

García, Oscar Dante; Lorenzo, Ricardo Gustavo

EL CONTROL POLÍTICO DE LA GESTIÓN DEL PODER ADMINISTRADOR: NATURALEZA Y GRADO DE CUMPLIMIENTO

XXV Simposio Nacional de Profesores Universitarios
de Contabilidad Pública

Octubre 2008

*García, O.D., Lorenzo, R.G. (2008). El control político de la gestión del poder administrador: naturaleza y grado de cumplimiento. Bahía Blanca, Argentina. En RIDCA. Disponible en:
<http://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/4575>*



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Argentina
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>





**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION
UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR
BAHIA BLANCA – REPUBLICA ARGENTINA**

**EL CONTROL POLITICO DE LA
GESTION DEL PODER
ADMINISTRADOR. NATURALEZA Y
GRADO DE CUMPLIMIENTO**

**Cátedra: ADMINISTRACION PÚBLICA
Universidad Nacional del Sur**

**Autores: CR. OSCAR DANTE GARCÍA
Profesor Titular**

**CR. RICARDO GUSTAVO LORENZO
Profesor Adjunto**

Bahía Blanca, Octubre del año 2008

CONTENIDO DEL TRABAJO Y BIBLIOGRAFIA

Contenido:

- I) Objetivo del trabajo
- II) El Control público como uno de los pilares del sistema democrático
- III) Diversos tipos de control
- IV) Instancias del Control Político
 - a) Preventivo
 - b) Concomitante
 - c) Ulterior o crítico
- V) Grado de incumplimiento del control político
 - a) Respecto del control preventivo
 - b) Respecto del control concomitante
 - c) Respecto del control critico o ulterior
- VI) Diagnóstico de la situación actual
- VII) Sugerencias conducentes a revertir el cuadro de situación

Bibliografía consultada

- . Atchabahian, Adolfo. Régimen Jurídico de la gestión y del control en la Hacienda Pública (2008)
- . Collazo, Oscar Juan.- Administración Pública – Tomo I
- . Licciardo, Antonio Cayetano. Panorama del Presupuesto. Conferencia en la UBA (1999)
- . Carlos Sánchez Viamonte. Las instituciones políticas en la historia universal (1953)
- . Carlos Sánchez Viamonte. Los derechos del hombre en la revolución francesa (1956)
- . Bidart Campos, Germán. Manual de la Constitución Reformada (2000)
- . Ekmekdjian, Miguel Ángel. Tratado de Derecho Constitucional (1997)

- . Constitución Nacional
- . Ley 24156 – Ley de Administración Financiera
- . Ley 24157 – Dto. 1955/1992
- . Ley 26124 – Ley modificatoria del artículo 37 de la ley 24156
- . Ley 26122 – Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia (DNU)
- . Leyes de presupuesto anuales.
- . Leyes 24.963, 26.098 y 26.328 (de aprobación de Cuentas de Inversión).

I) OBJETIVO DEL TRABAJO

Sabido es que la hacienda pública presenta características notorias que la diferencian de la hacienda privada siendo quizás la más trascendente el interés que prevalece que es el colectivo por sobre el individual.- Otra característica importante es la de configurar una hacienda dependiente, donde a diferencia de la independiente (privada), el órgano directivo (poder administrador o poder ejecutivo) responde a mandatos emanados del órgano volitivo (poder legislativo) en representación de la voluntad popular. En ese esquema entonces adquiere un rol protagónico el Control Público a efectos de garantizar que aquel mandato sea cumplido, y dentro de ese concepto genérico de manera específica el Control Político, control que se manifiesta en tres instancias como ya veremos: preventiva, concomitante y crítica o ulterior.

A partir del esquema precedentemente delineado debemos decir que el objetivo del presente trabajo lo constituye el *análisis del Control político de la gestión del poder administrador en sus diversas instancias*, ya sea en lo doctrinario, en lo normativo (Constitución Nacional y Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control 24.156), y fundamentalmente en lo que atañe a evaluar en que medida se da cumplimiento en la actualidad a aquellos preceptos y doctrina que determinan la trascendencia de este instituto en un sistema democrático que se precie de tal.

II) EL CONTROL PUBLICO COMO UNO DE LOS PILARES DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO

El constitucionalismo moderno garantiza el sistema democrático representativo que tiene como base de sustentación cuatro pilares básicos concurrentes como condición ineludible:

- **El necesario equilibrio que debe existir entre el Estado y la Sociedad civil**
- **La división de poderes y la indelegabilidad de funciones entre los mismos**
- **El pluripartidismo**
- **El Control Público**

El equilibrio

El sistema presenta un escenario que podríamos denominar Macrosistema Social conformado por dos grandes actores: el Estado y la Sociedad Civil. El Estado creado por la sociedad para que la represente y a través de esa representación para que atienda sus necesidades y cumpla con el rol que le compete por imperio de la CN: el logro del “bien común” de los ciudadanos.- El Dr. Bidart Campos alude entonces al Derecho del Poder y al Derecho de la Libertad.

La división de poderes y la indelegabilidad de funciones

El sistema requiere un marco normativo o causa formal del Estado: La Constitución, que además de crear al Estado determina los Poderes que lo conforman, dos de los cuáles cumplen los roles de otorgar mandato para gestionar en representación de la voluntad popular, ejercer aquella gestión y finalmente controlar si dicha gestión se ajustó al mandato conferido.- Es preciso entonces que la representatividad ciudadana sea ejercida y garantizada, y ello se logra con la división de los poderes. Esto a su vez se debe complementar con la indelegabilidad de las funciones propias de cada órgano de poder a favor de otro.

El pluripartidismo

No alcanza con la división de poderes, si existe un solo partido político no hay democracia porque significaría que el mismo partido gobierna y se controla a si mismo.- La existencia de varios partidos políticos que participen es necesario: es imprescindible el pluralismo de ideas.

El Control Público

Ya hemos dicho que la hacienda pública es dependiente, ello significa que el órgano volitivo en representación del pueblo otorga mandato (a través del presupuesto) al Poder Administrador, finalmente el mandante debe controlar el cumplimiento de aquel mandato por parte del mandatario.- Queda claro entonces que para una plena vigencia del Sistema Democrático no es suficiente con el equilibrio de poderes, con la

división de los mismos (e indelegabilidad de sus funciones) y con el pluripartidismo si no se ejerce el Control de la gestión como corresponde, porque a diferencia del ámbito privado lo que está en juego es la honrada utilización de los dineros públicos (como diría Juan B. Alberdi) en procura de la atención de las necesidades de la comunidad .-

Decimos al respecto que viene a cuento para concientizarnos de la trascendencia del mandato y del control, lo que establecían los artículos 14 y 15 de la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (Revolución francesa 1789), como condición fundamental para el funcionamiento de todo sistema democrático: Art. 14 “Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por si mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, seguir su aplicación y determinar la cualidad, la cuota, el sistema de cobro y la duración de ella”. Art. 15 “La sociedad tiene el derecho de pedir cuenta de su administración a todo funcionario público” (control público).

III) DIVERSOS TIPOS DE CONTROL

De acuerdo a lo ya expresado, convenimos en la importancia del Control en el Sector Público, al respecto dice con todo acierto el Dr. Gustavo Wierna que el control en el sector público es connatural con el poder, y ello es así porque desde el mismo momento en que el Estado existe y tiene un rol que desempeñar tiende a detentar un poder sin límites lo cuál exige un control de su gestión para evitar esa extralimitación y garantizar el adecuado uso de los dineros públicos.

