

### *El Trámite Legislativo del Presupuesto 2005*

El propósito de esta intervención es dar cuenta de los instrumentos de negociación que permitieron la aprobación del Presupuesto de la Administración Nacional para 2005. Como el Presupuesto, según lo indican la Constitución y la Ley de Administración Financiera, debe ser sancionado cada año, su trámite legislativo tiene ciertos aspectos recurrentes y en él intervienen típicamente varios actores. Estas recurrencias permiten identificar ciertas herramientas institucionales que facilitan su aprobación. Comenzaré, entonces, por describir algunas de estas recurrencias, y luego procederé a identificar, en el trámite específico del Presupuesto 2005, los dispositivos institucionales que permitieron formar una voluntad legislativa suficiente como para convertirlo en ley.

#### *El Trámite Legislativo del Presupuesto.*

La peculiaridad del trámite legislativo del Presupuesto es que involucra de manera usual a un amplio conjunto de actores en instancias de negociación ya estables por su recurrencia. Tras la presentación del proyecto de ley por el ministro de Economía en la Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados y su giro a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, que tiene sobre él competencia primaria, comienza una ronda de presentaciones de funcionarios, en la cual ministros, secretarios y subsecretarios de Estado, titulares de organismos descentralizados – i.e. los responsables de las áreas contempladas en el Presupuesto – explican a los legisladores las razones de la planificación propuesta. He aquí una primera instancia de negociación: porque estas presentaciones pueden consistir tanto en la defensa de los presupuestos presentados como en la solicitud a los legisladores de ampliación de los presupuestos de aquellas agencias que no resultaron favorecidas en la negociación interna de la administración pública nacional.

Esta ronda formal de funcionarios coincide con una ronda informal que involucra a diputados externos a la Comisión de Presupuesto, senadores, gobernadores, actores privados y el propio Poder Ejecutivo. Los participantes de esta ronda informal típicamente se proponen a) lograr la inclusión de gastos no contemplados en las instancias anteriores del proceso presupuestario, b) ampliar los montos de ciertas partidas y/o c) defender la inclusión o continuidad de ciertos programas. Para ello, presionan directamente al titular de la Comisión, a legisladores de otras comisiones, a los jefes de bloque o a autoridades del Poder Ejecutivo. He aquí una segunda instancia de negociación.

En esta ronda informal la intervención de los senadores tiene una forma distintiva. Usualmente, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados se encuentra en condiciones de emitir dictamen sobre el proyecto a principios de Noviembre. Dado que, de acuerdo con el reglamento de la Cámara, deben mediar siete días hábiles entre la emisión del dictamen y su inclusión en el Orden del Día, ésta típicamente no puede debatirlo ni aprobarlo sino hasta mediados de Noviembre. De acuerdo con la Constitución, las sesiones ordinarias del Congreso terminan el 30 de Noviembre de cada año. El Senado, por ende, suele tratar el Presupuesto en sesiones extraordinarias, y con la restricción impuesta por el hecho de que, de no aprobarse un nuevo Presupuesto antes del comienzo del año fiscal el 1° de Enero, deberá recurrirse al Presupuesto del año caducado. Para minimizar las posibilidades de desacuerdo con la Cámara de Diputados, que podrían llevar a modificaciones por parte del Senado que hagan volver el proyecto a la Cámara iniciadora, a la insistencia de ésta en su sanción original y a la necesidad del Senado de pronunciarse sobre la insistencia, y con ello al riesgo de no contar con un Presupuesto aprobado antes del 1° de Enero, el Senado ha desarrollado un mecanismo de *conferencia informal* con la Cámara de Diputados. Esta conferencia informal tiene lugar entre los presidentes de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas cámaras: el responsable del Senado recoge las demandas de los senadores y discute su inclusión con su par de la Cámara de Diputados. Si alguna demanda no resulta satisfecha en esta instancia, los senadores presionan a los jefes de sus bloques para que ellos presionen a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.

