

Delegación de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros

**Delegación de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros :  
Evolución e impacto en el contexto fiscal actual <sup>1</sup>**

**Gerardo Uña<sup>2</sup>**

**Nicolás Bertello**

**Gisell Cogliandro**

**Octubre 2004**

**Este documento fue realizado con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer**

---

<sup>1</sup> Agradecemos los valiosos comentarios de Juan Labaqui durante el proceso de elaboración de este documento. Deseamos agradecer a la Fundación Konrad Adenauer por brindar el apoyo para la realización de esta investigación.

<sup>2</sup> Las opiniones y recomendaciones son de nuestra exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente la postura de la fundación patrocinante. Comentarios y sugerencias: [scatalina@fibertel.com.ar](mailto:scatalina@fibertel.com.ar)

## **Introducción**

El presente documento analiza los principales aspectos de la delegación de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) en relación al gasto público contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación y su impacto sobre el contexto fiscal actual. Para ello, en la Sección I se estudia la evolución de las facultades delegadas al JGM en los últimos años, mientras que en la Sección II se presentan los argumentos utilizados en el debate. Por su parte, en la Sección III se explicita la interrelación con los Decretos de Necesidad y Urgencia para culminar con las principales conclusiones y los lineamientos de propuestas, contenidos en la Sección IV, donde se describe la tensión entre problemas coyunturales y estructurales que enfrenta el país, marco en el cual deben ser discutidas las facultades especiales otorgadas al Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto.

### **I - Facultades institucionales vs. “facultades delegadas”**

La distribución de facultades entre el Jefe de Gabinete de Ministros y el Poder Legislativo sobre el proceso presupuestario se encuentra claramente determinada en el marco normativo compuesto principalmente por la Constitución Nacional, la “Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público”, y la recientemente sancionada “Ley N° 25.517 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”<sup>3</sup>.

De acuerdo a este marco normativo, las funciones principales en materia presupuestaria del JGM son remitir al Congreso el Proyecto de Ley de Presupuesto, disponer la distribución administrativa del presupuesto de gastos aprobados por el Poder Legislativo y supervisar el gasto trimestral asignado a cada jurisdicción. Por su parte, el Congreso tiene la facultad de aprobar y fijar el Presupuesto Nacional, y convalidar la Ejecución realizada por el Poder Ejecutivo mediante la aprobación de la Cuenta de Inversión<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Normas adicionales que regulan el Presupuesto Nacional son la “Ley N°24.629 de Reforma del Estado”, “Ley N°11.672 (T.O. 1999) Complementaria Permanente de Presupuesto”, y “Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal”.

<sup>4</sup> Un análisis detallado sobre las características institucionales de las etapas del proceso presupuestario se encuentra en Sanguinetti, Schweinheim y Uña (2004).

Con respecto a facultades más específicas, y en relación al objeto de este análisis, la Ley N° 24.156 le otorga atribuciones al Poder Legislativo para realizar modificaciones presupuestarias. En este sentido, en el Art. 37 se establece que: *“quedan reservadas al Congreso las modificaciones presupuestarias que afecten el monto total del presupuesto y el monto de endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o aplicaciones financieras, y los que implican un cambio en la distribución de las finalidades”*.

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

Considerando el Proyecto de Ley de Presupuesto 2005, esta distribución de facultades se modificaría al delegarse facultades del Poder Legislativo al JGM en el manejo del presupuesto. Estas atribuciones, a las que comúnmente se hace referencia como “superpoderes”, pueden ser divididas en dos grupos: aquellas que le permiten al JGM ampliar el Presupuesto, es decir modificar el monto total, y aquellas que refieren a reasignaciones presupuestarias dentro del monto total aprobado.

Con respecto a las ampliaciones, de acuerdo al Art. 10 del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005, el JGM podría ampliar los créditos presupuestarios para la Administración Nacional, y su posterior distribución, con la condición de que las mismas sean financiadas con incrementos de los recursos con afectación específica (ej: parte del Impuesto a Combustibles destinado al FONAVI), recursos propios (aquellos originadas por las actividades propias de organismos públicos), donaciones y los remanentes de ejercicios anteriores provenientes de estos últimos. Adicionalmente se establece que en los casos en que se realicen estos tipos de ampliaciones, un 35% deberá ser destinado al Tesoro Nacional (excepto a los recursos con afectación específica a las provincias, al producido de la venta de bienes y/o servicios, y de contribuciones). En la práctica, esta facultad podría ser empleada para autorizar aumentos al presupuesto de organismos o jurisdicciones que generan ingresos propios o que cuenten con fondos de asignación específica, en el momento de producirse ingresos por estos

conceptos mayores a los presupuestados, o cuando se reciben donaciones, sin la necesidad de recurrir a una autorización parlamentaria.

Vale la pena destacar que las atribuciones del JGM relacionadas a ampliaciones del Presupuesto no incluyen los recursos provenientes Tesoro Nacional, los cuales son los que ingresan al Estado por la recaudación de los principales tributos, tales como el IVA, Ganancias y las Retenciones a las Exportaciones, siendo necesario, en el plano formal, para el incremento del presupuesto de este tipo de recursos la aprobación por ley del Congreso Nacional. Este tipo de recursos tienen un peso significativo sobre el total de los fondos públicos. En el año 2004, de acuerdo al Presupuesto Vigente a septiembre, los recursos del Tesoro ascienden a \$ 37.812 millones y representan el 55% del total. Del resto de recursos, que suman \$ 30.512 millones, el 64% corresponde a los aportes al Sistema de Seguridad Social. De esta manera la composición de los recursos del gobierno limitaría de cierta manera las facultades del JGM.

