

# 17a. Sesión ORDINARIA

## 02/08/2006

Modificación de la ley 24.156, de ADMINISTRACIÓN financiera y de los sistemas de control del sector público nacional

### ORDEN DEL DIA 667

**SR. PEREZ, ADRIAN.-** Señor presidente: en nombre del bloque del ARI informaré el dictamen de minoría que hemos presentado, que desecha en su totalidad la propuesta del oficialismo de modificar la ley de administración financiera.

Resulta claro que la sanción de la ley 24.156 tuvo como objetivo central sentar las bases del proceso presupuestario, que se inicia en el Ejecutivo -el poder que debe elaborar el plan económico-, continúa en el Parlamento -el ámbito que la Constitución establece para fijar el presupuesto-, y sigue en el Ejecutivo, antes en cabeza del presidente y ahora en el jefe de Gabinete de Ministros, como el funcionario que debe ejecutarlo.

También es claro que según el artículo 75 de nuestra Constitución Nacional el Parlamento es el órgano que debe fijar el presupuesto. Esto es así porque el constituyente ha entendido que los recursos del pueblo deben ser fijados y asignados por sus representantes, y no "a grueso modo", como afirma el señor diputado Snopek, sino con precisión.

El Legislativo es el encargado de esto porque de los tres poderes del Estado es el que indudablemente tiene mayor legitimidad democrática, pues en él están representados los distintos sectores políticos, sociales y geográficos. De acuerdo con el mandato constitucional, el Parlamento y no otro poder debe asignar los recursos públicos. En consecuencia, el Poder Ejecutivo, antes en cabeza del presidente y ahora del jefe de Gabinete de Ministros, debe ejecutar, o sea, cumplir con el mandato del Poder Legislativo sobre la asignación de los recursos públicos.

- Pero ahora surge algo que resulta increíble y que quizá por vergüenza el señor diputado Snopek no lo ha mencionado. El jefe de Gabinete de Ministros y el oficialismo vienen a decirnos que hasta ahora se ha interpretado mal la Constitución de 1994, y que en realidad, dentro de la facultad de administración de la Jefatura de Gabinete de Ministros está implícita la posibilidad de reasignar partidas presupuestarias. Por eso han sostenido en el Senado de la Nación que la ley de administración financiera en vigencia es inconstitucional y no se adecua a la reforma de 1994.

Vergonzoso. Es evidente que lo único que hizo la reforma de 1994 fue desagregar las funciones que antes estaban en cabeza del presidente, pasándolas a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Pero en ningún caso el constituyente quiso mitigar el poder del Parlamento.

Con liviandad y minimizando la cuestión, el miembro informante de la mayoría afirma que tratan de flexibilizar un poco el presupuesto. Claro que lo flexibilizan; en realidad, lo que están tratando es de que el jefe de Gabinete de Ministros maneje a discreción el presupuesto. ¿Qué otra cosa si no implica otorgarle la posibilidad de cambiar gastos corrientes por gastos de capital, gastos corrientes por obligaciones financieras y las finalidades de las partidas? Puede cambiar absolutamente todo el presupuesto.

El presupuesto debe ser un mandato legal y ahora lo convierten en una expresión de deseos que puede ser absolutamente vulnerada por un funcionario que tiene únicamente tareas administrativas. ¡Qué barbaridad! Todo lo que la Convención Constituyente quiso evitar lo están logrando con esta reforma al dejar en manos de una sola persona la asignación de todos los recursos públicos.

Con cierta liviandad se decía que se pueden cambiar gastos de defensa por servicios sociales; claro

que se puede. Si quisieran cambiar gastos de educación para hacer obras públicas en Santa Cruz, ¿podrían hacerlo? Sí, podrían. Si quisieran sacar recursos a las provincias menos afines al proyecto del presidente para enviarlos a las jurisdicciones afines a dicho proyecto, ¿podrían hacerlo? Sí, podrían hacerlo con esta ley. Si quisieran tomar recursos de ciencia, tecnología y salud para mandarlos como subsidios a las empresas ferroviarias, como han hecho hasta ahora, ¿podrían hacerlo? Sí, podrían hacerlo. Podrían hacer esto y muchas cosas más, pero establecen un límite: no puede irse más allá del monto establecido en el presupuesto en materia de gastos y endeudamiento. Esto es algo realmente irrisorio.

