

Voces: JEFE DE GABINETE ~ FACULTADES DE FUNCIONARIO PUBLICO ~ PODER EJECUTIVO NACIONAL ~ PRESIDENCIA DE LA NACION

Título: Los superpoderes al jefe de gabinete

Autores: Diana, Nicolás Bonina, Nicolás

Publicado en: Sup. Act. 27/07/2006, 27/07/2006, 1

SUMARIO: I. El equilibrio anhelado. — II. La ruptura del equilibrio. — III. La armonía del sistema y la realidad. — IV. ¿Puede Superman ser amigo de Lex Luthor y seguir siendo bueno?. — V. Corolario

I. El equilibrio anhelado...

Dentro de esa mítica lucha —armónica, por cierto— entre el bien y el mal, en una zona claramente de penumbra en la que coexisten la imaginación y la realidad de nuestros errores constantes, en la que esperamos a nuestro lazarillo salvador que nos rescate mágicamente de nuestros problemas ¿podría alguien imaginar a Superman aliado a Lex Luthor, con el aliciente de la erradicación de la criptonita?

La imagen parece graciosa, pero no lo es. En estos cuentos habita una estructura armónica donde los protagonistas —que son la representación de nuestras fortalezas, virtudes, miedos y miserias— se enfrentan, estando en juego el destino de muchos.

Con la futura ley de superpoderes presupuestarios sucede lo mismo. Pero el quebrantamiento del equilibrio parece inevitable. Ese equilibrio que tuvieron en mente aquellos ideólogos que aplicaron ese ya olvidado —por estos lares— sistema de frenos y contrapesos.

Ese espíritu, de algún modo se encontró subyacente al momento de sancionarse la ley 24.156 de Administración Financiera (Adla, LII-D, 4002), la que organizó cuatro sistemas básicos: el presupuestario, el de crédito público, el de tesorería y el de contabilidad a efectos de alcanzar los objetivos previstos en su art. 4°.

Si bien, la ley 24.156 se encuadra dentro del proceso de reforma del Estado, tan criticado en la actualidad por los vicios intrínsecos y extrínsecos que llevaron en sí mismos el germen de la autodestrucción nacional, consideramos que sus objetivos eran dignos de ser cumplidos y proponían, en gran medida, una purga de las falencias naturales evidenciadas durante años de mala ejecución del presupuesto público argentino y que sirvió de base a otros sistemas de administración financiera latinoamericanos (2).

Debemos también tener presente que la ley 24.156 reglamenta lo normado en los arts. 75 inc. 8° y 85 de la Constitución nacional, como lo hacen anualmente las leyes generales de presupuesto, las cuales —según la doctrina y conforme los términos del art. 20 del primer cuerpo legal— deben contener "normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos" (3).

Mencionamos esto, debido a que las leyes de presupuesto de los últimos años han incluido modificaciones al sistema de la ley 24.156, otorgando los superpoderes al Jefe de Gabinete, con o sin sustento de su propio art. 37 (4).

Asimismo, en el año 2006, el Gobierno nacional modificó en más del 20% el gasto total del Presupuesto, por un total de \$17.248.000, sea a través de Decisiones Administrativas sea por vía de Decretos de Necesidad y Urgencia (5).

II. La ruptura del equilibrio

Este proyecto de ley que se está debatiendo hoy día, establece superpoderes para el Jefe de Gabinete en materia presupuestaria, superpoderes que no hacen sino sincerar legislativamente una solución que se venía aplicando a través de las leyes de presupuesto, votadas por el Congreso nacional. Lo que, sin tanta retórica hollywoodense, significa que el Jefe de Gabinete ahora poseería la facultad de modificar las partidas presupuestarias cuando quiera y como quiera, discrecionalmente, con la sola limitación del total de los gastos y recursos (6).

Es decir, la facultad de modificar lo que el Estado nacional gasta según la valoración política del gobierno de turno basada en su oportunidad, mérito y conveniencia, lo que no es ni bueno ni malo (7) sino criticable frente al sistema instaurado en la ley 24.156 y en la Constitución nacional.

