



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



# Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

---

## CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

---

### TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

---

#### Modificaciones al Presupuesto Nacional por Tipo de Normativa Período 2017-2021

**AUTOR: SERGIO ANTONIO VAZQUEZ**

**SEPTIEMBRE DE 2022**

---



## Resumen

En el presente trabajo se describe la normativa en la cual se basan las modificaciones al Presupuesto Nacional, ya sean Leyes (práctica poco habitual), Decretos de Necesidad y Urgencia, Decisiones Administrativas del Jefe de Gabinete u otras facultades delegadas. Dentro de las Decisiones Administrativas se diferencia entre aquellas que se realizan en el marco del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y las que se amparan en otros artículos de cada Ley de Presupuesto u otras leyes. Por otro lado, se realiza un análisis de todas las variaciones de créditos efectuadas a los presupuestos aprobados por el Congreso Nacional durante el período 2017-2021, determinando el peso relativo de cada tipo de normativa por ejercicio presupuestario. Por último, se realizan algunas propuestas para limitar la utilización de estas modificaciones por parte del Poder Ejecutivo y para facilitar a la ciudadanía en general el acceso al conocimiento de toda la información presupuestaria.

**Palabras clave:** Sistema Presupuestario – Modificaciones Presupuestarias – Jefe de Gabinete – Facultades delegadas



## Índice

### Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	5
<b>1.1. Fundamentación y planteamiento del problema</b> .....	5
<b>1.2. Objetivos</b> .....	6
<b>1.3. Metodología y técnicas a utilizar</b> .....	6
<b>2) Marco teórico</b> .....	8
<b>2.1. Contexto de Reformas</b> .....	8
<b>2.2. Presupuesto y rendición de cuentas</b> .....	9
<b>2.3. Bases normativas del Presupuesto</b> .....	10
<b>2.3.1 Constitución Nacional</b> .....	10
<b>2.3.2 Ley Nº 24.156 de Administración Financiera</b> .....	12
<b>2.3.3 Ley Nº 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto</b> .....	13
<b>2.3.4 Otras leyes</b> .....	14
<b>2.4. Modificaciones al presupuesto Nacional</b> .....	15
<b>2.5. Clasificaciones presupuestarias</b> .....	16
<b>2.5.1. Clasificación por Carácter Económico</b> .....	16
<b>2.7.2 Clasificación por Finalidad</b> .....	18
<b>3) Diagnóstico</b> .....	19
<b>3.1. Tipos de modificación presupuestaria según la normativa vigente</b> .....	19
<b>3.1.1. Modificaciones del Presupuesto inicial mediante leyes</b> .....	19
<b>3.1.2. Modificaciones a través de Decretos de Necesidad y Urgencia</b> .....	20
<b>3.1.3. Facultades del Jefe de Gabinete por Artículo 37 de la Ley de Administración Financiera Nº24.156</b> .....	21
<b>3.1.4. Facultades del Jefe de Gabinete otorgadas por artículos de las leyes de Presupuesto</b> .....	25
<b>3.1.5. Resoluciones y disposiciones realizadas en el marco de la delegación de facultades que realiza el propio Jefe de Gabinete</b> .....	27
<b>3.2. Participación de cada tipo de normativa en el total de modificaciones en el período 2017-2021 y cumplimiento de las limitaciones del artículo 37 de la LAF</b> .....	28
<b>3.2.1. Ejercicio 2017</b> .....	28
<b>3.2.2. Ejercicio 2018</b> .....	31
<b>3.2.3. Ejercicio 2019</b> .....	34
<b>3.2.4. Ejercicio 2020</b> .....	37



<b>3.2.5 Ejercicio 2021</b> .....	40
<b>3.2.6 Síntesis del Período 2017-2021</b> .....	43
3.3. Comunicación al Congreso Nacional y publicación de las modificaciones.....	44
<b>4) Propuesta de intervención</b> .....	45
4.1. Limitaciones a determinados tipos de modificaciones .....	45
4.2. Reglamentación pendiente del artículo 37 .....	47
4.3. Recomendaciones sobre comunicación y publicación de las modificaciones .....	47
<b>5) Conclusiones</b> .....	48
<b>6) Referencias bibliográficas</b> .....	49



## 1. Introducción

### 1.1. Fundamentación y planteamiento del problema

La Constitución Nacional le asigna al Congreso de la Nación, entre otras, la función de fijar anualmente el presupuesto general de gastos y el cálculo de recursos de la administración nacional, en base el programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas. Asimismo, le asigna al Jefe de Gabinete de Ministros la de ejecutar la ley de presupuesto nacional.

La ley N° 24.156 establece que la administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Específicamente, para el sistema Presupuestario (uno de los que conforman la administración financiera) regula diversos aspectos (como normas técnicas comunes, organización del sistema, formulación, ejecución y evaluación del presupuesto, entre otros).

Para que el Presupuesto sea efectivo en el cumplimiento de sus objetivos la normativa vigente prevé la realización de algunas modificaciones en el marco del principio de flexibilidad.

Sin embargo, hay escaso conocimiento de las modificaciones presupuestarias que pueden efectuarse al Presupuesto Nacional de acuerdo a la normativa vigente y del peso relativo de cada una de ellas en el total modificado durante cada ejercicio. Esto puede llevar a sobreestimar o subestimar la utilización efectiva de cada norma, ya sea las modificaciones mediante leyes, decretos de necesidad o urgencia, o mediante decisiones administrativa del Jefe de Gabinete en el marco del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera.

Analizar en detalle la normativa vigente, las modificaciones efectuadas en un determinado período y determinar el grado de participación de cada tipo de norma, permite contribuir a dicho conocimiento.

Asimismo, se estima pertinente indagar en el modo y a través de qué canales se da a publicidad todo lo referido a esta temática y realizar algunas recomendaciones al respecto para una mayor Transparencia Presupuestaria en aras del aumento de la eficacia y eficiencia del gasto público.



La información que se publica oficialmente sobre las modificaciones al presupuesto nacional, tanto en sus aspectos normativos como cuantitativos, se encuentra dispersa y fragmentada. No solo hay poca claridad en cuanto a cuáles son los mecanismos previstos legalmente para modificar dicho presupuesto, sino también sobre el peso relativo que cada uno de esos mecanismos tiene sobre el monto total de modificaciones en cada ejercicio. Esta situación se torna un obstáculo para que todos los actores institucionales involucrados y la propia ciudadanía tomen conocimiento en el marco de la rendición de cuentas que debe primar en todo lo vinculado a la hacienda pública.

Dentro de las preguntas problematizantes que surgen sobre este tema, figuran las siguientes: ¿De qué manera puede ser modificado el presupuesto nacional aprobado por el Congreso durante cada ejercicio de acuerdo a la normativa vigente? ¿Dónde y cómo se publica esta información? ¿Cuáles son las facultades del Jefe de Gabinete de Ministros para realizar dichas modificaciones? ¿Existen limitaciones a dichas facultades? ¿Qué clasificación del gasto puede utilizarse para analizar la variación presupuestaria entre lo aprobado y lo modificado? ¿Cuáles fueron las normas que modificaron el presupuesto en un determinado período? ¿Cuál es el peso relativo de cada una de ellas en el total del presupuesto modificado? ¿Cómo puede hacerse para que dicha información esté al alcance de toda la ciudadanía?

## 1.2. Objetivos

En este contexto, se han definido, para este Trabajo, los siguientes objetivos:

- Contribuir al mayor conocimiento de la normativa vigente para la realización de modificaciones al Presupuesto Nacional.
- Determinar el grado de participación de cada tipo de normativa en el total de modificaciones en el período 2017-2021
- Realizar recomendaciones o aportes para su análisis y publicación.

## 1.3. Metodología y técnicas a utilizar

En este caso se realiza un tipo de estudio cualitativo-cuantitativo, en tanto se analizan los tipos de normativas que pueden modificar el presupuesto nacional, y las variaciones



presupuestarias que se produjeron durante el período seleccionado de acuerdo a dichas normas.

Con respecto al tipo de diseño, es no experimental, ya que no se realiza la manipulación de variables, sino que se basa en la observación sin intervención para luego realizar el análisis de los datos observados.

Se centra la atención en la totalidad de Leyes, Decretos de Necesidad y Urgencia, y Decisiones Administrativas que modificaron el presupuesto desde el 2017 al 2021, constituyéndose estas normas en la unidad de análisis de este trabajo. En este punto, se destaca que solo se analizarán las decisiones administrativas que efectuaron modificaciones **financieras** al presupuesto (no se incluyen aquellas que afectan recursos humanos, designan personal, etc.).

Se ha seleccionado el período 2017-2021 ya que a partir del año 2017 se incluyeron limitaciones a las modificaciones presupuestarias que puede realizar el Jefe de Gabinete de Ministros dentro del monto total aprobado, tanto en el incremento de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras como en la distribución de las finalidades del gasto.

Se analiza en particular las facultades otorgadas al Jefe de Gabinete de Ministros mediante el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y su evolución en el tiempo (texto original, inclusión de facultades y de limitaciones, etc.)

Se hace uso de la información que surge de las publicaciones efectuadas en el Boletín Oficial, de las páginas del Ministerio de Economía y del Sistema Integrado de Información Financiera.

En la modificación presupuestaria de cada ejercicio se consideran las siguientes variables: variación por carácter económico y por finalidad del gasto, en ambos casos considerando los créditos iniciales y los créditos vigentes finales, al comenzar y al finalizar el año respectivamente. Se ha seleccionado estas clasificaciones del gasto por estar asociadas a las incluidas en las limitaciones de reestructuraciones impuestas al Jefe de Gabinete en el artículo 37 vigente de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera.

A partir del análisis de todas estas modificaciones se determina el peso relativo de cada tipo de normativa modificatoria del presupuesto por ejercicio presupuestario.



Por último, se elaboran algunas conclusiones y proponen algunas recomendaciones o aportes para el análisis y publicación de las modificaciones presupuestarias al Presupuesto Nacional.

## 2) Marco teórico

### 2.1. Contexto de Reformas

En las últimas décadas se vienen implementando reformas o procesos de modernización que implican un cambio de paradigma en la concepción y la modalidad de planificación e implementación de las políticas públicas, pasando de un modelo “burocrático” a otro de tipo “gerencial”. Así, por ejemplo, se pasa de una idea de la administración pública como meramente erogativa, conformada por diversas partes inconexas, basada exclusivamente en normas jurídicas, con resultados poco medibles, y con escaso desarrollo tecnológico a otra que la concibe como productora de bienes y servicios, con un enfoque sistémico, basada en la atención del ciudadano, dirigida a la obtención de resultados, y con una fuerte innovación y desarrollo tecnológicos.

Variados estudios se han referido a este proceso de reformas, poniendo el énfasis en diversos aspectos. Así, por ejemplo, se encuentra la Nueva Gerencia Pública o New Public Management, a la cual Barzelay define como *“un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gerencia pública, incluyendo políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales”* (Barzelay, 2001). Dentro de los elementos que la caracterizan se encuentran: la gestión profesional activa en el sector público; estándares y mediciones explícitos del desempeño, mayor énfasis en controles de resultados; cambio hacia la desagregación de las unidades del sector público; cambio hacia una mayor competencia en el sector público; hacer hincapié en las prácticas administrativas del sector privado y en una mayor disciplina y ahorro en el uso de los recursos (Hood-1991).

En ese contexto y referido a la administración financiera, *“se han desarrollado sólidos elementos teóricos, conceptuales y metodológicos sobre la gestión y rendición de cuentas por resultados, como un nuevo modo de gestión pública que reemplace la tradicional administración centrada en la programación y control de medios”* (Makon- 2007).



En este sentido, compartimos con Alfredo Lepera la concepción sobre la Administración Financiera que la define como *“un macro sistema que, mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas”* (Lepera-2001).

Por otro lado, para Marcos Makon, existe una concepción amplia de Administración Financiera definiéndola como *“el conjunto de elementos administrativos de las organizaciones públicas que hacen posible la captación de recursos y su aplicación a la concreción de los objetivos y las metas del sector público en la forma más eficaz y eficiente posible”* (Makon-1999).

De acuerdo a lo expresado por Alfredo Lepera (2001), el sistema de presupuesto es uno de los componentes de la Administración Financiera, junto a Tesorería, Inversiones, Contabilidad, Crédito Público, Contrataciones, Administración de bienes físicos, Administración de Personal, Administración tributaria, Control interno y Control Externo.

El presupuesto, por un lado, está conformado por un conjunto de políticas, normas, metodologías y procedimientos que se utilizan en cada etapa del ciclo presupuestario y por todos los organismos, pero además se constituye en un instrumento de programación y corto plazo y de política económica, satisfaciendo necesidades de la sociedad a través de la producción de bienes y servicios (Makon- 1997).

Asimismo, se destaca como función esencial del presupuesto la de proveer a la satisfacción de las necesidades colectivas a través de los bienes públicos (Petrei et al-2005).

