

## POLÍTICA FISCAL

Agosto 2006

## El debate sobre los “superpoderes”

Por Luciana Díaz Frers

El Poder Ejecutivo envió un proyecto de modificación del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera (LAF). Esta modificación reservaría al Congreso solamente las decisiones que afecten el monto total del presupuesto o del endeudamiento, mientras que los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, o modificar la distribución entre finalidades podrán ser realizados por el jefe de Gabinete de Ministros. Además propone exceptuar al jefe de Gabinete de las restricciones del artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, referidas a los cambios que afecten este tipo de gastos. A esto se refieren los acalorados debates sobre las “facultades delegadas” o “superpoderes”.

El alto voltaje de las discusiones responde a que las argumentaciones sobre la delegación de facultades no llegan a conclusiones unánimes. Tanto desde el análisis económico, político o del derecho se encuentran argumentos a favor y en contra. Por un lado, la delegación de facultades puede contribuir a hacer más expeditivos los cambios al Presupuesto, incluso contribuir a la eficiencia, la equidad y la solvencia fiscal, aunque la evidencia no es para nada contundente al respecto. Pero al mismo tiempo, la delegación de facultades puede contribuir a exacerbar un uso electoralista del Presupuesto, a prolongar indefinidamente las negociaciones presupuestarias, disminuyendo la transparencia y previsibilidad del Presupuesto. Adicionalmente, debilita las instancias deliberativas legítimas que participan en el proceso presupuestario, lo cual puede contribuir a la inestabilidad política. Y finalmente, los superpoderes van frontalmente en contra de lo establecido en la Constitución Nacional “y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria” (art. 29).

Luego de analizar las experiencias internacionales y de las provincias que administran mayor volumen de recursos, es posible plantear que no es necesario cambiar el texto actual de la LAF. Pero aún si se considera preciso modificar dicha ley, es oportuno analizar algunas alternativas que morigeren la propuesta en debate, para fortalecer la institucionalidad del presupuesto.

- a) Incorporar un límite porcentual (por ejemplo 5%) a las modificaciones que puede realizar el jefe de Gabinete sin sujeción a las restricciones del artículo 37 de la LAF.
- b) Autorizar las modificaciones entre finalidades, pero no entre gastos corrientes y gastos de capital o aplicaciones financieras.
- c) Fortalecer las instituciones que hoy deberían estar participando en el proceso presupuestario pero no lo hacen como se espera. Por ejemplo, se podría dotar al Congreso de las capacidades humanas, técnicas y administrativas para un proceso más eficaz en la toma de decisiones presupuestarias.

Teniendo en cuenta que en los últimos tres años se ha retomado el camino de la solvencia fiscal, consideramos que es importante reforzar esta política de Estado a través de medidas que fortalezcan la representatividad y la transparencia del gasto público, y fortalezcan el rol del Congreso en el presupuesto.

---

## Introducción

El Poder Ejecutivo envió al Parlamento un proyecto de ley donde propone modificar el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera (LAF - ley 24.156). Actualmente este artículo establece que “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”. La nueva redacción propuesta por el Ejecutivo reservaría al Congreso solamente las decisiones que afecten el monto total del presupuesto o del endeudamiento, mientras que el resto de los cambios podrán ser realizados por el jefe de Gabinete de Ministros (JGM). Además, propone exceptuar al JGM de las restricciones del artículo 15 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (ley 25.917) referidas a los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras. Son estas facultades que el Poder Ejecutivo está pidiendo que el Congreso delegue las que hoy se conocen en el intenso debate mediático como los “superpoderes”.

Esta propuesta fue inmediatamente posterior a la propuesta de reglamentación de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). Ahora el Poder Ejecutivo dicta el DNU y si el Congreso calla, otorga. Ambas medidas apuntan a dar más poder en lo presupuestario al Poder Ejecutivo.

Lo novedoso de ambos requerimientos es que buscan institucionalizar para siempre una práctica que ya existe. A continuación se detalla cómo fueron utilizados los superpoderes y los DNU en el año 2005.

