

**INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA
DIPUTADA BAYONZO**

**Opinión de la señora diputada respecto
de los dictámenes de la Comisión de Presupuesto
y Hacienda en el proyecto de ley en revisión
por el que se modifica el artículo 37
de la ley 24.156, de Administración
Financiera y de los Sistemas
de Control del Sector Público Nacional**

Mi intervención va a ser muy breve y concreta tratando de agregar un motivo más, además de todos los que se han planteado desde diferentes aristas; para reflexionar antes de votar. Primordialmente porque cuando regresemos cada uno de nosotros a nuestras provincias nos vamos a dar cuenta de cuántos planes y programas que se están implementando en cada una de las jurisdicciones corren riesgo, o para ser más precisa no van a tener la garantía que hoy les otorga la ley de presupuesto de la Nación.

Me voy a referir específicamente, —desde mi responsabilidad como presidenta de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano— a los fondos que a partir del presupuesto se asignan, recaudación de por medio, como transferencias de capital al FONAVI —Fondo Nacional de la Vivienda— y se distribuye entre las provincias para, como todos sabemos, los planes de vivienda. La política habitacional es una política de Estado y a largo plazo, porque los planes de vivienda necesitan no sólo el espacio sino tiempo de ejecución de las obras y por consiguiente sustentabilidad financiera.

Veo que esas transferencias de capital que se encuentran establecidas en el presupuesto nacional corren serios riesgos de ser alteradas legalmente y es aquí donde radica nuestra mayor preocupación; en los problemas de enorme gravedad que estas alteraciones provocarían; descalabro financiero en las empresas sobre todo aquellas pequeñas y medianas como lo son muchas de las que trabajan en el interior del país, prórroga en los plazos de ejecución de los planes, incumplimiento de compromisos

contraídos y lo fundamental la frustración generada en muchas familias esperanzadas en tener su vivienda propia.

No estoy pensando que el actual jefe de Gabinete va a disponer de estos recursos para reasignarlos, pero si esto puede ocurrir en el futuro, por lo tanto me preocupa que esta atribución sea permanente, ante la modificación de este artículo de la ley de administración financiera. Además, quiero traer a la memoria que los recursos del FONAVI se asignan directamente a cada jurisdicción, y fueron establecidos a partir de la ley 24.130 sancionada por este Congreso en el año 1992 ratificando el Primer Pacto Fiscal Federal, por consiguiente hoy esos fondos son intangibles. Con esta modificación que estamos tratando creamos una imprevisibilidad de consecuencias inmensurables.

Hasta hoy nunca hubo problemas con estos recursos, pero me pregunto ¿Cómo planifican los diferentes organismos este tipo de planes que son a mediano plazo, ante la posibilidad que se reasignen los fondos destinados? No olvidemos que funcionando correctamente esas obras se licitan, se contratan, contraen obligaciones los estados provinciales, y se concretan las obras con la garantía que hoy otorga el presupuesto nacional.

¿Cómo se podrán respaldar esos compromisos de obras ante terceros con fondos del Estado nacional sin la seguridad de que no se reasignarán esos recursos?

El actual oficialismo luchó, en la década pasada, para lograr la descentralización de la política habitacional de la Nación hacia las provincias en forma articulada. Desde mi partido apoyamos esa propuesta; virviendo una situación centralista en la política habitacional creada en los gobiernos de la dictadura que estaba plasmada desde la creación del Fondo Nacional de la Vivienda concretada en la ley 21.581. Hoy volvemos, de aprobar lo que estamos tratando, a recrear aquella situación de centralismo, de falta de federalismo, de unicato de los gobiernos de facto.

Finalmente, quiero dejar sentado que deseo que la historia no me dé la razón y que estos fondos se continúen manejando como en la actualidad.

2

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA BERTOL

**Fundamentos del voto negativo de la señora
diputada en los dictámenes de la Comisión
de Presupuesto y Hacienda en el proyecto
de ley en revisión por el que se modifica
el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración
Financiera y de los Sistemas de Control
del Sector Público Nacional**

Mi intervención propone una reflexión sobre los roles de la mayoría y de la minoría, no interpreta-

dos, en mi opinión, correctamente por gran parte de los miembros de esta Cámara, tal como surge del debate que se ha producido a partir del proyecto en análisis.

Estos roles tienen que ver con la función de control de los actos de gobierno inherente al Poder Legislativo; función en cuyo ejercicio deben complementarse y cooperar la mayoría y minorías parlamentarias.

La mayoría está integrada por legisladores que también deben controlar; y desde ese lugar, señor presidente, nos debemos colocar en la defensa de la Constitución y de la República.

En el sentido de lo expresado, quisiera resumir mi posición en tres puntos:

1. -- *Corresponsabilidad en los actos de gobierno*

El forcejeo entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo por los superpoderes presupuestarios demuestra una falta de cooperación mutua que hace imposible implementar políticas de largo plazo.

El buen funcionamiento del Estado requiere de un acuerdo cooperativo entre sus poderes de gobierno. Ambos gobiernan y comparten responsabilidades y eso los obliga a buscar entendimientos entre sí.

La diferencia de roles es la que hay entre las decisiones estratégicas y generales, que exigen una discrecionalidad de tipo política, y las decisiones de ejecución administrativa, que exigen un grado de discrecionalidad ejecutiva, de gerenciamiento.

Las primeras deben ser asumidas por el Congreso y las segundas por el Ejecutivo.

El cambio ideológico que sufre el Congreso con el correr de los años es muy inferior al que sufre el Ejecutivo y eso lo hace más idóneo para las decisiones estratégicas.

Nuestra cultura política carece de esa autocomprensión, no ha incorporado el hecho de que ambos poderes son corresponsables del gobierno. Nuestra cultura política considera que es el gobierno de turno el que debe fijar las políticas estratégicas, por ello, cuando el gobierno se va, esas políticas cambian y vienen otras. No importa que hayan sido instrumentadas formalmente mediante leyes. Eso es sólo formal.

Los "superpoderes" son cristalización formal de esta concepción de corto plazo del rol de los poderes del Estado.

Sin embargo, la Constitución Nacional no prevé la ejecución de un plan de gobierno por parte del Ejecutivo sin la intervención aprobatoria y el control consecuente del Congreso, pues supondría un plan de gobierno de uno solo de los dos poderes que comparten las responsabilidades de gobierno.

Desde la oposición reivindicamos estas facultades compartidas, y recurriendo al amparo del texto

constitucional y a la práctica del ejercicio de ese poder: reclamamos la facultad de gobernar a través de la sanción del presupuesto y de controlar a través del acceso a la información pública.

El oficialismo, por su parte, debe sentirse también "legislador" con potestad de sancionar el presupuesto anual y fijar políticas generales de largo plazo.

Es participe del control en representación de sus votantes, no es sólo un convocado a "fijar actos de gobierno" aislados, coyunturales.

II. – Control legislativo

El tema que nos ocupa no es sólo una cuestión de delegación de facultades en cuyo proceso se incumplen los requisitos legales del artículo 76 de la Constitución Nacional, –materias, plazos, bases de reglamentación–, es un problema de control legislativo, es una decisión inconstitucional de ceder el ejercicio de la función legislativa de control.

A través del ejercicio de la función de control por parte del Congreso se:

- Controla que el poder político se ejerza conforme la ley,

- Piden cuentas y explicaciones a los poderes públicos y sus responsables,

- Evalúan los criterios de oportunidad, prudencia y eficiencia que deben imperar en la gestión de los negocios públicos, y

- Se lleva adelante una suerte de juzgamiento político, ya que su accionar culmina en una censura moral o juicio político,

Si cedemos el ejercicio de la función de control político cedemos todas las atribuciones descritas.

III. – Rol de la mayoría parlamentaria

El real ejercicio de la función de control ha de situarse en el análisis de la relación entre el gobierno y la mayoría parlamentaria que lo sustenta, por un lado, y la oposición, por otro.

Según Berlín Valenzuela¹, la mayoría debe:

- Preocuparse porque el Poder Ejecutivo cumpla con el programa de gobierno ofrecido al electorado,

- Llegar hasta las últimas consecuencias en relación a las violaciones dolosas e imprudentes del ordenamiento jurídico y a las normas éticas, aun cuando ello implique el cuestionamiento y la censura de sus propios copartidarios, y

- Vigilar, que los efectos del control sean justos, es decir, que haya cierta proporcionalidad en relación con la gravedad de los hechos investigados;

ponderar, racionalizar y colocar en su justa dimensión las consecuencias políticas, morales y sociales del ejercicio de la función de control político.

¿Cuál es entonces el papel de la minoría en el campo del control político?

La minoría ejerce el control del cumplimiento de la ley, debe pedir cuentas y explicaciones y evaluar oportunidad y eficiencia de las medidas.

Pero, por sobre todo, la minoría debe controlar que la mayoría cumpla con el programa de gobierno y en su caso, ofrecer un programa alternativo.

Para cumplir con sus responsabilidades, la minoría parlamentaria cuenta con el derecho a ser oída, a presentar proyectos, a suscribir dictámenes en disidencia, a pedir informes, todo ello regulado por normas constitucionales y reglamentarias.

Es decir, que las normas legales le ofrecen un número importante de instrumentos que le garantizan la libertad de expresar disidencias y particularmente procuran asegurarle el acceso a la información en poder del gobierno sobre asuntos de Estado. Así cuenta con la posibilidad de formular pedidos de informes por escrito u orales, preguntar al jefe de Gabinete de Ministros en la oportunidad de su visita mensual a las Cámaras, invitar a ministros y funcionarios a las comisiones para explicar actos de gobierno.

Si este proyecto se aprueba, quienes voten afirmativamente serán responsables de los riesgos que implica ceder facultades de control, habrán decidido su voto sin analizar la cuestión que subyace, la pérdida de la facultad de control político, aspecto de implicancia profunda y central que afectará la existencia de la República.

No es posible desconocer estos riesgos cuando el gobierno sistemáticamente desvirtúa todos los instrumentos de control: el jefe de Gabinete no concurre a las Cámaras con la habitualidad que exige la Constitución, los ministros y funcionarios no se acercan a las comisiones, sino que se expresan a través de los presidentes de las mismas, cuando esas presidencias corresponden a la mayoría, en una manifiesta confusión de roles, y los pedidos de informes se obstaculizan o se impide su tratamiento, proceder absolutamente impropio que cercena los derechos del legislador, y que no ha sido costumbre de esta Cámara, desde la recuperación de la democracia.

Este gobierno no permite a la oposición ayudar en la construcción de un país mejor.

Este gobierno no permite planificar estratégicamente.

El gobierno del actual presidente Néstor Kirchner, tiene mayoría suficiente en las Cámaras, tiene recaudación impositiva y crecimiento económico, pero no quiere tener una República.

El gobierno nacional quiere gobernar los destinos del país sin parlamentar.

¹ Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Queda así fundamentado mi voto negativo a la iniciativa de ley en tratamiento.

3

**INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO CANTERO GUTIERREZ**

**Fundamentos del apoyo del señor diputado
a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto
y Hacienda en el proyecto de ley en revisión
por el que se modifica el artículo 37 de la ley
24.156, de Administración Financiera
y de los Sistemas de Control
del Sector Público Nacional**

Asistimos a veces con admiración y otras con asombro las presentaciones de muchos colegas que partiendo de la visión y análisis ontológico del término y la discusión epistemológica de los conceptos, o con todos los manuales del derecho, o con una montaña de silogismos, y pasan luego por las prospectivas de lo que ocurrirá en el corto, mediano y largo plazo, a veces apocalíptico

En nuestro caso queremos dar nuestra posición simplemente de las enseñanzas de la experiencia de haber conducido la gestión pública en diferentes momentos de nuestra historia cercana, es decir desde una base empírica.

Previo a la sanción de la ley 24.156, ¿cómo funcionaba la gestión de la administración? Se disponía de un número estimativo del presupuesto que generalmente de aprobaba transcurrido el tiempo de año presupuestario. Se solicitaba autorización al ministerio para la imputación de un gasto o de una inserción, luego se ejecutaba el trabajo, y con posterioridad se solicitaba el pago a tesorería del Ministerio de Economía que a los 7 días y a veces a los 70 se firmaba el cheque para pagar a los acreedores.

En este período de alta inflación e inestabilidad financiera el Congreso desempeñó un rol convalidatorio en la etapa del trámite legislativo del presupuesto.

Muchas veces los simples costos financieros de atraso en los pagos, impredecibles al inicio de los años fiscales, generaba modificaciones del presupuesto que eran impredecibles al momento de formulación del presupuesto un año antes, y ni durante la ejecución del presupuesto.

De hecho se formulaba, no estaba aprobado al inicio del ejercicio por el Congreso, se reformulaba innumerables veces durante el ejercicio.

Con la vigencia de la ley 24.156, se toman medidas para salir del concepto de cortoplacismo que impregnó la mente de los argentinos por la hiperinflación, se comienza a tener presupuestos aprobados previo al año fiscal a ejecutar, los organismos e instituciones públicas nacionales ejecutan sus pre-

supuestos, y también se muestra que es necesario el reajuste de partidas en función de las variaciones que por la propia dinámica social, ambiental y económica de la sociedad.

Una situación especial vuelve a ocurrir en el país en los años 2000, 2001, 2002 donde las modificaciones de las asignaciones presupuestarias se acentuaron por la emergencia a que se llevó al país.

Gestionar la cosa pública en ese tiempo no sólo implicaba transferencia permanente de partidas, sino también del propio origen y monto de los fondos públicos. Tal era la situación.

Otra etapa es la iniciada cuando se recupera la gobernabilidad del país, la paz social, la economía, el superávit fiscal, y la plena vigencia de la democracia.

También queremos compartir enseñanzas de otras experiencias de gobierno que demuestran la necesidad de autorizar las modificaciones de partidas solicitadas: implementación de presupuestos participativos, por programas y resultados. Aquellos que hayan conducido gobiernos haciendo presupuestos participativos, que no deben ser muchos en este recinto, habrán tenido el aprendizaje de la cantidad de transferencias de partidas en las imputaciones por objeto del gasto, para poder cumplir con lo que los vecinos decidieron en el presupuesto participativo de tener determinados productos y resultados.

Cuando se avanza en la etapa de afianzar nuestra democracia participativa es imprescindible generar los cambios administrativos que acompañen esta dinámica social. El ciudadano requiere del gobierno la realización de los determinados trabajos, pide cuentas por el resultado de la gestión que participativamente él voto, y el administrador de la cosa pública debe rendir cuentas de esos resultados, y de haberlo hecho con total transparencia, honestidad y legalidad, y en ese marco de total responsabilidad y contralor en el manejo de la cosa pública, tener la libertad de poder reasignar los recursos en función de la marcha de concreción de los resultados que la ciudadanía votó. Otra situación real que está ocurriendo en esta etapa de desarrollo de la economía y de la reconstrucción de la sociedad argentina, de la posibilidad de poder realizar las obras viales, hídricas, etcétera. En fin, de volver a tener en nuestra Argentina la infraestructura en toda la dimensión geográfica del país para posibilitar nuestra integración y desarrollo.

Nos encontramos en muchos casos con un estado totalmente desmantelado en sus equipos profesionales y técnicos.

Les doy un ejemplo real de ahora, el Plan Federal de Control de Inundaciones, un acuerdo que cuatro gobernadores hicieron en Río Cuarto en base a un plan global realizado por la Universidad de Río Cuarto, y que posteriormente se financió por deci-

sión del presidente De la Rúa, cuando en su primera salida al interior del país, fue a Río Cuarto y comprobó la tremenda situación de las inundaciones.

El plan que requiere construcción de embalses, represas, canales, ordenamiento territorial, etcétera. etcétera. No encontramos en casos reales y no disponemos de la capacidad técnica en el Estado para estar haciendo las licitaciones sobre proyectos ejecutivos totalmente detallados, y en muchos casos la licitación de la obra debe hacerse sobre los lineamientos globales, incluyendo el detalle final como parte del mismo contrato.

Está ocurriendo, por ejemplo, en el embalse sobre el arroyo Achiras, iniciada la ejecución se detecta que toda la base rocosa de la presa esta craquelada por lo tanto cambian necesidades técnicas y la dimensión de los costos de la obra. ello implica cambio de partidas para afrontar nuevos costos y seguir realizando los trabajos.

Podríamos dar muchos ejemplos más no solo sobre obras sino también de muchos programas de desarrollo económico e integración social.

En este punto no queremos hacer cargo aquí a nadie por socio en la acción o en la omisión por responsabilidades en la tremenda destrucción del país y el desmantelamiento del Estado que comenzó con las dictaduras militares, pero no podemos dejar pasar por alto lo que algunos caracterizan como "menjunje de los 70" deben animarse a reconocer y decir con valentía y franqueza que en el 76 se destruyó el tejido social de Argentina.

Tampoco queremos dejar pasar por alto la expresión de que hoy nos ponemos con un pico y una pala a destruir la institucionalidad del país.

Destruyeron al país, que ahora estamos recuperando, los grupos económicos y financieros que estatizaron sus deudas privadas como socios de las dictaduras, los grupos económicos grandes evasores de impuestos, y grandes contrabandistas disimulados.

Y hoy estamos decididos a revertir esas situaciones.

Permítame señor presidente señalar la cantidad de normas que se han dictado por el Poder Ejecutivo nacional reglamentando o modificando anualmente:

1999	223	normas cambiando presupuesto
2000	132	
2001	209	
2002	188	
2003	184	
2004	168	
2005	93	
2006	36	

Este es el gobierno que menos veces modifica el presupuesto, la diferencia es que hay superávit fis-

cal, se reasignan fondos, se desarrolla el país, en otros tiempos se modificaba para poder superar tremendas crisis.

También debemos reconocer que en muchos países está en plena vigencia la autorización que se le da al área ejecutiva del gobierno de diferentes porcentajes del presupuesto de tener discrecionalidad en transferencias de partidas.

Por ejemplo, además de los países mencionados anteriormente por un diputado por Buenos Aires, si analizamos el presupuesto del departamento de agricultura de Estados Unidos, el 70 % del presupuesto es de asignación fija, el 30 % se da la facultad uso discrecional para la realización de sus programas y atender contingencias.

Tampoco puedo dejar de señalar, señor presidente, y lo digo con todo respeto, la falta de coherencia política de algunas bancadas, donde hoy son gobierno, sus presupuestos tienen delegaciones de facultades y potestades para todos los cambios, no sólo de partidas, sino cambios del monto, de posibilidades de endeudamiento, etcétera. Los invito a analizar el presupuesto 2006 en la ciudad de Río Cuarto, gobernada hoy por el radicalismo.

Señor presidente, apoyamos el proyecto de modificación del artículo 37 de la ley 24.156, no estamos modificando la Constitución.

Hoy es una necesidad de gobierno para continuar la plena marcha de la transformación del país, con mas justicia, más desarrollo, más obras, con menos desempleo, con más educación, con mejor salud, con mayor justicia social.

Porque este gobierno ha mostrado que tiene la capacidad de remontar al país de una de su más profunda crisis y esta comprometida a realizar una apertura aun mayor en sus decisiones.

Las modificaciones en las normativas legales de la administración deben acompañar y posibilitar estos extraordinarios cambios en el país.

Ahora podemos hablar de superávit fiscal y debatimos su asignación, y esta muy bien.

Hace muy pocos años era al revés, más deuda pública a costa del pueblo y más dependencia de la Nación.

Recordemos a uno de los últimos gobiernos donde sus ministros de economía hacían cambios de partidas de presupuesto, sacando mas de 300 millones de pesos al presupuesto universitario para destinarlo a otros fines.

Ahora es al revés. Más recursos para educación, sin déficit, con superávit.

Nuestro apoyo a la modificación de este artículo de la ley de administración financiera va a facilitar la gestión de gobierno, y mantiene totalmente el debido contralor por el Poder Legislativo.

Este cambio profundo de nuestro país, requiere modernización en las formas administrativas, man-

teniendo el estricto control de legalidad y legitimidad en la gestión.

En tal sentido tenemos el desafío de diseñar las normas e instrumentos que posibiliten una gestión dinámica, participativa, también la necesidad de fortalecer todas las áreas del propio Congreso de la Nación para poder realizar en tiempo y forma todas las responsabilidades asignadas.

4

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA CARRIO

Fundamentos del rechazo de la señora diputada a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Quiero exponer mi rechazo al proyecto de ley mencionado por vulnerar los principios republicanos establecidos en nuestra Constitución Nacional. El proyecto no respeta la división de poderes y perfecciona un sistema de discrecionalidad máxima sin rendición de cuentas a favor del Poder Ejecutivo nacional.

En su texto propone otorgarle al jefe de Gabinete la facultad de disponer reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades, todas estas reservadas explícitamente al Congreso conforme la redacción anterior de la citada ley.

Se pretende instalar la idea que esta es simplemente una ley que viene a hacer más eficiente la administración de la Nación por parte del jefe de Gabinete de Ministros. Como manifesté en otras oportunidades, esto se trata de otro paso más hacia el desmoronamiento final de la República.

Fundamentos

Antes de explicitar mis fundamentos técnicos por los cuales rechazo el proyecto en debate, quiero dejar en claro que no es nuevo en este intento de construcción de República la idea desde el Poder Ejecutivo, con la imprescindible colaboración sin condicionamientos del bloque oficialista y algunos socios coyunturales, de establecer el poder absoluto sobre cada una de las decisiones que influyen sobre el destino de la Nación.

Como sucedió con el tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia, son hoy las diputadas y diputados del oficialismo y, reitero, sus socios circunstanciales los que deben pensar que el ejercicio del poder no es eterno aunque hoy esto les parezca imposible.

Ya el 12 de noviembre de 1880, Leandro N. Alem durante su labor parlamentaria les advertía a sus

compañeros de Cámara: "No soy yo quien ha variado de rumbo, no soy yo quien arroja a los vientos, en jirones, la bandera a cuya sombra hemos formado toda nuestra personalidad política (...)"

Más adelante continuaba, y hago mías sus palabras: "Nadie debe desentrañar una ofensa de mis palabras, porque no tengo intención de hacerla nadie debe darse tampoco personalmente por aludido al examinar, como voy a hacerlo, a todos nuestros partidos políticos, penetrando hasta el fondo de su escenario, algunas veces para apreciar sus procedimientos, la veleidad de sus propósitos, la versatilidad de sus opiniones, y todas sus combinaciones y combinaciones impropias, en las cuales debemos buscar la verdadera causa del mal, y sobre las cuales debemos hacer la reacción que ahora se intenta sobre nuestro sistema y sobre nuestras instituciones democráticas, cometiendo el más lamentable de los errores."

En ese momento se debatía la cesión del Municipio de Buenos Aires para ser convertido en la Capital Federal.

"No he de teorizar mucho tampoco, señor presidente, porque los que tratan hoy de levantar y, establecer los buenos principios y sanas doctrinas se les llama idealistas y utopistas por los 'hombres prácticos'. Vale decir algunas veces, y respecto de algunos, los 'hombres positivistas'.

"Yo voy a ser práctico también, pero no en este último sentido: esto es: voy a examinar, repito, todos los sucesos y todos nuestros partidos en su verdadero carácter, con sus propósitos y sus tendencias, penetrando en todos los detalles de nuestra vida política práctica para llegar a la conclusión, que luego he de señalar, y porque quiero también arrojar al viento, de este modo, esa especie de arena dorada con que se envuelve o se pretende envolver una verdadera y amarga droga que se presenta, no sólo al pueblo de Buenos Aires, sino a todos los pueblos de la República".

El señalaba allí, tal como yo pretendo hacer ahora que es deber de quienes creemos en la verdadera República, que las leyes y los sistemas que construyamos con ellas nos deben trascender en el tiempo, y ser lo suficientemente sólidos como para proteger al pueblo sin importar el gobernante de turno.

En esa ocasión el diputado Alem, en esa misma sesión, invocaba su coherencia tal como hoy lo hago yo y mi bloque: "Hace pocos meses, no más, nosotros negamos y sostuvimos enérgicamente que la opinión de este pueblo no acompañaba al doctor Tejedor en su política violenta y en sus actos irregulares. Y, efectivamente, señor, no lo acompañaba. Ruda era la lucha con sus defensores, y cuando adoptábamos las medidas necesarias para impedir la ejecución de sus planes perjudiciales, nos llovían pliegos de firmas y solicitudes para impedir

nuestras resoluciones, adhiriendo decididamente a la política de aquel gobernante. Y nosotros, señor presidente, seguíamos, imperturbables, sosteniendo que el pueblo rechazaba al doctor Tejedor y su política, y menospreciábamos esas farsas —todas esas llamadas manifestaciones populares y escritos—, promovidas, o mejor dicho, hechas en la campaña por los agentes del gobernador que, a su nombre, se hacían dueños de aquellas localidades.”

Hace poco nos enrostraban también a nosotros la cantidad de votos del Frente para la Victoria, como justificativo de todas las leyes avasaliadoras del sistema republicano, instrumentos de acumulación de poder, que se han ido votando una a una con una disciplina automática por la mayoría de los legisladores hoy aquí presentes. Igual que a Alem, nos dicen que los votos justifican cualquier atropello aun cuando esto no fue mencionado durante la campaña presidencial o legislativa última.

El 15 de noviembre de 1880, Alem continuaba en el uso de la palabra sobre el mismo tema de la capital federal, y afirmaba: “Es una tendencia natural del Poder a extender sus atribuciones, a dilatar su esfera de acción y a engrandecerse en todo sentido; y si ya observamos ahora cómo se arrojan sombras, de continuo, sobre la autonomía de algunas provincias, influyendo sensiblemente la Autoridad Nacional en actos de la política y del régimen interno de aquéllas, ¿qué no sucederá cuando se crea y se sienta de tal manera poderosa y sin control alguno en sus procedimientos?”

“Creo firmemente, señor, que la suerte de la República Argentina Federal, quedará librada a la voluntad y a las pasiones del jefe del Ejecutivo.”

Con este proyecto y los que ya se han votado esta claro que el actual gobierno ha dejado sellado el manejo de los tres poderes del Estado, excluyendo ya no de la decisión, sino del simple debate todas las cuestiones atinentes a nuestra Nación.

Me gustaría destacar dos párrafos más de Alem de esa misma fecha que son paradójales de nuestra historia “(...), para nadie es un misterio que la candidatura del general Roca ha sido completamente impopular en Buenos Aires, como le fue también la del doctor Tejedor. El pueblo rechazaba los dos, sus partidos de afección se contaban en el círculo de sus amigos íntimos personales, porque no debemos tener en cuenta algunas adhesiones de última hora que recibió la primera, dirigidas por aquellos cuyas ambiciones impacientes y febriles les ha hecho cometer tantos errores y tan mal les van colocando en la opinión sensata del país.”

Fijense como en aquel momento también existían socios coyunturales de “ambiciones impacientes y febriles”.

Y entonces concluía: “No digo, señor presidente, ni puedo decirlo, que inmediatamente tendremos una dictadura. No digo tampoco que el general Roca

pretenda establecerla y dueño de los poderosos elementos que por esta evolución se le dan, sienta agitarse su espíritu al impulso de pasiones condenables, y se lance en un sendero extraviado. Pero es evidente que se labra la base y se echan los cimientos, para que en cualquier momento un gobernante mal intencionado, pueda avasallar el orden institucional que tenemos, dominando por su sola voluntad sin que halle obstáculo serio en su camino.”

Este es el nudo de la cuestión. No importa si hoy el presidente Kirchner o el jefe de Gabinete Alberto Fernández son prohombres de la Nación (que no lo son de todos modos, basta ver su pasado y presente). Aunque así lo fueran, están dejando todas las herramientas legales para que quien gane circunstancialmente una u otra elección domine de forma dictatorial a la República.

Los argumentos políticos esgrimidos por quienes defienden este tipo de prácticas sigue el mismo razonamiento.

En el año 2004, en ocasión del tratamiento del presupuesto nacional, advertí: “(...) desde la época del ex presidente Menem se ha instaurado el razonamiento de que, si el presidente es malo, no le delegamos poderes; pero si es bueno, sí se hace.” Ese era el argumento cuando estaba Menem en el poder, cuando quienes estaban de acuerdo con su gestión y como tenía una alta legitimidad pública, se debía delegar porque “las cosas se estaban haciendo bien”.

Sin embargo, ante la deslegitimación de aquel presidente se terminó la delegación. Posteriormente, durante el gobierno de De la Rúa también se aceptó que había que delegar porque gobernaban “los buenos”. Más tarde se razonó que había que delegar porque era un período de transición y el país era un “desastre”.

Hoy hay que delegar porque, nuevamente el presidente de la Nación tiene una alta imagen pública, según otro nuevo instrumento de gobierno “las encuestas”. Ahora bien, en el transcurso de estos últimos doce años nunca hubo mayor deterioro institucional.

No es que la delegación de facultades este prohibida según el color político o la encuesta de turno.

La concepción republicana dice que la delegación de facultades es perniciosa porque quita atribuciones constitucionales a uno de los poderes del Estado. Es decir que el argumento siempre es de conveniencia, bajo la excusa, de la emergencia y nunca de convicción.

Nuevamente estamos en presencia de un nuevo intento de obtener la suma del poder público del actual gobierno, respecto de propios como de ajenos. La bancada oficialista que hoy disciplinadamente votará estos irónicamente denominados

“superpoderes” no advierte que hoy son gobierno pero que esto es circunstancial. Incumplir los mandatos constitucionales, otorgándole todo el manejo presupuestario y, en definitiva, la decisión irrevocable ya sobre todas las políticas públicas del país. Sería oportuno que la bancada oficialista explique con qué fines ocuparemos nuestras bancas, dado que cualquier política pública que se decida desde el Congreso quedará sujeta a la voluntad ya no del presidente sino del jefe de Gabinete.

Esta posición es la que he mantenido de forma coherente en todos mis períodos parlamentarios, a pesar de las falsedades que se han pretendido instalar. Basta releer las versiones taquigráficas y/o dictámenes suscritos por mí en esta materia.

Así puedo recordarles que el 23 de marzo de 2001, durante el debate parlamentario sobre la Ley de Superpoderes, que en ese momento solicitaba al gobierno de la Alianza cuyo ministro era Domingo F. Cavallo, yo decía en esta Cámara “Entender todo esto como una crisis económica me parece que es desentender la idea de los procesos que ha vivido la Argentina. Esta es la teoría *corsi e ricorsi*. Este es un proceso de matriz económica, que cada vez que se señala, produce una matriz institucional y una matriz de sistema de partidos, si es que hay democracia”.

Vean que siempre tuve en cuenta todo el sistema político y económico en su conjunto, y nunca tuve una mirada fragmentada y voluntarista de la realidad, como hoy nuevamente necesitan tener algunos y algunas compañeras y compañeros de Cámara para poder justificar lo que hoy apoyan.

En 2001 yo le decía al gobierno de la Alianza “Cada tanto, esta matriz económica que es el régimen de dominación, en términos por ejemplo del libro *El Estado burocrático autoritario*, de Guillermo O'Donnell, cuando analiza el proceso 66/73, se desmorona. Es decir, se desmorona el régimen económico de dominación porque es tal la privación que genera en la mayoría del pueblo argentino que se desmorona en realidad por falta de legitimación. Todo régimen económico debe tener su legitimación política, autoritaria o democrática. Para entender que esto es un proceso y que el modelo del 76 vino acompañado de la desaparición física de miles de argentinos y de toda una generación —porque la desaparición física fue una de las condiciones estructurales para que el modelo de Martínez de Hoz funcionara—, se necesitó una legitimación política que la dio el Proceso de Reorganización Nacional. Después de la guerra de las Malvinas empezó a desmoronarse el régimen económico y consecuentemente el régimen político que le daba sustento. Tal vez no fueron las madres de Plaza de Mayo ni algunos dirigentes políticos como Bittel o Alfonsín, pero la mayoría estaba sustentando el régimen. ¿Por qué se desmorona? Porque en realidad se desmorona un determinado régimen y modo de acumulación de capital.”

Primero, como pueden apreciar, no es nada personal lo que digo sino que analizo el sistema y desde allí lo explico. No importan las personas, no importan los partidos, importa si se detenta el poder y para qué se lo detenta. Segundo, hoy puede haber sensación de bonanza. Pero este gobierno sabe que no está basada en el crecimiento de una producción y fuerza de trabajo perdurable. Es entonces que necesita de todas las herramientas para que en el futuro los “malos humores” y reclamos de la sociedad puedan ser sofocados rápidamente.

En ese mismo debate decía: “En nuestro país hay partidos políticos históricos que nacieron de la convicción de que la política es el arte de comenzar de nuevo y no el arte de lo posible, como en los últimos tiempos nos enseñaron nuestros amigos pragmáticos. Esos partidos históricos, que nacieron de la intransigencia de Yrigoyen y de la vocación por la lucha de la reivindicación popular de Eva y de Perón, están degradados por el posibilismo y el pragmatismo. ¿Quiénes de nosotros podemos hablar con honor de nuestros propios partidos? ¿Quiénes podemos decir que realmente respetamos aquellas convicciones y aquellos principios mirando hacia el futuro?”

Dudo que gran parte de los que hoy van a votar esta ley resistan una mirada al archivo de sus propias palabras y convicciones de hace 30, 20, 10 o 5 años atrás.

En ese momento puntalicé una cuestión que se plasma en la pasividad de nuestra sociedad actual ante los avances sobre la República: “(...) la matriz económica que generó la exclusión de millones de argentinos está terminando en un proceso de delegitimación muy fuerte de las instituciones republicanas y de los partidos tradicionales de la Argentina.”

El debate continuó el 25 de marzo de ese mismo año (aclaro las fechas porque hay algunos oficialistas preocupados por lo que dije o voté hace años, así les facilitó la tarea). Allí yo citaba un libro que José Luis de Imaz publicó en los años 60, *Los que mandan*, donde explicaba que en ese momento, quienes mandaban ni siquiera eran los militares o los políticos, sino determinados grupos y sectores de poder. Me pregunto al igual que lo hice en el 2001, a quién les transferimos todo el poder: al jefe de Gabinete o a quienes verdaderamente mandan. ¿A qué grupos económicos les vamos a ser serviles en esta ocasión? En aquella ocasión dije que eran las empresas de servicios públicos privatizadas y el sector bancario. Hoy son los que comandan el patrimonialismo corrupto.

Les puedo preguntar esto porque no entiendo el motivo por el cual se quiere obviar de forma definitiva al Congreso en el tema presupuesto, cuando el oficialismo parlamentario ha hecho sin cuestionar, de forma eficiente y rápida, todo lo que el Ejecutivo le ha pedido hasta hoy. ¿Será que prevén cambios

en las mayorías y quieren hacerse de todos los elementos para no depender de un posible Congreso menos disciplinado?

Yo recordaba en 2001 lo que ya había manifestado en el 1995 año en que asumí como diputada nacional, cuando me tocó ser miembro informante junto con el entonces diputado Rodríguez Giavarini, al tratarse el proyecto de ley de reforma del Estado. En aquella ocasión dije que esa era la primera parte de la entrega definitiva de la República. Los superpoderes de aquel entonces se votaron igual. La recesión existió de todos modos, pues era y es estructural.

En aquel entonces ya decíamos que la delegación estaba destinada a cuestiones concretas y determinadas. También decíamos igual que ahora que atenta contra el artículo 29 de la Constitución Nacional. Y recordando la experiencia de Grecia y Roma les recordaba, y en aquel entonces era Cavallo, que: "Los hombres débiles, miedosos, sin serenidad de carácter y sin equilibrio, son los que piden facultades extraordinarias". Sino se gobierna democráticamente: se decide y administra, por supuesto, pero se permite el debate y el escrutinio público y la tolera la responsabilidad política y jurídica que ello conlleva. Todo esto es lo que nuevamente se quiere evitar.

A continuación las cuestiones técnico jurídicas por las cuales me opongo al proyecto.

El presupuesto nacional constituye una herramienta de para la gestión de políticas públicas. El presupuesto expresa el programa general de gobierno. Debe ser la base para determinar qué necesidades hay que satisfacer y cómo satisfacerlas (modalidad de prestación, producción pública o producción privada).

Es un instrumento de política económica, donde se expresa la política fiscal (uno de los componentes de la política económica), cuando es bien utilizado facilita la armonización de los objetivos de la economía pública, provisión de bienes públicos, ajustes en la distribución del ingreso, estabilidad y crecimiento.

Debe ser el principal instrumento político, pues exige identificar las necesidades públicas, el estado de ellas, a fin de establecer prioridades.

Constituye la base del sistema de evaluación y control de las políticas públicas, bajo ciertas condiciones de estructuras presupuestarias y de los sistemas de registración.

Constituye un instrumento, que en un país federal, podría posibilitar compatibilizar las políticas públicas entre los distintos niveles de gobierno.

Debería adoptar formas que posibiliten maximizar la transparencia, maximizar todas las formas de participación, el uso racional de los recursos de manera de optimizar la provisión de bienes públicos que minimicen la exclusión social (en otros términos, garantizar condiciones de inclusión).

Los instrumentos de decisión y gestión no son neutros políticamente en lo que respecta a la transparencia, posibilitan hacer buen uso de los recursos.

Existen dos principios presupuestarios, universalmente aceptados, que tienen una incidencia directa en la transparencia y el ordenamiento fiscal de una gestión: el principio de unidad y el principio de universalidad.

El principio de unidad es aquel que indica que se debe incluir en el programa general de gobierno y el presupuesto toda la actividad del sector público. El de universalidad es que plantea que en el presupuesto no se admiten compensaciones, debe mostrar los ingresos, los gastos y los objetivos a alcanzar. Las compensaciones esconden acciones que favorecen un tipo de política por sobre otras ya decididas.