Decimos habitualmente que el control persigue un doble objetivo: salvaguardar los intereses de la comunidad y determinar las responsabilidades en que puedan incurrir los funcionarios encargados de la gestión.

El control público no se agota con el llamado formal o de legalidad (si bien es importante evitar el daño patrimonial o repararlo en caso de haberse producido), su extensión o alcance es mucho más amplia; es menester también controlar el mérito de la gestión (en que medida se han logrado las metas y objetivos preestablecidos), y además evaluar el grado de cumplimiento de las pautas o finalidades políticas contenidas en el mandato (lo que se denomina el control político objeto específico de este trabajo).

Vemos para mejor ilustración el esquema de los sistemas de control según resulta de la Constitución Nacional y de la Ley 24156:

Tipos de control	Finalidad	Organos y ámbito	Oportunidad
CONTROL FORMAL	Contable	SIGEN – UAI (Interno)	Previo
	Legalidad		Concomitante
	Documental		Posterior
	Númérico	AGN (Externo no Parlamentario)	Posterior
	Técnico		
CONTROL SUSTANCIAL	Político/Funcional (cumplimiento de las funciones encomendadas)	Congreso Nacional (Externo parlamentario)	Previo
			Concomitante
			Posterior
	Gestión/Mérito (eficacia, eficiencia y economicidad)	SIGEN – UAI (Interno)	Previo
			Concomitante
		Oficina Nacional de Presupuesto (Interno)	Posterior
	AGN (Externo no Parlamentario)	Posterior	

Control formal y sustancial:

Históricamente se desarrollaron dos concepciones doctrinarias en torno a otorgarle primacía a alguna de las dos formas de control.- Como decía el Dr. Cayetano Licciardo, por un lado tenemos el control como procedimiento (formal) y el control como función (el de mérito y político).- En sucesivos simposios se debatió largamente sobre esta temática prevaleciendo finalmente la postura que abogaba por la integración

de ambas formas.- Oportunamente el Dr. Licciardo insistía en que el control público debía concebirse como una función, debía primar más la eficiencia social que la eficiencia económica sostenía.- A su vez el Dr. Gustavo Wierna afirmaba que es importante el control formal para evitar el daño patrimonial o repararlo en caso de producido, pero que en términos de grado de cumplimiento de la gestión es mucho más trascendente el control de mérito y político que se puede verificar a través de las siguientes preguntas: Mérito (que se hizo, como se hizo y a que costo se hizo = las 3 E). Político (porque se hizo y para que se hizo, en ese sentido ejemplificaba lo expresado indicando que se puede no cometer un daño material, e incluso actuar con E, E, E, pero desempeñar mal las funciones, es decir no dar cumplimiento a los lineamientos políticos de la gestión encomendada por el órgano volitivo, en este último caso estamos hablando de la responsabilidad política que requiere un adecuado control político.-

IV) INSTANCIAS DEL CONTROL POLITICO

Habiendo convenido acerca de la trascendencia de una de las formas del control público cuál es el Control Político cuya instauración tienen su origen en cuanto al advenimiento del sistema democrático en la consolidación del orden republicano y en cuanto al marco normativo en la vigencia de la propia Constitución Nacional y sus posteriores reformas, nos ocuparemos en este capítulo a efectuar un análisis conceptual y normativo de las tres instancias en que se desarrolla este tipo de control, esto es: preventivo, concomitante y crítico o ulterior.

a) EL CONTROL PREVENTIVO (el presupuesto)

Concepto:

Ya hemos resaltado el carácter de instrumento de control político preventivo del presupuesto al materializar el mandato otorgado a través de la ley que sanciona el Congreso, mandato conformado por dos componentes: cualitativo y cuantitativo.- En el primer caso se trata de la planificación de la acción de gobierno a través de la determinación de metas y objetivos a cumplir en el corto plazo; en lo que se refiere al cuantitativo se trata de valorizar su contenido ya sea en materia de recursos como de gastos; ambos elementos son concurrentes y se interrelacionan.- Al respecto el Dr. Cayetano Licciardo le otorgaba trascendencia a ambos componentes pero asignaba mayor relevancia al cualitativo cuando afirmaba: "...es importante el componente financiero del presupuesto, lograr una adecuada recaudación para asegurar el equilibrio y evitar las consecuencias nefastas que un desequilibrio general, pero convengamos que la esencia del presupuesto es otra: el Estado debe cumplir con eficacia, eficiencia y economicidad la misión encomendada, esto es los objetivos, las metas, las pautas programáticas, los lineamientos políticos trazados en el mandato".

Asimismo sabido es que son cuatro las características con las que el instrumento se identifica:

- **Instrumento financiero:** es preciso determinar a priori cuáles son las necesidades que el poder administrador debe atender y cuáles los medios financieros con los que se podrá contar para financiarlas.

- **Instrumento económico:** orienta el destino de los recursos de una nación ya sea hacia las inversiones o hacia el consumo.

- **Instrumento jurídico:** configura un mandato obligatorio característico del sistema republicano; el Poder Administrador debe cumplir con ese mandato y luego rendir cuentas de su gestión y grado de cumplimiento al órgano volitivo.

- **Instrumento político:** expresa en números y propósitos los anhelos de la sociedad.- Necesidades que deben ser exteriorizadas en este instrumento a través de sus representantes.

Normativa:

Constitución Nacional.

- Art. 75º) inciso 8): corresponde al Congreso fijar anualmente el presupuesto general de gastos y el cálculo de recursos de la administración nacional. (el otorgamiento del mandato).

- Art. 99º) inciso 10): corresponde al Poder Ejecutivo supervisar el ejercicio de la facultad del JGM respecto de la recaudación de las rentas de la nación y su inversión con arreglo a la ley de presupuesto.

- Art.100º) inciso 6): corresponde al JGM enviar al Congreso el proyecto de ley de presupuesto nacional.

- Art.100º) inciso 7): corresponde al JGM hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de presupuesto nacional.

Ley 24156.

- Art. 13º) y 14º): se alude a la desagregación de recursos y de gastos para demostrar el cumplimiento de políticas y de planes de acción.....(regla de la especificidad). Significan pautas a las que se tiene que ceñir el P. Ejecutivo durante la ejecución.

- Art. 29º) y 33º): se refieren a las limitaciones cuantitativas y cualitativas del presupuesto (no puede el P. Ejecutivo alterar esos límites).

- Art. 30º) primer párrafo: una vez promulgada la ley de presupuesto general el P. Ejecutivo decretará la distribución administrativa del presupuesto de gastos.

- Art. 39º) primer párrafo: el P. Ejecutivo podrá disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto general para atender (y se mencionan situaciones de fuerza mayor).- Significa que solamente en los casos de excepción aludidos.

- Art.37º) (sin la modificación de la Ley 26124): el PEN puede efectuar modificaciones al presupuesto quedando reservadas al Congreso las siguientes

decisiones: a) que afecten el monto total del presupuesto, b) el monto del endeudamiento previsto, c) cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras y d) los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.

