

## **UNA HISTORIA DE SUPERPODERES** **Modificación del Art 37 de la Ley 24.156** **de Administración Financiera**

En este Monitor Presupuestario analizaremos el derrotero de la modificación del **Art 37 de LEY N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional**. Si el que una vez modificado allá por el 2006 aún viene esquivando hasta nuestros días los vaivenes para volver a ser lo que fue: un “*botín de guerra*” de la administración anterior y también de la actual, ya que se seguirán disputando parte de los beneficios para el gobierno de turno por un tiempo más.

Pero para comprender de qué se trata este tema comencemos por el principio... y para ello veamos cómo comenzó todo esto antes de la modificación que derivó en lo que conocimos en la última década como “**Los Superpoderes del Jefe de Gabinete de Ministros**”...

El texto original de la Ley de Administración Financiera era el siguiente:

### **LEY N° 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional**

---

SANCIONADA: 30 de Septiembre de 1992

PROMULGADA PARCIALMENTE: 26 de Octubre de 1992

DECRETO N° 1957/92

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.

Hasta aquí todo bien, pero, en 2006, más precisamente, el 29 de junio, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Mensaje 816, suscripto en su momento por el

entonces Jefe de Gabinete de Ministros el Dr. Alberto Angel Fernandez y por la Ministra de Economía y Producción Felisa Miceli, proponían la siguiente modificación al mentado artículo.

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA NACIÓN ARGENTINA, REUNIDOS EN CONGRESO,...  
SANCIONAN CON FUERZA DE  
LEY:

ARTICULO 1º.- Sustitúyese el artículo 37 de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, por el siguiente:  
"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. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto. Facúltase al Jefe de Gabinete de Ministros a 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.

Esta última frase incorporada en la norma, ha tenido un impacto muy importante en la última década ya que desde su aprobación, el Jefe de Gabinete de Ministros ha tenido – y aún tiene hasta que se apruebe nuevamente un texto alternativo - la facultad de realizar modificaciones presupuestarias de “redistribución de partidas” con lo que tiene la facultad de reasignar prioridades dentro del presupuesto ... y obviamente... es tan amplio el margen... sin restricciones... con tanta discrecionalidad... que una sola persona puede volar de un plumazo lo que aprueba el Poder Legislativo Nacional en su conjunto en la Ley de Presupuesto de cada año. De allí el apelativo de *Superpoderes* y no es para menos.

Para comprender acabadamente el alcance de esta capacidad que tiene el Jefe de Gabinete veamos que se fija en un año como prioridades en el Presupuesto, por ejemplo, para el ejercicio en curso 2016.

TÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES  
CAPÍTULO I  
DEL PRESUPUESTO DE GASTOS Y RECURSOS DE LA  
ADMINISTRACIÓN NACIONAL

ARTÍCULO 1º.- Fijase en la suma de PESOS UN BILLÓN QUINIENTOS SESENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS DOCE MILLONES NOVENTA Y UN MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y UNO (\$ 1.569.412.091.951) el total de los gastos corrientes y de capital del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2016, con destino a las finalidades que se indican a continuación, y analíticamente en las Planillas Nros. 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 Anexas al presente artículo.

FINALIDAD	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	TOTAL
Administración Gubernamental	63.935.318.913	24.130.567.376	88.065.886.289
Servicios de Defensa y Seguridad	92.975.734.791	3.902.505.942	96.878.240.733
Servicios Sociales	934.685.797.000	69.637.155.728	1.004.322.952.728
Servicios Económicos	199.802.161.489	76.208.975.712	276.011.137.201
Deuda Pública	104.133.875.000	-	104.133.875.000
<b>TOTAL</b>	<b>1.395.532.887.193</b>	<b>173.879.204.758</b>	<b>1.569.412.091.951</b>

Los Superpoderes le permiten al Jefe de Gabinete de Ministros realizar modificaciones presupuestarias durante el año **REDISTRIBUYENDO PRIORIDADES** siempre y cuando no modifique el monto del último recuadro inferior derecho de la planilla de gastos que antecede. En otras palabras, siempre que no sobrepase la cifra de \$ 1.569.412.091.951, podría reasignar todo el presupuesto, hasta en un caso extremo dejar en cero alguno del resto de los recuadros.