El objetivo de un sistema presupuestario del sector público nacional es el de elaborar el presupuesto general de la Administración Nacional, administrar su ejecución y supervisar la gestión presupuestaria de las empresas y sociedades del estado. (MECON).

## **2.2.Presupuesto y rendición de cuentas**

En ese marco, es necesario que todo lo vinculado al presupuesto sea objeto de control no solo por parte de los organismos institucionales que tienen asignada esa tarea (por ejemplo, la Auditoría General de la Nación) sino también por otros actores de la sociedad civil (organismos no gubernamentales, medios de comunicación, ciudadanos independientes, etc.). Y dicho control no debería ser puesto exclusivamente en los estados contables o el uso



honesto de los recursos públicos, sino que debería hacer hincapié en la evaluación del cumplimiento de la producción pública que se programó y el logro efectivo de resultados e impactos logrados (Makon-1997).

Para ello habría que seguir avanzando en la implementación de mecanismos de información de todo lo referido a lo presupuestario y a la hacienda pública, en el marco de la rendición de cuentas del sector público. Estos deben ser accesibles a toda la sociedad, de forma, clara y transparente. Según Oscar Oszlack, *“los sistemas de información suelen ser el talón de Aquiles de la Responsabilización. Si no se dispone de los datos necesarios para establecer la distancia entre las metas que deben cumplirse y los efectos conseguidos, resultará imposible que funcione un proceso transparente y objetivo de rendición de cuentas. No podrá saberse qué insumos fueron asignados a qué responsables, cuáles fueron las actividades que se completaron ni, menos todavía, qué efectos se lograron a través de los productos obtenidos”*. (Oszlak-2003)

Esto está vinculado fuertemente con el principio de Transparencia fiscal, en el sentido de que debe ofrecerse información oportuna, confiable y sistemática para que pueda ser objeto de control y auditoría por los organismos responsables y por el ciudadano.

### **2.3. Bases normativas del Presupuesto**

El Presupuesto de la Administración Pública Nacional se basa fundamentalmente en distintos artículos de la Constitución Nacional que regulan la actividad, el control y la estructura financiera del Estado. Por otro lado, el sistema presupuestario está determinado principalmente por la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su reglamentación. Por último, tiene basamento en otras leyes como la Ley N° 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto, la N° 25.152 (solventía fiscal) y la N° 25.917 (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal).

#### **2.3.1 Constitución Nacional**

En la Carta Magna, se encuentran diferentes disposiciones vinculadas con el tema presupuestario. Así, por ejemplo, el artículo 4 de la Constitución Nacional contiene una clasificación primaria de las fuentes de financiamiento del Estado Nacional cuando expresa que *“el Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro*



*Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación; del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional; de la renta de Correos; de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional”.*

En el artículo 75, y en lo referido al presupuesto público, se establecen las siguientes atribuciones al Congreso Nacional: legislar en materia aduanera y establecer los derechos de importación y exportación; imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias, e imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, la seguridad común y el bien general del Estado lo exijan; establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables por tiempo determinado; y contraer empréstitos. En materia de transferencias de competencias, servicios o funciones, se establece que éstas no se podrán realizar si no existe la respectiva asignación de recursos. En cuando a gastos se fijan las características que debe tener la distribución entre la Nación y las provincias, destacando que se debe efectuar tomando en cuenta la relación directa existente con las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas; se reserva al Congreso el arreglo del pago de la deuda interna y externa de la Nación; se le otorga la atribución de acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias cuyas rentas sean insuficientes para cubrir sus gastos ordinarios. En relación con la Ley de Presupuesto, se establece que corresponde al Congreso Nacional la facultad de fijar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, sobre la base del programa general de gobierno y del plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

En el artículo 85, y en lo referido al control externo del sector público nacional, se establece que, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. Las disposiciones del artículo se complementan expresando que el examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y la situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación, que funciona como un órgano de apoyatura y de asesoramiento técnico del Congreso Nacional, y que tiene a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y



descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Además, se impone la necesaria intervención de la Auditoría General en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos, a través de la elaboración de los dictámenes técnicos respectivos.

En el artículo 99, dentro de las principales facultades del Poder Ejecutivo Nacional, se establece que el Presidente de la Nación es el Jefe del Gobierno y el responsable político de la administración general del país, y ejerce la facultad de supervisión del Jefe de Gabinete de Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos Nacionales.

En el artículo 100, inciso 1, atribuye al Jefe de Gabinete de Ministros el ejercicio de la administración general del país y la misión de remitir al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de Gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo. Asimismo, se le asigna competencia para hacer recaudar las rentas de la Nación y para ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional.

### **2.3.2 Ley Nº 24.156 de Administración Financiera**

En el año 1992 se aprobó la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (de ahora en adelante: LAF), la cual comenzó a regir a partir del ejercicio 1993.

Esta ley vino a establecer y regular la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional, en un contexto de reformas administrativas del Estado y de la administración y gestión de los recursos financieros del sector público.

Dentro de sus principales objetivos se encuentra el de garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención de los recursos públicos.

Cabe destacar que en el artículo 5º de la LAF quedaron comprendidos dentro de la Administración Financiera, cuatro sistemas interrelacionados entre sí: Sistema Presupuestario, Sistema de Crédito Público, Sistema de Tesorería, y Sistema de Contabilidad.



En el Título II se establecieron los principios, órganos, normas y procedimientos que rigen el proceso presupuestario de todas las jurisdicciones y entidades que conforman el sector público nacional.

La Sección III del Capítulo II (del Presupuesto de la Administración Nacional), regula distintos aspectos de la etapa de ejecución del Presupuesto. Allí se encuentra uno de los artículos que ha presentado importantes debates y modificaciones a lo largo del tiempo y al cual nos referiremos con mayor detalle más adelante. Se trata del artículo 37 referido a las modificaciones presupuestarias que pueden realizarse al presupuesto aprobado por el Congreso Nacional.

### 2.3.3 Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto

Esta ley, que se actualiza permanentemente con la incorporación de nuevos artículos o la modificación o supresión de los existentes mediante disposiciones de cada Ley de Presupuesto, contiene normas presupuestarias de carácter permanente y general, que exceden a cada ejercicio presupuestario. Entre otras tantas disposiciones figura la que otorga, a los presidentes de las Cámaras del Congreso Nacional, <sup>1</sup> la facultad de reajustar los créditos de sus presupuestos dentro del total de créditos autorizados, teniendo que comunicar a la Jefatura de Gabinete de Ministros las modificaciones que se efectúan. O aquella que establece que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia puede reasignar los créditos, comunicándolo al Jefe de Gabinete, y que no puede originar incrementos de las remuneraciones individuales excepto cuando el señor Jefe de Gabinete de Ministros le otorgue un refuerzo presupuestario para financiar mejoras salariales o para creación de cargos por un período menor de doce meses. <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 3 Ley N° 11.672 “Autorízase a los Presidentes de ambas Cámaras del HONORABLE CONGRESO DE LA NACION para reajustar los créditos de sus presupuestos jurisdiccionales, debiendo comunicar al señor Jefe de Gabinete de Ministros las modificaciones que dispusieran. Tales modificaciones sólo podrán realizarse dentro del respectivo total de créditos autorizados. Las Jurisdicciones mencionadas tendrán la libre disponibilidad de los créditos que les asigne la Ley de Presupuesto, sin más restricciones que las que la propia ley determina en forma expresa”.

<sup>2</sup> Art.4 Ley N° 11.672 “Autorízase al Presidente de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION para reasignar los créditos de su presupuesto jurisdiccional debiendo comunicar al señor Jefe de Gabinete de Ministros las modificaciones que se dispusieran. Tales modificaciones sólo podrán realizarse, en estricta observancia de los principios de transparencia en la gestión y eficiencia en la utilización de los recursos, dentro del respectivo total de créditos autorizados, sin originar aumentos automáticos para ejercicios futuros



Actualmente está conformada por tres títulos temáticos (Administración Financiera, Actividad Institucional del ESTADO NACIONAL y Otros Aspectos del Funcionamiento del Estado), diecisiete capítulos, llegando hasta el artículo 180. El último ordenamiento corresponde al año 2014.

### 2.3.4 Otras leyes

A las anteriores, se le suma la Ley N° 25.152 de Administración de Recursos Públicos (del año 1999, conocida como de Solvencia Fiscal) que dispuso, entre otros puntos, que no pueden crearse fondos u organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios, o que la creación de un organismo descentralizado, empresa pública o fondo fiduciario que se integre total o parcialmente con bienes o fondos del estado Nacional, requiere el dictado de una ley, o que el Poder Ejecutivo debe incorporar en el Mensaje de Elevación del Presupuesto General de la Administración Nacional, un presupuesto plurianual de por lo menos tres años.

También se destaca la Ley N° 25.917 (de Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, del año 2004) que tuvo como fin establecer reglas generales de comportamiento fiscal y dotar de una mayor transparencia a la gestión pública, para ser aplicados no solo a nivel nacional sino también en las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Para el gobierno nacional dispuso, por ejemplo, que debía incorporar en la formulación de las proyecciones de presupuestos plurianuales las estimaciones de los recursos de origen nacional distribuidas por régimen y por provincia y el perfil de vencimientos de la deuda pública nacional por trienio. O que no pueden crearse fondos u organismos que impliquen gastos que no consoliden en el presupuesto general o no estén sometidos a las reglas generales de ejecución presupuestaria. Estableció, además, que la tasa nominal de incremento del gasto público corriente primario neto de la Nación, de las provincias y de CABA no podía superar la tasa

---

*ni incrementos de las remuneraciones individuales, sobreasignaciones u otros conceptos análogos de gastos en personal o compensaciones o reintegros en favor del mismo, excepto cuando el señor Jefe de Gabinete de Ministros le otorgue un refuerzo presupuestario para financiar mejoras salariales o para creación de cargos por un período menor de DOCE (12) meses. Tendrá la libre disponibilidad de los créditos que le asigne la Ley de Presupuesto, sin más restricciones que las que la propia ley determine en forma expresa. El señor Jefe de Gabinete de Ministros, junto con el proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional enviará al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION el anteproyecto preparado por el CONSEJO DE LA MAGISTRATURA DE LA NACION, acompañando los antecedentes respectivos cuando las estimaciones efectuadas por dicho organismo no coincidan con las del proyecto general. Todo ello de conformidad con lo establecido en el Artículo 1° de la Ley N° 24.937 y sus modificatorias”.*



de aumento del índice de precios al consumidor de cobertura nacional previsto en el marco macrofiscal. Y que estas jurisdicciones (nación, provincias, CABA) debían publicar en su página web el Presupuesto Anual y las proyecciones del Presupuesto Plurianual, luego de presentadas a las legislaturas correspondientes, y la Cuenta Anual de Inversión. Hay que mencionar especialmente el artículo 15 a cuyo cumplimiento, como se verá más adelante, se verá exceptuado el Jefe de Gabinete mediante la reforma del artículo 37 de la LAF implementada en el año 2016 y que continúa aún vigente. Dicho artículo establecía lo siguiente:

*ARTICULO 15. — El Poder Ejecutivo nacional, los Poderes Ejecutivos Provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo podrán, durante la ejecución presupuestaria, aprobar mayores gastos de otros Poderes del Estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención. Asimismo, no podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras”.*

#### **2.4. Modificaciones al presupuesto Nacional**

Hay que destacar que el Poder Ejecutivo Nacional prepara y envía al Congreso Nacional para su consideración y aprobación el Proyecto de Presupuesto de la Administración Nacional con la estimación de los recursos y la determinación de gastos de la Administración Central, a los Organismos Descentralizados y a las Instituciones de la Seguridad Social. Es decir, lo que se denomina Presupuesto Nacional de aquí en más no incluye los recursos y gastos de empresas públicas, fondos fiduciarios u otros entes. En ese sentido, cabe aclarar que la Oficina Nacional de Presupuesto debe preparar anualmente el Presupuesto Consolidado del Sector Público (que tiene información sobre empresas, fondos y otros entes) para su presentación ante el Poder Ejecutivo Nacional antes del 31 de marzo del año de su vigencia para su aprobación y luego ser enviado al Congreso Nacional para su conocimiento (artículo 55 de la LAF).

La Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso Nacional generalmente es modificada durante cada ejercicio mediante diferentes actos administrativos que impactan en gastos, recursos y resultado financiero.



Uno de los principios que debe cumplir un presupuesto para poder cumplir su función es el de Flexibilidad. En el documento “El Sistema Presupuestario” se lo define de la siguiente manera: *“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”* (MECON).

## **2.5. Clasificaciones presupuestarias**

¿Qué son las clasificaciones presupuestarias? El Manual de Clasificaciones Presupuestarias (MECON) las define como *“instrumentos normativos que agrupan los recursos y gastos de acuerdo a ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales. Las clasificaciones presupuestarias al organizar y presentar todos los aspectos posibles de las transacciones públicas, conforman un sistema de información ajustado a las necesidades del gobierno y de los organismos internacionales que llevan estadísticas sobre los sectores públicos nacionales, posibilitando un análisis objetivo de las acciones ejecutadas por el sector público. Por tanto, el conjunto de clasificaciones presupuestarias representa un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública”*.