- Art.37º) modificado por la Ley 26124): Ley sancionada por el Congreso el 2/8/06 que como es sabido introduce modificaciones que tienen que ver con las atribuciones que se confieren al JGM para disponer reestructuraciones presupuestarias dentro del total aprobado por ley de presupuesto que involucren gastos corrientes y de capital y aplicaciones financiera (recordemos que antes no se podían transferir partidas de gastos de capital a corrientes), y distribución por finalidades (antes estaba expresamente impedido).- Si bien se mantiene la pauta de que quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, igualmente, y a través de DNU se continuaron utilizando excedentes de recaudación para el financiamiento de gastos no autorizados en la ley de presupuesto (lo que se convino en denominar “superpoderes”).-

b) EL CONTROL CONCOMITANTE (las interpelaciones y el juicio político)

Concepto:

El control político concomitante lo podemos identificar de manera específica con el procedimiento de las interpelaciones y los pedidos de informes a funcionarios del poder administrador, y en sentido amplio también debemos incluir la figura del Juicio Político, por dos razones: primero porque involucra en lo que atañe al Poder Administrador al Presidente, Vice Presidente, JGM y Ministros, o sea que incluye al Presidente que no está mencionado en los casos de interpelaciones, y en segundo lugar porque configura una derivación del control concomitante pudiendo tener su origen en antecedentes y documentación reunida a través de interpelaciones previas o por algún otro canal de información.

La interpelación es un acto que lleva a cabo el Poder Legislativo que consiste en proceder a convocar al recinto para ser interrogado a algún miembro del Poder Ejecutivo acerca de un tema específico, con el fin de, eventualmente, censurar e incluso juzgar su responsabilidad política.- Esta institución tiene su origen en el Parlamento del Reino Unido donde los miembros de la Cámara de los Comunes interrogan a ministros del gabinete de la Reina, estando estos últimos obligados a contestar.-

La interpelación presenta diferentes tratamientos según se trate de un sistema parlamentario o presidencialista. En países con régimen parlamentarios se suelen generar debates intensos y muy interesantes, acerca de la gestión política; ya citamos el caso del Reino Unido, aunque también sucede lo propio en países como España, Canadá, Francia entre otros; dichas interpelaciones pueden ir acompañadas de un voto de censura o directamente dar lugar a una moción de remoción contra el funcionario interpelado.- Tratándose de sistemas presidencialistas la interpelación no es un mecanismo habitual; sin embargo algunos de esos países han institucionalizado la figura normativamente sin llegar a las facultades que tienen los legisladores en un régimen parlamentario.-

En nuestro país, tanto la interpelación como los pedidos de informes y el juicio político están previstos en la Constitución según veremos en el punto siguiente.-

Normativa:

CONSTITUCION DE LA NACION ARGENTINA

Artículos referidos a Interpelaciones y pedidos de informes:

Artículo 71.- Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.

Artículo 101.- El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71, puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

Artículo 104.- Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los ministros del despacho presentarle una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos.

Artículo 106.- Pueden los ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar.

Artículos referidos a Juicio Político:

Artículo 53.- Solo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Artículo 59.- Al Senado corresponde juzgar en juicio publico a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

Artículo 60.- Su fallo no tendrá mas efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor; de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

Comentarios:

Como vemos la interpelación está prevista en nuestra Constitución Nacional la que le otorga al Poder Legislativo la facultad de requerir la presencia de los ministros del Poder Ejecutivo a fin de recibir las explicaciones e informes que estime convenientes, facultad que corresponde a cada una de las Cámaras (art. 71). En el caso del JGM se establece la obligación de hacerlo mensualmente (art. 101).-

Respecto del art. 71 el Reglamento de la Cámara de Diputados amplía la facultad al establecer en su artículo 204: "Todo diputado puede proponer la citación de uno o más ministros del Poder Ejecutivo y juntamente con ellos la de los secretarios de Estado que corresponda para que proporcionen las explicaciones e informes a que se refiere el artículo 71 de la Constitución. Puede, asimismo, proponer que se requieran del Poder Ejecutivo informes escritos. En uno u otro caso, en el proyecto pertinente se especificarán los puntos sobre los que se haya de informar. Cuando se trate de recabar informes escritos, la comisión a la cual la iniciativa hubiere sido girada podrá resolver por unanimidad darle forma definitiva y pasarla a la Presidencia para que, sin otro trámite, se curse el requerimiento al Poder Ejecutivo; pero no podrán introducirse modificaciones en el texto de la iniciativa sin la conformidad de su autor."

En lo que atañe al JGM el art. 101 además de exigirle la concurrencia mensual a cada una de las Cámaras para informar acerca de la marcha del Gobierno (sin perjuicio de lo que prescribe el art. 71 o sea que puede ser convocado en cualquier momento) agrega algo más: puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cualquiera de las Cámaras y "puede también ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras".- Recordemos que la figura del JGM fue incorporada a la CN con la reforma del año 1994, de igual modo las sanciones que prevé este artículo.- Tanto la obligación de concurrencia al Congreso como las sanciones que para tan alto funcionario del PE prevé el citado artículo, adquieren trascendencia, porque es independiente del instituto del Juicio Político que prescriben los artículos 53 y 59 de la Carta Magna.- Ello significa que el JGM puede ser sancionado o incluso destituido por Juicio Político o por aplicación del Art. 101.-

Con relación al Juicio Político podemos afirmar que, básicamente es un proceso de naturaleza judicial que tiene por objeto el juzgamiento de los hechos o actos del imputado, que se encuentren en algunos casos tipificados penalmente o en otros no, en los cuáles se debe acreditar la comisión u omisión del hecho y la culpabilidad, en grado de dolo o culpa grave. El objetivo principal del proceso es privar al condenado del cargo, para dejarlo a disposición de los tribunales ordinarios para su juzgamiento, si corresponde. Accesoriamente puede inhabilitárselo a perpetuidad para desempeñar cargos a sueldo de la Nación. Los funcionarios pasibles de juicio político son: el presidente, el vicepresidente, el jefe de gabinete de ministros, los ministros y los miembros de la Corte Suprema.

Podemos a manera de síntesis afirmar lo que referimos en el primer párrafo del punto anterior: el control político concomitante de manera específica contempla al JGM y a los Ministros según resulta de los artículos citados (procedimientos de interpelación y pedidos de informes), pero en forma ampliada involucra además de dichos funcionarios al Presidente de la Nación a través del instituto del Juicio Político.-

Convengamos que el mal desempeño de funciones se puede detectar no sólo al finalizar el ciclo de gestión, es decir a través del control crítico o ulterior, sino también durante la gestión, de allí la trascendencia que adquiere el control político en esta instancia.

c) EL CONTROL CRITICO O ULTERIOR (la cuenta de inversión)

Concepto:

Veamos la opinión de respetables especialistas de la temática que abordamos.- Decía alguna vez el Dr. Cayetano Licciardo (muy vinculado sus conceptos al contenido de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano – Arts. 13, 14 y 15) al desarrollar su trabajo “La Teoría del Control en el Sector Público” que el ciclo presupuestario es el eje que regula la administración de los dineros públicos: comienza con la sanción del instrumento de control preventivo (presupuesto) y concluye con la evaluación del resultado de la gestión a través del análisis de la Cuenta de Inversión; entre ambas fases y en torno a la acción de gobierno se imponen los diversos tipos de control donde también adquiere relevancia, como ya hemos visto en el capítulo anterior “el político”.- Asimismo asevera el Dr. Gustavo Wierna que el control público *es en esencia político* y en la instancia crítica se materializa mediante el examen de la Cuenta de Inversión, rol que le compete al órgano volitivo y que a su vez tiene proyección para la planificación de futuros ciclos de gestión por cuánto posibilita ratificar algunas políticas ya adoptadas y reformular otras a partir de experiencias recogidas.- Lo antedicho confirme la trascendencia de esta instancia y de este documento de control, y sugiere que el análisis del mismo en tiempo y forma es trascendente para que la ciudadanía a través de sus representantes pueda tomar conocimiento y evaluar el tratamiento que el Poder Administrador le ha otorgado a los dineros públicos que les pertenecen conforme al mandato popular.-

