



La desregulación de la República: Implicancias de los “Superpoderes” en el proceso presupuestario

Corina Rodríguez-Enriquez y Fernando Seppi

Buenos Aires, julio de 2006



La desregulación de la República: Implicancias de los “Superpoderes” en el proceso presupuestario

Corina Rodríguez-Enriquez¹ y Fernando Seppi²

Este artículo se propone una reflexión sobre los procedimientos de reasignaciones presupuestarias previstos en la normativa Argentina, y la consecuente (in)necesidad de proceder a la delegación de facultades especiales al Jefe de Gabinete de Ministros, tal como pretende, y probablemente consiga, la actual gestión de gobierno.

Vale señalar como primer punto que el presupuesto nacional representa el plan de gobierno para el año, en tanto en su construcción se determina la estrategia económica a seguir, los gastos que se pretenden realizar y sus fuentes de financiamiento. Si bien se requiere cierta flexibilidad en este instrumento, la necesidad de contar con herramientas que permitan la continua reasignación de partidas presupuestarias evidencia o bien la inexistencia de un plan de gobierno consistente y la construcción del mismo sobre la marcha, o bien la incapacidad de prever correctamente el flujo de ingresos y gastos.

Claramente vivimos en un mundo incierto. El reconocimiento de esta realidad debería servir de guía para la adopción de estrategias transparentes que incorporen criterios inter-temporales en la conceptualización y análisis de las reasignaciones presupuestarias. CEPAL (1998) destaca que uno de los desafíos institucionales para las sociedades latinoamericanas es el desarrollo de instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema de disciplina y flexibilidad, en el que se identifiquen con claridad los factores transitorios y se asegure una conducción consistente con el ineludible pacto fiscal que requieren nuestras sociedades.

En este sentido, la implementación de una política presupuestaria inter-temporalmente sostenible y la efectiva asignación de los recursos en tareas prioritarias para la sociedad argentina debe ser el marco permanente de todos los actores que participan del proceso presupuestario. Durante los últimos años, dicho proceso se ha caracterizado en Argentina por la existencia de dos caminos que funcionan en simultáneo: “el proceso formal establecido en el marco normativo, y el proceso real, influenciado y determinado por las reglas informales que mantienen los

¹ Investigadora Principal del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp).

² Asistente de Investigación del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp).



actores”, donde se observa “claramente la concentración de los procedimientos y poderes del proceso presupuestario en el Poder ejecutivo” (Uña, 2005)³. Esto se ha dado gracias a i) la delegación de facultades del Congreso de la Nación al Poder Ejecutivo bajo la premisa de que la emergencia económica hace necesarias mayores herramientas para su administración; ii) la utilización masiva de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU); y iii) las facultades especiales para el Jefe de Gabinete de Ministros.

Así, desde el año 1997 hasta el presente, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) ha contado sistemáticamente con facultades que le permiten avanzar sobre la división de poderes. Como es sostenido por varios especialistas, se razona que los verdaderos superpoderes consisten en la posibilidad del uso simultáneo de las facultades delegadas junto con los DNU. Hasta el año pasado las facultades especiales que se delegaban en el Jefe de Gabinete de Ministros eran temporarias, disponiéndose en cada Ley de Presupuesto por el criterio de emergencia económica, pero ahora el PEN quiere instituirlos por ley en forma permanente.

Los argumentos del PEN se centran en la necesidad de flexibilizar la gestión administrativa presupuestaria del Jefe de Gabinete y en “sincerar” la situación, subrayando que los gobiernos anteriores también hicieron uso de estas facultades. Esto merece al menos dos comentarios. Por un lado, el uso habitual de una herramienta no justifica su adopción, a menos que se considere adecuado hacerlo. Por otro lado, aún cuando en toda situación la suma del poder público es cuestionable, también es bueno considerar las restricciones diferentes que implica, en términos de manejos presupuestarios, una situación de crisis económica, como pudo suceder en el pasado, donde hubo momentos en los cuales los recursos no alcanzaban para todas las partidas y había que administrar el ajuste; contrastado con el actual contexto de crecimiento de la recaudación sistemáticamente por encima de las previsiones iniciales. En todas las situaciones, pero más aún en la actual, sería razonable preservar para el Congreso las decisiones básicas sobre los lineamientos del Presupuesto sin que por ello resulte una herramienta rígida o inflexible.

