

Discutir los DNU además de los superpoderes

Daniela Dborkin • Gabriel Filc •

Resumen ejecutivo

Tanto el reclamo de la oposición por la eliminación de los superpoderes como el proyecto de ley elevado por el Poder Ejecutivo Nacional, revelan que el tema de las potestades para realizar cambios al presupuesto público ha vuelto al centro del debate. Ahora bien, cuando se discuten las facultades para modificar el presupuesto, lo que está en juego en realidad es el control que tienen los distintos actores sobre las políticas públicas. En este sentido, el proceso presupuestario debe entenderse como el ámbito en el que se materializan a través de medidas concretas las decisiones de política que conforman el accionar del Estado.

En los últimos años el rol del Poder Ejecutivo en la asignación de los fondos públicos ha ido aumentando. Esto se explica no sólo por la utilización de la facultad delegada al Jefe de Gabinete de realizar amplios cambios al Presupuesto durante la ejecución sino principalmente por el recurrente uso de decretos del Poder Ejecutivo, con escaso control parlamentario. En este sentido, debe recordarse que se ha hecho un uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas, de manera tal que el Poder Ejecutivo pudo contar con una masa considerable de recursos adicionales a los previstos inicialmente en la Ley de Presupuesto aprobada por el parlamento. Así, el Congreso de la Nación tuvo escasa o nula participación en la reasignación de partidas y en los aumentos presupuestarios.

Por lo tanto, la discusión actual no puede limitarse a la delegación de facultades en el Poder Ejecutivo, sino que debe girar en torno a dos ejes principales. Por un lado, el fortalecimiento de la capacidad de monitoreo y control del Congreso, en particular del uso de los decretos para realizar reasignaciones y ampliaciones presupuestarias. Por el otro, en la necesidad de explicitar los criterios de distribución del gasto, particularmente el social, de forma tal que no se repliquen las desigualdades regionales potenciadas por el esquema actual de coparticipación. Limitar la controversia al tema de los superpoderes acota el debate y evita afrontar los problemas más estructurales del proceso presupuestario argentino.

Introducción

La problemática en torno a las capacidades presupuestarias del Congreso y del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) ha cobrado protagonismo a partir de la configuración política pos electoral. Tanto el reclamo de la oposición por la eliminación de los superpoderes como el proyecto de ley elevado por el Poder Ejecutivo Nacional¹, revelan que el tema de las potestades para realizar cambios en el presupuesto público ha vuelto al centro del debate. En particular, la discusión acerca de los superpoderes gira en torno de la atribución del Jefe de Gabinete de Ministros (JGM) para realizar amplios cambios en la composición funcional y económica del presupuesto. Dentro de este esquema, el Congreso de la Nación sólo interviene en las decisiones que afectan el monto total del presupuesto y el endeudamiento previsto.

Este tipo de reformas, como cualquier otra que afecte al proceso presupuestario, puede tener efectos que exceden este ámbito. Cuando se debaten las facultades para modificar el presupuesto, el problema no se limita a establecer sólo cuál de los poderes del Estado debería tener la atribución de aumentar o disminuir partidas. Lo que está en juego en realidad es el control que tienen los distintos actores sobre las políticas públicas. En este sentido, el proceso presupuestario debe entenderse como el ámbito en el que se materializan a través de medidas concretas las decisiones de política que conforman el accionar del Estado.

En el proceso presupuestario confluyen múltiples intereses, representados por una diversidad de actores, algunos de los cuales pertenecen al ámbito público y otros a la esfera de lo privado. En este contexto, no sólo existen diferencias de criterio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, sino que al interior de estos poderes también están presentes divergencias de todo tipo (por ejemplo, entre Ministerios o entre legisladores de distintas provincias). Asimismo, los gobiernos subnacionales también son actores relevantes de la

disputa por el presupuesto. Y, por fuera de la estructura del Estado, entran en juego los sindicatos, las cámaras empresariales y las organizaciones no gubernamentales, entre otros actores de la sociedad civil.

A fin de regular la participación de los distintos actores existe un marco legal que les asigna atribuciones y potestades dentro del proceso presupuestario². La norma de mayor jerarquía es la Constitución nacional, que establece distintas responsabilidades en esta materia. En particular, otorga al Congreso la tarea de fijar anualmente el presupuesto general de gastos y el cálculo de recursos de la Administración Nacional. Asimismo, establece que es el Poder Ejecutivo Nacional por intermedio del Jefe de Gabinete de Ministros el responsable de elaborar el presupuesto, enviarlo al Congreso para su aprobación, hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto nacional. La Constitución también faculta al Poder Ejecutivo Nacional a dictar en situaciones de excepción decretos de necesidad y urgencia³. Como se verá más adelante, estos han sido utilizados en reiteradas oportunidades para introducir modificaciones presupuestarias.

Por su parte, la Ley de Administración Financiera (24.156) establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional. Se trata de una ley general, que no incluye detalles de procedimientos, sino que estipula los lineamientos básicos y generales del proceso pre-

¹ Expediente 177 PE 09

² Esta división de las atribuciones es característica de la separación de facultades propia de las democracias liberales. Su objetivo último es proteger, mediante un sistema de controles y contrapesos, los derechos del individuo frente al Estado.