El segundo grupo de facultades se relacionan con la posibilidad de que el JGM pueda disponer reasignaciones del presupuesto respetando el monto total establecido por Ley de Presupuesto. En este sentido, el JGM podría :

- Ampliar los créditos presupuestarios y establecer su distribución en la medida que las mismas sean financiadas con incrementos de ingresos por préstamos de Organismos Internacionales, con la condición de que su monto se compense con la disminución de otros créditos presupuestarios, de acuerdo al Art. 8 del Proyecto de Ley.
- Por su parte, el Art. 11 establece la posibilidad de realizar reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado por la Ley de Presupuesto, sin los límites establecidos en el Art.37 de la Ley 24.156 Ley de Administración Financiera (LAF), y en el Art.15 de la Ley 25.917 “Régimen Federal de Solvencia Fiscal”. Por lo tanto sería posible :
  - ✓ Reasignar entre gastos corrientes (ej. Sueldos, gastos de funcionamiento), gastos de capital (ej. Obras públicas, inversiones) y aplicaciones financieras<sup>5</sup>.
  - ✓ Introducir modificaciones en la distribución de finalidades (ej. reducir el gasto asignado a desarrollo económico para aumentar el gasto social; o reducir el gasto destinado al funcionamiento del gobierno para aumentar del gasto en seguridad).

---

<sup>5</sup> Las aplicaciones financieras se constituyen por el incremento de activos financieros y la disminución de pasivos públicos.

## Delegación de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros

- ✓ Aprobar mayores gastos de otros poderes del Estado sin tener asegurado el financiamiento destinado a su atención.

Tanto la clasificación del gasto público por Finalidad como la Económica (gasto corriente / gasto de capital / aplicaciones financieras) constituyen las dos clasificaciones más amplias del Presupuesto<sup>6</sup>, utilizadas para agregar el gasto en grandes categorías, de manera que pueda determinarse el destino de los recursos públicos. De este modo, de acuerdo al Proyecto de Ley de Presupuesto 2005, el JGM tendría amplias facultades (al menos legalmente) para realizar modificaciones a las partidas presupuestarias, mientras no modifique el total de gastos presupuestado que ascendería a \$ 77.453 millones. A la vez que sería posible delegar ciertas facultades, específicamente las previstas en el Art. 11, a los restantes Ministros del Poder Ejecutivo.

*Resulta interesante analizar en forma conjunta el funcionamiento de las facultades asignadas al JGM con respecto a la ampliación de ciertos tipos de recursos y la reasignación de partidas. Si se combinan los efectos de ambas podría ocurrir, en teoría, el caso de que se efectúe mediante una Decisión Administrativa del JGM una ampliación de recursos propios de un determinado organismo (destinando el 35% al Tesoro), aumentando de esta forma su crédito, y luego se reasigne una suma similar a otra dependencia financiada con los recursos del Tesoro que quedarían disponibles. Esto significa que el JGM podría establecer aumentos en los créditos de cualquier jurisdicción u organismo público sin necesidad de Ley del Congreso o incluso de Decretos del Poder Ejecutivo.*

De todas maneras, es preciso señalar que estas facultades delegadas al JGM no son nuevas ya que en años anteriores, si bien con algunas diferencias, el Poder Legislativo aprobó atribuciones similares. En el Cuadro N° 1 es posible observar para el periodo 1997-2004 cuando fueron delegadas facultades al JGM en relación al cumplimiento de las restricciones de aumentar el monto total del presupuesto y el nivel de endeudamiento aprobado por el Congreso, aumentar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital y de las aplicaciones financieras, y de modificar el gasto entre finalidades, establecidas en el Art. 37 de la Ley de Administración Financiera.

---

<sup>6</sup> Clasificación por finalidad distribuye la totalidad del gasto público en cinco categorías globales: Administración Gubernamental, Seguridad, Servicios Sociales, Servicios Económicos y Deuda Pública. Por su parte, la clasificación Económica lo separa entre partidas asignadas a Gasto Corriente (funcionamiento) y a Gasto de Capital (inversión física o financiera).

**Cuadro N° 1 Facultades delegadas al Jefe de Gabinete para realizar reprogramaciones (Período 1997-2004)**

<b>Presupuesto</b>	<b>Jefe de Gabinete</b>	<b>Facultades para realizar reprogramaciones</b>
1997	Jorge Rodríguez	Con sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera. 01/01/1997 al 17/12/1997  <i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera. 18/12/1997 al 31/12/1997 (Ley 24.916)</i>
1998	Jorge Rodríguez	Con sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera. 01/01/1998 al 31/12/1998*.
1999	Jorge Rodríguez	Con sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera. 01/01/1999 al 28/04/1999  <i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Financiera 29/04/1999 al 31/12/1999. (Decreto 455/99)</i>
2000	<i>Rodolfo Terragno</i>	<i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera.</i>
2001	<i>Christian Colombo</i>	<i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera</i>
2002	Jorge Capitanich / Alfredo Atanasof	Con sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera. 01/01/2002 al 12/08/ 2002  <i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Financiera 13/08/2002 al 31/12/2002. (Decreto 1453/02)</i>
2003	Alfredo Atanasof / Alberto Fernández	Con sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera. 01/01/2003 al 28/02/2003  <i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Financiera 28/02/2003 al 31/12/2003. (Decreto 435/03)</i>
2004	<i>Alberto Fernández</i>	<i>Sin sujeción Art. 37 Ley de Adm. Fciera.</i>

Fuente : Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto, Ley N° 24.916; y Decretos N° 1421/98, 455/99, 1453/02 , 435/03.