Por ejemplo: los gastos tributarios y los regímenes promocionales constituyen políticas, que deberían ser parte del programa general de gobierno y por lo tanto deberían consolidar en forma de programas, de manera de poder ser evaluados, de esta forma se puede verificar si se cumplieron con sus objetivos y si se justifica su permanencia.

Estos principios son los que ponen en práctica el espíritu de la Constitución Nacional, cuyo artículo 75, inciso 8, establece como una de las atribuciones naturales y más importantes del Congreso "...Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este Artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión."

En este sentido, la Reforma Constitucional incorporó un principio fundamental, que representa un gran avance porque lleva implícito una nueva concepción de Estado en su artículo 75, inciso 8; primero se define el Programa General de Gobierno y luego se asignan los recursos. En contraposición con ese criterio: el histórico artículo 6º, inciso 7, establecía que el Congreso fijaba anualmente el Presupuesto de gastos, sin imponer condición alguna previa a la instancia de asignar los recursos.

Así, el programa general de gobierno debe incluir toda la actividad pública. No obstante, esto no es así en la actualidad. Si se observa la evolución de los presupuestos nacionales, que cada vez comprenden menos el accionar de lo que representan políticas públicas. Por ejemplo no se consignan nada más y nada menos que el PAMI y la AFIP.

La ley 24.156 constituye un instrumento que fue presentado como un avance para enmarcar el proceso decisorio y la gestión pública integralmente. Sus objetivos teóricos fueron:

a) Constituirse en una norma ordenadora, en materia financiera, después de la situación que originaron los procesos hiperinflacionarios (1989/1991).

b) Introducir nuevos conceptos, que van más allá de la "legalidad".

c) Avanzar a nuevos criterios de evaluación que apuntan a los aspectos sustantivos, como por ejemplo "evaluar la gestión de los responsables", el que hace, quién lo hace, a qué costo, la necesidad insatisfecha, la calidad, el contexto.

d) Evaluar "los resultados de los programas "conducción económica y eficiente".

Esta ley, intentó de manera deficiente generar condiciones de funcionamiento que fueran útiles para refundar el Estado en cuanto a transparencia, eficiencia y disciplina fiscal, en un marco de legalidad. Para ello, incorporó una serie de artículos que buscaban dar un marco de responsabilidad fiscal.

Contradictoriamente, estableció un conjunto de preceptos, que ampliaron la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, contraponiéndose con estos objetivos.

El artículo 8º de la ley 24.156 dice: Las disposiciones de esta ley serán de aplicación en todo el sector público nacional, el que a tal efecto está integrado por:

a) Administración nacional, conformada por la administración central y los organismos descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las instituciones de seguridad social;

b) Empresas y sociedades del estado que abarca a las empresas del estado, las sociedades del estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias;

c) Entes públicos excluidos expresamente de la administración nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones;

d) Fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

Solamente integran el presupuesto nacional los organismos que reseña el inciso a) del artículo 8º.

Discrecionalmente, el concepto de administración nacional se puede ampliar o restringir, incorporando o quitando organismos del presupuesto al cambiar su status jurídico. El programa general de go-

bierno del sector público nacional y su expresión financiera el presupuesto del sector público nacional debiera comprender todos los organismos públicos y todas las políticas públicas que afecten recursos públicos, sin excepción, que expresen políticas públicas, cualquiera sea su modalidad de organización, funcionamiento, etcétera. La creación de estas empresas como los fondos fiduciarios son una política pública por lo cual debieran transparentarse.

Por otra parte, esta ley realiza una fuerte delegación permanente de las facultades legislativas respecto al presupuesto de una porción del sector público nacional, como por ejemplo en su artículo 55: "...El presupuesto consolidado del sector público nacional será presentado al Poder Ejecutivo nacional, antes del 31 de marzo del año de su vigencia. Una vez aprobado por el Poder Ejecutivo nacional será remitido para conocimiento del Congreso Nacional".

Ese mismo artículo, transfiere la facultad de legislar al Poder Ejecutivo todo lo que encuadre en la definición de administración nacional. Esto no significa presidencialismo, significa potenciar la discrecionalidad y romper el sistema institucional argentino republicano.

Párrafo aparte merece la proliferación de los llamados los fondos fiduciarios y las obligaciones a cargo del Tesoro. Las posibilidades de control son cada vez menores por no decir nulas. Estos instrumentos deben constituirse en programas evaluables. De todos modos, el proyecto que se debate se encuentra cada vez más lejos de ello.

Respecto de las obligaciones a cargo del Tesoro es necesario realizar algunas consideraciones.

a) En ocasión de la aprobación de la ley de presupuesto denunciamos como el Poder Ejecutivo sobredimensiona esta partida para después ser distribuida a través de disposiciones administrativas o decretos de necesidad y urgencia, tal como ocurrió en la ejecución del presupuesto 2005. Con ello, el Ejecutivo se dispone a centralizar el crédito público destinado a cubrir obligaciones con organismos provinciales, nacionales e internacionales y asistir financieramente a distintas empresas públicas y Ente Binacional Yaciretá, ENARSA, YCF, así obtendrán la asistencia financiera necesaria para su desenvolvimiento.

b) Esta sumatoria sin que se establezcan claramente los programas presupuestarios ni sus metas, dificulta la transparencia y el control de los actos de gobierno, quedando en cabeza de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción, perteneciente al mismo Poder Ejecutivo, el monitoreo y evaluación de dicha distribución.

Todos estos aspectos se profundizan y agravan más con la creciente delegación de facultades al Po-

der Ejecutivo nacional en cada presupuesto y en particular, las realizadas por la ley 24.156 desde su dictado en 1992 y leyes complementarias.

Se persiste con la idea de mantener leyes y facultades delegadas, aun cuando ya la ley 24.156 otorga amplios márgenes de discrecionalidad.

Por otra parte, y a partir de la creación de las sociedades anónimas como AYSA, ARSAT entre otras, no queda claro qué tipo de reflejo presupuestario tendrán el aporte desde el Estado a estas empresas como tampoco la producción de ganancias.

Asimismo, en la actualidad y previo al actual proyecto de reforma hay otras cuestiones que el presupuesto no refleja. Por ejemplo, los gastos tributarios debieran constituir programas de gobiernos que permitan ser evaluados en el momento de la sanción y luego de concluido el año fiscal, para verificar si los beneficios o medidas alcanzaron los beneficios sociales esperados o un costo social neto que redundó en un costo alternativo en términos de otras necesidades públicas.

Una vez promulgada la ley de presupuesto general, el Poder Ejecutivo nacional decreta la distribución administrativa del presupuesto de gastos. La distribución administrativa del presupuesto de gastos consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la ley de presupuesto general. El dictado de este instrumento normativo implica el ejercicio de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo para decretar el uso de las autorizaciones para gastar y el empleo de los recursos necesarios para su financiamiento (artículo 30).

Teniendo en consideración lo antes expresado, deben analizarse las modificaciones al artículo 37 de la ley 24.156:

Art. 37 Redacción actual

La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso 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 las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de finalidades.

Art. 37 Proyecto del Ejecutivo

La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto. Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros a

disponer reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de finalidades.

Basta con analizar la redacción presente del artículo 37 para concluir que:

Este artículo delega actualmente al Poder Ejecutivo la facultad de cambiar la composición interna, pudiendo distorsionar con ello, el programa de gobierno.

Este artículo, en la actualidad, le otorga al Poder Ejecutivo un importante grado de discrecionalidad, pudiendo éste cambiar el sentido y la composición interna del presupuesto, salvo las limitaciones a nivel finalidad.

Este artículo tiene, hasta ahora, como única limitación a la delegación legislativa la prohibición expresa de transferencias entre finalidades y la prohibición de transferencias de gastos de capital a gastos corrientes, sin la aprobación del Congreso. Con el proyecto del Ejecutivo ya no existirían tales prohibiciones por lo que la delegación del Parlamento al Ejecutivo sería total y absoluta.

Ahora bien, corresponde analizar cada uno de los conceptos presupuestarios que a partir de la nueva redacción quedarían en cabeza del jefe de Gabinete de Ministros:

1. — Podrá autorizar la transferencia de gastos de capital a gastos corrientes; se entienden por gastos de capital los destinados a la adquisición y producción de bienes materiales e inmateriales y a inversiones financieras las cuales incrementan el activo del Estado y sirven de instrumento para la producción de bienes y servicios. Asimismo, se entiende por gastos corrientes las erogaciones destinadas a las actividades de producción de bienes y servicios del sector público, los gastos por el pago de intereses por deudas y préstamos y las transferencias de recursos que no involucren una contraprestación efectiva entre bienes y servicios.

2. — Podrá disponer respecto de las aplicaciones financieras, que se constituyen por el incremento de los activos financieros y la disminución de los pasivos públicos.

3. — Podrá disponer cambios en las finalidades desvirtuando acabadamente de esta manera, lo que implica un presupuesto por programas y un plan de gobierno. Adviértase que el objetivo principal de un presupuesto por programa, representa la posibilidad de formular, discutir, ejecutar, seguir y evaluar un programa de gobierno. Esto, quedaría alterado absolutamente a partir de las modificaciones propuestas.

Es por lo expuesto, que podemos concluir que de aprobarse las modificaciones enviadas por el Ejecutivo al Congreso, estaría delegando lo último que

le queda de su atribución de intervenir en materia presupuestaria.

Ante esto, es importante destacar que tanto el artículo 30 de la ley 24.156, como el artículo 100 de la Constitución Nacional, se encuentran dentro de los considerandos de las disposiciones legales que facultan una delegación.

No obstante, corresponde establecer que la ley de presupuesto contiene las autorizaciones financieras dadas al Poder Ejecutivo por el Legislativo, para que éste pueda lograr las realizaciones que su programa presupuestario expresa, a través de la ley una vez sancionada.

La ejecución de las acciones previstas demandan una operatoria, para lo cual es el mismo Poder Ejecutivo el que autoriza el uso de esos créditos presupuestario por parte de los distintos funcionarios intervinientes.

Por eso entendemos que el artículo 30 de la LAF y el artículo 100 de la Constitución Nacional pretenden regular, es solamente la ejecución administrativa del gasto aprobado por el Congreso, hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías programáticas, también contenidas en la ley de presupuesto.

Esta interpretación, que es convención en la práctica presupuestaria, implica que este artículo de ninguna manera pueda ser entendido como una delegación de las atribuciones propias del Congreso, sino que representa una norma que operativiza el uso de cada uno de las partidas de gasto.

Finalmente, es clara la redacción del inciso 7 del artículo 100 de la Constitución Nacional pues solamente pone en cabeza del jefe de Gabinete la ejecución del presupuesto. Esto, de ninguna manera puede ser entendido como una función dispositiva de los recursos y gastos contenidos en el presupuesto sino que solamente debe ejecutar, poner en obra, el presupuesto ya sancionado por el Legislativo.

Los llamados "superpoderes" son una herramienta para no cumplir con el presupuesto, para poder cambiar discrecionalmente las prioridades y los recursos asignados en el mismo sin ningún tipo de control.

Este proyecto, una vez más, viene a violentar mandatos constitucionales.

Los argumentos constitucionales por los cuales me opongo a cualquier tipo de delegación de facultades ya los he expuesto en todas las oportunidades en las que el Poder Ejecutivo de turno lo ha solicitado (ej. Ley de Reforma Tributaria de 1995 o la Ley de Presupuesto 2004).

Sin embargo conviene hacer referencia a los mismos sintéticamente: Por imperio del artículo 76 de la Constitución Nacional se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias propias de administración o aquellas que encuentren sus fundamentos en la emergencia pública con

un plazo determinado para su ejercicio, y dentro de las bases que el Congreso establezca.

En igual sentido, el artículo 29 de la Constitución Nacional establece que el Congreso Nacional no puede conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias ni la suma del poder público ni otorgarle sumisiones o supremacías por los que la vida y el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced de un gobierno o una persona. Ese mismo artículo define a los responsables de tal delegación como infames traidores a la patria.

De esta manera debe entenderse que el principio general consagra la prohibición por parte del Poder Ejecutivo de emitir decisiones que son competencia exclusiva del Poder Legislativo y el presupuesto es una de ellas.

Adviértase que es la misma Constitución Nacional que en su artículo 75 establece que "...no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso..." (inciso 2 III párrafo) y "Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión" (inciso 8)

Es reprochable que transcurridos los distintos gobiernos este tipo de prácticas se han mantenido indistintamente del signo político de quien estuviera ocupando la Presidencia de la Nación. No solo así, sino que a medida que se han ido solicitando este tipo de delegaciones se lo fue haciendo sin sujeción alguna a determinadas normas que limitaban el alcance de las mismas, incluso haciendo caso omiso al artículo 37 de la ley de administración financiera que ahora se pretende reformar y que era uno de los topes normativos para el avance que año tras año el Ejecutivo hacía con cada ley de presupuesto.

A mayor abundamiento, es importante destacar que fue con la redacción actual que este presupuesto 2006 delegó facultades legislativas al jefe de Gabinete de Ministros en el manejo del presupuesto bajo dos metodologías distintas, aquellas que le permite al jefe de Gabinete de Ministros ampliar el presupuesto, haciendo uso de superávit fiscal (artículos 8° y 9°) y otra que se configura realizando reasignaciones presupuestarias dentro del monto total aprobado por el Congreso (artículos 10 y 11). Todo ello en forma discrecional y al arbitrio de un solo funcionario, al cual no le es de agrado concurrir a las Cámaras a brindar explicaciones.

Concluyendo, ya gozan de máxima discrecionalidad, pero no les alcanza y cabe preguntarse el mo-

tivo real. No voy a ser cómplice de otro golpe a la República y del desbaratamiento del futuro de nuestros hijos.

Por ello, propongo el rechazo total del proyecto.

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR
DIPUTADO COLOMBI

**Opinión del señor diputado respecto
de los dictámenes de la Comisión de Presupuesto
y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por
el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156,
de Administración Financiera y de los Sistemas
de Control del Sector Público Nacional**

La excepción es y ha sido una constante en nuestro país, y seguramente ésta es la primera reflexión que debiéramos hacer, "¿por qué debemos buscar excepciones de modo permanente para poder administrar?", ¿no será que padecemos de una dificultad verdaderamente estructural en todos los órdenes?, ¿No será que la mayoría de las leyes administrativas del sector público, debieran revisarse de modo integral pues están diseñadas para un país normal, previsible y equitativo, cuestión que constituye un anhelo y aún no es una realidad?

Puedo dirigirme a este Honorable cuerpo, si me permiten, invocando la experiencia personal en la función pública: como intendente de la ciudad de Mercedes, Corrientes, por más de 10 años, y posteriormente como gobernador de Corrientes de 2001 al 2005... y dí que en toda cuestión administrativa donde se manejan fondos públicos, la primera garantía de los ciudadanos administrados, debe estar dada por los valores y la conducta decente de los gobernantes, no existe ley que pueda sustituir esta garantía, pues existen tantas leyes de control y mas control que acciones efectivas concretas, para resolver la cotidianeidad de los problemas del ciudadano común. Lo esencial va por delante, sin conductas saludables por más controles parlamentarios que existan la garantía del ciudadano no existe en la práctica. De todas formas la única herramienta que le queda al ciudadano en caso de que la garantía ética fracase es el voto; con este instrumento se premia y se castiga al administrador.

Yo he tenido que administrar requiriendo autorizaciones especiales dada la tremenda crisis política, económica, institucional y social que vivió el país en 2001, pero siempre dentro del orden jurídico fijado en nuestra Constitución provincial (artículo 125. "El gobernador tiene las siguientes atribuciones y deberes: (...9) Recauda los impuestos y rentas de la provincia y decreta su inversión con estricta sujeción a la ley de presupuesto, no pudiendo dar a los caudales del Estado otro destino que el específicamente indicado por la ley. La inobservancia de esta disposición lo hace pasible de juicio político.")

Las reestructuraciones presupuestarias que el Parlamento correntino me otorgó, estaban referidas siempre a la posibilidad de ampliar partidas dentro del presupuesto de gastos siempre que se obtuvieran recursos genuinos para hacerlo. Y aun teniendo estas autorizaciones, la responsabilidad fiscal fue un norte en mi gestión.

Debe decir que la extraordinaria facultad que este honorable cuerpo está otorgando con la nueva redacción del artículo 37, introduce una cuestión de relevancia superior, y es que el gobernante de turno se queda absolutamente solo, a la hora de la responsabilidad de administrar con transparencia, ya que son tan amplias las facultades que ya no existían pretextos para que los fondos del presupuesto lleguen donde es mas urgente, donde es más necesario, donde es más prioritario y en definitiva sea más justo: esta gran responsabilidad será del presidente y su ministro, y en definitiva si la sociedad percibiera que no se cumple con la premisa del bien común lógicamente lo hará saber en las urnas.

Con normas de excepción he podido gobernar mi provincia, y la respuesta a que si esas facultades especiales fueron útiles a los correntinos o no, fue dada en las urnas, y por ello siendo candidato en tercer término de tres posibles bancas hoy puedo estar acá diciendo estas cosas, por voluntad del pueblo de Corrientes y porque si fueron útiles.

Como se puede gobernar con o sin "facultades especiales", estoy convencido de que con menor burocracia podrá ser más ágil la administración nacional, pero asimismo estoy convencido de que la responsabilidad superior de administrar correctamente los fondos públicos depende de la integridad moral de los administradores en primer término, y además depende de la responsabilidad posterior del Congreso de revisar y aprobar la cuenta general de inversión del Estado.

Y es en este punto donde quiero poner especial énfasis en la responsabilidad que nos cabe a cada uno de los legisladores nacionales; como administrador he padecido una verdadera obstrucción en las autorizaciones legislativas absolutamente indispensables, como lo constituyó la refinanciación de deudas de la provincia. La oposición en mi provincia postergó en demasía importantes herramientas económicas. Tal es el caso del Programa de Financiamiento Ordenado del año 2002, donde se perdió la reprogramación de deuda porque la Legislatura local no nos dio la autorización legal, a diferencia del resto de las provincias argentinas.

Una vez destrabados los problemas políticos el pormenorizado análisis y juicio de valor que debe hacerse sobre la cuenta general de inversión no tenía el mismo grado de interés, ni la dedicación expuesta ante los medios de comunicación. Por cierto, todas ellas aprobadas por el Tribunal de Cuentas sin observaciones, por primera vez en años.

Y me detengo aquí, la cuenta de inversión es el resultado de la ejecución presupuestaria, es el reflejo de cómo se administró económica y financieramente una jurisdicción, es lo que se hizo. Y los presupuestos son las proyecciones de las acciones y programas que se pretenden llevar adelante.

Y en un país excepcional como el nuestro, es muy importante analizar las grandes diferencias que por distintas razones macroeconómicas se producen en materia de ingresos y de egresos. Fundamentalmente pensando en un período donde todos los economistas coinciden en que se deben reacomodar los precios relativos posdevaluación, en que el residuo de la década rentista financiera ha dejado un profundo lastre de desinversión que impactó en las desigualdades, período donde el sistema financiero aún no recompone su capacidad de asistencia al crecimiento y por cierto son grandes temas pendientes.

Por eso digo que el acento debe ser puesto en el análisis de la ejecución de las cuentas públicas, en la vigilancia de la responsabilidad fiscal de los funcionarios, en el destino sin inequidades de la aplicación de la renta pública, de modo federal, y en ese caso lograremos en el tiempo una verdadera gimnasia republicana que nos permita proyectar presupuestos realistas, plurianuales y con una gran base de concertación federal.

Hoy podemos afirmar que por estas razones seguimos en una coyuntura de alta precariedad macroeconómica dado que nuestra renta pública posee una alta dependencia de los *comodities* internacionales, nuestra estructura fiscal posee importantes recursos que provienen de la retención a las exportaciones de productos primarios; cuando otros productos producen dumping, debemos subsidiar el combustible para mantener el crecimiento, debemos discutir los precios sector por sector con una alta participación del Estado en estas variables que debieran, en un país estabilizado, responder a las leyes de mercado sencillamente. Esto indica que estamos en una situación excepcional.

Finalmente si esta norma permite, que con una mayor recaudación que la prevista en el presupuesto se puedan, corregir las graves asimetrías en materia de inversión estructural de las provincias del NEA, NOA, se podrá sostener el equilibrio y superávit fiscal de las provincias, mejorando el perfil financiero de las mismas, y se podrán orientar recursos presupuestarios a resolver los graves problemas de la pobreza, el empleo y la inversión; entonces esta ley será útil y contará con mi apoyo.

Si, en cambio, la conducta de los funcionarios no estuvieren a la altura de las circunstancias orientadas al bien común, será el propio soberano el que castigará con su voto y será yo uno de los primeros en recordarlo.

6

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA COMELLI

Fundamentos de la oposición de la señora diputada a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Era una cuestión de tiempo. Querían ir por más y están yendo. Luego de un paciente trabajo de erosión de la voluntad parlamentaria manifestada en cada ley de presupuesto, una especie de soterramiento preparatorio, ahora el presidente quiere estandarizar esa odiosa costumbre de concentrar poder a expensas del Congreso, mediante su ley de superpoderes.

Este proyecto plantea, en prieta síntesis, cambiar las reglas de las leyes de administración financiera del estado 24.156 (artículo 37) y de responsabilidad fiscal 25.917 (artículo 15) para que haya un funcionario privilegiado (el jefe de Gabinete) que haga y deshaga, sin mayor control, un presupuesto previamente votado por el Congreso, por obra y gracia de la facultad omnimoda de cambiar la finalidad de los fondos presupuestados.

El actual jefe de Gabinete nos quiere convencer de que "en realidad nada cambia. Administrar es una atribución del Ejecutivo y no del Parlamento, que tendrá que seguir legislando y ejerciendo sus facultades de control". Lo que no dice el directo beneficiario de esta proyecto es que, bajo nuestro régimen constitucional basado en el principio de división de poderes, el Poder Ejecutivo administra sobre un cálculo de ingresos y egresos y una asignación definida y discriminada junto a los representantes del pueblo, o sea, el Congreso. De esto surge algo tan elemental como que a posteriori de esta definición jurídico-política, no puedan modificarse en forma unilateral ni los ingresos ni los egresos ni la asignación de esos recursos.

O sea: quien determina cómo se usan los fondos es el Poder Legislativo, no el Poder Ejecutivo, y si éste registra excedentes en las recaudaciones, o faltantes, tiene que pedir una ampliación presupuestaria, o sea pasar nuevamente por el Congreso, le guste o no, y por más que como sostiene el doctor Fernández, ello demore "...entre un mes y un mes y medio, algo incompatible con las urgencias que se presentan en la tarea de gobierno..." me parece que la salud de la República bien merece un poco de tiempo.

El proyecto, en primer lugar, propone cambiar el artículo 37 de la ley 24.156 de administración financiera que hoy en día dice que sólo el Congreso puede reformar el monto del presupuesto, el endeuda-

miento previsto, y reasignar partidas de gastos corrientes, de capital, las aplicaciones financieras y cambiar las finalidades. El proyecto del presidente propone, en cambio, que el jefe de Gabinete podrá "...disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de finalidades..."

Esta disposición tiene como directos antecedentes los superpoderes que el gobierno propuso y obtuvo en los presupuestos de 2004 y 2005, ya que de manera sucesiva las leyes respectivas eliminaron por un año el artículo 37 de la ley de administración financiera, lo que, en buen romance, significó por un año dejar las manos libres al jefe de Gabinete para hacer lo que ahora quiere hacer sin el límite anual de cada ley de presupuesto. Esta secuencia se cortó con la actual ley de presupuesto, que no incluyó los superpoderes. De más está decir que no ha sido un olvido, sino que ello vino de la mano del año electoral (2005) que demandaba una concesión de parte del Ejecutivo.

En segundo lugar, el Ejecutivo propone modificar el artículo 15 de la ley 25.917 que dice: "...El Poder Ejecutivo nacional, los Poderes Ejecutivos Provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo podrán, durante la ejecución presupuestaria, aprobar mayores gastos de otros Poderes del Estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención. Asimismo, no podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras." Y ¿cómo quiere modificar el presidente esta norma tan republicana? Mediante un recurso indirecto, una dispensa permanente, ya que dispone: "...exceptuase al jefe de Gabinete de los establecido en el artículo 15 de la ley 25.917" (artículo 2º). En otros términos la ley rige para todos, excepto para este funcionario.

Así, por un decir, los fondos previstos para inversión podrán ser utilizados para abonar sueldos o incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, o de las aplicaciones financieras. Una sola persona tendrá la potestad de modificar el destino decidido por los representantes del pueblo (diputados) y de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (senadores) de partidas para construir rutas, hospitales, escuelas, para planes sociales, etcétera, y las podrá destinar, sin ninguna objeción legal, por ejemplo, a la contratación de asesores o consultores. No habría nada que lo impida, excepto el denominado principio de razonabilidad. Pero ya sabemos lo difícil que es encontrarle una adecuada aplicación a este principio cuando se trata de facultades del poder administrador.

Vale destacar que algunas de estas maniobras, que actualmente encajarían en la figura penal de administración fraudulenta (artículo 173, inciso 7º, del Código Penal), pasarían a ser "legales" merced a este facultamiento *ad bultum* porque este funcionario del Poder Ejecutivo quedaría justificado. Si queremos decirlo en otros términos, la realidad resultante de aprobarse este desatino es que toda suma que ingrese al Tesoro por encima de las previsiones del presupuesto podrá ser gastada, discrecionalmente, por dicho funcionario. Bastará, entonces, aplicar la treta ideada antaño por Roberto Lavagna de prever menos ingresos que los normales luego el presupuesto enviado al Congreso, para que el dinero sobre.

En términos parlamentarios y políticos, el nuevo escenario que arrojará esta ley será más o menos, que los números del oficialismo harán inútil la existencia misma de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, encargada de asignar partidas y controlar luego su cumplimiento. O sea que, desde que esta ley se sancione, el señor jefe de Gabinete tendrá una facultad que no precisará revalidar anualmente en las leyes de presupuesto. Y, lo que es más grave aún: la aprobación del presupuesto se transformará como casi de hecho sucede en un mero ritual formal sin sustancia ni significado real alguno, ya que como propone el proyecto del presidente: "...Quedarán reservadas para el Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto..." (artículo 1º).

Con razón mi par el diputado Vanossi (PRO de Capital) se ha preguntado recientemente: "¿Qué queda en pie del requisito constitucional de la separación de los poderes".

Este proyecto está demostrando, por otro lado, el bajo vuelo político de un presidente que nunca fue sincero en esta cuestión. Todos recordamos cómo él, bajo la presión de las elecciones el año pasado, llegó al retiro y la exclusión de superpoderes del presupuesto 2006. Este proyecto prueba sus verdaderas intenciones.

Para evocar los dichos del recordado obispo neuquino don Jaime De Nevares, ni más ni menos —y ahora es más patente— estamos "...asistiendo a los funerales de la República..."

La historia, con su implacable poder de enseñar, nos está demostrando que, desde 1994, el presidencialismo argentino no ha hecho más que degenerar en un hegemonismo incompatible con la efectiva vigencia de la democracia y de los valores republicanos. Desgraciadamente nos ha salido mal la apuesta que se hizo en la Convención Constituyente de fortalecer la institución parlamentaria. Ha pasado todo lo contrario y las culpas no provienen sólo del oportunismo de los presidentes de turno que, con el remanido argumento de la necesidad y la urgencia, han convertido estos episodios que debieran

ser absolutamente temporales, en un estado permanente. El Congreso argentino (y, concretando, aquellos parlamentarios que no han entendido que están al servicio de otro poder del Estado y al servicio directo del pueblo) es directamente responsable de la degradación de nuestra democracia por vía del crecimiento del hiperpresidencialismo. Es el único poder de la República donde está representado el pueblo de la nación, y él antes que otro puede y debe poner freno a esta megalomanía presidencial. Pero hasta ahora no lo ha hecho.

En realidad, todo indica que la situación va empeorar dramáticamente para todos los que queremos vivir en una república —que es la absoluta mayoría de los argentinos— porque la realidad y los precedentes indican la casi segura aprobación por fuerza de los números, del proyecto de ley de superpoderes que el Ejecutivo ingresó en el Senado el día 26 de junio pasado.

En tren de poder dilucidar en algo este embrollo que representa la iniciativa del presidente Kirchner para nuestra democracia, pregunto: ¿Qué puede acusar tanto, como para demandar una “estandarización”, un marco permanente, de peligrosa —cuando menos— delegación de poderes al señor jefe de Gabinete (léase: al presidente mismo) en una Argentina que se dice hoy cuenta con menos del 10% de desocupación, con un crecimiento económico (nó digo desarrollo, que es otra cosa) sostenido del orden del 7% anual, con un índice mensual de inflación inferior a un dígito, con la autoridad del Estado plenamente vigente (aunque los numerosos cortes de ruta que azotan a tantos transeúntes así no lo indiquen), con un estado relativo de paz social y de bonanza económica, etc.? ¿Cuál será la razón para seguir pidiendo poderes típicos de una emergencia cuando todo indica que hacia fin de año cesará la emergencia?

Es evidente que la razón no está en la emergencia por más que se lo diga. Ni tampoco en el deseo de contar con “flexibilidad” suficiente para gobernar mejor (ésta es otra de las razones expuestas en los fundamentos del proyecto).

Como ha dicho recientemente mi par Gabriel Llano: “...Con el uso y abuso de los institutos de la emergencia, desde los decretos de necesidad y urgencia hasta la delegación legislativa en todas sus gamas, la emergencia en vez de ser curada se ha transformado en una enfermedad endémica. Hemos llegado así a tener en la Argentina, en los hechos y en la práctica, un sistema de altísima concentración del poder donde la forma republicana de gobierno prácticamente es letra muerta en la Constitución. La República ha sido avasallada en sus dos notas principales: el gobierno de las leyes y el principio de separación de poderes.”

En el total convencimiento de que estamos ante una disyuntiva histórica que pone en juego ni más ni menos, que la viabilidad de una República que a

precio de muchos muertos y desaparecidos hemos sabido ir construyendo en estos años, adelanto mi férrea oposición a este proyecto que concretaré desde la banca que me confió el pueblo de Neuquén. No quiero una República con superpoderes, porque no quiero una democracia con superdebilidades.

7

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO DE BERNARDI

Fundamentos del voto favorable del señor diputado a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Desde hace un par de semanas detractores han seguido con animosidad, me animaría a decir, lo que denominaron erróneamente como la llamada “ley de superpoderes”, que otorga facultades al jefe de Gabinete para reasignar partidas presupuestarias, en medio de duras críticas surgidas desde casi todo el arco opositor.

Hemos escuchado definiciones catastróficas, ya acostumbrados por parte de la presidenta del ARI, donde deslizaron que el Ejecutivo pretende “robarle” a la gente para usar los fondos públicos para la campaña electoral.

Las críticas opositoras advirtieron sobre los “riesgos institucionales”, a los cuales yo refuto con un ejercicio muy simple que no es otro que el de la memoria. Desde 1983 todos los presidentes, absolutamente todos, tuvieron esas atribuciones.

Ligeramente, y graciosamente, la oposición ha tomado este tema como caballito de batalla, cosa que no es rara ya que ante la imposibilidad de asirse de otros elementos de cuestionamiento deben tomar lo que consideran como un “talón de Aquiles” para sacar su tajada de oportunismo político. Pero mucho más productivo sería que la oposición se ocupara en apoyar a este gobierno que necesita de la solidaridad de todos y cada uno de los dirigentes políticos, para seguir en este camino emprendido, de recuperación nacional desde la asunción del presidente Kirchner.

Han intentando insistir en la descabellada idea de que el gobierno persigue un “poder excesivo” e “innecesario”, en vez de reflexionar sobre la necesidad de contar con las herramientas que el Estado de derecho le confiere al jefe de Estado y a sus ministros. Se ha “demonizado” a este proceso por medio del cual en ambas Cámaras se somete a votación este proyecto, al cual apoyo y votaré favorablemente.

La posición de coalición adoptada por la oposición no intranquiliza a este gobierno, porque aún

falta mucho para las elecciones del 2007 y su reñunte improvisado seguro no tendrá un final feliz, así como toda treta que se urde con el único fin de obstaculizar y sembrar dudas.

Pero a esta altura de las circunstancias debemos llamar las cosas con propiedad; en esta sesión estamos tratando y votaremos la modificación del artículo 37 de la ley 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, por medio del cual se faculta al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias, dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, incluidas las modificaciones que involucren gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades.

En este momento que se me atribuye para manifestar mi postura al respecto, quiero recalcar que aquí, con los mal llamados superpoderes se da la gran mentira sostenida por la oposición, ya que no votaremos una ley que altere los controles existentes en los actos de gobierno. El Congreso va a seguir controlando la ejecución presupuestaria como lo hace hoy en día.

Por otra parte, cabe destacar que las facultades solicitadas en el proyecto de modificación del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, las tiene el 99 por ciento de los municipios y de las provincias.

Por todo lo expuesto es que apoyo con mi voto favorable el Proyecto de modificación del artículo 37 de la ley 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.

8

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA DE LA ROSA

Fundamentos del apoyo de la señora diputada a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Es preciso considerar el contexto político, económico, financiero y social de principios de la década del 90 cuando se sanciona la ley 24.156 para entender las razones de la incorporación como facultades del Congreso Nacional de determinadas reestructuraciones presupuestarias tal como lo establece el artículo 37 de la mencionada ley.

Nada mejor para considerar el marco conceptual histórico en que se aprueba la ley de administración financiera que recurrir al documento base de

1991 elaborado en el marco del Programa de Reforma de la Administración Financiera Gubernamental. El documento, en su presentación, dice textualmente: "Por expreso mandato del ministro de Economía, Obras y Servicios Públicos doctor Domingo Felipe Cavallo, la Secretaría de Hacienda ha diseñado y está ejecutando un programa de reformas de la administración financiera del gobierno, con la finalidad de que ésta área institucional se modernice y sea eficiente en su operatoria... las reformas programadas responden a la concepción que acerca del rol del Estado ha definido el presidente de la Nación doctor Carlos Saúl Menem y están enmarcadas en las políticas económicas que está ejecutando el Ministerio de Economía...". Firma el Secretario de Hacienda de la Nación, doctor Ricardo Gutiérrez.

Siguiendo con el documento, en la introducción... "se explicitan las principales políticas económicas sustentadas por el gobierno para la reforma del estado: libertad en el mercado de bienes y servicios; libertad en el mercado de divisas; libertad para el comercio exterior, flexibilidad del mercado laboral, desregulación global de las actividades económicas, ley de convertibilidad y ajuste y saneamiento fiscal..."

Luego, específicamente, el documento aclara que "...el Programa de Ajuste y Saneamiento Fiscal tiene como propósito la reducción del gasto público y la reestructuración de la deuda pública..."

Ahondando aún más en el documento de 1991 -ya en el plano de lo presupuestario- dice "...el sistema legal vigente no dio lugar a una participación del Congreso Nacional en decisiones claves del sector... tal es el caso de la administración presupuestaria..."

El documento es claro: había una política de ajuste cuyo objetivo era la reducción del gasto público y la reestructuración de la deuda pública, reconociendo que, antes, nunca tuvo el Congreso Nacional decisiones administrativas sobre cambios de determinadas partidas presupuestarias.

¿Que dice el texto del artículo 37 que queremos derogar? "...quedan reservadas al Congreso nacional... las decisiones que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras..."

Sólo es posible comprender esta restricción unidireccional, sesgada al Poder Ejecutivo nacional en el contexto de un escenario de alto endeudamiento -el proceso militar incrementó la deuda externa de 8.000 a 45.000 millones de dólares- déficit fiscal crónico, necesidades crecientes de financiamiento externo y de una definida política de ajuste estructural y reducción del gasto público.

Entender esta cláusula es entender el funcionamiento del país deuda-dependiente: la principal partida de gastos corrientes que aseguraba el Estado es la de intereses de la deuda. Y por debajo de la

línea, en aplicaciones financieras, las amortizaciones. Por ello es que para cumplir esta prioridad de pago de los servicios de la deuda externa restringe al Ejecutivo toda acción relativa a incrementar erogaciones corrientes —esto es, sueldos, gastos en salud, educación, seguridad, etc—. Pero permite el acto contrario: reducir sueldos, gastos en salud, educación, jubilaciones. Inclusive reducir las partidas de obras públicas para pagar amortizaciones de la deuda.

Este criterio se ejecuta dramáticamente en el final del gobierno de De la Rúa cuando la Argentina pierde el crédito externo e interno y el país explota con la crisis de 2001: el decreto 896/01 estableció la reforma del artículo 34 de la ley de administración financiera para introducir el famoso criterio del “déficit cero”: priorizar el pago de los intereses de la deuda externa en detrimento de los sueldos de los empleados públicos y las jubilaciones cuya reducción sin límites estaba atada a la recaudación fiscal. No hubo necesidad de reformar el artículo 37, no hacía falta; estaba perfecto para la ocasión.

El “déficit cero” fue posteriormente ratificado por la ley 25.453 en la modificación del artículo 34 de la ley de administración financiera a efectos de precisar la operatoria de disminución de los sueldos, jubilaciones, adicionales, asignaciones familiares, pensiones, etcétera. Además en su artículo 1º delega en el Poder Ejecutivo nacional la facultad de modificar la Ley del Impuesto al Valor Agregado. El 30 de julio decía “Clarín”: “El acceso de la Argentina a los mercados internacionales de crédito está cerrado. Por ese motivo, la ley apunta a que desde julio no se gaste más de lo que se recauda. Lo que se ajusta son sueldos, jubilaciones y contratos vinculados al Estado nacional. Hay gastos que no se tocan: son los destinados al pago de intereses de la deuda pública...”

Sancionada la ley de déficit cero el domingo 29 de julio de 2001 “Clarín” titulaba su edición del 31 de julio de esta manera: “El FMI elogió la sanción del déficit cero y la disciplina fiscal de la Argentina”.