³ El artículo 99 en su inciso 3 habilita al PEN a dictar decretos de necesidad y urgencia (DNU) cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos en la Constitución para la sanción de las leyes. La interpretación respecto de qué situaciones constituyen estas "circunstancias excepcionales" ha sido poco rigurosa al punto tal de que los DNU han sido utilizados asiduamente para modificar el presupuesto. A su vez, debido a la tardía conformación de la comisión parlamentaria encargada de revisar los DNU, el control que exige la Constitución ha sido, hasta ahora, débil.

supuestario (Abuelafia et al., 2005). El artículo 37, que determina las facultades del PEN y del Congreso de la Nación para modificar el presupuesto, fue modificado en 2006 mediante la Ley 26.124, conocida como "Ley de Superpoderes". Por medio de esta modificación se otorgaron mayores atribuciones al JGM para modificar la asignación del presupuesto. Es justamente esta norma la que el PEN propone modificar en su actual proyecto.

Sin embargo, la modificación de la Ley de Administración Financiera en 2006 no es el único mecanismo de delegación de facultades. Aún antes de esta reforma, en diversas ocasiones, ya fuera a través de la propia Ley de Presupuesto (como en 2004 y 2005) o por medio de decretos del PEN (como en 2002 y 2003), se autorizó al JGM a modificar el presupuesto sin respetar las restricciones dispuestas por la versión original de la Ley de Administración Financiera.

El presupuesto nacional, ¿un caso único?

Teniendo en cuenta esta compleja interrelación entre el proceso presupuestario y el marco político institucional donde aquel se desarrolla, resulta útil analizar qué ocurre en diversas provincias argentinas y en otros países de la región⁴. Básicamente, se busca observar, a grandes rasgos, de qué manera se distribuyen las atribuciones para modificar el presupuesto público. En este sentido, la asignación de potestades puede seguir un esquema de tipo jerárquico, donde el Poder Ejecutivo tiene un papel preponderante, o un esquema más bien de tipo colegiado, en el cual el Congreso comparte el protagonismo.

Casos internacionales

En **Chile**, país unitario y con un presidencialismo fuerte, una vez aprobada la Ley de Presupuesto por el Congreso nacional, el Ejecutivo no puede ampliar el presupuesto ni hacer traspasos de gastos de capital a gastos corrientes sin autorización previa del Parlamento (Decreto-ley 1.263, arts. 26 y 26 bis).

En el caso de **Perú**, el Ministerio de Economía y Finanzas cuenta con cierto grado de libertad para reasignar algunos gastos entre unidades ejecutoras del mismo sector, y sólo requiere la autorización expresa del Congreso para la reasignación de partidas entre jurisdicciones o fuentes de financiamiento, o para aumentar el gasto total. Al igual que en la **Argentina**, el Ejecutivo puede hacer algunas de estas reasignaciones o aumentos presupuestarios haciendo uso de los Decretos de Urgencia, que sólo con posterioridad deben ser ratificados por el Congreso.

En **Ecuador** el Ministerio de Economía y Finanzas puede realizar ciertas reasignaciones y ajustes al presupuesto aprobado. Algunos cambios específicos, tales como recortes de hasta un 5% al gasto del gobierno o reestructuraciones de partidas que no aumenten el gasto total, pueden ser realizados sin revisión parlamentaria.

En **Colombia** existen tres tipos de mecanismos de modificación al presupuesto durante su fase de ejecución. En primer lugar, el Ejecutivo puede reducir o aplazar por decreto las apropiaciones presupuestales si los ingresos se encuentran por debajo de sus metas proyectadas, si la coherencia macroeconómica lo exige o si la agencia ejecutora está ejecutando su presupuesto por debajo de cierto nivel. En segundo lugar, una entidad pública, motivada por una razón económica justificada, puede solicitar la transferencia de recursos de un determinado rubro a otro. En función de las particularidades de estas solicitudes, los cambios pueden realizarse por decreto o deben tramitarse como un proyecto de ley ante el Congreso. En tercer lugar, para aumentar el monto y la financiación del gasto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público puede presentar al Congreso una propuesta de adición presupuestal. No obstante, frente a un estado declarado de excepción el gobierno puede comunicar al Congreso las adiciones que autónomamente considere necesarias.

⁴Esta sección se basa sobre Díaz Frers, Luciana (2006).

Otro caso comparable con la Argentina es el de **Brasil**. Si bien el Ejecutivo puede dictar "medidas provisorias" (que equivalen a nuestros DNU) que pueden realizar ajustes y/o modificaciones sobre la Ley de Presupuesto, estos cambios deben asegurar el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que -por tanto- funciona como marco general de restricción a las modificaciones a realizar.

Casos nacionales

En países federales como la **Argentina**, la disyuntiva sobre la división de poderes en materia presupuestaria se replica en las unidades políticas subnacionales. A continuación se expone sintéticamente los límites a las atribuciones para modificar el presupuesto de los poderes ejecutivos de las provincias argentinas con mayor volumen de fondos -provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza⁵-.