### El uso de los superpoderes en 2005

Resulta ilustrativo analizar en detalle qué sucedió con las facultades delegadas al jefe de Gabinete en 2005. El total de ampliaciones realizadas al presupuesto aprobado mediante estas facultades ascendió a \$4.610 millones, un 5,9% sobre un presupuesto aprobado de \$77.500 millones<sup>1</sup>.

Por su parte las reasignaciones presupuestarias, es decir modificaciones que no incrementan el gasto aprobado, ascendieron a \$466 millones para los cambios entre finalidades (0,6% del presupuesto total); además, \$448 millones fueron modificaciones que implicaron incrementar gastos corrientes en detrimento de gastos de capital, representando igual porcentaje (0,6%); y \$935 millones fueron fondos originalmente asignados a la jurisdicción “Obligaciones a Cargo del Tesoro”, (1,2% del presupuesto total), redireccionados hacia otros gastos.

---

<sup>1</sup> Todas las cifras indicadas son en base al “Informe de Ejecución Presupuestaria del Sector Público Nacional IV Trimestre, 2005”, Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, (2006).

## Además de los superpoderes, los DNU

Como ya se señaló en diversas ocasiones<sup>2</sup>, los principales aumentos del Presupuesto Nacional no se produjeron mediante la delegación de facultades al JGM sino mediante Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU). En 2005 mediante DNU se incrementó el gasto en \$10.789 millones, casi un 14%. Esta situación es consecuencia de la subestimación de las variables macroeconómicas que sustentan el Presupuesto Nacional, razón por la cual la recaudación fue mayor a la proyectada. En los últimos tres años el presupuesto aprobado contuvo una estimación de crecimiento del PBI del 4%, mientras que las tasas observadas son cercanas al 9%, produciéndose de esta forma una subestimación de la recaudación.

A continuación se presentan dos cuadros: en el primero se muestran las ampliaciones al Presupuesto, tanto por delegación de facultades al JGM como por DNU. En el segundo cuadro se calculan las modificaciones al presupuesto (reasignaciones sin aumento) realizadas a través de delegación de facultades.

**Cuadro N° 1 - Ampliaciones presupuestarias, Año 2005**

	Millones \$	%
Ley de Presupuesto 2005	77,519	100.0%
Ampliaciones DNU	10,789	13.9%
Ampliaciones Jefe de Gabinete DA	4,610	5.9%
Presupuesto Vigente	92,918	119.9%

Fuente: Elaboración propia en base a ASAP (2006).

**Cuadro N° 2 - Reasignaciones presupuestarias, Año 2005**

Compensaciones del JGM	Millones \$	% Ley de Presupuesto 2005	% Presupuesto Vigente 2005
Incrementos de Gastos Corrientes	466	0.6%	0.5%
Cambios de Finalidad	448	0.6%	0.5%
Utilizacion Creditos "Oblig.a Cargo del Tesoro	935	1.2%	1.0%
<b>Total Compensaciones JGM</b>	<b>1,849</b>	<b>2.4%</b>	<b>2.0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a ASAP (2006).

En resumen, las facultades del jefe de Gabinete para realizar modificaciones presupuestarias se utilizaron para incrementar el presupuesto en un 6% y realizar modificaciones compensatorias en un 2,4% del presupuesto original, mientras que las ampliaciones

<sup>2</sup> Ver Abuelafia, Emmanuel, Sergio Berensztein, Miguel Braun y Luciano Di Gresia. 2005. "Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina". CIPPEC-BID, Mimeo. Ver además Uña, Gerardo. 2005. "El Congreso y el Presupuesto Nacional: Desempeño y Condicionantes de su Rol en el Proceso Presupuestario". Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

---

realizadas con DNU ascendieron a \$10.789 millones, casi el 14% del presupuesto, evidenciando una complementariedad entre ambos instrumentos para realizar modificaciones relevantes sobre el gasto público.