Para que tengamos una mejor comprensión, si observamos la Planilla del artículo más importante de toda Ley de Presupuesto, su artículo 1º, observándolo en sentido horizontal tenemos 5 Finalidades y cada una tiene una serie de Funciones definidas en cada una de ellas<sup>1</sup>.

Observado de esta forma es como si tuviéramos cinco presupuestos definidos en cada una de las filas. Una redistribución en la *Finalidad Servicios de Defensa y Seguridad* disminuyendo sus partidas en favor de otras reasigna prioridades y podría por ejemplo afectar los cuadros policiales o de la gendarmería. O bien en *Administración Gubernamental*, podría disminuir las partidas de la *Función Control* o de la *Función Judicial*, a favor de la *Finalidad Servicios Económicos* en donde por ejemplo se encuentran dentro de la *Función Energía*, los subsidios económicos al sector.

Lo mismo ocurre si observamos el cuadro verticalmente. Allí tenemos también definidos dos presupuestos: el de *Gastos Corrientes* y el de *Gastos de Capital*. Una redistribución a favor de determinados Gastos Corrientes podría dejar desfinanciada la construcción de una ruta o un puente, o quizás obras iniciadas para sanear el Río Matanza Riachuelo definidas en algún programa dentro de los Gastos de Capital.

Este poder que tiene para financiar o desfinanciar programas, partidas, finalidades, aplicaciones financieras, y todo lo que le permite el actual texto del artículo 37, puede ser utilizado para reorientar gastos convenientes en años electorales, por ejemplo, en gastos en publicidad o subsidios determinados. Pero como es una redistribución de “suma cero”, cualquier decisión que tome, más allá de juzgar su conveniencia, desfinancia si o si algún otro programa.

Y qué sucede en la actualidad. El 20 de octubre de 2016, el Poder Ejecutivo Nacional remite a través del mensaje 128, suscripto por su titular Mauricio Macri, el JGM Marcos Peña y el Ministro de Hacienda y Finanzas Alfonso Prat Gay, una

---

<sup>1</sup> En las 5 Finalidades se distribuyen 29 Funciones en total. Al final del informe se adjunta la Planilla Anexa al artículo 1º del proyecto de Ley de Presupuesto 2017 en las que se detallan todas las Funciones en cada Finalidad.

propuesta de modificación del artículo 37 con la intención de limitar **“el Poder de los Superpoderes”**.

Y a tal efecto, propone lo siguiente:

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 37 de la ley 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, y sus modificaciones, por el siguiente:

Artículo 37: Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como el incremento de las partidas que refieran 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 presupuestarias no podrán superar el diez por ciento (10 %) para el ejercicio 2017, el siete coma cinco por ciento

(7,5 %) para el ejercicio 2018 y el cinco por ciento (5 %) para el ejercicio 2019 y siguientes, del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, cuando se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras, y/o de 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.

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

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

MAURICIO MACRI.

*Marcos Peña. – Alfonso Prat-Gay.*

La propuesta consiste en limitar los Superpoderes y gradualmente llevarlos a una situación menos discrecional: una especie de **Mini Superpoderes...**

Concretamente, propone limitar la discrecionalidad de redistribución de partidas actual a una cota límite del 10% de los gastos totales en 2017, un 7,5% en 2018 y un 5% en 2019. Si bien esto es un avance, para apreciar más acabadamente lo que no se termina de resignar, pongamos estos límites en números concretos.