En la **provincia de Buenos Aires**, de acuerdo con la Ley de Presupuesto 2009 (13.929), el Ejecutivo puede incrementar el gasto total si cuenta con mayores recursos, informando al Parlamento. En referencia a las reasignaciones presupuestarias, la reglamentación establece que no podrán realizarse entre jurisdicciones, o entre la administración central, descentralizada e instituciones de la Seguridad Social. Quedan exentas de estas restricciones las partidas desde y hacia la jurisdicción auxiliar "Obligaciones del Tesoro y Crédito de Emergencia".

En la **ciudad de Buenos Aires**, de acuerdo con la Ley de Presupuesto 2009 (2.999) el Ejecutivo sólo puede incrementar el presupuesto cuando aumenten los recursos propios de alguna institución en particular y/o los de asignación específica, y puede modificar la distribución entre gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras, y entre finalidades hasta un 5% del pre-

supuesto. Queda exceptuada de esta restricción la partida "Obligaciones a Cargo del Tesoro". No obstante, el incremento del gasto total por parte del Ejecutivo ante la percepción de mayores ingresos de libre disponibilidad está prohibido por la Ley de Administración Financiera (70).

La Ley de Administración Financiera de la provincia de **Córdoba** (9.086) no permite incrementar el presupuesto al Ejecutivo ante aumentos de recursos. Sí autoriza -cuando la ejecución presupuestaria lo requiera- a ejecutar reestructuraciones y modificaciones presupuestarias en las previsiones para aplicaciones financieras, gastos, ingresos, fuentes financieras, y sobre cargos y categorías presupuestarias. Estos cambios pueden realizarse con las limitaciones de no modificar el resultado financiero o el monto total de endeudamiento. También establece límites para disminuir los fondos destinados a la función "Servicios Sociales" (Ley 9.086, art. 31, inc. 3).

En **Santa Fe**, de acuerdo con la Ley de Administración Financiera provincial (12.510) el Ejecutivo puede incrementar el presupuesto, pero debe asignar los excedentes a reducir el déficit y la deuda pública, e informar a la Legislatura provincial dentro de los cinco días las modificaciones propuestas. Con respecto a las reasignaciones presupuestarias, el Ejecutivo no puede realizar modificaciones entre gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras, y las "Obligaciones a Cargo del Tesoro" se encuentran sujetas a las mismas restricciones.

Por último, la Ley de Contabilidad de la provincia de **Mendoza** (3.799) permite que el Ejecutivo incremente el presupuesto en forma proporcional entre las finalidades, pero no lo autoriza a asignar fondos al pago de deuda, y debe informar a la Legislatura sobre las modificaciones realizadas. Con respecto a las reasignaciones presupuestarias, de acuerdo con la Ley de Presupuesto 2009 (8.009), el Ejecutivo puede modificar la distribución entre gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras, y entre finalidades,

⁵ Estas cinco provincias representan algo más de 50% del gasto total provincial.

y la Legislatura cuenta con diez días para expedirse sobre las modificaciones. Si no lo hace, se consideran aprobadas.

Síntesis

De esta breve síntesis de experiencias provinciales e internacionales, puede observarse que otros diseños legales (ya sean subnacionales o de otros países) también otorgan ciertos grados de libertad al Poder Ejecutivo para realizar modificaciones presupuestarias en la etapa de ejecución. En los casos internacionales aparecen ciertos límites más restrictivos que en el caso nacional. En cuanto a las provincias, el caso más laxo parece ser el de la provincia de Córdoba, que es el más parecido al caso nacional. De todos modos, no puede obviarse que además de las facultades delegadas formalmente, existen otros mecanismos formales, como la posibilidad de utilizar decretos presidenciales para realizar los cambios, además de posibles mecanismos más informales (sobrejunción y subejunción presupuestaria, entre otros).

Ventajas y desventajas de la concentración de facultades

Como se mencionó anteriormente, en el proceso presupuestario se plasman decisiones vinculadas con esferas más generales de las políticas públicas. Por lo tanto, son diversos los factores que inciden en la dinámica del proceso presupuestario. Entre ellos, pueden mencionarse el sistema presidencialista de gobierno, el esquema de coparticipación federal de impuestos, la descentralización del gasto, la sobrerrepresentación de determinadas provincias en el Congreso y las marcadas heterogeneidades entre regiones. A la hora de buscar el mejor diseño institucional para obtener los resultados presupuestarios deseados, será necesario pues, tener en cuenta estas características.

La teoría postula ciertas consecuencias de acuerdo con el grado de concentración de la toma de decisiones presupuestarias. Particularmente, las distintas configuraciones de las potestades pueden tener efectos

sobre las dimensiones de equidad, eficiencia y solvencia que son centrales a la hora de evaluar los resultados del accionar del Estado. En el Recuadro 1 se presenta un esbozo de estas consideraciones.

En particular, es posible pensar esta dicotomía como una discusión acerca del grado de jerarquización de la toma de decisiones en el proceso presupuestario, particularmente en la relación Ejecutivo-Legislativo. Tanto la concentración de facultades en el Ejecutivo como la mayor participación del Congreso pueden llevar a una situación en la cual los intereses particulares primen por sobre los generales.