Se olvidan de decir que por encima de ese monto el resto también es manejado por el presidente de la Nación y el jefe de Gabinete de Ministros; manejan todos los recursos del presupuesto como quieren, y los excedentes -que siempre han sido muchos desde que está este gobierno- los maneja el presidente vía decretos de necesidad y urgencia. Estamos hablando de 16 mil millones vía decretos de necesidad y urgencia en el año 2004 y de 10 mil millones en 2005. ¿Cuál es el rol del Parlamento en todo esto? Ninguno, porque a través de la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia se convalida la decisión del presidente ante el silencio del Parlamento.

El presidente y el jefe de Gabinete manejan como quieren todos los recursos públicos. (Aplausos.) Esto es lo que vienen a proponer con esta norma. No hay un solo convencional constituyente que haya dicho que al jefe de Gabinete se le atribuyan funciones del Parlamento nacional. El objetivo de la reforma constitucional de 1994 fue precisamente atenuar el presidencialismo; por eso se quitaron funciones administrativas al presidente y se las trasladaron al jefe de Gabinete. En ninguna cláusula de la Constitución sancionada por la Convención Constituyente se intentó mitigar el poder del Parlamento; muy por el contrario, el Parlamento tiene funciones de contralor y por eso el jefe de Gabinete debería concurrir a este recinto a rendir cuentas sobre la evolución de la gestión de gobierno.

Varios constitucionalistas -entre ellos, Quiroga Lavié y Paixao- han mencionado esta cláusula refiriéndose al inciso 1° del artículo 100 de la Constitución Nacional que establece: "Ejercer la administración general del país". Al respecto, Quiroga Lavié decía: "Esta cláusula es la que le asigna al jefe de Gabinete la jefatura de la administración general del país, como consecuencia de haberle retirado al presidente dicha potestad, que le estaba reconocida antes en el inciso 1° del artículo 86 de la Constitución Nacional". Todos los constituyentes dijeron lo mismo: le quitaron la facultad al presidente para dársela al jefe de Gabinete.

¿Tuvo el presidente de la Nación alguna vez en la Argentina facultad para reasignar partidas? No tuvo. ¿Tiene el jefe de Gabinete por mandato constitucional facultad de reasignar partidas? No tiene. Además, este Parlamento ha reconocido que esto es así desde 1994 hasta la fecha: el único que puede reasignar partidas es el Parlamento porque todos los años en el presupuesto han pedido que deleguemos facultades al jefe de Gabinete para que pueda reasignar partidas. Ahora dicen que no, que son facultades propias del jefe de Gabinete. Esto es lo que sostienen los discursos de Cristina Fernández de Kirchner y de Alberto Fernández en el Senado de la Nación.

Todos los presupuestos decían: "Facúltase al jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado en la presente ley", algunas con sujeción y otras sin sujeción al artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, pero en todo caso se reconocía que era una delegación de facultades.

Estamos ante el atropello más grande porque, en realidad, es un robo de las atribuciones del Parlamento. Ahora nos dicen que se equivocaron durante todos estos años: no son facultades del Parlamento sino del jefe de Gabinete. Esto es lo que dijo Alberto Fernández.

Voy a dar lectura a una parte del discurso de la diputada Rosario Romero durante el debate del presupuesto 2005: "Del mismo modo que hoy hacemos esta delegación impropia, mañana, dentro de un mes, quince días o seis meses, la podemos revocar. Con toda tranquilidad este Congreso puede votar una delegación de facultades y explicar a la ciudadanía que se trata de una delegación absolutamente impropia, absolutamente controlada por el Congreso." Antes era una delegación impropia. Ya no es más una delegación impropia. Ahora la interpretación es que se trata de una

facultad del jefe de Gabinete de Ministros. Por eso el texto ya no dice "facúltese" sino "el jefe de Gabinete de Ministros puede".

La senadora Fernández de Kirchner también se indignaba y horrorizaba ante la delegación de facultades. En 2000, cuando se trataba el presupuesto para el ejercicio 2001 había una cláusula - además de la cláusula madre, que siempre hacía esta megadelegación de facultades al jefe de Gabinete de Ministros para reestructurar partidas-, que habilitaba a reasignar partidas para pagar al concesionario Aeropuertos Argentina 2000. Ella decía: "Estamos ante el otorgamiento de una facultad a la Jefatura de Gabinete para que de acuerdo con su arbitrio..." -se indignaba- "...eventualmente reasigne partidas del presupuesto para pagar al concesionario Aeropuertos Argentina 2000." A la senadora esta delegación antes le parecía mal, y ahora le delegan al jefe de Gabinete de Ministros la posibilidad de que haga lo que quiera con todos los recursos presupuestarios.

