



12. INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO ECHEGARAY

Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Modificación sobre atribuciones del jefe de Gabinete para realizar modificaciones presupuestarias.

En esta instancia me toca dar los fundamentos para una deseable vuelta atrás respecto de los comúnmente conocidos superpoderes, que no significan otra cosa que la consolidación de la cesión de facultades legislativas al Poder Ejecutivo en materia de gestión del presupuesto.

Permítanme recordar que los superpoderes tomaron lugar en períodos en que se verificaba la existencia de algún tipo de crisis, tanto económica como social o ambas, y que mediante la ley anual de presupuesto y mientras duraba su vigencia, con el objetivo de buscar mecanismos más ágiles de modificación de partidas o créditos presupuestarios, el Congreso cedía por ese lapso una parte sustantiva de su potestad al Ejecutivo.

Sin embargo, ya en períodos en los que se proclamaba que nuestro país, por virtud y gracia del gobierno “K”, había iniciado una etapa de crecimiento y dejado atrás los problemas que alguna vez nos agobiaron esto es, cuando hubiera correspondido dejar de lado la baja institucionalidad que significaron los superpoderes, se les otorgó el carácter de permanentes al modificar directamente el artículo 37 de la ley de Administración Financiera 24.156 y posibilitar de ese modo la plena capacidad de modificar a su arbitrio los créditos asignados por este Congreso y, en consecuencia, tornar en un ejercicio estéril todo el debate parlamentario que precedía a su promulgación. Esto es, luego de la aprobación del presupuesto por parte de este Congreso, el Poder Ejecutivo lo pudo modificar a su arbitrio y conveniencia, en muchos casos con el propósito de disciplinar a quienes se oponían a ciertas prácticas del gobierno y a su vez premiar a los circunstanciales amigos políticos.

A pesar de ello fueron por más y distorsionaron deliberadamente la estimación de los recursos, los gastos y los resultados fiscales. Esos errores sistemáticos significaron que una alta proporción de los recursos percibidos fueron sustantivamente mayores a los estimados. Su incorporación y posterior aplicación discrecional por parte del Ejecutivo al financiamiento de gastos declarados como no previstos, también implicó sacar del debate parlamentario y la participación ciudadana un monto cuantioso de recursos públicos. Así, entre 2004 y 2011, ambos años inclusive, la suma de los porcentajes en que fue incrementado cada presupuesto anual sin pasar por el Congreso, bajo el amparo de alguna norma de delegación de facultades o mediante decretos de necesidad y urgencia, alcanzó el equivalente a 1,71 presupuestos anuales promedio.

En definitiva, lo que hoy votamos no significa otra cosa que avanzar en sentido contrario al derrotero impuesto por las mayorías complacientes durante la denominada “década ganada”. Estamos proponiendo un camino hacia una mayor institucionalidad, donde impere la plena división de poderes que prescribe nuestra Constitución.

No debemos descuidar tampoco la práctica virtuosa que significa la permanente



Dirección de Información Parlamentaria

rendición de cuentas por parte de quienes recibimos recursos públicos bajo la forma de presupuesto. Nuestra misión no debería limitarse a debatir sobre la asignación de fondos atendiendo las demandas crecientes de las distintas jurisdicciones. Debemos avanzar fuertemente en la evaluación de la ejecución del presupuesto y en la rendición de cuentas de modo previo a otorgar los recursos periódicamente requeridos. ¿Que se hizo? ¿Cómo y cuánto se hizo? ¿Para qué se hizo? ¿A qué necesidad social se ha dado cobertura y en qué porcentaje? Estas son preguntas que deberán estar presentes a lo largo de todo el debate del presupuesto, con la responsable autonomía que debemos exhibir quienes administramos recursos públicos.

28. INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA TROIANO

Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Modificación sobre atribuciones del jefe de Gabinete para realizar modificaciones presupuestarias.

La presente exposición propone rediscutir la facultad que se ha otorgado al Jefe de Gabinete de Ministros sobre el presupuesto anual aprobado por el Poder Legislativo con la sanción de la Ley 26.124, conocida como de "superpoderes".

Esto se explica no sólo por la utilización de la facultad delegada al Jefe de Gabinete de Ministros de realizar amplios cambios al presupuesto durante su ejecución, sino también y principalmente por el recurrente uso de decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo, con escaso control parlamentario. En este sentido debe recordarse que se ha hecho un uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas, en algunos años estimando por debajo el aumento del PBI como fueron los años 2003 a 2008 y luego subvaluando la estimación de la inflación como ocurriera con posterioridad a 2009.

De esta manera se concretó y se mantiene el mecanismo del Poder Ejecutivo para contar con una masa considerable de recursos adicionales a los previstos inicialmente en la ley de presupuesto aprobada por el Parlamento. Así, el Congreso Nacional tuvo escasa o nula participación en la reasignación de partidas y en los aumentos presupuestarios. Hay que tener presente que existen cinco tipos de normas que pueden utilizarse para modificar el presupuesto: leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones y disposiciones. Si se observa lo ocurrido durante los últimos años hasta el presente se encuentra que la mayor cantidad de modificaciones se plasmaron por medio de decisiones administrativas, aunque los decretos involucran generalmente montos mayores.

Debemos tener en cuenta que nuestra Carta Magna se debe interpretar como un plexo normativo integral. Por ello, la Constitución Nacional es muy precisa en su artículo 1º, adoptando la forma republicana de gobierno, y en consecuencia, el principio de la división de poderes como freno a la concentración del poder y garantías de la libertad y la soberanía popular.

En este marco, el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional señala:

"Corresponde al Congreso fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en la



Dirección de Información Parlamentaria

Constitución, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión".