En el primer caso, como consecuencia del debilitamiento de los procesos deliberativos, que facilita los intercambios de favores antes que las discusiones abiertas en espacios que responden a intereses diversos. En el segundo, debido a la promoción de los intereses de jurisdicciones particulares que pueden estar sobrerrepresentadas en el Congreso. Por lo tanto, a la hora de diseñar el marco normativo del proceso presupuestario se debe fijar como objetivo el atenuar estos efectos.

Recuadro 1. Algunas consideraciones teóricas sobre el impacto en las dimensiones de equidad, eficiencia y solvencia.

Respecto de la **equidad**, si es el Congreso quien decide la asignación del presupuesto, la representación parlamentaria será un factor preponderante a la hora de definir las asignaciones. Dada la composición de nuestro Poder Legislativo, en el cual están sobrerrepresentados los distritos más chicos, cabría esperar una distribución que los beneficie. Dado que no existe una relación directa entre el tamaño de la provincia y la riqueza de sus habitantes, los resultados en términos de equidad no necesariamente serían los deseables. En cambio, el Poder Ejecutivo podría incorporar una visión nacional y menos localizada. No obstante, dado el sistema partidario y electoral vigente en la Argentina, cabe esperar que el Poder Ejecutivo tienda a beneficiar a su base electoral. Concretamente, a los distritos alineados en el mismo partido político.

La problemática de la **eficiencia** plantea otras disyuntivas. En el caso de que el Congreso decidiera sobre el presupuesto, se tendería a una subinversión en bienes públicos nacionales y a una sobreinversión en bienes y servicios localizados (lo que daría lugar a lo que se conoce como pork barrel), de mayor visibilidad, que respondan a intereses más particularistas y electorales (Weingast et al, 1981). Por su parte, el Poder Ejecutivo, al perseguir el crecimiento económico del país en su conjunto, privilegiaría los bienes públicos nacionales antes que los localizados. De esta forma, el Poder Ejecutivo estaría en mejores condiciones de contribuir a la eficiencia, entendida como la maximización de los niveles de empleo y producto en el largo plazo. Este efecto se potencia por el hecho de que el Poder Ejecutivo tendría una mayor capacidad para responder a shocks, tanto generales como locales. Sin embargo, no pueden dejarse de lado ciertas características del funcionamiento del Estado argentino que dificultan el alcance de este objetivo. Entre ellas se destacan ciertas limitaciones de las burocracias ministeriales así como la ausencia la obligación de explicitar los criterios o la fundamentación de la asignación del gasto.

De manera similar a lo que ocurre en las dimensiones analizadas anteriormente, la solvencia se ve afectada por los incentivos de los legisladores a promover a sus distritos. Esto ocurre, debido a que los diputados y senadores podrían caer en la "paradoja de los comunes". Es decir, debido a que cada uno concibe a los recursos como un pozo común, su objetivo será maximizar el gasto en su jurisdicción, lo cual puede generar un comportamiento grupal que tienda a ignorar la restricción presupuestaria general, y ponga en peligro la solvencia fiscal. En líneas generales, varios trabajos de investigación demuestran que el Poder Ejecutivo tiene más incentivos para respetar la restricción presupuestaria que el Poder Legislativo (Alesina y Perotti, 1995; Tommasi, 1998). No obstante, incluso el Ejecutivo puede verse tentado a hacer un uso estratégico de la deuda, endeudándose en años electorales y acumulando deuda para el futuro.

La utilización de las facultades delegadas

Más allá de la distribución actual de facultades y de las consideraciones teóricas sobre el posible impacto de un mayor o menor grado de concentración, resulta útil observar cómo ha sido utilizada la delegación de facultades en la práctica en los últimos años. Es decir, dimensionar en qué medida las modificaciones presupuestarias realizadas por el PEN han sido facilitadas por los superpoderes o han sido adoptadas mediante otros instrumentos legales.

Existen cinco tipos de normas que pueden utilizarse para modificar el presupuesto: leyes, decretos, decisiones administrativas, resoluciones y disposiciones. Si se observa lo ocurrido entre los años 2002 a 2007 se encuentra que **la mayor cantidad de modificaciones se plasmaron por medio de decisiones administrativas⁶ (Cuadro 1), aunque los decretos involucran generalmente montos mayores (Gráfico 1).**

⁶En el año 2003 la mayor ampliación presupuestaria se dictó por medio de una resolución que incorporó \$2.988 millones destinados al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. En 2006, el incremento del presupuesto se realizó principalmente a través de una ley.

Las decisiones administrativas utilizadas para modificar el presupuesto pueden ampararse en la Constitución nacional, en el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera (reformulado por la Ley de Superpoderes) o en los artículos de delegación de facultades de las leyes de presupuesto. Con la excepción del primero de los casos, en donde el JGM hace uso de atribuciones constitucionales, en el resto de las modificaciones se estarían haciendo uso de facultades delegadas.