Por lo mismo, comenzamos esta reflexión sintetizando las características del sistema actual argumentando que las mismas ya brindan la flexibilidad requerida. Posteriormente realizamos una revisión crítica de las modificaciones propuestas por la actual administración. Y cerramos con la presentación de algunas experiencias

³ Uña Gerardo (2005), *El Congreso y el Presupuesto Nacional*. Konrad Adenauer Stiftung



comparadas que demuestran cómo puede tenerse procesos presupuestarios flexibles, transparentes y democráticos.

El aparato institucional existente

En el marco institucional de la República Argentina, revisten la condición de órganos máximos los tres poderes de gobierno: el Poder Legislativo, con sus dos cámaras; el Poder Ejecutivo, encarnado en el presidente de la Nación; y el Poder Judicial, formado por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales inferiores.

En relación específicamente con los órganos que constituyen la Hacienda Pública argentina, Atchabahian (1996) distingue los volitivos⁴ o dispositivos, directivos y ejecutivos. El órgano volitivo tiene a su cargo la institucionalización de la voluntad, es decir le incumbe elaborar las decisiones que habrán de ejecutar los demás órganos que constituyen el Estado argentino. Por tanto, dada la índole de estas funciones, el órgano volitivo tiene preeminencia en la organización del Estado, en él reside la voluntad que ordena, orienta y decide.

Con el advenimiento de las formas democráticas y republicanas⁵, el órgano volitivo reposa en última instancia en el pueblo, titular de la soberanía y, por ende, sujeto de la máxima potestad dentro del Estado. Pero estas facultades de volición vienen delegadas en sus representantes directos, que forman el poder legislativo.

En las formas democráticas representativas, como es el caso de la República Argentina, el órgano volitivo está constitucionalmente asignado al Congreso Nacional, quien, como representante del pueblo, forma la voluntad del Estado, y la traduce por medio de la ley, actuando con sujeción a normas de competencia delimitadas en el Estado de derecho, dadas por la Constitución Nacional, y que se manifiesta en mandatos obligatorios.

En este sentido, es facultad del Congreso de la Nación, como órgano volitivo, en relación a cada ejercicio, especificar, cuantitativa y cualitativamente, por medio del presupuesto, qué necesidades se satisfarán con los fondos públicos. La gestión de los órganos directivos y ejecutivos habrá de ajustarse estrictamente a lo establecido por

⁴ Según la Real Academia Española, volitivo/a viene del latín *volo*, *quiero*, y hace referencia a los actos y fenómenos de la voluntad.

⁵ El órgano volitivo, antes de ser instituido el Estado Moderno, residía en el príncipe o monarca.



el Congreso en el presupuesto o en las leyes especiales que prevén las autorizaciones para gastar.

El órgano directivo contribuye a poner en ejecución las decisiones adoptadas por el órgano volitivo, al complementar y reglamentar esas expresiones de voluntad, y dirigir y coordinar la labor de los órganos de ejecución. Las funciones del órgano directivo en la hacienda pública del Estado Nacional argentino corresponden, según nuestro ordenamiento institucional, al poder administrador y su estructura es unipersonal, dado que el Poder Ejecutivo Nacional es desempeñado por un ciudadano a título de presidente de la Nación Argentina. Asimismo, según norma la Constitución Nacional (Art. 100, inc.1) el ejercicio de la administración general del país corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación.

En este sentido, y haciendo referencia específica al presupuesto, el Poder Ejecutivo, según la Constitución Nacional (art. 100, inc7) tiene diferentes atribuciones, mientras corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros ejecutar la ley de presupuesto nacional, es atribución del presidente de la Nación supervisar el ejercicio de la facultad de aquel funcionario respecto de la inversión de las rentas de la Nación, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales (art. 99, inc.10). De todos modos la gestión ejecutiva se manifiesta con sujeción al presupuesto de gastos y a las leyes especiales sancionados por el Congreso.

Por último, los órganos ejecutivos, están representados por el conjunto de funcionarios y empleados encargados de realizar la labor material de la gestión de la hacienda pública, cumpliendo las instrucciones y decisiones de los órganos directivos y volitivos.