Para poder analizar las modificaciones al Presupuesto Nacional efectuadas en el período bajo análisis, en este trabajo se hará uso de las siguientes clasificaciones presupuestarias: gasto por carácter económico y por finalidad.

### **2.5.1. Clasificación por Carácter Económico**

De acuerdo al Manual de Clasificaciones Presupuestarias, *“la clasificación económica del gasto permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que*



*realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales. En este sentido, el gasto económico puede efectuarse con fines corrientes, de capital o como aplicaciones financieras”.*

Los **Gastos Corrientes** “*comprenden las erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público, los gastos por el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias de recursos que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios*” (MCP-MECON). Pueden ser gastos de operación (en las empresas públicas), gastos de consumo (remuneraciones, bienes y servicios, etc.), intereses y otras rentas de la propiedad (pago de intereses de deuda pública, pago por derechos de concesiones y patentes, etc.), transferencias corrientes (que no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios, como por ejemplo el pago de jubilaciones), u gastos figurativos para gastos corrientes (gastos que realiza una institución que consolida en el Presupuesto de la Administración Nacional para financiar gastos corrientes de otra institución que también consolida en dicho Presupuesto).

Siempre de acuerdo a dicho Manual, los **Gastos de Capital** “*son gastos destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y a inversiones financieras, los cuales incrementan el activo del Sector Público Nacional y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios. Incluye asimismo, las transferencias de capital que incrementan el activo de los destinatarios*”. Estos gastos de capital pueden ser Inversión Real Directa (gastos destinados a la adquisición o producción por cuenta propia de bienes de capital, compra de tierras y terrenos, etc.), Transferencias de Capital (gastos sin contraprestación para que agentes económicos se capitalicen mediante inversiones reales o financieras), Inversión Financiera (aportes de capital; adquisición de acciones u otros valores representativos de capital de empresas públicas, concesión de préstamos a corto y largo plazo, con objetivos de política) y Gastos Figurativos para Transacciones de Capital (gastos que realiza una institución que consolida en el Presupuesto de la Administración Nacional para financiar gastos de capital de otra institución que también consolida en dicho Presupuesto).

Por último, define que las “*aplicaciones financieras se constituyen por el incremento de los activos financieros y la disminución de los pasivos públicos*”. Estas pueden ser Inversión financiera (activos financieros, que provienen de la compra de



acciones, la concesión de préstamos y la adquisición de títulos y valores, con el fin de obtener rentabilidad y administrar liquidez), Amortización de la deuda pública (amortización de deuda instrumentada mediante títulos, valores, bonos, o la cancelación de títulos públicos, etc.) o Gastos Figurativos para aplicaciones financieras (gastos de una institución que consolida en el Presupuesto de la Administración Nacional para financiar aplicaciones financieras de otra institución que también consolida en dicho Presupuesto).

### 2.7.2 Clasificación por Finalidad

Por otro lado, el Manual define que *“la clasificación funcional presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Los gastos clasificados por finalidad y función permiten determinar los objetivos generales y los medios a través de los cuales se estiman alcanzar éstos. En estos términos la clasificación por finalidades y funciones se constituye en un instrumento fundamental para la toma de decisiones por el poder político”*. Las finalidades pueden ser Administración Gubernamental, Servicios de Defensa y Seguridad, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda Pública.

Los correspondientes a la finalidad 1-**Administración Gubernamental** son aquellos gastos inherentes al Estado en cumplimiento de funciones legislativas, justicia, dirección superior ejecutiva, relaciones interiores y exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública e información estadística básica.

Los gastos de la finalidad 2- **Servicios de Defensa y Seguridad** son aquellos destinados a acciones inherentes a la defensa nacional, al mantenimiento del orden público interno y en las fronteras, costas y espacio aéreo y acciones relacionadas con el sistema penal. Incluyen la función de Inteligencia.

En la finalidad 3- **Servicios Sociales**, figuran los gastos destinados a acciones inherentes a la prestación de servicios de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos.

En la finalidad 4-**Servicios Económicos** están los gastos destinados a sectores económicos por acciones relativas a la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público (energía,



transporte, comunicaciones, ecología, industria, agricultura, comercio, turismo, seguros, etc).

En tanto la finalidad **5-Deuda Pública** comprende los gastos destinados a atender los intereses y gastos de la deuda pública interna y externa.

### 3) Diagnóstico

En este capítulo se presenta, en primer lugar, el detalle de los tipos de modificaciones presupuestarias previstas en la normativa vigente, incluyendo las distintas versiones del artículo 37 de la LAF, desde su versión original hasta la redacción actual.

Por otro lado, se expone el resultado del análisis del conjunto de las modificaciones presupuestarias efectuadas para cada ejercicio del período bajo análisis, determinando el peso relativo de cada tipo de tipo de normativa en la cual se ampararon. Asimismo, se verificará el cumplimiento anual de las limitaciones impuestas por el artículo 37 de la LAF, tanto por carácter económico como por finalidad del gasto.

Por último, se dará cuenta de los mecanismos existentes de comunicación al Congreso Nacional y de publicación de las modificaciones efectuadas al presupuesto nacional.

#### 3.1. Tipos de modificación presupuestaria según la normativa vigente

Dentro de los actos administrativos que modifican el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional encontramos a las Leyes (muy poco habitual), Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU), Decisiones Administrativas (norma legal delegada al jefe de Gabinete de Ministros), ya sea por aplicación del artículo 37° de la Ley de Administración Financiera o por diferentes artículos de cada Ley de Presupuesto, y, en menor medida, por resoluciones y disposiciones realizadas en el marco de la delegación de facultades que realiza el propio Jefe de Gabinete.

##### 3.1.1. Modificaciones del Presupuesto inicial mediante leyes

La ley de presupuesto aprobada para un determinado año puede ser modificada, obviamente, por otra ley, con su correspondiente debate parlamentario. Sin embargo, este



mecanismo es muy poco frecuente. En el período analizado, solo se verificó una sola vez: en el año 2020, mediante la Ley N° 27.561, se modificó la Ley N° 27.467 correspondiente al Ejercicio 2019 y prorrogada para el 2020 a través del Decreto N° 4/2020.

Hay que destacar que hay que remontarse hasta el año 2006 para encontrar un caso parecido, cuando mediante la Ley N° 26.175 se modificó el presupuesto de ese ejercicio aprobado por Ley N° 26.078.

### 3.1.2. Modificaciones a través de Decretos de Necesidad y Urgencia

Un mecanismo recurrente en la realización de modificaciones presupuestarias es el de la utilización de decretos de necesidad y urgencia. En este último caso, son facultades asignadas al Congreso Nacional, que aprueba el Poder Ejecutivo ad referendum del Congreso Nacional en el marco del Art. 99 Inciso 3 de la Constitución Nacional.

En ese artículo la Carta Magna menciona las atribuciones que tiene el Presidente de la Nación. En el caso del inciso 3, se estableció lo siguiente:

*“3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.*

*El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.*

*Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.*

*El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.*

Estos decretos son emitidos por el Presidente de la Nación cuando existen circunstancias excepcionales que impiden seguir el procedimiento de sanción de las leyes establecido en la



Constitución Nacional. Cabe destacar que los mismos no pueden tratar temas de materia penal, tributaria, electoral o sobre partidos políticos.

En el año 2006, mediante la Ley N° 26.122 se reguló el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los decretos que dicta el Poder Ejecutivo (integración, funcionamiento, dictámenes y otros, de la Comisión Bicameral que debe expedirse sobre los mismos, trámite parlamentario de los decretos, etc.).

### **3.1.3. Facultades del Jefe de Gabinete por Artículo 37 de la Ley de Administración Financiera N°24.156**

El artículo 37 original de la Ley N° 24.156- LAF, aprobada el 30 de septiembre de 1992, no incluía ninguna facultad al Jefe de Gabinete de Ministros para la realización de modificaciones presupuestarias, reservando al Congreso Nacional las decisiones que afectaran al monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que implicaran un incremento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras o que implicaran un cambio en la distribución de las finalidades. El texto original era el siguiente:

*“ARTICULO 37.- La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades”.*

A partir del año 1998, comenzó a introducirse en las respectivas leyes de presupuesto artículos que eximían al Jefe de Gabinete del cumplimiento del artículo 37 de la Ley N° 24.156. Por ejemplo, en el artículo 55 de la Ley N° 24.938 (presupuesto 1998) se dispuso que:

*“ARTICULO 55. — Autorízase al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, en oportunidad de disponer la distribución administrativa de los créditos a que alude el artículo 9° de la presente ley, a realizar modificaciones en las aperturas programáticas que impliquen cambios jurisdiccionales sin sujeción a las limitaciones a que se refiere el artículo 37 de*



*la ley 24.156, con el fin de unificar los programas sociales de manera de minimizar la fragmentación del gasto y mejorar su eficiencia y eficacia”.*

O en el artículo 11 de la Ley Ley N° 25.967 de Presupuesto del año 2005 que estableció lo siguiente:

*“ARTICULO 11.- Facúltase al Jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la presente ley, sin sujeción a los artículos 37 de la Ley N° 24.156 y 15 de la Ley N° 25.917. Asimismo, déjase establecido que el Jefe de Gabinete de Ministros podrá delegar las facultades conferidas por el presente artículo, en el marco de las competencias asignadas por la Ley de Ministerios”.*

En el año 2006, mediante el artículo 1° de la ley N° 26.124 se le otorgó al Jefe de Gabinete la facultad de disponer reestructuraciones presupuestarias dentro del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, aclarando que quedaban comprendidas aquellas que involucraran a los gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y la distribución de finalidades. El artículo, modificado, quedó de la siguiente manera:

*“Artículo 37.- La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.*

*Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.*

*El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades.*

*A tales fines, exceptúase al Jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 25.917.*

*El incremento de las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación”.*



La introducción de esta facultad de la Jefatura de Gabinete para la realización de modificaciones presupuestarias, que se dio en llamar “superpoderes”, provocó diferentes debates parlamentarios<sup>3</sup>, políticos y académicos.

Al momento de ser enviado el Proyecto de reforma del artículo, Díaz Frers (2006) escribía: *“El alto voltaje de las discusiones responde a que las argumentaciones sobre la delegación de facultades no llegan a conclusiones unánimes. Tanto desde el análisis económico, político o del derecho se encuentran argumentos a favor y en contra. Por un lado, la delegación de facultades puede contribuir a hacer más expeditivos los cambios al Presupuesto, incluso contribuir a la eficiencia, la equidad y la solvencia fiscal, aunque la evidencia no es para nada contundente al respecto. Pero al mismo tiempo, la delegación de facultades puede contribuir a exacerbar un uso electoralista del Presupuesto, a prolongar indefinidamente las negociaciones presupuestarias, disminuyendo la transparencia y previsibilidad del Presupuesto. Adicionalmente, debilita las instancias deliberativas legítimas que participan en el proceso presupuestario, lo cual puede contribuir a la inestabilidad política”*.

A fines del año 2016, mediante el artículo 1° de la Ley N° 27.342, se modificó nuevamente el artículo, introduciendo ciertas limitaciones a esas modificaciones, quedando redactado hasta la actualidad de la siguiente manera:

*“ARTICULO 37.- Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia.*

*El jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado.*

*Dichas reestructuraciones no podrán superar el siete coma cinco por ciento (7,5%) para el ejercicio 2017 y el cinco por ciento (5%) para el ejercicio 2018 y siguientes, del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, ni el quince por ciento (15%) del presupuesto aprobado por finalidad, cuando se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras, y/o modificaciones en la distribución de las finalidades.*

*A tales fines, exceptúase al jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la ley 25.917.*

---

<sup>3</sup> El debate parlamentario en la Cámara de Diputados puede consultarse en Diario de Sesiones del 2 de Agosto de 2006, Período 124, 24 Reunión, 17ª Sesión Ordinaria. En la Cámara de Senadores en Diario de Sesiones del 12 y 13 de Julio de 2006, 16 Reunión, 14ª Sesión Ordinaria.



*Las reestructuraciones presupuestarias realizadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros, en función de las facultades establecidas en el presente artículo, deberán ser notificadas fehacientemente a ambas comisiones de Presupuesto y Hacienda del Honorable Congreso de la Nación dentro de los cinco (5) días hábiles de su dictado, especificándose los montos dinerarios, finalidades del gasto, metas físicas y programas modificados.*

*La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución”.*

### **Reglamentación del Artículo 37 de la LAF**

El último párrafo del artículo 37 vigente de la LAF, sostiene que la reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Al respecto, se señala que a la fecha no se ha procedido a su reglamentación en ese sentido. El Decreto N° 1344, del año 2007, reglamentario de la LAF, solo dice que al efectuar la distribución administrativa del presupuesto de gastos el Jefe de Gabinete establecería los alcances y mecanismos para llevar a cabo las modificaciones al Presupuesto General dentro de los límites que le señala la Ley de Presupuesto.