En el **Gráfico 2** puede apreciarse que a partir de 2004, la cantidad de decretos modificatorios del presupuesto disminuye, y las normas que hacen uso de las facultades delegadas ascienden. A partir de mediados de 2006, comienza a utilizarse el artículo 37 de la Ley 24.156 (modificado por la Ley 26.124), que permite realizar cambios entre finalidades y entre gastos corrientes y de capital, entre otras cosas. Finalmente, en el año 2007 aumentaron notablemente las normas amparadas en el artículo 37 de la Ley 24.156 (modificado por la Ley 26.124) y su combinación con diferentes artículos de la Ley de Presupuesto (aunque debe recordarse que los únicos dos DNU de ese año representaron más de la mitad del total del incremento presupuestario).

Sin embargo, la evolución en cuanto a los montos modificados refleja otra situación: a pesar de la disminución en la cantidad de decretos, los montos allí involucrados explican para casi todos los años la mayor parte de los aumentos.

En 2005, a pesar de la mayor utilización de las facultades delegadas en la Ley de Presupuesto, con 142 normas, casi la mitad de ellas no introduce modificaciones en el monto total del gasto sino que se limita a realizar redistribuciones. Así, **los DNU continúan siendo el principal instrumento a través del cual se incorporaron los mayores recursos.**

Se destaca en 2006 la intervención del Congreso a través de la sanción de una ley y

su posterior aplicación por el JGM, tal cual sus atribuciones lo permiten.

En 2007, la utilización de los superpoderes representó 45% de las modificaciones, mientras que 55% se realizó a través de sólo dos decretos (**Gráfico 2**).

Si a este análisis se agregan datos preliminares de 2008, se obtiene que, de 50 normas relevadas que afectaron el presupuesto, 35 hacen uso de los "superpoderes". Durante el mismo año, se encuentran sólo tres decretos con modificaciones pero, al observar los montos, se advierte que el uso de los decretos es de una magnitud mucho mayor: sólo a través de un decreto (1.472/08) se incorporaron al presupuesto nacional más de \$36.500 millones, que representan 89% del aumento total anual.

Por último, cuando se analiza la distribución de las variaciones al interior del presupuesto, **las finalidades que registraron mayores modificaciones fueron Servicios Sociales y Servicios Económicos (Gráfico 3)**. Esto se explica mayormente por el cambio en el gasto público a partir de la crisis de 2001.

En primer lugar, el Estado debió hacer frente a una profunda crisis social por medio de programas destinados a atenuar el deterioro en las condiciones de vida. En segundo lugar, luego de la salida del esquema de convertibilidad, el Estado asumió un papel más protagónico en la provisión y subsidio de servicios públicos. En cuanto a los mecanismos utilizados para impulsar estas modificaciones, en líneas generales sucede lo mismo que con la totalidad del presupuesto: el tipo de norma que más ha afectado al presupuesto en los últimos años ha sido el DNU (**Gráfico 3**).

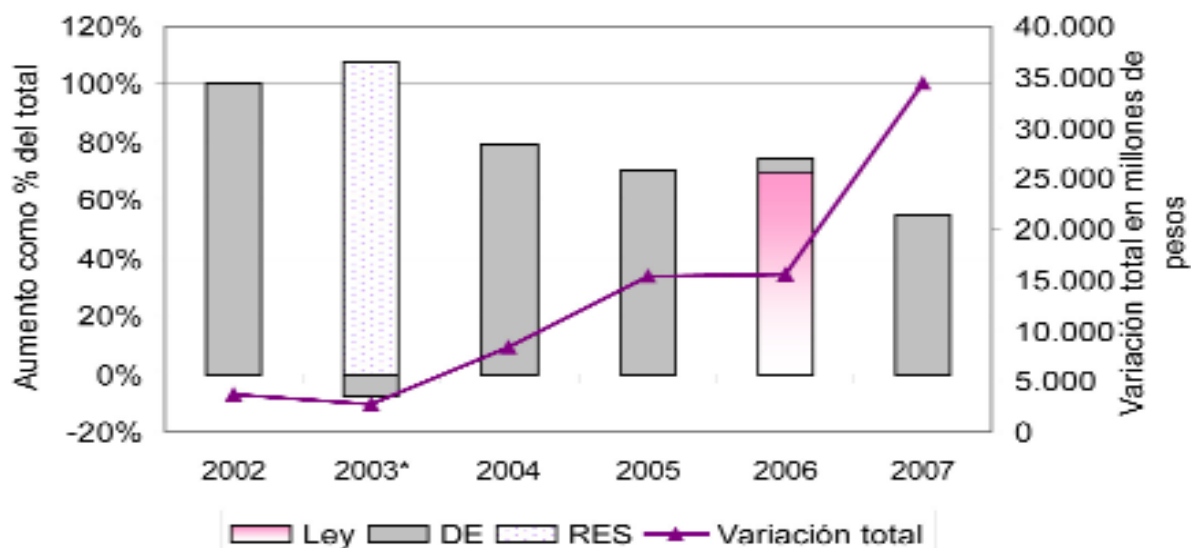
Cuadro N°1: Cantidad de normas modificatorias por año y tipo

| Año | Leyes | Decretos | Decisiones administrativas | Resoluciones* |
|------|-------|----------|----------------------------|---------------|
| 2002 | 0 | 6 | 0 | 0 |
| 2003 | 0 | 12 | 1 | 1 |
| 2004 | 0 | 10 | 47 | 1 |
| 2005 | 0 | 5 | 143 | 5 |
| 2006 | 1 | 6 | 131 | 4 |
| 2007 | 0 | 2 | 110 | 0 |