Normativa vigente:

Básicamente tenemos que hacer hincapié en los preceptos constitucionales y en lo que prescribe la Ley de Administración Financiera 24156.-

Constitución Nacional: el Art. 75, inciso 8) (atribuciones del Congreso) establece la atribución de “.....aprobar o desechar la cuenta de inversión”.- Es de carácter imperativo, lo tiene que hacer de manera expresa.- Asimismo el Art. 85 (incorporado con la reforma del año 1994), prevé que el control externo del SPN será una atribución propia del Poder Legislativo y que el examen y opinión del mismo sobre el desempeño de la administración pública se sustentará en dictámenes de la AGN (la AGN debe dictaminar la cuenta antes de su tratamiento parlamentario); concluye afirmando que la AGN deberá intervenir en el trámite (se entiende parlamentario) de aprobación o rechazo de la cuenta de inversión.- Decimos entonces que ambas normas constitucionales son compatibles y conducentes a: por un lado a precisar la obligatoriedad ineludible del tratamiento del documento y su calificación final y por el

otro a consagrar la trascendencia del control político ulterior a través de aquel procedimiento.

Ley de Administración Financiera (24156): como antecedente inmediato debemos recordar que según la Ley de Contabilidad (vigente hasta el año 1992) el contenido de la cuenta era netamente financiero; además se establecía que se consideraban aprobadas las cuentas sobre las cuales el Congreso Nacional no se hubiera pronunciado transcurridos cinco (5) períodos de sesiones ordinarias desde su presentación (lo cuál colisionaba con el precepto constitucional ya aludido). Inversamente, el sistema actual no prevé ningún mecanismo de aprobación tácita. Se ha estimado que el Poder Legislativo no puede renunciar a la obligación impuesta por la Constitución Nacional en cuanto expresamente le encomienda aprobar o desechar la Cuenta de Inversión. Para muchos constitucionalistas, la convalidación automática por el sólo transcurso del tiempo importaría una renuncia del Congreso a una competencia atribuida por la Constitución Nacional.- En relación al primer aspecto (contenido de la Cuenta), la actual ley agrega al componente financiero y por primera vez, comentarios y juicios de valor acerca del mérito de la gestión (informe de la oficina nacional de presupuesto), según se observa en el art. 95 de la Ley (es decir contempla de manera expresa el componente cualitativo). En cuánto al proceso de tratamiento de la Cuenta debemos puntualizar que antes del 30/6 debe el PEN presentarla al Congreso (lo hace el JGM), luego la Cuenta se remite a la AGN para que la analice y emita opinión, con el informe de la AGN la CPMRC produce el dictamen que es elevado a ambas cámaras para aprobación o rechazo.- A su vez es muy interesante mencionar que el Art. 7, inciso a) de la Ley 25152: prescribe que una vez remitida al Congreso la Cuenta y en forma previa al envío del Proyecto de Ley de Presupuesto del nuevo año 15/9, el Jefe de Gabinete y el Ministro de Economía deben presentarse en las Comisiones de Presupuesto y Hacienda de ambas Cámaras para la exposición de un Informe Global (es decir que vincule un documento con el otro), norma que amplía y precisa lo que prescribe la Ley 24156 en su art. 24, tercer párrafo: "...se considerarán como elementos básicos para la formulación del presupuesto, el programa monetario, el presupuesto de divisas, *así como la Cuenta de Inversión del último ejercicio ejecutado.....*" (esto último obliga a un tratamiento oportuno de la Cuenta).

En cuánto a la práctica parlamentaria el procedimiento seguido para la aprobación o rechazo de la Cuenta debería culminar en la sanción de una ley del Congreso, siguiendo los mecanismos que para la elaboración y sanción de las leyes prevé el art. 77 y siguientes.- Quedan pendiente dos dudas no resueltas ni por la CN ni por la Ley: si es posible el rechazo parcial de la Cuenta por un lado y por el otro si el rechazo puede ser vetado por el PEN.- Como corolario de este tema debemos convenir en que no existe ningún precepto constitucional ni legal que posibilite el no tratamiento de la cuenta de inversión en tiempo y forma y la calificación expresa final por parte del órgano constitucionalmente competente (no obstante no establecerse un plazo de manera expresa).-

V) GRADO DE INCUMPLIMIENTO DEL CONTROL POLITICO

Luego de dimensionar la importancia del control político como uno de los pilares del sistema democrático y de analizarlo en sus diversas instancias de manera conceptual y normativa, procederemos a evaluarlo describiendo hechos fehacientes y comprobables que la realidad nos presenta, para posteriormente, sobre esa base esbozar un Diagnóstico de la situación actual, y finalmente proponer algunas Sugerencias conducentes a revertir el cuadro de situación.

1) RESPECTO DEL CONTROL PREVENTIVO

En un trabajo anterior que presentamos y expusimos en el Simposio XXIV que titulamos “Atribuciones del poder administrador en materia presupuestaria” pusimos en evidencia la desnaturalización del instrumento presupuestario a través de dos hechos significativos: los superpoderes conferidos al JGM y el dictado reiterado de DNU en materia presupuestaria alterando de manera notoria la letra y espíritu de la Carta Magna.- Lo que haremos, para no ser reiterativos, es recordar algunos conceptos ya vertidos en aquel trabajo y luego aludir a algunas medidas recientes del PEN que ponen en evidencia la continuidad de aquellas prácticas no deseadas.-

Ley 26124 modificatoria del art. 37 de la Ley 24156 (2/8/06).

Sabido es que esta ley confiere “superpoderes” al JGM al posibilitar las modificaciones de tipo horizontal del presupuesto sin limitación alguna y sin la exigencia de ni siquiera informarlo al Congreso.- Si bien se mantenía la pauta de que quedaban reservadas al Congreso las decisiones que afectarían el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, igualmente se demostró que se utilizaban excedentes de recaudación para financiar gastos no autorizados a través del dictado de decretos de necesidad y urgencia.

Decretos de necesidad y urgencia (DNU)

Se demostró con ejemplos concretos la reiteración de estas medidas en materia presupuestaria (que también configuran la auto asignación de superpoderes) contradiciendo preceptos constitucionales; asimismo se aludió a la sanción de la ley 26.122 (27/7/06) a través de la cuál se regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los DNU de manera de facilitar esas prácticas por parte del PE avasallando atribuciones del Congreso.