Es decir, que si tenemos en cuenta lo que el artículo 1° del Proyecto de Ley de Presupuesto 2017 presentado por el PEN a consideración del Poder Legislativo detalla lo siguiente:

TÍTULO I  
DISPOSICIONES GENERALES  
CAPÍTULO I  
DEL PRESUPUESTO DE GASTOS Y RECURSOS DE LA  
ADMINISTRACIÓN NACIONAL

ARTÍCULO 1º.- Fijase en la suma de PESOS DOS BILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS DIECINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA MIL QUINIENTOS SETENTA Y CUATRO (\$ 2.363.619.870.574) el total de los gastos corrientes y de capital del Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2017, con destino a las finalidades que se indican a continuación, y analíticamente en las Planillas Nros. 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 Anexas al presente artículo.

FINALIDAD	GASTOS CORRIENTES	GASTOS DE CAPITAL	TOTAL
Administración Gubernamental	98.748.438.023	38.942.034.313	137.690.472.336
Servicios de Defensa y Seguridad	120.812.022.255	5.497.316.628	126.309.338.883
Servicios Sociales	1.430.010.843.663	82.631.279.108	1.512.642.122.771
Servicios Económicos	251.372.281.321	87.973.606.486	339.345.887.807
Deuda Pública	247.632.048.777	-	247.632.048.777
<b>TOTAL</b>	<b>2.148.575.634.039</b>	<b>215.044.236.535</b>	<b>2.363.619.870.574</b>

En tal caso de aprobarse esta propuesta, para el ejercicio 2017, año electoral, el JGM, vería limitado sus Superpoderes a una cifra de \$ 236.362 millones, lo cual es mejor que lo que había, pero en definitiva una cifra muy importante aún.

Nótese, que los nuevos “*Mini Superpoderes*” tienen un alcance en magnitud similar a los *Servicios de la Deuda Pública (Intereses y Comisiones)* de \$ 247.632 millones, o de casi todos los *Servicios Económicos* (de los que una gran parte son subsidios a la Energía y el Transporte) de \$ 251.372 millones.

Más aún, ese 10% autorizado supera en un 10% a todos los Gastos de Capital, de los que gran parte está formado por los montos destinados a la Obra Pública.

Por suerte, en el Poder Legislativo existe actualmente un ámbito de discusión en el que se pueden limitar razonablemente aún más estas cuestiones.

El siguiente es el Dictamen de Mayoría<sup>2</sup> que le dio media sanción y modifica parcialmente la propuesta del Poder Ejecutivo, aunque no los elimina totalmente: una especie de **“Mini Superpoderes Atemperados”**.

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1º – Sustitúyese el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, y sus modificaciones, por el siguiente:

Artículo 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.

En tal sentido, de aprobarse esta propuesta del Dictamen de mayoría sin modificaciones, limita al 7,5% para el ejercicio 2017 y del 5% para el 2018 y siguientes, pero con la limitación de que no puede superarse el 15% del presupuesto aprobado por finalidad, cuando hubiere incrementos de gastos

---

<sup>2</sup> El Dictamen de Minoría directamente proponía la eliminación lisa y llana del artículo 37 de la Ley.

corrientes en detrimento de los de capital, aplicaciones financieras o redistribuciones de finalidades<sup>3</sup>. Con lo cual este último límite tiene en cuenta, en parte, la consideración de no modificar prioridades mirando a las Finalidades como Presupuestos en sí mismos, tal como señalábamos esta falencia al comienzo de este informe.

***De todas maneras,  
vemos que en la disputa que marcábamos  
a lo largo de todo el análisis  
una cosa queda en claro:  
... y es lo difícil que resulta mantener  
determinadas convicciones o compromisos  
manifestados oportunamente  
de un lado del mostrador...  
cuando se tiene la oportunidad  
de pasar al otro lado...***

---

<sup>3</sup> El texto de la propuesta se complementa con una serie de plazos límite y de informaciones complementarias que debe presentar el JGM para realizar las modificaciones presupuestarias en los límites establecidos.