\* Nota: Mediante el Decreto 1421/98 se realizan modificaciones a la Ley de Presupuesto sin sujeción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera, pero no se otorga esta facultad al JGM.

Como es posible observar, a partir de 1997 el Jefe de Gabinete ha contado con facultades para realizar reprogramaciones del presupuesto sin sujeción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera, a excepción del año 1998, las cuales fueron otorgadas ya sea en la Ley de Presupuesto originalmente aprobada por el Poder Legislativo o mediante leyes o decretos posteriores. De todas maneras es posible destacar algunas diferencias en el período señalado.

Durante los últimos años de la presidencia de Carlos Menem (1997 – 1999), con Jorge Rodríguez a cargo de la Jefatura de Gabinete, el Presupuesto General de la Nación fue aprobado todos los años con sujeción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera, pero modificado posteriormente.

En 1997 la modificación ocurrió mediante Ley N° 24.916, y se produjo a menos de quince días del cierre del ejercicio fiscal. En dicha ley, además de autorizarse al JGM a realizar reprogramaciones sin sujeción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera, se le otorgaban una serie de atribuciones con respecto al manejo del crédito público. En este sentido, se autorizaba al JGM a realizar ampliaciones en los créditos presupuestarios sin sujeción al Art. 56 de la LAF, el cual prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos. Asimismo, se establecía que el JGM podía realizar operaciones de crédito público adicionales para la Administración Central por un valor de hasta \$ 2.000 millones.

Por otra parte, la Ley N° 24.916 en el Art. 3 autorizaba, además al JGM a introducir ampliaciones presupuestarias y establecer su distribución en la medida que las mismas sean financiadas con incrementos en los recursos con afectación específica o propios, incluidas las donaciones, o con operaciones de crédito público autorizadas por el Art. 6 de la Ley 24.764<sup>7</sup>. Al mismo tiempo que establecía como procedimiento de excepción, que los recursos con afectación específica y/o propios que se incorporen puedan ser utilizados para la atención de gastos de cualquier naturaleza sin tener en cuenta su destino específico, ingresando a tal efecto al Tesoro Nacional, pero exceptuaba de lo dispuesto precedentemente a los aumentos destinados a transferencias a provincias y aquellos destinados por leyes especiales a un fin determinado.

En el año 1998 es posible observar una situación particular. A través del Decreto N° 1421/98 se realizan modificaciones al presupuesto aprobado por la Ley de Presupuesto de ese año, aclarando que las mismas se realizan sin sujeción al Art. 37 de la LAF, pero no se delegan facultades en el JGM para realizar este tipo de modificaciones. Cabe destacar que la justificación que se menciona en el Decreto para realizar estas alteraciones está en relación a una reducción de los recursos estimados en la Ley de Presupuesto 1998, a causa principalmente de las dificultades originadas por el impacto de las fluctuaciones financieras de los mercados internacionales.

---

<sup>7</sup> Ley de Presupuesto correspondiente al año 1997.

En el año 1999 la modificación a la Ley de Presupuesto aprobada se produce a través del Decreto N° 455/99, donde nuevamente se faculta al JGM a realizar reestructuraciones sin sujeción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera. Al mismo tiempo que le permite disponer de la utilización de los créditos de las aplicaciones financieras constituidas con rebajas que establece el Decreto. Es necesario señalar que este Decreto dispone principalmente ajustes para los gastos corrientes y de capital de las distintas jurisdicciones a los fines de racionalizar y reducir el gasto público. En este sentido, la justificación principal es un contexto de incertidumbre en los mercados internacionales que provoca una retracción de la economía y en consecuencia de los recursos estimados.

A lo largo de esta etapa que coincide con el comienzo de un período recesivo de la economía Argentina, que luego devendría en crisis, resulta evidente que los presupuestos aprobados no pueden ser sostenidos, no sólo en su monto total, sino tampoco en cuanto a su distribución interna y consecuentemente las facultades especiales son incorporadas a raíz de esta situación. Adicionalmente se observa una tendencia creciente en cuanto al momento y el mecanismo empleado para aprobar las excepciones a la Ley de Administración Financiera. En 1997, estas se aprueban a 13 días del final del período fiscal por Ley del Congreso; en 1998, a 19 días, mediante Decreto del Poder Ejecutivo; y en 1999, al cuarto mes del período fiscal mediante Decreto.

A partir del año 2000, primer año del gobierno de De la Rúa, y ante una situación creciente de crisis, la Ley de Presupuesto sería aprobada incluyendo, desde un inicio, las facultades extraordinarias al Jefe de Gabinete, hecho que se repetiría para en la Ley de Presupuesto 2001.

El Presupuesto 2002, aprobado a pocos meses del punto más alto de la crisis económica y social que tuvo lugar a finales del 2001, y con gran incertidumbre sobre la conducción del país, no incluyó la excepción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera entre las facultades del Jefe de Gabinete. Esta situación fue modificada a partir de agosto del 2002 mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1453/02, durante la presidencia de Eduardo Duhalde. La modificación que se realiza tiene como objetivo reforzar los créditos vigentes de ciertas jurisdicciones. En este sentido, especialmente se otorgan aumentos al Ministerio de Trabajo para darle continuidad al Programa Jefes de Hogar<sup>8</sup>. Asimismo se justificaba que el aumento de créditos presupuestarios sería atendido con el incremento producido de los impuestos sobre el comercio exterior, el cual no se encontraba

---

<sup>8</sup> Denominación inicial del Programa Jefas y Jefes de Hogar.

## Delegación de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros

vigente al momento de aprobar la Ley de Presupuesto 2002. Por otra parte, se planteaba que en el contexto de condiciones de emergencia en que se encontraba el Sector Público Nacional, era imprescindible contar con la flexibilidad necesaria para adecuar el presupuesto a la situación cambiante. Por ello se le otorga la facultad al JGM de realizar modificaciones al presupuesto sin sujeción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera.