### **Art. 37 LAF: Excepciones en el ejercicio 2020**

Hay que señalar que el límite que establece el artículo señalado anteriormente para las reestructuraciones presupuestarias facultadas al Jefe de Gabinete fue modificado en diciembre de 2019, en el marco de un cambio de gestión, con plena incidencia y en forma exclusiva para el ejercicio 2020, mediante la sanción de la Ley N° 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, que en su artículo 86 estableció:

*“Artículo 86.- Durante el período de vigencia de la presente ley, y dada la excepcionalidad de la coyuntura económica, se reestablecerán los límites para realizar reestructuraciones presupuestarias, dispuestos originalmente para el Ejercicio 2017 mediante el artículo 1°*



*de la ley 27.342, modificatoria del artículo 37 de la ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional”.*

De esta manera, quedó establecido para el ejercicio 2020, exclusivamente, un límite del 7,5% para las reestructuraciones presupuestarias que podría realizar el Jefe de Gabinete de Ministros dentro del monto total aprobado (eliminando el límite del 5% y reestableciendo el límite de 7,5% dispuesto para el año 2017), sin modificarse el límite previsto por la normativa en lo que respecta a la distribución entre finalidades (15%).

Por otro lado, el Decreto N° 260/2020 de Emergencia Sanitaria, del 12 de marzo de 2020, amplió la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, en virtud de la pandemia mundial por COVID-19, por el plazo de un año a partir de su entrada en vigencia. En este sentido, el Decreto N° 457/2020, con fecha 11 de mayo de 2020, que modificó el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2020 suspendió los límites del Art. 37 de la Ley 24.156 para las modificaciones presupuestarias vinculadas con el COVID-19 y, además, las relacionadas con la reducción de gastos reservados e inteligencia en función de lo dispuesto en el art. 8° del Decreto N° 52/2019:

*Decreto N° 457/2020: “ARTÍCULO 4°.- Suspéndese durante el ejercicio 2020, para aquellas modificaciones presupuestarias necesarias en virtud de medidas dictadas en el marco de las disposiciones del Decreto N° 260/20, la aplicación de los límites a las reestructuraciones presupuestarias que puede disponer el Jefe de Gabinete de Ministros establecidos en el tercer párrafo del artículo 37 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”.*

*Decreto N° 457/2020: “ARTÍCULO 6°.- Facúltase al señor Jefe de Gabinete de Ministros a realizar las reasignaciones presupuestarias que impliquen una reducción de los gastos reservados y de inteligencia en función de lo dispuesto en el artículo 8° del Decreto N° 52/19, exceptuándolo en esa materia y para el presente ejercicio, de lo establecido en el primer párrafo del artículo 37 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”.*

### **3.1.4. Facultades del Jefe de Gabinete otorgadas por artículos de las leyes de Presupuesto**



Hay que destacar que las distintas leyes de presupuesto facultan al Jefe de Gabinete a realizar determinadas modificaciones presupuestarias, como por ejemplo ampliar créditos de gastos capital financiados con fuentes de financiamiento provenientes de préstamos de determinados organismos internacionales (Fuente de Financiamiento 22-Crédito Externo), o ampliar créditos que se financien con un incremento de recursos con afectación específica (Fuente de Financiamiento 13), recursos propios (Fuente de Financiamiento 12), transferencias de entes del Sector Público Nacional, donaciones y remanentes de ejercicios anteriores que por ley tengan destino específico.

Por ejemplo, el artículo 8° de la Ley N° 27.591 de Presupuesto 2021 (que también se puede encontrar en ejercicios anteriores), dispuso:

*“Artículo 8° - Autorízase al Jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención del MINISTERIO DE ECONOMÍA, a introducir ampliaciones en los créditos presupuestarios aprobados por la presente ley y a establecer su distribución, en la medida en que ellas sean financiadas con incremento de fuentes de financiamiento originadas en préstamos de organismos financieros internacionales de los que la Nación forme parte y/u originadas en créditos bilaterales que se encuentren en ejecución o que cuenten con la autorización prevista en la planilla anexa al artículo 42, siempre que ellos estén destinados al financiamiento de gastos de capital”.*

Asimismo, por artículo 9° de la misma ley del 2021 (lo mismo figuró en ejercicios anteriores), se estableció:

*Artículo 9° - El Jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención del MINISTERIO DE ECONOMÍA, podrá disponer ampliaciones en los créditos presupuestarios de la Administración Central, de los Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social, y su correspondiente distribución, financiados con incremento de los recursos con afectación específica, recursos propios, transferencias de entes del Sector Público Nacional, donaciones y los remanentes de ejercicios anteriores que por ley tengan destino específico”*

Además de esas autorizaciones al Jefe de Gabinete, incluidas en todas las leyes de presupuesto del período analizado, suelen incorporarse otras más específicas, como por ejemplo una asignación al Fondo Fiduciario para la Promoción de la Economía del Conocimiento-FONPEC por \$230 millones de pesos que se autorizó mediante el artículo 106 de la misma Ley de Presupuesto correspondiente al 2021:



*“Artículo 106.- Asígnase al Fondo Fiduciario para la Promoción de la Economía del Conocimiento, FONPEC, en virtud de lo establecido por el artículo 18 de la ley 27.506 y su modificatoria, un monto de pesos DOSCIENTOS TREINTA MILLONES (\$ 230.000.000). Facúltase al señor Jefe de Gabinete de Ministros, previa intervención del MINISTERIO DE ECONOMÍA, a ampliar los montos establecidos en el párrafo precedente en el marco de la mencionada ley y a aprobar el flujo financiero y el uso del citado Fondo Fiduciario para el ejercicio 2021”.*

### **3.1.5. Resoluciones y disposiciones realizadas en el marco de la delegación de facultades que realiza el propio Jefe de Gabinete**

El jefe de Gabinete, al distribuir la ley de presupuesto (de acuerdo a lo que la misma ley le indica), incorpora en esa Decisión Administrativa un artículo por el cual determina las facultades y competencias para efectuar modificaciones presupuestarias, reservándose para sí aquellas que impliquen cambios en la distribución de finalidades o el incremento de gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

Así, por ejemplo, en el artículo 8° de la Decisión Administrativa N° 4/2021 (distributiva de la ley N° 27.591), determinó lo siguiente:

*“ARTÍCULO 8°.- Determinanse las facultades y competencias para efectuar modificaciones presupuestarias, conforme con el detalle obrante en la PLANILLA ANEXA (IF-2021-03463641-APN-SSP#MEC) a este artículo, excepto las decisiones que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades o un incremento de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras”.*

En esa Planilla Anexa se dispone qué tipo de modificaciones se pueden realizar y mediante qué normas se deben implementar. Por ejemplo, el incremento o reducción del Inciso 1–Gastos en Personal por compensación con otros incisos, sin alterar el total de la jurisdicción, puede ser realizado a través de una Resolución del Secretario de Hacienda, o que una compensación entre los Incisos 2 a 4 de un mismo Programa o categoría equivalente puede ser realizada por una Resolución o Disposición del Responsable de la Unidad Ejecutora del Programa o Categorías Equivalentes.



### **3.2. Participación de cada tipo de normativa en el total de modificaciones en el período 2017-2021 y cumplimiento de las limitaciones del artículo 37 de la LAF**

A continuación, se presenta, para cada ejercicio presupuestario, un análisis de las modificaciones presupuestarias por tipo de normativa, y su impacto, tanto por carácter económico como por la finalidad del gasto. Asimismo, se dará cuenta del cumplimiento de las limitaciones impuestas al Jefe de Gabinete a través del artículo 37 de la ley de Administración Financiera.

#### **3.2.1. Ejercicio 2017**

Para el análisis de las modificaciones presupuestarias del ejercicio 2017, se considera el Crédito Inicial conformado por los créditos que surgen de la Ley N° 27.341 de Presupuesto 2017, distribuidos mediante la Decisión Administrativa N° 12/2018, es decir \$2.363.659 millones. El crédito vigente (\$2.633.515 millones) corresponde al crédito final luego de implementadas todas las modificaciones presupuestarias producidas en el ejercicio.

Se destaca que el total de modificaciones sobre el crédito inicial, alcanzó la suma de \$269.856 millones, es decir un 11,4% de dicho crédito.

Las modificaciones más relevantes se realizaron mediante ocho (9) Decisiones Administrativas y dos (2) Decretos de Necesidad y Urgencia:

- Decisión Administrativa N° 149, publicada en el Boletín Oficial el 2 de marzo de 2017
- Decisión Administrativa N° 153, publicada en el Boletín Oficial el 6 de marzo de 2017.
- Decisión Administrativa N° 261, publicada en el Boletín Oficial el 24 de abril de 2017.
- Decisión Administrativa N° 393, publicada en el Boletín Oficial el 21 de junio de 2017
- Decisión Administrativa N° 543, publicada en el Boletín Oficial el 25 de julio de 2017
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 595, publicado en el Boletín Oficial el 1 de Agosto de 2017
- Decisión Administrativa N° 774, publicada en el Boletín Oficial el 19 de septiembre de 2017
- Decisión Administrativa N° 942, publicada en el Boletín Oficial el 24 de octubre de 2017
- Decisión Administrativa N° 1.022, publicada en el Boletín Oficial el 23 de noviembre de 2017
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1.013, publicado en el Boletín Oficial el 12 de diciembre de 2017



- Decisión Administrativa N° 1.117, publicada en el Boletín Oficial el 2 de enero de 2018

El resto de las modificaciones se realizaron a través de resoluciones y disposiciones en el marco de las facultades delegadas por el Jefe de Gabinete.

Se presenta a continuación el impacto (en millones de pesos y en porcentaje) del conjunto de estas modificaciones, por carácter económico y por finalidad del gasto, distinguiendo por tipo de normativa mediante la cual se implementaron. A su vez, al interior de las Decisiones Administrativas, se distingue entre aquellas que se ampararon en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y las efectuadas en cumplimiento de distintos artículos de la Ley de Presupuesto N° 27.341 (artículos 8°, 9°, 16°, 71°, 74° y 80°).

Ejercicio 2017  
Modificaciones Presupuestarias por Carácter Económico

Carácter Económico	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Variación						Total de Modificaciones / Crédito Inicial (en %)
			Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones	
			Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total				
21 - Gastos Corrientes	2.148.577	2.422.448	22.206	11.378	33.584	246.447	-6.160	273.871	12,7%
22 - Gastos de Capital	215.082	211.067	4.329	14.119	18.448	-28.624	6.160	-4.015	-1,9%
<b>Total</b>	<b>2.363.659</b>	<b>2.633.515</b>	<b>26.535</b>	<b>25.497</b>	<b>52.032</b>	<b>217.824</b>	<b>0</b>	<b>269.856</b>	<b>11,4%</b>

Variaciones por Tipo de Normativa según Carácter Económico

Carácter Económico	Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones
	Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total			
21 - Gastos Corrientes	8%	4%	12%	90%	-2%	100%
22 - Gastos de Capital	-108%	-352%	-459%	713%	-153%	100%
<b>Total</b>	<b>10%</b>	<b>9%</b>	<b>19%</b>	<b>81%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Modificaciones Presupuestarias por Finalidad

Finalidad del Gasto	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Variación						Total de Modificaciones / Crédito Inicial (en %)
			Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones	
			Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total				
1 - Administración Gubernamental	137.686	186.195	3.219	8.879	12.099	36.410	-1	48.508	35,2%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	126.309	135.239	2.603	83	2.686	6.244	0	8.930	7,1%
3 - Servicios Sociales	1.512.646	1.623.083	12.842	15.250	28.092	82.344	1	110.437	7,3%
4 - Servicios Económicos	339.385	353.159	4.228	1.285	5.513	8.261	0	13.774	4,1%
5 - Deuda Pública	247.632	335.838	3.643	0	3.643	84.564	0	88.206	35,6%
<b>Total</b>	<b>2.363.659</b>	<b>2.633.515</b>	<b>26.535</b>	<b>25.497</b>	<b>52.032</b>	<b>217.824</b>	<b>0</b>	<b>269.856</b>	<b>11,4%</b>



**Variaciones por Tipo de Normativa según finalidad del Gasto**

Finalidad del Gasto	Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones
	Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total			
1 - Administración Gubernamental	7%	18%	25%	75%	0%	100%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	29%	1%	30%	70%	0%	100%
3 - Servicios Sociales	12%	14%	25%	75%	0%	100%
4 - Servicios Económicos	31%	9%	40%	60%	0%	100%
5 - Deuda Pública	4%	0%	4%	96%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>10%</b>	<b>9%</b>	<b>19%</b>	<b>81%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Como puede observarse, durante el ejercicio 2017, del monto total de modificaciones presupuestarias, el 81% corresponde a decretos de necesidad y urgencia y un 19% a decisiones administrativas (de los cuales, solo un 10% se realizaron al amparo del artículo 37° de la Ley de Administración Financiera).