Por otro lado, en el marco del principio de flexibilidad, componente elemental de todo sistema presupuestario moderno, son contenidas las posibilidades de realizar readecuaciones en las asignaciones financieras inicialmente programadas. Las mismas tienen la particularidad que activan el reinicio del proceso jurídico-presupuestario.

Las Heras (2004), afirma que en el modo en que funciona el sistema presupuestario argentino, cada tipo de modificación presupuestaria, según sea el instrumento normativo utilizado, da origen a un determinado procedimiento. Es decir que hay una funcionalidad implícita que debe ser respetada al readecuar las prioridades públicas.



Existen ciertas modificaciones que no alteran la esencia del presupuesto. Pero hay otras, denominadas rectificaciones presupuestarias, que sí alteran la lógica del presupuesto y que por cuestiones también relacionadas a la técnica presupuestaria necesitan un tratamiento especial. Y dado que el presupuesto argentino se aprueba mediante la sanción de una ley si se necesita modificar la sustancia estructural del presupuesto se deberá obtener la aprobación por parte del poder legislativo.

Las modificaciones propuestas

El artículo 37º de la Ley de Administración Financiera, que se procura modificar, reglamenta “los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución”. Y deja enfáticamente aclarado que están “reservadas al Congreso Nacional las decisiones (...) 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.”

En este sentido con el art. 37º, se pretende efectivizar el principio de flexibilidad, pero “basado en la regla que cada poder (...) requiere la autorización respectiva de (...) otro poder.” Es decir, con este artículo se está salvaguardando la filosofía global que fundamenta el presupuesto argentino, y que por esto se requiere que si existe una alteración de la misma, debe ser instrumentada mediante una ley del poder legislativo. En “ciertas modificaciones presupuestarias el ejercicio del principio de flexibilidad por parte del poder ejecutivo no es absoluto.”⁶

Con este artículo, la Ley de Administración Financiera afirma que es el poder legislativo el que tiene la facultad para decidir un incremento de los gastos corrientes a partir de la reducción de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, de modo de estar salvaguardando el ritmo de ejecución de las inversiones públicas y de los compromisos financieros asumidos. Y cuando estamos hablando de gastos de capital, nos estamos refiriendo a las erogaciones que incrementan el patrimonio público, que a la vez sirven como instrumentos reproductivos para la prestación de bienes y servicios públicos.

⁶ Las Heras (2004), pg 293-4.



Es decir que, por un lado, este artículo no le permite al Poder Ejecutivo aumentar gastos corrientes mediante la erosión del plan de gastos de capital⁷ aprobado en la Ley del presupuesto. En el mismo sentido el PEN no está facultado a alterar las prioridades establecidas por el parlamento entre las finalidades en que se divide el Presupuesto (Administración General, Servicios de Seguridad y Defensa, Servicios Sociales, Servicios Económicos, y pago de los intereses de la Deuda Pública) pero sí dentro de ellas. Las Heras (2004) afirma que la necesidad de preservar la composición por finalidades se relaciona con el compromiso en satisfacer las demandas de la sociedad, de modo que no pueden ser modificadas por el poder administrador sin autorización expresa del poder legislativo.

Tampoco puede alterar el Resultado Financiero del Presupuesto Nacional. En consecuencia todas estas facultades, que ahora quieren ser erosionadas, están reservadas al Congreso de la Nación.

En el actual proyecto de reforma presentado por el PEN, se plantea facultar al Jefe de Gabinete de Ministros mediante la transformación en el art. 37º de Ley de Administración Financiera, de modo de:

- Facultar incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital.
- Facultar incrementos en los gastos corrientes en detrimento de las aplicaciones financieras.
- Facultar incrementos en los gastos corrientes que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.

De esta manera, lo que se está pretendiendo es alterar una norma de fondo. Ahí viene el problema. Porque se intenta alterar la facultad indelegable que tiene el Congreso en el proceso de formación de leyes, particularmente de ésta que es la Ley de Presupuesto. Pero además, esta alteración es cuestionable desde el punto de vista constitucional. El art. 76 de la Constitución Nacional establece que “se prohíbe la delegación legislativa en el PE, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.” Es decir, la delegación prevista

⁷ Se destaca que antes que se consolidara el huracán neoconservador, este concepto era definido en la legislación argentina como inversión pública.



constitucionalmente debe tener una justificación razonable y establecerse por un plazo determinado.