De la misma manera fue modificada la Ley de Presupuesto 2003, en febrero de ese año, antes de la asunción del actual presidente Néstor Kirchner, a través del Decreto N° 435/03. En este decreto se establecía una gran cantidad de modificaciones al presupuesto que implicaban cambios entre finalidades, y por ello se justificaba la necesidad de facultarlo al JGM para realizarlas. Asimismo, al igual que en el año anterior, el otorgamiento de facultades se justificaba por el contexto de emergencia en que se encontraba el Sector Público Nacional, y por lo tanto, la necesidad de otorgarle flexibilidad al presupuesto. Por último, el Presupuesto 2004 elevado por el Presidente Nestor Kichner, contemplaba todas las atribuciones especiales para el Jefe de Gabinete en materia presupuestaria, y fue sancionada de esta forma por el Congreso de la Nación.

De este breve repaso de la historia de los “superpoderes” en años recientes se pueden extraer dos características principales. En primer lugar, que las facultades extraordinarias del Jefe de Gabinete no son nuevas y de una u otra manera han estado vigentes desde 1997. La otra es que desde ese año, a partir del cual comienza a agravarse la situación económica y fiscal del país, el otorgamiento de dichas atribuciones ha sido cada vez más común. Por un lado se pasó de la aprobación de las atribuciones por Ley en 1997, a la aprobación por Decreto de Necesidad y Urgencia de 1998 y 1999, y a la incorporación directa en la Ley de Presupuesto en el 2000, 2001 y 2004. Por otro lado, teniendo en cuenta los años en que las atribuciones fueron otorgadas mediante modificaciones a la Ley de Presupuesto, se observa que mientras en 1997 y 1998 estas fueron realizadas pocos días antes del final del período fiscal, en años posteriores las mismas fueron realizadas varios meses antes, llegando a su implementación a sólo dos meses de iniciado el período fiscal en el 2003. Estas dos características señalan un debilitamiento del rol del Congreso, y un paulatina pérdida de institucionalidad, en el proceso presupuestario.

Focalizando el análisis en la actual gestión presidencial, en el Cuadro N° 2 se observa la evolución de las facultades delegadas al JGM en el periodo 2003-2005.

**Cuadro N° 2: Facultades delegadas al JGM (Período 2003-2005)**

<p align="center"><b>Presupuesto 2003</b> <b>Ley N° 25. 725</b></p>	<p align="center"><b>Presupuesto 2004</b> <b>Ley N° 25 .827</b></p>	<p align="center"><b>Proyecto de Ley de</b> <b>Presupuesto 2005</b></p>
<p><b>1.</b> Ampliar los créditos presupuestarios para la Administración Central y Organismos Descentralizados , y su distribución, financiados con incrementos de recursos con afectación específica, recursos propios, donaciones. Se deberán destinar el 35 % al Tesoro, con excepción a esa contribución a los recursos con afectación específica a las provincias, a las donaciones, al producido de la venta de bienes y/o servicios, y a los aportes personales y las contribuciones patronales a la seguridad social, a la Adm. de Prog. Especiales y al Fondo Solidario Dist. de la Superintendencia de Serv. de Salud. (modif. Decreto 435/03)</p> <p><b>2.</b> Realizar reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado <b>SIN sujeción al Art. 37 de la Ley N° 24.156.</b> (modif.. Decreto 435/03)</p> <p><b>3.</b> Ampliar los créditos presupuestarios y establecer su distribución, en la medida que las misma sean financiadas con incrementos de ingresos por préstamos de Organismos Internacionales, con la condición de que su monto se compense con la disminución de otros créditos presupuestarios sin afectar el resultado financiero.</p> <p><b>4.</b> No se establece ningún tipo de delegación de las facultades otorgadas al JGM dentro del Poder Ejecutivo.</p>	<p><b>1.</b> Idem Presupuesto 2003, y se incorpora la posibilidad de ampliar los créditos de las Instituciones de la Seguridad Social. .</p> <p><b>2.</b> Realizar reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado <b>SIN sujeción al Art. 37 de la Ley N° 24.156.</b></p> <p><b>3.</b> Idem Presupuesto 2003 pero “sin afectar negativamente el resultado financiero”.</p> <p><b>4.</b> Las facultades otorgadas al JGM podrán ser asumidas por el PEN, en su carácter de responsable político de la administración general del país y en función de lo dispuesto por el art. 99 de la CN. Asimismo, el JGM podrá delegar las facultades en el marco de las competencias asignadas por la Ley de Ministerios.</p>	<p><b>1.</b> Idem Presupuesto 2004, y se incorpora la posibilidad de utilizar los remanentes de ejercicios anteriores de las donaciones. Dentro de la excepciones que no deberán destinar al porcentaje correspondiente al Tesoro se encuentran: recursos con afectación específica a las provincias, a las donaciones, al producido de la venta de bienes y/o servicios y contribuciones de acuerdo con la definición que para estas contine el clasificador de los recursos por rubros del Manual de Clasificaciones Presupuestarias.</p> <p><b>2.</b> Realizar reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado <b>SIN sujeción al Art. 37 de la Ley N° 24.156 y al Art. 15 de la Ley N° 25. 917.</b></p> <p><b>3.</b> Idem Presupuesto 2004, pero sin mencionar que no debe afectar al resultado financiero.</p> <p><b>4.</b> El JGM podrá delegar las facultades conferidas en el art.11, en el marco de las competencias asignadas por la Ley de Ministerios.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto N°27.725 y N° 25.827, Decreto N° 435/03, Proyecto de Ley de Presupuesto 2005-Oficina Nacional de Presupuesto – Ministerio de Economía y Producción.