**Cumplimiento límites artículo 37 – Ejercicio 2017**

Considerando las modificaciones efectuadas bajo el amparo del artículo 37, por carácter económico y por finalidad del gasto, se observa que, en ambos casos, se realizaron dando cumplimiento a las limitaciones establecidas en dicho artículo. El total de estas modificaciones alcanzó la suma de \$26.535 millones, es decir un 1,1% del presupuesto inicial, muy por debajo del límite del ejercicio que era del 7,5%. En cuanto al cambio por finalidad, la variación mayor se dio en Administración Gubernamental con un 2,3% (siendo el límite del 15%).

**Cumplimiento Límites Artículo 37 por Carácter Económico**

Carácter Económico	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Modificaciones por Art. 37 Ley 24.156	en millones de pesos y %	
				Var. Art. 37/ Crédito Inicial	Límite Art. 37 Ley 24.156
21 - Gastos Corrientes	2.148.577	2.422.448	22.206	1,0%	5,0%
22 - Gastos de Capital	215.082	211.067	4.329	2,0%	Sin Tope
<b>Total</b>	<b>2.363.659</b>	<b>2.633.515</b>	<b>26.535</b>	<b>1,1%</b>	<b>7,5%</b>



### Cumplimiento Límites Artículo 37 por Finalidad

Finalidad del Gasto	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Modificaciones por Art. 37 Ley 24.156	en millones de pesos y %	
				Var. Art. 37/ Crédito Inicial	Límite Art. 37 Ley 24.156
1 - Administración Gubernamental	137.686	186.195	3.219	2,3%	15,0%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	126.309	135.239	2.603	2,1%	15,0%
3 - Servicios Sociales	1.512.646	1.623.083	12.842	0,8%	15,0%
4 - Servicios Económicos	339.385	353.159	4.228	1,2%	15,0%
5 - Deuda Pública	247.632	335.838	3.643	1,5%	15,0%
<b>Total</b>	<b>2.363.659</b>	<b>2.633.515</b>	<b>26.535</b>	<b>1,1%</b>	<b>7,5%</b>

### 3.2.2. Ejercicio 2018

En este ejercicio, el Crédito Inicial corresponde a la Ley N° 27.431 de Presupuesto 2018, distribuidos mediante la Decisión Administrativa N° 6/2018, es decir \$2.878.796 millones.

El crédito vigente (\$3.379.235 millones) corresponde al crédito final luego de implementadas todas las modificaciones presupuestarias producidas en el ejercicio.

El total de modificaciones sobre el crédito inicial alcanzó la suma de \$500.439 millones, es decir un 17,4% de dicho crédito.

Las modificaciones más relevantes se realizaron mediante catorce (14) Decisiones Administrativas y dos (2) Decretos de Necesidad y Urgencia:

- Decisión Administrativa N° 337, publicada en el Boletín Oficial el 19 de marzo de 2018
- Decisión Administrativa N° 432, publicada en el Boletín Oficial el 10 de abril de 2018.
- Decisión Administrativa N° 999, publicada en el Boletín Oficial el 15 de mayo de 2018.
- Decisión Administrativa N° 1038, publicada en el Boletín Oficial el 17 de mayo de 2018
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 545, publicado en el Boletín Oficial el 15 de Junio de 2018
- Decisión Administrativa N° 1228, publicada en el Boletín Oficial el 25 de junio de 2018
- Decisión Administrativa N° 1468, publicada en el Boletín Oficial el 10 de agosto de 2018
- Decisión Administrativa N° 1605, publicada en el Boletín Oficial el 10 de septiembre de 2018
- Decisión Administrativa N° 1622, publicada en el Boletín Oficial el 24 de septiembre de 2018
- Decisión Administrativa N° 1701, publicada en el Boletín Oficial el 10 de octubre de 2018



- Decisión Administrativa N° 1730, publicada en el Boletín Oficial el 22 de octubre de 2018
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1.053, publicado en el Boletín Oficial el 16 de noviembre de 2018
- Decisión Administrativa N° 1.819, publicada en el Boletín Oficial el 16 de noviembre de 2018
- Decisión Administrativa N° 1.853, publicada en el Boletín Oficial el 10 de diciembre de 2018
- Decisión Administrativa N° 1.935, publicada en el Boletín Oficial el 21 de diciembre de 2018
- Decisión Administrativa N° 1.955, publicada en el Boletín Oficial el 2 de enero de 2019

El resto de las modificaciones se realizaron a través de resoluciones y disposiciones en el marco de las facultades delegadas por el Jefe de Gabinete.

Se presenta a continuación el impacto (en millones de pesos y en porcentaje) del conjunto de estas modificaciones, por carácter económico y por finalidad del gasto, distinguiendo por tipo de normativa mediante la cual se implementaron. A su vez, al interior de las Decisiones Administrativas, se distingue entre aquellas que se ampararon en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y las efectuadas en cumplimiento de otros artículos de la Ley de Presupuesto N° 27.431 (artículos 8°, 9°, 16°), del artículo 127 de la Ley N° 27.430 y de la ley N° 26.331 (ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos).

Ejercicio 2018  
Modificaciones Presupuestarias por Carácter Económico

Carácter Económico	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Variación						Total de Modificaciones / Crédito Inicial (en %)
			Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones	
			Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total				
21 - Gastos Corrientes	2.693.443	3.181.970	-27.503	32.121	4.618	487.441	-3.532	488.527	18,1%
22 - Gastos de Capital	185.353	197.265	-10.611	5.777	-4.834	13.214	3.532	11.912	6,4%
<b>Total</b>	<b>2.878.796</b>	<b>3.379.235</b>	<b>-38.114</b>	<b>37.898</b>	<b>-216</b>	<b>500.655</b>	<b>0</b>	<b>500.439</b>	<b>17,4%</b>

Variaciones por Tipo de Normativa según Carácter Económico

Carácter Económico	Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones
	Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total			
21 - Gastos Corrientes	-6%	7%	1%	100%	-1%	100%
22 - Gastos de Capital	-89%	48%	-41%	111%	30%	100%
<b>Total</b>	<b>-8%</b>	<b>8%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>



Modificaciones Presupuestarias por Finalidad

en millones de pesos

Finalidad del Gasto	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Variación						Total de Modificaciones / Crédito Inicial (en %)
			Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones	
			Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total				
1 - Administración Gubernamental	119.721	166.848	5.754	9.194	14.949	32.176	1	47.127	39,4%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	146.773	159.159	2.354	2.982	5.336	7.050	0	12.386	8,4%
3 - Servicios Sociales	1.900.467	2.057.827	-7.895	22.377	14.482	142.880	-1	157.361	8,3%
4 - Servicios Económicos	305.336	437.595	11.886	3.207	15.093	117.166	0	132.259	43,3%
5 - Deuda Pública	406.499	557.805	-50.213	136	-50.076	201.383	0	151.306	37,2%
<b>Total</b>	<b>2.878.796</b>	<b>3.379.235</b>	<b>-38.114</b>	<b>37.898</b>	<b>-216</b>	<b>500.655</b>	<b>0</b>	<b>500.439</b>	<b>17,4%</b>

Variaciones por Tipo de Normativa según finalidad del Gasto

Finalidad del Gasto	Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones
	Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total			
1 - Administración Gubernamental	12%	20%	32%	68%	0%	100%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	19%	24%	43%	57%	0%	100%
3 - Servicios Sociales	-5%	14%	9%	91%	0%	100%
4 - Servicios Económicos	9%	2%	11%	89%	0%	100%
5 - Deuda Pública	-33%	0%	-33%	133%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>-8%</b>	<b>8%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Durante el ejercicio 2018, considerando los montos resultantes de las modificaciones presupuestarias por tipo de normativa, el 100% corresponde a decretos de necesidad y urgencia. Por otro lado, los montos modificados a través de decisiones administrativas muestran una compensación entre aquellos amparados en el artículo 37° con aquellos que se hicieron en cumplimiento de otros artículos.

**Cumplimiento límites artículo 37 – Ejercicio 2018**

Considerando las modificaciones efectuadas bajo el amparo del artículo 37, por carácter económico y por finalidad del gasto, se observa que, en ambos casos, se realizaron dando cumplimiento a las limitaciones establecidas en dicho artículo. El total de estas modificaciones alcanzó la suma de -\$38.114 millones, es decir un -1,3% del presupuesto inicial, muy por debajo del límite del ejercicio que fue del 5%. En cuanto al cambio por finalidad, la variación mayor se dio en Deuda Pública con un -12,4% (siendo el límite del 15%).



### Cumplimiento Límites Artículo 37 por Carácter Económico

Carácter Económico	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Modificaciones por Art. 37 Ley 24.156	en millones de pesos y %	
				Var. Art. 37/ Crédito Inicial	Límite Art. 37 Ley 24.156
21 - Gastos Corrientes	2.693.443	3.181.970	-27.503	-1,0%	5,0%
22 - Gastos de Capital	185.353	197.265	-10.611	-5,7%	Sin Tope
<b>Total</b>	<b>2.878.796</b>	<b>3.379.235</b>	<b>-38.114</b>	<b>-1,3%</b>	<b>5,0%</b>

### Cumplimiento Límites Artículo 37 por Finalidad

Finalidad del Gasto	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Modificaciones por Art. 37 Ley 24.156	en millones de pesos y %	
				Var. Art. 37/ Crédito Inicial	Límite Art. 37 Ley 24.156
1 - Administración Gubernamental	119.721	166.848	5.754	4,8%	15,0%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	146.773	159.159	2.354	1,6%	15,0%
3 - Servicios Sociales	1.900.467	2.057.827	-7.895	-0,4%	15,0%
4 - Servicios Económicos	305.336	437.595	11.886	3,9%	15,0%
5 - Deuda Pública	406.499	557.805	-50.213	-12,4%	15,0%
<b>Total</b>	<b>2.878.796</b>	<b>3.379.235</b>	<b>-38.114</b>	<b>-1,3%</b>	<b>5,0%</b>

### 3.2.3. Ejercicio 2019

En el 2019, el Crédito Inicial se conforma con los créditos que surgen de la Ley N° 27.467 de Presupuesto 2019, distribuidos mediante la Decisión Administrativa N° 12/2019, es decir \$4.172.312 millones.

El crédito vigente (\$4.928.184 millones) corresponde al crédito final luego de implementadas todas las modificaciones presupuestarias producidas en el ejercicio.

El total de modificaciones sobre el crédito inicial, alcanzó la suma de \$755.872 millones, es decir un 18,1% de dicho crédito.

Las modificaciones más relevantes se realizaron mediante diez (10) Decisiones Administrativas y dos (2) Decretos de Necesidad y Urgencia:

- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 193, publicado en el Boletín Oficial el 15 de marzo de 2019
- Decisión Administrativa N° 194, publicada en el Boletín Oficial el 20 de marzo de 2019.
- Decisión Administrativa N° 288, publicada en el Boletín Oficial el 16 de abril de 2019.
- Decisión Administrativa N° 398, publicada en el Boletín Oficial el 20 de mayo de 2019.
- Decisión Administrativa N° 567, publicada en el Boletín Oficial el 4 de julio de 2019.
- Decisión Administrativa N° 732, publicada en el Boletín Oficial el 20 de agosto de 2019.



- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 668, publicado en el Boletín Oficial el 30 de septiembre de 2019
- Decisión Administrativa N° 847, publicada en el Boletín Oficial el 16 de octubre de 2019
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 740, publicado en el Boletín Oficial el 29 de octubre de 2019
- Decisión Administrativa N° 961, publicada en el Boletín Oficial el 28 de noviembre de 2019
- Decisión Administrativa N° 1, publicada en el Boletín Oficial el 20 de diciembre de 2019
- Decisión Administrativa N° 2, publicada en el Boletín Oficial el 27 de diciembre de 2019
- Decisión Administrativa N° 3, publicada en el Boletín Oficial el 31 de diciembre de 2019

El resto de las modificaciones se realizaron a través de resoluciones y disposiciones en el marco de las facultades delegadas por el Jefe de Gabinete.

Se presenta a continuación el impacto (en millones de pesos y en porcentaje) del conjunto de estas modificaciones, por carácter económico y por finalidad del gasto, distinguiendo por tipo de normativa mediante la cual se implementaron. A su vez, al interior de las Decisiones Administrativas, se distingue entre aquellas que se ampararon en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y las efectuadas en cumplimiento de otros artículos de la Ley de Presupuesto N° 27.467 (artículos 8°, 9°, 16°, 33, 72 y 108).