Ya lo vimos en la sesión pasada: hace algunos años la senadora se preocupaba por la República y por las facultades propias del Parlamento, y ahora sólo trabaja para consumir el unicato.

No me parece que esto sea lo peor, y lo digo sinceramente, porque entiendo que lo peor es lo que estamos haciendo hacia el futuro. Creo que es gravísimo. Me parece que esta facultad amplísima va en detrimento absoluto del esquema de división de poderes, y existe una voracidad insaciable de poder que se pone de manifiesto en este Parlamento sesión tras sesión. Pero tampoco quiero consentir que estas facultades han sido bien utilizadas hasta ahora porque, desde mi punto de vista, eso es mentira. Algunas discusiones tendríamos que haberlas dado aquí respecto de determinadas reasignaciones presupuestarias.

Voy a dar algunos ejemplos. En el año 2004 el jefe de Gabinete de Ministros decidió dar de baja 60 obras públicas por un monto de 440 millones de pesos. Mediante otra decisión administrativa decidió implementar 37 nuevas obras públicas por 284 millones de pesos. El 56,5 por ciento de este total estaba asignado a obras viales para la provincia de Santa Cruz. Claro: es fácil cuando esto lo decide una sola persona y el tema no pasa por el Parlamento.

En el año 2005 vino la decisión 482. No creo que el ministro Filmus haya estado de acuerdo con ella, pero se tomó. El documento de Filmus habla de la importancia de la creación de mayor cantidad de edificios y establecimientos educativos. Sin embargo, mediante la decisión 482 se disminuyó el gasto destinado a la construcción de escuelas por 16 millones de pesos -"más y mejores escuelas"- para otorgar más y mejores subsidios para Ferrocarriles Metropolitanos. Parece que no era más y mejores escuelas sino menos escuelas y más subsidios.

Luego vino la decisión 415 mediante la cual se afectaron las obligaciones del Tesoro, las que por ley complementaria del presupuesto, jurisdicción 91, no pueden ser afectadas. No obstante se hizo y se decidió incrementar en 85 millones de pesos los subsidios a TBA, Metrovías y Ferrovías. ¡Son tan buenos prestadores de servicios que era necesario incentivarlos con algunos subsidios más!

Luego, por decisión 561 se otorgaron 90 millones más, nuevamente para empresas ferroviarias. Es decir que lo que el Parlamento previó para subsidios en 60 millones se incrementó, por decisión de Alberto Fernández, a 245 millones. ¿Está bien? Para mí, no.

Por otro lado, en el año 2005 se incrementaron los ATN en 80 millones de pesos. Dicho así esto no significa mucho, por eso quiero explicarles cómo es la historia en la Argentina.

Los ATN son para atender situaciones financieras de emergencia económica de las provincias. Particularmente parece que las provincias se ven muy afectadas en los años electorales y mucho menos en los no electorales. En el año 2002 -año no electoral- los ATN fueron de 77 millones de pesos; en el año 2003 -año electoral-, 251 millones de pesos; en el año 2004 -año no electoral-, 56 millones de pesos, y en el año 2005 -año electoral-, 160 millones de pesos.

Además, había que dar la madre de todas las batallas y como la provincia de Buenos Aires siempre recibía aproximadamente el 10 por ciento del total de ATN, en el año 2005 recibió el 30 por ciento. En el año 2002 esa provincia recibió 8 millones; en el año 2003, 15 millones; en el año 2004, 9 millones, y aquí viene el año 2005 -madre de todas las batallas-, en que recibió 48 millones. A eso hay que agregar 60 millones de pesos en asistencia financiera, vía decisión ministerial del jefe de

Gabinete número 503. Había que ayudarla, era la madre de todas las batallas.

Otro de los grandes beneficiarios fue el señor Hugo Moyano, por decisión administrativa 661, más conocida como "Ahí va la plata, Hugo. Firmado, Alberto". (Risas.)