Resulta claro que según el estado de evolución de la jurisprudencia nacional, la oportunidad, mérito y conveniencia administrativas no pueden ser juzgadas. El problema es que la distribución de partidas presupuestarias, la determinación de recursos y gastos, conforme el sistema republicano y conforme la propia Constitución nacional, deben ser aprobadas por el Congreso nacional. Pero ¿qué pasa cuando es ese mismo órgano legislativo quien autoriza la implementación de un sistema de ejecución presupuestaria paralelo (8)?

De manera tal que, al ceder el Legislativo esta competencia indelegable y hacer que un proceso que debiera ser republicano se convierta en la valoración de oportunidad, mérito y conveniencia administrativas, y al no poder juzgar sobre ello, lo que en definitiva se logra es que todo lo que ingrese al Estado y todo lo que éste

gaste, se reduzca a la valoración política del gobierno de turno.

Advertimos, de todos modos, que el dilema no es en sí mismo el reconocimiento de los superpoderes, sino el apartamiento al sistema de la ley 24.156 y de la Constitución Nacional [\(9\)](#).

III. La armonía del sistema y la realidad

El sistema presupuestario está ideado de forma tal que se aseguren las garantías republicanas y representativas. Y ello es así, pues en la ley de presupuesto, se decide en qué se va a gastar, es decir, ¿qué va a hacer el Estado con el dinero que los ciudadanos aportan para su propio sostenimiento?

Una de las teorías que justifica este mecanismo, de neto corte contractualista, explica que si el Estado es la decisión de organizarse de un conjunto de personas, es razonable y justo que ese grupo de personas aporten a su sostenimiento. Pero, el reverso es que al aportar al sostenimiento del Estado, de esa persona jurídica que los abarca y conglobera, a la vez decidan ¿cuáles serán las funciones que ese Estado tendrá a su cargo?

Como el Ejecutivo es el que establece el plan de gobierno, le corresponde efectuar el proyecto de presupuesto en base a dicho plan. Pero el Ejecutivo es el representante de la mayoría y de allí que tal proyecto necesite aprobación del único Poder que representa a mayorías y minorías: El Congreso.

Una vez que el proyecto es ley, la ejecución del mismo corresponde al administrador, es decir, al Ejecutivo, el que tiene facultades de distribución, ejecución y hasta puede modificar ciertas partidas, pero no todas; porque según la teoría, lo que se decidió como ley presupuestaria es la voluntad de la población representada en el órgano legislativo.

De allí que, para controlar que el presupuesto se haya ejecutado tal como establece la ley correspondiente, el Ejecutivo deba presentar al Congreso la denominada cuenta de inversión, a efectos del control posterior, y la posible asignación de responsabilidades.

Hasta aquí la teoría. El guión pareciera ser perfecto. Subyace en todo el sistema la idea de checks and balances de los padres norteamericanos.

Sin embargo, la realidad dista demasiado de este esquema teórico.

Comencemos por el final de la película y descubriremos que la denominada cuenta de inversión, si se presenta, se lo hace con una mora de entre 5 a 10 años después del cierre del ejercicio presupuestario ante el Congreso nacional, quien lo aprueba tiempo después; es decir, cuando las autoridades políticas que ejecutaron ese presupuesto ya están en otros cargos públicos, o ni revistan en el gobierno de turno, lo que hace casi imposible la comprobación de responsabilidades [\(10\)](#). Y para peor, el Congreso apenas si controla el poco material que le llega para controlar [\(11\)](#).

Para peor mediante leyes presupuestarias de vigencia anual, según ya lo adelantáramos más arriba, se le otorga la facultad al Ejecutivo de modificar con amplia discrecionalidad la norma aprobada por el Congreso nacional.

Y por último, en la actualidad se discute y se analiza legislativamente el conferirle en forma permanente, ya no anual, al Jefe de Gabinete como órgano inserto en el Poder Ejecutivo nacional, los superpoderes para que directamente pueda modificar todo lo que quiera, sin la necesidad de incorporar éstos en cada ley de presupuesto anual, lo que implica, por lo menos, un sinceramiento legislativo respecto a una solución que con pátina de temporalidad, se repetía año tras año.