La Ley 24.156, de Administración Financiera, de 1992, -en consonancia con el principio constitucional, había reservado al Congreso Nacional, como la representación más directa de los ciudadanos y la expresión inmediata de democracia y control político, el poder de aumentar el presupuesto ya aprobado y la atribución de reasignar partidas de gastos corrientes y de capital, las aplicaciones financieras y modificar la finalidad de los gastos.

Asimismo, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2004 completó este principio agregando que el Poder Ejecutivo solo podría aprobar mayores gastos de otros poderes del Estado si estuviere asegurado su financiamiento.

La ley 24.156 vigente desde 1993 se formuló para crear un sistema integrado de normas y procedimientos de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto. Pero además establece las normas marcos de los sistemas de Crédito Público, de Tesorería y de Contabilidad.

Habría que recordar que uno de los principales ataques que sufrió esta Ley fue en su artículo 37, para distorsionar el control republicano de la división de poderes. Este artículo fija los alcances acerca de la posibilidad de que, una vez aprobada y dentro del lapso de su vigencia, la ley de presupuesto anual pueda ser objeto de reforma. Según el primer párrafo de aquel artículo 37, aún en vigente, "la reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarias durante su ejecución".

En su reglamentación, es decir, en el decreto 1.344/2007, se prevé que al efectuar la distribución administrativa del presupuesto de gastos el jefe de Gabinete de Ministros ha de establecer los alcances y mecanismos para llevar a cabo las modificaciones al presupuesto general, dentro de los límites que la ley de presupuesto le señale.

Continuando con el texto del artículo 37 de la ley 24.156 -en disposición que subsiste, acorde con la mejor doctrina presupuestaria se establece la total preeminencia del Poder Legislativo para disponer sobre la cuantía máxima a la cual pueden llegar las autorizaciones para gastar. En tal sentido se establece: "Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto".

En la ley 24.156 original este artículo se completaba con la afirmación cuantitativa de quedar reservadas al Congreso Nacional las decisiones allí enunciadas, "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". Esto fue eliminado por la ley 26.124, sancionada en 2006.

En otras palabras, la ley 24.156 mantenía así la preeminencia legislativa también en los alcances cualitativos, es decir, en los conceptos en los cuales corresponde gastar por parte del Poder Ejecutivo.

Al decir del doctor Adolfo Atchabahian, reconocido referente nacional del régimen jurídico de la Hacienda Pública, esa redacción inserta al final del artículo 37 de la ley 24.156 "es la que eliminó la ley 26.124, mediante un texto por el cual quedó sustraída del ámbito reservado al Congreso Nacional -el órgano representante de la voluntad



Dirección de Información Parlamentaria

popular- la decisión sobre los aspectos allí descriptos, y se dispuso que al respecto puede resolver no ya el Poder Ejecutivo, sino el Jefe de Gabinete de Ministros, en clara e innegable oposición a lo estatuido por el artículo 76 de la Constitución Nacional, y ello en forma permanente, contra lo requerido por esa disposición constitucional, que exige fijar un plazo de vigencia para toda delegación legislativa."

Se permite al Jefe de Gabinete de Ministros alterar el destino de lo autorizado por el Poder Legislativo, tanto para los gastos corrientes como para los de capital, las aplicaciones financieras y la distribución de las finalidades. En una palabra, todo aquello referido a los gastos públicos se deja librado a la decisión administrativa, con prescindencia del voto de los representantes del pueblo.

La historia reciente nos demostró que una vez en vigencia el citado artículo 76 de la Constitución Nacional ya se observó que diferentes proyectos de ley de presupuesto remitidos por los distintos Poderes Ejecutivos con posterioridad a ese hecho no respetaron los términos de esa norma constitucional. Lamentablemente la prórroga permanente de declaración de la emergencia económica del país les ha permitido violar un atributo indelegable que tiene el Poder Legislativo, recurriendo a eludirlo mediante los decretos de necesidad y urgencia.

Desde entonces, el presupuesto, que por su importancia era conocido como "la Ley de Leyes", paso a ser un mero instrumento formal que no es representativo de las prioridades establecidas por los representantes del pueblo de la Nación, y que puede ser utilizado discrecionalmente. Según lo expresara la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública en momentos en que se modificaba el artículo 37 de la ley 24.156, "el fortalecimiento de la institución presupuestaria no debe considerarse un formalismo, sino una manera de sustentar la institucionalización del país mostrando una alta transparencia en el manejo de los recursos y gastos públicos y ejerciendo a pleno las responsabilidades que la Constitución le asigna al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional"

Tal normativa y su ejercicio por parte del Poder Ejecutivo han afectado profundamente no solo el principio de división de poderes, sino también las posibilidades reales de que las provincias participen efectivamente en la fijación de políticas públicas. El efecto de tales normas es que se relativiza toda discusión legislativa que en el ámbito del Congreso Nacional pueda darse respecto de la estructura presupuestaria, ya que en definitiva el Jefe de Gabinete de Ministros, cada vez más, podrá reasignar las partidas sin límites.

Por ello, si bien seguimos sosteniendo que debemos volver al artículo 37 original de la Ley de Administración Financiera, entendemos que incluir en el presente proyecto de ley de presupuesto una limitación porcentual al Poder Ejecutivo en la reasignación de partidas es un avance en la institucionalidad del país, como bien lo plantea el artículo 1º de nuestra Constitución Nacional. No obstante lo antes mencionado, resta debatir por este Congreso Nacional un mecanismo de aprobación de los decretos de necesidad y urgencia que garanticen un pleno control ciudadano a través del Parlamento, con un mecanismo expreso que no obstruya el funcionamiento de nuestra Nación.