Ejercicio 2019  
Modificaciones Presupuestarias por Carácter Económico

Carácter Económico	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Variación						Total de Modificaciones / Crédito Inicial (en %)
			Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones	
			Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total				
21 - Gastos Corrientes	3.988.065	4.603.348	-38.232	34.036	-4.196	623.299	-3.820	615.282	15,4%
22 - Gastos de Capital	184.247	324.837	1.312	50.993	52.306	84.464	3.820	140.590	76,3%
<b>Total</b>	<b>4.172.312</b>	<b>4.928.184</b>	<b>-36.920</b>	<b>85.029</b>	<b>48.109</b>	<b>707.763</b>	<b>0</b>	<b>755.872</b>	<b>18,1%</b>

Variaciones por Tipo de Normativa según Carácter Económico

Carácter Económico	Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones
	Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total			
21 - Gastos Corrientes	-6%	6%	-1%	101%	-1%	100%
22 - Gastos de Capital	1%	36%	37%	60%	3%	100%
<b>Total</b>	<b>-5%</b>	<b>11%</b>	<b>6%</b>	<b>94%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>



Modificaciones Presupuestarias por Finalidad

en millones de pesos

Finalidad del Gasto	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Variación						Total de Modificaciones / Crédito Inicial (en %)
			Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones	
			Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total				
1 - Administración Gubernamental	167.936	253.736	23.431	9.417	32.848	52.926	26	85.800	51,1%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	187.771	203.294	8.811	1.315	10.127	5.396	0	15.522	8,3%
3 - Servicios Sociales	2.642.080	2.890.933	54.301	35.151	89.453	159.426	-26	248.853	9,4%
4 - Servicios Económicos	428.135	608.652	-39.851	39.143	-708	181.224	0	180.516	42,2%
5 - Deuda Pública	746.389	971.570	-83.613	3	-83.611	308.792	0	225.181	30,2%
<b>Total</b>	<b>4.172.312</b>	<b>4.928.184</b>	<b>-36.920</b>	<b>85.029</b>	<b>48.109</b>	<b>707.763</b>	<b>0</b>	<b>755.872</b>	<b>18,1%</b>

Variaciones por Tipo de Normativa según finalidad del Gasto

Finalidad del Gasto	Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones
	Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total			
1 - Administración Gubernamental	27%	11%	38%	62%	0%	100%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	57%	8%	65%	35%	0%	100%
3 - Servicios Sociales	22%	14%	36%	64%	0%	100%
4 - Servicios Económicos	-22%	22%	0%	100%	0%	100%
5 - Deuda Pública	-37%	0%	-37%	137%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>-5%</b>	<b>11%</b>	<b>6%</b>	<b>94%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Como puede observarse, durante el ejercicio 2018, considerando los montos de las modificaciones presupuestarias por tipo de normativa, el 94% corresponde a decretos de necesidad y urgencia. Por otro lado, los montos modificados a través de decisiones administrativas representaron un 6% (un -5% por aquellos amparados en el artículo 37° y un 11% con aquellos que se hicieron en cumplimiento de otros artículos).

**Cumplimiento límites artículo 37 – Ejercicio 2019**

Considerando las modificaciones efectuadas bajo el amparo del artículo 37, por carácter económico y por finalidad del gasto, se observa que, en ambos casos, se realizaron dando cumplimiento a las limitaciones establecidas en dicho artículo. El total de estas modificaciones alcanzó la suma de -\$36.920 millones, es decir un -0,9% del presupuesto inicial, por debajo del límite del ejercicio que fue del 5%. En cuanto al cambio por finalidad, la variación mayor se dio en Administración Gubernamental con un 14% (siendo el límite del 15%).



### Cumplimiento Límites Artículo 37 por Carácter Económico

Carácter Económico	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Modificaciones por Art. 37 Ley 24.156	en millones de pesos y %	
				Var. Art. 37/ Crédito Inicial	Límite Art. 37 Ley 24.156
21 - Gastos Corrientes	3.988.065	4.603.348	-38.232	-1,0%	5,0%
22 - Gastos de Capital	184.247	324.837	1.312	0,7%	Sin Tope
<b>Total</b>	<b>4.172.312</b>	<b>4.928.184</b>	<b>-36.920</b>	<b>-0,9%</b>	<b>5,0%</b>

### Cumplimiento Límites Artículo 37 por Finalidad

Finalidad del Gasto	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Modificaciones por Art. 37 Ley 24.156	en millones de pesos y %	
				Var. Art. 37/ Crédito Inicial	Límite Art. 37 Ley 24.156
1 - Administración Gubernamental	167.936	253.736	23.431	14,0%	15,0%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	187.771	203.294	8.811	4,7%	15,0%
3 - Servicios Sociales	2.642.080	2.890.933	54.301	2,1%	15,0%
4 - Servicios Económicos	428.135	608.652	-39.851	-9,3%	15,0%
5 - Deuda Pública	746.389	971.570	-83.613	-11,2%	15,0%
<b>Total</b>	<b>4.172.312</b>	<b>4.928.184</b>	<b>-36.920</b>	<b>-0,9%</b>	<b>5,0%</b>

### 3.2.4. Ejercicio 2020

En el año 2020, se considera como Crédito Inicial el crédito prorrogado del ejercicio 2019 y su distribución mediante Decisión Administrativa 1/2020, más los incorporados mediante la Ley 27.561 de modificación del presupuesto para el ejercicio 2020 y distribuido por Decisión Administrativa N° 1553/2020, alcanzando de esta manera la suma de \$6.719.654 millones.

El crédito vigente (\$7.762.601 millones) corresponde al crédito final luego de implementadas todas las modificaciones presupuestarias producidas en el ejercicio.

Se destaca que el total de modificaciones sobre el crédito inicial, alcanzó la suma de \$1.042.946 millones, es decir un 15,5% de dicho crédito.

Como se dijera anteriormente, durante este ejercicio se aprobaron dos normativas que modificaron el tratamiento de las limitaciones establecidas en el artículo 37 de la LAF: la ley N° 27.541 y el Decreto N° 260/20.

Las modificaciones más relevantes se realizaron mediante veinte (20) Decisiones Administrativas y dos (2) Decretos de Necesidad y Urgencia:

- Decisión Administrativa N° 2, publicada en el Boletín Oficial el 13 de enero de 2020.



- Decisión Administrativa N° 148, publicada en el Boletín Oficial el 18 de febrero de 2020.
- Decisión Administrativa N° 347, publicada en el Boletín Oficial el 9 de marzo de 2020.
- Decisión Administrativa N° 403, publicada en el Boletín Oficial el 17 de marzo de 2020.
- Decisión Administrativa N° 426, publicada en el Boletín Oficial el 19 de marzo de 2020.
- Decisión Administrativa N° 443, publicada en el Boletín Oficial el 26 de marzo de 2020.
- Decisión Administrativa N° 458, publicada en el Boletín Oficial el 4 de abril de 2020.
- Decisión Administrativa N° 677, publicada en el Boletín Oficial el 28 de abril de 2020.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 457, publicado en el Boletín Oficial el 10 de mayo de 2020
- Decisión Administrativa N° 885, publicada en el Boletín Oficial el 22 de mayo de 2020.
- Decisión Administrativa N° 997, publicada en el Boletín Oficial el 8 de junio de 2020
- Decisión Administrativa N° 1142, publicada en el Boletín Oficial el 20 de junio de 2020
- Decisión Administrativa N° 1284, publicada en el Boletín Oficial el 17 de julio de 2020
- Decisión Administrativa N° 1534, publicada en el Boletín Oficial el 20 de agosto de 2020
- Decisión Administrativa N° 1552, publicada en el Boletín Oficial el 24 de agosto de 2020
- Decisión Administrativa N° 1770, publicada en el Boletín Oficial el 29 de septiembre de 2020
- Decisión Administrativa N° 1983, publicada en el Boletín Oficial el 2 de noviembre de 2020
- Decisión Administrativa N° 2069, publicada en el Boletín Oficial el 17 de noviembre de 2020
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 975, publicado en el Boletín Oficial el 6 de diciembre de 2020
- Decisión Administrativa N° 2186, publicada en el Boletín Oficial el 14 de diciembre de 2020
- Decisión Administrativa N° 2239, publicada en el Boletín Oficial el 23 de diciembre de 2020
- Decisión Administrativa N° 2282, publicada en el Boletín Oficial el 30 de diciembre de 2020

El resto de las modificaciones se realizaron a través de resoluciones y disposiciones en el marco de las facultades delegadas por el Jefe de Gabinete.

Se presenta a continuación el impacto (en millones de pesos y en porcentaje) del conjunto de estas modificaciones, por carácter económico y por finalidad del gasto, distinguiendo por tipo de normativa mediante la cual se implementaron. A su vez, al interior de las Decisiones Administrativas, se distingue entre aquellas que se ampararon en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, aquellas correspondientes el Decreto N° 260/2020 y las



efectuadas en cumplimiento de otros artículos de la Ley de Presupuesto N° 27.467 (artículos 8° y 9°) y de los artículos 11 y 14 de la Ley N° 27.561 (ampliatoria de presupuesto).

Ejercicio 2020  
Modificaciones Presupuestarias por Carácter Económico

en millones de pesos

Carácter Económico	Crédito Inicial Modificado por Ley N° 27.561	Crédito Vigente	Variación						Total de Modificaciones	Total de Modificaciones / Crédito Inicial (en %)
			Decisiones Administrativas				DNU	Otros (Res. y Dis.)		
			Art. N° 37 - Ley 24.156	Decreto N° 260/20	Otros Artículos	Total				
21 - Gastos Corrientes	6.336.260	7.342.658	199.715	40.425	151.782	391.922	631.073	-16.597	1.006.398	15,9%
22 - Gastos de Capital	383.394	419.943	-36.624	-16.351	21.127	-31.848	51.799	16.597	36.548	9,5%
<b>Total</b>	<b>6.719.654</b>	<b>7.762.601</b>	<b>163.091</b>	<b>24.075</b>	<b>172.909</b>	<b>360.075</b>	<b>682.872</b>	<b>0</b>	<b>1.042.946</b>	<b>15,5%</b>

Variaciones por Tipo de Normativa según Carácter Económico

Carácter Económico	Decisiones Administrativas				DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones
	Art. N° 37 - Ley 24.156	Decreto N° 260/20	Otros Artículos	Total			
21 - Gastos Corrientes	20%	4%	15%	39%	63%	-2%	100%
22 - Gastos de Capital	-100%	-45%	58%	-87%	142%	45%	100%
<b>Total</b>	<b>16%</b>	<b>2%</b>	<b>17%</b>	<b>35%</b>	<b>65%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Modificaciones Presupuestarias por Finalidad

en millones de pesos

Finalidad del Gasto	Crédito Inicial Modificado por Ley N° 27.561	Crédito Vigente	Variación						Total de Modificaciones	Total de Modificaciones / Crédito Inicial (en %)
			Decisiones Administrativas				DNU	Otros (Res. y Dis.)		
			Art. N° 37 - Ley 24.156	Decreto N° 260/20	Otros Artículos	Total				
1 - Administración Gubernamental	356.202	502.131	1.174	3.629	66.183	70.986	74.944	0	145.930	41,0%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	254.800	284.903	1.977	-77	1.579	3.479	26.623	0	30.102	11,8%
3 - Servicios Sociales	4.204.678	4.967.168	133.524	31.446	80.743	245.714	516.776	0	762.490	18,1%
4 - Servicios Económicos	932.404	1.036.752	26.342	-10.923	24.400	39.819	64.528	0	104.348	11,2%
5 - Deuda Pública	971.570	971.647	73	0	4	77	0	0	77	0,0%
<b>Total</b>	<b>6.719.654</b>	<b>7.762.601</b>	<b>163.091</b>	<b>24.075</b>	<b>172.909</b>	<b>360.075</b>	<b>682.872</b>	<b>0</b>	<b>1.042.946</b>	<b>15,5%</b>

Variaciones por Tipo de Normativa según finalidad del Gasto

Finalidad del Gasto	Decisiones Administrativas				DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones
	Art. N° 37 - Ley 24.156	Decreto N° 260/20	Otros Artículos	Total			
1 - Administración Gubernamental	1%	2%	45%	49%	51%	0%	100%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	7%	0%	5%	12%	88%	0%	100%
3 - Servicios Sociales	18%	4%	11%	32%	68%	0%	100%
4 - Servicios Económicos	25%	-10%	23%	38%	62%	0%	100%
5 - Deuda Pública	95%	0%	5%	100%	0%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>16%</b>	<b>2%</b>	<b>17%</b>	<b>35%</b>	<b>65%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Del monto total de modificaciones presupuestarias en 2020, el 16% correspondió a Decisiones Administrativas según lo dispuesto por el Art. 37 de la Ley de Administración Financiera, el 2% se ampararon en el Decreto N° 260/2020, el 17% restante respondió a la reglamentación vía Decisiones Administrativas relacionadas con otros artículos de Ley y el 65% por Decretos de Necesidad y Urgencia.



### Cumplimiento límites artículo 37 – Ejercicio 2020

Considerando las modificaciones efectuadas bajo el amparo del artículo 37, por carácter económico y por finalidad del gasto, se observa que, en ambos casos, se realizaron dando cumplimiento a las limitaciones establecidas en dicho artículo. El total de estas modificaciones alcanzó la suma de \$163.091 millones, es decir un 2,4% del presupuesto inicial, por debajo del límite del ejercicio que fue del 7,5%. En cuanto al cambio por finalidad, la variación mayor se dio en Servicios Sociales con un 3,2% (siendo el límite del 15%).