De allí que el guión se tergiverse. No somos —ni pretendemos ser— peyorativos, pero pareciera —con la comparación que hicimos desde el comienzo— que Superman ya no hace el Bien, se alió a Lex Luthor y el único control posible contra el superhombre —la criptonita— ha sido erradicado de la faz de la tierra [\(12\)](#).

IV. ¿Puede Superman ser amigo de Lex Luthor y seguir siendo bueno?

Los que aquí suscribimos debemos sincerarnos. El presente proyecto de ley sólo es una excusa de varios cuestionamientos que los autores teníamos y tenemos acerca de la realidad y dinámica del sistema presupuestario federal argentino.

Existen otras cuestiones, de las cuales pretendemos resaltar la siguiente.

¿Podría decirse que esta facultad del Jefe de Gabinete de modificar las partidas presupuestarias con el límite de no superar el total de gastos y recursos es inconstitucional?

Tal vez sí. Pero si nos detenemos a repasar las normas constitucionales observaremos que el inc. 8° del art. 75 establece que el Congreso nacional debe fijar anualmente "... el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión."

Es decir, su facultad constitucional está en fijar el presupuesto de recursos y gastos, lo que no necesariamente implica la prohibición de que el Ejecutivo, durante su ejecución modifique —en base a ese mismo plan de gobierno o a las modificaciones que durante la marcha se le efectúen a dicho plan— las partidas necesarias sin alterar la fijación del total de los recursos y gastos efectuada por el Congreso.

Y paralelamente, el Jefe de Gabinete, según el art. 100, inc. 7° de la Constitución nacional, hace "...recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional", bajo la supervisión del Ejecutivo (art. 99, inc. 10 de la Ley Fundamental). De allí que como la ejecución debe efectuarse en base al plan de gobierno y el mismo puede mutar en doce meses de ejecución presupuestaria —lo cual aparece como lógico—, como también esta ejecución corresponde al Ejecutivo que es quien mayor conocimiento técnico sobre la materia posee, podría afirmarse que estos denominados superpoderes no son inconstitucionales.

A mayor abundamiento, que el Jefe de Gabinete pueda modificar las finalidades de las partidas presupuestarias beneficiaría el proceso de ejecución de sentencia contra el Estado, tal como hemos planteado en un trabajo anterior (13).

Pero el problema, claro está, no es este.

Pues, dentro de este esquema, la ejecución podría ser más dinámica en base a una realidad que evidencia que las funciones estatales son cada vez mayores y más complejas. Y estas "súper facultades" debieran compensarse con un mejor —más eficaz y eficiente— control de la cuenta de inversión. De esta manera, si se controlara en tiempo y forma la cuenta de inversión, se podrían deslindar las correspondientes responsabilidades en caso de una ilegítima ejecución presupuestaria.

Adviértase, además, que existe un sistema de control interno (arts. 96 a 115, ley 24.156), que realiza un control previo, concomitante y posterior. Con lo cual, no sólo se trata de la responsabilidad del que ejecuta, sino, además, del que controla en forma previa y concomitante a dicha ejecución.

El problema, como todo instituto jurídico argentino, es la dicotomía entre la norma y la realidad. Tal como la lucha entre el bien y el mal, en estos lares parece una lucha de tiempos inmemorables (14).

Es, en definitiva, el problema de pretender leyes perfectas pero con la rendija justa para poder violarlas paralelamente por irreales (15).

Se trata, como magistralmente se ha dicho, "... que la clave del buen funcionamiento de un sistema está no tanto en su texto como en los valores con los cuales los ciudadanos efectivamente se comporten, y que de nada vale, sin tales valores, cualquier esquema constitucional y cualquier aspiración que en él plasmemos" (16).

De este modo, no se trata tanto de rasgarnos las vestiduras por los superpoderes o no, sino de analizar cómo podemos funcionar de la mejor manera. De nada sirve imaginar el "deber ser" para luego no cumplir ni con lo que podemos. Comencemos con lo que podemos y luego maduremos hacia lo que debiéramos.