Comprendida y analizada la incorporación en 1992 a la ley de administración financiera de restricciones en materia presupuestaria al Poder Ejecutivo nacional, es claro que la modificación del artículo 37 restituye facultades al Ejecutivo anterior: a dicho año. Se trata de modificaciones a una norma de carácter operativo y de gestión administrativa y financiera del Estado. Tal carácter se verifica en el hecho de que desde 1992 hasta la fecha la ley ha sido modificada y complementada por 288 normas, entre resoluciones, decretos y leyes.

También podríamos decir que toda norma refleja un contexto, un determinado escenario, de los cuales la ley de administración financiera no escapa.

Respecto a la redacción actual del artículo 37 cabe preguntarse:

¿Tiene sentido esta norma en la Argentina de hoy con superávit fiscal, con una política de disminución de los niveles de endeudamiento incluida una quita histórica, con la decisión del pago anticipado al FMI para ganar independencia económica y evitar los condicionamientos a la política económica?

¿Tiene sentido en este país que genera sus propios ingresos a partir del crecimiento económico y no de eternos endeudamientos?

¿Es acaso una norma necesaria en una Argentina que por fin tiene un presupuesto real, ingresos reales y un Plan Federal de Inversiones en Obras de Infraestructura sin antecedentes en la historia reciente de la Argentina?

¿Tiene sentido la permanencia de una norma que impide la optimización de la gestión financiera del Estado al limitar las reestructuraciones entre partidas como, por ejemplo: le está permitido al Ejecutivo bajar los sueldos para construir un puente pero no aumentar las partidas de comedores escolares si disminuyen los servicios de la deuda?

Seguramente que vamos a tener detractores y críticos, como otros serán felicitados por el FMI como en 2001 cuando aplicaron a rajatabla el criterio que sustenta el artículo 37. ¿Serán los “alumnos 10” del FMI en 2001 los que hoy defiendan el artículo revalidando títulos?

9

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO DIAZ BANCALARI

Fundamentos del voto afirmativo del señor diputado a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Hablar de superpoderes es una entelequia y una forma de descalificar la vocación democrática de nuestro gobierno. No hay superpoderes en la democracia. Dejemos de simplificar los problemas porque en vez de hallar soluciones los agravamos. Decir superpoderes es un lenguaje propio de aquellos que tratan de hacerle creer a la opinión pública que asistimos a una situación autocrática. Nada más lejos de la realidad. Nada más cerca de la mentira.

En las autocracias el poder se maneja discrecionalmente, sin ninguna sujeción a las reglas de la democracia constitucional. La concentración de poder de parte de una persona o de un grupo de personas se asume para favorecer pura y exclusivamente a quienes detentan el poder.

La Argentina institucionalizada de estos días, señor presidente, practica la democracia constitucio-

nal y la perfecciona con los instrumentos dotados por la Ley Suprema que, además, para nosotros, es un programa de gobierno. Gobernamos con la Constitución y la Constitución es respetada en cada uno de los actos que nuestro gobierno realiza y que esta Cámara legisla.

Podrán objetarse ciertas medidas, pero valen las objeciones desde lo instrumental no desde lo constitucional. Acá nada se hace fuera de la Constitución, a pesar de que algunos expertos digan lo contrario o se dejen llevar por un dogmatismo que está muy lejos del espíritu liberal y tolerante de quienes lo elaboraron con el correr de los siglos.

Un tema administrativo como el que estamos discutiendo no puede ser sacado de su contexto para generar toda una construcción discursiva con eje en el hegemonismo y la concentración desmedida del Poder Ejecutivo en detrimento de los otros poderes republicanos.

Señor presidente: la reforma en estudio, tiene como principal objetivo reglamentar las atribuciones administrativas del jefe de Gabinete de Ministros. Esta figura institucional, que surge en nuestro sistema de gobierno con la reforma constitucional de 1994, es, por disposición del inciso 1º, del artículo 100 de la Constitución Nacional, el jefe de la administración general del país; y, por el inciso 7º del mismo artículo, el responsable de la ejecución del presupuesto nacional.

La reglamentación de las atribuciones para la ejecución presupuestaria que se propone, gira principalmente sobre tres puntos: el primer aspecto es la posibilidad de reasignar partidas presupuestarias correspondientes a erogaciones de capital, trasladándolas a gastos corrientes. Esto significa la posibilidad objetiva de mejorar los mecanismos de asignación de partidas presupuestarias, ya que si la curva de inversión de algún proyecto no tiene el mismo nivel de eficacia en cuanto a la ejecución, el excedente correspondiente por no utilizar el crédito presupuestario se puede asignar a otras erogaciones (ej. del senador Capitanich: "Es como si parte del dinero destinado a la construcción de viviendas es reasignado para comprar medicamentos del Programa Remediar"). Por lo tanto, poder transferir erogaciones de capital a erogaciones corrientes resulta una herramienta extraordinariamente importante de la gestión ejecutiva.

La segunda atribución que puede ser ejecutada por el jefe de Gabinete de Ministros consiste en transferir las partidas presupuestarias respecto de sus finalidades. En el ámbito de la ejecución del presupuesto, un titular de jurisdicción (ministro) no puede modificar la distribución de las partidas por finalidades dentro de su propia competencia. Vía decisión administrativa, a partir de esta reforma, objetivamente el jefe de Gabinete de Ministros, ejerciendo esta atribución, permitirá al jefe de la jurisdicción, o sea, al ministro, reasignar las partidas entre distintas finalidades del propio ministerio.

En tercer lugar, también se podrán transferir las partidas presupuestarias correspondientes a aplicaciones financieras. Esto significa garantizar la ejecución presupuestaria de un modo eficiente. Es decir, si existe un ahorro financiero derivado de la diferencia entre las variables económicas presupuestadas y las acaecidas efectivamente, ese ahorro se puede redireccionar asignándolo a solventar otras necesidades, de lo contrario serían partidas presupuestarias que no tendrían proceso de reasignación.

O sea, señor presidente, claramente estamos ante cuestiones que hacen a la operatoria y a la gestión administrativa, que persiguen la maximización y la optimización de la ejecución presupuestaria.

Se interroga sobre la posibilidad de que ante cada una de estas situaciones, sea el Congreso quien decida sobre las reestructuraciones presupuestarias. A esta pregunta la doctrina y la realidad responden en forma concluyente: *I)* existe una gran diferencia en los tiempos que conlleva una decisión parlamentaria comparada con una directriz ejecutiva; *II)* las ocasiones que dan lugar a la reasignación presupuestaria tienen un carácter eminentemente técnico y administrativo; *III)* son circunstancias imprevisibles de ser ponderadas previamente en una ley de presupuesto, y para ser resueltas en forma anticipada por el Congreso; *IV)* este tipo de decisiones debe tener la flexibilidad necesaria para responder inmediatamente a las variables económicas y políticas que se susciten.

En realidad, la facultad de reasignar partidas presupuestarias sin la venia del Congreso, se viene utilizando desde el retorno de la democracia.

Los antecedentes en este tema indican que estas facultades existen prácticamente desde el año 1983. Comenzando por la ley 23.110 (1984) y la 23.270 (1985), y siguiendo por las leyes 23.526 en 1987, 23.659 en 1988, 23.763 en 1989, 23.990 en 1991, 24.061 en 1992, 24.191 en 1993, 24.307 en 1994, y así sucesivamente, siempre se introdujeron estas facultades en favor del Poder Ejecutivo. En los primeros años estas facultades se otorgaban directamente al Poder Ejecutivo, pero con posterioridad a la sanción a la reforma constitucional, los jefes de Gabinete de Ministros, sistemáticamente, han contado con las atribuciones correspondientes para garantizar una reestructuración de las partidas presupuestarias.

Esta facultades para transferir partidas presupuestarias rigen en provincias como San Luis, a través de la ley 5.172; Catamarca con la ley 4.938; Neuquén mediante la ley 2.141. O como en la ciudad de Rosario a través de las ordenanzas 7.804 de 2005 y 7.998 de 2006.

Por eso, señor presidente, hablemos en términos políticos y llamemos a las cosas por su nombre. ¿Qué es el poder para manosearlo de esta manera? Según Javier Escalera de la Universidad de Sevilla: "El poder —término que habría más apropiadamente que sustituir por la expresión "las relaciones de po-

der"— entendido como la capacidad de unos individuos o grupos para influir, determinar, condicionar u obligar el comportamiento y el pensamiento de otros individuos o grupos, es el resultado de la acción social, hasta el punto de que una colectividad humana sin relaciones de poder sólo sería viable en el caso imposible de que en dicha colectividad no se diese la dinámica de interacción que implica y es consecuencia de la acción de los individuos que la integran".

Por tanto, siguiendo la lógica del discurso de este estudioso, no podemos hablar aisladamente del poder sin interrelacionarlo con la participación popular y la representación que nosotros hemos recibido de parte de la ciudadanía.

El poder como resultado de la acción social, de la participación popular, decimos nosotros, es una herramienta fundamental en la toma de decisiones y en la preservación de la institucionalidad de acuerdo con las normas democráticas y constitucionales. Con un Poder Ejecutivo libre de ataduras, de condicionamientos corporativos, de presiones sectoriales, la democracia avanza porque el gobierno gobierna y no queda supeditada a factores exógenos a su condición.

¿Qué pasaría si la acción social que produce y legitima el poder desapareciera? Estaríamos ante un gobierno de facto, ante una autocracia, ante una forma impura de gobierno según las categorías aristotélicas. Pero la acción social, es decir, el ejercicio de la soberanía popular, en nuestros país actúa coherentemente según los postulados constitucionales, con la periodicidad que marcan las leyes y con un alto grado de consenso aunque en etapas preelectorales siempre aparecen los que apuestan a la baja participación del electorado y en los actos electorales les fallan los cálculos y el pueblo se vuelca masivamente a las urnas.

Señor presidente: implantar la idea de los superpoderes es sembrar la semilla de la discordia en el debate porque daría la impresión de que gobierna un gobierno cuyo estilo es una forma impura de las citadas por el Estagirita. Hay democracia no hay lemagogia. Demagogia, populismo es el caballito de batalla de los que predicán un centrismo a la deriva que añora anclar en los puertos progresistas, también gustan manejar el mismo idioma la derecha apolillada y la izquierda cavernícola.

Tampoco nos gobierna una tiranía porque el sistema argentino no es monárquico y jamás podría degenerar en aquella forma, mucho menos gobierna una oligarquía, porque no hay aristocracia en la Argentina, hay partidos populares y dirigentes consustanciados con las mayorías populares, más allá de las diferencias de matices o de doctrinas que podamos exhibir.

No inventemos, entonces, elucubraciones despectivas a los solos fines de rearmar el abanico opositor que hoy es un archipiélago y no por culpa del

oficialismo sino por la propia incapacidad de quienes auscultan en metodologías distantes de las esperanzas populares.

Dice Escalera: "El poder, por lo tanto, no es un fenómeno externo, impuesto, corruptor de una pretendida naturaleza humana o fuerza coercitiva necesaria para el mantenimiento de la vida en sociedad, tal como explícita o implícitamente se le ha presentado o considerado con frecuencia, al menos desde Hobbes. Considero que el poder, las relaciones de poder, son consustanciales a la vida social humana a todos los niveles, desde las relaciones de pareja, pasando por las que se dan entre los miembros de una familia, hasta las que se establecen entre Estados, del mismo modo, utilizando una analogía demasiado burda quizás, que la fuerza de la gravedad es consustancial al movimiento de los cuerpos celestes".

Lo que el estudioso español indica, señor presidente, es que el poder nunca puede ser demonizado ni es un elemento que sirva en exclusiva a la lucha de todos contra todos o de unos pocos contra todos. La oposición ante su debilidad intrínseca, ante su imposibilidad organizativa, demoniza al poder para ocultar sus defectos. Entonces sube la apuesta y enarbola la bandera de los superpoderes cuando en realidad se mantienen todos los controles que una república necesita para ser tal. ¿O acaso se propone la abolición de los controles, de la Sigen, de la Auditoría General de la Nación, de la Justicia, del Congreso? La oposición sistemáticamente ha reiterado que no hay control legislativo y esto no es cierto, señor presidente; el control existe por la misma ley de administración financiera. Primero: en el ámbito de una jurisdicción existe el control jurisdiccional vinculado a la unidad de auditoría interna, luego en el ámbito del control interno del Estado y del sector público nacional existe la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), y después, en el ámbito del control externo existe la Auditoría General de la Nación cuyo titular es elegido por la oposición política.

A su vez, el Congreso de la Nación, por intermedio de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, posee extensísimas facultades de contralor que surgen a partir de la propia ley 24.156, sin olvidar que por imperio del artículo 75, inciso 8, Constitución Nacional, tiene las atribuciones de fijar el presupuesto de gastos, el cálculo de recursos, las inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

Advertimos, entonces, que es falaz el argumento de que la modificación del artículo 37 de la ley 24.156, vulnera la división de poderes, y no permite ejercer los controles necesarios al Poder Legislativo. Se trata de un engaño argumental políticamente malintencionado.

Al escuchar a algunos colegas, señor presidente, pareciera que el país estaría sometido al imperio

de un poder omnimodo y avasallador, irrespetuoso de la institucionalidad, ilegítimo e ilegal. Lisa y llanamente una exageración que no podemos dejar pasar por alto y desmentirla con absoluta contundencia aunque los mismos hechos lo hagan nunca está de más dejar sentado en el diario de sesiones que en este período constitucional existe un gobierno respetuoso de la Constitución y que es fruto de la institucionalidad conseguida por la diversidad de los actores políticos y sociales de la Argentina.

¿Dónde están los superpoderes? En ninguna parte de la realidad, sólo en las mentes prejuiciosas de las minorías con vocación de minoría. Lamentablemente, el sistema democrático empalidece cuando la minoría se empeña en seguir siendo minoría. No es nuestra culpa, tampoco nos carguen esa responsabilidad.

¡Superpoderes eran los de Cavallo a los que nos opusimos férreamente! Esta modificación del artículo 37 de la ley 24.156 nada tiene que ver con las prerrogativas que les fueron otorgadas oportunamente al ex ministro de Economía: autorización para garantizar la deuda con activos públicos o para dar privilegios a los acreedores sobre la recaudación; los organismos autárquicos podían ser fusionados o centralizados, también podían ser transferidos a las provincias, igualmente se los podía convertir en sociedades y privatizarlos; autorización para reformar libremente la Ley de Ministerios; crear o eliminar exenciones impositivas; autorización para reformar las leyes de obras sociales de jubilados; autorización para emitir bonos y venderlos en el mercado de capitales, esto es, para endeudarnos, y también la autorización para incluir a los empleados públicos en el régimen de contrato de trabajo.

A estas facultades, señor presidente, se las llamó "superpoderes" en la Argentina. Y, realmente, era cierto, eran superpoderes. Se podía modificar la Ley de Ministerios, emitir bonos de la deuda pública, privatizar entes, fusionarlos, hacerlos desaparecer, se podía hacer lo que se quisiera con el PAMI, y así con la mayoría de los organismos dependientes del Estado. Sin embargo, hoy se pretende descalificar infundadamente, llamando también superpoderes a estas facultades administrativas de ejecución presupuestaria. Se pretende menoscabar a legisladores y a un Parlamento, que lo único que están haciendo es tratar de legitimar legalmente una herramienta operativa utilizada durante los últimos 23 años de democracia, modificando un artículo de la ley de administración financiera del Estado.

Continúa Escalera: "Las relaciones de poder vienen determinadas primariamente por la existencia objetiva de diversidad entre los individuos (aptitudes, capacidades, características físicas; situación en los ecosistemas...) definidas siempre culturalmente como diferencias entre los individuos y los gru-

pos, las cuales, en el transcurso de la acción social, son consecuencia del establecimiento de relaciones de poder y de la configuración de desigualdades entre dichos individuos o grupos; pero sólo cuando las fuentes de poder y los instrumentos para su ejercicio son monopolizadas por unos individuos o grupos con respecto a los demás, el poder se convierte en dominación, del mismo modo que la apropiación de los medios de producción de unos sobre otros dar lugar a la explotación."

Queda claro, por tanto, que todo lo que hemos venido sosteniendo encuentra un fundamento firme hasta en las relaciones de poder que se dan en la sociedad. Porque en cuanto a las relaciones de poder depende e incide en ellas lo que cada actor político es capaz de construir. Volvemos al tema de la debilidad opositora. Cada espacio ofrece sus diversidades, sus estilos de construcción, sus modelos de participar y sus características partidarias, identidades intransferibles aunque a veces puedan ser compartidas en propuestas comunes.

Las relaciones de poder, señor presidente, se tergiversan o dejan de ser igualitarias si en el fiel de la balanza democrática existen cualidades triviales de parte de quienes deberían ocupar un lugar destacado para la alternancia o la elaboración de alternativas. Eso hoy por hoy está pendiente en la Argentina y rogamos que pronto se solucione. Porque nadie apuesta al partido único, ni al monopolio de las instituciones, ni a dejar de lado la Constitución. Queremos una concertación plural en la dinámica de los hechos de gobierno, en el cumplimiento de las expectativas populares, en el abordaje de las coincidencias que coadyuvan en un nuevo proyecto de nación. Que el radical sea radical pero pensando en grande, lo mismo que el justicialista, el socialista, el arista, el centrista, etcétera. Pensando en grande y tirando todos parejo del carro de la República para distribuir equitativamente la riqueza y saldar las deudas sociales pendientes que todavía tanto lastiman el tejido de la comunidad nacional.

Nosotros decimos que el poder es la capacidad de decisión autónoma que un gobierno ejerce para cumplir sus objetivos de grandeza y felicidad. Este es el poder que nos delegó el pueblo, no es el poder de las minorías del privilegio, de los grupos económicos, de las corporaciones que en otras épocas marcaban la agenda de gobierno de acuerdo a sus intereses sectoriales.

Hoy a la agenda política la marca el gobierno con base en la defensa de los intereses nacionales. A esa agenda nosotros servimos y nos sentimos orgullosos de ser protagonistas de esta historia que vamos escribiendo poco a poco, sin prisa pero sin pausa entre todos los argentinos. Por lo expuesto nuestro bloque votará afirmativamente el presente proyecto de ley. Muchas gracias, señor presidente.

10

INSERCIÓN SOLICITADA
POR EL SEÑOR DIPUTADO FABRIS

**Fundamentos del voto negativo del señor
diputado a los dictámenes de la Comisión
de Presupuesto y Hacienda en el proyecto
de ley en revisión por el que se modifica
el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración
Financiera y de los Sistemas
de Control del Sector Público Nacional**

Se encuentra en tratamiento en esta Honorable Cámara el proyecto de ley que tuviera media sanción en el Senado y que implica el otorgamiento permanente de “superpoderes” al Poder Ejecutivo nacional.

La iniciativa oficialista propicia la modificación del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. El propósito es facultar al jefe de Gabinete para reestructurar el presupuesto, con el único límite de no modificar el total de gastos aprobado por el Congreso.

Así, el jefe de Gabinete podría reasignar gastos corrientes y de capital, al igual que aplicaciones financieras; también estaría en condiciones de alterar la distribución de las finalidades de las erogaciones previstas en el presupuesto nacional. Por si esto fuera poco, el Poder Ejecutivo aspira a que se exceptúe al jefe de Gabinete de una restricción establecida por la ley de Responsabilidad Fiscal, artículo 15, que le impediría decidir incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los de capital o de las aplicaciones financieras.

Estas facultades extraordinarias, conocidas como “superpoderes”, vienen siendo aplicadas indebidamente desde hace varios años. Los efectos de la crisis socioeconómica de 2001 y 2002 fueron señalados como el dato que justificaba esas potestades. Desaparecidas algunas de las causas de la emergencia económica, el año último, cuando el Congreso aprobó el presupuesto 2006, se dejaron de lado esas facultades de excepción. Sin embargo, ahora, se vuelve a insistir con ellas.

Curiosamente, este proyecto se aprueba en el Senado en momento en que el oficialismo aprobó también en el Senado otra iniciativa legal tendiente a garantizar virtualmente la vigencia indefinida de los decretos de necesidad y urgencia por el solo hecho de que éstos no sean tratados por ambas Cámaras del Congreso. Y se registra, además, a pocas semanas de que se sancionase otra ley que le confiere al Poder Ejecutivo la posibilidad de crear cargos específicos en las facturas de gas y electricidad para financiar obras de infraestructura en materia energética, y de decidir arbitrariamente quiénes deberán pagar esos virtuales impuestos.

Se le están otorgando de este modo al Poder Ejecutivo facultades que debería reservarse el Congreso, con el agravante de que la Casa Rosada las empleará, como hasta ahora, con un peligroso grado de discrecionalidad, en el que los criterios políticos y electoralistas difícilmente quedarán afuera.

No se trata esto último de una presunción injustificada. Simplemente, cabe recordar que en los últimos años, con la gestión nacional de Néstor Kirchner, la provincia de Santa Cruz se ha beneficiado con recursos del Estado nacional para obras públicas varias veces superiores a los de otras provincias con mayores necesidades. Los privilegios que, en tiempos de Carlos Menem, tenía La Rioja, ahora los posee la provincia natal del actual presidente de la República.

La discrecionalidad del gobierno nacional para usar los superpoderes del jefe de Gabinete servirá para digitar quién recibe y quién no los recursos públicos, probablemente en función de las conveniencias del próximo proceso electoral.

En síntesis, el proyecto con media sanción presentado por el Poder Ejecutivo parece apuntar en la dirección de la consolidación de un hiperpresidencialismo y de una cultura política en la cual poco importan la división de poderes y la transparencia republicana.

Una de las voces más irritadas por la nueva maniobra de Kirchner fue la del ex presidente Raúl Alfonsín, que afirmó que “otorgar ‘superpoderes’ permanentes al jefe de Gabinete para que haga lo que quiera con el presupuesto, es prácticamente la muerte de la República” a través de la “marginación del Congreso”.

“Se lesiona la división de poderes con el Congreso a través de decretos de necesidad y urgencia que lo marginan” y también “cuando se le da ‘superpoderes’, como ahora se pretende, al jefe de gabinete para que disponga discrecionalmente del presupuesto, por encima de la voluntad de los representantes del pueblo”.

Ese proyecto implicaría “prácticamente la muerte de la República”, dijo Alfonsín, al tiempo que mencionó como otro hecho censurable contra “la división de poderes, en este caso el Poder Judicial, la reforma del Consejo de la Magistratura”, “esto es gravísimo”, advirtió el ex presidente.

Con los “superpoderes” ocurre algo parecido. El gobierno trata de modificar el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control Público para que el jefe de Gabinete pueda reestructurar y manejar a gusto el presupuesto. Lo único que no podría hacer es alterar el total de gastos que aprobó el Congreso. Falta que hiciera.

Sabíamos que estas facultades extraordinarias llamadas “superpoderes” eran usadas en plena emergencia económica y como los DNU uno podría tolerarlas mientras durasen.

Si el gobierno supone que el “despegue económico” está encaminado, podría aportar transparencia y dar alguna señal de seguridad jurídica que los remisos inversores todavía esperan. Pero no construir señales grotescas que habilitan al jefe de los ministros a alterar finalidades de gastos del presupuesto, reasignar gastos corrientes y de capital, sin que sus acciones queden sometidas a control (porque incluso en el proyecto se pide que el funcionario quede exceptuado de la Ley de Responsabilidad Fiscal y, por ende, habilitado a hacer subas en los gastos corrientes en perjuicio de los de capital).

La Constitución es clara: “El Congreso no puede conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor y las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o personas alguna. [...] 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”.

La modificación del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y del 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal le daría carácter permanente a una facultad que, hasta ahora, el jefe de Gabinete pedía ocasionalmente cuando se discutía el presupuesto. Este cambio no sólo pone la lupa sobre los recursos que el gobierno prevé recaudar y gastar sino en qué destino dará a los excedentes de la recaudación.

Con 48 meses consecutivos de crecimiento económico es muy factible que, como extraoficialmente el propio Gobierno admite, los ingresos sean mayores a los previstos. Y, seguramente, también el nivel de actividad de todo 2006 será mayor al 6% que desde la Rosada, con cautela, habían pautado para este año.

Dentro del abanico opositor que va desde la UCR hasta el ARI, pasando por la CTA y los ex duhaldistas no kirchneristas, ya se tiene un cálculo hecho.

Sólo en 2005 se sumaron recursos por 77.519 millones de pesos, pero lo que el gobierno ejecutó fueron 92.918 millones de pesos, es decir hubo excedentes y fueron utilizados.

En este manejo (no sólo contable) la participación del Congreso fue casi nula. Por eso, los legisladores opositores consideramos inconstitucional este proyecto de ley. Violaría el artículo 75 que le otorga al Parlamento el poder de distribuir gastos de capital y gastos corrientes.

Además, los “superpoderes” nacionales son una burla para las provincias.

Contradicen los esfuerzos a los que se obliga a las provincias para cumplir la Ley de Responsabilidad Fiscal y compatibilizarla con el cumplimiento de la Ley de Financiamiento Educativo.

Es una discriminación de trato y por lo menos una inconstitencia técnica que implica una burla al esfuerzo que están haciendo muchas provincias, entre ellas la provincia del Chaco.

Por estas razones fundo mi voto negativo al proyecto con media sanción que estamos tratando.

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO FERRO

Fundamentos del rechazo del señor diputado a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Las instituciones republicanas vuelven a padecer un grave cimbronazo, producto de un nuevo avance del Poder Ejecutivo respecto de las facultades que la propia Constitución le otorga al Congreso Nacional, violentando flagrantemente la misma y provocando un quiebre en el principio de división de poderes, que hiere profundamente a la República.

En efecto, el Ejecutivo ha enviado al Congreso un proyecto de ley (78-P.E.-06) que modifica el artículo 37 de la ley 24.156, otorgándole al jefe de Gabinete la facultad, —permanente— de disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias en el presupuesto, comprendiendo las que involucren gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades. Además y consecuentemente con dicha facultad, lo exceptúa de las previsiones del artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que prohíbe aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras.

El asunto no es menor, pues implica un atropello a la propia Constitución que se asemeja más a la suma del poder público de los tiempos de Rosas, que a una administración moderna que debe velar por el respeto de las instituciones básicas de la república y preservar las libertades públicas a través del equilibrio con los demás poderes.

Ahora bien, de qué estamos hablando cuando decimos que esta atribución del Congreso que el oficialismo pretende delegarle al jefe de Gabinete, genera un desequilibrio profundo entre los distintos poderes del Estado.

Un breve repaso de lo que significa la ley de presupuesto, nos dará una perspectiva que nos permitirá ver el meollo de la cuestión; es decir, como se subvierte la manda constitucional con este proyecto que propone el Ejecutivo.

La ley de presupuesto ha recibido diversas definiciones, pero aquí alguna vez se dijo que el presupuesto debe ser la expresión acabada del proyecto de país que toda la sociedad pretende y que debe contener cuantitativa y cualitativamente los fondos públicos a ejecutarse en un ejercicio económico. Ello significa que desde lo cuantitativo, las partidas, recursos y gastos deben estar expresados con montos íntegros, con precisión y claridad; mientras que desde lo cualitativo se expresará hacia dónde está dirigido el gasto.

Para otros, como el presidente de la Auditoría General de la Nación Leandro Despouy, el presupuesto es, desde un punto de vista técnico, una estimación de los ingresos y una autorización para gastar conforme las asignaciones dispuestas. Pero enfocado políticamente es un verdadero programa de gobierno, propuesto a los representantes del pueblo, debatido por ellos en la Cámara de Diputados y por los representantes de las provincias en el Senado de Nación.

Alguna vez, también, ese maestro y hacedor de las finanzas argentinas que fue el doctor José Terry a finales del siglo XIX (Conferencia de 1897), enseñaba respecto del presupuesto que: "...Puede decirse que después de la Ley Fundamental de nuestro país que es la Constitución Nacional, la más importante es la del Presupuesto porque ... sirve de autorización y de compromiso entre el contribuyente el pueblo (el mandante) que por sus representantes determina al Gobierno mandatario lo que ha de gastar y lo que no debe gastar, y en qué necesidades debe aplicar los recursos que se le votan [...] El Gobierno maneja dineros ajenos, y, en consecuencia debe subordinarse en todo a las instrucciones de dueño de ese dinero. Es un serio compromiso; faltar a él, es cargar con graves responsabilidades [...] Puede compararse el presupuesto al espejo donde se reproduce fielmente la vida toda de una nación [...] El presupuesto es necesario porque sirve de programa para la marcha del país. Con el presupuesto se establecen las mejoras y los adelantos por hacer en el año venidero, las necesidades que han de llenarse y los progresos que han de realizarse..."

Y agregaba Terry algo que hoy es imprescindible valorar, cuando se pretende avasallar el equilibrio de poderes como lo intenta hacer este proyecto. Decía el maestro: "...¿Quién debe votar los recursos? El que los suministra; es decir, el contribuyente, el pueblo por medio de sus representantes [...] Este es el principio fundamental en todo sistema de gobierno libre, y es principio de aplicación casi universal [...] El gran principio del voto del recurso del impuesto, trae como consecuencia, el voto de la necesidad y del gasto correspondiente.... El poder de conceder el recurso importa el poder de autorizar el gasto [...] Quién vota la contribución tiene que votar el gasto [...] Importa algo más; la de poder apreciar si el recurso otorgado ha sido em-

pleado y en el gasto autorizado, que deber ser 'publicitado'..."

Hoy no caben dudas de que, de aprobarse este proyecto, se está resignando por parte de este Congreso ese poder que nuestros mandantes nos han dado a través de la letra y el espíritu de la Constitución Nacional.

Mucho se ha dicho en este recinto —y también lo ha hecho el Honorable Senado, al tratar este tema hace algunas semanas—, acerca de cómo funciona en nuestro ordenamiento constitucional el sistema de pesos y contrapesos, frente a la necesidad, no de aumentar la eficacia del Estado —como se dice que se pretende hacer con este proyecto—, sino para restringirla poniendo límites a su accionar o, como decía Montesquieu: "Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que el poder detenga al poder".

Corriendo el riesgo de ser abundantes y repetitivos, no podemos dejar de señalar que nuestro plexo constitucional ha puesto en cabeza de este poder los dos aspectos más trascendentes del sistema rentístico y financiero del Estado; es decir, por un lado el Congreso tiene la potestad de imponer tributos y decretar empréstitos y operaciones de crédito, y por el otro la Constitución le otorga la facultad de fijar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional para cada año y ejercer su contralor. Como decía Terry: "Quien vota la contribución tiene que votar el gasto"

Dentro de ese esquema, el inciso 8) del artículo 75 de la Constitución Nacional le confiere competencia en materia presupuestaria al Congreso utilizando el término "fijar" anualmente el presupuesto en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas. Y ello lo decía, tanto antes de la Reforma Constitucional de 1994 (artículo, 67 inciso 7), como luego de ésta.

Ahora bien, esta facultad que la Constitución Nacional le otorga al Congreso y que había sido recogida del proyecto de Alberdi, ¿ha sufrido algún cambio a raíz de la creación de la figura del jefe de Gabinete de Ministros que introdujo la mentada reforma del 94? Entendemos terminantemente que no.

El Congreso de la Nación, luego de la reforma de la Constitución, sigue teniendo la atribución de fijar el presupuesto y sólo se ha agregado que deberá seguir las pautas del inciso 2 del artículo 75 y que la base será el programa de gobierno y el plan de inversiones públicas. Pero, en sustancia, sigue siendo el Congreso el que fija por ley el presupuesto, y nada agrega en este punto la creación de la figura del jefe de Gabinete de Ministro.

Ahora bien, ¿qué se ha modificado con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en materia de presupuesto? Recordemos que con la última reforma de la Constitución en materia presupuestaria

lo que ha cambiado es lo relativo a la preparación (si seguimos aquel viejo esquema que en doctrina se conoce como los diversos momentos en la vida del presupuesto: preparación - discusión - ejecución - evaluación) y a la ejecución, que son etapas propias del Poder Ejecutivo.

En lo que respecta a la preparación, la reforma pone en cabeza de distintos órganos los lineamientos para la formulación del presupuesto y la presentación del proyecto. La Constitución no establece en forma concreta cuál es el órgano encargado de la elaboración del presupuesto. Pero ello se desprende del propio artículo 100, inciso 6, de la Constitución Nacional, que establece que el jefe de Gabinete de Ministros es quien presenta al Congreso el proyecto de ley de presupuesto, luego de someterlo a tratamiento de acuerdo del gabinete de Ministros y aprobación del Poder Ejecutivo. Entonces, serán los órganos técnicos del Poder Ejecutivo y de la Jefatura de Gabinete quienes lo formulan conjuntamente (Oficina Nacional de Presupuesto - Subsecretaría de Asuntos Fiscales) y el jefe de Gabinete el que lo presente al Congreso, luego del citado acuerdo y la aprobación del presidente.

Luego es atribución del Congreso discutir el proyecto de ley de presupuesto y sancionar la ley. A partir de aquí vuelve al Poder Ejecutivo para promulgarla en el Boletín Oficial, antes que comience el año financiero.

Aquí es donde vuelve a actuar el jefe de Gabinete de Ministros, conforme lo establecido por inciso 7 del artículo 100 de la Carta Magna, ejecutando la ley de presupuesto. Claro que lo hará bajo la atenta supervisión del Poder Ejecutivo, según prescribe el inciso 10 del artículo 99 de la Constitución Nacional ("supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de Gabinete de Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales"). Nótese la claridad de la Constitución en este punto: "ejecutar la ley de presupuesto", que no quiere decir, o mejor dicho, no incluye la posibilidad de modificación per se de la misma. Ello es materia de este Congreso y lo fue tanto antes de la reforma de la Constitución de 1994, como lo es ahora, a pesar de las delegaciones efectuadas.

La ejecución del presupuesto constituye una tarea de administración, siempre y cuando su ejecución no implique una modificación de los montos totales establecidos 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. En tal sentido, y para los casos de modificación de la ley de presupuesto, no cabe ninguna duda de que será necesario dictar una nueva ley que reforme la ley de presupuesto.

Finalmente, dentro de esos momentos de la vida del presupuesto se ubica el control, que la propia Constitución ha puesto en cabeza del Congreso Nacional.

Ello es sumamente importante, pues el presupuesto es una autorización preventiva de gastos a practicar durante el ejercicio financiero. Es un acto obligatorio del Congreso fijar el presupuesto de manera periódica y, tanto es así, que si no hubiera previsión podría paralizarse el funcionamiento del propio Estado. La doctrina lo llama regla de precedencia, que se explica fácilmente por ser el presupuesto un instrumento de control preventivo. De allí que el controlador no tendría significado si no fuera que el controlado (Poder Ejecutivo) tiene que cumplir con la exigencia impuesta por la ley de presupuesto. Y es por ello que al Congreso le cabe la aprobación o rechazo de la cuenta de inversión.

Mal podría controlar el Congreso —y cumplir con el cometido constitucional—, si el Poder Ejecutivo a través del jefe de Gabinete pudiera realizar a su gusto modificaciones en la ley de presupuesto, pues el referido control no tendría razón de ser, puesto que se controla cuando a alguien se le ha impuesto una obligación; si no existe ésta, para qué controlar. Ello no se vio menguado con la creación por la reforma del 94 de la Auditoría General de la Nación, que ha quedado bajo el ala del Poder Legislativo.

Este sistema de control establecido por la Constitución Nacional entre los poderes, en materia presupuestaria, se ha instrumentado desde antaño como forma de garantizar las libertades individuales.

En resumen, al Poder Administrador le caben dos funciones esenciales en materia presupuestaria: la de elaborar o preparar el proyecto de ley de presupuesto y la de ejecutar la ley de presupuesto fijada por el Congreso.

Al Congreso —como vimos— le caben dos etapas distintas de las anteriores: fijar el presupuesto, con lo que estaríamos frente a un control preventivo del proyecto enviado por el jefe de Gabinete, y aprobar o de echar la cuenta de inversión, que constituye a la postre un control a posteriori.

Este doble control del presupuesto responde a un carácter eminentemente republicano, que al decir de Joaquín V. González, era un privilegio que derivaba de la facultad de establecer contribuciones, fijar su destino y juzgar su aplicación a través de su aprobación o rechazo, prerrogativa que es esencialmente popular. Y ello, más allá de los demás controles que establece la propia ley 24.156 y que, como en el caso de la Auditoría General de la Nación, creó la reforma del 94 (artículo 85 de la Constitución Nacional.)

Por ello insistimos que esta delegación de carácter permanente que se le pretende dar al jefe de Gabinete de Ministros a través de este proyecto, va a

contrapelo de la letra y del espíritu de nuestra Constitución. A esta altura, no caben dudas de que lo que pretende el Poder Ejecutivo es que se le otorguen de manera permanente al jefe de Gabinete, facultades propias de este Congreso.

Como señalara Juan Bautista Alberdi en sus *Escritos póstumos*, nuestro sistema constitucional no está destinado a acotar los poderes del pueblo, sino, por el contrario, "a refrenar y limitar a sus delegatarios, que son los tres poderes que integran el gobierno nacional".

La actividad del Ejecutivo, debe sujetarse al derecho constitucional como base cierta e inmutable de su proceder; los preceptos constitucionales son los que fijan los límites de su actuar respecto a los demás "poderes" y a los ciudadanos y también los derechos de ellos respecto a aquél.

Silva Cimma (*El Estado de Derecho y el Derecho Público* en Revista "Derecho Público, seminario Derecho Público", Escuela Derecho Universidad de Chile, N° 2, 1964, página 7) ha señalado que, en un Estado de derecho, el derecho público consagra un conjunto de principios institucionales que, en esencia, tienden a amparar al individuo como miembro integrante de la comunidad los que, a su juicio, serían los siguientes: a) el principio democrático; b) la separación de funciones; c) la constitucionalidad de las normas y, por lo tanto, la supremacía constitucional, y d) el control jurídico.