El Jefe de Gabinete de Ministros expresó, en su última presentación ante el Congreso de la Nación, que él quiere tener la facultad para resolver, por ejemplo, el problema de las inundaciones en la provincia de Santa Fe o la emergencia que se está presentando en Tierra del Fuego y da a entender que estaría con las manos atadas para construir puentes. Esta afirmación es, cuanto menos, incorrecta. El artículo 39 de la Ley de Administración Financiera establece que “el Poder Ejecutivo nacional podrá disponer autorizaciones para gastar partidas no incluidas en la ley de presupuesto general para atender el socorro inmediato por parte del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor”. O sea, que el actual marco normativo le permite al Poder Ejecutivo, a través de la Jefatura de Gabinete, hacer las transferencias de partidas para atender esa situación. El artículo 39 también expresa que “estas autorizaciones deberán ser comunicadas al Congreso Nacional en el mismo acto que las disponga, acompañando los elementos de juicio que permitan apreciar la imposibilidad de atender las situaciones que las motivaron dentro de las revisiones ordinarias o con saldos disponibles en rubros presupuestarios imputables. Las autorizaciones así dispuestas se incorporaran al presupuesto general.”

Por otra parte, se pretende con las modificaciones sugeridas exceptuar al Jefe de Gabinete de Ministros de lo dispuesto en el Artículo 15 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley 25.917), de modo de poder operacionalizar las “...modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras”. Esto es incongruente fiscal y políticamente ya que abre una cuña en la ya debilitada correspondencia fiscal que existe entre las diferentes jurisdicciones, más si consideramos que esta Ley fue redactada e impulsada por la actual Administración, a la vez que la limitación que ahora se pretende eliminar seguirá vigente para los Gobiernos Provinciales que la suscribieron.

El inciso 8° del artículo 75 de la Constitución Nacional, señala que es atribución del Congreso fijar anualmente conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de dicho artículo el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos. Y este tercer párrafo establece que “la distribución entre la Nación, las provincias, la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas se efectuará en relación directa a las



competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto, y que será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional.” Las modificaciones propuestas seguramente profundizarán el grado de discrecionalidad del gobierno nacional, en relación con las provincias, al quitarle esta facultad al Congreso en la defensa y protección de un Estado federal.

El complemento de los DNU

Los DNU son el instrumento más utilizado y más poderoso para modificar el presupuesto, tenga o no facultades delegadas, ya que posibilita al PEN a ampliar sin restricción el monto total del presupuesto. Los DNU han asimilado el rol de “comodín” que tiene el Gobierno de turno para cambiar todo lo que quiera, salvo la Constitución y los acuerdos internacionales aprobados por el Congreso.

En el año 2004, el PEN incrementó el gasto aprobado por el Congreso en \$9.510 millones, de los cuales el 70% fueron realizados por este mecanismo⁸. En el año 2005 el Ejecutivo incrementó el crédito para gastos en \$15.399 millones, un 20% superior al crédito original aprobado por el Congreso⁹. De este total, nuevamente el 70% fue incrementado a través de DNU¹⁰.

En lo que llevamos del ejercicio 2006, en cuatro oportunidades se han dictado Decretos de Necesidad y Urgencia para disponer modificaciones al presupuesto que están reservadas al Congreso Nacional, ascendiendo a \$2.300 millones el monto total de las modificaciones. Como resultado de estas medidas, los resultados financiero y primario para el ejercicio 2006 resultaron afectados, respectivamente, en un 16% y 6%, respecto de los resultados originalmente presupuestados.

Dos ejemplos sirven para ilustrar el tipo de modificaciones que se realizan a través de este instrumento.

El DNU 678/06 reasignó \$395,6 millones desde las Obligaciones a cargo del Tesoro, afectando las transferencias del Tesoro al Fondo Fiduciario para el Desarrollo

⁸ Uña (2005).

⁹ Según informes de la Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP).

¹⁰ Esto implica que el 30% de las ampliaciones fueron implementadas mediante el uso de las facultades legislativas delegadas al Jefe de Gabinete de Ministros.