Y, claro está, hagamos como sociedad un análisis profundo de nuestros valores sociales. No se trata de tal o cual ley, sino de tal o cual valor social en juego.

Porque el sistema presupuestario funciona en forma inconstitucional hoy día. No solamente por la extensión o no de las facultades o "súper facultades" del Jefe de Gabinete, sino porque estas súper facultades se utilizan para escapar del control del sistema constitucional.

En el mismo sentido, las "súper facultades" del proyecto que tratamos tal vez tampoco sean inconstitucionales, el problema reside en que se las utilice para evitar los controles republicanos que debieran existir. Pero quizá, la pregunta sea aún más profunda. ¿Queremos que existan tales controles?

V. Corolario

Somos un pueblo varado en la sempiterna dicotomía de la realidad y la utopía normativa y esto afecta profundamente la democracia constitucional en la que decimos vivir.

Si el trauma social del presidencialismo nos genera una fuerte necesidad de estas acciones, pues bien, cambiemos el régimen. Pero hagamos las cosas en forma coherente, es decir respetando el cauce formal del proceso constitucional que elijamos porque consideramos correcto para nosotros como sociedad.

En esto la responsabilidad no es de nadie, sino de todos. Nada nuevo hay bajo el sol, en política —y en Argentina— todo vuelve en un eterno retorno. Somos un ejemplo cabal de ello, pero también deberíamos ser consecuentes no de la solución del hoy, sino de la del mañana.

Si realmente el Poder Legislativo nacional sanciona leyes y entre ellas, la de administración financiera y las de presupuesto, con igual jerarquía y origen, ¿cuál es el sentido de que el Congreso se limite a sí mismo en determinadas funciones o modificaciones a una norma —por ejemplo, la ley 24.156 mencionada— si posteriormente en otra posterior, contraría el sistema general? ¿Es un problema de leyes? No, a todas luces no. Es un problema de hombres. Todos aquí somos responsables. Y la decisión recae también en todos. Es el precio de llamarnos una nación libre. Pues la libertad sin responsabilidad es utopía, es comodidad, es, en fin, una auto-mentira (17).

Si el sistema constitucional establece que uno de los actos institucionales más importantes, como la sanción y ejecución de la ley de presupuesto, debe estar revestido de ciertas garantías republicanas y representativas, cumplémoslo. O decidamos si queremos cambiar todo el diseño constitucional. Pero seamos coherentes.

El problema no es de ahora (18) pero algún día debemos hacernos cargo —como sociedad que somos— de

nuestra realidad.

No podemos sacralizar la legalidad pero olvidarnos de ella a cada paso que damos según nuestra conveniencia.

Porque así, nuestro sistema presupuestario se acerca más a una mera formalidad (19) alejando la idea de su legitimidad en la conformación y ejecución del mismo, en una oportunidad única que poseen nuestros gobernantes de mostrar a la ciudadanía el manejo de los fondos públicos, con transparencia y publicidad, eficacia y eficiencia.

Esperamos, en tal sentido, que la Constitución de la República y las normas que la reglamentan no sean una simple anécdota de lo que quisimos ser alguna vez como nación, como pueblo. Si bien, "[l]as anécdotas son esencialmente verdaderas porque son inventadas, porque se las inventa pieza por pieza, para ajustarla exactamente a un individuo. Algo sucede con los mitos nacionales, que son fabricados a propósito para describir el alma de un país..." (20).

¿Cómo es nuestra alma? ¿Qué fantasmas moran en nuestros corazones y en los de quienes tienen la función más elevada de guiar nuestros designios y por nosotros elegidos? No lo sabemos, los argentinos parecemos vivir en una película.

Pero, no podemos seguir creyendo que un Superman hará de la Argentina su Metrópolis para salvarnos de una vez por todas.

Insistimos en que quizás el dilema moral de la creación de superpoderes no pasa por rasgarse las vestiduras por el proyecto en sí en un sistema de ejecución presupuestaria que viene funcionando anualmente, con la solución con carácter de permanente que se propone (21). Pasa en gran medida por hacernos cargo de nuestra realidad constitucional y de los valores con los cuales pretendemos vivir esa realidad (22).