La separación de los poderes públicos es el principio institucional de nuestro Estado de derecho que propicia un sistema jurídico en el cual cada función estatal esté confiada a un órgano particular. La máxima fundamental de un Estado libre es que las leyes deben dictarse por un grupo de personas y administrarse por otro.

El principio de la separación de los poderes del Estado reconoce la existencia de órganos estatales a los que se asignan funciones determinadas. Los órganos de cada poder, estructurados en forma ordenada, actúan dentro de los límites de su competencia funcional.

La competencia informa la acción del órgano, precisando las únicas materias en que interviene y decide. La competencia es el conjunto de atribuciones que la ley otorga a un órgano o sujeto para que pueda cumplir los cometidos que la ley le confiere.

De la repartición de las cargas entre estos tres grupos de órganos —señala Stassinopoulos (Tratado de actos administrativos, Atenas, 1954, p. 18)— deriva la noción de competencia funcional que crea la obligación de quienes la ejercen de actuar dentro de sus funciones, desde el momento que el principio de competencia tiene por objeto justamente delimitar el campo de acción de los órganos estatales.

Como hemos señalado, en un sistema democrático, es fundamental la efectiva presencia del Congreso Nacional en la discusión de la materia pre-

puestaria, ya que ella compromete el destino de todos los argentinos. La Constitución Nacional es explícita en este punto al concederle una activa participación tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo y lo hace como consecuencia del sistema de pesos y contrapesos de los poderes. Ello es así, por que como advirtió hace ya varios siglos Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes*, "...cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad ... No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo ... Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares".

Cuando decimos que con este proyecto de ley que el Poder Ejecutivo ha remitido a este Congreso Nacional, pretende arrogarse atribuciones que son de este poder, trasladando al ámbito de lo administrativo facultades que la Constitución no le asigna, esto afecta el principio de la separación de poderes, en cuanto añade a la función del Ejecutivo algo característico de la función legislativa propia del Congreso.

Si hubiéramos de emplear un símil matemático deberíamos decir que el aumento de las facultades de la Administración está en proporción directa con la disminución de las facultades del Congreso y de las garantías de los particulares.

Y tanto es así que ello resulta evidente tanto del propio mensaje de elevación como de la letra del articulado enviado por el Poder Ejecutivo.

Con sólo leer el mensaje que acompaña al proyecto en tratamiento, se hace evidente que el poder administrador pretende apropiarse de facultades que no le son propias.

En él, se señala que "...en diversas circunstancias, se ha autorizado al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias sin sujeción a las limitaciones previstas en el artículo 37 de la ley 24.156..."

Aquí nos preguntamos ¿quién ha autorizado al jefe de Gabinete de Ministros a no sujetarse a las limitaciones del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera?

La respuesta es obvia. El que ha autorizado no es otro que el que tiene la atribución y, como hemos visto, el que tiene tal facultad es el Congreso Nacional.

Pero vayamos al párrafo siguiente del Mensaje. En él se dice: "Las facultades delegadas al Poder Ejecutivo nacional en los sucesivos ejercicios presupuestarios..." Es decir, es el propio poder administrador el que en su Mensaje está reconociendo

que esas facultades que año a año se le votaba, son propias de este Congreso Nacional y agrega que ello se hacía, producto "...de la necesidad de garantizar la gobernabilidad y la capacidad de respuesta del Estado en el marco de una crisis económica y social..."

Dicho dato no es menor. Estamos frente a un reconocimiento expreso del órgano administrador, que pretende que se le otorguen facultades de manera permanente al jefe de Gabinete, cuando sabe y el mismo lo reconoce así, que son de este Congreso, y sin una razón que lo justifique. Es más, es el propio Ejecutivo el que sostiene que cuando se le dieron esas facultades, ello ocurrió por razones de necesidad y en un marco de emergencia económica y social.

Y tanto era una facultad propia del Congreso Nacional que cuando el Poder Ejecutivo enviaba el Presupuesto —como por ejemplo el del año 2004, donde este Parlamento le concedió facultades propias—, la fórmula decía: "Artículo 13. — Facúltase al señor jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la presente ley, sin sujeción al artículo 37 de la ley 24.156." Y luego, en diversos artículos de la ley puede leerse la fórmula "Facúltase al señor jefe de Gabinete de Ministros, para que en uso de las facultades del artículo 13..."

Es decir, que en el Mensaje que acompañó este proyecto de ley y en la Ley de Presupuesto de 2004 (por tomar un caso en el cual este Gobierno participó), el propio Poder Ejecutivo reconoce explícitamente que estas facultades son propias del Congreso Nacional y no del jefe de Gabinete de Ministros, como pretende argumentar al decir que está adecuada la norma (ley 24.156) a la reforma de la Constitución de 1994.

Pero fíjese, señor presidente, otra cosa curiosa que presenta este proyecto de ley. La Comisión de Presupuesto y Hacienda del Honorable Senado modificó el texto original enviado por el Ejecutivo y, con el argumento de realizar una corrección de técnica legislativa, cambió el término "facúltase" por el "puede". Es decir, y como bien lo señalara el senador Sanz en la sesión ordinaria en la que se trató este proyecto, el propio Poder Ejecutivo estaba reconociendo que el titular de la atribución que se le pretende dar al jefe de Gabinete de Ministros es este Congreso Nacional. Por ese motivo la citada comisión, en un intento de corrección del yerro, utiliza el término "puede". Y como bien señaló el senador Sanz, la corrección se quedó a mitad de camino porque "puede" también permite interpretarlo como facultad o autorización y el que autoriza es el que tiene el atributo. Es decir y como lo sostuviera el senador citado, si estamos facultando a otro poder, lo hacemos con una atribución propia, de este poder, estamos delegando y ello nos lleva inexorable-

mente al ámbito de la delegación legislativa prevista en el artículo 76 de la Constitución Nacional.

Recordemos que la reforma de 1994 autorizó expresamente la delegación legislativa (artículo 76), siempre que: a) se trate de "materias determinadas de administración o de emergencia pública"; b) que el plazo para el ejercicio de las atribuciones delegadas aparezca fijado en la ley de delegación; c) que la ley establezca "las bases de la delegación". La autorización señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación, de modo que no cabe una delegación genérica, pudiendo establecer o determinar limitaciones, restricciones y formalidades para el ejercicio de las atribuciones que se delegan, y; d) que el poder delegado recaiga en el Poder Ejecutivo y que los decretos sean refrendados por el jefe de Gabinete y sometidos al control de una comisión bicameral del Congreso (artículo 100, inciso 12).

Pero cuando vemos que el Poder Ejecutivo nacional pretende que se le deleguen facultades al jefe de Gabinete de Ministros, como lo hace con este proyecto, rápidamente observamos que no se cumplen las pautas que establece la propia Constitución Nacional en su artículo 76 y que recién reseñamos.

Es decir, resulta inconstitucional que se realice una delegación legislativa en cabeza del jefe de Gabinete de Ministros y no del Poder Ejecutivo como terminantemente dice la propia Constitución; no se establece un plazo cierto para el ejercicio de la atribución; que por tratarse de un tema presupuestario, no podría exceder del año; no estamos en una situación de emergencia pública —más allá de la prórroga de la emergencia hasta fin de año, si tenemos presente el crecimiento económico que se viene dando en estos últimos años—, ni creemos que la ley de presupuesto, como lo sostiene la doctrina (Badeni - García Belsunce), sea materia de administración y, finalmente, no se establecen las bases ciertas de la delegación.

De todas formas, además de los requisitos señalados, tampoco se cumpliría con lo que los Constitucionalistas llaman el aspecto procedimental de la delegación legislativa, para que los actos dictados en su consecuencia tengan validez; es decir, el deber de ser refrendados por el jefe de Gabinete de Ministros (en este caso se pretende que se él el que los tenga), no se estaría cumpliendo.

De todas formas, no perdamos "el norte" de lo que estamos discutiendo. Estamos tratando una norma de carácter permanente que le va a otorgar facultades —valga la redundancia— "permanentes" al jefe de Gabinete de Ministros, en aras de la eficiencia —como se plantea en el propio Mensaje de elevación del proyecto—, sobre una materia que nuestra Carta Magna le ha atribuido al Congreso Nacional.

Es decir, todo esto nos lleva nuevamente a plantearnos la cuestión de la división de poderes. Aquí,

con el pretexto de la eficiencia del Estado, se preten- de que este Poder resigne facultades propias. Y cre- mos que se confunde el Poder Ejecutivo al caracte- rizar la división de poderes como una "técnica" en vez de un "principio". En el primer caso —técnica— resulta algo más bien disponible que podrá ser de- jado a un lado sin demasiado esfuerzo. Pero para aquellos que creemos que la división de poderes es un "principio", lo hacemos porque creemos que ello refleja convicciones y valores de nuestro siste- ma de gobierno, por lo que no deben ser resigna- dos y que merecen el mayor de los esfuerzos para defenderlos.

Por ello, insistimos en que si la regla general es que este tipo de excepciones (como sería delegar una facultad propia del Congreso en el Poder Eje- cutivo) debe ser interpretada restrictivamente (y en el caso ni siquiera se respetan las pautas del artícu- lo 76 de la Constitución), la consecuencia lógica es el rechazo de este proyecto.

De no ser así, podríamos correr el riesgo de, se pretexto de delegar una cuestión "de administra- ción" en los términos del art. 76 (recordemos que en el Mensaje se dice que se dice que "...La facul- tad de disponer las reestructuraciones presupuesta- rias que se consideren necesarias facilita la gestión administrativa..."), corremos el riesgo de transformar al presupuesto en una verdadera ficción (contrarian- do la atribución constitucional de fijar el mismo) pues prácticamente todo el presupuesto podría lle- gar a interpretarse como materia "de administra- ción". Ello hecha por tierra la división de poderes misma, que nuestros constituyentes plasmaron en la letra y en el espíritu de nuestra Carta Magna pues el Congreso no puede delegar en bloque sus propias facultades. Se lo impide el artículo 29 de la Constitución, que sanciona tal acto con la nulidad insanable y condena a los que los formulen, con- sientan o firmen a la responsabilidad y pena de in- fames traidores a la patria.

Finalmente, le caben al Poder Ejecutivo, las mis- mas limitaciones que Rafael Bielsa (Derecho Con- stitucional, 2da. Ed. aumentada; Bs. As. Depalma 1954; p. 464.), pregonaba para este Parlamento, res- pecto de la entonces Ley de Contabilidad, pues lue- go de reconocer "...la Ley de Contabilidad ... tiene la misma jerarquía que las demás, pero como el ob- jeto de sus normas es reglar con certeza y estabili- dad las actividad financiera y administrativa, nada más lógico que se empiece por las normas que el propio legislador debe cumplir ...". Agregaba: "Toda autolimitación de poderes que tiene por obje- to establecer reglas de certeza, de derecho y de con- tralor de la gestión de la cosa pública es plausible y es un signo de progreso político y educación ju- rídica. Todo lo que limita una facultad discrecional sin afectar el interés general o la eficacia racional del poder, es un signo de progreso jurídico y un alabable retroceso del autoritarismo..."

Estamos convencidos que este proyecto viene a confirmar lo que hemos dicho en este recinto en su- ficientes ocasiones: la hegemonización del poder público. Podríamos concatenar esta iniciativa con la reglamentación de los DNU, la reforma del Consejo de la Magistratura o el ataque desaforado a la pre- sa, la crispación discursiva contra la oposición, sin entrar en el detalle de cómo se han manejado los excedentes presupuestarios o la utilización de los fondos fiduciarios. O también se podrían mencio- nar aquí los enfrentamientos estériles con los sec- tores productivos, creando falsas antinomias —todo un clásico de este gobierno—. Pero esta iniciativa en particular es la herramienta para disciplinar o que- brantar, con el uso de los recursos públicos, la vo- luntad política de los gobernadores e intendentes. Esto, señor presidente, constituye un severo ries- go para la vida democrática de la república.

Por todo ello, le pedimos a la mayoría circunstan- cial de esta Cámara (y al Congreso todo), que no le otorgue al Poder Ejecutivo esta facultad discrecio- nal; pues con ello, no haremos más que contribuir a alentar la hegemonía de un poder, que nos puede llevar peligrosamente al autoritarismo.

12

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO GALVALISI

Fundamentos del rechazo del señor diputado a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

"La mejor política, la más fácil, la más eficaz, es la política de la honradez y de la buena fe; la política clara simple de los hombres de bien y no la política doble y hábil de los truhanes de categoría. La sinceridad de los actos no es todo que se puede ape- tecer en política; se requiere además la justicia en que reside la verdadera probidad." Juan Bautista Alberdi.

Hoy estamos modificando una de las leyes más importantes en el marco de la Administración Finan- ciera y de las Finanzas Públicas, dentro de esta nor- ma uno de los artículos más sustanciales que pone control al gasto y su distribución dentro de la ley madre que es el presupuesto nacional.

Las políticas presupuestarias inciden sobre la toma de decisiones en un determinado ejercicio eco- nómico desde su confección, el presupuesto nacio- nal debe contener y comprender cierta información para confeccionarse conforme determinadas normas instituidas principalmente en la ley 24.156 (Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional), que hoy que-

remos modificar. Muchos legisladores displicentemente han enunciado ante la prensa por qué tanto lo por modificar sólo un artículo, sabiendo ellos que ese artículo es un pilar dentro de la norma, pero como las mayorías mandan, no tienen a veces conciencia del daño que causan, ya que esta modificación es *in eternum* hasta que sea modificada cuando algún gobierno con probidad desee volver a mantener la independencia de los poderes.

Las normas que regulan la presentación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas de un ejercicio presupuestario hoy no son de cumplimiento estricto y esto influye en la asignación, distribución del gasto y su posterior rendición de cuentas. Por eso esta modificación del artículo 37 es sumamente importante para mantener la transparencia presupuestaria y el seguimiento del mismo.

Hoy es complejo y de difícil acceso tanto para el ciudadano como para las OSCS cuanto peor si se da la libertad de asignación del monto total del presupuesto. Sin ir más lejos en la página web del Ministerio de Economía el último boletín fiscal que se puede observar es del 4º trimestre del 2005, y cuando vino el jefe de Gabinete las respuestas no respondidas siguen siéndolo habiéndose comprometido a entregarlas dentro de los 5 días. ¿Cómo se puede entonces confiar en un funcionario dándole la libertad de manejo presupuestario, si apenas puede cumplir con las preguntas de rigor que se le efectúan?

Las partidas presupuestarias carecen de temporalidad y claridad de exposición, su acceso es complicado y de difícil interpretación entre lo presupuestado y ejecutado. Si bien no podemos decir que la información no se encuentra disponible, sí podemos asegurar que no es del todo transparente. La ejecución de las distintas partidas en su mayoría no conciden con las presupuestadas oportunamente, así como tampoco las metas a cumplir dan un sustento de fondo sobre la asignación de las mismas, impidiendo discernir cuál es el costo de oportunidad (lo que se deja de ganar por elegir la alternativa incorrecta) de sus distribuciones.

Haría falta un profundo debate presupuestario en el Poder Legislativo y en cada una de las comisiones que lo integran, la escasa información sobre la rendición de cuentas a la sociedad por parte de los órganos de control y del Poder Ejecutivo, llevan a profundizar los controles sociales respecto a estos temas y es lo que estamos haciendo al querer modificar el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera.

El tema que hoy nos compete es de vital importancia. Cuesta comprender que el Estado considere al presupuesto no como una herramienta para tomar decisiones, sino como un mero acto formal para la distribución de los ingresos que se proyectan recaudar, el manejo discrecional del erario público.

Sin duda, la planificación es uno de los principales pilares en el cual deben basarse los funcionarios de turno para proyectar las políticas de Estado necesarias que permitan el bienestar común.

Todo ciudadano aspira a que su gobierno planifique sus propias actividades económicas, sin restringir la autonomía del sector privado, que exige a su vez, el mantenimiento de la libre competencia, una total claridad y transparencia de las reglas de juego en el mercado. Para ello es indispensable tener elaboradas políticas de Estado serias, que provengan de un acuerdo entre todos los sectores, garantizando así la seguridad jurídica de las mismas para que no cambien cuando lo hace el sesgo partidario del gobierno es por eso que debemos diferenciar bien entre "políticas y partidismos".

Para planificar no sólo hay que tener en cuenta la capacidad técnica del funcionario que la realiza, sino abordarla también desde la óptica de crear conciencia, educar en la cultura presupuestaria, crear la responsabilidad de la gestión y el reconocimiento de los funcionarios de carrera. Dentro de la planificación proponer presupuestos plurianuales.

Aun así cabría preguntarse, ¿cuál sería el enfoque a dar al presupuesto y a los presupuestos plurianuales, sabiendo que no se llega a cumplir el de un ejercicio?

El presupuesto debe ser una exposición de la información sobre recursos, gastos y financiamiento, y a su vez, una herramienta en la toma de decisiones político-económicas, analizando las metas a cumplir, con el sustento técnico correspondiente.

Por eso hoy no podríamos afirmar que existe realmente una transparencia presupuestaria y de la información, conforme su definición: "la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos".

Un sistema democrático-republicano se consolida y garantiza cuando se fortalecen permanentemente las instituciones que la componen con la independencia que le son asignadas en la Constitución Nacional.

Para ello debemos hacer lo mismo respecto a la transparencia y la responsabilidad en el sector público incluyendo los tres poderes, si un Estado no lo garantiza, y el ciudadano no tiene acceso a una información fidedigna y adecuada; si no hay un sistema real de participación activa por parte del mismo e instituciones intermedias concernientes al manejo y control de los fondos públicos; si no existen normas y mecanismos que puedan exigir tanto a las autoridades políticas como técnicas una rendición total y clara de las cuentas públicas; es ahí donde alimentamos la telaraña de la corrupción, la soberbia y la impunidad, agravadas por la falta de seguridad jurídica con el riesgo de llegar a un pseudoautoritarismo.

Ya vivimos y vemos como el Poder Ejecutivo maneja discrecionalmente los montos de los distintos

Fideicomisos que existen (más de 4.000 millones de pesos), donde el trasvasamiento entre ellos, el manejo conforme su creación y la discrecionalidad de la delegación de facultades ha llegado a ser un verdadero cambalache financiero.

Las políticas de Estado equitativas y eficientes deben apuntar a crear la cultura de la ética y moral pública, donde no sólo es responsable el estado sino toda la dirigencia, entendiéndose por ella, desde las ONG, los empresarios, los gremios, los partidos políticos y cualquier otra organización que viva en un Estado de derecho, incluido el ciudadano, fin último de una democracia adulta.

Sólo con reglas claras y precisas podremos evitar el crecimiento y erradicar la economía informal. Cuando hay claridad de objetivos, y una correcta política progresiva tributaria, se cumplen así los principios de responsabilidad del Estado, que es garantizar a la sociedad, justicia, salud, seguridad y educación.

Una vez cumplidos estos principios básicos, tendremos la seguridad jurídica necesaria para un país en crecimiento.

George Kopits, en su trabajo, calidad de gobierno, transparencia y responsabilidad, nos demuestra claramente el concepto de sector público abierto, abarcando desde el electorado, los mercados financieros, el Estado, las empresas estatales y privadas, es decir la sociedad en todo su conjunto. Haciendo hincapié que la transparencia se basa en el acceso fácil y oportuno de la información, la cual debe ser real, fidedigna, oportuna y comparable en el ámbito internacional. "En el ámbito económico, la falta de transparencia y de responsabilidad en el sector público suele contribuir a la desestabilización macroeconómica, a distorsiones en la asignación de recursos y a desigualdades económicas".

Este análisis, que fue efectuado en mayo de 1993 en la Universidad de Buenos Aires y Universidad de Córdoba, pareciera el corolario final de la crisis argentina que hoy estamos viviendo. La falta de transparencia, y la displicencia con la que se tomaron determinadas decisiones políticas sin medir las causas de las mismas, han llevado al país a una de las peores épocas de decaimiento institucional.

Esto también define la corrupción, ya que por ejemplo en el caso argentino, la delegación de facultades y potestades, desde el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo (jefe de Gabinete) puede llegar a tener la suma del poder público en materia financiera como nunca la tuvo ningún gobierno desde la época de Juan Manuel de Rosas (1835).

Nos preguntamos entonces ¿las leyes pueden incitar a la corrupción?, y la respuesta es, sí, cuando ellas atentan contra las libertades individuales y apuntalan la desigualdad, llevándonos al autoritarismo donde la única verdad revelada y solución parecen venir sólo de los gobernantes de turno.

"...Juntad mil genios en un concilio y tendréis el alma de un mediocre. Frente a los hipócritas que mienten con viles objetivos, la exageración de los idealistas es apenas, una verdad apasionada" (José Ingenieros en su libro *el Hombre mediocre*). Por ello no debemos perder los ideales de la moral pública, la ética y honestidad de los actos, en todos los ámbitos, basándonos en el principio de, la cultura ciudadana.

Durante la presidencia del doctor Menem (1989-1999), y en la del doctor De la Rúa (1999-2001), aun con principios políticos distintos, no cambiaron las intenciones del poder de turno respecto a delegar facultades al Poder Ejecutivo.

Vergonzoso es leer los discursos de algunos legisladores de aquel momento, críticos de ayer transformados en los defensores dogmáticos de estas delegaciones, y a los defensores de ayer en los principales parapetes de los estándares de las bases constitucionales y republicanas contra cualquier forma de delegación. Aunque todos afirmen que los tiempos son distintos, jamás podrán cambiar el espíritu real de los principios republicanos, democráticos y federales en toda su concepción de la Constitución de 1853.

Comparto plenamente las siguientes afirmaciones que se exponen a continuación:

"La Ley de Administración Financiera, que es uno de los pilares de la organización económica del país, se ha violado tantas veces que casi podríamos derogarla y no tener ningún tipo de complejo a futuro. Se dieron facultades que jamás se vieron en nuestra historia de delegaciones; por ejemplo, jamás llegamos a otorgar facultades a un ministro para que no cumpla la ley. Se crearon impuestos a través de la ley de presupuesto. Creo que esto no tiene antecedentes en la historia argentina, porque hay una cuestión básica, el derecho del contribuyente para que no le metan la mano en el bolsillo es que sepa que los impuestos se votan." (Señor diputado Lamberto pto. 2001 / 28 y 29 de noviembre de 2000.)

"Señor presidente: la verdad es que a esta hora de la mañana poco se puede agregar a todo lo que hemos escuchado. De todos modos debo señalar que tengo la sensación de que esto es poco serio. La dialéctica sobre la base de la cual hemos sido convocados a este debate se parece mucho a esa serie "Pokémon" que dan todos los días por televisión. Nos hemos sentado en estas bancas a discutir los superpoderes, pero aquí no estamos en un campo de entrenamiento de pokémon sino en el Congreso de la Nación. Aclaro que no quiero hacer ninguna alusión personal sobre la traducción del término pokémon, que significa "pequeño monstruo". Estamos frente a una grave falta de legitimidad política, que se quiere subsanar mediante la sanción de cualquier ley del Congreso, sin importar lo que

diga esa norma. Por esta razón los integrantes del bloque Justicialista estamos aquí sentados y hemos estado trabajando durante todo el fin de semana.

...Podemos comparar la delegación de facultades con lo que pasó hace ciento ochenta años en nuestro país. Es cierto que es mucho más difícil definir el concepto de participación, libertad, democracia y república comparándolo con su ideal. Este es el problema que hoy tenemos... Algún diputado citó una frase de Yourcenar, en *Memorias de Adriano*: "Y me empecé a sentir Dios. Ese es el problema central de la Argentina. Si cada uno no asume la responsabilidad que tiene, no vamos a poder salir de esta situación." (Señor Urtubey, Juan Manuel sesión del 25/03/2001.)

"Pero su salud no depende de salvadores providenciales que pretenden cheques en blanco para aplicar los viejos remedios que fueron, precisamente, los que provocaron el mal que hoy se pretende curar... Pero ahora vienen por más. Estamos ante una propuesta que pretende conferir al Poder Ejecutivo facultades genéricas sin posibilidad de ponerle límites. El control posterior no sirve, porque los efectos se cumplen.

Sin entrar a enumerar los conceptos del mensaje del Poder Ejecutivo, el menú de grandes facultades, imprecisas e indeterminadas, excede largamente lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional. Aunque ficticiamente se lo pretenda ocultar, se trata de las facultades extraordinarias que el artículo 29 de la Carta Magna prohíbe otorgar. Como ya se dijo en este recinto: "ahora vienen por la República".

No se trata de una cuestión de superpoderes. Se pretende la sumisión y la supremacía a la que hacia referencia al principio de mi exposición, por lo que la vida, el honor y la fortuna de los argentinos quedan a su merced. Ni siquiera nos permiten preguntar para qué las quieren. Cuando se los consulta sobre cuestiones concretas, ni siquiera responden. Lo menos que se puede decir de este proyecto es que todo lo que emane de él será siempre litigioso." (Señor diputado Díaz Bancalari, José María. Sesión del 25/03/2001.)

"Me parece importante revisar la versión taquigráfica. Cuando la sesión de la semana pasada estaba por pasar a cuarto intermedio por falta de quórum, y por lo tanto no se podía votar ningún asunto, hubo un acuerdo de caballeros en esta Cámara en el sentido de tratar la derogación del decreto 804 en el día de hoy. Ratifico plenamente lo que acaba de decir el señor diputado Camaño. La semana pasada se acordó que en el día de hoy íbamos a tratar la derogación del citado decreto a fin de recuperar atribuciones propias del Parlamento debido al uso discrecional que hizo el señor ministro Bastos —modificando la política energética— de una ley que realmente fue una de las mejores leyes de privatización que sancionó este Congreso nacional.

... Por eso creo que se está faltando a la verdad y a la palabra comprometida. Me hubiera gustado mucho que en este momento estuviera aquí el presidente de la bancada de la Alianza, diputado Alessandro, porque fue él quien, con sus palabras, comprometió el tratamiento de este tema en el día de hoy." (Señor diputado Pichetto, Miguel Angel sesión 22/8/2001) —decreto 804/01 nuevo marco regulatorio del sector eléctrico—

No quiero terminar esta última intervención de esta noche sin hablar de Alberdi y de un fantástico lingüista norteamericano. Juan Bautista Alberdi, el padre de la Constitución del 53 decía sobre los medios de comunicación: "La prensa es un poder y, cuando es libre, es un poder que se gobierna a sí mismo. Pero en su calidad de gobierno es un poder limitado como todo gobierno libre. ¿Se concibe que el gobierno del Estado tenga ley por freno y que la prensa de un individuo sea un poder sin límite y omnipotente? ¿Todavía no ha pasado el dogma de la omnipotencia del Estado como principio de gobierno y ya tendríamos entronizada la omnipotencia del escritor particular?

"La justicia es igual para todos los derechos. Las violencias del gobierno son un derecho condigno de las violaciones de la prensa [páginas 186 y 187]. Se ha hecho de la prensa una especie de ídolo sagrado."

Realmente me sorprendí al encontrar esto de Juan Bautista Alberdi, porque uno pensaba que esto de los medios de comunicación era más contemporáneo, pero no. Ya que el senador Morales hablaba del virreinato, yo me referí a algo más cercano, hablé de Alberdi.

Continúo la cita: "Se ha hecho de la prensa una especie de ídolo sagrado, una cosa intocable, santa, divina, indiscutible, inviolable, infalible, inmaculada superior a la paz, superior a la vida, superior a la ley. ¿Y para qué todo esto? Para emplearla, como el petróleo, en destruir al adversario desde que nos conviene; para quemarlo como profano y sacrilego cuando conviene a nuestro adversario; mero fanatismo, barbarie y atraso. Todo eso es burla idiota de la libertad".

Podría seguir con citas de Juan Bautista Alberdi, una maravilla, el padre de la Constitución, uno de los intelectuales más prestigiosos que haya tenido el país. *Bases...*, un clásico. (Señora senadora Fernández de Kirchner - debate 12 y 13/06/2006.)

Me parece importante que la señora senadora coincida con Juan Bautista Alberdi, por lo menos en algún concepto, aunque sea respecto de la parte de comunicación y no del tema que nos compete. Pero me hubiera también gustado que exponga del mismo pensador el siguiente texto "sin duda que las constituciones que regularon después la conducta de la república calificaron de crimen legislativo el acto de dar poderes extraordinarios y omnímodos a sus gobernantes; pero esa magnífica disposición no

ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución”, pero pone una condición que son las “quedaran reservadas al Congreso Nacional” esta postura tuvo su sentido en como objetivo de mantener bien delineadas las obligaciones de cada uno de los poderes y mantener el sistema republicano. Por lo tanto hoy mismo el jefe de Gabinete puede hacer modificaciones ya que así lo enuncia la actual norma.

Más aún cuando en la última sanción del presupuesto 2006 que el señor senador también voto favorablemente, el capítulo II (desde el artículo 8° al 11) reglamentan la delegación de facultades, cuando en otros ejercicios sólo era un artículo, peor porque el jefe de Gabinete puede delegar en otro funcionario esas facultades como está en el artículo II mencionado. Sabiendo que uno de los principios fundamentales de la administración es que la responsabilidad se asigna no se delega.

Por último el tercer objetivo que se planteo fue promover el uso de una herramienta eficaz para optimizar la gestión, aquí entramos en el abismo kafaiano total, se dan ejemplos como “a) 100 pesos de un monto destinado a inversión pública para destinarlo a la adquisición de medicamentos del programa Remediar. b) dispone de partidas excedentes de amortización de la deuda por modificaciones no previstas en el tipo de cambio para obligaciones a pagar en moneda extranjera con objeto de financiar erogaciones corrientes o de capital. c) modificar una partida presupuestaria de 100 pesos destinados por ejemplo a contratos de locación de obra, para ser destinados a la finalidad servicios sociales como adquisición de libros para escuelas del interior. La oposición política se encargó de denostar esta iniciativa con argumentos falaces” enunciaba el senador. Pero cabría preguntarse y puede hacerlo para un lado también puede hacerlo a la inversa y qué garantías tiene el ciudadano si el jefe de Gabinete lo hace, ya tiene asegurada la facultad.

Este planteo es incoherente ya que el sustento no amerita el pronunciamiento de importancia para modificar la Ley de Administración Financiera en estos momentos que según el Poder Ejecutivo (incluido en el mensaje presidencial de la Asamblea Legislativa del corriente año) plasma una baja del desempleo rondando ahora en un 10%, un crecimiento de la economía abrumador que lleva acumulado más de 18 meses con un promedio del 8%, con un superávit de recaudación nunca visto. Entonces me preguntaría dónde está la emergencia para delegar más facultades, donde tenemos emergencia pública y económica, para seguir tratando de sancionar más atribuciones y poderes al Poder Ejecutivo.

En el mismo sentido porque los senadores no han puesto el mismo ahínco en sancionar una Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (que tendría que estar en vigencia desde 1996), más cuando ellos representan los intereses de nuestras provincias, en

vez de buscar acumular más poderes.

Maquiavelo, quien sostenía, “quien ejerza el poder siempre actuará según la mezquindad de su espíritu, y conforme a la ambición personal, siempre y cuando tenga el espacio dado a en su entorno, para poder realizarlo”.

Por eso no estamos dispuestos a dar el entorno para poder realizarlo y así defender los principios del sistema republicano.

En sentido opuesto el diputado nacional Alberto Natale en sesión del 26 y 27/03/01 decía: “En 1994, mientras algunos hablaban de la limitación del poder presidencial, yo decía que se estaba fortaleciendo, en virtud de los decretos de necesidad y urgencia, la delegación legislativa, la posibilidad del veto y la promulgación parcial de leyes.... sostuve que, a partir de este concepto, la delegación puede ser total y absoluta”.

Meses más tarde volvía a reafirmar en la sesión del 23/10/2001: “la gravedad del momento que vive el país nos impone la obligación de actuar con la máxima seriedad y sensatez.

”En el mes de marzo de este año, ante los gravísimos días que vivía la Nación, el Congreso decidió delegar una serie de atribuciones legislativas en el Poder Ejecutivo. Muchos de los legisladores que hoy están solicitando su derogación votaron favorablemente en aquella ocasión.... Así afirmamos en aquel momento que el Congreso, con su actual composición, no podía avanzar más allá del día en que le correspondía cambiar dicha composición: el 10 de diciembre de este año... hoy somos coherentes con lo que decíamos en aquel entonces. Por lo tanto, estamos dispuestos a volver a analizar esta grave situación, insistiendo en nuestra postura originaria, con el ánimo de estudiar los límites a dicha delegación con todos los sectores representativos de la Cámara... Anticipo que nuestro bloque va a adoptar la misma actitud de siempre y no tenemos ningún inconveniente en analizar junto a todas las demás bancadas de la Cámara los límites a la delegación de atribuciones acordada.”

Pese a lo planteado anteriormente la ley que otorgara en ese entonces “superpoderes” fue por un tiempo determinado desde la sanción de la ley 29/03/2001 hasta el 01/03/2002, a diferencia de esta modificación que lo hace de manera permanente por *secula seculorum*.

Cuando deseamos transparencia en la gestión lo hacemos también en las cuentas públicas, y sin duda parte del presupuesto nacional que basándome principalmente en la idea de Juan Bautista Alberdi afirma: “De la lectura de un presupuesto podía deducirse la orientación política de sus gobernantes, ya que la selección de las necesidades públicas que se han de satisfacer por el Estado mediante el gasto, importa una verdadera definición. Y que toda acción social debía poner el acento en la producción

de riquezas, pero también cuidar su justa distribución, ya que una sociedad que ha resuelto todos los problemas tecnológicos de la producción y puede fabricar bienes de consumo en cantidades prácticamente ilimitadas, debe también promover su consumo en la misma magnitud."

El presupuesto nacional, debe ser una exposición de la información sobre recursos, gastos y financiamiento de la Nación, y a su vez una herramienta en la toma de decisiones políticas-económicas, analizado en su conjunto total dentro de las finanzas públicas del país.

En el mundo de hoy parece ser que este planteo está fuera de contexto y es absurdo, pero si uno estudia la historia y el significado del humanismo encontramos que el mismo nace después de la Edad Media bajo la forma de liberalismo, reorientando el pensamiento del siglo XV, considerando las condiciones y la potencialidad del ser humano en toda su expresión. Comenzó así una filosofía social humanista, que buscaba el desarrollo de las oportunidades de los seres humanos, y las alternativas sociales, políticas y económicas para la evolución de la expresión personal, eliminando los obstáculos a la libertad individual.

La transparencia, es parte de la eficiencia de la política, dejando claramente expresado qué política y finanzas públicas están interrelacionadas y ambas son parte de un todo en la economía política de un país.

En la República Argentina, además de la Constitución Nacional como principal pilar jurídico, está la ley de presupuesto nacional ("ley madre", como suele llamarse) de cada ejercicio, ambas enuncian taxativamente principios para la organización de las cuentas públicas y del sistema presupuestario.

Comenzando con la Constitución Nacional en el capítulo IV, artículo 75, inciso 8 -Atribuciones del Congreso- se enuncia: "Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso segundo de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión"; el inciso 2° en su 3° párrafo aclara: "La distribución entre la Nación, las provincias y 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, 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."

El capítulo VI, artículo 85 dice: "El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos será una atribución propia del Poder Legislativo."

"El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación". Y el capítulo IV, artículo 100 ("del jefe de Gabinete y demás ministros del Poder Ejecutivo") en su punto 6°, determina "Enviar al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto nacional, previo tratamiento de acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo."

La norma que hoy se pretende desde la bancada oficialista modificar es sin lugar de suma importancia para la confección, ejecución y control del presupuesto nacional, la ley 24.156 sancionada el 30/09/1992 y promulgada parcialmente el 26/10/1992, de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional, en su artículo 5° nos marca la interrelación de los sistemas, donde encontramos un sistema presupuestario, de crédito público, de tesorería, y de contabilidad.

Vemos entonces que la misma ley expresa la "interrelación" de varios sistemas, aclarando en el artículo 4° punto c, uno de los objetivos de la ley que es desarrollar sistemas proporcionando la información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, y éste debe ser útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades buscando evaluar la gestión de los responsables de cada área administrativa.

Comenzamos con un objetivo común, que es la información como herramienta para la evaluación de la gestión de los funcionarios públicos.

La ley 24.156, artículo 8° define el sector público nacional, el cual está conformado por la Administración Nacional (administración central y organismos descentralizados, incluido instituciones de seguridad social), las empresas y sociedades del Estado, y toda aquella organización empresarial donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o incidencia en las decisiones societarias. Definido esto, el título II de la ley, regla el sistema presupuestario, el artículo 12 ordena que cada jurisdicción y entidad elaborarán para el ejercicio entrante, por separado, presupuestos de recursos y gastos, al igual que mostrarán el resultado económico y financiero de los mismos.

El órgano rector del sistema presupuestario será la Oficina Nacional de Presupuesto. Esta oficina está a cargo del subsecretario de presupuesto, y como atribuciones se pueden enunciar entre otras las siguientes.

1. Participar en la formulación de la política financiera presupuestaria del sector público nacional.
2. Formular y proponer los lineamientos para la ejecución, modificación y evaluación de cada presupuesto de la administración nacional.
3. Analizar los anteproyectos de presupuesto de cada organismo y aconsejar los ajustes que considere necesario.

4. Preparar el proyecto de ley de presupuesto general y fundamentar su contenido, el cual será enviado al Congreso de la Nación.

5. Aprobar, conjuntamente con la Tesorería General, la programación de la ejecución del presupuesto.

6. Asesorar en materia presupuestaria a todos los organismos, y difundir los criterios básicos para un sistema compatible con las provincias y municipios.