#### Cumplimiento Límites Artículo 37 por Carácter Económico

Carácter Económico	Crédito Inicial Modificado por Ley N° 27.561	Crédito Vigente	Modificaciones por Art. 37 Ley 24.156	en millones de pesos y %	
				Var. Art. 37/ Crédito Inicial	Límite Art. 37 Ley 24.156
21 - Gastos Corrientes	6.336.260	7.342.658	199.715	3,2%	7,5%
22 - Gastos de Capital	383.394	419.943	-36.624	-9,6%	Sin Tope
<b>Total</b>	<b>6.719.654</b>	<b>7.762.601</b>	<b>163.091</b>	<b>2,4%</b>	<b>7,5%</b>

#### Cumplimiento Límites Artículo 37 por Finalidad

Finalidad del Gasto	Crédito Inicial Modificado por Ley N° 27.561	Crédito Vigente	Modificaciones por Art. 37 Ley 24.156	en millones de pesos y %	
				Var. Art. 37/ Crédito Inicial	Límite Art. 37 Ley 24.156
1 - Administración Gubernamental	356.202	502.131	1.174	0,3%	15,0%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	254.800	284.903	1.977	0,8%	15,0%
3 - Servicios Sociales	4.204.678	4.967.168	133.524	3,2%	15,0%
4 - Servicios Económicos	932.404	1.036.752	26.342	2,8%	15,0%
5 - Deuda Pública	971.570	971.647	73	0,0%	15,0%
<b>Total</b>	<b>6.719.654</b>	<b>7.762.601</b>	<b>163.091</b>	<b>2,4%</b>	<b>7,5%</b>

### 3.2.5 Ejercicio 2021

Para el ejercicio 2021, se considera como Crédito Inicial aquel que surge de la Ley N° 27.591 de Presupuesto 2021, distribuido mediante la Decisión Administrativa N° 4/2021, es decir \$8.394.995 millones.

El crédito vigente (\$11.000.407 millones) corresponde al crédito final luego de implementadas todas las modificaciones presupuestarias producidas en el ejercicio.

El total de modificaciones sobre el crédito inicial alcanzó la suma de \$2.605.412 millones, es decir un 31% de dicho crédito.



Las modificaciones más relevantes se realizaron mediante dieciséis (16) Decisiones Administrativas y tres (3) Decretos de Necesidad y Urgencia:

- Decisión Administrativa N° 85, publicada en el Boletín Oficial el 11 de febrero de 2021.
- Decisión Administrativa N° 281, publicada en el Boletín Oficial el 29 de marzo de 2021
- Decisión Administrativa N° 460, publicada en el Boletín Oficial el 7 de mayo de 2021
- Decisión Administrativa N° 524, publicada en el Boletín Oficial el 31 de mayo de 2021
- Decisión Administrativa N° 613, publicada en el Boletín Oficial el 16 de junio de 2021
- Decisión Administrativa N° 707, publicada en el Boletín Oficial el 15 de julio de 2021
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 489, publicado en el Boletín Oficial el 4 de agosto de 2021
- Decisión Administrativa N° 822, publicada en el Boletín Oficial el 17 de agosto de 2021
- Decisión Administrativa N° 894, publicada en el Boletín Oficial el 6 de septiembre de 2021
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 622, publicado en el Boletín Oficial el 17 de septiembre de 2021
- Decisión Administrativa N° 946, publicada en el Boletín Oficial el 29 de septiembre de 2021
- Decisión Administrativa N° 948, publicada en el Boletín Oficial el 30 de septiembre de 2021
- Decisión Administrativa N° 971, publicada en el Boletín Oficial el 12 de octubre de 2021
- Decisión Administrativa N° 1014, publicada en el Boletín Oficial el 25 de octubre de 2021
- Decisión Administrativa N° 1054, publicada en el Boletín Oficial el 28 de octubre de 2021
- Decreto de Necesidad y Urgencia N° 809, publicado en el Boletín Oficial el 25 de noviembre de 2021
- Decisión Administrativa N° 1104, publicada en el Boletín Oficial el 11 de noviembre de 2021
- Decisión Administrativa N° 1251, publicada en el Boletín Oficial el 22 de diciembre de 2021
- Decisión Administrativa N° 1306, publicada en el Boletín Oficial el 30 de diciembre de 2021

El resto de las modificaciones se realizaron a través de resoluciones y disposiciones en el marco de las facultades delegadas por el Jefe de Gabinete.

Se presenta a continuación el impacto (en millones de pesos y en porcentaje) del conjunto de estas modificaciones, por carácter económico y por finalidad del gasto, distinguiendo por tipo de normativa mediante la cual se implementaron. A su vez, al interior de las Decisiones Administrativas, se distingue entre aquellas que se ampararon en el artículo 37 de la Ley de



Administración Financiera y las efectuadas en cumplimiento de otros artículos de la Ley de Presupuesto N° 27.591 (artículos 8°, 9° y 106).

Ejercicio 2021  
Modificaciones Presupuestarias por Carácter Económico

en millones de pesos

Carácter Económico	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Variación						Total de Modificaciones / Crédito Inicial (en %)
			Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones	
			Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total				
21 - Gastos Corrientes	7.541.453	9.703.609	375.741	209.396	585.136	1.604.985	-27.964	2.162.157	28,7%
22 - Gastos de Capital	853.542	1.296.798	7.916	17.968	25.884	389.408	27.964	443.256	51,9%
<b>Total</b>	<b>8.394.995</b>	<b>11.000.407</b>	<b>383.657</b>	<b>227.363</b>	<b>611.020</b>	<b>1.994.392</b>	<b>0</b>	<b>2.605.412</b>	<b>31,0%</b>

Variaciones por Tipo de Normativa según Carácter Económico

Carácter Económico	Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones
	Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total			
21 - Gastos Corrientes	17%	10%	27%	74%	-1%	100%
22 - Gastos de Capital	2%	4%	6%	88%	6%	100%
<b>Total</b>	<b>15%</b>	<b>9%</b>	<b>23%</b>	<b>77%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Modificaciones Presupuestarias por Finalidad

en millones de pesos

Finalidad del Gasto	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Variación						Total de Modificaciones / Crédito Inicial (en %)
			Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones	
			Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total				
1 - Administración Gubernamental	467.278	593.388	474	1.724	2.198	123.912	0	126.110	27,0%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	303.047	412.839	-25.496	454	-25.042	134.835	0	109.792	36,2%
3 - Servicios Sociales	5.565.805	7.151.504	216.744	143.055	359.800	1.225.900	0	1.585.699	28,5%
4 - Servicios Económicos	1.393.826	2.066.480	110.806	82.131	192.937	479.717	0	672.654	48,3%
5 - Deuda Pública	665.039	776.196	81.128	0	81.128	30.029	0	111.157	16,7%
<b>Total</b>	<b>8.394.995</b>	<b>11.000.407</b>	<b>383.657</b>	<b>227.363</b>	<b>611.020</b>	<b>1.994.392</b>	<b>0</b>	<b>2.605.412</b>	<b>31,0%</b>

Variaciones por Tipo de Normativa según finalidad del Gasto

Finalidad del Gasto	Decisiones Administrativas			DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones
	Art. N° 37 - Ley 24.156	Otros Artículos	Total			
1 - Administración Gubernamental	0%	1%	2%	98%	0%	100%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	-23%	0%	-23%	123%	0%	100%
3 - Servicios Sociales	14%	9%	23%	77%	0%	100%
4 - Servicios Económicos	16%	12%	29%	71%	0%	100%
5 - Deuda Pública	73%	0%	73%	27%	0%	100%
<b>Total</b>	<b>15%</b>	<b>9%</b>	<b>23%</b>	<b>77%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Del monto total de modificaciones presupuestarias en 2021, el 15% correspondió a las realizadas mediante Decisiones Administrativas según lo dispuesto por el Art. 37 de la Ley de Administración Financiera, el 9% respondió a la reglamentación vía Decisiones Administrativas relacionadas con otros Artículos de Ley y el 77% a Decretos de Necesidad y Urgencia.

Cumplimiento límites artículo 37 – Ejercicio 2021



Considerando las modificaciones efectuadas bajo el amparo del artículo 37, por carácter económico y por finalidad del gasto, se observa que, en ambos casos, se realizaron dando cumplimiento a las limitaciones establecidas en dicho artículo. El total de estas modificaciones alcanzó la suma de \$383.657 millones, es decir un 4,6% del presupuesto inicial, por debajo del límite del ejercicio que fue del 5%. En cuanto al cambio por finalidad, la variación mayor se dio en Deuda Pública con un 12,2% (siendo el límite del 15%).

#### Cumplimiento Límites Artículo 37 por Carácter Económico

Carácter Económico	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Modificaciones por Art. 37 Ley 24.156	en millones de pesos y %	
				Var. Art. 37/ Crédito Inicial	Límite Art. 37 Ley 24.156
21 - Gastos Corrientes	7.541.453	9.703.609	375.741	5,0%	5,0%
22 - Gastos de Capital	853.542	1.296.798	7.916	0,9%	Sin Tope
<b>Total</b>	<b>8.394.995</b>	<b>11.000.407</b>	<b>383.657</b>	<b>4,6%</b>	<b>5,0%</b>

#### Cumplimiento Límites Artículo 37 por Finalidad

Finalidad del Gasto	Crédito Inicial	Crédito Vigente	Modificaciones por Art. 37 Ley 24.156	en millones de pesos y %	
				Var. Art. 37/ Crédito Inicial	Límite Art. 37 Ley 24.156
1 - Administración Gubernamental	467.278	593.388	474	0,1%	15,0%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	303.047	412.839	-25.496	-8,4%	15,0%
3 - Servicios Sociales	5.565.805	7.151.504	216.744	3,9%	15,0%
4 - Servicios Económicos	1.393.826	2.066.480	110.806	7,9%	15,0%
5 - Deuda Pública	665.039	776.196	81.128	12,2%	15,0%
<b>Total</b>	<b>8.394.995</b>	<b>11.000.407</b>	<b>383.657</b>	<b>4,6%</b>	<b>5,0%</b>

### 3.2.6 Síntesis del Período 2017-2021

En virtud del análisis de los montos modificados por tipo de normativa para este período, se puede afirmar que, en promedio, un 83% correspondió a montos modificados mediante Decretos de Necesidad y Urgencia, un 11% a Decisiones Administrativas amparadas en Otros Artículos de cada Ley de Presupuesto y solo un 6% a Decisiones Administrativas basadas en el artículo 37° de la LAF.

#### Periodo 2017-2021

#### Variaciones por Tipo de Normativa

Ejercicio	Decisiones Administrativas				DNU	Otros (Res. y Dis.)	Total de Modificaciones
	Art. N° 37 - Ley 24.156	Decreto N° 260/20	Otros Artículos	Total			



2017	10%	-	9%	19%	81%	0%	100%
2019	-5%	-	11%	6%	94%	0%	100%
2018	-8%	-	8%	0%	100%	0%	100%
2020	16%	2%	17%	35%	65%	0%	100%
2021	15%	-	9%	23%	77%	0%	100%
<b>Promedio</b>	<b>6%</b>	<b>2%</b>	<b>11%</b>	<b>17%</b>	<b>83%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>

Por otro lado, desde el año 2017 al 2021, se observa el cumplimiento a las limitaciones del artículo 37 de la LAF, tanto a nivel del carácter económico como en la distribución de las finalidades.

Período 2017-2021  
Cumplimiento de los límites del Artículo 37 Ley 24.156  
Por Carácter Económico

Carácter Económico	Ejercicio 2017		Ejercicio 2018		Ejercicio 2019		Ejercicio 2020		Ejercicio 2021	
	Observado	Límite								
21 - Gastos Corrientes	1,0%	5,0%	-1,0%	5,0%	-1,0%	5,0%	3,2%	7,5%	5,0%	5,0%
22 - Gastos de Capital	2,0%	Sin Tope	-5,7%	Sin Tope	0,7%	Sin Tope	-9,6%	Sin Tope	0,9%	Sin Tope
<b>Total</b>	<b>1,1%</b>	<b>7,5%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>5,0%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>5,0%</b>	<b>2,4%</b>	<b>7,5%</b>	<b>4,6%</b>	<b>5,0%</b>

Período 2017-2021  
Cumplimiento de los límites del Artículo 37 Ley 24.156  
Por Finalidad del Gasto

Finalidad del Gasto	Ejercicio 2017		Ejercicio 2018		Ejercicio 2019		Ejercicio 2020		Ejercicio 2021	
	Observado	Límite								
1 - Administración Gubernamental	2,3%	15,0%	4,8%	15,0%	14,0%	15,0%	0,3%	15,0%	0,1%	15,0%
2 - Servicio de Defensa y Seguridad	2,1%	15,0%	1,6%	15,0%	4,7%	15,0%	0,8%	15,0%	-8,4%	15,0%
3 - Servicios Sociales	0,8%	15,0%	-0,4%	15,0%	2,1%	15,0%	3,2%	15,0%	3,9%	15,0%
4 - Servicios Económicos	1,2%	15,0%	3,9%	15,0%	-9,3%	15,0%	2,8%	15,0%	7,9%	15,0%
5 - Deuda Pública	1,5%	15,0%	-12,4%	15,0%	-11,2%	15,0%	0,0%	15,0%	12,2%	15,0%
<b>Total</b>	<b>1,1%</b>	<b>7,5%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>5,0%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>5,0%</b>	<b>2,4%</b>	<b>7,5%</b>	<b>4,6%</b>	<b>5,0%</b>

### 3.3. Comunicación al Congreso Nacional y publicación de las modificaciones

El quinto párrafo del Artículo 37 que se encuentra vigente dispone que las reestructuraciones que realice el Jefe de Gabinete amparado en el mismo, deben ser notificadas a ambas Comisiones de Presupuesto y Hacienda del Honorable Congreso de la Nación dentro de los cinco días hábiles, teniendo que especificar los montos dinerarios, finalidades del gasto, metas físicas y programas modificados.