Es hora de madurar. Es hora de decidimos sin moralinas, prejuicios o pruritos, pero decidir, al fin y al cabo, nuestro destino...

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723)

(1) Aclaración preliminar: El presente trabajo tan sólo pretende ser un disparador hacia el cuestionamiento colectivo y es intención de los autores que así se entienda. El proyecto que tratamos establece una modificación al art. 37 de la Ley 24.156, facultando al Jefe de Gabinete a reestructurar el presupuesto, con la excepción de la modificación del total de gastos y recursos aprobados por el Congreso.

Como lo publicara La Nación, "el proyecto del Ejecutivo modifica la ley de administración financiera para "facultar al jefe de Gabinete a disponer reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, incluidas las que involucren aplicaciones financieras, quedando reservadas al Congreso las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y del endeudamiento previsto". Es decir que el jefe de Gabinete podrá mover las partidas que desee, con el solo límite de no incrementar el monto total del presupuesto y la deuda, lo único que fijará el Congreso." (VENTURA, Adrián, *Ofensiva contra los superpoderes*, en La Nación, del 1° de julio de 2006, en www.lanacion.com.ar).

(2) Se ha dicho entonces que "En 1991, la Administración Financiera estaba regida por una Ley de Contabilidad que databa de 1956, vetusta, muy pegada al derecho administrativo, poco orientada a la toma de decisiones y a la contabilidad como tal. Además, estaba acompañada por una Ley Complementaria Permanente de Presupuesto que tenía problemas. Realmente, nadie sabía cuáles eran las normas que estaban vigentes, dado que esa ley era de 1933 y acumulaba sucesivas aprobaciones que se contradecían mutuamente [...] El diagnóstico de la situación financiera de ese Gobierno era catastrófico. La Argentina había perdido toda cultura presupuestaria, a tal punto que el presupuesto de 1990 no existió; se lo convalidó después, pero nunca se lo aprobó.", GUTIÉRREZ, Ricardo, ""Activos" y "pasivos" de una cultura del presupuesto", en AA.VV. *El control público en la Argentina — Jornadas 2002*, Buenos Aires, Auditoría General de la Nación, 2003, p. 89.

(3) GELLI, María Angélica, "Constitución de la Nación Argentina". Comentada y concordada, 2ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2003, p. 552. No se trata de mera técnica legislativa. Se trata, en cambio, de una exigencia del sistema republicano y democrático de gobierno. Las denominadas "leyes ómnibus" logran oscurecer la publicidad y el control posterior y eso es precisamente lo que debe evitarse. Reiteramos, no se trata sólo de mera técnica legislativa, sino de nuestra actitud como sociedad. Tal como el sistema operativo Windows, lo construimos, pero dejamos rendijas para que ingresen todo tipo de virus, ese es el problema.

(4) Así lo han hecho, a modo simplemente enumerativo, las leyes de presupuesto de los ejercicios 2006 (ley 26.078 (Adla, LXVI-A, 26), arts. 8° a 11), 2005 (ley 25.967, mismos artículos —Adla, LXV-A, 20—), 2004 (ley 25.827 —Adla, LXIV-A, 44—, arts. 11 a 14), 2003 (ley 25.725 —Adla, LXIII-A, 62—, arts. 14 a 16), 2002 (ley 25.565 —Adla, LXII-B, 1612—, arts. 15 a 17), 2001 (ley 25.401 —Adla, LXI-A, 122—, arts. 17 a 19), 2000 (ley 25.237 —Adla, LX-A, 92—, arts. 18 a 20), 1999 (ley 25.064 —Adla, LIX-A, 46—, arts. 13 a 16) y 1998 (ley 24.938 —Adla, LVIII-A, 362—, arts. 12 a 14).