7. Evaluar la ejecución de los presupuestos.

El Poder Ejecutivo nacional fijará anualmente los lineamientos para la elaboración del presupuesto, para ello tendrá la obligación de analizar el grado de cumplimiento de los planes y políticas nacionales, sobre un estudio de las proyecciones macroeconómicas de corto plazo.

No enuncia la ley, que sucede cuando hay variaciones en las proyecciones macroeconómicas, las cuales afectan significativamente el presupuesto en ejecución.

En el caso de no sancionarse el presupuesto en tiempo y forma la ley prevé (mediante una cláusula de garantía mínima) la elaboración de una base de cálculo en función del presupuesto vigente, donde los gastos indispensables son garantizados en su mínima expresión para el normal funcionamiento del Estado, hasta tanto sea sancionada la nueva ley.

Como control del gasto, el artículo 28, pone como condición que todo incremento del mismo deberá contar con el financiamiento respectivo, es decir que deberá existir una partida de ingreso real para dicha asignación. Se complementa con el artículo 38 de la norma, por el cual de manera categórica expone, que toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos para financiar el gasto correspondiente. Se puede observar que la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, es lo suficientemente inflexible y minuciosa respecto del gasto público.

Continuando con el proceso normativo, una vez promulgado el presupuesto, el Poder Ejecutivo nacional, por intermedio de la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará y publicará en el Boletín Oficial el decreto de distribución del mismo, mediante decisión administrativa, respecto del presupuesto de gastos. Esto consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel, según el clasificador de cuentas nacionales (de 1994 modificado en 1999). El mismo alcanza aproximadamente 8.000 fojas, que quedan como anexo a la decisión administrativa en el Boletín Oficial para su consulta.

Un adelanto positivo, es que por primera vez se publicó en forma completa la decisión administrativa número 1/2000, del decreto distributivo correspondiente al año 2000. Para demostrar la falta de uniformidad y que no debe pasar nunca más en las

cuentas públicas de nuestro país, porque no importa el sesgo político sino los principios universales de transparencia y definición de las cuentas públicas.

Se remarca que los artículos 44 y 45 son de gran importancia, en ellos se deja en claro que la Oficina Nacional de Presupuesto deberá evaluar la ejecución de los presupuestos de la administración nacional, significando un seguimiento del control presupuestario, no solamente físico, sino de la gestión del mismo, de éste análisis surgirían las desviaciones y las causas de las mismas, teniendo que ajustar el presupuesto y las nuevas proyecciones para su ejecución, informando al Congreso de la Nación. En los últimos diez años, jamás se remitió al Poder Legislativo un análisis de las variaciones presupuestarias y las correcciones del mismo, explicando el porqué y qué medidas "preventivas" se tomarían para el futuro.

Principalmente el artículo 45 obliga a la Oficina Nacional de Presupuesto a realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros y de los efectos producidos, por los mismos.

La Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control, del Sector Público es una de las normas más avanzadas en esta materia que ha tenido nuestro país, lo que no significa que pueda ser mejorada conforme evolucionen las doctrinas y las situaciones a futuro. Hoy sólo basta vigilar su cumplimiento, ya que nuestros legisladores y funcionarios siempre consideran que por el solo hecho de haber sancionado una ley, el problema se soluciona mágicamente a partir de su entrada en vigencia.

Continuando con el control, la ley 24.156 en su título VII, capítulo I, artículo 116 a 127, expresa que la Auditoría General de la Nación, como órgano de control externo es la que debe estar a cargo de la primera oposición política. El artículo 117, enuncia taxativamente "En materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos."

"El control de la gestión de los funcionarios referidos en el artículo 45 de la Constitución Nacional será siempre global y ejercido, exclusivamente, por las Cámaras del Congreso de la Nación".

Es conveniente aclarar cuáles son los tipos de control que se pueden ejercer en el Estado:

1. - El control formal apunta a la formalidad de las operaciones, contrataciones, y todo tipo de actividad administrativa, económica, financiera que

realiza el Estado nacional en todas sus formas, es decir, si los procedimientos administrativos fueron realizados correctamente y que los comprobantes respaldatorios concuerden con toda la cadena del procedimiento.

2. — El control operativo es el más importante de todos, y el que menos se lleva a cabo, porque es el que va a analizar la operatividad y gestión de las actividades del Estado nacional, analizando dos principios fundamentales, eficiencia y eficacia, puntos siempre oscuros en nuestra administración pública.

Hoy el Estado no analiza la operatividad, eficiencia, eficacia y la cadena de prioridades del gasto a realizar antes de tomar la decisión de efectuarlo.

Podemos observar, por lo expuesto anteriormente, que las normas para una mayor transparencia en la gestión de las prácticas presupuestarias están vigentes. Pese a ello se tiene la sensación de que esta no existe en la ejecución, el seguimiento y rendición del presupuesto.

Pensemos sólo por un momento, que puede llegar hacer un funcionario de carrera que tiene una familia, donde la situación de su país no es alentadora para buscar nuevos empleos, y que tiene que aceptar sin crítica alguna la decisión de su superior para no terminar en la calle, sin dudar de la imparcialidad, certeza y celeridad de nuestra justicia independiente, es realmente es preocupante.

Como decía Mariano Moreno, el hombre es bueno por naturaleza, pero hay que tener una ley dura para que le exija serlo.

Ahora bien tomando como consecuencia lo expresado técnicamente en los párrafos anteriores analicemos el artículo que se intenta modificar y que valores tendrían entonces los mismos.

“Artículo 37. — La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. 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.”

Queda en claro que la decisión del legislador en la sanción de esta norma era diferenciar bien en claro que podía ser sustento de modificaciones a la ley de presupuesto y cuales quedarían reservadas al Congreso Nacional, por lo tanto es absurdo el planteo de que se está reglamentando el artículo ya que lo que se está haciendo es quitarles las facultades

reservadas al Congreso Nacional en temas tan importante como el cambio de la finalidad.

Nuestro país tiene en el tema presupuestario, para su claridad y transparencia un “pequeño” manual sobre las cuentas públicas, el cual se denomina Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (creado por el decreto 866/92).

Algunas de las definiciones de este manual nos deberían transmitir prácticas que hacen a la transparencia, claridad sobre la exposición de gastos, recursos y financiamiento del sector público. Como nuestro idioma es el castellano traté de comparar estas definiciones con las del Diccionario de la Real Academia Española.

Partiremos por lo principal a los efectos de nuestro trabajo, que es una definición, el diccionario expresa como *Definición*: Fijar y enunciar con claridad y exactitud la significación de una palabra, y define la *Transparencia*: Como la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos.

En función de lo mencionado comenzaremos la comparación según el manual de clasificación presupuestaria y el diccionario.

Según el diccionario definiremos además de las ya enunciadas precedentemente, entre ellas:

Gasto público: como el realizado por la administración para satisfacer las necesidades colectivas.

Figurativo: Que es o sirve de representación o figura de otra cosa que representa figuras de realidades concretas, en oposición al abstracto.

Contribuciones: A la cantidad con que contribuye a algún fin.

Erogación: Acción de pagar.

Transferencia: Pasar a alguien o algo de un lugar a otro, ceder derecho.

Ahora enunciaremos algunas definiciones de las cuentas que figuran en el nomenclador:

Capítulo V Descripción de las cuentas de gastos

Transferencias: Gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios. Corresponden exclusivamente a transferencias de fondos y no a transferencias en especies.

Si la comparamos con el diccionario podemos observar que la definición es poco clara. Detallamos a continuación dos de las más importantes:

Transferencias a otras instituciones culturales y sociales sin fines de lucro: Subsidios destinadas al auxilio y estímulo de acciones de índole cultural y social realizadas por instituciones de carácter privado sin fines de lucro.

Transferencias a empresas privadas: Gastos destinados a financiar gastos corrientes de empresas del sector privado.

Aquí pasamos a otra definición bastante atípica pero muy común en las cuentas públicas argentinas los famosos.

Gastos figurativos: Contribuciones de la Administración Central, de Organismos Descentralizados y de Entidades de Seguridad Social destinados a integrar el financiamiento de la administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social cuyas erogaciones figuran también en el presupuesto general de la administración nacional. No incluye las contribuciones a organismos, empresas o entidades cuyos presupuestos no son parte integrante del presupuesto general de la administración nacional.

Además en el capítulo VII Descripción de las principales cuentas

Trasferencias: Son las erogaciones destinadas a financiar a agentes económicos, y no involucran una contraprestación efectiva de bienes y servicios. Los respectivos importes no son reintegrables por los beneficiarios.

Ahora bien respecto a las *Contribuciones Figurativas* las mismas están definidas como "Recursos originados en las contribuciones de la administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social destinados a la financiación de gastos corrientes, gastos de capital y de aplicaciones financieras de la administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social.

Esto es un verdadero trabalenguas y sofisma técnico contable digno de matar al mismo Fray Lucas Pacciolo, vulnerando todo principio de definición y exposición de cuentas, donde un gasto es una contribución, y una contribución un ingreso, por ende el gasto pasaría a ser un ingreso. Una total falta de exposición y criterio en las finanzas públicas.

Esto agravado con el sustancial monto de la partida de gastos figurativos como se detalla a continuación:

Año 2001	\$ 12.032.075.197 (23.48% total del gasto)
Año 2002	\$ 10.644.325.742 (24.84%)
Año 2003	\$ 10.021.837.026 (15.14%)
Año 2004	\$ 11.672.279.150 (19.54%)
Año 2005	\$ 12.977.500.282 (16.75%)
Año 2006	\$ 15.915.495.882 (16.98%)

El ejercicio 2001/2004/2005 la delegación de facultades fue dada sin sujeción al artículo 37, los restantes fueron con sujeción del artículo mencionado. Asimismo desde 2004 en adelante en vez de un solo artículo delegando facultades pasamos a un capítulo de aproximadamente cuatro artículos.

La delegación de los mismos es tan amplia que por ejemplo el artículo 11 de la ley de presupuesto nacional, 26.078, para el ejercicio 2006, faculta al jefe de Gabinete a delegar la misma facultad en cualquier funcionario de Poder Ejecutivo, habiendo publicados en el Boletín Oficial, desde decretos, pasando por decisiones administrativas hasta una simple resolución de alguna secretaría modificando partidas presupuestarias. Vulnerando el principio de responsabilidad ya que la misma se asigna no se delega.

Vemos así como es tan amplia la delegación de facultades otorgadas que se hace incomprensible la modificación sostenida desde el oficialismo. Peor aún las normas mencionadas no contienen en la mayoría de los casos monto alguno, sólo la siguiente frase al terminar el articulado "Nota: Esta Resolución se publica sin las planillas anexas. La documentación no publicada puede ser consultada en la sede central de esta dirección nacional (Suipacha 667 - Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y en www.boletinoficial.gov.ar.

Entonces como podemos delegar mayores facultades hasta el alcance de llegado el caso de sancionar la reforma del artículo 37 a estar delegando la suma del poder público en materia financiera. Violando el mismo artículo 29 de la Constitución, dejando a salvo mi responsabilidad votando por la negativa.

Enunciaba Maurice Duverger en su libro *Hacienda pública* "La última palabra en materia presupuestaria la tiene el Parlamento....son ellos que le dan fuerza de ley"... "la autorización tiene como objetivo limitar la libertad de acción financiera del gobierno...se considera que la regla asegura a su vez la buena gestión financiera".

El avasallamiento a los principios republicanos está socavando el sistema. Ahora nos enteramos que el Senado se presta a prorrogar todas las facultades que vences este año, ¿Cuál es el límite del gobierno? El Poder Ejecutivo ha perdido el rumbo en el respeto a las instituciones, es asombroso leer y escuchar con tal despropósito que esta delegación se hace porque el Congreso Nacional no lleva el ritmo del Poder Ejecutivo, pero quien tiene mayoría en el Senado, el oficialismo y quien junta las voluntades para sancionar normas hasta sobre tablas, el oficialismo. Entonces cual es la libertad que se necesita con tanto apresuramiento. Será que en menos de un mes y medio entrará a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto nacional del ejercicio 2007, y que el año que viene es un año electoral.

Para finalizar quiero hacer mención a las palabras de Montesquieu "No existe tiranía más cruel que aquella que se ejerce a la sombra de las leyes y bajo el aspecto de la justicia".

13

INSERCIÓN SOLICITADA
POR EL SEÑOR DIPUTADO JEREZ

**Fundamentos del voto negativo del señor
diputado a los dictámenes de la Comisión
de Presupuesto y Hacienda en el proyecto
de ley en revisión por el que se modifica
el artículo 37 de la ley 24.156,
de Administración Financiera
y de los Sistemas de Control
del Sector Público Nacional**

El Congreso de la Nación no sólo legisla, sino que además, controla.

Dentro de las funciones específicas de control que corresponde al Poder Legislativo me voy a referir al presupuesto y a la cuenta de inversión, establecida en el artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional, en virtud del cual, corresponde al Congreso "Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y cálculos de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión".

La ley 24.156, que regula la Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, reglamentó la cláusula constitucional citada anteriormente, estableciendo en su artículo 3° que "Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto de 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 finalidades".

Resulta inadmisibles, la pretensión del Poder Ejecutivo, de modificar dicho artículo, autorizando a una sola persona, el jefe de Gabinete de Ministros a reasignar partidas presupuestarias, disponiendo discrecionalmente del presupuesto nacional, ya que esto significa una delegación de facultades de carácter permanente vulnerando el artículo 76 de la Constitución Nacional, porque no se reúnen los requisitos que este artículo establece para que se admita la delegación de facultades, debido a que no hay emergencia, no se establece un plazo para el ejercicio de la delegación y no se fijan las bases de la misma.

Señor presidente, las atribuciones del Congreso de la Nación en materia presupuestarias son indelegables, ya que la distribución de competencias entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, tiene como fin que el primero, ejerza una importante tarea de control sobre el poder administrador, limitando su discrecionalidad.

El principio de división de poderes, es una de las características de la forma republicana de gobierno adoptada por el artículo primero de nuestra Carta Magna, implica la distinción de funciones, la separación de órganos, la distribución de competencias y tiene por objeto el recíproco control de quienes ejercen el poder, por ello, la delegación al jefe de Gabinete de facultades que corresponden al Congreso y que constituyen sustancialmente un mecanismo de control, significa desvirtuar el sentido del mandato otorgado por la Constitución al Poder Legislativo.

Debemos señalar otra cláusula constitucional que tiene por objeto fundamental evitar la concentración del poder y dar seguridad a los ciudadanos, que es el artículo 29 de la nuestra Ley Fundamental, que dice: "El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán, a los que las formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria". Considero que la delegación al jefe de Gabinete que le permite modificar a su arbitrio el presupuesto nacional, es una facultad extraordinaria que no debe otorgarse.

Finalmente, la iniciativa del Poder Ejecutivo quiere exceptuar al jefe de Gabinete de lo establecido en artículo 15 de la ley 25.917, de responsabilidad fiscal, en virtud del cual, el Poder Ejecutivo nacional, los Poderes Ejecutivos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo podrán durante la ejecución presupuestaria, aprobar mayores gastos de otros poderes del Estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especial destinado a su atención. Asimismo no podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras. El objetivo de esta ley es otorgarle mayor certidumbre al presupuesto, evitando aumentos no planificados del gasto y disminuyendo la discrecionalidad en el uso de fondos públicos, evidentemente, el proyecto que hoy estamos debatiendo, pretende eliminar ese compromiso e implica que el poder administrador modifique a su antojo el presupuesto nacional.

Admitir esta posibilidad es admitir que el Congreso Nacional puede cerrar sus puertas y dejar a los iluminados del Poder Ejecutivo que resuelvan los destinos de nuestra Nación, decidiendo sobre nuestros bienes como les plazca. De un modo absolutamente incoherente se pretende ir más allá de lo que el mismo sistema legal argentino establece, ya que si se sanciona el proyecto tal como se encuentra

redactado, deberíamos haber introducido un proyecto que al mismo tiempo derogue el capítulo VII del título X del Código Penal, que tipifica las conductas que afectan los poderes públicos y el orden constitucional, en particular la malversación de caudales público, que específicamente reprime la conducta de aquel funcionario público que diere a lo caudales o efectos que administrare una aplicación diferente de aquella a que estuvieren destinados. El artículo 261 va más allá todavía al reprimir con reclusión o prisión de dos a diez años e inhabilitación absoluta perpetua, al funcionario público que sustrajere caudales o efectos cuya administración, percepción o custodia le haya sido confiada por razón de su cargo o el funcionario que empleare en provecho propio o de un tercero, trabajos o servicios pagados por una administración pública.

Lamentablemente en política es muy común tratar de transmitir las ideas por medio de eufemismos. Estos eufemismos sirven para disfrazar con un lenguaje apropiado para la ocasión, lo que de un modo directo y entendible para todos resultaría en algunos casos una grosería, en otros una verdadera obscenidad.

La aprobación por parte de una sola persona, como lo es el jefe de Gabinete de Ministros, de modificaciones presupuestarias que implican incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, o que impliquen un cambio en la distribución de sus finalidades es un eufemismo que sirve para describir la conducta de alguien que en otras épocas de nuestra historia habría marchado preso por hacer lo que propone el bloque oficialista con la modificación al artículo 37 de la Ley de Administración Financiera.

Pretender que una sola persona maneje de un modo absolutamente discrecional montos multimillonarios es una verdadera obscenidad.

En el mismo orden de ideas, la sinécdoque es un recurso literario que permite referirse al todo con la descripción de una parte. Así se habla de cien o de mil cabezas de ganado, cuando en realidad nos estamos refiriendo a cien o mil vacas, cada una de ellas con todo su cuerpo. En este caso que estamos tratando la sinécdoque se patentiza describiendo una parte de la cuestión, la más grave quizás, que es el manejo discrecional, arbitrario y por ello como se dijo, obsceno de esa inmensa cantidad de dinero, cuando en realidad lo que estamos haciendo es aniquilar el todo, nuestra Constitución Nacional.

La propuesta del Poder Ejecutivo nacional que hoy estamos analizando, es violatoria de la forma republicana de gobierno consagrada por nuestra Constitución, y como señala José Manuel Estrada, "el principio republicano, es la limitación de los poderes de los gobiernos, esa limitación es esencial y ello constituye el carácter de un gobierno libre".

No debemos apartarnos de lo que prescribe nuestra Constitución Nacional, el control del Congreso sobre los actos del Poder Ejecutivo, es una responsabilidad que corresponde a los representantes del pueblo y de las provincias, y no podemos delegar en una persona una facultad que corresponde al Congreso Nacional, por ello, adelanto mi voto negativo a este proyecto.

14

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO LAMBERTO

Fundamentos del apoyo del señor diputado a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

La Ley de Administración Financiera ha establecido todo lo referente a la organización del sistema presupuestario, los distintos órganos del Estado que intervienen en su preparación desde la Oficina de Presupuesto hasta la Contaduría General de la Nación, asignándoles funciones y responsabilidades en cada etapa del proceso.

La Constitución Nacional establece que le corresponde al Congreso aprobar el presupuesto del ejercicio y aprobar o rechazar la cuenta de inversión.

En consonancia que este imperativo de la Carta Magna la Ley de Administración Financiera establece de manera minuciosa el plazo para su presentación, los contenidos del proyecto, los límites para aumentar el gasto público y las facultades que son exclusivas del Parlamento, también precisa las atribuciones del Poder Ejecutivo para su ejecución.

Le prohíbe al Poder Ejecutivo modificar el monto total del presupuesto, y el monto del endeudamiento previsto. Así tampoco puede incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras ni realizar cambios en la distribución de finalidades.

La lógica de estas prohibiciones hace a la naturaleza misma del presupuesto, que desde sus orígenes, en Inglaterra, bajo el reinado de Juan sin Tierra, es un límite a la voluntad del Poder Ejecutivo.

Sin estos límites el presupuesto pierde su razón de ser, y los preceptos constitucionales no tendrían vigencia.

No obstante desde la sanción de la Ley de Administración Financiera las excepciones a estas normas fueron la regla, ya sea que se modificaran por un decreto o se suspendiera la aplicación de las limitaciones por una ley.

Este hecho con mayor o menor intensidad ocurrió en todas las administraciones que gobernaron el país desde la sanción de la ley.

Esto es así, por la dinámica propia de la administración del Estado, el presupuesto en ejecución se corresponde con datos estimados en el año anterior sobre bases que en general se deben aplicar a una realidad cambiante.

El poder administrador debe enfrentar decisiones de gobierno todos los días, con partidas presupuestarias o sin ellas. Y es aquí donde aparece el dilema de la legalidad y la eficiencia.

El cumplimiento de la ley requiere que cada modificación a los límites del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera sea objeto de un proyecto que deba aprobar el Congreso.

En la práctica podría llevar la administración a una parálisis, considerando que la sanción de una ley requiere de un procedimiento que tiene sus tiempos tanto en su preparación por parte del Poder Ejecutivo, como en su tratamiento por parte del Parlamento.

En la experiencia de los años recientes, cada presupuesto en ejecución esta sujeto a un importante número de modificaciones, que requeriría la correspondiente sanción de una ley.

Las prácticas presupuestarias del siglo diecinueve se caracterizaban por su formalidad, pero las decisiones de Estado eran muy pocas, en los Estados modernos se requiere una nueva dinámica y una aceleración de procedimientos acorde con la necesidad de un mayor número de decisiones.

Este dilema esta siendo resuelto en distintos países con intervención del Parlamento, pero sin necesidad de una ley.

Así cuando es necesario corregir algún límite presupuestario, se lo comunica a una comisión especializada del Congreso que en un tiempo perentorio se expide. Existen experiencias donde la aprobación debe ser efectiva y otras donde el silencio de la Comisión supone la aprobación de la modificación.

La Ley de Administración Financiera legisla sobre la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, recogiendo una tradición legislativa que comienza en 1878 creando la primera comisión del parlamento para el control de las cuentas públicas.

Esta comisión es bicameral y especializada en la ejecución presupuestaria porque tiene a su cargo, dictaminar la Cuenta de Inversión de cada ejercicio y el control de la Auditoría General de la Nación, de manera que si puede opinar sobre la totalidad también puede hacerlo sobre cada parte de la ejecución presupuestaria.

La modificación propuesta por el presente proyecto apunta a conciliar los principios de legalidad con los de eficiencia, donde se cumplan los preceptos de la Constitución Nacional sobre las facultades de aprobación del presupuesto por parte del Congreso, y se pueda agilizar la administración del Estado dentro de las disposiciones legales.

La modificación propone un procedimiento simple, donde cada modificación a los límites del artículo 37 requiere la opinión de la CMRC, que al tratarse de una comisión bicameral, puede expedirse muy rápidamente, evitando engorrosas demoras que alteren el funcionamiento de la administración.

Este procedimiento pone fin a estériles discusiones sobre las facultades de cada poder del estado, donde el rol del Poder Ejecutivo es ejecutar y el del Parlamento es legislar y controlar.

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º – Modifícase el artículo 37 de la ley 24.156 de la siguiente manera:

Artículo 37: La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Las decisiones del Poder Ejecutivo 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, deberán ser aprobadas por la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas creada en artículo 128. La comisión, dentro de los treinta días corridos de recibida la comunicación del acto administrativo, resolución o decreto que modifica el presupuesto, deberá emitir el correspondiente dictamen, vencido ese plazo la decisión del Poder Ejecutivo se dará por aprobada.

El artículo 37 de la Ley de Administración Financiera Oscar Lamberto

El presupuesto público es un tema mencionado con asiduidad por los medios de comunicación, principalmente cuando el ministro de Economía, antes del 15 de septiembre de cada año, concurre al Parlamento para realizar el acto protocolar de su presentación.

Durante el debate y hasta su sanción aparecen notas y comentarios en las secciones especializadas de los diarios y después pasa al olvido hasta la llegada de uno nuevo en el ejercicio siguiente.

El presupuesto es la principal herramienta de gestión de un gobierno donde se materializan los planes y estrategias.

Si se gobernara sin planes y el gobernante hiciera cada día lo que se le ocurre, o cambiara de ideas con igual frecuencia, esta herramienta carecería de importancia.

Se realiza para tener orden y previsibilidad en la finanzas públicas, en este sentido es similar al plan de gasto de los ingresos que hace cada grupo familiar.

En nuestro país se confecciona en base a un conjunto de normas contenidas en la Ley de Administración Financiera, que establece como se ordenan y clasifican gastos e ingresos para hacerlos comparables, realizar su seguimiento y practicar controles sobre su ejecución.

Por la Constitución corresponde al Parlamento aprobar el presupuesto y la rendición de cuentas y al Poder Ejecutivo a ejecutar el presupuesto y rendir cuentas.

Como se realiza sobre la base de estimaciones de ingresos y cálculos de gastos, como un límite autorizado, siempre está sujeto a alguna modificación durante su ejecución según cuan acertadas sean las previsiones.

En el mismo texto de la ley cada año se autoriza al jefe de Gabinete a realizar modificaciones dentro de los límites normativos.

El artículo 37 de la Ley de Administración Financiera le pone restricciones a cambiar el destino de una partida de gastos de capital (inversiones) a gastos corrientes (pago de sueldos) o al cambio de jurisdicciones, por ejemplo utilizar sumas del Ministerio de Educación para el Ministerio de Defensa.

Desde la sanción de la ley de Administración Financiera esta norma fue sistemáticamente incumplida a veces dictando un DNU, otras incorporando un artículo en la Ley de presupuesto suspendiendo su vigencia.

La realidad es que la complejidad de la moderna administración del Estado, hace imposible enviar una ley al Parlamento cada vez que sea necesario modificar una partida.

En la práctica presupuestaria de los distintos países encontramos todas las variantes posibles, desde la rigidez total, donde hasta una modificación menor necesita ser aprobada por las Cámaras (Venezuela) pasando por la aprobación de una comisión bicameral del Congreso (Paraguay) hasta la delegación en cabeza del jefe de Gabinete.

La propuesta de modificación del artículo 37 realizada por el Poder Ejecutivo y tratada por el Parlamento adopta el criterio que "quien administra puede modificar partidas sin restricciones", con necesidad de acuerdo de las Cámaras solo para aumentar el total del gasto, el endeudamiento o los importes destinados a inteligencia.

La propuesta está encuadrada dentro de la Constitución, que lógicamente sólo hace referencia a la aprobación o rechazo del presupuesto y de la cuenta de inversión, dejando las normas procedimentales para la ley, que puede ser modificada por el Parlamento sin necesidad de mayorías especiales.

Una vez mas, con absoluto desconocimiento, tanto la prensa como los partidos de oposición usan de manera inadecuada la palabra superpoderes, para referirse a una modificación de la técnica presupuestaria, que podrá ser opinable, pero su uso es corriente en la mayoría de los estados provinciales y

a nadie se le ocurre decir que los gobernadores tienen facultades especiales por encima de la Constitución.

Por otra parte la discusión sobre partidas es un tema del pasado, hoy el debate presupuestario está centrado en el cálculo correcto de las variables macroeconómicas, en el seguimiento en tiempo real de su ejecución, a través de oficinas técnicas especializadas, y en la evaluación de resultados de la concreción de los distintos programas que forman parte del presupuesto.

Fres aspectos que el Parlamento argentino no hace, ni está en condiciones de hacer por carecer de herramientas e instrumentos técnicos y recursos humanos.

En nuestra organización institucional el control externo, sobre la Cuenta de Inversión, que contiene la ejecución presupuestaria del ejercicio vencido, que realiza el Congreso, a través de la AGN y de la CMRC, es *ex post*. Y su tratamiento por el plenario de las Cámaras se produce en fecha muy posterior al desarrollo de los hechos.

Para la corrección de algunas de estas falencias estructurales existen antecedentes y proyectos, que permiten la realización de un nuevo debate sobre el control presupuestario, aprovechando las experiencias de los casi quince años de vigencia de la Ley de Administración Financiera.

15

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA LEMOS

Fundamentos del voto negativo de la señora diputada a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

El Poder Ejecutivo nacional promueve la reforma del artículo 37 de la ley 24.156 de administración financiera (LAF).

La reforma propone autorizar al jefe de Gabinete de Ministros a que disponga las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto (incluyendo las modificaciones que involucren gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de finalidades, con excepción del incremento de los gastos reservados y de inteligencia).

Asimismo lo exceptúa de lo establecido por el art. 15 de la ley 25.917 (ley de responsabilidad fiscal) en el sentido que podrá aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos de gastos

corrientes en detrimento de erogaciones de capital y aplicaciones financieras.

Debo decir que cuando comencé el análisis de esta reforma que propone el Poder Ejecutivo nacional pensé que había un error en la jerarquía formal de la norma propuesta. Ello así porque con una ley se estaba modificando la Constitución Nacional. Entonces pensé que lo que correspondía era una reforma constitucional.

Pero luego de analizar los alcances del proyecto, ví claramente que ni siquiera promoviendo una reforma constitucional el proyecto podría llevarse a cabo.

Me explico: "esta facultad que se pretende imponer, o bien la delegación de facultades al jefe de Gabinete de Ministros o bien la autorización para modificar el presupuesto, o bien la reglamentación del artículo 37 de la LAF, o bien la adecuación de las normas, o bien la adaptación de la LAF a la reforma de la Constitución Nacional del año 1994, o bien..." (éstas han sido textualmente las expresiones del oficialismo en diferentes formas y oportunidades).

Todas estas formas de referirse a la reforma son los argumentos del oficialismo en la Cámara de Senadores, en los medios de comunicación, en las comisiones permanentes del Congreso donde el proyecto ha sido analizado. No ha habido de parte del oficialismo una coincidencia cuando se han referido al tema, o más bien lo han ido acomodando a las objeciones que han recibido, no solo de la oposición, sino de numerosas organizaciones e instituciones de la comunidad y también del periodismo.

Como decía: entiendo que ni una reforma constitucional podría legitimar este proyecto. Lo que quedará será democrático porque lo resuelve una mayoría, pero no es representativo y —menos aún— republicano. No tiene la representación que es privativa del Congreso, ni respeta la forma republicana de la división de poderes.

Por tal motivo, adelanto mi voto negativo a la propuesta del Poder Ejecutivo nacional.

Fundamentaré mi posición del siguiente modo:

Hay un principio angloamericano que dice: no hay imposición sin representación. Tiene vinculación con el principio de legalidad tributaria.

"No hay tributo sin ley".

Está referido a quien tiene la facultad de imponer gravámenes de todo tipo con vistas a atender la satisfacción de las necesidades básicas o colectivas que, como todos sabemos, son responsabilidad del Estado, cuando éste decide organizarse y formar la Nación.

Sólo cuando se decide centralizar esta función en beneficio de la mayoría, surge el presupuesto que es la asignación de los recursos que se recaudan y servirán para atender esas necesidades.

De quién es facultad de fijar este instrumento? Del Congreso, en particular de la Cámara de representantes. Por esta razón es que es el Congreso quien tiene a su cargo esta tarea.

Y no es casual que ello sea así, no es una mera formalidad. Es tan importante como que esta atribución es indelegable, dicen las normas de la Constitución Nacional.

¿Y por qué lo son?

Porque, como dijimos, hay un principio que dice que no hay imposición sin representación. Y la representación está en el Congreso, en las Legislaturas. No en el Poder Ejecutivo, menos aún en un funcionario que está subordinado al Poder Ejecutivo, entendiéndolo a éste como la figura presidencial sobre la que se asienta el sistema argentino.

Esta modificación, en consecuencia, no es posible llevarla a cabo ni con una convención constituyente, ni siquiera así, porque tiene que ver con la esencia misma de la república.

El artículo 1 de la Constitución Nacional adopta como forma de gobierno, la representativa, republicana y federal.

Esta reforma viola esta forma de gobierno. Ello así porque vulnera los artículos 4, 17, 28, 29, 75, inciso 2 y 8, 76 y ... de la Constitución Nacional.

En los fundamentos del proyecto del Poder Ejecutivo nacional se argumenta que estas facultades ya han sido delegadas desde 1997, en diversas circunstancias. Y dice textualmente: "provinieron de la necesidad de garantizar la gobernabilidad y la capacidad de respuesta del Estado en el marco de una crisis económica y social".

Justamente, no se entiende —entonces— que en la actualidad, cuando los índices de crecimiento son sostenidos desde mediados de 2002, cuando el gobierno informa la caída de los índices de desocupación, el crecimiento de la economía, la caída del riesgo país, etcétera, es más, el mismo jefe de Gabinete en su informe al Senado, en fecha 05/07/2006, manifestó textualmente que: "haber concluido el año anterior con un crecimiento del 9 por ciento anual, por tercera vez consecutiva. Se vislumbra un crecimiento semejante para este año, después de un primer trimestre en el que hemos crecido a más del 8 %, casi el 9 % ..."

Así entonces no se entiende qué circunstancias son las que en la actualidad justifican este proyecto.

También dicen los fundamentos que es necesario contar con este instrumento por cuanto corresponde al jefe de Gabinete de Ministros, que es a quien corresponde recaudar las rentas y ejecutar el presupuesto de acuerdo con la Constitución Nacional.

Justamente, siendo así, no se considera indispensable esta reforma, ni menos aún "conveniente,

adecuada, conforme a derecho y dentro de las normas constitucionales", como manifiestan los representantes del oficialismo cuando defienden el proyecto.

Dice el jefe de Gabinete de Ministros que es en función del artículo 100, inciso 1, de la Constitución Nacional, él es quien ejerce la administración general del país. En consecuencia, como debe administrar, debe también poder disponer del presupuesto y modificarlo y adaptarlo a los cambios de coyuntura que eventualmente sucedan durante los distintos ejercicios presupuestarios.

Entendemos que administrar no es fijar el presupuesto.

Administrar no es fijar el presupuesto: quien debe fijarlo es el Congreso y fijar implica determinar monto y finalidades (artículo 75, inciso 8).

Esta norma establece que esta "fijación" se hará conforme o en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas. Este es el fundamento de por qué el Congreso no puede solo establecer los montos totales del presupuesto. Debe además decir o decidir en qué (fines o finalidades) se aplicarán esos fondos.

Es decir establecer cuánto se debe gastar y en qué fines. Es una determinación cuantitativa y cualitativa. Y esta facultad de determinar los fines también tiene que ver con la representación. Es una decisión política que hace a la representación. Excede el concepto de administrar. Esta idea ~~de~~ administrar se circunscribe a la ejecución tanto de los gastos como de los recursos, por los que debe velar y hacer recaudar. Pero también en ellos, es precisa la intervención del Congreso para su determinación, dado que está expresamente vedado al PE intervenir en ello (inciso 2 del artículo 75 Constitución Nacional y artículo 17 Constitución Nacional).

Fijar significa determinar, precisar, dirigir, aplicar intensamente. Todo esto se desvirtúa si lo determinado por un órgano competente luego es posteriormente modificado por otro órgano que, conforme con los artículos constitucionales que le atribuyen facultades, ejerce en la materia una función claramente distinta de la de fijar el presupuesto.

De acuerdo con la Constitución Nacional la Jefatura de Gabinete de Ministros tiene que administrar y ejecutar el presupuesto. No formularlo ni modificarlo. No existe la posibilidad de delegar estas funciones o atribuciones o facultades propias del Congreso a un funcionario dependiente del Poder Ejecutivo, encarnado en el presidente de la Nación.

En los casos excepcionales de delegación que prevé el artículo 76 Constitución Nacional se refiere al Poder Ejecutivo Nacional, nunca a un funcionario subordinado de éste.

Vamos estos términos etimológicamente:

Ejecutar significa: manera de realizar una idea, interpretar una obra. No es definir la idea, ni concebir la obra. Es hacerla realidad, concretarla.

Es sinónimo de cumplir, de aplicar las leyes, dice el diccionario cuando habla de "ejecutivo".

Fijar, es dirigir de modo permanente, es establecer, también: determinar, precisar definitivamente.

En tanto que administrar: es etimológicamente "a servir". También dirigir, conferir, aplicar.

El presupuesto ~~conceptualmente~~ es una autorización para gastar que el Congreso concede al Poder Ejecutivo y a los demás organismos incluidos en él. En esa autorización se establece un límite referido al "cuantum" y también al fin u objeto de ese cuánto. Es así, el Congreso, quien define cuándo "fija" esos dos elementos. Y es el Ejecutivo, a través de la Jefatura de Gabinete, quien aplica, ejecuta, concreta, esos fines con sus montos máximos autorizados. Tanto es así, que el Ejecutivo no tiene la obligación de gastar todo, puede dejar saldos sin ejecutar, de lo que resultan las economías presupuestarias.

Hay un principio que dice:

"La habilitación para gastar concedida al Poder Ejecutivo por el presupuesto no es una autorización general, sino especial y condicionada."

Lo expuesto está en consonancia con lo dicho por Roberto Dromi, en *Presupuesto y cuenta de inversión*, donde el autor reconoce que es facultad excluyente del Congreso el fijar el presupuesto.

Agrega que si revisáramos la historia argentina, desde los primeros días del nacimiento de nuestra nación (1810 en adelante), nuestras normas tienen sus raíces en el derecho español.

Se han diseñado nuestras instituciones bajo sello y marca de España y en todas ellas siempre se asignó la tarea de fijar el presupuesto a los representantes. En la actualidad al Congreso.

La Constitución Nacional en sus artículos 75 y cete. (39, 75, 52, 85, 99, 100) no deja lugar a dudas sobre la naturaleza del presupuesto. Supera las teorizaciones ajenas a nuestro derecho constitucional, confiriéndole la calidad de ley en todos los sentidos: salvaguardando de este modo el equilibrio de poderes, el control republicano y los valores públicos confiados a la custodia de los representantes del pueblo.

El presupuesto es instrumento de gobierno y control, herramienta de planificación, instrumento que habilita para financiar al sector público y a aquellos sectores donde la política económica demanda intervención estatal.