Una vez finalizadas las rondas formal e informal, el trámite legislativo del Presupuesto es idéntico al de cualquier otro proyecto de ley. Pero el carácter recurrente de estas instancias de negociación y la naturaleza del propio Presupuesto como cálculo de recursos y gastos han generado ciertos dispositivos institucionales, incluidos en el articulado y en las planillas del Presupuesto, para obtener la cooperación de los legisladores de las distintas provincias y bancadas. A continuación describiré los utilizados en el trámite del Presupuesto 2005.

### ***Las Modificaciones en la Comisión.***

El punto focal del debate sobre el Presupuesto 2005, tal como lo reportaron la prensa y los propios legisladores, fue la delegación de poderes al Ejecutivo. Pero esta cláusula, junto a otras importantes medidas de política fiscal y financiera propuestas por el Ejecutivo, se mantuvo intacta. Las modificaciones introducidas, en cambio, se concentraron, como ha sido la regla en los últimos años, en realizar aumentos marginales del gasto público. Y esto se hizo bajo formatos institucionales aptos para generar una mayoría favorable al proyecto y para neutralizar posibles obstrucciones de la oposición.

La Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados emitió dos dictámenes sobre el proyecto de ley de Presupuesto para 2005 el 29 de Octubre de 2004. Por un lado, el dictamen de minoría del diputado Claudio Poggi (Frente Movimiento Popular-San Luis), que comportó, por primera vez desde 1986, la presentación de un proyecto de Presupuesto alternativo al del PEN. Y por otro lado, el dictamen de la mayoría de la comisión, que incluyó modificaciones al proyecto del PEN. La voluntad mayoritaria fue acompañada por catorce disidencias totales (entre ellas las de la UCR y del diputado Claudio Lozano, quien también la convirtió en un proyecto alternativo) y dos disidencias parciales – de los diputados Oscar Lamberto (PJ-Santa Fe) y Marina Cassese (PJ-Buenos Aires), vinculadas, precisamente, a la delegación de poderes. Es de destacar que tanto las disidencias parciales como las totales son formas moderadas de oponerse al dictamen de mayoría, justamente porque se está apoyando este dictamen.

Como se dijo, las modificaciones introducidas al proyecto del Ejecutivo por este dictamen de mayoría – y luego por el recinto de la Cámara – no alteraron el texto original: le hicieron añadidos. Importa aquí señalar tres tipos de modificación: las referidas a obras públicas, las vinculadas con las universidades nacionales, y otras modificaciones que incluyeron fondos directos a provincias y reasignaciones de créditos presupuestarios.

Las modificaciones sobre obras públicas se concentraron en el artículo 12. Allí la mayoría de la Comisión insertó el dispositivo denominado – por los legisladores justicialistas, que son sus beneficiarios – como *planilla de la felicidad*. Este dispositivo consiste en desagregar las planillas que detallan las obras en distintos subtotales: el subtotal 1 comprende las obras con estudio de factibilidad realizado y aprobadas – según lo dispuesto por la Ley de Inversión Pública – por la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación; el subtotal 2 comprende obras sin estudios ni aprobación y cuya ejecución es, en virtud de la misma norma, legalmente imposible y que por ello carece de financiamiento específico en el Presupuesto. La planilla correspondiente al subtotal 2 es llamada *de la felicidad* porque permite a los legisladores anunciar en sus distritos la próxima realización de obras que en principio no tendrán lugar – porque no respetan el procedimiento de la Ley de Inversión Pública ni cumplen con el mandato de contar con financiamiento específico establecido por el artículo 28 de la Ley de Administración Financiera – y luego culpar al Poder Ejecutivo por su falta de ejecución.