Más allá del uso efectivo de los “superpoderes”, cabe analizar sus ventajas y desventajas, los argumentos a favor y en contra. Claramente, aprobar las modificaciones sugeridas por el Ejecutivo le dará más poder para decidir la asignación de fondos públicos. Esta modificación tiene consecuencias desde los puntos de vista económico, político y jurídico analizados en la sección siguiente.

### **Argumentos económicos**

Los principales objetivos que debe resguardar la política presupuestaria son: la solvencia, la equidad y la eficiencia, además de la necesaria transparencia para asegurar el cumplimiento de estos objetivos. Existen ventajas y desventajas en que sea el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo quien concentre el poder de decisión sobre el Presupuesto.

- a) Solvencia: si el Poder Legislativo tiene el poder de decisión sobre el Presupuesto, se puede caer en la paradoja de los comunes. Es decir, debido a que cada legislador toma a los recursos como un pozo común, su objetivo es maximizar el gasto en su jurisdicción, lo cual puede llevar como comportamiento grupal a ignorar la restricción presupuestaria, peligrando la solvencia fiscal. En líneas generales, varios trabajos de investigación<sup>3</sup> demuestran que el Poder Ejecutivo tiene más incentivos para respetar la restricción presupuestaria que el Poder Legislativo. 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<sup>4</sup>.
- b) Equidad: si es el Congreso quien decide la asignación del Presupuesto, las prioridades estarán dadas por la representación parlamentaria. Dada la composición de nuestra legislatura, en la cual están sobre representados los distritos más chicos, cabría esperar una asignación que los beneficie. En el caso argentino, esto daría como resultado mayores beneficios para los distritos más chicos, pero que incluyen distritos ricos y pobres, con resultados inciertos sobre la equidad. En cambio, de manera idealizada, el Poder Ejecutivo podría incorporar una visión más nacional y menos localizada. No obstante, dado el sistema partidario y electoral vigente en la Argentina, cabe esperar que el PEN beneficie a su base electoral; concretamente, a los distritos alineados en el mismo partido político.
- c) Eficiencia: en el caso de que el Congreso decidiera sobre el Presupuesto, habría una subinversión en bienes públicos nacionales y una sobreinversión en bienes y

---

<sup>3</sup> Ver argumentos teóricos de esta sección en Alesina, A. y Perotti, R. 1995. “The Political Economy of Budget Deficits”. Fondo Monetario Internacional, Staff Paper 42 (1):1-31. Para un análisis más local ver Tommasi, M. 1998 “Instituciones y Resultados Fiscales” en Desarrollo Económico Vol 38 No 149.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

---

servicios localizados<sup>5</sup>, de mayor visibilidad, que respondan a intereses más particularistas y electorales. De manera idealizada, el Poder Ejecutivo privilegiaría los bienes públicos nacionales antes que localizados, contribuyendo así a la eficiencia. Además, el Poder Ejecutivo tendría una mayor capacidad para responder a *shocks*, tanto generales como locales. No obstante, la reforma permitiría al jefe de Gabinete de Ministros modificar el Presupuesto durante su ejecución, lo cual prolongaría indefinidamente la negociación presupuestaria, estimulando un continuo “repechaje”.

- d) Transparencia: justamente este continuo repechaje le quitaría transparencia y previsibilidad al presupuesto, debilitando así los incentivos para cumplir con los objetivos de solvencia, equidad y eficiencia antes analizados.

### Argumentos políticos

Existen dos argumentos políticos muy fuertes en contra de la delegación de facultades al JGM. La reforma propuesta por el Ejecutivo debilita los procesos deliberativos e introduce mayor inestabilidad política.

- a) Procesos deliberativos: alejar al Presupuesto del Congreso y otorgar mayor discrecionalidad al PEN debilitaría los procesos deliberativos, tan necesarios en una democracia. Facilitaría entonces la actividad de lobby ilegítimo, en el que priman los intercambios de favores antes que las discusiones abiertas en espacios que responden a intereses diversos.
- b) Inestabilidad política: si bien la no deliberación puede otorgar la sensación de una mayor gobernabilidad en el corto plazo, dejar afuera de la discusión a los actores políticos los incentiva a hacer todo lo que sea posible para invertir la situación, llegar al poder y dejar a los otros afuera. Esto generaría una gran volatilidad política.