Como instrumento de control, a cargo del Congreso, el presupuesto es parte del sistema republicano. Lo que interesa al Congreso es saber quién gasta y en qué. Por ello es el Congreso a quien la Constitución Nacional le asigna esta tarea de fijar y controlar.

El presupuesto es una institución de derecho público dada por la Constitución Nacional y las leyes especiales y es un instrumento de gobierno para el control que ejercen los poderes Ejecutivo y Legislativo, respectivamente.

El presupuesto es también un acto de previsión y de autorización. Y como tal limita jurídicamente su ejecución en tres sentidos:

1. Temporal: porque las obligaciones o autorizaciones deben cumplirse en un período establecido, generalmente anual.

2. Cualitativo: porque marca el principio de la especificación o especialidad, indicándole a la administración de manera clara y categórica qué es lo que puede gastar, tanto en gastos como en recursos.

3. Cuantitativo: porque las cifras consignadas constituyen el máximo que se puede gastar.

Podemos citar también a "la delegación de facultades en materia presupuestaria" de Alejandro P. Amaro: ("Revista Régimen de la Administración Pública", N° 306, Bs. As. Mayo de 2005).

Este trabajo está hecho en oportunidad de que la ley que aprueba el presupuesto 2005 delegó en el Jefe de Gabinete de Ministros lo que hoy denominamos "superpoderes".

El autor hace un análisis jurídico y constitucional del tema. Entre otras cosas dice:

1. La facultad delegada es propia del Congreso y su delegación es inconstitucional, pues violenta principios básicos del estado de derecho, como es el sistema de control recíproco entre los poderes que conforman el Estado.

2. Además desconoce que los artículos constitucionales que se refieren o se vinculan con el presupuesto deben ser interpretados en el contexto de estos principios, es decir: privilegiándolos, privilegiando su vigencia y no sus excepciones.

3. El presupuesto es la ley más importante, después de la Constitución Nacional, porque sus partidas revelan el estado de cultura moral e intelectual del pueblo, sus adelantos o retrocesos materiales, su situación económica y financiera. Es el espejo donde se reproduce fielmente toda la vida de la Nación.

4. Para Dromi es la ley plan de todos los planes. Por ello la Constitución Nacional ha querido que contenga el cálculo de los gastos y la estimación de los recursos, pensando en el plan de inversiones y en los servicios y funciones públicas a su cargo. El presupuesto, el programa y el plan forman una unidad operativa. El presupuesto en lo político debe rescatar su rol de instrumento de gobierno y de control.

5. Naturaleza jurídica: se recurre a la noción de ley para definir su naturaleza jurídica. Es un acto de

previsión y es ley por el órgano del que emana. Es una ley formal? No. Calcula los recursos (no los crea) y a los gastos se limita a autorizarlos, sin obligar al Poder Ejecutivo a ejecutarlos en su totalidad. El presupuesto es un acto de control con forma de ley y como tal eminentemente político. Ello hace que no se pueda delegar su tratamiento.

6. Es un plan de gobierno, es la expresión de un programa político, quedando su orientación y objetivos, reflejados en la forma en que se distribuyen. Es un instrumento de gobierno.

7. "Parece lógico pensar que quien tiene la potestad de determinar los recursos públicos sea el mismo que tiene la facultad de resolver sobre su distribución. El origen histórico del presupuesto tiene que ver con el Congreso, que es un órgano deliberativo, donde confluyen los representantes del pueblo y las provincias, circunstancia que permite suponer que la fijación del presupuesto contemplará las necesidades de todos los habitantes de la Nación".

8. Por el principio de legalidad en materia de recursos el Poder Ejecutivo solo puede cumplir lo determinado por el Congreso y en cuanto a la ejecución del presupuesto debe ajustarse a la ley que dicte el Congreso, a la Ley de Presupuesto y solo tienen jerarquía constitucional las atribuciones expresamente asignadas respecto a su preparación y ejecución.

9. No cabe duda de que la ejecución presupuestaria no incluye la modificación presupuestaria, competencia exclusiva del Congreso.

10. El poder de control del Congreso es mayor que el del resto de los poderes que conforman el Estado. Y lo es por su raigambre democrática representativa y en este sentido, el presupuesto es la principal herramienta de control que tiene el referido órgano. (R. Barra)

11. Este control posee un carácter eminentemente republicano y es considerado un privilegio que deriva de la facultad de establecer contribuciones, fijar su destino y juzgar su aplicación, prerrogativa que es esencialmente popular. (Joaquín V. González).

12. El término fijar significa: determinar, precisar, dirigir, aplicar intensamente. Todo ello se desvirtúa si luego es modificado por un órgano no competente. No se encuentra contemplada en forma expresa la delegación de esta facultad. Se debe interpretar que toda excepción debe ser restrictiva.

13. Si el presupuesto es una autorización, implica que el ejercicio de la función está supeditada a que se otorgue esa autorización. Por ello el presupuesto es un control preventivo, porque depende de esa autorización. La aprobación de su ejecución es un control a posteriori.

14. La delegación que prevé la Constitución Nacional está subordinada a que tenga plazo, que tenga bases para su delegación (política legislativa), basada en especiales y restringidas circunstancias.

Estas mismas opiniones son compartidas por el doctor Adolfo Acabalian, en "Régimen Jurídico de la gestión y del control de la Hacienda Pública, Tratado sobre la ley 24.156 y otras". Este autor entiende que la delegación de facultades del Congreso al Poder Ejecutivo violentan las normas constitucionales. Asimismo dejan sin efectos los controles que en virtud de dichas normas corresponden al Poder Legislativo, tales como el control preventivo que desaparece. Mientras que los demás controles: concomitante y posterior se dificultan.

También vale la pena comentar que sobre esta delegación que se propone, se han expedido algunas instituciones manifestando su rechazo y argumentando sobre la inconstitucionalidad de la propuesta.

En efecto: la Asociación de Abogados de Buenos Aires establece su postura fundamentando la misma en lo siguiente:

"En lo que concierne al proyecto de reformas en materia presupuestaria de la ley de administración financiera y sistemas de control, el instrumento de marras adopta una concepción administrativista anacrónica y superada del instrumento presupuestario al frustrar su rol de ley formal y material sancionada por el Poder Legislativo en cumplimiento de su cometido constitucional de definir las aplicaciones del gasto público en los términos exigidos por el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional con reenvío a los criterios de equidad, solidaridad y prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, definidos por el tercer párrafo del inciso 2, del referido artículo 75.

Se trata de una atribución legislativa, por principio indelegable, salvo requisitos estrictos de excepción establecidos en el artículo 76 de la Carta Magna, en cuanto admite sólo la delegación impropia mediando una política legislativa definida, estado de emergencia y con alcances temporarios.

En el caso, el proyecto, al autorizar al jefe de Gabinete a redistribuir los gastos, abdica de fijar la política legislativa y genera un fenómeno de deslegalización que la Carta Magna de los argentinos no consiente.

A lo que cabe añadir que el artículo 76 precitado sólo admite la referida delegación impropia con los alcances antedichos sólo en favor del Poder Ejecutivo de la Nación, que en el régimen de gobierno argentino reviste el carácter de unipersonal (cfr. artículo 87, Constitución Nacional), requisito que se encuentra reafirmado por el art. 100, inciso 12, que condiciona su ejercicio con refrendo del decreto por parte del jefe de Gabinete, es decir que éste por sí sólo no puede firmar decretos que ejerzan facultades delegadas.

Tampoco resulta admisible encuadrar los superpoderes o potestades que se pretende asignar al jefe de Gabinete en función de lo dispuesto por el artículo 100 de la Constitución Nacional, que en materia presupuestaria sólo lo autoriza a desempeñar funciones ejecutivas (cfr. su inciso 7) "...ejecutar la ley de presupuesto nacional". Esto es, dictar actos de ejecución y no legislativos, cuáles son fijar las finalidades y afectaciones programáticas de las partidas presupuestarias."

Del mismo modo, el Simposio de Profesores de Contabilidad Pública, realizado en Formosa en septiembre de 2004 y referido a las delegaciones que se realizaban vía leyes de presupuesto nacional ha dicho:

"Las delegaciones legislativas en materia de hacienda pública, y en especial las presupuestarias y de deuda pública, constituyen corrupciones del orden constitucional, que vulneran los principios jurídico-políticos e institucionales de nuestro país, al punto de hacer prácticamente desaparecer al presupuesto de la administración nacional como plan anual de gobierno expresado en términos financieros, que debe aprobar el Congreso nacional por imperio del artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional.

La desvirtuación de los principios rectores relativos al control preventivo reservado al Congreso de la Nación en materia presupuestaria, que ya fueron transgredidos por las delegaciones efectuadas en los presupuestos de años 2003/04, se ven agravados por el proyecto del año 2005, en tanto en ambos casos el Poder Legislativo, delega en funcionarios del Poder Ejecutivo que no son mandatarios de la voluntad popular, la posibilidad de "disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias". De esa forma el Poder Legislativo Nacional como destinatario de la voluntad popular solo aprueba -en definitiva- un monto abstracto de gastos sobre la línea, desvinculado de todo otro concepto."

Por otra parte, la Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP) ha manifestado su preocupación por el proyecto del Poder Ejecutivo Nacional. Advierte sobre el avance del Poder Ejecutivo nacional en cuestiones reservadas al Congreso de la Nación y que paulatinamente son invadidas por el Poder Ejecutivo nacional vía facultades delegadas en las sucesivas leyes de presupuesto nacional, vía DNU, y ahora en forma permanente con este proyecto de ley.

La ASAP propone que se admita la delegación acotada, podría ser como un porcentaje máximo de disposición por parte del JGM como es el caso de Venezuela. Nunca una facultad ilimitada y amplia, permanentemente como se propone.

Este proyecto del Poder Ejecutivo Nacional es un grave retroceso institucional porque tiene como

fin una concentración de poder sin precedentes en el Poder Ejecutivo nacional.

Retroceso institucional porque vulnera la Constitución Nacional, desplaza al Congreso de la Nación, violenta el sistema representativo (encarnado en el Congreso), va en contra del sistema republicano (la división de poderes).

Se atropella —una vez más— a las instituciones. Se podrá decir que no es la primera vez, es cierto, pero si no aprendemos de una vez por todas que esto es malo, seguramente no vamos a solucionar ninguno de los problemas que tenemos.

Ningún país de los del Primer Mundo, de los industrializados, de los que marcan tendencia, de quienes proveen a sus ciudadanos niveles respetables de satisfacción de necesidades colectivas básicas, decía: ninguno de estos países realiza estas prácticas, son conscientes de lo perjudicial que ellas son, son respetuosos de las formas, de las normas, de las instituciones como conjunto de valores, principios, etcétera.

Podemos agregar que no hay antecedentes en la legislación internacional comparada de dotar al JGM de facultades tan amplias. Se tiene información de los países industrializados y de América Latina. En todos los casos analizados, es facultad del Congreso (o Cámara de representantes) el fijar el presupuesto y modificarlo sustancialmente.

Humberto Petrei (funcionario del BID) en su obra sobre *Presupuesto y control, pautas de reforma en América Latina* compara los países latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia, México, Venezuela) y los que él denomina países industrializados: (USA, Canadá, Reino Unido, Suecia, Australia, Nueva Zelanda, España) y dice cómo se hace el presupuesto y cómo se lo modifica.

Los latinoamericanos dan intervención al Congreso para su fijación como para su modificación. Solo se permiten trasposos entre programas, en algunos casos, y nunca el aumento de los montos autorizados en su fijación.

En cuanto a los países industrializados, en la mayoría de ellos es facultad privativa del Congreso y —en algunos casos— se permiten pequeñas modificaciones, que se limitan a un porcentaje (5 %) como es el caso de Nueva Zelanda.

Es síntesis, lo que se sostiene en cuanto a que esto es una facultad del Congreso, como puede verse, tanto en la doctrina, como en la legislación comparada, mayoritariamente, se procede como en la actualidad en el marco de nuestra Constitución Nacional.

Como dijimos al inicio, este proyecto modifica la forma de gobierno vigente en la Argentina.

A esta modificación que se propone se debe agregar la reciente aprobación de la reglamentación de los DNU (ya vigente); la ley aprobada recientemente que da facultades al Poder Ejecutivo nacional

para establecer cargos específicos para financiar obras de infraestructura eléctrica (sin montos, tiempo, tasas, lugares definidos en la ley, sino como facultad plena del Poder Ejecutivo nacional); la reforma a la ley de UIF (unidad de información financiera), donde sus autoridades serán designadas por el Poder Ejecutivo nacional.

Dijimos que la ASAP se opone al proyecto tal como está, sin limitaciones. En su último parte de prensa (29/06/2006) dice que en el presente año, ya se ha incrementado el presupuesto nacional en la suma de \$ 2.300 millones, con 4 DNU, vía incremento de "Obligaciones del Tesoro".

Con este procedimiento se burla la restricción del artículo 37 de la LAF que estamos modificando, en lo referido a que los aumentos del presupuesto quedan reservados al Congreso, por cuanto vía DNU se los incrementa.

Tampoco consideramos pertinente exceptuar al jefe de Gabinete de Ministros de lo que preceptúa el artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Con esta excepción, dicho funcionario podrá disponer —también— de la modificación de gastos corrientes en gastos de capital, lo que implicará —eventualmente— convertir o sacrificar inversiones por gastos.

Por todo lo expuesto, es que consideramos inconveniente el proyecto que se somete a consideración de esta Cámara y por ello vamos a votar en forma negativa.

16

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO LOVAGLIO SARAVIA

Fundamentos del apoyo del señor diputado a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Comenzó en Chamusquina, pero sorprendentemente adquirió desproporcionada dramática, con terribles presagios, y réquiem para la República que se consideraba perdida, fulminada por el proyecto de modificación de la Ley de Administración Financiera, con delegación de facultades de reasignación de partidas presupuestarias al jefe de Gabinete de la Nación. Pero algunos periodistas, a los cuales se adhirieron opositores, estallaron con títulos apocalípticos sobre el asedio oficial a la prensa y la profusión de notas de renovada alarma sobre la situación de inseguridad que padecemos los argentinos. Claro amordazada la prensa, y homologada la inseguridad generalizada, la cosa pintaba grave. Mas grave aun en la apreciación del pendorista de oca-

sión que, por ejemplo, la derogación por bando de la Constitución Nacional de 1949, o la pena de muerte aplicada a varios compatriotas en junio de 1956 fundada en ley posterior a los hechos, o, ya más cerca de nosotros, por los sucesivos golpes militares que culminaron con el proceso de la mal llamada, reorganización nacional, que además del secuestro y crímenes de periodistas, establecía en el comunicado 19 del 24/3/76 la censura de prensa e imponía graves penas a los que la violaran.

Eso ya es pasado para la Nación. Lo que cuenta son los superpoderes y el asedio a la prensa que ponen en trance de desaparición a la república. Antes no había nada para reclamar. Ahora la República agoniza. Un verdadero y peligroso desatino. Una aberrante oposición. A esto le dicen que no hay prensa libre.

Dice el doctor Manuel Pecci, en un artículo publicado en mi provincia, no se entienda esto como respaldo al proyecto. Pero la estridencia de la protesta desentona, cuando antes no se advirtió jamás sobre el peligro para la República que entrañaba la delegación de facultades a Cavallo, o las delegaciones primarias y secundarias, acompañadas de la "deslegalización" de regímenes para las privatizaciones y la enajenación del patrimonio nacional.

La verdad hay que buscarla en el debate, sin atajos y si hay que oponerse a la delegación de atribuciones, habrá que hacerlo con fundamentos serios, despojados de camufladas intenciones, porque suena a rara nostalgia eso de repartir descalificaciones del espectro político institucional a diestra y siniestra. Al gobierno por supuestas desviaciones hegemónicas, y a la oposición por difusa y claudicante. Queda en pie, solamente, autoerigido en el gran controlador y reserva moral extrainstitucional de la República, la prensa, el cuarto poder.

Lo que sigue a eso es la percepción de la vacancia del vacío de legitimidad del espacio público y la legitimidad sí que importa, porque la democracia es algo más que la elección periódica y libre de los gobernantes por los gobernados. Es el único régimen político que necesita para su sustento conectar con esos "genios invisibles de la ciudad" —en la expresión de Guillermo Ferrero— situados en el ámbito de las creencias donde echan sus raíces los diversos principios de legitimidad. Precisamente, la fragilidad y la fortaleza de la democracia consiste en levantarse sobre la base del apoyo y la confianza populares, que, una vez perdidos, ponen en cuestión —en este caso— la primacía de los partidos, de los políticos, y en definitiva, de las instituciones para canalizar la representación.

Es ahí donde evidencia su desmesura el periodismo y la oposición, que se postula como contradicción en el campo de las viejas impunidades que critica; el que busca ser absuelto de cualquier contrapeso ético, moral o legal que exige para otros; y el que se niega a rendir cuentas de que el mundo

y la sociedad, la política y la economía, el hombre como centro de todo ello, tiene también cualidades positivas y en este punto es que debe replantearse la prensa su pretensión de sustituir como poder, primero o cuarto, a los poderes formales del Estado.

De otra manera, advierte Bobbio, rompe con uno de los principios fundadores de la democracia moderna que es la eliminación del "poder invisible", que se asume como "secreto" y lejano a las miradas de escrutinio del gran público.

Estoy seguro de que esta temática de las delegaciones y las urgencias del gobierno, los antecedentes nacionales y extranjeros, el funcionamiento del Congreso, etcétera, todo demanda un profundo debate, sin fastidios dentro de la agenda institucional.

Un debate sin trampas.

INSERCIÓN SOLICITADA

POR EL SEÑOR DIPUTADO MARCONATO

Fundamentos del apoyo del señor diputado a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público nacional

El proyecto que hoy estamos considerando y que refiere a UNA modificación de la Ley de Administración Financiera tiene como objetivo reglamentar las atribuciones del jefe de Gabinete de Ministros en el marco de la Constitución Nacional en virtud de la cual es jefe de la administración y tiene la responsabilidad de ejecutar el presupuesto.

La Ley de Administración Financiera es una ley del año 1992 y consta de 137 artículos, de los cuales se propone modificar uno de ellos.

La figura del jefe de Gabinete es creada por la reforma constitucional del año 1994. Por lo tanto, es evidente que la Ley de Administración Financiera no podía contemplar las atribuciones que le debían corresponder al jefe de Gabinete, y por lo tanto las facultades otorgadas por ella deben ser actualizadas al nuevo marco.

La Constitución Nacional dedica la sección segunda a el Poder Ejecutivo. Dentro de esta sección, en su artículo 99 fija las atribuciones del Poder Ejecutivo, y en su artículo 100 las del jefe de Gabinete.

El artículo 99, específico de las atribuciones del Ejecutivo en el inciso 1 declara al presidente de la Nación "jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración del país".

El artículo 100, específico de las atribuciones del jefe de Gabinete, inciso 7, expresa: "le corresponde al jefe de Gabinete hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional".

Con este proyecto, en la Ley de Administración Financiera se desea dejar expresado que "el jefe de Gabinete puede disponer de las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades".

Esto implica que el jefe de Gabinete puede adoptar las siguientes decisiones:

a) Modificar la finalidad de una partida presupuestaria. Ejemplo 50.000 pesos destinados a bienes de consumo en la finalidad administración gubernamental para destinarlos a la finalidad servicios sociales (ejemplo: adquisición de libros para escuelas del interior del país).

b) Modificar las partidas de erogaciones de capital a erogaciones corrientes, lo cual implica, transferir por ejemplo parte de un monto previsto para alguna inversión pública para destinarlo a una emergencia sanitaria.

Entonces, esta reforma que se propicia por parte del Poder Ejecutivo y que cuenta con media sanción del Senado no constituye una delegación de facultades ni tampoco la asimilación a la denominación de "superpoderes", ni mucho menos la posibilidad de acumular la suma del poder público por parte del Presidente de la Nación.

En cuanto a las atribuciones del Congreso, las mismas están expresadas en el artículo 75 según el inciso 8 del mismo, corresponde al Congreso: "Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo (nota: son los criterios con los que deben darse la imposición de contribuciones y el régimen de coparticipación el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión".

No es cierto que esta reforma propicie la extinción del control en la ejecución. El control legislativo es indelegable y, a su vez, la ejecución del presupuesto posee diversos controles.

Quienes enfatizan que esta reforma es el fin de la República gobernaron sin presupuesto, con amplias facultades y sin control legislativo de las cuentas de inversión.

Si se desea actuar de buena fe, solo se debería hacer uso de la memoria, y un análisis de los resultados en estos últimos años.

No podemos olvidar cuál ha sido el resultado de presentar presupuestos ilusorios que a través de su ejecución llevaban invariablemente a déficit.

La traumática experiencia vivida nos debe obligar a no perder de vista los efectos que produce sobre la economía el mantenimiento de una situación de déficit fiscal sostenido.

Es conocido que el problema del déficit fiscal actúa negativamente sobre el ahorro y la inversión nacionales.

Entre las consecuencias macroeconómicas de un déficit presupuestario creciente está la disminución del *stock* de capital con que una economía cuenta en el corto plazo.

El déficit presupuestario del Estado argentino se comporta como un verdadero obstáculo para el crecimiento económico nacional. Un análisis de una serie de cuatro décadas, muestra una clara relación inversa entre el incremento del déficit fiscal y la tasa de crecimiento económico de la Argentina.

Debemos, entonces, analizar qué ha hecho este gobierno en estos años en relación al presupuesto.

Y lo que ha hecho es trabajar en su elaboración con responsabilidad y sobre todo ejecutar el presupuesto con la misma responsabilidad y con la convicción de buscar en forma constante mejorar la vida de los ciudadanos.

No es verdad que el gobierno haga proyecciones subestimadas.

Hay diferencia entre ser pronosticador y ser gobierno y tener la obligación de asumir compromisos cuando se hace un presupuesto.

Durante años se hicieron proyectos "alegres". En función de esos recursos proyectados, se proyectaban gastos y se terminaba en "déficit fiscales".

Error de previsión llevaron en su momento, a hiperinflación, y ya conocemos a qué grados de endeudamiento, como conocemos los logros de este gobierno en andar el camino inverso.

Un reciente informe del departamento de investigación del BID ha analizado en distintos países la aplicación de modelos burocráticos de gestión presupuestaria centrados en el cumplimiento de normas y la aplicación de los hoy mas difundidos modelos de presupuesto por resultados.

En ambos no dejan de cumplirse las etapas presupuestarias de elaboración, aprobación, ejecución y control.

Las reglas de procedimiento en estas etapas pueden ser "jerárquicas" o "colegiadas" siendo las primeras aquellas en las que las acciones son mas concentradas.

Las conclusiones indican que presupuestos con reglas de procedimiento mas jerárquicas contribuyen a generar mayor disciplina fiscal, mayores superávits fiscales y menores crecimientos de su deuda pública.

Por todo ello es evidente que este gobierno se ha inclinado por un proceso presupuestario por resultados, con reglas de procedimiento mas jerárquicas. Y que esos resultados han sido justamente la mejora operada en las cuentas públicas y, a través de una ejecución responsable, una notoria mejora en los indicadores sociales.

Por todas estas convicciones y realidades hoy estamos proponiendo un proyecto que viene a reglamentar las atribuciones del jefe de Gabinete en el marco de la Constitución Nacional.

18

INSERCIÓN SOLICITADA
POR EL SEÑOR DIPUTADO MACCHI

**Fundamentos del voto negativo del señor
diputado a los dictámenes de la Comisión
de Presupuesto y Hacienda en el proyecto
de ley en revisión por el que se modifica
el artículo 37 de la ley 24.156,
de administración Financiera
y de los Sistemas de control
del Sector Público nacional**

El cumplimiento de los principios que constituyen el núcleo de Estado de derecho es lo que orienta a una sociedad hacia una expresión madura y plural, mientras que su apartamiento condena al futuro a repetir un pasado que se desea mejorar.

La forma republicana de gobierno resultaría privada de la base misma que la sustenta si se ignorasen las atribuciones que la Constitución Nacional reconoce al Congreso como facultades enumeradas en el artículo 75, quedando desquiciadas las funciones estatales, con el consiguiente desamparo que resultaría delegar esas facultades en otro poder del Estado.

La Constitución no admite la validez de una norma sin respetar los principios del Estado de derecho, ni permite que las mayorías puedan derogar principios fundamentales sobre los que se basa la organización republicana del poder y la protección de los ciudadanos.

Es imperante para el fortalecimiento de la democracia el equilibrio de los poderes del Estado. Se debe dar un vigorizamiento de los controles, un acrecentamiento de las garantías y una especial y particular funcionalidad de los resortes de responsabilidad.

La responsabilidad es la gran ausente en donde sobran órganos de control y faltan decisiones concretas de responsabilidad. El control es nada más que la antesala de la responsabilidad. El control no es un fin en sí mismo. El control sirve y vale en la medida en que dé pie a la continuación del control y si el control comprueba que hay una infracción o una irregularidad, recaigan responsabilidades respecto de los autores de las medidas que han provocado la lesión. Si el sistema de responsabilidad está tan menoscabado que sería de una extremadamente peligrosidad entregar la administración de las arcas del Estado a una sola persona.

Ello se debe sumar a que tenemos una morosidad del control. Ellos son lentos, pesados y fáciles

de evadir. Nos encontramos ante el peligro de la contaminación de los órganos del control. Porque si ellos se infectan de los mismos vicios que tiene el controlado, ¿quién controla al controlante? *¿Quid custodet custodem?*, decían los romanos.

¿Qué ocurre con la tendencia llamada "desviación de poder" lo que los franceses llaman *détournement de pouvoir*: un poder que existe, está reconocido, la ley faculta al órgano, se puede ejercer, pero que se ejerce desviadamente hacia una finalidad totalmente distinta y distante (y hasta opuesta) de la finalidad que ha inspirado a la ley, que a su vez tiene que estar inspirada en la Constitución.

Para que esto no ocurra tiene que haber una tutela con medios y procedimientos ágiles y equilibrados. En definitiva, se trata de un viejo problema: ¿cómo integramos dos valores: la eficacia y la democracia? Los argentinos tenemos una especie de hemiplejía al respecto. O potenciamos totalmente la eficacia en desmedro de la democracia, o ponemos en la divinidad a la democracia y dejamos erosionar a la eficacia. Lo hemos visto hasta en gobiernos que en su conjunto fueron eficaces pero no democráticos, o gobiernos de origen democrático pero poco eficaces. Eso no se acepta más. El hombre moderno, el ciudadano actual, dotado de conciencia y de creencia, quiere las dos cosas, porque son armonizables y no son incompatibles. Al contrario, se suponen mutuamente, recíprocamente. Democracia y eficacia. Pero el argentino tiene un defecto cultural en esto. Y no es una afirmación que hacemos por capricho.

En el libro de Foustel de Coulanges, *La ciudad antigua* decía en 1900, hace 105 años, como un rasgo que después subrayó ese gran jurista que fue Juan F. Linares, la siguiente expresión: "culto al coraje y desprecio a la ley". El compadrito, el matón, el bravucón: ése merece admiración. El respeto a la ley, desde el papel que se tira al suelo en vez de ponerlo en un box, violando una ordenanza municipal que impide arrojar desperdicios, hasta el que se jacta de barrer la Constitución entera. Y si al árbol hay que juzgarlo por los frutos, veamos cómo están los frutos.

En todos los tratados de derecho constitucional llegan a la misma conclusión: "Que el Congreso pudiera delegar en los órganos de la Administración Presupuestaria todas las facultades sin limitación material de ninguna especie sería tan impensable dado que está expresamente vedado en el artículo 75 de la Constitución Nacional".

Cuando se habla de las facultades privativas de los poderes políticos Legislativo y Ejecutivo, no se alude, indistintamente, a todas las que les han sido atribuidas por la Constitución, sino sólo a las específicamente privativas de ellos; o sea aquellas facultades que les son propias, peculiares, singulares y exclusivas, y que, por consiguiente, por su naturaleza están excluidas del control del Poder Ju-

dicial, en cuanto su ejercicio no afecte los derechos constitucionales de los habitantes; de la misma manera que esos poderes políticos —Legislativo y Ejecutivo— no pueden interferir en el ejercicio de la función específicamente jurídica de administrar justicia en los casos particulares, deferida por la Constitución a los tribunales judiciales también como función propia, peculiar, singular y exclusiva de éstos. Del mismo modo que en las cuestiones políticas, en los casos que nos ocupan, los poderes políticos actúan con un amplio margen funcional, dentro de las respectivas competencias fijadas por la Constitución, y bajo su responsabilidad política, que se hace efectiva ante el electorado en los comicios, pero con la limitación resultante del reducto en que se ejercen y son protegidos los derechos constitucionales de los habitantes.

En efecto, el principio de la división de los poderes únicamente puede ser invocado para paralizar la acción del Poder Judicial con respecto a la actuación de los poderes políticos del gobierno, en tanto éstos se desenvuelvan dentro del ámbito que la Constitución les ha trazado y sin afectar los derechos y libertades constitucionales; pero nunca podría servir para dejar sin el amparo de los tribunales a los valores supremos que el sistema institucional sirve: la libertad y la dignidad del hombre; como que, precisamente, el instituto de la separación de los Poderes reconoce como finalidad última asegurar la protección efectiva de la libertad individual. Como advierte Friedrich, “la interpretación constitucional no está limitada a los Tribunales; otros departamentos del gobierno, que se hallan colocados en lugares menos elevados de la jerarquía de sacerdocio constitucional, participan en esta importante función.

Dentro del mecanismo constitucional de la división de los poderes gubernamentales, resulta indispensable que cada uno de los departamentos del gobierno respete estrictamente los límites de su ámbito funcional, evitando penetrar indebidamente en los campos reservados a los otros departamentos por la Ley Suprema, así como también que sepa de tener su accionar específico frente al sagrado vallado que guarda el recinto de la libertad y la seguridad individual. Como ya lo manifestáramos con anterioridad, la Corte Suprema argentina, en el caso Eduardo Sojo, decidido en 1887, sentó el principio básico de la hermenéutica constitucional, diciendo que “la misión que incumbe a la Corte Suprema de mantener a los diversos poderes, tanto nacionales como provinciales, en la esfera de las facultades trazadas por la Constitución, la obliga a ella misma a absoluta estrictez para no extralimitar la suya, como la de mayor garantía que puede ofrecer a los derechos individuales. Por grande que sea el interés general, cuando un derecho de libertad se ha puesto en conflicto con atribuciones de una rama del poder público, más grande y más respetable es el de

que se rodee ese derecho individual de la formalidad establecida para su defensa... El *palladium* de la libertad no es una ley suspendible en sus efectos, revocable según las conveniencias públicas del momento; el *palladium* de la libertad es la Constitución, ésa es el arca sagrada de todas las libertades, de todas las garantías individuales cuya conservación inviolable, cuya guarda severamente escrupulosa debe ser objeto primordial de las leyes, la condición esencial de los fallos de la justicia federal... Es principio de derecho común que el mandatario sólo puede hacer aquello a que se halla expresa o implícitamente autorizado por su mandato, y este principio es el mismo que sirve de base a la interpretación de los poderes en el orden constitucional. Sólo a las personas en el orden privado es aplicable el principio de que nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no mande, ni privado de hacer lo que la ley no prohíbe; pero a los poderes públicos no se les puede reconocer la facultad de hacer lo que la Constitución no les prohíba expresamente, sin invertir los roles respectivos demandante y mandatario y atribuirles poderes ilimitados. Es de la esencia del sistema constitucional que nos rige, la limitación de los poderes públicos a sus atribuciones y facultades demarcadas como derivadas de la soberanía del pueblo, por su expreso consentimiento”. En el mismo caso, dijo el Alto Tribunal que “si hubiera duda en la interpretación del texto constitucional relativo, debía resolverse por la apelación en favor de la libertad, pero nunca por interés alguno en contra de aquel texto expreso”.

Lo contrario significaría sostener que si el Congreso actúa de un modo que le está expresamente prohibido, la ley así sancionada sería eficaz, no obstante tal prohibición. Se estaría confiriendo práctica y realmente al Congreso una omnipotencia total con el mismo aliento con el cual se profesa la restricción de sus poderes dentro de límites estrechos (*Marbury v. Madison*, 2 L. Ed. 60). Que, por ende, más bien debilita que refuerza la decisión apelada, la cita que en ella se hace, con arreglo a la cual “siendo un principio fundamental de nuestro sistema político la división del gobierno en tres grandes departamentos... independientes y soberanos en su esfera, se sigue forzosamente que las atribuciones de cada uno le son peculiares y exclusivas, pues el uso concurrente y común de ellas haría necesariamente desaparecer la línea de separación entre los tres altos poderes públicos, y destruiría la base de nuestra forma de gobierno”. En efecto, como ya ha sido aclarado, tan de la incumbencia de la Legislatura es el uso de la facultad varias veces mencionada, como de la Justicia resolver sobre la constitucionalidad de las normas dictadas en consecuencia, respecto de las causas que le son planteadas. Es un principio elemental de nuestro derecho público el de que cada uno de los tres poderes que forman el gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Cons-

titudin Nacional por si mismo, cuando ejerce las facultades que ella les confiere respectivamente.

Agrega la precitada sentencia de la Corte Suprema que "no puede presumirse que cláusula alguna de la Constitución esté pensada para no tener efecto y, por lo tanto, la interpretación contraria es inadmisble salvo que el texto de la Constitución así lo indique (Marbury v. Madison, cit.). Es regla constitucional, tan imperativa para las provincias como para la Nación (artículo 5º. Constitución Nacional). La relación entre las partes hasta su coincidencia con el límite constitucional.

Recordemos los principios inherentes que otorga nuestra Constitución, para no imposibilitar entonces su correcto desempeño, la Ley Suprema reconoce la existencia de los poderes implícitos del Congreso, pero solamente del Congreso y en manera alguna del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Vale decir, que cuando se habla de los poderes implícitos, la referencia necesariamente alude al órgano legislativo en forma exclusiva y excluyente de los demás órganos gubernativos. Es así, que encontramos el artículo 75 en nuestra Carta Magna en donde se establece las atribuciones del Congreso.

Como observa González Calderón, "la enunciación de estos poderes implícitos en la Ley Suprema tuvo por principales causas el no haber podido materialmente sus autores agotar la enumeración de todo lo que era necesario y conveniente conferir al Congreso, por una parte; y por otra, la ventaja de depositar en este cuerpo todos los medios adecuados para que como representación directa de la soberanía nacional, pudiera desarrollar y aplicar prácticamente las demás atribuciones que se le daban y poner en ejercicio las que se otorgaban al gobierno federal".

El precepto contenido en los incisos del artículo 75 de la Constitución argentina está indudablemente inspirado, nos marca las pautas indelegables que se deben respetar, así podemos desentrañar cuál es el significado de leyes necesarias y convenientes. Ya lo estableció el famoso *chief justice* John Marshall, en el célebre caso *McCulloch v. Maryland*: "Que el fin sea legítimo, que esté dentro de la esfera de acción de la Constitución; entonces, todos los medios que sean adecuados, que se adapten perfectamente a ese fin, que no estén prohibidos, sino que sean compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución, son constitucionales". Explicase, entonces, que el conocido precepto constitucional estadounidense haya sido denominado *coefficient or elastic clause*, cláusula coeficiente o elástica e *incidental powers*, poderes incidentales, como también *implied powers*, poderes implícitos, a las facultades a aquella norma se refiere.

Corwin, en su fundamental análisis e interpretación de la Constitución estadounidense, afirma que la base de la doctrina sentada en el famoso caso

McCulloch v. Maryland está dada por tres ideas fundamentales: "Primera: que la Constitución había sido ordenada por el pueblo, y por consiguiente, estaba destinada en su beneficio; segunda: que estaba destinada a perdurar durante siglos y, en consecuencia, a adaptarse a las diversas crisis de las cuestiones humanas" y; tercera: que si bien el gobierno nacional es un gobierno de poderes enumerados, es soberano en cuanto a esos poderes. Al punto de vista de Marshall se opuso la teoría de que la Constitución era un pacto de Estados soberanos y por tanto debía ser interpretada estrictamente, en el interés de salvaguardar los poderes de dichos Estados. Desde este punto de vista se pretendió que la cláusula sobre las leyes necesarias y convenientes era una limitación de los poderes del Congreso, interpretándola en el sentido de que, en sustancia, significaba que el Congreso no podía sancionar otras leyes que las absolutamente necesarias para llevar a cabo el mandato constitucional.

Advierte Ramella que los poderes implícitos: 1) son medios de acción para poner en ejercicio los poderes delegados al Congreso o al gobierno federal genéricamente; 2) son constitucionales cuando: a) el fin tenido en mira es legítimo y está previsto por la Constitución y; b) son convenientes, plenamente adecuados y no prohibidos sino concomitantes con la letra y el espíritu de la Constitución.

En consecuencia, al interpretar los límites de la esfera de acción que la Ley Suprema otorga al Congreso en función de sus poderes implícitos, debe siempre respetarse, en su letra como también y muy especialmente en su espíritu el esencial principio de la división, separación, equilibrio y control recíproco de los poderes gubernativos que es columna vertebral del sistema jurídico político consagrado por la Ley Suprema de la República, al mismo tiempo que la delimitación basal de competencias que el estatuto fundamental establece entre la Nación y las provincias, con pleno respeto de la autonomía y personalidad histórica, jurídica e institucional de éstas.