(5) Esto surge, según se ha publicado, "de los cálculos de la Asociación Argentina de Presupuesto y

Administración Financiera Pública (ASAP). Las mayores partidas fueron para pagar la deuda y para el Ministerio de Planificación y ANSeS. Según la ASAP, el crédito original para gastos corrientes y de capital previsto en el Presupuesto de 2005 era de 77.519 pesos. Y al finalizar el año, trepó a 92.918 pesos, lo que equivale "a un incremento del crédito para gastos de 15.399 millones de pesos". A esta suma hay que agregar 1849 millones de pesos que fueron utilizados "para realizar compensaciones presupuestarias que implicaron cambios en la finalidad del gasto e incrementos de gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital". La conclusión de ASAP es que "pese a su magnitud, el Congreso no participó en las modificaciones introducidas al Presupuesto de la Administración Nacional a lo largo de 2005, todas decididas por el Poder Ejecutivo" (BERMUDEZ, Ismael, El año pasado se modificó 20% del Presupuesto sin consultar al Congreso, en Clarín, del 7 de julio de 2006, en www.clarin.com).

(6) Cabe distinguir tangencialmente esta delegación (mal llamada superpoder) de la suma del poder público vedada por el art. 29 de la Constitución nacional. Ello, porque el lector desprevenido puede caer en el facilismo de asimilar en un tono simplista ambas facultades, dado su carácter extraordinario, o sea, más allá de lo ordinario. Argentina vivió durante el siglo XIX y en algunos momentos del siglo XX, signada por quienes se creyeron con poderes innatos a asumir con apoyo popular o sin él, los designios de la patria, y so pretexto de ellos, usurparon —sea por delegación de Legislaturas provinciales adeptas al líder o la nacional, o por el ejercicio de la fuerza— y concentraron todo el Poder del Estado, unificando las funciones de gobierno pensadas primero por Locke y restructuradas luego por Montesquieu.

(7) Aclarémoslo de una vez por todas, no se trata del contenido asignado a "bueno" y "malo", sino, tal como se explicará infra, a nuestra decisión como sociedad acerca de un régimen coherente que sea cumplido, y no un régimen utópico para ser corrompido e incumplido ex ante. Se trata de lograr consenso en un régimen que todos estemos dispuestos a cumplir, ya que el concepto de "bueno" "...es esencialmente algo relativo y describe la conformidad de un objeto con respecto a un determinado afán de la voluntad. Así pues, gracias al concepto de bueno pensamos todo lo que colma el objetivo de la voluntad y resulta conveniente para alguna de sus manifestaciones, algo que, por lo demás, puede ser tan diverso como se quiera." De allí que "El concepto de lo bueno se divide en dos subclases, cuales son lo agradable y lo útil...", SCHOPENHAUER, Arthur, "Metafísica de las costumbres", Madrid, Trotta, 2001, p. 130. Por lo tanto, no se trata tanto de decidir lo bueno o lo malo, sino hacia dónde se dirige el afán de nuestra voluntad, y qué es lo más útil para tal efecto.

(8) Nótese que la simple lectura del Boletín Oficial, arrojará como resultado las constantes modificaciones y readecuaciones de partidas presupuestarias que se realizan por vía de Decisiones Administrativas del Jefe de Gabinete, no sólo durante un período avanzado del ejercicio que se trate, sino en algunos casos a los pocos días de comenzado el año fiscal.

(9) Cabe recordar que, "[u]no de los aspectos en que más se ha manifestado el incremento de los poderes presidenciales en desmedro de los otros poderes del Estado, es en la asunción de facultades legislativas, como es el caso de la "delegación legislativa" y la práctica de los "decretos de necesidad y urgencia". La delegación legislativa se incrementó con el proceso de transformación económica, siendo frecuente en materia aduanera y en materias propias relacionadas con las privatizaciones de servicios públicos". En ese marco, se encuadró la reforma constitucional de 1994 que lejos de disminuir el poder del Ejecutivo nacional, profundizó su concentración a la que la historia argentina nos tuvo acostumbrados durante casi todo el siglo XX, agregándose que el desmesurado incremento de esta práctica cuasilegislativa sumada a los vetos y promulgaciones parciales, "constituye, sin lugar a dudas, uno de los factores reales de mayor crecimiento del poder presidencial, más allá de las anunciadas intenciones de "atenuarlo". El jefe de gabinete, lejos de conformar un Ejecutivo bicéfalo que comparte el poder en alguna medida, resulta ser un auxiliar más de la actividad presidencial", DALLA VIA, Alberto Ricardo, "Derecho Constitucional Económico", ps. 543 y 546, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1999.