Estamos en condiciones de aseverar que esa situación no ha experimentado cambios, y a título ejemplificativo seguidamente señalaremos tres ejemplos que ponen en evidencia la continuidad de aquellas prácticas:

En un caso se trata de una decisión administrativa del mes de junio del 2008 del JGM que genera una modificación presupuestaria significativa, y en los otros se trata de dos DNU emitidos por el PEN (uno emitido en diciembre del 2007 que incrementa el gasto público en mas de 20.000 millones de pesos, y otro emitido en setiembre del 2008 que aumenta el Presupuesto de gastos en mas de 36.000 millones de pesos).

a) D.A. N° 253/08 (del 26/6/2008)

Por medio de la cual se modifica la distribución del presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2008, con el objeto de incrementar las autorizaciones de gastos a la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), encargada

de administrar el otorgamiento de subsidios al sector agroalimentario. Por la **Decisión Administrativa N° 253/08** se incrementan en **\$ 932,7 millones** los créditos vigentes de la ONCCA, en la parte correspondiente a transferencias corrientes al sector privado, financiando el incremento por medio de una reducción compensatoria de aplicaciones financieras del Tesoro en el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, que a su vez financia el Programa de Asistencia Financiera (PAF) para provincias.

b) D.N.U. N° 1856/07 (del 10/12/2007)

Por medio del mismo se dispuso una serie de aumentos en los créditos para gastos de la Administración Nacional para el ejercicio 2007 por un total de **\$ 20.245 millones**, de los cuales **\$ 9.945 millones** fueron destinados para gastos corrientes y de capital, y los restantes **\$ 10.300 millones**, para aplicaciones financieras.

c) D.N.U. N° 1472/08 (del 16/9/2008)

Por medio del cual se modifica el presupuesto de la Administración Nacional para el Ejercicio 2008, con el objeto de ampliar las autorizaciones de gastos del presupuesto vigente, y de incorporar el excedente de ingresos estimados para la totalidad del ejercicio. Este Decreto, denominado de Necesidad y Urgencia, establece un refuerzo de **\$ 36.727 millones** en las autorizaciones para gastos corrientes y de capital. Con esta nueva medida, las ampliaciones de los créditos en lo que va del ejercicio representan un incremento del 25% con relación al presupuesto inicial, casi diez puntos porcentuales más que las ampliaciones de los ejercicios 2004, 2005 y 2006, pero por debajo de lo ocurrido en el ejercicio 2007, cuando alcanzó un 31%.

Con respecto a la distribución institucional del incremento en los gastos corrientes y de capital, se prevén los siguientes destinos: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (\$ 9.899 mill.); Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (\$ 9.470 mill.); Jurisdicción 91 – Obligaciones a cargo del Tesoro (\$ 6.502 mill.); Ministerio de Educación (\$ 2.252 mill.); Ministerio de Economía y Producción (\$ 1.999 mill.); Jurisdicción 90 – Servicio de la Deuda (\$ 1.800 mill.); Ministerio de Defensa (\$ 1.366 mill.); Ministerio de Desarrollo Social (\$ 939 mill.); Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (\$ 901 mill.); Ministerio de Salud (\$ 531 mill.), y otras jurisdicciones (\$ 1.068 mill.).

Cabe reiterar que el dictado de un decreto de necesidad y urgencia, que tiene fuerza de Ley, permite evitar las restricciones impuestas por el Art. 37 de la Ley 24.156 de Administración Financiera, que establece que corresponden al Congreso Nacional las decisiones que afectan el monto total del presupuesto y el monto de endeudamiento previsto.

2) RESPECTO DEL CONTROL CONCOMITANTE

Veremos seguidamente en que medida, en los últimos años, no se ha dado cumplimiento a este tipo de control y lo que es más serio: en que medida se han tomado decisiones con el objetivo de impedir que esto suceda, todo ello en lo concerniente a la instrumentación de interpelaciones y a lograr respuestas oportunas en pedidos de informe al Poder Ejecutivo.

Hemos visto que la CN en su artículo 101 prevé que el JGM puede ser interpelado y luego censurado e incluso destituido por el Congreso.- No ha existido

ninguna citación de esta naturaleza y por lo tanto tampoco censura alguna; si en cambio algún JGM debió renunciar por discrepancias con el Presidente pero no por decisión del Congreso (de hecho el Jefe de Gabinete funciona más bien como un Secretario del presidente); pero sucede algo más grave todavía: sabido es que ese artículo exige la presencia del JGM obligatoriamente todos los meses en ambas Cámaras para informar sobre la marcha del Gobierno: en 5 años lo ha hecho en escasas oportunidades, y cuando lo ha hecho (se recuerda en ocasión de la sanción de los llamados “superpoderes”) su intervención configuró un ligero monólogo y sin otorgarse el derecho a que se le formularan preguntas.-

También vimos que (Art. 71) los Ministros pueden ser convocados a interpelación: esto prácticamente no ha sucedido y cuando se ha intentado, el intento fracasó porque no se logró Quórum o las mayorías necesarias en las votaciones.

El art. 104 de la CN prevé que “Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los ministros del despacho presentarle un memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negociaciones de sus respectivos departamentos” Procedimiento que tampoco se cumple.-

La concurrencia voluntaria de Ministros al Congreso para tomar parte de los debates (no votar) que prevé el Art. 106, tampoco ha sucedido en la realidad (a lo sumo concurren a alguna comisión permanente por temas específicos).

Tener presente que también el Art. 71 en la última parte alude al pedido de informes que legisladores pueden formularles a los Ministros; son escasos los informes por escrito que responde el Poder Ejecutivo, y en aquellos casos en que lo hace sucede cuando ya ha transcurrido un período de tiempo tal que este instrumento de control se transforma en un vano trámite, impotente ante la urgencia o la gravedad que imponen determinados temas. No desconocemos que, en muchas circunstancias, esta dilación responde a la envergadura de los cuestionamientos que plantea el Congreso, pero cuando esta demora se impone como práctica revela, en realidad, un grave desprecio por el deber republicano de responder por los actos de gobierno. Frente a esto el Congreso sancionó la ley 24.157, en el que reglamentaba los pedidos de informes y se ponía plazo para que ellos sean respondidos, pero dicha ley fue lamentablemente vetada totalmente por el Poder Ejecutivo por decreto 1955 del año 1992.

Vemos algunos ejemplos concretos de impedimentos para concretar interpelaciones al JGM o Ministros:

- 20 de diciembre de 2007. En un duro debate, la oposición fracasó en el intento de interpelar al jefe de Gabinete, Alberto Fernández, y al canciller, Jorge Taiana, por el presunto affaire de la valija venezolana.- El oficialismo rechazó el pedido de interpelación al jefe de Gabinete presentado por la oposición; la votación fue por 128 votos a favor, 63 en contra y 16 abstenciones. Casi con los mismos números el oficialismo rechazó la convocatoria para que el canciller y el ministro de Justicia brinden una “exposición” sobre aquella causa.

- El diputado Miguel Ángel Giubergia, presentó un proyecto para interpelar al jefe de Gabinete Alberto Fernández, impulsado por las inconsistentes respuestas brindadas en ocasión de una visita a la Cámara baja. El pedido se sustentaba en el incumplimiento de funciones de su competencia vinculadas al programa de Radarización, bajo la órbita de la Fuerza Aérea, en la inexactitud de los dichos sobre el caso Skanska y por faltar a la verdad en el caso Greco. El proyecto de interpelación aludido se frustró.