La cláusula constitucional de los poderes implícitos en manera alguna comporta otorgar al Congreso facultades ilimitadas o discrecionales, sino que el propósito evidente e incuestionable que la informa y la limita es que aquel órgano gubernativo disponga de los medios convenientes y adecuados para llevar a la práctica los poderes expresamente atribuidos por la Constitución al Congreso y al gobierno de la Nación. Sin ella, el órgano legislativo se vería imposibilitado de usar de las atribuciones y cumplir con los deberes que la Ley Suprema le asigna, con el consiguiente caos institucional y fracaso de la Constitución. Es así que, para encuadrar en el marco del precepto constitucional referido, debe tratarse de leyes y reglamentos que sean convenientes —o sea, útiles, adecuados, oportunos, provechosos, conformes, concordes, proporcionales—

dos, entendiéndose por conveniencia la correlación y conformidad entre dos cosas distintas— para poner en ejercicio los poderes antecedentes —o sea, los enumerados en los incisos anteriores al inciso 32 del mismo artículo 75— y todos los otros concedidos por la Ley Suprema al gobierno de la Nación Argentina, incluidos los Poderes Ejecutivo y Judicial. La regla jurisprudencial de oro de la razonabilidad juega aquí también papel importante, ya que deberá existir una relación razonable entre el poder expreso y el poder implícito que sirve de medio o instrumento para llevar aquél a la práctica.

Dentro del sistema constitucional argentino, únicamente el Congreso posee poderes implícitos, contrariamente a lo que algunas sentencias de la Corte Suprema han establecido, a nuestro juicio erróneamente. Fuera de la clara concesión de tales facultades al órgano legislativo, en forma expresa y categórica, por el inciso 32 del artículo 75 de la Ley Suprema, ésta, en ninguna otra de sus disposiciones otorga potestades similares ni al Poder Ejecutivo como tampoco al Poder Judicial. Bien ha sentido al maestro González Calderón, en su clásico tratado de la materia, que “para no imposibilitar entonces su correcto desempeño, la Ley Suprema reconoce la existencia de los poderes implícitos del Congreso; pero solamente del Congreso y en manera alguna del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial”.

Con lo que coincide el otro ilustre y tempranamente desaparecido maestro del derecho constitucional César Enrique Romero, afirmando que: “las facultades implícitas corresponden, dentro de la dialéctica de los tres poderes, sólo al Congreso. Tanto el Ejecutivo como el Judicial no pueden invocar poderes implícitos, únicamente pueden ejercer los expresamente concedidos”.

Es por los fundamentos expuestos que voy a adelantar mi voto negativo del presente proyecto.

19

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA SEÑORA DIPUTADA PESO

Fundamentos del voto negativo de la señora diputada a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público nacional

La imposición del Poder Ejecutivo de modificar el artículo 37 de la Ley de “Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”, y de exceptuarse a sí mismo del cumplimiento del artículo 15 de la ley “Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal”, con el objetivo de ma-

nejar el presupuesto de la Nación discrecionalmente y sin control parlamentario, es en nuestro entender y como ya se ha dicho antirepublicano, inconstitucional e injustificable desde cualquier punto de vista que se lo analice.

Si a estos “superpoderes” le agregamos la ya sancionada ley —igualmente contraria a los principios democráticos y a la Constitución— de reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, ponemos en acción un verdadero cóctel mortífero para la salud de la República.

Para justificar estas leyes se ha dicho que la ciudadanía votó al presidente como poder administrador de la República y que por ello debe contar con los instrumentos necesarios para gobernar, en eso estamos de acuerdo, pero en cambio consideramos que estos instrumentos son los que ya están determinados por la Constitución Nacional y las leyes de la Nación.

Es claro que todos los gobiernos han seguido el camino de pedir más poderes para lograr discrecionalidad en el gasto y por eso en las leyes de presupuesto de estos últimos años se han delegado facultades al jefe de Gabinete y desde el año 2004 también la delegación se extendió al presidente y los ministros.

Sin embargo, siempre fue por el período de un año y atendiendo a causas razonables, como por ejemplo la necesidad de reajustar partidas por falta de recaudación fiscal, la necesidad disponer de mayores mecanismos de endeudamiento para afrontar obligaciones internacionales, la necesidad de enfrentar las negociaciones propias del *default* de la deuda externa, etcétera.

Pero hoy estas causas por las que fueron creadas las cesiones de poderes del Congreso al Poder Ejecutivo ya han desaparecido y aún así se piden poderes más amplios y de manera permanente.

¿Y qué significan concretamente estos superpoderes que tanto nos preocupan? Nada más ni nada menos que cada año el Congreso sancionará una Ley de Presupuesto de la Nación, para que después el Poder Ejecutivo de turno haga lo que le parece, modificando lo que se le ocurra y distribuyendo los fondos de acuerdo a su conveniencia.

Veamos qué ha pasado en los últimos años para entender cómo el Poder Ejecutivo ha cambiado el sentido político y económico de la Ley de Presupuesto: la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) informa que, en el año 2004 se redistribuyó casi el 16% del gasto aprobado, en el 2005 casi el 20% y en el primer semestre del año 2006 se cambiaron asignaciones presupuestarias por \$2.900 millones, lo que significa casi 3 veces los reajustes de igual período del 2004 y 11 veces las cifras del primer semestre del 2005.

Pero no sólo se redistribuyen partidas, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) determinó que en el año 2005 el Poder Ejecutivo, gracias a los superpoderes que ya tiene, aumentó el presupuesto en \$ 4.610 millones y gracias a los decretos de necesidad y urgencia, incrementó el gasto en \$ 10.799 millones, es decir que en total, el 20 % del presupuesto de la Nación fue modificado sin que el Congreso tenga posibilidad de participar en su distribución.

Todo esto pareciera ser un paso más de un esquema destinado a incrementar la ascendencia del gobierno central sobre las provincias, a través de la acumulación de fondos para distribuirlos cuando es necesario, entre los gobernadores "amigos".

Esta mayor dependencia económica de las provincias se reafirma si observamos que año a año se incrementa la participación porcentual y la importancia de los ingresos no coparticipables sobre los ingresos de distribución automática, y dada la solidez fiscal de Nación, las provincias son cada vez más dependientes de las transferencias discrecionales del gobierno central.

En confluencia con esta tendencia, en estos últimos años se ha producido una acumulación del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias —en parte por el crecimiento de la recaudación y también por la característica del actual gobierno nacional de acumular fondos públicos—, mientras que la mayoría de los gobiernos provinciales se encuentran con dificultades financieras, principalmente para pagar su deuda pública, y paradójicamente el principal acreedor de las provincias es el Estado nacional: en el *stock* de deuda de las provincias a fines del año 2005 y sin deuda flotante, representa alrededor del 67 %.

Es oportuno aquí mencionar dos proyectos de ley presentados por nuestro bloque que están dirigidos a tratar de solucionar este problema que estamos viendo.

Uno es la propuesta de creación de la Oficina de Seguimiento del Presupuesto Nacional para cubrir un vacío que hoy tiene el Congreso de la Nación y es una herramienta que lo fortalecerá institucionalmente.

El otro está referido al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional creado por ley 23.548, donde se propone que durante el ejercicio fiscal 2007, el Ministerio del Interior debe transferir la totalidad de los fondos acumulados de ATN, utilizando los porcentajes de distribución que le corresponden a cada provincia de acuerdo a la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales y además modifica la Ley de Impuesto a las Ganancias, para que de ahora en adelante, estos fondos se distribuyan directamente entre las provincias.

Pero es la reforma de la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales el camino para obte-

ner equidad en la distribución de los fondos públicos y en esto también estamos trabajando.

Para finalizar nos encontramos en un momento de trascendencia histórica, debemos decidir nuestro voto sobre una ley que incidirá negativamente sobre el funcionamiento institucional de la República el futuro de los argentinos.

Por eso nuestro voto será negativo, porque consideramos que no es saludable para el sistema republicano que el Congreso siga cediendo facultades legislativas, porque queremos priorizar el bienestar de todos los argentinos pero en un marco de democracia plena, y para que seamos todos iguales ante la ley.

20

INSERCIÓN SOLICITADA POR LA DIPUTADA RODRIGUEZ

Fundamentos del rechazo de la señora diputada a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Una vez más, asistimos al tratamiento de un proyecto cuyo único objetivo es otorgar atribuciones propias e indelegables de este cuerpo al Poder Ejecutivo nacional.

En los últimos años, el proceso de concentración de poder en el Ejecutivo alcanzó niveles escandalosos. A la desmesurada e injustificada utilización de los decretos de necesidad y urgencia por parte de dicho poder —de la que los últimos gobiernos democráticos hicieron uso y abuso—, se sumó una práctica no menos dañina a nuestras instituciones republicanas, consistente en la renuncia del Poder Legislativo al ejercicio de sus atribuciones y la consecuente transferencia de dichas competencias al Ejecutivo, bajo la modalidad de la delegación de facultades legislativas. El otorgamiento de los denominados "superpoderes" al jefe de Gabinete de Ministros dentro de las leyes de presupuesto es paradigmático en este sentido.

Como resultado, nos encontramos con un Poder Ejecutivo todopoderoso, que contrasta con un Congreso cada vez más debilitado, mancillado y vaciado de poder.

Es dentro de este fenómeno de fortalecimiento del Poder Ejecutivo vaciamiento de la rama legislativa, que nos encontramos con esta propuesta, que cuenta con media sanción del Senado, y que consiste en reformar el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, 24.156.

Conforme al proyecto en análisis, el jefe de Gabinete podrá disponer en el futuro "de las reestructu-

raciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades". Además, se prevé que queda exceptuado de lo establecido en el artículo 15 de la ley 25.917¹.

Es decir, en la práctica, la única disposición de la Ley de Presupuesto que podría tener algún sentido, sería la que fije el total de gastos aprobados. El resto podría formar parte de un proyecto de declaración, en el que cada Cámara manifieste su "deseo" de que los recursos públicos sean gastados de cierta forma. Lo cierto es que la modificación al artículo 17 de la ley 24.156 impulsada, hace perder toda virtualidad al resto de la ley, ya que no obliga por sí misma al Ejecutivo, quien en definitiva tendrá el poder de hacer y deshacer el presupuesto aprobado a su gusto. Claro, que si se continúa subestimando el monto de la recaudación fiscal, tampoco la norma que fije el total de gastos aprobados tendrá alcance real, ya que al no incluirse en el monto aprobado la totalidad de la previsión de recaudación, existe un excedente cuyo destino también queda al arbitrio del jefe de Gabinete de Ministros.

El propósito del proyecto no es otro que transferir en forma permanente al jefe de Gabinete una atribución propia del Parlamento. De esta forma, se otorga estabilidad a lo que hasta ahora fue una pésima práctica que se ejercía en oportunidad de sancionar las leyes anuales de presupuesto, en clara violación a nuestro sistema democrático constitucional.

Es decir, se suma una nueva modalidad de concentración de poder en la rama ejecutiva: al uso abusivo de los decretos de necesidad y urgencia y de facultades delegadas —que, resta aclararlo, exceden en la práctica ampliamente los supuestos admitidos en forma excepcional por nuestra Constitución—, se agrega ahora esta nueva forma de vulnerar la Constitución para obtener la suma del poder público, y que es la transferencia lisa y llana —ya no como delegación legislativa— de atribuciones propias.

Quiero poner de resalto que, como no escapa al conocimiento de nadie, el oficialismo cuenta con mayorías legislativas en ambas Cámaras, mayorías

que han apoyado incondicionalmente todas las iniciativas de este gobierno. Tampoco puede invocarse válidamente temor por una supuesta emergencia que no existe, ya que existe superávit fiscal. Por tanto, cabe preguntarse cuál es el interés real detrás de las modificaciones impulsadas.

En primer lugar, se puede observar que una primera consecuencia será retirar del debate público el destino que el gobierno pretende otorgar a los recursos públicos. De seguirse el trámite previsto constitucionalmente, cada vez que el Ejecutivo considere necesario efectuar alguna reestructuración presupuestaria, debería enviar un proyecto al órgano competente (el Poder Legislativo), y es en este ámbito deliberativo donde, tras escuchar las distintas voces y posiciones al respecto, se debería decidir su pertinencia o no. Por supuesto, además de permitir exponer distintos puntos de vista y el pronunciamiento de las minorías, este procedimiento también asegura mayor transparencia y control público, ya que el tema tomaría conocimiento público.

Al poder modificar las partidas presupuestarias a través de una reasignación dispuesta por el jefe de Gabinete, se obvian estas discusiones y las verdaderas finalidades y consecuencias de las modificaciones quedan ocultas.

Por otra parte, de esta forma también se consigue concentrar el poder no sólo a costa de las minorías, sino a costa de las filas propias, oficialistas. En efecto, con la reforma impulsada, el Ejecutivo se asegura que no tendrá que discutir con nadie, ni opositores ni oficialistas, y se niega todo tipo de poder de negociación que antes podrían tener legisladores y gobernadores. Otorgar el manejo exclusivo y discrecional del erario público significa tanto como otorgar la facultad de extorsionar a gobernadores, intendentes y legisladores, no sólo de la oposición, sino inclusive a los propios.

En lo que sigue analizaré los presupuestos jurídicos de nuestro sistema constitucional que vedan de plano una modificación como la propuesta, que significa la transferencia de una atribución propia e indelegable del Poder Legislativo.

El Congreso Nacional no puede transferir una competencia propia y exclusiva

El artículo 75 inciso 8 de la Constitución Nacional, determina que corresponde al Congreso de la Nación fijar anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, sobre la base del programa general de gobierno y el plan de inversiones públicas.

Como es sabido, el presupuesto de la Nación tiene dos funciones primordiales. Por un lado, establece los gastos que podrán efectuarse en el año al que se refiere, y por otro, determina cuáles serán los recursos que se destinarán para atender estos gastos. Respecto de los recursos, el presupuesto

¹ Dispone este artículo que "El Poder Ejecutivo nacional, los Poderes Ejecutivos Provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sólo podrán, durante la ejecución presupuestaria, aprobar mayores gastos de otros Poderes del Estado siempre que estuviera asegurado un financiamiento especialmente destinado a su atención.

Asimismo, no podrán aprobar modificaciones presupuestarias que impliquen incrementos en los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras".

prevé los ingresos que formarán parte del tesoro nacional. En relación con los gastos, establece lo que el Estado debe pagar a través de la asignación de una partida presupuestaria determinada. Como consecuencia de ello, la administración no puede destinar partidas a fines distintos a los previstos en la Ley de Presupuesto. Esto surge del citado artículo 75, inciso 8 de la C.N., y está expresamente prohibido en la Ley de Administración Financiera, ley 24.516, por lo que los funcionarios que modifiquen el destino de los fondos previstos por la Ley de Presupuesto cometen el delito de malversación de fondos públicos.

La atribución de aprobar el presupuesto general de gastos es central en nuestro sistema democrático. En efecto, el Congreso de la Nación es el único órgano con legitimación democrática directa en el que se encuentra claramente representada la voz del pueblo y, además, constituye el ámbito de participación de las provincias en las cuestiones nacionales. A su vez, éste es el órgano deliberativo por definición en nuestro sistema democrático.

No puede perderse de vista que la aprobación del Presupuesto es una decisión de enorme relevancia para el país, pues en él se establecen las pautas del modelo social y económico adoptado (en definitiva, la aprobación del Presupuesto no es más que el sinceramiento e instrumentalización de cuáles son las prioridades socio-económicas para el país).

Además, la sanción de la Ley de Presupuesto por parte del Congreso de la Nación garantiza el ejercicio del control público de los gastos de gobierno, propio de un sistema republicano como el nuestro, establecido en el artículo 1º de la Constitución Nacional.

En este sentido se expidió Ekmekdjian al sostener que "El control público de los gastos y recursos de los dineros del Estado es fundamental para el sistema republicano"². Por su parte, Quiroga Lavié sostiene al respecto que afirmar lo contrario a lo mencionado, "sería abandonar el sistema a su suerte y así nos ha ido a los argentinos gobernados bajo el reinado del descontrol"³.

Por estas razones, el Congreso Nacional es el Poder del Estado que cuenta con la atribución —y la responsabilidad— de disponer de los recursos públicos del país. En este sentido, sostiene Ekmekdjian, en relación con el inciso 8 del artículo 75 de la Constitución Nacional, que "La atribución de este inciso es una de las más importantes funciones del Poder Legislativo. El presupuesto general de gastos y cálculo de recursos es una de las leyes más trascendentes que sanciona el Congreso, ya que contiene

la autorización para recaudar las rentas y para gastar en el ejercicio financiero anual. En otras palabras, el presupuesto contiene el programa del gobierno por el término de un año"⁴.

La Corte Suprema de la Nación también se expidió en este sentido al sostener que "Es de la esencia misma del sistema económico constitucional que rige en la Nación y en todas las provincias que forman y que se halla consignado en las expresas disposiciones constitucionales, que el poder de disponer de los dineros públicos reside en el departamento legislativo del Gobierno, aun cuando corresponda al Ejecutivo, por la naturaleza de sus funciones, hacer efectivas las disposiciones de aquel"⁵.

Es de destacar que con la reforma constitucional de 1994 se incorporó al inciso 8 del artículo 75, la obligación del Congreso de dictar el presupuesto de conformidad con el régimen de coparticipación federal de impuestos previsto en el tercer párrafo del inciso 2 del artículo 75, lo que también se vería afectado si el Poder Ejecutivo tiene facultades de modificar las partidas asignadas por el Congreso sin tener en cuenta el límite aquí mencionado.

En virtud de lo expuesto, no existen dudas respecto de la atribución propia del Congreso para dictar la ley de presupuesto. Reafirman esta posición diversas normas constitucionales que muestran con toda claridad que la ley de presupuesto es una atribución exclusiva del Congreso Nacional.

En efecto, el inciso 10 del artículo 99 establece que el Presidente de la Nación "supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de Gabinete de Ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales" (el resaltado es propio). Esta norma muestra con suma claridad la atribución del Congreso de la Nación de dictar la ley de presupuesto, de conformidad con la cual, el presidente de la Nación debe realizar un control del ejercicio de la facultad del jefe de Gabinete.

La pretensión de transferir esta atribución al jefe de Gabinete o al Poder Ejecutivo, lleva al absurdo de colocar en manos de órganos no deliberativos o no representativos la decisión de disponer de los recursos del Estado nacional.

La participación del órgano pluralista por excelencia es la mejor garantía contra los manejos discrecionales en cuestiones tan importantes como la asignación de recursos para cubrir los gastos existentes y para cumplimentar las obligaciones contraídas por el Estado nacional. Por ello, la Constitución impone la necesidad de sujetar toda decisión finan-

² Ekmekdjian "Tratado de Derecho Constitucional", T IV, ed. Depalma, Buenos Aires, p. 467.

³ Quiroga Lavié "La potestad de contralor del Congreso de la Nación", La Ley, 28 de septiembre de 1984.

⁴ Ob. Cit. Pág. 466.

⁵ C.S.J.N., Fallos 148: 81, caso "Dellepiane c/ Provincia de Tucumán".

ciera, que regule la relación entre gastos y recursos, al escrutinio y la discusión en el seno legislativo de los representantes del pueblo.

Esta participación activa de todos los representantes del pueblo es también la que ofrece las mayores garantías de que la decisión final asigne recursos para cubrir gastos de una forma más imparcial.

No se puede perder de vista que el presupuesto es una herramienta indispensable para satisfacer las obligaciones contraídas por el Estado y para efectivizar los derechos consagrados en favor de todos los habitantes de la Nación, y que toda decisión que pueda afectar derechos de una forma fundamental debe emanar del Poder Legislativo.

En consecuencia, el proyecto en análisis, que transfiere una atribución exclusiva e indelegable del Congreso Nacional al jefe de Gabinete, constituye una clara violación a nuestra Constitución Nacional, que comprende el régimen republicano de gobierno.

El sistema republicano, que incluye la división de poderes, fue establecido como garantía de las libertades individuales. Es un sistema contra la "opresión" del poder tiránico. Por ello, no es dado a poder alguno renunciar a sus atribuciones y resignarlas a favor de otro poder. Las competencias asignadas a cada uno de los poderes no constituyen prerrogativas de sus integrantes, que pueden decidir libremente ejercerlas o no, o renunciar a las mismas, o transferirlas, como aquí se pretende. Constituyen su deber y su responsabilidad. Es por ello que ni aun los propios legisladores podemos decidir "compartir" con el Poder Ejecutivo facultades que son propias y exclusivas de quienes integramos el Congreso Nacional.

La autorización efectuada al jefe de Gabinete (quien ni siquiera es elegido mediante el voto popular y, por tanto, carece de una legitimación democrática directa) para que decida cuestiones centrales al desarrollo del país en contraposición a lo fijado por el Congreso, constituye una violación manifiesta a las normas constitucionales mencionadas.

De aceptarse una modificación como la propuesta, la sanción de las leyes de presupuesto por parte del Poder Legislativo no será más que una burla, por cuanto se haría uso de una atribución que como legisladores nos corresponde pero en forma tan sólo aparente, ya que el jefe de Gabinete o el titular del Poder Ejecutivo podrán hacer caso omiso a las decisiones y limitaciones allí consignadas. En tales condiciones, el ejercicio de la función será una simulación, carente de significado real y práctico.

Al Poder Ejecutivo le está prohibido emitir normas de carácter legislativo

Además de la imposibilidad constitucional de que un órgano constituido, como el Congreso Nacional,

decida transferir a otro órgano o persona atribuciones otorgadas en forma exclusiva y excluyente por el poder constituyente (como es la sanción del presupuesto), encontramos en nuestro texto constitucional otras disposiciones que impiden al Poder Ejecutivo emitir normas de carácter legislativo.

Es decir, ni el Poder Legislativo puede traspasar competencias propias otorgadas por la Constitución, ni el Poder Ejecutivo puede ejercer atribuciones legislativas.

La regla general y pauta interpretativa que motiva la actuación del Poder Ejecutivo en el dictado de normas legislativas es su total prohibición, bajo pena de nulidad absoluta e insanable. Únicamente en casos excepcionales le está permitido al Ejecutivo emitir disposiciones de este tipo, bajo estricto cumplimiento de los requisitos fijados en la propia Constitución.

Nuestra Constitución contiene varias disposiciones expresas en relación con la cuestión que nos preocupa. La primera de ellas es el artículo 1º, en el cual la Nación adopta el sistema republicano de gobierno que implica, fundamentalmente, la división y control del poder.

Otra norma de relevancia para la cuestión que nos ocupa, se encuentra en el artículo 99 inciso 3, cuando señala que el Poder Ejecutivo nacional no podrá, en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes y "no se tratare de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o del régimen de los partidos políticos podrá dictar decretos de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán ser refrendados, juntamente con el jefe de Gabinete de Ministros".

La otra disposición es la contenida en el artículo 76 de la Constitución Nacional, que prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en aquellas 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.

Finalmente, otra norma a tener en cuenta en este análisis es la vieja cláusula de defensa de la democracia que está contenida en el artículo 29 de la Constitución Nacional en cuanto establece que "el Congreso no puede conceder al Poder Ejecutivo Nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos quede a merced del gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a

los que lo formulen, consientan o firmen a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria. Es el juego sistemático de estas normas del cual debe surgir la interpretación correcta de la Constitución Nacional en esta materia.

En primer lugar, corresponde decir que tanto el artículo 76 como el artículo 99 inciso 3, establecen un principio prohibitivo expreso en materia de legislación secundaria. Señalan claramente que no puede el Poder Ejecutivo asumir funciones legislativas ni puede el Congreso delegar estas funciones de modo tal que esta prohibición genérica ya nos señala la primera pauta de interpretación de esta norma constitucional. De la prohibición contenida en el primer párrafo se desprende claramente que la interpretación debe ser en un sentido estricto, es decir que en la duda debe estarse claramente por la prohibición y no por la habilitación. La habilitación, las materias y los contenidos allí especificados constituyen una excepción al principio prohibitivo expresado en el primer párrafo de ambos artículos, y que además se encuentra plenamente reforzado y sancionado penalmente por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

La reserva de ley es un capítulo de lo que se ha dado en llamar reservas legislativas en general dispuestas en los textos constitucionales. Son aquellos ámbitos materiales de legislación que están asignados en forma exclusiva para su producción al Poder Legislativo. Esta dualidad se ordena sobre el principio de la supremacía de la ley, pero a la vez este criterio, como criterio puramente formal que podría dejar la iniciativa más vivaz del poder reglamentario, se complementa con el principio de las materias reservadas a la ley. Es decir, con la afirmación de que ciertas materias especialmente importantes han de ser objeto exclusivo de la regulación legal sin que el poder reglamentario general como poder independiente de la ley pueda entrar en ellos.

En nuestro sistema, la reserva de ley absoluta refiere a aquellas materias donde el principio de legalidad es absoluto y no puede haber lugar a delegación legislativa ni asunción de facultades legislativas ni aun en urgencia por parte del Poder Ejecutivo en los supuestos de decretos de necesidad y urgencia. En cambio, la reserva de ley relativa comprende situaciones donde el principio de reserva de ley permite, sin embargo, la delegación de la potestad legislativa del Parlamento al Poder Ejecutivo. La reserva absoluta impide todo reglamento que no sea de ejecución. La reserva reforzada implica la obligación impuesta al Parlamento por la Constitución de darle a la ley un determinado contenido, en tanto la reserva relativa admite la remisión de una parte material de su contenido a condición de que la ley otorgue directrices para su conformación.

La Constitución de 1994 ha establecido reservas legales absolutas que aún ni la urgencia ni la emer-

gencia pueden habilitar algún tipo de delegación y son las expresamente contenidas en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional cuando veda absolutamente al Poder Ejecutivo dictar normas de carácter legislativo en materia impositiva, penal, régimen electoral y de los partidos políticos. Estas deben interpretarse como reservas legales absolutas claramente establecidas en el texto constitucional. Obviamente la doctrina debe extenderse a todos los demás actos privativos del Poder Legislativo tales como la aprobación del presupuesto, la aprobación o rechazo de tratados internacionales, todo lo que pueda entenderse como leyes que signifique el desarrollo de derechos y garantías constitucionales.

Ni aun la emergencia puede hacer relativa estas reservas absolutas de ley que tienen justamente el objetivo de impedir que la delegación produzca una concentración del poder que convierta en tiranía a cualquier gobierno de turno y además ésta es la única interpretación que cabe en función de la clara limitación y expresa sanción que surge del artículo 29 de la Constitución Nacional cuando prohíbe la concesión de facultades extraordinarias por las que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos quedan merced de persona alguna, sancionando con la pena de infames traidores a la patria a los que la deleguen y aquellos que la consientan. Esta es en consecuencia la única interpretación constitucional posible y que además tiene expreso respaldo en la intención constituyente.

Tal como lo sostiene Francisco Llorente en *La forma del poder*, "La estructuración del orden jurídico-constitucional a partir exclusivamente del principio de legitimidad democrática no permite prescindir de la noción de la reserva de ley. El ámbito reservado a la ley no es, ciertamente, en las Constituciones democráticas, el acotamiento negativo de la potestad nemotética libre de un poder no legitimado democráticamente, sino, por el contrario, una limitación que la Constitución impone al poder que el legislador democrático (y único) tiene para atribuir a la administración la facultad de regular por sí materias determinadas. Su razón de ser no está en una división de la soberanía, sino, cabría decir, en la radical limitación de todos los poderes constituidos, en la necesidad de preservar la separación entre Legislativo y Ejecutivo, que no resulta ya "naturalmente" de su diverso origen y, por debajo de todo ello, como fundamento de la limitación y de la separación, en los valores supremos cuya vigencia la Constitución pretende asegurar".

Este autor ha explicado que existen tres vías para acceder a esta cuestión. De acuerdo con la idea de democracia, deberían quedar reservadas a la representación popular, como único órgano con legitimación democrática directa, todas aquellas decisiones esenciales y políticamente importantes y, en especial, las que trazan las líneas básicas y las directrices del orden estatal y social. Quienes avan-

zan por la vía de la idea del Estado de derecho, atribuyen al legislador la competencia exclusiva para regular todos los ámbitos de libertad conectados con los derechos fundamentales, con independencia de que se trate de relaciones internas o externas del Estado, pero entienden que los derechos fundamentales no sólo son derechos de libertad, sino elementos fundamentales de derecho objetivo, cuyo contenido de garantía prestacional ha de ser preservado por la ley. La tercera vía que se basa en la idea de forma y procedimiento legislativo, pretende construirse no a partir de principios jurídicos y constitucionales, que naturalmente se aceptan, sino de la forma de la ley y del procedimiento legislativo. Lo que caracteriza a la ley como forma superior de creación del derecho en un sistema democrático es su modo de elaboración en el Parlamento, a través de la discusión y la negociación entre las distintas fuerzas políticas y en presencia constante de la opinión pública. Las materias reguladas por ley, las que constituyen la reserva de ley, deben ser todas aquellas y sólo aquellas respecto de las que resulte esencial este procedimiento de discusión pública y transacción entre las distintas fuerzas políticas presentes en la Cámara.

Pues bien, cualquiera sea la teoría de justificación de la democracia que adoptemos, la respuesta es la misma: la decisión de cómo comprometer el erario debe ser adoptado necesariamente por el Congreso de la Nación, siguiendo el mecanismo de sanción de leyes previsto constitucionalmente.

En efecto, conforme a la primera de las posturas mencionadas, corresponde al Congreso adoptar aquellas decisiones esenciales que definen el orden estatal y social. Sin lugar a dudas, la forma en que se van a distribuir los recursos estatales determina en forma decisiva el modelo de sociedad y de Estado escogido, pues del reparto que resulte surge el orden de prioridades vigente en la sociedad. Decisiones de estas características deben ser adoptadas por el órgano que posee la representación popular.

En orden a la segunda de las posiciones expuestas, que tiene en cuenta la idea del Estado de derecho, también le está vedado al Congreso la entrega de facultades excepcionales, y al Poder Ejecutivo su asunción. Y una condición inexcusable para la vigencia del Estado de derecho es la separación de los poderes, principio que se erige como garantía de la totalidad de las libertades individuales.

Finalmente, la tercera de las posturas mencionadas por el autor citado atiende a una visión procedimentalista de la democracia. En virtud de esta teoría, el valor de la democracia está dado porque permite un debate robusto entre los diferentes sectores y con la presencia de la opinión pública, lo que propende a adoptar las mejores decisiones. En base a esta posición, una decisión tan trascendental para el conjunto de la sociedad, como lo es la

distribución del Tesoro nacional, debe ser adoptada únicamente por el Parlamento, a través de un procedimiento que facilite la discusión pública y la transacción entre las distintas fuerzas. Estas características propias del sistema democrático se pierden si se otorga al jefe de Gabinete la posibilidad de ordenar las reestructuraciones presupuestarias a su antojo, en razón que puede cambiar la asignación de partidas obviando para ello toda discusión y polémica sobre el asunto. Esto es más grave aún en este caso en el que el jefe de Gabinete se puede apartar (como efectivamente lo viene haciendo en los últimos años) de la propia decisión que tomó el Congreso a la hora de sancionar la ley de presupuesto.

Es por ello que insistimos en considerar que la propuesta impulsada viola la Constitución Nacional por avasallar las facultades legislativas consagradas expresamente por la Ley Fundamental, conculcando el principio de legalidad.

De acuerdo con Adolf Merkl, el principio de legalidad es un principio estructural que determina la forma política al señalar a la administración un lugar subordinado al de la legislación, pues el carácter de ejecución de la ley que es propio de la administración no puede ser afirmado si no es partiendo del principio de legalidad —que requiere reconocimiento jurídico positivo— y no al revés, como aquí se pretende.

Asimismo, Llorente ha expresado que “es la ley la que ha de establecer las determinaciones esenciales, el núcleo de régimen jurídico, cuando se trata de normas que inciden directamente sobre la esfera jurídica de los ciudadanos. No hay duda de que ella toca a aquellas facetas concretas del ejercicio de la libertad que la Constitución protege especialmente, a los derechos de prestación que asegura como fundamentales o a las instituciones que garantiza como base del sistema social y económico. Respecto del alcance de la reserva de ley (reserva reforzada, en cuanto obliga a preservar el “contenido esencial” de las libertades, derechos o instituciones garantizadas) consagrada como obligación del legislador pueden suscitarse dudas, pero sobre la necesidad de que la regulación haya de hacerse por ley y haya de abarcar, salvo cuestiones menores y complementarias, la totalidad de la materia reservada, no cabe duda alguna.

Por las razones anteriormente expuestas, la entrega por parte del Congreso de la Nación de la atribución de fijar la forma en que se destinarán los recursos públicos, para que el jefe de Gabinete pueda modificar a su gusto el destino de las partidas consignadas en la ley de presupuesto es absolutamente ilegítima, ya que constitucionalmente le está vedada semejante delegación, no sólo por la imposibilidad de renunciar a cualquiera de sus atribuciones, sino también porque implica autorizar al jefe de Gabinete a emitir normas de carácter legislativo en ma-

teria presupuestaria, vedada absolutamente por nuestra Constitución.

La Constitución Nacional ha reservado para el Congreso de la Nación la función de establecer los recursos del Estado y su destino como única manera de posibilitar un espacio público, un espacio de discusión y de debate pluralista acerca de cuestiones sociales y económicas que afectan y determinan decisivamente sobre los derechos fundamentales del individuo. La cuestión es de una gravedad extrema y de alta política legislativa y lo que se pretende a través de esta ley es la transferencia de facultades legislativas excluyendo al Parlamento, y por ende a los ciudadanos que han delegado en ellos la regulación de sus derechos.

La delegación de facultades legislativas. Inconstitucionalidad.

Tampoco es posible justificar la propuesta alegando que estamos ante la presencia de una delegación de facultades, de las contempladas en el artículo 76 de la Constitución Nacional.

En efecto, aun si se considerara que no se trata de una transferencia lisa y llana de una atribución propia del Congreso de la Nación, y además se entiende que esta materia no forma parte de la zona de reserva legal absoluta, habría que concluir en que el proyecto es inconstitucional, por cuanto se ha hecho en clara violación al artículo 76 de la misma.

En efecto, con la modificación que se propicia al artículo 37 de la ley 24.156 se prevé la posibilidad de que el jefe de Gabinete pueda efectuar reestructuraciones presupuestarias, con la única limitación de que lo haga dentro del monto total aprobado por el Congreso, y sin quedar sujeto, siquiera, a las limitaciones del artículo 15 de la ley 25.917.

Este tipo de delegación de atribuciones legislativas se encuentra terminantemente prohibido en la Constitución Nacional. En efecto, la delegación legislativa puede ser "propia" o "impropia". Por la primera de ellas, se entiende la delegación de la atribución de "hacer la ley". Esto es lo que sucede con la modificación que se propone al artículo 37 de la ley de administración financiera, lo cual se encuentra vedado por el artículo 76 de la Constitución, el que únicamente autoriza la denominada delegación impropia, que consiste en la posibilidad de delegar la atribución de dictar ciertos detalles de la ley, respetando las pautas establecidas por el propio legislador.

En efecto, el citado artículo 76 de la Constitución Nacional únicamente admite este tipo de delegación en el Poder Ejecutivo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, en forma excepcional bajo estricto cumplimiento de las exigencias allí previstas.

Estas exigencias son dos:

1. Que se fije un plazo para el ejercicio de las facultades delegadas;

2. Que se ejerzan dentro de las bases de la delegación que el Congreso debe establecer.

La modificación que se pretende introducir vulnera absolutamente todos los requisitos exigidos por la Constitución.

En primer lugar, se advierte que no se ha probado fehacientemente la configuración de alguno de los supuestos excepcionales que habilitan la delegación legislativa. Es a todas luces insuficiente aducir razones de conveniencia a los fines de dotar al Poder Ejecutivo de las competencias propias del Poder Legislativo. En este sentido, Bidart Campos efectúa una serie de consideraciones sobre las excepciones contenidas en el artículo 76 actual: "Pese a las ambigüedades en el léxico del texto constitucional reformado (...) no es razonable suponer que la Constitución deja opción libre para usar de la delegación legislativa". Es claro que estas excepciones deben ser interpretadas restrictivamente, precisamente porque son excepciones y no la regla general. Si se reconociera que la "reestructuración presupuestaria" (materia delegada en el proyecto) es una cuestión de "administración" en los términos del artículo 76, perderían todo sentido las cláusulas constitucionales citadas ya que prácticamente "todo" el presupuesto puede configurar materia delegable, lo que se enfrenta a la idea de que nuestros Constituyentes quisieron dejar en manos del Congreso —órgano plural por excelencia— la facultad privativa de sancionarlo, asignando los recursos de la Nación a los gastos necesarios y al cumplimiento de obligaciones. De la misma forma, dentro de una interpretación restrictiva de las excepciones a la prohibición por parte del Poder Ejecutivo de emitir disposiciones de carácter legislativo, no basta la mera existencia de una cuestión de "administración" para habilitar la delegación sino que debe justificarse con muy buenas razones por que el Poder Ejecutivo podría enfrentar en mayor y mejor medida que el Legislativo ese tipo de cuestiones.

Menos discusión merece aún la improbable idea de que pudiera existir una situación de "emergencia pública" que habilitara la presente delegación. Como sostiene Arzuaga, la "emergencia pública" es una "situación fáctica excepcional que altera negativamente a la sociedad o alguno de sus sectores, impidiendo la concreción del bien común al desestabilizarla institucional, económica o socialmente. De allí que la emergencia pública no es una materia, sino una circunstancia imprevisible o que siendo previsible es inevitable, de tal manera que ella podrá referirse a distintas materias". Claramente, resulta complejo acreditar una situación de emergencia pública para fundar la presente delegación legislativa, cuando el mismo gobierno que impulsa la iniciativa da cuentas de superávit y liquidez suficientes.

Además, y como surge con toda claridad, el proyecto en crisis no fija ningún plazo para el ejercicio

de la facultad delegada, sino que, por el contrario. Se trata de una delegación "permanente", por lo cual resulta manifiestamente inconstitucional.