### Argumentos jurídicos

Desde el punto de vista normativo, habría un argumento a favor de los superpoderes y otro en contra.

- a) La práctica ya existe: como se ha visto en la sección anterior, el uso de las facultades delegadas es una práctica común, con lo cual, valdría la pena su reglamentación.
- b) Es inconstitucional: la Constitución Nacional establece claramente las atribuciones de cada Poder en el proceso presupuestario. El Poder Ejecutivo propone, el Legislativo aprueba (art. 75 inc. 8), el jefe de Gabinete de Ministros y los ministros del PEN ejecutan (art. 100. inc. 7) y el Legislativo controla (art. 85). El art. 75 inciso

---

<sup>5</sup> Esto se conoce como “*Pork barrell*”. Ver más en Weingast, B., Shepsle, K. y Johnsen, C. 1981. “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”. *Journal of Political Economy*. 89: 642-6.

---

2 además dice que “No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso...” Y como si con esto no estuviera lo suficientemente claro, el artículo 29 da la última palabra: “El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional (...) facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías (...). Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria.”

### **Experiencias internacionales y provinciales**

En vista de estas argumentaciones, resulta útil analizar cómo se han resuelto estos dilemas en otras provincias y países de la región.

Comenzando por los casos internacionales, **Chile** es considerado como el caso de un país con fuerte presidencialismo y disciplina fiscal. Durante el proceso de aprobación del presupuesto, el Congreso chileno sólo puede disminuir el nivel de gasto y, en ningún caso, puede aumentar las cifras enviadas por el Ejecutivo. Sin embargo, una vez aprobada la Ley de Presupuesto por el Congreso Nacional, el Ejecutivo no puede ampliar dicho presupuesto ni hacer trasposos de gastos de capital a gastos corrientes sin previa autorización del Parlamento<sup>6</sup>.

Otro país de América Latina con fuerte presidencialismo es **Colombia** donde, al igual que en Chile, las reasignaciones presupuestarias deben ser autorizadas por el Parlamento.

Otro caso comparable con la Argentina es **Brasil**. Si bien el Ejecutivo de ese país puede dictar “medidas provisorias” (que equivalen a los DNU), las cuales pueden realizar ajustes y/o modificaciones sobre la Ley de Presupuesto, estas modificaciones deben asegurar el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal, funcionando esta ley como marco general de restricción a las modificaciones a realizar<sup>7</sup>.

La situación en las provincias argentinas con mayor volumen de fondos – Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza<sup>8</sup> – presenta particularidades en cada caso.

En la **Provincia de Buenos Aires**, de acuerdo a la Ley de Presupuesto 2006 (ley N° 13.403), 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 administración central, administración descentralizada e instituciones de la seguridad social. Solamente quedan exentas de estas restricciones las partidas desde y hacia la jurisdicción auxiliar “Obligaciones del Tesoro y Crédito de Emergencia”.

---

<sup>6</sup> “Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado”, decreto ley N° 1.263, noviembre de 1975 artículos 26 y 26 bis.

<sup>7</sup> Para más detalles sobre el caso de Brasil ver “Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the budget process”, Santiso Carlos, (2005).

<sup>8</sup> Estas 5 provincias representan el 55% del gasto total provincial.

---

En la **Ciudad de Buenos Aires**, de acuerdo al presupuesto 2006 (ley N° 1.857) 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 presupuesto. 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 (ley N° 70). En el año 2005, la Legislatura de la Ciudad sancionó dos leyes de incremento del presupuesto.

La LAF de la provincia de **Córdoba** (ley N° 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”<sup>9</sup>.