- 12 de julio de 2007 - La oposición convino de común acuerdo en pedir la interpelación de la entonces Ministra de Economía (F. Micceli) y a la Secretaria de Medio Ambiente (L. Piccolotti) en relación a la tenencia injustificada de moneda extranjera y en lo que

atañe a la gestión de fondos para temas ambientales respectivamente.- El oficialismo no dio Quórum para sesionar con lo que las interpelaciones no se concretaron.- Un Diputado manifestó que esta política reiterada de impedir las interpelaciones conduce a una parálisis del Congreso.-

- 12 de abril de 2007.- el entonces Ministro de Educación Daniel Filmus pudo eludir un pedido de interpelación promovido por la oposición en la Cámara de Diputados que le exigía explicaciones por los graves conflictos docentes en varias provincias del país, en especial en Neuquén donde perdió la vida un docente.- El intento se frustró por 99 votos a 80.-

El grado de incumplimiento del control en esta instancia en materia de interpelaciones ha sido notorio, pero al mismo tiempo debemos mencionar apelando a antecedentes legislativos e incluso a la memoria que a partir de la reinstalación de la Democracia ningún miembro del poder administrador ha sido sometido a Juicio Político, y sabido es que en estos largos 25 años, por hechos y circunstancias que han tomado estado público han existido suficientes motivos para que al menos se haya intentado desde el Congreso promover algún enjuiciamiento de esta naturaleza. Con relación al Juicio Político podemos decir que a lo largo de la historia contemporánea argentina, fueron pocos los momentos en donde no predominó en la arena política un bipartidismo atenuado, factor que imposibilitó que miembro alguno del Poder Ejecutivo sea destituido mediante el proceso en cuestión. Continuando este orden de ideas Bidart Campos sostiene que “... el juicio político ha sido un aparato ineficaz, además de lento, que se utiliza según el color partidario, y que a veces resulta de uso imposible cuando el funcionario que puede ser objeto de él, pertenece al mismo partido político que domina una o ambas cámaras...” En suma, el juicio político es un instituto de escasa aplicación práctica, que lamentablemente en la mayoría de los casos fue utilizado indebidamente.

3) RESPECTO DEL CONTROL CRITICO O ULTERIOR

Todo lo que se explicó en el punto IV) c) respecto de esta importante instancia del control, en la práctica se desvirtúa totalmente porque no se da cumplimiento a la normativa constitucional, sea el Art. 75^a, inciso 8) o el 85°.- Existen dos circunstancias que se ponen en evidencia: una es la extemporaneidad en el tratamiento, ello obedece a en algunas ocasiones el PE no remite la Cuenta como lo exige la Ley 24156 antes del 30 de junio del año siguiente, ello se agrava por la demora del Congreso en remitirla a la AGN para dictamen, lo cual demora la posterior intervención de la CPMRCA y el ulterior tratamiento parlamentario; la otra circunstancia es la forma en que muchas cuentas han sido tratadas y el hecho de que muchas de ellas no han sido siquiera consideradas.- Vemos seguidamente un cuadro que detalla el proceso de aprobación de las cuentas de inversión desde la vigencia de la Ley 24.156 a la fecha:

Cuenta de Inversión	Fecha de elevación por parte de la JGM al Congreso (1)	Aprobación o Rechazo por el Congreso	Fecha
1993	29/08/94	Aprobación por Ley N° 24.963	Publicada en BO el 23/06/1998
1994	30/06/95		
1995	dentro del plazo		
1996	30/06/97		
1997	30/06/98	Aprobación por Ley N° 26.098	Publicada en BO el 07/06/2006
1998	29/06/99	Aprobación por Ley N° 26.099	Publicada en BO el 07/06/2006
1999	29/06/00	Aprobación por Ley N° 26.328	Publicada en BO el 26/12/2007
2000	28/06/01	Aprobación por Ley N° 26.328	Publicada en BO el 26/12/2007
2001	17/12/02	Aprobación por Ley N° 26.328	Publicada en BO el 26/12/2007
2002	11/07/03	Aprobación por Ley N° 26.328	Publicada en BO el 26/12/2007
2003	24/06/04	Aprobación por Ley N° 26.328	Publicada en BO el 26/12/2007
2004	30/06/05	Aprobación por Ley N° 26.328	Publicada en BO el 26/12/2007
2005	30/06/06		
2006	29/06/07		
2007	27/06/08		

Se observa que recién en 2006 se aprobaron las cuentas de los años 1997 y 1998 y en el 2007 se hizo lo propio con seis cuentas de una sola vez, ello denota que los documentos no han sido debatidos y que virtualmente se han aprobado a “libro cerrado” para cumplir con la formalidad y nada más; proceder así es irrelevante, no tiene prácticamente incidencia porque ninguno de los funcionarios responsables de esos ejercicios se encontraban en funciones al momento del tratamiento (por ejemplo se aprobaron a través de una misma ley cuentas que involucraban la gestión de 4 presidentes distintos). También se comprueba que a la fecha no se han tratado las cuentas de los años 1994, 1995 y 1996 ni las del 2005 en adelante.- Puede suceder que el PEN envíe las cuentas con retraso y que también se demora en las intervenciones que le competen la AGN y la CPMRC, lo cierto es que el hecho de tratar las Cuentas diez años más tarde pone en evidencia sin ningún lugar a dudas que el Congreso no cumple en lo más mínimo con el rol constitucional de controlar el desempeño del poder administrador en esta instancia tan trascendente.

VI) DIAGNOSTICO DE LA SITUACION ACTUAL

* Es público y notorio que en la actualidad en nuestro país no se da estricto cumplimiento a ninguno de los cuatro pilares referidos en el Capítulo II del presente trabajo, veamos: a) Equilibrio entre Estado y Sociedad: el Estado ha estado durante largos años acotado virtualmente a un solo poder avasallando derechos de parte de la ciudadanía: ni la pobreza ni la indigencia se erradica, corrupción manifiesta que involucra a funcionarios del gobierno, redistribución de la riqueza declamada pero no cumplida, subsidios prebendarios, tratamiento discriminatorio para los que piensan diferente, privilegios financieros para los que adhieren al poder; en síntesis brilla por su ausencia el rol esencial del Estado cuál es el de lograr el bien común. b) la división de poderes (y la indelegabilidad de las funciones) está ausente: el Congreso que nuclea a los representantes del pueblo ha permanecido prácticamente inactivo por mucho tiempo aún para atender los problemas sociales más acuciantes, y el poder judicial que evidencia un notorio letargo y en buena medida sometido al poder político. c) pluripartidismo: si bien formalmente existe diversidad de partidos políticos el poder hegemónico está en manos de uno sólo en buena medida por culpa o complacencia del resto, pero esa es la realidad. d) el control de la gestión: al no existir en la práctica división de poderes naturalmente no existe control político parlamentario: el preventivo debido a un presupuesto desnaturalizado a partir de los superpoderes concedidos, el concomitante porque no existe la mínima intensión de interpelar a ningún funcionario (ni siquiera concurre a las cámaras a hacerlo el propio JGM tal como lo prescribe la constitución) y posterior (porque la rendición de cuentas sistemáticamente no es tratada por el parlamento en tiempo y forma); tampoco funcionan adecuadamente los controles derivados.- Cuando los pilares del sistema a que aludimos son tan seriamente afectados y en especial el Control Político, motivo del presente trabajo, nos encontramos muy cercanos a la instauración de un Estado omnipotente y autoritario donde la suma del poder será ejercida por unas pocas personas o a lo mejor por una sola, tal como se vislumbra en este escenario que nos toca vivir.-

* Creemos que es indiscutible la trascendencia que la C.N. le otorga al Control Político de la gestión del Poder Administrador, como una manera de consolidar la división de poderes y consecuentemente el orden republicano.- Ahora bien, si cotejamos los aspectos conceptuales y normativos de las tres instancias de ese control, según se observa en el Capítulo IV, con la realidad de los hechos puesta de manifiesto, también para cada instancia, a través de comentarios y datos fehacientes a lo que aludimos en el Capítulo V, debemos convenir en que brilla por su ausencia el cumplimiento de tan importante rol que le compete al Poder Legislativo.-

* Ya hemos procurado evidenciar en trabajos anteriores y en el presente en que medida se ha desnaturalizado el instituto del presupuesto como columna vertebral de la división de poderes, el mandato interpodere a dejado de ser tal en tanto y en cuanto es modificado a gusto y paladar del órgano mandatario, vía otorgamiento de superpoderes, discrecionalidad en cuanto a la emisión de DNU con prácticas complementarias criticables como lo son la subestimación deliberada de recursos para luego utilizar los excedentes sin la anuencia del órgano mandante.- Existe además un agravante a todo esto: el manipuleo extrapresupuestario de dineros públicos, que por tal razón no son objeto de control, a través de figuras como los emblemáticos fideicomisos financieros, en muchos casos verdaderos antros de corrupción.

