades delegadas en el Jefe de Gabinete de Ministros, la situación se presenta aún más dificultosa ya que a quien le correspondería la acción presupuestaria, es un funcionario de gobierno, sin ningún tipo de validación ante las urnas. No obstante ello, como se ha visto mas arriba el propio texto Constitucional le ha encomendado al Jefe de Gabinete de Ministros el ejercicio de “ *la administración general del país; enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo; y, Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional* “ (Conforme Artículo 100, incisos 1, 6 y 7).

Es cierto que no existen recetas para lograr un ordenado proceso presupuestario. Pero existen postulados que son irrefutables; en efecto, está claro que para alcanzar un mayor éxito en la política fiscal, se requiere de un perfecto equilibrio entre los poderes institucionales para la aprobación y ejecución del presupuesto.

La cantidad de autoridades que intervienen en este campo, así como las prioridades e intereses de las mismas, nos conduce a la necesidad de mecanismos de control mutuo para llegar a las verdaderas necesidades del país. En efecto, en lo que refiere al sistema de contrapesos, la Constitución Nacional establece en el artículo 75 inciso 8 que corresponde al Congreso, *Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.*

Así, el proceso que se desarrolló en la República Argentina luego de la modificación del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público

¹⁴ Debe recordarse en este aspecto el conflicto constitucional suscitado entre la Corona y el Parlamento de Prusia durante los años 1861 – 1866 surgido a raíz de la negativa de la Cámara de Diputados a aprobar el presupuesto presentado por el Ejecutivo, a causa del programa de reformas militares y de los gastos de guerra que la Corona quería imponer. Ferdinand Lasalle en sus famosas conferencias dictadas en Berlín en 1862, que luego derivaron en la obra *¿Qué es una Constitución?*, estimó que el constitucionalismo prusiano era un pseudo constitucionalismo, toda vez que no se trataba de una conquista del pueblo sino de un triunfo, en definitiva del absolutismo, por medio del cual conseguía mantener su régimen el mayor tiempo posible. En suma, se hacía pasar por constitucional a un Estado que en realidad era absoluto.

Nacional demuestra que la aprobación presupuestaria y ejecución presupuestaria no es un aspecto meramente político, al que se le pretende otorgar gran relevancia, sino que incorpora un aspecto técnico que la calidad del debate desarrollado ha descuidado. El problema radica, precisamente, en que se ha dado mayor relevancia al aspecto político por sobre el técnico.

En ello tienen gran responsabilidad las minorías que integran el Poder Legislativo Nacional, al no poder presentar un debate lo suficientemente dotado de aspectos técnicos relevantes, con el fin de hacer sólidas las posturas en contra de la atribución de este tipo de facultades modificatorias en el Jefe de Gabinete de Ministros¹⁵.

Así, vimos una serie de aprensiones sobre la Ley de Superpoderes que deben ir siendo contestadas a medida que avance la discusión. Si existe una mayor libertad de presupuesto del ejecutivo ¿Deberían aumentarse los mecanismos de rendición de cuentas?, ¿Qué facultades se les deberían entregar al congreso para equiparar las nuevas facultades? ¿Cuáles serían las responsabilidades políticas y los límites del Jefe de Gabinete?

Recuérdese que esto significa, ni más ni menos que el Jefe de Gabinete de Ministros se encuentra facultado para establecer aumentos en los créditos de cualquier jurisdicción u organismo público sin necesidad de Ley del Congreso o incluso de Decretos del Poder Ejecutivo Nacional.

Debe indicarse que las facultades extraordinarias del Jefe de Gabinete de Ministros no son nuevas y de una u otra manera han estado vigentes desde 1997¹⁶.

¹⁵ Véase al respecto "... El Gobierno consiguió los superpoderes permanentes..." Diario La Nación, Jueves 03 de agosto de 2006, edición online, <http://www.lanacion.com.ar/828570-el-gobierno-consiguio-los-superpoderes-permanentes>.

¹⁶ A título ilustrativo se menciona que la Decisión Administrativa N° 496/2006 inauguró el ejercicio de las facultades extraordinarias por parte del Jefe de Gabinete de Ministros. Dicho acto hizo mérito en su Considerando de lo siguiente: "... Que resulta necesario atender compromisos del ESTADO NACIONAL relacionados con la ejecución de distintos programas federales de construcción y mejoramiento de viviendas, de asistencia financiera a municipios para obras de infraestructura municipal y social, de construcción y mantenimiento de obras viales y de saneamiento básico... Que en consecuencia es menester ampliar el presupuesto vigente del Servicio Administrativo Financiero 354 - MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS y de los Organismos Descentralizados 604 - DIRECCION NACIONAL DE VIALIDAD y 613 - ENTE NACIONAL DE OBRAS HIDRICAS DE SANEAMIENTO, dependientes de la Jurisdicción 56 - MINISTERIO DE PLANIFICACION FEDERAL, INVERSION PUBLICA Y SERVICIOS.... Que con el objeto de afrontar dicho refuerzo presupuestario, se prevé la disminución de los créditos vigentes de la Jurisdicción 91 - OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO.... Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones emergentes del Artículo 37 de la Ley N° 24.156 modificada por la Ley N° 26.124." fuente INFOLEG, <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/119217/norma.htm>