En **Santa Fe**, de acuerdo a la Ley de Administración Financiera provincial (ley N° 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 en 5 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** (ley N° 3.799/72) permite que el Ejecutivo incremente el presupuesto en forma proporcional entre las finalidades, pero no puede asignar fondos al pago de deuda, informando a la Legislatura sobre las modificaciones realizadas. Con respecto a las reasignaciones presupuestarias, de acuerdo a la Ley de Presupuesto 2006 (ley N° 7.490), el Ejecutivo puede modificar la distribución entre gastos corrientes, de capital y aplicaciones financieras, y entre finalidades, y la Legislatura cuenta con 15 días para expedirse sobre las modificaciones; si no lo hace, se consideran aprobadas.

En síntesis, las experiencias internacionales relevadas muestran que están reservadas al Congreso las reasignaciones presupuestarias que impliquen modificar entre gastos corrientes y gastos de capital, como es el caso de Chile y Colombia, o que las modificaciones deben realizarse en el marco de restricciones establecidas por la Ley de Responsabilidad Fiscal, como es el caso de Brasil.

Por su parte, en el caso de las provincias argentinas analizadas, el Poder Ejecutivo en algunos casos no puede realizar modificaciones entre gastos corrientes y de capital o aplicaciones financieras como es en Santa Fe; en otros, puede realizar reasignaciones presupuestarias con ciertos límites (5% en la Ciudad de Buenos Aires o restricciones a los cambios en la finalidad “Servicios Sociales” en Córdoba), o la Legislatura cuenta con un tiempo determinado para expedirse sobre las modificaciones (15 días en el caso de Mendoza). También es posible observar que la Provincia de Buenos Aires presenta restricciones respecto a reasignaciones presupuestarias entre jurisdicciones, excepto para la jurisdicción “Obligaciones del Tesoro y

---

<sup>9</sup> Ver art. 31, inc. 3 ley 9.086.

---

Crédito de Emergencia”, que no cuenta con este tipo de restricción. Así, de una forma u otra, las reasignaciones presupuestarias a nivel provincial tienen ciertas limitaciones.

### **Propuestas con atenuantes**

En vista de la necesidad de mejorar la Ley de Administración Financiera y otorgar cierto grado de flexibilidad al Poder Ejecutivo en el manejo presupuestario y al mismo tiempo atender las consecuencias negativas que la actual propuesta del Poder Ejecutivo puede tener, se exponen a continuación algunas alternativas de acción.

La primera alternativa consiste en incorporar un límite en porcentaje a las modificaciones que puede realizar el jefe de Gabinete sin sujeción a las restricciones del artículo 37 de la LAF. Este porcentaje podría ser igual al 5% del presupuesto total aprobado, cifra estimada en base a los cambios introducidos en el presupuesto en los últimos 5 años por el jefe de Gabinete de acuerdo a cifras del propio Poder Ejecutivo<sup>10</sup>. Por otra parte, este límite también contemplaría la rigidez del gasto. En la actualidad, al igual que en el resto de los países, el presupuesto público presenta un elevado nivel de rigidez. En el caso de la Argentina es cercano al 85% del total del gasto. Es decir, que sólo se podrían llegar a realizar modificaciones sobre el 15% restante. De esta forma, el 5% de límite para realizar modificaciones por parte del JGM representaría la posibilidad de modificar un tercio del presupuesto con mayor nivel de flexibilidad. Modificaciones superiores a este porcentaje implican cambios significativos sobre el presupuesto aprobado y deberían ser aprobados por el Congreso en representación de toda la sociedad.

La segunda alternativa consiste en permitir realizar modificaciones entre finalidades, pero no entre gastos corrientes y gastos de capital o aplicaciones financieras. Las modificaciones entre finalidades podrían llegar a ser justificadas en contextos de fuertes restricciones fiscales, pero no así las modificaciones entre gastos corrientes y de capital, o aplicaciones financieras, en forma unilateral por parte del Ejecutivo. De acuerdo a un estudio de CEPAL<sup>11</sup>, durante la década del 90, la mitad de los ajustes realizados en los países de la región se realizó mediante una reducción de la inversión en infraestructura, una de las asignaturas pendientes de nuestro país. Una situación similar se presenta con aplicaciones financieras: si se permite modificar el destino de estos recursos, destinándolos a gastos corrientes, se estarían afectando las necesidades de financiamiento del Estado. En síntesis, las modificaciones que afecten gastos corrientes, de capital o aplicaciones financieras tienen mayores implicancias de largo plazo que pueden afectar la solvencia. En cambio, a priori, las modificaciones entre finalidades podrían ser revertidas más fácilmente en el siguiente ejercicio presupuestario.