* Es notorio que el control concomitante virtualmente no es llevado a la práctica, no existen interpelaciones, los pedidos de informes generalmente no tienen respuesta, actos presuntivamente irregulares cometidos por el poder administrador toman estado público a través de los medios, adoptando los representantes del pueblo una actitud pasiva y de notorio desinterés.- Cuando algún legislador intenta la investigación de un caso y promueve interpelaciones o pedidos de informe, se encuentra impedido por la preeminencia del voto o por la deliberada falta de Quórum para sesionar.- Todo ello pone en evidencia el avasallamiento de un poder a las competencias del otro.

* En cuánto al control posterior, a la luz de lo examinado resulta evidente que el crónico retraso en el tratamiento de las Cuentas no sólo viola el principio de oportunidad sino que también impide que el control cumpla con su función esencial y, al mismo tiempo, sirva al proceso de retroalimentación que requiere la elaboración del nuevo presupuesto, su tratamiento, aprobación o rechazo debe ser realizado en tiempo y forma.- Debemos afirmar que la importancia de la cuenta de inversión crece por las facultades conferidas al Poder Ejecutivo Nacional en forma reiterada, en materia de reasignación de las partidas presupuestarias en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Estas facultades constituyen un creciente debilitamiento de una de las funciones básicas del Congreso; además, delegada tal posibilidad, sólo podría evaluarse fehacientemente su ejercicio y su impacto en el mandato presupuestario con posterioridad, cuando se proceda al análisis de la Cuenta de Inversión que, como ya señalamos, se realiza con un considerable retraso.- El informe sobre la Cuenta de Inversión y los informes específicos no terminan con la remisión al Congreso y la publicidad en Internet, su vida recién comienza, desde diferentes ángulos reciben miradas que los enriquecen. Es importante traer a colación la trascendencia que a la rendición de cuentas final le otorga el Régimen Municipal (caso de la Provincia de Buenos Aires), donde generalmente se cumplen los plazos, el órgano volitivo debate los temas inherentes a la rendición, se convoca si es necesario a funcionarios para clarificar dudas y se termina expidiendo, dictamen mediante, sobre la aprobación o rechazo total o parcial), es en verdad un ejemplo digno de imitar lo que sucede en este ámbito jurisdiccional.- Recordemos al respecto una de las conclusiones emanadas del XV Simposio de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública celebrado en el año 1997 en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Tandil): “Quedó puesto de manifiesto que el tratamiento de la Cuenta de Inversión por parte del órgano político competente, no satisface las expectativas en torno de la eficiencia de las modificaciones dispuestas por la actual legislación, ni el control en la hacienda pública de naturaleza político se realiza en el tiempo oportuno”.

* A partir de estas consideraciones y de las falencias existentes en materia de control político evidenciadas, veamos algunos artículos vinculados de la Constitución Nacional que decididamente no se cumplen: Art 17: “.....Solo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el Art. 4º...” (vinculado al art. 75ª, inciso 1º).- recordar el caso de las retenciones a las exportaciones que finalmente y ante el descontento popular fue remitido al Congreso. Art. 22º: “El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes.....”. Hasta el tratamiento de las retenciones el Congreso virtualmente no funcionaba. 29º: “....El Congreso no puede conceder al Ejecutivo facultades extraordinarias ni la suma del poder público....” Los superpoderes son el ejemplo inverso. Art. 71º: “cada una de las Cámaras del Congreso

puede hacer venir a su sala a ministros del PE para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes”. (ya debidamente comentado).- rt. 75° inciso 8: “....atribución del Congreso de fijar el presupuesto y aprobar o desechar la cuenta de inversión”. El presupuesto es modificado a su antojo por el PE a partir de los superpoderes aludidos, la aprobación o rechazo de la cuenta de inversión ya ha sido suficientemente explicitado.- Art.76ª: “se prohíbe la delegación legislativa en el PE, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio.....” Los superpoderes configuran una delegación de facultades manifiesta.- Art. 99° inciso 3: “El PE no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter legislativo....” Con fecha 11 de marzo dictó la resolución ministerial N° 125 por la que modificó el régimen de retenciones a las exportaciones (como ya se dijo, facultad del Congreso indelegable).- Sigue diciendo el mismo inciso: “.....Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes.....podrá dictar decretos de necesidad y urgencia....el jefe de G. de Ministros dentro de los 10 días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente....” Se indica que finalmente el Congreso deberá validar por ley la medida de emergencia adoptada. Nada de eso se cumple en la realidad; mediante DNU se han utilizado fondos no contemplados en el presupuesto sin la intervención del Congreso y sin siquiera informarse a posteriori a dicho órgano, con el agravante de que, aunque se mandara al Congreso, según la Ley 26122 sería suficiente con la validación de una sola de las Cámaras pero para su rechazo se exige la decisión de ambas Cámaras.- Art. 101°): “El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las Cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno.....” suficientemente analizado. Art. 104°): “Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los ministros del despacho presentarle un memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negociaciones de sus respectivos departamentos”

* Nacido de la sabia concepción filosófico- jurídica de la separación de poderes, cuyos expositores fundamentales han sido Locke y Montesquieu, en el sistema "frenos y contrapesos" le corresponde al Poder Legislativo no sólo la elaboración de las leyes sino el control sobre los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial. Un sistema definido por la necesidad de que el poder contenga al poder (le pouvoir arrête la pouvoir). No obstante esa necesidad de que el poder contenga al poder, a la hora de juzgar el trabajo parlamentario se reduce al Parlamento a una "fábrica de leyes" y poco se advierte o se exige socialmente sobre la fiscalización y control que le cabe al Poder Legislativo. Una actividad de control dirigida tanto al Presidente y a todos sus ministros como al Poder Judicial y altos funcionarios, en cuyo nombramiento el Legislativo es corresponsable. Es a todas luces evidente en nuestro país la subordinación del PL al PE convirtiéndolo en su brazo auxiliar. La escasa colaboración entre los Poderes agrava la debilidad del control legislativo.