En referencia a las ampliaciones de los créditos presupuestarios, el Presupuesto 2003 le otorgaba al JGM la potestad para aumentar el presupuesto, y su posterior distribución, en partidas de la Administración Central y Organismos Descentralizados financiados con recursos con afectación específica, recursos propios, y donaciones, destinando el 35% de dicho aumento al Tesoro con una serie de excepciones a este requisito como se indica en el Punto 1 del Cuadro N° 2, las cuales fueron ampliadas a ciertos tipo de contribuciones. En el Presupuesto 2004 a esta facultad se le suma la posibilidad de ampliar los créditos presupuestarios de las Instituciones de la Seguridad Social, y finalmente en el Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2005, se añade la posibilidad de disponer de los remanentes de ejercicios de años anteriores provenientes de donaciones, manteniéndose las excepciones previstas con relación al porcentaje destinado al Tesoro.

En segundo lugar, en relación a las facultades para reasignar créditos presupuestarios, mediante el texto original del Presupuesto 2003 el JGM podía realizar reasignaciones presupuestarias dentro del monto total aprobado con sujeción al Art. 37 de la Ley de Administración Financiera. Sin embargo mediante el Decreto N° 435/03 – Art. 5°, se establece que el JGM podrá “efectuar reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la citada Ley (...) hasta la finalización del Ejercicio 2003, sin sujeción al Artículo 37 de la Ley N° 24.156.”, modificando sustancialmente las facultades delegadas al JGM. Esto implica, como ya se mencionó, la posibilidad de aumentar gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, así como la reasignación de gastos entre finalidades El Presupuesto 2004 nuevamente autoriza a realizar reestructuraciones presupuestarias sin sujeción al artículo mencionado. El Proyecto de Presupuesto 2005 propone mantener esta atribución, y adicionalmente autoriza al JGM a actuar sin sujeción al Art. 15 de la Ley del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal que también hace referencia a la imposibilidad de aumentar gasto corriente en detrimento del gasto de capital o de las aplicaciones financieras, al mismo tiempo que no permite aumentar el gasto de otros poderes sin prever el financiamiento correspondiente<sup>9</sup>.

En tercer lugar, en el año 2003 y 2004 se facultaba al JGM ampliar los créditos presupuestarios si eran financiados con préstamos de organismos internacionales, con la condición de que sus montos se compensen con reducción de otros créditos presupuestarios y sin afectar el resultado financiero. En el 2005 no hace mención con respecto al resultado financiero.

---

<sup>9</sup> La Ley N° 25.917 “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”, que estableció reglas fiscales para el nivel nacional y provincial aún no ha sido reglamentada. Sin embargo la no aplicación por parte del Poder Ejecutivo Nacional en el mismo año de su sanción atenta directamente contra su viabilidad y cumplimiento.

Por último, con relación a la delegación de estas facultades al interior del Poder Ejecutivo, en el Presupuesto 2003 no se realizaba ningún tipo de delegación, mientras que en el Presupuesto 2004 se establecía que el Presidente podría asumir las mismas, y en el Proyecto de Presupuesto 2005 se propone que las mismas puedan ser delegadas a nivel de Ministerios.

El análisis de la evolución de las facultades delegadas al JGM permite observar una tendencia a incrementar el rol del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria en detrimento del Poder Legislativo, profundizando el debilitamiento del rol del Congreso de la Nación en el proceso presupuestario. Esta situación implica debilitar aún más el ámbito donde los ciudadanos deberían tener la oportunidad, mediante sus representantes, de expresar sus preferencias. De este modo, el presupuesto tiende a convertirse en un instrumento formal que no representa las prioridades y preferencias de la sociedad, y puede ser utilizado para atender las prioridades del gobierno sin mecanismos transparentes de asignación de los recursos públicos.

## **II – Los argumentos del debate**

Mediante el análisis realizado es posible observar que la delegación de facultades del Congreso en materia presupuestaria no es una novedad. Las Leyes de Presupuesto aprobadas en los últimos años han incluido atribuciones especiales para el Jefe de Gabinete. Sin embargo, el tratamiento del Proyecto de Ley de Presupuesto 2005 debe considerarse en una coyuntura particular que contribuye a incrementar el nivel de debate. En este sentido, no sólo las facultades delegadas al Jefe de Gabinete para el año 2005 son más amplias que en períodos anteriores, sino que en el 2004, luego de varios años de recesión y crisis económica, el nivel de crecimiento del PBI será superior a las proyecciones que sirvieron como base para la elaboración del Presupuesto, lo que significa un incremento de los ingresos públicos por encima de los proyectados. Diversas estimaciones indican que la tendencia se mantendrá para el próximo período y que los ingresos públicos resultarán superiores a los estimados, considerando que el PBI crecería más que el 4% con el cual fueron realizadas las proyecciones macroeconómicas del Proyecto de Presupuesto. Por esta razón, la definición de cómo se distribuirá el poder de decisión sobre el destino de los recursos excedentes en relación a los estimados cobra mayor relevancia.

Así, las atribuciones especiales al Jefe de Gabinete que otorgaría el proyecto de Ley de Presupuesto 2005 se enmarcan en este contexto, por lo que vale la pena analizar cuáles son los principales argumentos en contra y a favor de las mismas.