Finalmente, tampoco establece "las bases de la delegación". Este requisito responde a la necesidad de superar la tensión existente entre la delegación legislativa y la división de poderes. Por ello, como ya se adelantó, el Congreso no puede delegar en el Poder Ejecutivo la función de legislar (artículo 29 y 76, y artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional, que prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo), pero si puede transferir, en ciertas ocasiones, ciertos poderes para llenar los detalles no contemplados en la ley. A tal fin, la norma delegante debe establecer un patrón inteligible o política legislativa, que sirva de guía al órgano delegado y le impida apartarse de sus funciones.

Lo que no puede hacer es una entrega en blanco de la competencia, sino que debe establecer con toda claridad los límites y condiciones bajo los cuales estas atribuciones serán ejercidas (conforme lo sostenido por la Corte Suprema en el *leading case* Delfino). Es decir, el Congreso debe indicar suficientemente el campo en el cual la administración ha de actuar, de manera tal que se sepa si aquella se ha mantenido dentro de la voluntad de la ley.

Este fue el criterio sostenido por diversos miembros de la Convención Constituyente de 1994. Sostuvo al respecto García Lema que "el Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo administrativo al cual se transfieren facultades". Posteriormente y ya en una obra doctrinaria agregó este autor que "la idea que anima esta prohibición [de la delegación legislativa], es que el Congreso no está habilitado para delegar en bloque en el presidente todas sus facultades legisferantes porque ello está impedido por el artículo 29 de la Constitución... Como consecuencia de esa regla, la delegación legislativa tampoco puede importar la transferencia, lisa, llana y definitiva de legislar sobre ciertos asuntos. Este segundo principio, establecido en la doctrina, ha sido ahora reconocido normativamente en el mencionado artículo 76, cuando preceptúa que el Congreso debe fijar "las bases de la delegación" (García Lema, *La delegación legislativa*, en la obra colectiva *La reforma de la Constitución*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1994, páginas 400/402. El resaltado es propio.)

El constitucionalista Gregorio Badeni también se manifestó por una interpretación muy restrictiva del artículo 76 como medio de evitar agravios a la división de poderes: "De todas maneras y atendiendo al carácter excepcional de esta delegación, su interpretación deberá ser sumamente restrictiva y jamás podrá conducir al absurdo de anular en la práctica política, no solamente la doctrina de división de po-

deres sino también la jerarquía del Congreso y su razón de ser constitucional. El principio general para el análisis de la delegación legislativa resulta del artículo 99, inciso 3, de la Ley Fundamental que en su segundo párrafo establece que el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo".

La modificación buscada a la ley de administración financiera no cumple con este requisito, ya que autoriza al jefe de Gabinete a hacer uso de una atribución propia (dictar el presupuesto), sin límites precisos y sin siquiera establecer en qué supuestos pueden apartarse de lo aprobado por el Congreso. En definitiva, lo que el Congreso de la Nación hace es librar un cheque en blanco.

Al respecto, Quiroga Lavíe se pronunció en el mismo sentido que el aquí propuesto con relación al proyecto de presupuesto para el año 1995 que contenía una disposición similar a la aquí impugnada, aunque referida a una ley de presupuesto. Sostuvo entonces que "...reputamos inconstitucional el artículo 14 del proyecto de presupuesto elevado por el Ejecutivo para 1995, pues allí se establecía la libre disposición de las partidas por parte del Ejecutivo, sin bases ni límites de ninguna especie. Eso y no aprobar el presupuesto es lo mismo. En tal caso una legislación de esta naturaleza debe ser materia de control por parte de la justicia" (*Constitución de la Nación Argentina comentada*, Ed. Zavallía, Buenos Aires, 2000, 3ª Edición, p. 390. El resaltado es propio).

Como ya se ha señalado, la importancia de que sea el Congreso Nacional quien establezca la forma en que se aplican los fondos públicos radica en que es el órgano con mayor legitimidad de origen, por cuanto se encuentra conformado por legisladores que representan al pueblo y a las provincias, los cuales son elegidos en forma directa por la ciudadanía. Además, es el órgano deliberativo de nuestro sistema democrático por antonomasia, y por tanto es el ámbito en el que mejor pueden determinarse las prioridades del país.

En sentido coincidente se expresa el profesor Bernard Schwartz, uno de los más destacados especialistas estadounidenses en derecho administrativo, al señalar las razones por las cuales el Poder Legislativo no puede delegar sus funciones básicas: "...En un sistema representativo es función de los representantes del pueblo efectuar las decisiones difíciles que son necesarias para fijar las políticas públicas significativas. Cuando el Congreso delega sus poderes en forma global, con la sola limitación de un vago estándar de 'interés público', está abdicando su trabajo de realizar las decisiones difíciles sobre las políticas públicas. Si, en consecuencia, las elecciones respecto de las políticas públicas son retiradas del proceso político, también son

retiradas del control popular. Permitir que los representantes del pueblo se saquen de encima la responsabilidad respecto de las decisiones en temas de políticas públicas en beneficio de los expertos administrativos, es permitirles votar a favor del paternalismo y en contra de la democracia...⁶

Conclusiones

La consagración de los denominados "superpoderes" en la ley de administración financiera constituye una franca violación a la división de poderes, consagrada en la forma republicana de gobierno.

Es de recordar que la doctrina de la separación de los poderes es una garantía a las libertades individuales. Se sostiene al respecto que este principio "constituye una respuesta al problema relativo a si la conducta de los gobernantes [...] debe o no estar encuadrada y limitada por normas jurídicas de derecho positivo. Esa respuesta, y por tanto esa doctrina, se concreta en la afirmación de que —con la finalidad de asegurar la libertad de los seres humanos— la actividad estatal —es decir, la de aquellos que se imputa al Estado— no debe estar totalmente en las mismas y únicas manos, sino que debe estar repartida entre distintos órganos"⁷.

La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 ya establecía en su artículo 16 que "la sociedad en donde no estén garantizados los derechos ni esté establecida la separación de poderes, carece de Constitución".

Si la finalidad del principio de separación de poderes es controlar el poder, posibilitar la libertad y garantizar los derechos de las personas, la violación a este principio pone en serio riesgo los derechos de los individuos, e importa la violación a las garantías individuales. Así se ha manifestado la doctrina: "La finalidad perseguida no es otra que evitar el desborde del poder y el peligro para las libertades personales que suscitara la centralización en la toma de decisiones públicas. Por eso, la concentración del poder es rechazada enérgicamente en el artículo 29 de la Constitución argentina"⁸.

Como consecuencia de este principio, el artículo 29 de la CN prescribe que "el Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional; ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público,

ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. 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".

Efectivamente, el artículo 29 fue concebido por los Constituyentes como una declaración de defensa del sistema republicano consagrado en el artículo 1º de la Ley Suprema. Sostiene al respecto Gelli que "el artículo 29 de la Constitución Nacional, protege expresa y preferencialmente los derechos a la vida, al honor y a la integridad del patrimonio, de las arbitrariedades de los gobernantes y garantiza la división e independencia de los poderes como una seguridad de aquellos derechos"⁹.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció sobre el alcance de las prohibiciones contenidas por el artículo 29 Constitución Nacional, y afirmó al respecto que "la finalidad de la norma ha sido siempre impedir que, alegando motivos de urgencia o necesidad, el Poder Ejecutivo asuma facultades extraordinarias y la suma del poder público, lo que inevitablemente trae aparejada la violación de los derechos fundamentales del hombre libre, que la propia Constitución Nacional garantiza"¹⁰.

Los "superpoderes" al jefe de Gabinete deben ser valorados institucional y políticamente dentro de este contexto, puesto que se trata de una violación a múltiples normas constitucionales con el objetivo de ampliar las facultades del Ejecutivo al extremo de que en los hechos, el Parlamento se transforma en un órgano vacío de poder (pues se ve privado de ejercer su función principal), y las decisiones en materia parlamentaria que de éste emanan son potenciales "expresiones de deseo" en tanto pueden ser alteradas según el arbitrio de un funcionario que no es elegido por el voto popular.

El principio republicano de división de poderes impide que el Poder Ejecutivo ejerza la función legislativa. Precisamente, lo que nuestra Constitución busca es impedir que unos pocos tomen arbitrariamente decisiones sobre lo que nos concierne a todos. Gobernar por decretos de necesidad y urgencia o a través del abuso de las facultades delegadas es ignorar a los representantes legítimos del pueblo. O en otras palabras: ignorar la democracia y a sus instituciones.

⁶ Administrative law. A casebook", Little, Brown and Company, 1994, página 118.

⁷ Mario Justo López, Manual de Derecho Político, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1994, 2ª edición, p. 391. El resaltado es propio.

⁸ María Angélica Geffí, Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2003, 2ª edición, p. 19. El resaltado es propio.

⁹ (ib. cit., p. 261. El resaltado es propio.

¹⁰ Caso registrado en Fallos 309:1689, considerando 6º del voto conjunto de los jueces Petracchi y Bacqué, en la denominada "causa 13"; en igual sentido se pronunció el ministro Fayt en el caso "Basilio Arturo Lami Dozo", Fallos 306 (1): 911, considerando 7º; el resaltado es propio.

INSERCIÓN SOLICITADA
POR LA SEÑORA DIPUTADA ROSSO

**Fundamentos del apoyo de la señora diputada
a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto
y Hacienda en el proyecto de ley en revisión
por el que se modifica el artículo 37 de la ley
24.156, de Administración Financiera
y de los Sistemas de Control
del Sector Público Nacional**

Quiero referirme a un aspecto particular del debate sobre este proyecto con media sanción del Senado, de modificación de la ley de administración financiera, debate en el que están involucrados varios temas de carácter presupuestario.

Me voy a referir exclusivamente a uno de ellos porque considero que es ilustrativo y hasta sintomático de lo que aquí en el fondo se debate.

Me refiero al superávit fiscal, y las facultades que reconoce este proyecto al señor jefe de Gabinete.

El superávit fiscal, sí que es una cuestión novedosa en la Argentina; es un tema de la nueva agenda. Está originado en el crecimiento de la economía, y en la mayor recaudación, originado por ese crecimiento y digámoslo, por una política económica correcta de recaudación.

Es maravilloso que en la nueva agenda argentina hayamos dejado de hablar de déficit. Todo ello es mérito de un proceso de crecimiento, en el que todos los sectores económicos, y la comunidad productiva del país, somos protagonistas.

Además, de estas consideraciones, los legisladores del oficialismo adjudicaremos mucho mérito a la prolija, desconocida hasta ahora, política del gasto y la recaudación.

Por otro lado, los legisladores de la oposición, minusvalorarán esta política y adjudicarán el éxito al crecimiento de la economía como algo exógeno al gobierno, a la cuestión internacional, a la soja etcétera.

Más aún, del debate del proyecto en el Senado, resulta que lo que es un superávit fiscal lo llaman "subestimación en la recaudación": senador Morales: es decir, en concepto de partidas sin discriminar, partidas correspondientes a transferencias, bienes y servicios y bienes de uso, que es el margen de discrecionalidad que tiene el jefe de Gabinete de Ministros, son 30 mil millones de pesos en el presupuesto de 2006. Sumémosle también las subestimaciones en la recaudación; no sé si vamos a llegar a un superávit de caja de 15 mil millones este año, seguramente vamos a estar por debajo."

Esto es, se pone el acento en que no se calcula correctamente por el gobierno, la proporción del crecimiento, y más aún, se adjudica al mismo una intención aviesa por ello. En fin, son las reglas del juego

Sin embargo, recuerdo que hasta diciembre de 2001, siempre se decía que había que ajustar el gasto público porque era una de las causas de la recesión económica. Se llegó incluso a la política del déficit cero, es decir se ajustaba el Estado a lo que se recaudaba. Esto era la panacea de los garúes neoliberales.

Voy a citar al senador Capitanich en su exposición en el recinto del Honorable Senado: "Antes, en gobiernos y gestiones anteriores, en muchos casos, las erogaciones de capital iban a las erogaciones corrientes como consecuencia de la disminución de recursos e incapacidad de financiamiento del Estado, a los efectos de detraer la inversión pública para erogaciones corrientes, porque no se podían cumplir las metas de carácter fiscal o financiero".

Pero resulta que ahora, cuando se le quiere reconocer por ley, facultades que define la Constitución Nacional al señor jefe de gabinete para que efectúe esa transferencia de erogaciones de capital a erogaciones corrientes, en un marco de pleno crecimiento y superávit fiscal, se nos dice que peligra la República.

Se nos dice que el gobierno dispondrá de los fondos del superávit y por tanto peligra la República, porque ahora el problema es que se subestima la recaudación: "Senador Martínez: cuando nosotros veíamos que a través de los decretos de urgencia, que a través del superávit que se generaba en cada uno de los presupuestos en función de no determinar con exactitud cuál iba a ser la recaudación, se podían incorporar puntos importantes al presupuesto a través de las decisiones administrativas del jefe de gabinete sin ningún tipo de control. Durante el período de recesión de la economía los presupuestos que no se aprobaban, como bien se dijo, no podían ser sostenidos no sólo en su monto total sino también en cuanto a la distribución interna. Se ha salido de esa crisis y se ha ido trabajando en forma coordinada. Pero la senadora Cristina Fernández de Kirchner nos decía que la oposición en forma permanente no era responsable porque no acompañaba muchas iniciativas.

Señor presidente, demos gracias por ese "problema", y permítaseme la ironía, deseo que el gobierno se siga equivocando en el cálculo, siempre que exista el bendito, sí, bendito superávit.

En el debate del Senado, el senador Giustiniani, dijo refiriéndose al supuesto manejo discrecional de fondos: "...Y eso se suma a una distorsión buscada no por este gobierno sino por todos, fundamentalmente por todos los ministros de Economía. La prueba es el ejercicio de 2005, ya que había un superávit fiscal previsto de 14 mil millones de pesos, que finalmente terminó en 20 mil millones de pesos y el excedente se usó para pagar más deuda y para incrementar los fondos fiduciarios, que redundaron en obras públicas".

Quiero corregir ese concepto, tal "distorsion" en caso de existir no fue buscada por todos los gobiernos, porque los gobiernos anteriores no tuvieron superávit fiscal, y por tanto ni siquiera tuvieron la oportunidad de equivocarse en una subestimación del aumento de la recaudación, sino lo que tuvieron fue una sobreestimación de la recaudación, esto es, un déficit.

Me referiré a la exposición en del senador Sanz: "Esto es algo que tenemos que discutir en esta Cámara que hace al federalismo. No es algo que haya inventado este gobierno. Como hay superávit, queda reflejado este desfase tan profundo. Pero el jefe de Gabinete puede intervenir en ese excedente de dinero".

Quiero expresar claramente, señor presidente, que se está calificando de "Desfase tan profundo", justamente al superávit fiscal, que según la visión opositora parece que alterara todas las reglas entre Nación y provincias, y es más como se le reconocen al jefe de Gabinete facultades propias de este funcionario a administrar estas partidas superavitarias, se estaría poniendo en riesgo a la República.

Lo que quiero denunciar, señor presidente, es el discurso tremendista de este debate, que en realidad nos saca de foco de la problemática real. Ya lo dijo el diputado Lozano en la Comisión de Presupuesto: (no es textual) "No está en riesgo la República. Hay que discutir no las facultades del jefe de Gabinete sino el destino que vamos a dar a las partidas presupuestarias, inclusive las originadas en el superávit fiscal".

Esto es lo que deberíamos estar discutiendo en este recinto no quejándonos, por ejemplo, porque hay superávit, sino cómo aplicamos esos fondos para impulsar ya, una mejor distribución de la riqueza, para consensuar cuál es la inversión pública necesaria; cuál es la inversión social necesaria para sacar a los millones de ciudadanos que tenemos bajo la línea de pobreza.

Esto es lo urgente. Y nuestra responsabilidad es dotar a la República de los instrumentos legales para cumplir con estas cuestiones, y si nosotros cumpliéramos con este rol, todos (oficialismo y oposición), no habrá jefe de Gabinete, ni Ejecutivo que pueda (y seguramente no querrá hacerlo) detenernos.

El superávit fiscal para el año 2006, algunos de los senadores de la oposición lo ubican entre \$10.000 y \$15.000 millones. El diputado Lozano, en la Comisión de Presupuesto, lo calculó en \$8.300 millones. Dependerá el importe en definitiva, de los cinco meses que faltan para cerrar el ejercicio anual.

Lo importante es, queridos colegas, que estamos en una situación histórica porque tenemos recursos presupuestarios para comenzar a paliar las necesidades de muchos argentinos, no importa cuán "hegemónicos" o "autoritarios" seamos en el oficia-

lismo, ni cuán "obstruccionistas" seamos en la oposición. propongo que esos debates los demos en los medios, pero pongámonos, ya a buscar consensos para cumplir con nuestro trabajo, porque aún está pendiente.

22

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO SOLANAS

Fundamentos del apoyo del señor diputado a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

La ley que estamos tratando refiere a la modificación del artículo 37 de la ley de administración financiera 24.156, y que establece concretamente la facultad que tendrá el jefe de Gabinete de redistribuir las partidas del presupuesto anual de gastos y recursos, que fuera aprobado por este Congreso para este año.

La norma en cuestión que ha sido atacada sistemáticamente por la oposición, tildándola entre otras cuestiones de inconstitucional, solamente habilita al administrador del Poder Ejecutivo, para una simple y sencilla "facultad" administrativa y nada más.

Es absolutamente erróneo y falaz el argumento expresado y reseñado supra, ya que no tiene absolutamente nada que ver la norma que estamos tratando, con aquella que otrora le otorgará superpoderes al super ministro de Economía, en el año 2.001 durante el gobierno de la Alianza, que supo tener nuestro país, y que sí contaba con esa atribución de echar mano al presupuesto de una forma totalmente discrecional y sin contralor alguno de ninguna naturaleza, autorizando al Poder Ejecutivo a garantizar deuda con activos públicos y dar privilegios a los acreedores sobre la recaudación; es decir, los acreedores tenían derecho de quedarse con la recaudación impositiva argentina; también podían fusionarse los organismos públicos o ser centralizados, por ejemplo el Banco Central con el Banco de la Nación o ANSES con PAMI, o también podían ser transferidos a las provincias, por otra parte autorizaba a convertirlos en sociedades y privatizarlos, a reformar libremente la ley de ministerios a crear o eliminar exenciones impositivas, a reformar leyes de obras sociales, PAMI y la ley de riesgo de trabajo, a emitir bonos y venderlos en el mercado de capitales, a incluir empleados públicos en la ley de contrato de trabajo.

Concretamente, esta norma que estamos tratando, sólo crea una habilitación administrativa a quien por disposición de nuestra Constitución Nacional es el encargado de hacer recaudar las rentas de la

Nación y hacer ejecutar el presupuesto nacional (Cfr. artículo 100 inciso 7 Constitución Nacional), y como tal si tiene la atribución aludida delegada por nuestra máxima ley, puede en ese contexto redistribuir las partidas que contiene el presupuesto y que son necesarias para el mejor funcionamiento de la administración.

Es necesario destacar otro punto de suma importancia y que la oposición nada ha dicho, o en el mejor de los casos lo desmerece, y es aquel que se refiere a que en todo tiempo existe el control parlamentario de los actos de gobierno, existe el control interno y es aquel dado por la SIGEN, además de lo expresado, existe el control externo dado por la Auditoría General de la Nación que depende del Congreso y lo maneja la oposición (artículo 85 Constitución Nacional), y por sobre todas las cosas, siempre existirá el control jurisdiccional dado por el otro de los poderes del Estado, cual es el Poder Judicial.

Para cerrar, debo marcar el empeño que pone este gobierno en todo lo relacionado al control, tal es así, que por primera vez se votó días atrás la conformación de la comisión bicameral permanente marcada por la Constitución en el artículo 100 inciso 12, que tiene como función controlar las facultades delegadas por el Congreso.

Sabido es, que en ciertos y determinados casos y ante situaciones especiales, existen algunas partidas determinadas de antemano en el presupuesto que pueden ser redistribuidas en otras áreas que por situaciones coyunturales será necesario un ajuste o mejor dicho un incremento, justamente en esa partida, para la realización de obras, o bien el refuerzo de otras, que ante situaciones especiales ameritan hacer uso de esa facultad. En la práctica y previo a esta ley que se está debatiendo, si el Jefe de Gabinete quisiera realizar esta tarea, debería redactar una norma que tiene que pasar necesariamente por la aprobación del Congreso, con lo cual se perdería la inmediatez que el caso o la situación de emergencia dada en ese contexto coyuntural exige para llevar la solución requerida.

Lo que queremos significar concretamente es que con esta facultad dada al jefe de Gabinete, éste podrá acudir inmediatamente y sin dilación a la solución del problema concreto, ya que podrá sacar los recursos que posee una partida dentro del presupuesto y que no es tan necesaria o que el área a la cual estaba destinada ha realizado una tarea eficiente que ha logrado que no tenga la necesidad de ocupar íntegramente la misma, en tal caso el administrador del Poder Ejecutivo tendrá allí la herramienta para direccionar el gasto de una forma más eficiente, y apuntando a los sectores que más lo necesitan y que quizás estén desprotegidos desde el punto de vista de los recursos, o bien para implementar la construcción de una obra, escuelas, caminos, puentes, etc, que en ese momento no estaban previstas inicialmente en el presupuesto y que ahora

son necesarias, de esta manera el jefe de Gabinete podrá realizar mejor las políticas públicas que el Poder Ejecutivo necesite para un mejor desarrollo de nuestro país.

Nadie podrá negar, siendo que es una realidad palpable, que existen numerosas provincias de nuestro país, muchas de ellas gobernadas por partidos cuyos representantes critican duramente este proyecto, que poseen normas similares a la que estamos votando, otorgando poderes al Poder Ejecutivo para que pueda direccionar el gasto en la forma que mejor crea conveniente, y nadie ha tildado a estas normas de inconstitucionales. Por nombrar algunas tenemos las provincias de Buenos Aires, Mendoza, de Corrientes ley 5.571; Neuquén, ley 2.141; Misiones ley 3.934; Río Negro ley 3.186; Santa Fe ley 12.512; Formosa ley 1.486; La Pampa ley 1.957; La Rioja ley 7.927; Tucumán ley 7.687; Salta ley 7.334; Tierra del Fuego ley 495; San Luis ley 5.172; Ciudad de Buenos Aires ley 1.857; Jujuy, San Juan y municipio de Rosario, entre otras, incluso aquí se dijo que algunos municipios también la poseían y sin embargo la crítica no se ha hecho oír. Estas facultades son absolutamente necesarias desde el punto de vista administrativo, no pensemos en cuestiones extrañas porque se pierde la verdadera dimensión de la norma que discutimos en esta sesión, la facultad que le otorgamos mediante la reforma del artículo 37 es solamente para lo que la Constitución establece en su artículo 100 pueda llevarse a cabo de una manera más efectiva y mejorar la administración de la cosa pública.

A la oposición le agrada destinar tiempo a la discusión de estos temas engañando a la población y para ocultar la realidad estadística que marca el crecimiento, por eso es que me siento obligado en honor a la verdad a marcar algunos de esos índices: desocupación mayo 2003: 24 %, mismo periodo 2006: 9,8%; índice de pobreza 2003: 54 % -mismo periodo 2006: 34%; índice de indigencia: mayo 2003: 26 %- igual periodo 2006: 11 %.

En el año 2000 las transferencias a las Provincias por Coparticipación Federal y Leyes específicas fue de 14.800 millones de pesos. En el año 2006 fue de 40.000 millones de pesos. Pagamos 10.000 millones de dólares al FMI recuperando soberanía y ahorrando. Salimos del *default* y reducidos, es decir ahorramos 67.000 millones de deuda externa. Recuperamos 28.000 millones de dólares de reservas del país. El crecimiento del PBI ha sido del 34% y crecemos al 9 % anual acumulativo por tercer año consecutivo.

Nuestro gobierno no ha firmado pactos fiscales para quedarse con los dineros de las provincias y este Parlamento funciona abierto al pueblo, y no protegido por cientos de policías y carros de asalto como fue en un tiempo cercano, cuando se votaban leyes contrarias a los derechos de los ciudadanos y los intereses de la Nación.

El presidente Raúl Alfonsín habló desproporcionada y exageradamente de "muerte de la República", justamente él que utilizó los DNU, pero además no hubo en su gobierno presupuestos, sino pospuestos, es decir simples rendiciones de cuenta y sin embargo, contó siempre con la posibilidad de modificar partidas.

En conclusión la norma que estamos votando es una ley que estará al servicio del pueblo argentino, enmarcada por los órganos de control, votada por un Congreso que sesiona de cara a la gente, y en beneficio exclusivo de ella, y el que no se encuentra a puertas cerradas como ocurrió en tiempos no muy lejanos, custodiado con cientos de policías y carros de asalto, ante el desmanejo y la dejadez total que el gobierno nacional transitaba por ese entonces, y que llevó a atravesar la peor crisis que la historia conoce, y que quedará en la retina de todo un pueblo que sufrió las consecuencias y que este gobierno a empezado a saldar a través de la implementación de políticas direccionadas directamente en beneficio de la gente y no de los acreedores extranjeros como sucedía con los anteriores, con lo que este gobierno a logrado reestablecer la confianza de los mercados en función de la seriedad e independencia afianzando la soberanía nacional.

23

INSERCIÓN SOLICITADA POR EL SEÑOR DIPUTADO VANOSSI

Fundamentos del rechazo del señor diputado a los dictámenes de la Comisión de Presupuesto y Hacienda en el proyecto de ley en revisión por el que se modifica el artículo 37 de la ley 24.156, de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional

Después de esta maratónica sesión y a esta altura del debate me temo que no voy a estar muy lucido, y menos aún lucido, para poder aportar novedades en este tema.

Pero hay que repechar y tratar de señalar muy telegráficamente algunas coordenadas que plantea el problema del artículo 37 que hoy está en debate.

No vamos a emplear los vocablos usuales. Es costumbre de "mandones" pedir superpoderes o la suma del poder, pero como estamos en una república, no puede haberlos, pues dejaríamos de ser una república.

Por lo tanto, hay que buscar qué figura se asemeja a lo que pretende la iniciativa. En la Constitución, lo único que puede tener analogía con esta norma es el estado de sitio, que está previsto por razones políticas en las hipótesis de una conmoción interior o de un ataque exterior (artículo 23). Por supuesto que no es permanente ni eterno. Además,

puede ser reglamentado y está sujeto a diversos controles, entre ellos el judicial.

Aquí se trata de una suerte de estado de sitio económico y social de carácter permanente; es decir, sine die. Esta es una grave anomalía, porque todo estado de sitio implica un potenciamiento de las facultades del Poder Ejecutivo y, correlativamente, un debaile de ciertas garantías, que en este caso serían básicamente las de orden económico y social.

Con este acto no estamos sólo demoliendo el sentido y alcance de la que siempre se ha llamado la "ley de leyes", sino que, peor aún, estamos declarando el estado de sitio económico en forma permanente y a perpetuidad. Viene al caso recordar la palabras del doctor José A. Terry (cuyo nombre designa a unos de los sitios de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires que me honro en ocupar) al inaugurar la cátedra de Finanzas Públicas de la UBA en 1896: "Después de la Ley Fundamental de nuestro país, que es la Constitución, la más importante es la del presupuesto, porque sus partidas nos revelan el estado de cultura moral e intelectual del pueblo, sus adelantos o retrocesos materiales y su situación económica y financiera". No menos rotundo era el gran Alberdi cuando decía: "El presupuesto es el barómetro que señala el grado de buen sentido y de civilización de un país. La ley de gastos nos enseña a punto fijo si el país se halla en poder de explotadores o esta regido por hombres de honor; si marcha a la barbarie o camina a su engrandecimiento; si sabe donde está y adonde va, o se encuentra a ciegas sobre su destino y posición."

Es obvio reconocer con Terry que el presupuesto sirve de programa para la marcha del país y que, sin él, el gobierno marcharía sin rumbo; pero no obstante, debemos reconocer que el mismo es una autorización del mandante, es decir que el contribuyente, o sea el pueblo por medio de sus representantes, le hace al mandatario, o sea el gobierno, indicándole lo que ha de gastar y lo que no debe gastar. Pero esta sencilla ecuación ha sido hoy trastocada ¡Pavada de monstruo ha visto la luz! Viene a colación la "leyenda del aprendiz de brujo", que crea al monstruo pensando que le permitirá dominar todo, pero el monstruo termina devorándose al propio brujo. A esto sólo faltaría agregar la música del compositor francés Paul Dukas.

Otra coordenada que se puede mencionar consiste en que este tipo de leyes especiales pueden tener justificación cuando ha estallado una crisis, pero no cuando ésta está terminando.

¿Se va a quebrar la regla de que después de la tormenta sale el sol? Nos preguntamos si se pretende instalar unaseudocalma que anuncia otra vez la tempestad.

Por eso, aunque la contradicción sea evidente, es obvio que se sostiene que la crisis fue supera-

da, pero se solicitan más poderes cuando ella ya no existe.

Así una emergencia desplaza a otra, y se configura una suerte de espectáculo surrealista; pero una cosa es la excepcionalidad; otra, la habitualidad y, peor aún, otra muy distinta, la perpetuidad. La separación de poderes se va degradando ya sea porque lo exige la ideología, en el caso de los totalitarismos; o porque conviene que sean un cuñadismo, en el caso de los regímenes autoritarios; o finalmente, porque favorece a cierto sector político que detenta el poder circunstancialmente.

Otra coordenada —la tercera— es que el jefe de Gabinete no es el Poder Ejecutivo. Si ya es de muy dudosa constitucionalidad una delegación de este tipo a un órgano primario como es el presidente de la República es decir, el Poder Ejecutivo propiamente dicho, no cabe ninguna duda de que está viciada de inconstitucionalidad una tamaña delegación en un órgano secundario como es la Jefatura de Gabinete, que ni siquiera ha sido reglamentada por ley; ya que ha sido reglamentada por un decreto, que puede ser modificado por otro decreto; y aquí hay un vacío legal que algún día habría que llenar. En esto vale la pena leer la declaración reciente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales del 27 de julio próximo pasado, que por sesuda pido su inserción en el Diario de Sesiones.

Una cuarta coordenada es el atentado a la igualdad ante la ley, porque en adelante va a haber dos tipos de funcionarios: los que eventualmente pueden incurrir en el delito de malversación de caudales públicos, artículos 260 y siguientes del Código Penal, si desvían el destino de una partida a una jurisdicción o finalidad distinta para la cual fue prevista, y un funcionario que queda eximido de la posibilidad de cometer ese delito, que va a ser el jefe de Gabinete, quien va a estar anticipadamente amnistiado por esta norma desde el momento en que no va a tener límite alguno para poder hacer todos los cambios de las partidas que dentro de la ley de presupuesto se puedan incluir. Esto es sumamente grave porque afecta a la forma republicana de gobierno, de la cual el principio de igualdad ante la ley es un principio fundamental.

Una quinta coordenada es que en esta norma no hay límites, y esto es muy peligroso. ¿Qué resguardando mínimo podría acompañar a esta delegación para que tuviera algún tipo de límites? Hoy se ha citado aquí el caso de Paraguay, diciendo que está prevista la transferencia y nada más, pero no es así. Los casos más cercanos no vamos a ir al derecho europeo, que es lejano son Brasil, Perú y Paraguay.

En Brasil, por los artículos 165 a 167 de su Constitución, está prevista una comisión mixta bicameral para que ejerza ese control. Esto es lo que proponíamos nosotros, es decir, que una comisión de este tipo, siempre que sea permanente y deba expedir:

en un plazo perentorio, pueda ejercer tan siquiera un mínimo de control. Esto lo ha sugerido también la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Fiscal Pública, pero su reclamo no ha sido escuchado.

Tenemos necesidad de instalar pesos y contrapesos. Perú lo ha hecho por una ley de este año, la 28.411 (artículo 26 inciso 2 y artículo 38) y conviene aclarar que en Paraguay el Congreso interviene necesariamente cuando no se trate de transferencias dentro de la misma jurisdicción (artículos 202, 238 y 283 de la Constitución)

De modo que en todos los países donde se ha aceptado algún tipo de transferencias hay algún tipo de control. Si el Congreso abdica o declina su función de control ¿qué otro órgano, suficientemente independiente, lo va a asumir? Y en ese caso ¿quién controla al control? Este interrogante constituye, casi, un regreso al infinito.

Una sexta coordenada es que asistimos al vaciamiento de la forma y sustancia republicana de gobierno a través de una paulatina erosión o degradación de sus notas esenciales. Recordemos cuáles son: soberanía popular, que recibe el Congreso pero que estamos delegando; separación de poderes, que queda anulada sustancialmente; igualdad ante la ley, y en este sentido acabamos de señalar que queda alguien por encima de la igualdad ante la ley; responsabilidad, pero no hay ninguna; y así sucesivamente con el resto de las notas (publicidad y temporalidad), a tenor de las memorables definiciones conceptuales de Madison y de nuestro gran Aristóbulo del Valle.

Por eso, señora presidenta, como dicen los marinistas, si el pabellón cubre la mercadería, el que esta norma se sancione va a querer decir lo que los chicos, con gran ingenuidad, nos preguntan a los mayores: "Papá, ¿es cierto que todo vale?" Y vamos a tener que decirles que sí, que "todo vale".

Por eso, seamos conscientes de que si se aprueba, sin ninguna duda esta norma va a ser llamada por algún humorista o por alguien que quiera cargar las tintas como "la ley del todo vale", y no creo que ninguno se va a sentir orgulloso o pletórico por haber aprobado una ley que va a ser descalificada de tal manera.

En este mensaje telegráfico termino señalando lo siguiente. Para justificar esta delegación de facultades se invoca un estado de necesidad. Pero esto también es un sofisma; es falso por la base. Porque entonces podríamos preguntar: si hoy delegamos esto, ¿otro día no le vamos a sustraer a los jueces su jurisdicción, declarando que también por necesidad las sentencias pueden dictarse más rápida y eficazmente por tribunales administrativos? Ahondando aún más la radiografía: ¿tendremos que sospechar de la intencionalidad política de esta ley? ¿Tendremos que temer del uso de estos poderes con

propósitos "electoraleros"? ¿U otro tipo de "desviación de poder"? La cruda verdad se verá muy pronto.

Si ahora se sustituye al Congreso, ¿cuál será el próximo paso? Cuidado; que pongan las barbas en remojo los demás poderes.

La tendencia es peligrosa. Por ahora se siguen tirando serpentinas y papel picado; esto parece una fiesta, pero nos preguntamos si alguno no se está dando cuenta de que estamos bailando a bordo del Titanic.

Lo único que está claro es que mientras van desapareciendo los resortes del control, el Poder Ejecutivo se vuelve soberano.

Nuestra historia es aleccionadora. No sólo hemos conocido golpes de Estado, sino que también hemos soportado los garrotes de golpes desde el Estado. Va a costar muchísimo reconstruir la idea de legalidad como muro de contención frente a los avances del derecho emergencial" permanente. Esta ley no construye; ésta ley demuele, destruye. (*Aplausos*). Es oportuno recordar aquí las ideas de Chantal Millón Desol: "Todas las concepciones políticas del siglo XX han querido ser revolucionarias, salvo el pensamiento del Estado de derecho. Pero todas fracasan en su empresa de restauración social. Y, finalmente, es sin duda el Estado de derecho el que ha cumplido la verdadera revolución (citado por Pedro J. Frias en "La biblioteca de un político ilustrado", "La Ley" del 29 de octubre de 1981)

Dictamen de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales

La Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires expresa su preocupación ante la ley que reglamenta los decretos de necesidad y urgencia (DNU) y frente a la posible sanción por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación de la modificación del artículo 37 de la ley 24.156 que permite al jefe de Gabinete de Ministros el manejo discrecional de la distribución de los gastos públicos apartándose de la prevista en el presupuesto nacional, por cuanto:

a) Con relación al artículo 99, inciso 3) de la Constitución Nacional sobre decretos de necesidad y ur-

gencia, al no establecer la ley 26.122 recientemente sancionada, que sea el Congreso el que los ratifique o rechace en forma expresa, se posibilita su vigencia por tiempo indefinido. Tal circunstancia, frente a los abusos en que ha incurrido el Poder Ejecutivo en diferentes gobiernos en el ejercicio de dicha potestad constitucional transgrede el equilibrio de poderes y consagra una preeminencia sobre el Poder Legislativo en desmedro del sistema constitucional.

b) Con referencia a las facultades que se conceden al Jefe de Gabinete de Ministros para reestructurar discrecionalmente partidas presupuestarias, las mismas repugnan al artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional, por ser una atribución legislativa indelegable, salvo los supuestos de excepción que prevé el artículo 76 de la Constitución Nacional cuyos requisitos no se cumplen, pues la delegación legislativa debe ser exclusivamente en el Poder Ejecutivo, que es unipersonal, y no en el jefe de Gabinete de Ministros, que no es el Poder Ejecutivo, sino sólo un órgano dependiente de éste.

El jefe de Gabinete de Ministros es un mero ejecutor del presupuesto (Constitución Nacional artículo 100, inciso 7) y no tiene facultades para modificarlo por sí solo, ya que los decretos delegados deben ser dictados por el presidente de la Nación, con refrendo de aquél (Constitución Nacional artículo 100, inciso 12).

Las reformas legislativas en cuestión conculcan el principio de la división de los poderes, adoptado por la Constitución Nacional como presupuesto esencial del régimen republicano de gobierno y garantía de los derechos de todos los habitantes.

Ante la discrecionalidad otorgada al Poder Ejecutivo por esas reformas, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires manifiesta que las mismas son violatorias de la Constitución Nacional, y exhorta a los poderes públicos a resguardar la plena vigencia de nuestra Ley Suprema.

Buenos Aires, 27 de julio de 2006.

JUAN CARLOS CASSAGNE ALBERTO RODRÍGUEZ GALÁN
Académico Secretario Académico Presidente