Ahora bien, un dato revelador permite concluir que a partir del momento en que comienza a restringirse la situación económica y fiscal del país, el otorgamiento de dichas atribuciones ha sido cada vez más común¹⁷.

En este análisis, se ha visto demostrado que el factor principal para poder recurrir a estas herramientas de manera indiscriminada ha sido la subestimación de recursos efectuada por el Poder Ejecutivo Nacional al momento de elevar el Proyecto de Ley de Presupuesto.

A partir de las consideraciones expuestas, cabe concluir que las facultades con que cuenta el Jefe de Gabinete de Ministros para realizar modificaciones presupuestarias, a partir de la sustitución del Artículo 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional, constituye un retroceso en el sistema presupuestario argentino.

Se han analizado aquí las principales consecuencias que pueden manifestarse en el Presupuesto Público como consecuencia del ejercicio de las facultades que se han otorgado al Jefe de Gabinete de Ministros.

Sin embargo, dicha conclusión se refuerza, si se tiene presente que todo Presupuesto Público, más allá de sus características técnicas, constituye un principio de organización de la Hacienda Pública.

En tal sentido, dicha organización requiere para su administración y control de la existencia de planes preparados con finalidad preventiva. Básicamente, esto es un presupuesto.

¹⁷ Por un lado se pasó de la aprobación de las atribuciones por Ley en 1997, a la aprobación por Decreto de Necesidad y Urgencia de 1998 y a la incorporación directa en la Ley de Presupuesto en el 2000, 2001, 2004 y 2005. La segunda conclusión hace referencia a la incorporación cada vez más cerca del inicio del ejercicio fiscal de estas facultades cuando no fueron autorizadas en la propia ley. Así, se observa que mientras en 1997 y 1998 estas fueron realizadas pocos días antes del final del período fiscal, en años posteriores las mismas fueron realizadas varios meses antes, llegando a su implementación a sólo dos meses de iniciado el período fiscal en el 2003. Concentración de Facultades en el Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto Nacional: una tendencia en aumento. Gerardo Uña, Nicolás Bertello, Gisell Cogliandro, Revista ASAP N° 39, pág 15.

La necesidad de otorgar al Jefe de Gabinete de Ministros facultades que distorsionan los principios básicos del Presupuesto Público, no representa la mejor herramienta para superar momentos críticos de la Economía. Por el contrario, esa tendencia solo demuestra que el concepto de planificación de la vida económica de la Hacienda Estatal se ha visto disminuido.

En suma, para que un presupuesto público pueda ostentar la calidad de programa financiero inserto en un plan general de la economía de un Estado, es decir, que cumpla la finalidad de ser el nexo entre la actividad financiera de la administración y los programas generales de desarrollo, se requiere que los principios presupuestarios que le sirvan de base no se vean alterados por herramientas que distorsionan su finalidad.

D.- POSIBLES ALTERNATIVAS.

A fin de dotar a este tipo de herramientas presupuestarias y financieras de un marco legal de control se presentan una serie de alternativas.

Dichas opciones representan en consecuencia el ejercicio por parte del Poder Legislativo de su facultad de fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión, de conformidad con lo establecido por el artículo 75 inciso 8 de la Constitución Nacional.

En función de ello, se sugieren las siguientes alternativas.

D.1.- PORCENTAJE LIMITE SOBRE EL TOTAL PRESUPUESTARIO PARA EFECTUAR MODIFICACIONES.

La primera alternativa consiste en incorporar un límite en porcentaje a las modificaciones que puede realizar el Jefe de Gabinete de Ministros por el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera del Sector Público Nacional.

Este límite debería estar dado por un porcentaje del presupuesto total aprobado. Este límite, a su vez, también contemplaría la rigidez del gasto.

Ahora bien, ese límite debería incidir sobre la parte flexible del presupuesto. De esta forma, el límite para realizar modificaciones por parte del Jefe de Gabinete de Ministros representaría la posibilidad de modificar tan solo un tercio del presupuesto con mayor nivel de flexibilidad.