Entre los argumentos opuestos a la incorporación de estas medidas en el Proyecto de Ley de Presupuesto se destacan:

- El aumento de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en detrimento del Poder Legislativo contribuye a debilitar la institucionalidad del país.
- Los “superpoderes” incentivan la subestimación de recursos en el Presupuesto ya que cuanto mayor sea la diferencia entre los ingresos estimados y los percibidos realmente, mayor será el monto sobre los que el gobierno podrá decidir en forma discrecional.
- Respetar los mecanismos institucionales normales no representa en la práctica una amenaza a la gobernabilidad, dado que el gobierno cuenta con mayoría en ambas cámaras del Congreso.
- Contradice la Ley de Administración Financiera, la cual representa el marco normativo básico para la administración financiera del Estado y determina el equilibrio que debe existir entre los distintos poderes con la intención de sentar las bases para un sistema de asignación de recursos que, por un lado resulte favorable para enfrentar las necesidades de la gestión pública, pero que por otro lado, se base en la voluntad de la ciudadanía representada en el Congreso.
- Contradice la Ley de Responsabilidad Fiscal, que fue sancionada hace apenas dos meses en el marco de un acuerdo firmado con el FMI. La misma representa un segundo intento para implementar este tipo de medidas, ya que la primera Ley de Responsabilidad Fiscal fue sancionada en 1999 y no fue cumplida. Este tipo de leyes se impulsan con el objetivo principal de comprometer a los gobiernos a mantener un equilibrio fiscal sustentable y a respetar ciertas reglas relacionadas con los procesos por medio de los cuales se elabora el presupuesto, buscando principalmente lograr cierta credibilidad en torno a los procesos y a la responsabilidad sobre la asignación de recursos públicos. De esta manera, se cuestiona que al contradecir esta norma al poco tiempo de su sanción, se afecta negativamente la credibilidad buscada y se envía señales no deseadas a los gobiernos provinciales, de los cuales se espera adhesión a esta ley.
- La emergencia para la cual los superpoderes fueron creados ya no existe. En este sentido, se argumenta que mientras que en períodos anteriores puede haber sido necesaria la concesión de facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, para que este contara con las herramientas necesarias para afrontar una situación de emergencia, en la actualidad este tipo de medidas no se justifican ya

que, aunque se mantiene la situación de crisis, la misma no puede ser considerada de “emergencia”<sup>10</sup>.

En general, la mayoría de los argumentos en contra de los denominados “superpoderes” refieren al debilitamiento que se produce en las instituciones que rigen la asignación de los recursos públicos con la continuidad injustificada de los mismos. En esta misma línea, esta situación se vería agravada si se considera que de acuerdo a los resultados superavitarios que se vienen obteniendo a lo largo del 2004, y a las proyecciones para el 2005, los recursos sobre cuya asignación el Poder Ejecutivo tendría amplias facultades serían significativos.

Desde la perspectiva del gobierno, que argumenta a favor de la incorporación de facultades especiales para el JGM en la Ley de Presupuesto, se señala:

- La flexibilidad en el manejo de recursos es necesaria para superar una situación de crisis de la cual el país aún no ha salido. Si bien, se vislumbran algunas perspectivas de mejora, aún no ha sido superada ya que siguen existiendo altos niveles de pobreza y desempleo.
- La necesidad de los superpoderes para poder afrontar mejor la negociación de la deuda en default con los acreedores internos y externos. En este sentido, se sugiere que si el Poder Ejecutivo cuenta con mayores herramientas para tomar decisiones con respecto al gasto público y excedentes presupuestarios, su posición de negociación ante acreedores adquiere mayor credibilidad y evita recibir mayores presiones.
- Un exceso en la prudencia resulta mejor que un exceso en el optimismo. En este sentido, es mejor ser prudentes con las estimaciones de recursos y luego ver como se aplicarán los excedentes que se produzcan, que caer en sobreestimaciones que luego conducen a desequilibrios fiscales como ocurrió en el pasado.
- El empleo de los superpoderes durante el año 2004 ha sido prudente. Se destaca que de los \$62.014 millones de ingresos que originalmente se estimaron para el 2004, el JGM sólo realizó ampliaciones por \$150 millones. Adicionalmente, cabe resaltar que aún cuando no se cuenta con información detallada sobre el monto total de las reasignaciones, esta cifra rondaría los \$ 2.700 millones, estimándose que sólo \$278 millones fueron reasignados sorteando las restricciones del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera (reasignar entre finalidades del gasto y entre gastos corrientes y de capital).

---

<sup>10</sup> Este argumento podría relacionarse con la delegación de facultades al JGM ocurrida en los años 2000 y 2001 durante el gobierno de la Alianza.

## Delegación de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros

De esta manera, el principal argumento del gobierno se relaciona con la necesidad de contar con herramientas que le permitan enfrentar las demandas coyunturales mencionadas anteriormente y la crisis que vive el país y de la cual aún no se ha salido. A esto apuntarían las atribuciones especiales del Jefe de Gabinete, las cuales otorgan mayor flexibilidad al Poder Ejecutivo para reaccionar ante los problemas que se presentan durante la etapa de ejecución del presupuesto.

### III – Facultades delegadas y Decretos de Necesidad de Urgencia : los verdaderos superpoderes

Para analizar la validez de los argumentos a favor y en contra, es necesario aclarar ciertos aspectos en torno a la discusión. En este sentido, si bien, como se mencionó, no hubo un abuso por parte del JGM en el empleo de las facultades otorgadas, el presupuesto de recursos para el 2004 se incrementó en \$6.300 millones en relación al monto original. Entonces, ¿cuál es el mecanismo que autoriza estos incrementos? La respuesta es los Decretos de Necesidad y Urgencia. De esta manera, podría decirse que los verdaderos “superpoderes” sobre el presupuesto se encuentran en la combinación de estos Decretos<sup>11</sup> con las facultades delegadas al Jefe de Gabinete como se puede observar en el Cuadro N° 3.