Provincial, que a su vez financia el Programa de Financiamiento Ordenado (PFO) para provincias, asignando los fondos para transferencias corrientes al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (SIT), con el objetivo de financiar el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) al Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). El dictado de este DNU se realiza para evitar las restricciones impuestas por el Art. 37 de la Ley 24.156 de Administración Financiera, que establece que quedan reservadas al Congreso Nacional las modificaciones al presupuesto que implican incrementos de gastos corrientes en detrimento de las aplicaciones financieras.

El RCC se estableció para compensar los incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano bajo que prestan servicios en el AMBA. En síntesis, se trata de una reasignación de partidas públicas que tiene por objetivo final el subsidio del capital privado. Y se realiza con un instrumento legal (el DNU) que violenta las normas de la Administración Financiera del Estado.

El DNU 811/06 destaca el incremento en \$800 millones en el presupuesto asignado a las Obligaciones a cargo del Tesoro con el objeto de reforzar los créditos asignados para la capitalización del Banco de la Nación Argentina, y es financiado mediante un incremento de Documentos a pagar a Largo Plazo. Como consecuencia de esta norma, al incrementarse los gastos sin que haya un aumento de los recursos presupuestados ni una reducción del gasto en otras partidas presupuestarias, los resultados financiero y primario de la Administración Pública Nacional vigentes para el presente ejercicio resultan afectados en un 11% y 5%, respectivamente.

Las prácticas de reasignación presupuestaria en la experiencia internacional

En la presentación del Jefe de Gabinete de Ministros se ha hecho referencia a las facultades especiales con las que cuentan muchas de las provincias y municipios argentinos¹¹ como los ejemplos legitimantes y, según este gobierno, práctica fiscal hacia la que querría tender de modo de “poner orden en la administración de la cosa pública.” No es extraño que se tomen esos patrones de referencia, en lugar de la experiencia internacional, que demuestra que, tanto en los países desarrollados

¹¹ Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Formosa, La Rioja, Neuquén, Santa Fe, entre otras.



como en desarrollo, se está discutiendo en una dirección opuesta a la que pretende imprimir la actual administración sobre el manejo presupuestario.

OCDE (2003) analiza las diferentes prácticas implementadas entre sus países miembros, haciendo referencia a los procedimientos de reasignaciones presupuestarias. Este trabajo destaca que el sendero de prácticas presupuestarias van tendiendo no sólo a la consolidación de las regulaciones sobre las modificaciones en el patrón de gastos ocurridas intra-anualmente (con respecto a un presupuesto vigente), sino que también los países están buscando establecer reglas para patrones interanuales de los recursos públicos (respecto de algún marco de gastos plurianual). Lo que dota a la gestión de mayor previsibilidad y transparencia.

También en la región se pueden encontrar mejores ejemplos en los que inspirarse. Tal es el caso de Chile. El marco legal¹² que regula las reasignaciones relativas que se realizan en el vecino país están normadas por un conjunto de leyes que tienen semejanza con las normas de la República Argentina¹³. En este sentido, este tipo de reasignaciones está limitada por normas permanentes establecidas en la Ley de Administración Financiera del Estado¹⁴. Estas normas permanentes se complementan con disposiciones temporales establecidas en la Ley de Presupuestos, las que señalan que sólo por ley podrán incrementarse los gastos corrientes. En consecuencia, sin la sanción de una ley no pueden realizarse transferencias desde gastos de capital a gastos corrientes. El principio implícito es restringir las potenciales reasignaciones que pudieran alterar los énfasis de la Ley de Presupuesto aprobada por el parlamento.

Pero además, la práctica presupuestaria en Chile contempla una provisión de recursos no distribuida en la Ley de Presupuesto, que es destinada a financiar la aplicación de leyes permanentes que se aprueban con posterioridad a la aprobación de la Ley de Presupuesto o contingencias que van más allá de lo que se pudo prever al momento de su aprobación. La misma se denomina la Provisión para Financiamientos Comprometidos¹⁵, separándose esta provisión en dos componentes. Una parte de la misma está directamente orientada a financiar la aplicación de leyes

¹² Para mayores detalles se puede consultar la Dirección de Presupuestos, perteneciente al Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile. <http://www.dipres.cl/>

¹³ Uña (2005) afirma que en lo que se refiere específicamente a las facultades propias del poder legislativo en la normativa argentina son aún más amplias que en la chilena.