Además, el dictamen de mayoría reformuló las planillas anexas al artículo 12 para incluir, en la cifra presupuestada por el PEN, financiamiento destinado a obras pendientes de ejercicios anteriores: esto permitió incorporar 76 proyectos de obra pública al subtotal 1; es decir, aumentar la cantidad de obras a ser incluidas en el financiamiento total previsto por el PEN. Y ordenó al jefe de Gabinete que hiciera uso de las facultades de reestructuración presupuestaria delegadas por el Congreso en el mismo proyecto de ley para reasignar los créditos de manera tal de adecuarlos a estas planillas reformuladas. El dictamen también apeló a las mismas facultades delegadas para ordenar al jefe de Gabinete que reestructure el Presupuesto de modo de financiar las 73 obras agregadas en el subtotal 2 – i.e. la planilla de la felicidad – hasta su monto correspondiente de \$ 96.435.000.

En cuanto a las universidades nacionales, el dictamen de mayoría modificó el artículo 13 del proyecto para incrementar el financiamiento dispuesto a este fin en \$ 11.950.000. Las universidades beneficiadas fueron las de: Catamarca, Centro, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Matanza, Misiones, Nordeste, Salta, Santiago del Estero, Tecnológica, Villa María, Chilecito y Fundación Miguel Lillo. Esta ampliación de créditos fue imputada enteramente al Tesoro nacional; de las universidades restantes, ninguna vio reducido su presupuesto.

Con estas modificaciones se atendieron demandas de todas las jurisdicciones. Los informes elaborados por ASAP y por el CECE muestran que, salvo para Tierra del Fuego y Jujuy, la variación interanual total de gastos de capital fue positiva para todas las provincias.

### **Modificaciones a las Planillas de Obras Públicas y Universidades**

<i>Artículos</i>		<i>Proyecto PEN</i>	<i>Dictamen Presupuesto y Hacienda</i>		<i>Sanción Cámara de Diputados</i>	<i>Modificaciones al Proyecto Original</i>
			Sin incremento de gasto (1)	Con incremento de gasto (2)		
Artículo 12 – Proyectos de Infraestructura	Cantidad de Proyectos	188	76	73	0	149
	Recursos Totales	\$ 490.859.439	\$490.859.439	\$96.435.000	\$2.240.000	\$ 98.675.000
Artículo 13 - Universidades Nacionales	Recursos Totales	\$2.243.252.398	\$ 11.950.000		\$2.000.000	\$ 13.950.000

(1) Corresponde al Subtotal 1. Corresponde al Subtotal 2.

Por último, el dictamen de mayoría agregó 27 artículos (65 a 92) al texto original; los aquí se han agrupado como Otras Modificaciones. De este conjunto cabe subrayar las asignaciones directas de fondos a provincias y las reasignaciones de créditos presupuestarios.

El siguiente cuadro especifica el impacto financiero de estas modificaciones. Las medidas introducidas como disposiciones (esto es: órdenes, expresiones en modo imperativo, como “el Jefe de Gabinete asignará...”) expresan las primeras preferencias de los legisladores y/o los pedidos de la Presidencia. Las decisiones incluidas como autorizaciones (esto es: con las expresiones “facúltase” o “autorízase”) reflejan los pedidos de agencias de la administración pública perjudicadas en la negociación previa a la presentación del proyecto y típicamente carecen de acuerdo del PEN. Cuando el proyecto no especifica las sumas comprendidas en las modificaciones, se computa su impacto financiero como “incierto”.

### Otras Modificaciones

Ítem	Forma de Imputación	Dictamen Comisión PyH (\$)	Sanción HCDN (\$)	Impacto Financiero (\$)
Fondos a Provincias	Disposición	32.545.500	Sin cambios	32.545.500
Reasignaciones	Disposición	34.920.000	13.910.000	48.830.000
	Autorización	43.805.000	2.350.000	46.155.000
<b>Total (1)</b>		<b>111.270.500</b>	<b>16.260.000</b>	<b>127.530.500</b>

(1) Excluye cuatro modificaciones con impacto financiero incierto.

Es importante analizar si el Congreso añade disposiciones o autorizaciones al proyecto de ley de Presupuesto. Con las disposiciones, los legisladores acomodan demandas políticamente fuertes: de otros legisladores, de gobernadores, del PEN. Con las autorizaciones, producen efectos equivalentes a los de la planilla de la felicidad: atienden demandas pero sujetan su ejecución a la discrecionalidad del Ejecutivo, a quien luego pueden culpar por eventuales incumplimientos. Sin embargo, imputar un nuevo gasto como disposición no garantiza su ejecución: si la disposición no fue acordada con el PEN, es altamente probable que éste la veto. Las autorizaciones, en cambio, no necesitan en principio ser vetadas, ya que pueden ser simplemente desatendidas o subejecutadas.