* Si de los órganos de control específico se trata, podríamos decir que el funcionamiento de los mismos está hecho a medida de los poderosos. Así lo expresan expertos en transparencia y lo reconocen jueces y funcionarios, incluso aquellos que están a cargo de la lucha contra la corrupción. Es muy difícil hoy en día que un funcionario, un político o un empresario -que no hubiera caído en desgracia- sea alcanzado por el sistema argentino para combatir la corrupción. Los que participan en el juego del poder parecen estar blindados. Y las causas son diversas y complejas.- Esos

órganos formalmente funcionan: elaboran muchos informes y presentan algunas denuncias -en general de buena calidad técnica-, pero no consiguen demasiado, por no decir casi nada o por que sus denuncias no prosperan en la justicia.- La falta de los controles adecuados (fundamentalmente los políticos, pero también los de legalidad) estimula el crecimiento de la corrupción.- Respecto del significado de la “corrupción gubernamental” en un libro titulado “Controlando la corrupción”, Robert Kiltgaard (un experto en temas de este tipo) esquematiza matemáticamente la naturaleza de la corrupción en el Estado moderno este modo: “Corrupción = Monopolio + Discrecionalidad – Responsabilidad”.

La formula se aplica perfectamente al esquema de poder instaurado por el gobierno en nuestro país en los últimos años: en efecto, “Monopolio” en lo que se refiere a la transferencia de decisiones de un poder al otro; el Poder Ejecutivo se apodera de facultades constitucionalmente conferidas el Poder Legislativo. “Discrecionalidad”, puesto que el Jefe de Gabinete dispone del presupuesto sin tener que recurrir al Congreso. La disminución de “Responsabilidad”, ya que se exime al Jefe de gabinete de las responsabilidades prescriptas por la ley Responsabilidad Fiscal.-

De esta forma, la mismísima administración diagrama un sistema de “incentivos” para facilitar la corrupción. Tal como lo han señalado algunos legisladores de la oposición, la falta de controles, la discrecionalidad de los funcionarios para decidir y la falta de transparencia determinan un sistema gubernamental que estimulan el deseo de corrupción. En síntesis: el PE está habilitado para hacer lo que quiera.

* La intrascendencia del Congreso en estos últimos años ha sido notoria; algunos ciudadanos nos ilusionamos con que este estado de situación puede cambiar a partir del el voto "no positivo" del vicepresidente de la Nación que sentenció al fracaso el proyecto oficial de retenciones móviles. La crisis que provocó el conflicto con el campo despertó al Parlamento del largo letargo al que fue sometido por el gobierno, en el que se transformó en una escribanía que únicamente ratificaba los proyectos que enviaba el Poder Ejecutivo. Hoy esto parece haber cambiado, el rechazo de la resolución 125 y las sustanciales modificaciones que debió realizar el Gobierno para lograr la sanción de la ley que determina la estatización de Aerolíneas y Austral, pueden generar la recuperación del protagonismo parlamentario.

VII) SUGERENCIAS CONDUCENTES A REVERTIR EL CUADRO DE SITUACION.

Esbozamos en este último capítulo del trabajo algunas sugerencias conducentes a generar a futuro mejoras en cuanto a la instrumentación y ejercicio del control político en cada una de las tres instancias.- Finalmente formulamos una reflexión de cierre.

1) Control Preventivo:

Se reiteran las sugerencias vertidas en el Trabajo realizado y expuesto en el Simposio XXIV llevado a cabo en la Universidad de Morón a saber:

a) Volver al texto anterior del artículo 37° de la ley 24156, agregando al final del mismo o incorporando a continuación como artículo 37° bis lo siguiente:

“Será facultad del Congreso de la Nación decidir sobre el destino de los excedentes de la recaudación no prevista en la estimación de recursos que haya sido contemplada al momento de la sanción del presupuesto general, toda vez que ese excedente supere el 3 % de los recursos oportunamente estimados”.

b) Revisar la reglamentación de los Decretos de necesidad y urgencia (Ley 26122), estableciendo de manera precisa y taxativa los casos de urgencia, fuerza mayor y/o emergencia pública que hagan viable dichas disposiciones, como así también la obligatoriedad de aprobación de ambas cámaras de manera expresa y con un plazo para que las mismas se expidan.

2) Control Concomitante:

Se sugiere la implementación de las siguientes medidas:

a) Que se establezca un plazo perentorio para brindar respuesta a los pedidos de informes dirigidos a cualquier área perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional en virtud de resolución aprobada por cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Nación. y que tanto la respuesta al pedido de informes como su incumplimiento de parte del Poder Ejecutivo Nacional serán comunicados a la Auditoría General de la Nación y a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

b) Que la asistencia del jefe de gabinete de ministros al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, y eventualmente la de los Ministros ante pedidos de interpelaciones, en primer término se cumplan conforme a lo que prescribe la CN y al mismo tiempo que tanto los informes como el resultado de las interpelaciones sean dadas a publicidad para conocimiento de la comunidad a través de algún medio masivo y oficial de comunicación.

c) Que se de cumplimiento a lo que prescribe el art. 104 de la CN en relación a que “Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los ministros del despacho presentarle un memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negociaciones de sus respectivos departamentos”.

3) Control Ulterior o crítico:

Se sugiere la implementación de las siguientes medidas:

a) Que la Contaduría General de la Nación (CGN) realice cierres semestrales de la Cuenta de Inversión.- Esto permitiría a la CGN acortar los tiempos de elaboración de la

Cuenta de Inversión final y, de esta manera, el proceso de aprobación se daría en un tiempo más cercano.- Asimismo se podría asegurar reunir información del primer semestre del año que resultaría de importancia para la formulación del proyecto de presupuesto del año siguiente, y de este modo cumplir debidamente con lo que prescribe la Ley 24156 en el art. 24, tercer párrafo.

b) Que la AGN comience las tareas de auditoría de la cuenta durante el curso del ejercicio anual correspondiente, aprovechando las cuentas de inversión semestrales elaboradas por la CGN.

c) Que la AGN, con procedimientos de auditoría realizados al cierre del ejercicio, emita al poco tiempo de finalizado el año un informe preliminar de consistencia de la cuenta, el que se habrá de remitir al Congreso simultáneamente con el envío de la Cuenta de Inversión anual y definitiva que realiza la Contaduría General de la Nación.

d) Que la Contaduría General de la Nación envíe simultáneamente la Cuenta de Inversión al Congreso y a la AGN. En la actualidad, el envío se realiza directamente al Congreso y a través de éste llega a la AGN, lo cual como ya hemos señalado, imprime una gran lentitud al proceso.

e) Teniendo en cuenta la desaprensión que existe en cuánto al cumplimiento de esta instancia del control político, resulta aconsejable para garantizar la aplicación del precepto constitucional (Art. 75, inciso 8, último párrafo) establecer por ley un plazo dentro del cuál el órgano volitivo deba obligatoriamente pronunciarse.

f) Es menester procurar que los trabajos que deben realizar el PE, la AGN y el Congreso en cuánto a la “rendición, control y aprobación o rechazo de la cuenta” no sean percibidos por la sociedad como desnaturalizados, desactualizados y propios de tiempos pretéritos, recordemos que la oportunidad es inherente al control.

Reflexión final.

El notorio debilitamiento evidenciado en los mecanismos de control político que hemos procurado reflejar en este trabajo evidencia un correlato con la crisis institucional por la que atraviesa la República, y vaticina imprevisibles consecuencias que de persistir este estado de cosas se pueden generar a futuro.- Es imprescindible generar cambios en procedimientos y comportamientos para de ese modo propender al perfeccionamiento del sistema democrático y posibilitar la reinstauración del orden republicano.

"Idiota.- La palabra idiota deriva del griego (idio = propio), para luego conformar la palabra idiotez, utilizado por los antiguos griegos para referirse a los ciudadanos que no se metían en asuntos públicos, preocupados tan sólo en lo suyo, egoístas e incapaces de ofrecer nada a los demás."