D.2.- MODIFICACION ENTRE FINALIDADES

La segunda alternativa consiste en permitir realizar modificaciones entre finalidades, pero no entre gastos corrientes y gastos de capital o aplicaciones financieras. Las modificaciones entre finalidades podrían llegar a ser justificadas en contextos de fuertes restricciones fiscales, pero no así las modificaciones entre gastos corrientes y de capital, o aplicaciones financieras, en forma unilateral por parte del Ejecutivo. En síntesis, las modificaciones que afecten gastos corrientes, de capital o aplicaciones financieras tienen mayores implicancias de largo plazo que pueden afectar la solvencia. En cambio, las modificaciones entre finalidades podrían ser revertidas más fácilmente en el siguiente ejercicio presupuestario.

D.3.- FONDO DE CONTINGENCIA

Una tercera posibilidad estaría dada por la incorporación al procedimiento de ejecución presupuestaria, que implican repercusiones sobre el trámite de las modificaciones del presupuesto del Estado, de una figura de Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria.

A fin de evitar la práctica de las subestimaciones de recursos, los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito se financiarán mediante recurso al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria.

Ello, implica necesariamente que las modificaciones presupuestarias que expresamente se contemplan con cargo al Fondo son los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones e incorporaciones de crédito.

Toda vez, que el Fondo de Contingencia se encontraría determinado en forma de porcentaje del límite de gasto no financiero del Estado, habrían de tramitarse exclusivamente con cargo al mismo las modificaciones que afecten al presupuesto no financiero.

La finalidad del Fondo es, en consecuencia, facilitar la atención de necesidades imprevistas, de forma que no se altere el importe total de los gastos no financieros autorizados al aprobar el presupuesto anual. De otra, limitar a tal importe la instrumentación de gastos no presupuestados a través de las diversas figuras de modificación presupuestaria actualmente previstas.

En definitiva, se plantea de esta forma un nuevo esquema de competencia y de trámite para las modificaciones del presupuesto del Estado, el cual supone un refuerzo de la transparencia y del control de este tipo de mecanismos, garantizando que por la vía de la ejecución no se eludan en la práctica los mecanismos que permiten el mantenimiento del principio de exactitud presupuestaria.

D.4.- PLANILLA EN LA PROPIA LEY DE PRESUPUESTO

Una solución posible, a este problema consiste en la inclusión de un artículo en la Ley de Presupuesto que contenga una planilla donde se detalle el uso que se le daría a los eventuales ingresos excedentes a los estimados inicialmente. De esta forma, el Congreso participaría en la asignación de los mayores recursos, y se impondría un límite - en la esfera de las atribuciones con que cuenta el Jefe de Gabinete de Ministros- para efectuar modificaciones presupuestarias en el marco del artículo 37 de la Ley N° 24.156 o las eventuales facultades que se otorguen mediante las distintas leyes de presupuesto generales.

E. BIBLIOGRAFIA

- 1.- BABINO, Luis Guillermo y SOTELO, Jorge Aníbal, “A diez años de la reforma de la administración financiera gubernamental en la Argentina”. Análisis y reflexiones ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO N° 53 Noviembre - Diciembre 2003
- 2.- “Prácticas óptimas de la OCDE para lograr la transparencia presupuestaria.” Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Revista Internacional de Presupuesto Público Nro. 56 – ASIP, Año XXXII N° 56 Noviembre - Diciembre, 2004
- 3.- “Reglas presupuestarias en los distintos niveles de gobierno en un país federal: el caso argentino” - Revista Internacional de Presupuesto Público – ASIP. Año XXXII N° 56 Noviembre - Diciembre, 2004
- 4.- DESPOUY, Leandro -Presidente de la Auditoría General de la Nación. “El control de la cuenta de inversión. Papel de la AGN .” Disponible en Internet: http://www.agn.gov.ar/n_opiniones.htm
- 5.- 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
- 6.- VASALLO, Carlos. Asesor Comisión de Presupuesto y Hacienda – Congreso de la Nación Argentina. “Fortalecimiento institucional del Congreso en el tratamiento de temas fiscales y presupuestarios” Revista internacional de presupuesto N° 56.
- 7.- ATCHABAHIAN, Adolfo. “Régimen jurídico de la gestión y del control de la hacienda pública” 3a. Edición, La Ley, Año 2008.
- 8.- JEZE GASTON, “Las finanzas públicas de la República argentina: Conferencias dadas en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires y en el Instituto Popular de Conferencias de "La Prensa" (abril 20-junio 22 de 1923), Le Courier de la Plata, Año 1924.
- 9.- BEKER, Victor Alberto y MOCHON Francisco. Economía: Elementos de Micro y Macroeconomía, Editorial McGraw-Hill Interamericana. Año 2006.
- 10.- SAMUELSON, Paul Antony y NORDHAUS, William D., Economía, Editorial McGraw-Hill, Año 2006.