Si lo que el PEN requiere es que el tratamiento de sus solicitudes de modificaciones presupuestarias sea expeditivo, es posible adoptar distintas metodologías. Se podrían imponer plazos más cortos para tratar los temas presupuestarios, dotando al Congreso de los recursos humanos, tecnológicos y administrativos que la tarea requiere. Por ejemplo, mediante la creación de un organismo técnico de análisis presupuestario que asesore a las

---

<sup>10</sup> “Proyecto de Modificación de la Ley de Administración Financiera”, presentación del jefe de Gabinete en al Cámara de Senadores, 05 de Julio 2006.

<sup>11</sup> “Desarrollo Productivo en Economías Abiertas”, CEPAL (2004).

---

comisiones pertinentes (la Comisión de Presupuesto y Hacienda y la Comisión Mixta Revisora de Cuentas).

### **Conclusiones y recomendaciones**

En base a los posibles efectos que puede generar la modificación del artículo 37 y la excepción del cumplimiento del artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, así como las experiencias internacionales y las restricciones existentes en las provincias analizadas, es posible plantear que no sería necesario cambiar el texto actual de la Ley de Administración Financiera, otorgando la posibilidad de realizar reasignaciones presupuestarias sin ningún tipo de restricción sobre el total del presupuesto. Pero si se considera preciso modificar dicha ley, es oportuno analizar una serie de alternativas que permitan fortalecer la institucionalidad del proceso presupuestario y al mismo tiempo brindar la flexibilidad en el manejo del presupuesto que el Poder Ejecutivo requiere. Por ejemplo, se podrían limitar los aumentos al Presupuesto que el jefe de Gabinete de Ministros puede realizar al 5% del Presupuesto. O restringir las modificaciones posibles a las que se realicen entre finalidades pero no entre gastos corrientes y gastos de capital o aplicaciones financieras. O finalmente, dotar al Congreso de las capacidades que requiere para poder cumplir eficazmente con el mandato que la Constitución le delegó.

No hace mucho tiempo, el Presupuesto Nacional sufría fuertes y consecutivas restricciones que debilitaban el proceso presupuestario. En los últimos tres años se ha retomado el camino de la solvencia fiscal. No obstante, la continua subestimación de los recursos ha facilitado el uso de facultades delegadas y decretos de necesidad y urgencia para aumentar los gastos durante la ejecución del Presupuesto Nacional. Esto es también una señal de que siguen débiles los caminos institucionales para la toma de decisiones presupuestarias. Resulta evidente que lo que se necesita es proponer medidas que fortalezcan las instituciones existentes, la representatividad y la transparencia del gasto público, así como el cumplimiento de las leyes que hoy regulan el proceso presupuestario y en particular, de la Ley de Responsabilidad Fiscal para que sea efectivamente un instrumento que promueva la sostenibilidad fiscal.

---

**Luciana Díaz Frers:** Directora - Programa de Política Fiscal. MA en Historia Económica de Países en Desarrollo en London School of Economics. Posgrado en Economía Internacional en el Instituto de Economía Internacional de KIEL, Alemania. Lic. en Economía en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como economista investigadora en el IERAL de Fundación Mediterránea y como asesora en el Ministerio de Economía de la Nación.

*Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.*

Si desea citar este documento: Díaz Frers, Luciana: "El debate sobre los superpoderes", *Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC, Buenos Aires, agosto 2006.

### **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 Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local, Incidencia de la Sociedad Civil y Formación de Líderes Públicos para la Democracia.

*Este documento se realizó gracias al apoyo brindado por el Center for International Private Enterprise (CIPE).*