Incluye los \$2.988,1 millones destinados al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial

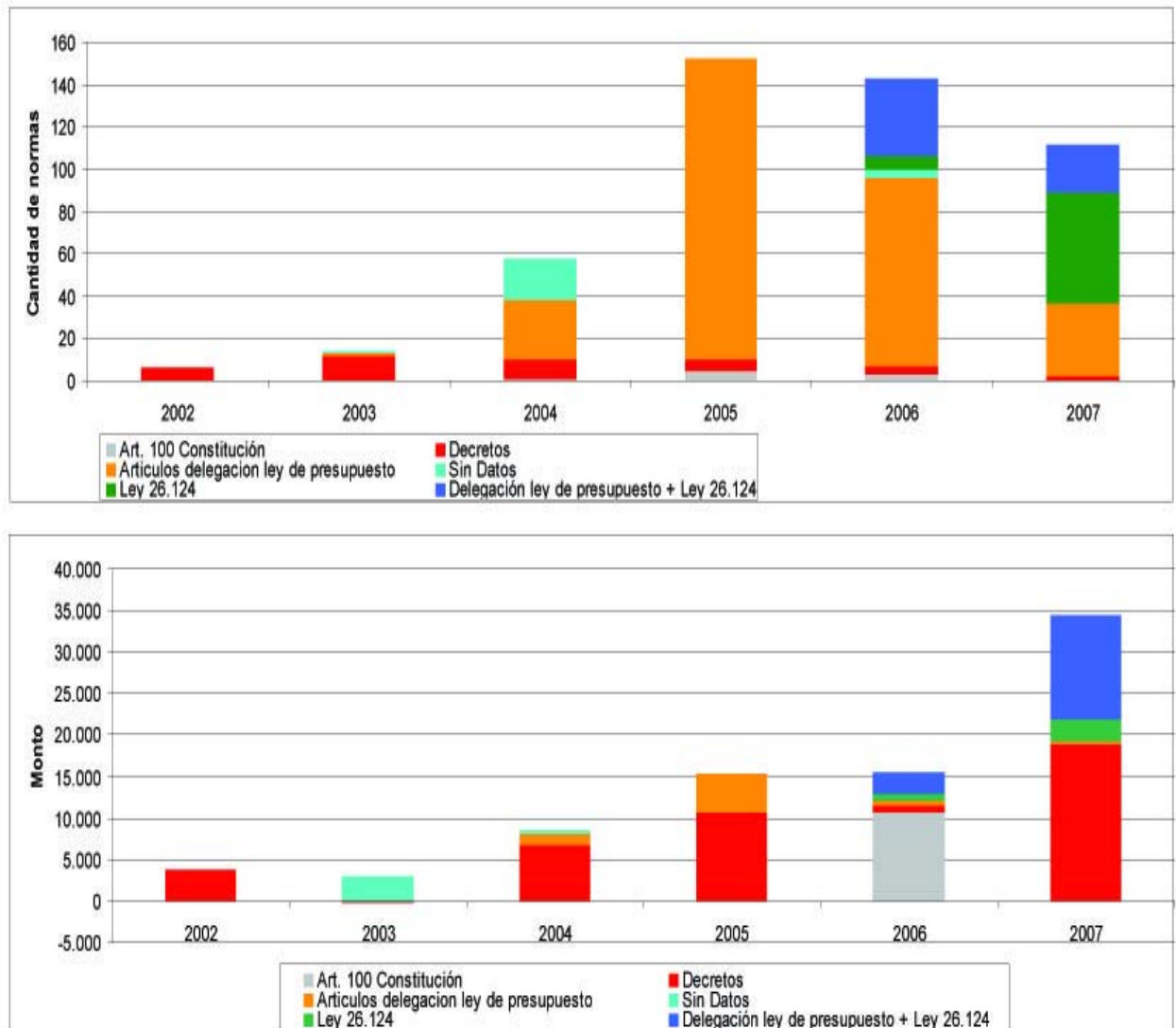
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Boletín Oficial, Infoleg y Cuentas de Inversión 2002-2007.