**Cuadro N° 3 Ampliaciones realizadas al Presupuesto 2004**

<b>Ampliaciones</b>	<b>Decisiones Administrativas Jefe de Gabinete</b>	<b>Decretos de Necesidad y Urgencia Presidente</b>
<b>Cantidad</b>	17	4
<b>Monto</b> (Millones de \$)	\$ 150	\$ 6.150

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2004 , Ejecución Presupuestaria actualizado al 19/09/04- Ministerio de Economía y Producción

Analizando con mayor detalle la utilización de estos instrumentos, el Cuadro N° 4 contiene los principales datos sobre su utilización durante el año 2003 y los meses que han transcurrido en el año 2004. En el año 2003 la primera ampliación sobre la Ley de Presupuesto se realizó con fecha 13 de Marzo, mediante una Decisión Administrativa del JGM - DA N° 21/03 – que incremento el presupuesto de la Dirección Nacional de Migraciones. En el año 2004, la primera ampliación se realizó por Decreto N° 350/04 de fecha 24 de Marzo, y correspondió a un aumento de los fondos destinados al Ministerio de Defensa. De esta manera, en ambos años, antes de que finalice el primer

<sup>11</sup> En el año 2004 el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 917/04 incremento el Presupuesto en una cifra cercana a los \$ 4.200 millones.

trimestre el Presupuesto General de la Nación había sufrido modificaciones sobre el monto original aprobado.

**Cuadro N° 4 Modificaciones al Presupuesto 2003 y 2004**

	JGM Decisiones Adm.		PEN Decretos	
	2003	2004	2003	2004
Ampliaciones (1)	26	17	7	5
Reprogramaciones	38	13	---	---
Excepciones al Art. 18/ P 2003	---	---	80	---
Otros	2	2	3	5

Fuente: Elaboración propia en base a Ley de Presupuesto 2003 y 2004, Ejecución Presupuestaria actualizado al 19/09/04, Infoleg. Ministerio de Economía y Producción

(1) Las ampliaciones determinadas por el PEN incluyen aquellas generadas por convenios de Créditos Internacionales.

Al considerar estos datos se tornan relevantes los argumentos que plantean la necesidad de prestar mayor atención a la delegación sistemática de poderes del Congreso al Poder Ejecutivo, que se reflejan en la utilización de los Decretos de Necesidad y Urgencia. Estos argumentos plantean que la delegación de facultades, mas amplia que las estrictamente relacionadas con el presupuesto, es consecuencia de una dinámica de crisis permanente en la que se encuentra la democracia argentina, produciendo un sistema político desbalanceado y en donde los ciudadanos no tienen la posibilidad de debatir los principales temas de la agenda pública ,por medio de sus representantes , en el espacio público<sup>12</sup>, así como por las características institucionales del proceso de elaboración de la políticas públicas en Argentina<sup>13</sup>. Esté debate excede el alcance de este análisis, pero es necesario reconocer que si no es considerado, las posibles soluciones que se planteen en relación al fortalecimiento del rol del Congreso de la Nación en el proceso presupuestario tendrán bajas probabilidades de éxito en su implementación, al no contemplar las causas estructurales subyacentes.

<sup>12</sup> Estos argumentos son desarrollados por N. Botana (La Nación 7/10/2004) y S.Berensztein (La Nación 19/10/2004).

<sup>13</sup> Para mas detalles sobre este análisis ver Spiller y Tommasi (2001).

#### **IV – Conclusiones y lineamientos de propuestas**

Al analizar los aspectos relacionados con las facultades del JGM requiere considerar el contexto fiscal actual. De acuerdo a los argumentos a favor y en contra de las facultades en materia presupuestaria con las que cuenta el Poder Ejecutivo en la actualidad y su continuidad, puede vislumbrarse un conflicto entre dos posiciones que van más allá de las facultades especiales otorgadas al Jefe de Gabinete en el Proyecto de Ley de Presupuesto.

Desde una perspectiva se destaca la necesidad de comenzar un proceso de recomposición y fortalecimiento de las instituciones, donde el equilibrio entre poderes representa un tema central. Esto resulta aún más relevante cuando se considera que la discusión sobre los “superpoderes” se relaciona básicamente con la participación que tiene y debería tener el Poder Legislativo, como representante de la voluntad de la ciudadanía en las decisiones sobre asignación de recursos públicos. Desde esta perspectiva un Presupuesto en el que parecen subestimarse los ingresos y en el que una importante porción de los recursos es manejada en forma discrecional por el Poder Ejecutivo, pierde credibilidad y debilita el proceso de asignación de recursos transparente. De alguna manera, las posturas en contra de atribuciones especiales al Poder Ejecutivo en materia de definiciones sobre los recursos públicos, pueden ser enmarcadas, al menos en lo formal, en la búsqueda del fortalecimiento de la institucionalidad del Estado, lo que necesariamente se encuentra asociado a un proceso de mediano – largo plazo.

Desde otra perspectiva, el contexto actual representa grandes desafíos en el corto plazo, en gran medida asociados a dos aspectos principales. Por un lado, se encuentran las crecientes demandas sociales desde distintos sectores, las cuales en muchos casos, requieren de soluciones inmediatas, y la necesidad de consolidar la recuperación económica. Por otro lado se encuentran las demandas de acreedores internos y externos por el respeto de compromisos y la necesidad de cerrar exitosamente el proceso de reestructuración de la deuda pública, como base para consolidar un proceso de recuperación realmente sustentable. En este contexto, los “superpoderes” contribuyen a fortalecer la posición del Poder Ejecutivo para enfrentar los desafíos mencionados.