### ***Las Modificaciones en el Recinto de Diputados.***

La Cámara de Diputados consideró y aprobó en general y en particular el dictamen de la mayoría, con algunas modificaciones, en la sesión del 3 al 4 de Noviembre. Los cambios realizados en el recinto, nuevamente añadidos y no correcciones al texto, se concentraron en reforzar la planilla de la felicidad (artículo 12) y en nuevas modificaciones en créditos presupuestarios (resto).

La planilla de la felicidad fue reforzada, por un lado, ampliando el subtotal 2 en \$ 2.000.000 y sustituyendo algunos proyectos por otros sin afectar el total de 73 introducido por la Comisión. Por otro lado, la Cámara añadió un párrafo al artículo 12 que ordenó al jefe de Gabinete distribuir los créditos definidos en dicho artículo aun cuando “no se hubiere concretado la intervención de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Producción”. Esta última previsión equivalía a suspender los requisitos de estudios de factibilidad y especificación de financiamiento establecidos en las leyes de Inversión Pública (24.354) y de Administración Financiera (24.156).

De las restantes modificaciones, siete aumentaron y tres disminuyeron créditos presupuestarios. De los incrementos de gasto, cuatro fueron introducidos como disposiciones y tres como autorizaciones. De estas cuatro disposiciones, una incrementó el presupuesto universitario (artículo 13), otra asignó al Ministerio de Planificación Federal “las sumas necesarias para atender los gastos que demande el inicio de la construcción de la obra del Gasoducto del Nordeste, en lo que respecta a los ramales de las provincias de Misiones y Corrientes” (artículo 93), otra incrementó el presupuesto del Poder Legislativo (artículo 94) y la restante asignó fondos a la creación de tribunales inferiores de justicia (artículo 43).

Como puede observarse, las modificaciones introducidas en el recinto reforzaron los dispositivos institucionales de política distributiva: esto es, las herramientas con que cuenta el Presupuesto para generarse su propia coalición de apoyo distribuyendo fondos a provincias y a programas o partidas de interés para los legisladores.

Debe consignarse también que, tanto durante la discusión en Comisión como en el recinto, la Cámara de Diputados añadió créditos presupuestarios con impacto financiero incierto. Es decir, créditos cuya magnitud no se encuentra especificada ni en el articulado ni en las planillas anexas al proyecto de ley. Esto importa, como se verá enseguida, a la hora de determinar el costo financiero de la aprobación de este Presupuesto.

El proyecto aprobado por la Cámara de Diputados ingresó en la Comisión de Presupuesto y Hacienda del Senado el 5 de Noviembre. El dictamen de mayoría de la Comisión emitido el 10 de Noviembre aconsejó la sanción sin modificaciones del proyecto remitido por la Cámara iniciadora y el 24 de Noviembre, el proyecto obtuvo sanción definitiva. La rapidez del trámite convirtió al Presupuesto 2005 en el Presupuesto más velozmente sancionado desde 1983, y sugiere que una vez más funcionó el mecanismo de la conferencia informal con el Senado – a través del cual típicamente se agregan las demandas de esta Cámara.

### *Lo que No se Modificó*

Al sancionar el proyecto únicamente con las modificaciones mencionadas, el Congreso prestó su consentimiento a ciertas normas de manejo presupuestario y financiero propuestas por el Poder Ejecutivo. En primer lugar, se encuentra la delegación de poderes presupuestarios contenida en el artículo 11, que faculta al jefe de Gabinete 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”. Estas normas, cuyas limitaciones se eliminan para el año fiscal 2005, prohíben al Poder Ejecutivo modificar el monto total del Presupuesto y del endeudamiento previsto, incrementar gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o aplicaciones financieras y cambiar la distribución de las finalidades de gasto sin permiso del Congreso. Con su eliminación, el Ejecutivo adquirió la capacidad de modificar el Presupuesto a su antojo.