(10) Se ha señalado que la disposición del art. 75, inc. 8° de la Constitución nacional "...es de trascendente moral republicana, ya que todo representante debe rendir cuentas a su representado de la forma en que utiliza los bienes de éste. La desaprobación o rechazo de la cuenta implica responsabilidades de tipo político (repercute en la opinión pública) y jurídico, ya que los funcionarios involucrados en el incumplimiento pueden tener responsabilidad pecuniaria e incluso penal", EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, "Tratado de derecho constitucional", t. IV, p. 471, Buenos Aires, Depalma, 1997.

(11) A modo de ejemplo, debemos mencionar que en fecha reciente han sido aprobadas las Cuentas de Inversión correspondientes recién a los ejercicios 1997 y 1998, mediante las leyes 26.098 (Adla, LXVI-C, 2413) y 26.099 (Adla, LXVI-C, 2413), respectivamente, publicadas en el B.O. del 7/06/06.

Días después, también fue publicada la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, aprobada por ley 26.097 (B.O. 9/06/06), la que en su art. 9°, referido a la Contratación pública y gestión de la hacienda pública, dispone que:

"... 2. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas:

a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional;

- b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;
- c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente;
- d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y
- e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo."

(12) Superman es el ícono de la virtud, de la bondad, del Bien. La semejanza no es inocente. El proceso que culmina con la ley anual de presupuesto es el acto institucional más representativo del sistema republicano de gobierno.

(13) BONINA, Nicolás, "El ocaso de los dogmas sobre la inejecutabilidad del Estado", en *Res Pública Argentina*, 2006-1, p. 91.

(14) Léase sino, GARCIA, Juan Agustín, "La ciudad indiana", Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

(15) "Dado que este sistema escrito [...] se formula no para ser cumplido y aplicado fielmente, sino sólo para establecer un punto de referencia ideal y teórico, alejado de la realidad del cumplimiento diario por la sociedad..."; "En el sistema se pueden entonces plasmar las aspiraciones idealistas, ya que no las proposiciones realistas. En lugar de concebirlo como un instrumento que puede intentar moldear la realidad dentro de la medida de lo posible y razonable, se lo percibe como el lugar donde plasmar tantos ideales como sea posible imaginar. En lugar de instrumento social se transforma en instrumento literario.", GORDILLO, Agustín, "La administración paralela. El parasistema jurídico – administrativo", ps. 102-103, Madrid, Civitas, 1995, reimpresión.

(16) GORDILLO, La administración paralela, op. cit., p. 27.

(17) O en las intensas palabras de Shaw, "Libertad significa responsabilidad. Por eso la temen la mayoría de los hombres", SHAW, George Bernard, "Ionías y verdades", p. 77, Colección Clásicos de Bolsillo, trad., comp. Y prólogo de Virna Kohle, Buenos Aires, Longseller, 2001.

(18) Ver GORDILLO, Agustín, "La administración paralela. El parasistema jurídico — administrativo", 3ª reimpresión, Madrid, Civitas, 2001; donde el autor destaca que "Dado que la sociedad en su conjunto no hace finos análisis jurídicos que discriminen que normas vigentes son inconstitucionales por irreales o irrazonables, ni tampoco lo hacen a tiempo los órganos del Estado, el resultado es que la sociedad no cumple cabalmente el sistema disvalioso, pero no lo hace meramente rebelándose contra las normas disvaliosas, sino contra todo el conjunto, incluido a veces también lo valioso. De ese incumplimiento y desobediencia más o menos generalizada al orden jurídico formal surgen entonces pautas de conducta, principios de organización, normas de procedimiento, etc., que son todo un verdadero seudosistema normativo, paralelo al sistema normativo formalmente vigente. La gravedad de la situación debiera ser manifiesta para cualquiera, como también que es indispensable indagar más en profundidad acerca de los verdaderos alcances del problema, y también acerca de los posibles mecanismos para solucionarlo" (p. 29).