Gráfico N°1: Variación del presupuesto total por tipo de norma



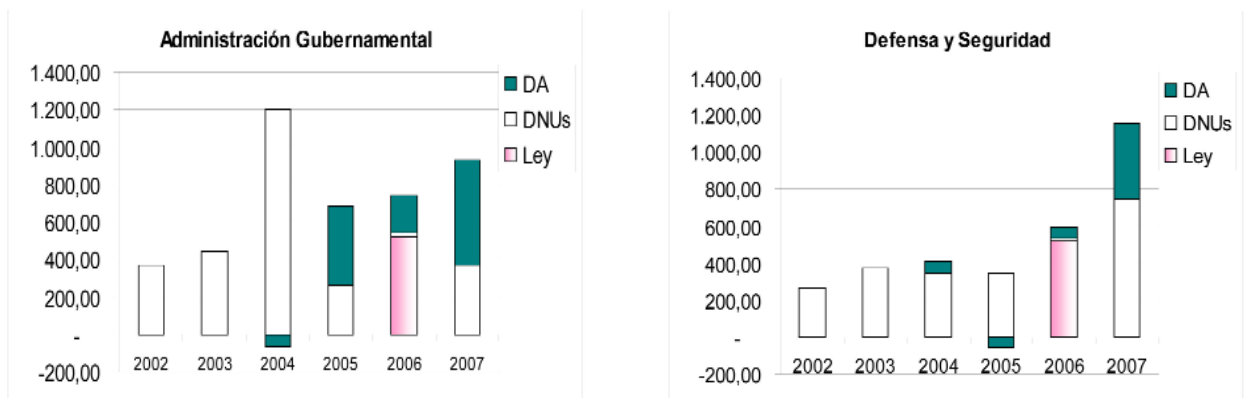
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Boletín Oficial, Infoleg y Cuentas de Inversión 2002-2007.

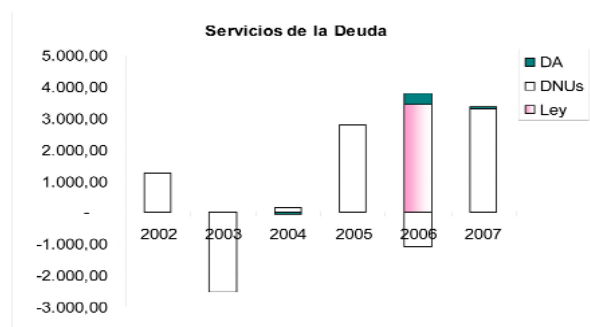
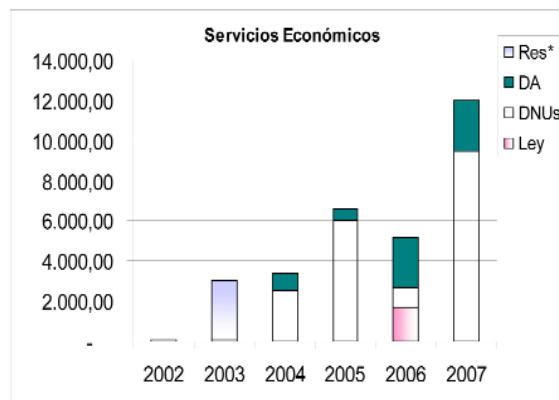
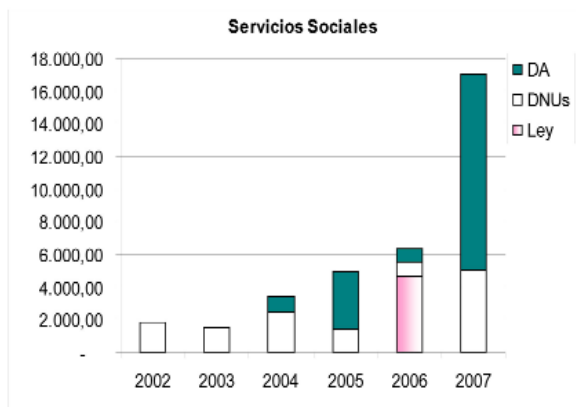
Gráfico N°2: Cantidad y monto de normas modificatorias del presupuesto nacional según marco normativo en el que se amparan



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Boletín Oficial, Infoleg y Cuentas de Inversión 2002-2007.

Gráfico N°3: Variaciones por tipo de instrumento y finalidad. En millones de pesos





*Incluye los \$2.988,1 millones destinados al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Boletín Oficial, Infoleg y Cuentas de Inversión 2002-2007.

Como se observa, **en los últimos años el rol del PEN en la asignación de los fondos públicos ha sido preponderante**. Si bien se ha hecho reiterado uso de las delegaciones de facultades para realizar redistribuciones, debe enfatizarse que estas involucraron generalmente cifras menores y que fueron los decretos los que implicaron los mayores montos. En este sentido, es útil recordar que en los últimos años ha habido un uso estratégico de las proyecciones macroeconómicas, de tal manera que el PEN pudo contar con una masa considerable de recursos adicionales a los previstos inicialmente. Así, ya sea en la reasignación o en los aumentos presupuestarios, **el Congreso de la Nación tuvo escasa o nula participación**.

Síntesis y recomendaciones

Luego de tres años de haberse sancionado la llamada "Ley de Superpoderes", se encuentra en debate un cambio a la Ley de Administración Financiera. **La modificación propuesta busca limitar la capacidad del**

PEN de realizar reasignaciones presupuestarias. Teniendo en cuenta que esta ley revertiría parcialmente el esquema planteado por la Ley 26.124, es conveniente realizar un debate más profundo acerca de las implicancias de los distintos modelos de distribución de potestades presupuestarias.

Hay dos aspectos que deben enmarcar el análisis. A saber: **la búsqueda de una mejor asignación del gasto y la posibilidad de profundizar los procesos democráticos en la toma de decisiones de políticas públicas**.