Al respecto, cabe mencionar que en la página web de la Jefatura de Gabinete (<https://www.argentina.gob.ar/modificaciones-presupuestarias>) pueden consultarse las decisiones administrativas y los decretos de necesidad y urgencia que modifican el presupuesto nacional en cada ejercicio con el respectivo link al Boletín Oficial de la República Argentina. Al mismo tiempo, se publica el detalle de la comunicación efectuada al Congreso Nacional de cada Decisión Administrativa. En ese detalle figura el total de modificaciones por carácter económico y por finalidad del gasto en pesos. Por otro lado, para las modificaciones que se basaron en el artículo 37 de la LAF, contiene los montos por finalidad y carácter económico y las metas físicas de cada Programa Presupuestario modificado.

Hay que destacar que no se observa ningún informe con el total de modificaciones efectuadas por artículo 37 al finalizar cada ejercicio, que permita constatar el cumplimiento de las limitaciones que dispone el mencionado artículo.

Por otro lado, la Oficina de Presupuesto del Congreso, creada mediante Ley N° 27.343, en su página web (<https://www.opc.gob.ar/categoria/modificaciones-presupuestarias/>) publica informes de cada decisión administrativa o decreto que necesidad y urgencia que modifica el presupuesto. En esos informes incluye un detalle de la cuenta de ahorro-inversión-financiamiento, modificaciones por Jurisdicción y por Finalidad del gasto, entre otros ítems. Asimismo, en función de lo dispuesto en el punto 9 del artículo 2° de la Ley N° 27.343, esa Oficina efectúa un seguimiento del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley N° 24.156 incluyéndolos en sus informes de cierre de cada ejercicio.

#### **4) Propuesta de intervención**

##### **4.1. Limitaciones a determinados tipos de modificaciones**

El análisis realizado en el período 2017-2021 muestra que la mayor parte de las modificaciones presupuestarias al Presupuesto Nacional se realizaron a través de Decretos de Necesidad y Urgencia. La Carta Magna, al delegar esta facultad en el Poder Ejecutivo en “situaciones excepcionales” solo estableció límites cuando se tratara de normas que regularan materia materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos,



no diciendo nada sobre cuestiones presupuestarias. Con lo cual, solo se podría modificar o anular esa facultad mediante una reforma constitucional lo cual, por el momento, parece de difícil cumplimiento.

Uno de los principales problemas observados es que, al momento de elaborar el presupuesto, sobre todo en contextos de alta inflación, es bastante difícil poder estimar con una precisión razonable el monto de los recursos que estarán disponibles en el ejercicio siguiente. Por esta razón, y ante la falta de práctica de realizar modificaciones mediante la discusión parlamentaria (como se dijo anteriormente, en los últimos 16 años solo se emitieron dos leyes en ese sentido: Ley N° 16.175 en 2006 y N° 27.561 en 2020), la incorporación de esos recursos y su distribución se termina realizando mediante decretos de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo, sin posibilidad del Parlamento de debatir o incidir en su distribución.

Por otro lado, se podría avanzar mediante acuerdos parlamentarios en la inclusión de limitaciones a las modificaciones que puede realizar el Jefe de Gabinete por fuera de las facultades del artículo 37 de la LAF, ya que, en segundo lugar, figuraron las modificaciones realizadas por el Jefe de Gabinete amparadas en distintos artículos de cada ley de presupuesto.

Como se expuso anteriormente, cada Ley de Presupuesto está incluyendo artículos que lo faculta a introducir ampliaciones de créditos que sean financiados por determinados préstamos externos y destinados a gastos de capital (por ejemplo, el artículo 8° de la Ley N° 27.591), o financiados con incorporación de recursos con afectación específica, recursos propios, transferencias de Entes del Sector Público Nacional, donaciones y remanentes de ejercicios de años anteriores (por ejemplo, el artículo 9° de la Ley N° 27.591).

En este caso, podría incluirse un párrafo en cada una de estos artículos, donde se establezcan limitaciones a esas incorporaciones de mayores créditos. Por ejemplo, que la ampliación de créditos de créditos externos para financiar gastos de capital no puede superar el 5% del total aprobado para ese tipo de gastos en el ejercicio. Y que la incorporación de mayores recursos para las fuentes de financiamiento de recursos con afectación específica, donaciones, transferencias de Entes, etc. en cada entidad no pueda superar el límite del 5% del total aprobado para esa fuente y entidad.



#### 4.2. Reglamentación pendiente del artículo 37

Como se expuso anteriormente, queda pendiente la reglamentación del último párrafo del artículo 37 de la LAF. En este sentido, se estima conveniente que el Poder Ejecutivo Nacional pueda avanzar en ese sentido, de manera que no haya dudas con respecto a los conceptos involucrados y al mecanismo que debe tenerse en cuenta para controlar el cumplimiento de las limitaciones impuestas al Jefe de Gabinete. Por otro lado, hay que dejar asentado que el cumplimiento de los límites no solo debe constatarse al finalizar el ejercicio sino a lo largo de todo el año (es decir, luego de cada Decisión Administrativa).

Esto implicaría ampliar, vía un Decreto presidencial, el actual artículo 37 del Decreto N° 1344/2007 (reglamentario de la LAF), para lo cual se propone la incorporación de un texto como el siguiente: “En cuanto a los límites establecidos respecto de las reestructuraciones presupuestarias que puede disponer el Jefe de Gabinete de Ministros en relación al monto total, a lo aprobado por finalidad, al incremento de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras, y/o modificaciones en la distribución de las finalidades, se deberá considerar la variación porcentual neta entre el:

- I. Crédito Inicial del Presupuesto para gastos corrientes y de capital, por Carácter Económico y por Finalidad del Gasto; y
- II. Crédito Vigente al 31 de diciembre de cada ejercicio, o luego de cada Decisión Administrativa, modificado en el marco del artículo 37 de la Ley N° 24.156, para gastos corrientes y de capital, por Carácter Económico y Finalidad del Gasto”.

#### 4.3. Recomendaciones sobre comunicación y publicación de las modificaciones

Por último, en lo relativo a la rendición de cuentas de las modificaciones presupuestarias, y en pos de mejorar su publicidad y comunicación se estima conveniente que la propia Jefatura de Gabinete comunique al Congreso Nacional y publique en su página web, cuál es el uso **acumulado** de las facultades delegadas por el artículo 37 de la LAF y el cumplimiento de esas limitaciones luego de cada decisión administrativa y al finalizar el ejercicio.

Por otro lado, la información sobre el tipo de normativa utilizada para las modificaciones al presupuesto nacional, incluyendo el cumplimiento del artículo 37°, podría ser incluida



como información adicional en cada Cuenta de Inversión que elabora la Contaduría General de la Nación.

No debería descartarse, por otro lado, la implementación de un monitoreo y control permanente de estas medidas de orden presupuestario efectuada por la sociedad civil, por ejemplo, con la conformación de un comité de expertos designados por las Universidades Nacionales que analice cada medida y se expida públicamente al respecto.

## 5) Conclusiones

En relación a los objetivos planteados inicialmente en este trabajo, cabe mencionar que se ha podido acceder a la normativa vigente en materia de modificaciones presupuestarias y a los datos necesarios para poder determinar el peso relativo de cada tipo de modificación a través de diferentes fuentes de información, con lo cual los mencionados objetivos han sido alcanzados. No obstante, hay que señalar, por un lado, que la información sobre la normativa específica se encuentra bastante dispersa. Por otro lado, ha resultado de gran ayuda para poder realizar el análisis de la información de los créditos modificados el acceso a la información presupuestaria que surge del SIDIF- Sistema Integrado de Información Financiera, herramienta que obviamente no está al alcance de toda la ciudadanía.

En ese sentido, se reitera la necesidad de que los actores institucionales involucrados en la temática (Oficina Nacional de Presupuesto, Jefatura de Gabinete, Oficina de Presupuesto del Congreso, entre otros) avancen, por un lado, en la publicación de una versión sintética, única y clara de la normativa que sirve de base a las modificaciones al Presupuesto Nacional para que pueda ser accesible al público en general. Y por el otro, que el detalle de las modificaciones financieras de cada decisión administrativa o decreto de necesidad y urgencia, se publique con sus respectivas bases para consulta de la ciudadanía.

En los últimos años se ha asistido a diferentes manifestaciones sobre las excesivas facultades del Jefe de Gabinete de Ministros para realizar modificaciones presupuestarias al presupuesto acordado por el Congreso Nacional otorgadas por el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera. Luego de realizar el análisis del período 2017-2021, se considera necesario poner de relieve que la gran mayoría de las mismas se han efectuado a través de Decretos de Necesidad y Urgencia, con lo cual resultaría necesario comenzar a discutir y



proponer alternativas para limitar o por lo menos regular los alcances de su utilización en materia presupuestaria.

Para finalizar, se destaca la importancia que tiene para la vida democrática que el ciudadano común pueda acceder y exigir información sobre todo lo relativo al presupuesto nacional, a la utilización que se hace de los recursos obtenidos y a los bienes y servicios que se brindan, y que los diferentes actores estatales estén obligados a rendir cuentas en ese sentido.

## 6) Referencias bibliográficas

**Barzelay, Michael (2001):** “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 19 (Feb. 2001). Caracas.

**Diaz Frers, Luciana (2006):** “El debate sobre los superpoderes”, Documentos de Políticas Públicas, CIPPEC, Buenos Aires, agosto 2006.

**Hood, Christopher (1991):** “A Public Management for All Seasons?”, Public Administration, vol. 69, primavera de 1991, Royal Institute of Public Administration.

**Lepera, Alfredo (2001):** “La contabilidad acumulativa y por lo de devengado: necesidad apremiante para los Gobiernos”. Trabajo presentado en la XXIV Conferencia Interamericana de Contabilidad Área 3 Sector Gubernamental - Tema 3.1 , Punta del Este - Uruguay - 18 al 21 de noviembre de 2001. Universidad de Buenos Aires- Universidad de Buenos Aires- Instituto de Investigaciones Contables “Prof. Juan Alberto Arévalo” Publicación “Contabilidad y Auditoría”, Año 7 – Número 14 – diciembre 2001.

**Ley N° 24.156** de Administración Financiera y Sistemas de Control y modificatorias, y su Decreto reglamentario N° 1344/2007.



**Ley N° 25.152 (de Solvencia Fiscal)**

**Ley N° 25.917 (Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal)**

**Leyes de Presupuesto** N° 27.341, N° 27.431, N° 27.467, N° 27.561 y N° 27.591 y Decisiones Administrativas Distributivas. Decreto N° 4/2020 (de prórroga de Ley N° 24.467).

**Makon, Marcos Pedro (1999).** “Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina”, ILPES, CEPAL. Santiago de Chile, 1999

**Makon, Marcos Pedro (1997):** “La reforma del Sistema Presupuestario Nacional”. Revista ASAP N° 29. Buenos Aires, 1997

**Makon, Marcos Pedro (2007):** “La gestión por resultados es sinónimo del presupuesto por resultados?” ponencia ante el XII Congreso Internacional del CLAD – Santo Domingo -30 Octubre a Noviembre del 2007.

**Ministerio de Economía** “El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina”. Publicado en página web del Ministerio de Economía: [https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el\\_sistema\\_presupuestario\\_publico.pdf](https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf)

**Oszlak, Oscar (2003).** “*Responsabilización o responsabilidad?: El sujeto y el objeto de un Estado Responsable*”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31. Octubre 2003. Panamá.

**Petrei, Humberto; Ratner, Gabriel; Petrei, Romeo (2005).** “*Presupuesto y control: las mejores prácticas para América Latina*”. Edit. Osmar Buyatti. 1ª. Edición. Buenos Aires 2005.



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



**Secretaría de Hacienda-MECON** “Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional”, Sexta Edición Actualizada, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas. 2016