La gravedad es mayúscula en las jóvenes democracias latinoamericanas, acostumbradas a vivir bajo regímenes de facto que promulgaban normas que no cumplían y formalmente decían cumplir el Derecho, aunque es innecesario mencionar que en la práctica lo violaban en forma constante, permanente y continuada.

Los argentinos nos formamos en esa cultura. La cultura de ser formalmente corrector, pero en la realidad ocultar nuestras miserias y carencias detrás de la ficción. En este punto, somos una sociedad inmadura e hipócrita, que no sabe o, mejor dicho, no quiere recordar ni aceptar lo que somos.

(19) En este sentido, se ha dicho que "[e]n el caso argentino, como en casi todas las Constituciones, la confección del presupuesto está a cargo del Poder Ejecutivo y su aprobación o rechazo corresponde, por diferentes procedimientos, al Poder Legislativo. Por la tradicional importancia que se asignó al manejo de los fondos públicos —y que ciertamente tiene—, ha sido siempre al órgano representativo por excelencia el que ha tenido esa elevada misión". Aunque, "el procedimiento de formación presupuestaria ha perdido su valor como garantía con el transcurso del tiempo. Éste es un hecho de la realidad dentro del juego democrático, que se evidencia por la forma habitual en que se desarrollan las relaciones entre el gobierno y las Cámaras, y por la complejidad técnica de su elaboración, que en términos generales suele ser desconocida por muchos parlamentarios, quienes a la hora de tener que decidir se limitan a un examen formal y a una votación, generalmente aprobatoria", DALLA VIA, Alberto Ricardo, "Los principios económicos y el crédito público", en AA.VV., *Derecho Constitucional*, p. 289, Buenos Aires, Ed. Universidad, 2004.

(20) SABATO, Ernesto, *Informe sobre ciegos*, p. 61, 2ª ed., Buenos Aires, Booket, 2005.

(21) VENTURA, Adrián, ha expuesto con claridad que "[l]o que muchos se preguntan es por qué el Gobierno pone tanto empeño en que el Congreso le delegue al jefe de Gabinete, con carácter permanente, atribuciones para modificar el presupuesto que ya le viene entregando año tras año. Los políticos especulan con que el Gobierno quiere evitar el desgaste que esa misma lucha le produciría en 2007, año electoral. Varios empresarios consultados dijeron a La Nación que el Gobierno teme el agotamiento de su modelo económico,

bajo el peso de la inflación, y quiere asegurarse un instrumento legal para distribuir recursos con discrecionalidad, cuando esos fondos comiencen a ser más escasos. Cualquiera sea la explicación, lo peor es que tal acumulación de poder cuenta con la aquiescencia del Congreso, cuya autoridad quedará seriamente dañada.", (VENTURA, Adrián, "La República ilusoria", en La Nación, del 5 de julio de 2006, en www.lanacion.com.ar).

(22) Es, en definitiva, lo que Sócrates propuso miles de años atrás, tomándolo del Oráculo de Delfos: *nosce te ipsum*, conócete a ti mismo; o como señalan las filosofías orientales, el camino del autoconocimiento. "La ignorancia de sí mismo es algo que corresponde a esta descripción. En sus orígenes, es voluntaria; pues, por la introspección y escuchando los juicios ajenos sobre nuestro carácter, podemos todos, si lo deseamos, alcanzar un perspicaz conocimiento de nuestras taras y flaquezas y de los motivos reales de nuestras acciones, que no son siempre los confesados y anunciados. Si la mayoría de nosotros nos ignoramos, ello es porque el conocimiento de sí mismo es doloroso y preferimos los placeres de la ilusión. En cuanto a las consecuencias de tal ignorancia, son malas según todo criterio, desde el utilitario al trascendental. Malas, porque la ignorancia de sí mismo lleva a una conducta irrealista, con lo que ocasiona toda clase de trastornos para todos los interesados; y malas, porque, sin el conocimiento de sí mismo, no puede haber verdadera humanidad...", HUXLEY, Aldous, *La filosofía perenne*, p. 201, Buenos Aires, Sudamericana, 1967.