El primero de estos elementos implica la evaluación de los mecanismos decisorios, para que estos permitan mejores resultados en términos de equidad, eficiencia y solvencia de las finanzas públicas. El segundo aspecto se refiere a la profundización de las instancias deliberativas, de modo tal que distintos sectores de la sociedad tengan injerencia en la asignación de los fondos públicos.

Como se ha mostrado anteriormente, los criterios de asignación de atribuciones se reflejan en las distintas modalidades para modificar los presupuestos públicos adoptadas en las provincias argentinas y en otros países de la región. En este sentido, **resulta común a los distintos casos la delegación por parte de los poderes legislativos de algún grado de discrecionalidad que permita flexibilidad y capacidad de respuesta del Poder Ejecutivo ante coyunturas cambiantes.** De esta forma, alteraciones en la realidad socio-económica pueden ser enfrentadas mediante la adaptación de ciertas políticas públicas.

De aquí que surja la pregunta de cuál es la configuración ideal para las potestades presupuestarias. La respuesta a este interrogante no es única, sino que depende de características político-institucionales y culturales de la unidad política en cuestión. Por ejemplo, dos países con Ejecutivos dotados de amplios poderes presupuestarios pueden conducir a resultados distintos. Esta situación dependerá de la existencia de canales alternativos de debate y de arenas en las cuales los distintos actores tengan una representación proporcional.

Distintos aspectos de la configuración política institucional argentina y de su estructura socio-económica condicionan la dinámica del proceso presupuestario. Ejemplos de ello son el sistema federal vigente en el país - caracterizado por la sobrerrepresentación de las provincias más chicas- y la debilidad de los organismos de control. El primero de estos elementos, combinado con la gran desigualdad regional, conduce a un mayor gasto per cápita en provincias que no son las más pobres. El segundo, impide que una mayor concentración de potestades en el PEN sea balanceada por mecanismos de monitoreo y control que permitan explicitar públicamente los criterios bajo los cuales se toman las decisiones de reasignación presupuestaria.

En los últimos años, la Argentina incorporó cambios en la regulación de las potestades presupuestarias, tanto por medio de la

delegación de facultades a través de las Leyes de Presupuesto como por medio de la reforma directa de la Ley de Administración Financiera. Sin embargo, es interesante notar que **la discrecionalidad del PEN no se viabilizó tanto por las facultades delegadas como por la utilización de otro instrumento: los decretos de necesidad y urgencia (DNU).** A pesar de los avances registrados en los últimos años con la conformación de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, los decretos tienen aún escaso control.

En este sentido, la discusión actual debería girar en torno a dos ejes principales. Por un lado, el fortalecimiento de la capacidad de monitoreo y control del Congreso, en particular del uso de los decretos para realizar reasignaciones y ampliaciones presupuestarias. Por el otro, sobre cuáles son los criterios de distribución del gasto, particularmente el social, de forma tal que no se repliquen las desigualdades regionales potenciadas por el esquema actual de coparticipación. Limitar la controversia al tema de los superpoderes acota el debate y evita afrontar los problemas más estructurales del proceso presupuestario argentino y de las desigualdades estructurales que enfrenta el país.

Bibliografía

Abuelafia, Emmanuel, Berenzstein, Sergio Braun, Miguel y di Gresia, Luciano: "¿Quién decide sobre el proceso presupuestario? Un análisis político económico: el caso argentino", *Documento de Trabajo*, CIPPEC, Buenos Aires, 2005.

Alesina, Alberto y Perotti, Roberto: "The Political Economy of Budget Deficits", Fondo Monetario Internacional, Staff Paper 42 (1):1-31, 1995.

Carranza, Luis, Chávez, Jorge y Valderrama, José: "La Economía Política del Proceso Presupuestario: El caso peruano", *Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo*, 2006.

Cárdenas, Mauricio, Mejía, Carolina y Olivera, Mauricio: "La Economía Política del Proceso Presupuestal: El Caso de Colombia", *Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo*, 2007.

Díaz Frers, Luciana: "El debate sobre los superpoderes", *Documento de Políticas Públicas N°29*, CIPPEC, Buenos Aires, 2006.

Mejía Acosta, Andrés, Albornoz, Vicente y Araujo, M. Caridad: "The Political Economy of the Budget Process: The Case of Ecuador", *Documento de Trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo*, 2007.

Santiso, Carlos: "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the budget process", 2005.

Weingast, Barry, Shepsle, Kenneth y Johnsen, Christopher: "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics", *Journal of Political Economy*, 89: 642-6, 1981.

Tommasi, Mariano: "Instituciones y Resultados Fiscales", *Desarrollo Económico* Vol 38 No 149, 1998.

Daniela Dborkin: coordinadora del Programa de Política Fiscal. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Economía, University College London (UCL), Reino Unido.

Gabriel Filc: coordinador del Programa de Política Fiscal. Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Economía, Universidad de San Andrés. Torcuato Di Tella.

Si desea citar este documento: Dborkin, Daniela y Filc, Gabriel: "Discutir los DNU además de los superpoderes", *Documento de Políticas Públicas N°66 / Recomendación*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2009.

Para acceder al resto de las publicaciones de CIPPEC ingrese a www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Este documento se realizó gracias al apoyo de CIPE.