¹⁴ En particular, esta señala en su artículo 26 que sólo por ley se podrán transferir fondos entre Ministerios o traspasar a las diferentes partidas de la Ley de Presupuestos aquellos recursos que previamente hayan sido traspasados desde ellas al Tesoro Público.

¹⁵ Desde el año 1996 se limitó el monto de recursos de libre disponibilidad.



respecto de las cuales existe una probabilidad muy alta de aprobación con posterioridad a la discusión de la Ley de Presupuesto, y un segundo componente de libre disponibilidad mantiene su objetivo de financiar contingencias que van más allá de lo que se podía prever al momento de su aprobación.

Por tanto, la utilización de esta provisión, particularmente en lo que se refiere a su segundo componente, constituye una alternativa a la implementación de reasignaciones intra- anuales relativas para hacer frente a necesidades emergentes de gasto durante el año, y su tamaño define la presión que ejercen contingencias o cambios de prioridades sobre los recursos ya asignados en el presupuesto¹⁶.

El hecho de contar con estos instrumentos presupuestarios, claramente normados, le ha permitido a Chile reducir la necesidad de realizar reasignaciones entre diferentes partidas durante el año.¹⁷

La innecesidad de un presupuesto sin reglas

La presencia de un planeamiento financiero del Estado se justifica principalmente como un modo de procurar consistentemente la suficiencia de los recursos económicos para cubrir plenamente las necesidades de la sociedad. Pero además de su significación económica, el presupuesto es una instancia normativa-jurídica. Por lo mismo, ya no resulta sólo un instrumento de previsión con alcance predominantemente económico, tendiente a ordenar la gestión administrativa; ahora se transforma en mandato obligatorio al cual deben ajustar sus acciones los órganos directivos y ejecutivos. Por tanto, la predeterminación del presupuesto por el órgano volitivo (el Congreso Nacional) implica una norma de conducta para los encargados de ejecutarlos (el Poder Ejecutivo).

El marco institucional y normativo argentino otorga suficientes elementos para que el ejercicio efectivo de las prioridades sociales expresadas en el presupuesto se realice con la flexibilidad necesaria. Los cambios que pretende establecer el Poder

¹⁶ La operacionalización de estas últimas se ha visto reforzada por la introducción en la Ley de Presupuestos del Fondo de Contingencia contra el Desempleo, instrumento que está explícitamente diseñado para operacionalizar reasignaciones intra- anuales relativas desde otras partidas presupuestarias hacia la generación de empleo, en la medida en que la tasa de desempleo supera un umbral preestablecido.

¹⁷ En este caso, sería esperable que a mayor tamaño relativo de este fondo respecto del gasto total, mayores serán los incentivos a utilizar el fondo como alternativa a reasignaciones intra- anuales relativas para enfrentar contingencias.



Ejecutivo transforman la esencia misma de los roles de cada uno de los órganos de gobierno, quitándole al Poder Legislativo su participación como representante de la voluntad de los ciudadanos.

La experiencia internacional demuestra que la utilización de mecanismos y normas más permanentes, con la participación de los órganos correspondientes del Estado, dotan al proceso presupuestario de mayor estabilidad, previsibilidad, eficiencia y transparencia. Lo que resulta un elemento imprescindible en cualquier modelo razonable de desarrollo económico.



Referencias Bibliográficas

Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP). Informes varios.

<http://www.asap.org.ar/>

Atchabahian, Adolfo (1996). *Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública*. Buenos Aires, Depalma. 1ª ed. act..

CEPAL. (1998). *El Pacto Fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

<http://www.eclac.org/>

Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile. Informes varios <http://www.dipres.cl>

Las Heras, José María (2004). *Estado eficiente: administración financiera gubernamental. Un enfoque sistémico*. Ed. O. Buyatti

Organisation for Economic Cooperation and Development. (2003). *Reallocation: The Role of Budgeting Institutions*. Paris.

<http://www.oecd.org/>

Uña Gerardo (2005). *El Congreso y el Presupuesto Nacional*. Konrad Adenauer Stiftung