## ANEXO

A continuación se detallan las Funciones de cada Finalidad en la Planilla Anexa al artículo 1°, en este caso correspondiente al Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2017, en donde se despliegan las prioridades asignadas en cada una, distribuidas por Carácter Institucional.

**ADMINISTRACION NACIONAL**  
**COMPOSICION DEL GASTO POR FINALIDAD-FUNCION Y POR CARACTER INSTITUCIONAL**  
(en pesos)

<b>CARACTER INSTITUCIONAL</b>	<b>ADMINISTRACION CENTRAL</b>	<b>ORGANISMOS DESCENTR.</b>	<b>INSTITUCIONES SEG. SOCIAL</b>	<b>TOTAL</b>
<b>FINALIDAD-FUNCION</b>				
<b>ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL</b>	129.393.000.415	8.297.471.921	0	137.690.472.336
Legislativa	12.196.948.334	0	0	12.196.948.334
Judicial	34.811.754.661	305.422.104	0	35.117.176.765
Dirección Superior Ejecutiva	13.362.944.743	0	0	13.362.944.743
Relaciones Exteriores	13.906.280.232	0	0	13.906.280.232
Relaciones Interiores	46.782.250.897	5.454.577.768	0	52.236.828.665
Administración Fiscal	6.339.197.469	548.738.797	0	6.887.936.266
Control de la Gestión Pública	555.259.700	1.988.733.252	0	2.543.992.952
Información y Estadística Básicas	1.438.364.379	0	0	1.438.364.379
<b>SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD</b>	125.594.231.476	715.107.407	0	126.309.338.883
Defensa	50.599.683.011	0	0	50.599.683.011
Seguridad Interior	59.856.423.551	715.107.407	0	60.571.530.958
Sistema Penal	11.682.283.094	0	0	11.682.283.094
Inteligencia	3.455.841.820	0	0	3.455.841.820
<b>SERVICIOS SOCIALES</b>	419.950.135.622	41.593.149.358	1.051.098.837.791	1.512.642.122.771
Salud	45.827.594.479	12.037.141.523	29.157.827.000	87.022.563.002
Promoción y Asistencia Social	43.397.371.756	1.032.077.038	0	44.429.448.794
Seguridad Social	115.511.452.912	73.000.000	1.016.421.069.791	1.132.005.522.703
Educación y Cultura	153.572.021.055	1.063.235.898	5.519.941.000	160.155.197.953
Ciencia y Técnica	6.485.492.916	25.242.751.082	0	31.728.243.998
Trabajo	8.183.151.146	424.705.772	0	8.607.856.918
Vivienda y Urbanismo	30.046.101.769	0	0	30.046.101.769
Agua Potable y Alcantarillado	16.926.949.589	1.720.238.045	0	18.647.187.634
<b>SERVICIOS ECONOMICOS</b>	282.765.992.852	56.579.894.955	0	339.345.887.807
Energía, Combustibles y Minería	166.878.976.535	1.601.786.989	0	168.480.763.524
Comunicaciones	8.650.728.523	1.620.818.885	0	10.271.547.408
Transporte	83.652.521.833	43.128.683.643	0	126.781.205.476
Ecología y Medio Ambiente	5.598.589.084	1.351.308.663	0	6.949.897.747
Agricultura	6.355.330.159	4.355.521.417	0	10.710.851.576
Industria	8.278.007.237	3.104.900.620	0	11.382.907.857
Comercio, Turismo y Otros Servicios	3.321.589.481	716.987.000	0	4.038.576.481
Seguros y Finanzas	30.250.000	699.887.738	0	730.137.738
<b>DEUDA PUBLICA</b>	247.328.000.000	304.048.777	0	247.632.048.777
Servicio de la Deuda Pública	247.328.000.000	304.048.777	0	247.632.048.777
<b>TOTAL GASTOS CORRIENTES Y DE CAPITAL</b>	<b>1.205.031.360.365</b>	<b>107.489.672.418</b>	<b>1.051.098.837.791</b>	<b>2.363.619.870.574</b>