En segundo lugar, los legisladores respetaron el artículo 15, que dejó sin efecto el artículo 84 de la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto. Esta norma derogada prohibía disminuir los créditos correspondientes al Servicio de la Deuda Pública y a Obligaciones a cargo del Tesoro para incrementar los créditos correspondientes a otras jurisdicciones y entidades de la administración nacional. Esta prohibición, denominada *cláusula candado* por su impulsor, el ex Secretario de Hacienda Pablo Guidotti, impedía financiar mecanismos de incremento del gasto presupuestario como el de la planilla de la felicidad. Entonces, al eliminarlo, el Ejecutivo reabrió una arena de negociación con el Congreso: puede cambiar apoyo legislativo por reasignaciones presupuestarias que financien obras incluidas en esa planilla.

Además, el Congreso mantuvo los artículos que ratificaron la cesación de pagos de la deuda pública anterior al 31 de Diciembre de 2001 y sus excepciones – i.e. la deuda nueva – así como las facultades concedidas al PEN para negociar su reestructuración y la correspondiente a las jurisdicciones provinciales. También se ratificaron los decretos de pesificación y de compensación a los bancos. Con estos artículos se legitimaron los parámetros de la política financiera seguida por el Estado nacional desde la salida de la convertibilidad.

Por último, el artículo 55 modificó la Ley de Solvencia Fiscal de 1999 para autorizar al Sector Público No Financiero a exceder las restricciones a su endeudamiento “cuando el endeudamiento se destine a cancelar deuda pública con vencimientos en el año siguiente”. Esta previsión era necesaria para legitimar, por ejemplo, la decisión de cancelar de una sola vez los vencimientos con el FMI previstos para 2005.

### *Las Votaciones*

Las modalidades de votación utilizadas permitieron a los legisladores manifestar sus preferencias individuales en relación con el punto focal del debate público sobre el Presupuesto: la delegación de poderes.

El Presupuesto fue aprobado en general en la Cámara de Diputados con 147 votos favorables (el PJ, transversales cercanos y el FrePaSo), 81 en contra (la UCR, el ARI, el Interbloque Federal y partidos de centroizquierda e izquierda) y una abstención. La Comisión de Labor Parlamentaria había acordado inicialmente que la votación en particular se haría por capítulos, es decir por conjuntos de artículos, pero llegado el capítulo II, donde estaba incluida la delegación de poderes, el diputado Lamberto solicitó que se votara artículo por artículo para dejar sentada su disidencia con dicha delegación. También se votaron de esa forma el capítulo III, donde están las planillas para obras públicas y universidades, y el IX, titulado Otras Disposiciones, donde se incluyeron las reasignaciones presupuestarias añadidas en la Comisión y en el recinto. En el Senado, el proyecto fue aprobado en general con 41 votos favorables (del PJ y sus aliados) y 25 votos en contra (de la UCR y otros bloques). La votación en particular se hizo enteramente por capítulos, pero llegado el que incluía las delegaciones varios senadores pidieron que quedara registrado su voto desfavorable, con lo cual este artículo recibió 36 votos favorables contra 27 desfavorables, y contó con la abstención de la senadora Kirchner (PJ-Santa Cruz).

Estos patrones de votación muestran que el Presupuesto 2005 generó fricciones en el interior de los bloques. La CLP (esto es, la reunión de los jefes de bloque y las autoridades de las Cámaras) prefirió una votación cerrada (por capítulos) para evitar que los legisladores pudieran votar en contra de artículos conflictivos pero relevantes para el PEN. Pero los legisladores prefirieron y lograron alterar la modalidad de votación establecida para hacer visibles ciertas posiciones frente al electorado. La votación por artículos permitió así a los legisladores dejar sentada su oposición a disposiciones de alta visibilidad para la ciudadanía. En particular, a la tan criticada delegación de poderes y, en segundo término, a las políticas redistributivas (como la planilla de la felicidad)