Sin duda un Proyecto de Ley de Presupuesto en el que parecen subestimarse los ingresos y donde un porcentaje de los recursos puede ser administrado en forma discrecional pierde credibilidad y debilita el proceso de asignación de fondos públicos. Pero, al mismo tiempo implica evitar recibir

mayores presiones sobre los recursos destinados al pago de la deuda durante el proceso de renegociación y dota al Poder Ejecutivo de mayor capacidad de reacción ante las demandas sociales más inmediatas. El fortalecimiento de las instituciones –y el equilibrio entre poderes que esto implica-, junto con la necesidad de culminar exitosamente la renegociación de la deuda y responder a demandas de corto plazo, provocan una tensión entre los problemas coyunturales y las reformas estructurales.

Para hallar una solución que concilie estas demandas, es necesario plantear un esquema gradual bajo el cual el Congreso comience a recuperar su rol en el proceso presupuestario, y en general sobre el proceso de las políticas públicas, pero sin caer en el extremo de un excesivo involucramiento que paralice la gestión cotidiana del aparato estatal. Por su parte, para recuperar este lugar, el Poder Legislativo debe afrontar un fuerte proceso de fortalecimiento institucional que lo dote de mayores capacidades, tanto en sus recursos humanos como en recursos tecnológicos, que le permitan desarrollar adecuadamente las tareas de debate, control y evaluación de las políticas públicas, esenciales para el adecuado funcionamiento de un sistema republicano de gobierno. Por su parte, en el ámbito del Poder Ejecutivo resulta necesario aumentar la transparencia de las reprogramaciones y aumentos de partidas que realiza el JGM sobre el presupuesto con estas facultades delegadas. En la actualidad se presentan dificultades para acceder a un nivel de detalle razonable de las Decisiones Administrativas del JGM, especialmente en relación al detalle de los montos involucrados en estas medidas.

Considerando este marco general, y suponiendo que la Ley de Presupuesto 2005 delega facultades al JGM, a continuación se plantean una serie de lineamientos de propuestas que pueden servir de guía para reformular ciertos aspectos de dichas facultades.

El Art. 11 permite al JGM realizar cierto tipo de reestructuraciones. Como fuera señalado en este análisis es necesario incrementar nivel de transparencia, en especial en los aspectos relacionados a los montos involucrados, de las Decisiones Administrativas del JGM. Por este motivo podría considerarse que, de acuerdo con lo establecido en el Ley N° 24.629, al presentar el Poder Ejecutivo Nacional trimestralmente información de la ejecución del presupuesto al Congreso, el JGM eleve en forma anexa un detallado informe sobre las modificaciones realizadas utilizando estas atribuciones, el cual, posteriormente debería ser publicado en el sitio oficial de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. De esta forma se le otorgaría mayor transparencia a este proceso, y sería

## Delegación de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros

posible un control mas preciso por parte del Parlamento, mas específicamente por parte de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras, y de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, considerando que en la actualidad se presentan dificultades para acceder a información de los actos administrativos del JGM, estas dificultades se incrementarían considerablemente al intentar acceder a información de los actos administrativos a nivel de cada Ministerio. Por esta razón, resultaría conveniente concentrar las facultades delegadas en el JGM y ejercer un adecuado control sobre sus acciones y evitar tal, como establece el Art. 11 la delegación de estas facultades a nivel de Ministros del PEN.

A modo de reflexión final es posible plantear que la delegación de facultades al Jefe de Gabinete, constituye una pieza de un *juego*, donde la ubicación de cada pieza condiciona la ubicación del resto, afectando tanto a la coyuntura en la que se mueve el gobierno, como a la proyección del mismo en el plano estructural. El gran desafío es proponer una solución que logre dar respuestas efectivas a la coyuntura y a la vez tenga en cuenta la importancia de las reformas estructurales que necesita el país para su desarrollo sustentable.

## **Bibliografía**

Alesina A. y Perotti R., (1996), “Budget Deficits and Budget Institutions”, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series N° 5.556.

Cox, G. y Morgenstern, S. (2001). “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”. Desarrollo Económico N° 163. Vol. 41. Buenos Aires.

Makón, M. (1999) “El rol del Poder Legislativo ante el proceso presupuestario”. Mimeo

Sanguinetti, J. (2001). “Los determinantes políticos e institucionales de las Políticas Sociales: un análisis de los procedimientos presupuestarios” Documento 65. CEDI/FG&S.

Sanguinetti, J., Schweinheim, G. y Uña, G (2004) “¿Quién decide el Gasto Público en la República Argentina? Un análisis de economía política del proceso presupuestario”.Draft Proposal. Mimeo

Spiller, P. y Tommasi, M (2001) “The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina. Documento 58. CEDI / FG&S. Buenos Aires.

Stein, E., Radics, A., Blejer, H., Salustro, M. (1999): “Reglas de procedimiento y transparencia” Documento 32, CEDI / FG&S. Buenos Aires.

Schick, A. (2002). “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?”. Journal on Budgeting. Vol I, N° 3. OECD.

Uña, G. y Bertello, N. (2004) “Reglas Fiscales en Argentina: Experiencias Recientes y Propuestas para Mejorar su Impacto en el Nivel Provincial”. Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires.

Wehmer, J. (2004). “Back from Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle”. WBI Working Papers N° 28615. World Bank.

Weingast, B. y Marshall, W. (1988) “La organización industrial del Congreso o porque las Legislaturas, igual que las firmas, no se organizan como mercados” en Saiegh, S. y Tommasi, M.(comps) “La nueva económica política: racionalidad e instituciones”(1998). Eudeba. Buenos Aires.