### ***Los Vetos***

El Poder Ejecutivo promulgó parcialmente el Presupuesto, como Ley 25.967, el 16 de Diciembre a través del Decreto 1852. Los argumentos para vetar lo sancionado por el Congreso fueron de tres tipos: administrativo, financiero y político. Los vetos por razones administrativas correspondieron a ampliaciones presupuestarias conseguidas durante el trámite legislativo por agencias de la administración perdidosas en la negociación interna del PEN. Los vetos por razones financieras refirieron tanto a casos de ampliaciones presupuestarias para agencias públicas introducidas por el Congreso como a aumentos de gasto para el propio Poder Legislativo; el argumento para vetar fue la falta de especificación de la fuente de financiamiento. Los vetos por razones políticas correspondieron a cláusulas que imponían limitaciones al ejercicio de las facultades delegadas de modificación presupuestaria: el cuarto párrafo del artículo 12 obligaba al PEN a financiar las obras de la planilla de felicidad, y el artículo 83 le ordenaba financiar el inicio de la construcción del Gasoducto del Nordeste sólo en tres de las diez provincias involucradas en la obra.



Ninguno de estos vetos afectó las herramientas institucionales de política distributiva con las cuales el Congreso hizo su intervención en el Presupuesto: ni el presupuesto universitario, ni los fondos a provincias o las reasignaciones introducidas como disposiciones, ni la planilla de la felicidad – porque vetar la obligación de financiar las obras previstas en ella no la eliminó; la sujetó, como indica la lógica de la delegación de poderes, a la discrecionalidad del Ejecutivo. El respeto por los acuerdos de política distributiva alcanzados en el Congreso sugiere que el criterio fundamental del PEN a la hora de decidir sus vetos no fue tanto un criterio administrativo ni financiero, sino más bien un criterio de selectividad electoral: vetó fondos destinados al Congreso y a la administración pública, pero no aquellos dirigidos a electorados focalizados.

### ***El Costo Financiero de la Aprobación***

Considerando los gastos totales incrementados en las dos instancias de modificación del proyecto original del PEN – i.e. el dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados y la sanción en particular en la misma Cámara – bajo la forma de disposiciones, puede sostenerse, como muestra el siguiente cuadro, que la aprobación del Presupuesto 2005 ha costado al Tesoro Nacional *al menos* \$ 194.000.500, cifra equivalente a un 0,25% del total de gastos previsto en el Presupuesto. El costo efectivo resulta, empero, imposible de determinar porque el trámite legislativo introdujo cuatro cláusulas cuyo impacto financiero es incierto. Sobre esta base puede argumentarse que, pagando al menos un 0,25% de aumento del gasto público, el Poder Ejecutivo Nacional obtuvo la ratificación legislativa de los parámetros de política fiscal y financiera que guían la post-convertibilidad y conservó, a través de la delegación de poderes, instrumentos para seguir negociando con los legisladores, los gobernadores y los intendentes apoyo político por reasignaciones de fondos que financien las obras y/o programas de su interés.



**Costo Financiero de la Aprobación**

Ítem	Forma de Imputación	Dictamen Comisión PyH (\$)	Sanción HCDN (\$)	Impacto Financiero (\$)
Obras Públicas	Disposición	96.435.000	2.240.000	98.675.000
Universidades	Disposición	11.950.000	2.000.000	13.950.000
Otros	Disposición	67.465.500	13.910.000	81.375.500
Fondos a Provincias	Disposición	32.545.500	Sin cambios	32.545.500
Reasignaciones	Disposición	34.920.000	13.910.000	48.830.000
Subtotal (1)		175.850.500	18.150.000	194.000.500
Impacto Financiero Incierto (2)	Disposición	2	2	4
TOTAL	Disposición	???	???	???

(1) Excluye modificaciones al proyecto PEN con impacto financiero incierto y con forma institucional de autorización de gastos. (2) Cantidad de disposiciones.