Mediante esa decisión se incrementaron 90 millones de pesos al REFOP, el fondo para el que Moyano siempre demanda incrementos por vía de decisiones administrativas. Después, al toque, vino la decisión 662, y se volvió a incrementar ese fondo en 50 millones de pesos. Así el REFOP, que nació en el año 2003 con 7 millones de pesos, se disparó en 2005 a 261 millones de pesos, es decir, tuvo un 3.400 por ciento de incremento, por decisión del jefe de Gabinete.

Algunos dirán que no fue solamente el jefe de Gabinete. Es cierto, hubo previamente un DNU del presidente de la Nación mediante el cual se modificó el reparto del SIT, "Sistema Integrado de Transportes".

Podría seguir señalando las decisiones administrativas con las cuales estoy en desacuerdo, pero lo más grave es que hoy estamos otorgando esta facultad a perpetuidad, con el planteo de que estamos ante un funcionario virtuoso, que creo que no es así. Es el mismo planteo que se utilizó cuando Cavallo pedía superpoderes: mayor eficiencia, funcionario virtuoso, facultades delegadas, superpoderes. Hoy es lo mismo: mayor eficiencia, funcionario virtuoso, superpoderes para Alberto Fernández.

La consecuencia siempre fue la misma: no sólo la degradación de la República sino terribles efectos en términos económicos, sociales y políticos.

Nos dicen que nos queda la facultad de controlar. Gracias, por ahora nos queda la facultad de controlar.

También nos queda la facultad de dictar los códigos de fondo, contraer empréstitos, aprobar tratados, fijar el presupuesto, disponer la intervención de las provincias. Por ahora Alberto Fernández no reclama esas facultades; es probable que lo haga dentro de poco tiempo entendiendo que están implícitas dentro de las facultades de administración del país. Todo es posible.

La verdad es que si realmente quisieran que el Congreso controle habrían comenzado por cambiar la integración de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, tal como lo venimos reclamando año tras año, porque lo último que hizo fue dar por aprobado, con un retraso de casi diez años, el presupuesto correspondiente al ejercicio 1997. Si realmente quisieran que el Poder Legislativo controle habrían reglamentado la ley 24.626, que establece la obligación de que el Poder Ejecutivo informe trimestralmente sobre la ejecución del presupuesto. Evidentemente, lo que no quieren es que haya controles.

Se ha dicho que esta norma tiene como objetivo atender cuestiones de emergencia. Este argumento debió ser retirado porque hay tantos instrumentos para atenderlas que era imposible sostenerlo. Las obligaciones del Tesoro están para atender emergencias; de la misma manera, el artículo 39 de la ley de administración financiera otorga facultades al jefe de Gabinete de Ministros para cuando existen aquellas situaciones. Por último, también para atender cuestiones de emergencia, el Poder Ejecutivo tiene la posibilidad de dictar decretos de necesidad y urgencia.

En consecuencia, no me resigno a señalar que estamos ante una terrible delegación de facultades. Aun cuando no sea presentada como tal, está claro que la tarea de fijar, asignar y reasignar el presupuesto es una facultad exclusiva y excluyente de este Parlamento. Aunque lo nieguen, hoy se pretende delegar facultades en el jefe de Gabinete de Ministros en abierta violación al artículo 76 de la Constitución Nacional, que establece que la delegación sólo puede producirse en situaciones de emergencia y sobre las bases que el Congreso fije.

Nada de eso existe en este caso. Lo único que existe es una atribución de poder desmedida y un otorgamiento de facultades extraordinarias al jefe de Gabinete de Ministros en clara violación al artículo 29 de la Constitución Nacional. Es evidente que estamos inmersos en un proceso de voracidad de poder del oficialismo cada vez mayor donde cuestiones excepcionales se convierten en regla. Los decretos de necesidad y urgencia, que deberían ser excepcionales, son la regla. Así se gobierna hoy en la Argentina: por decretos de necesidad y urgencia. De la misma manera la delegación de facultades en el jefe de Gabinete de Ministros, que debería ser un recurso excepcional

para casos de emergencia, se convierte en una regla al ser presentada como una reglamentación de la facultad establecida en el artículo 100, inciso 1, de la Constitución Nacional.

El jefe de Gabinete de Ministros sostiene que estas previsiones constitucionales son obstáculos o formalismos burocráticos. Esas son las expresiones que utilizó cuando le preguntamos por qué no concurría al Congreso. Por supuesto que son obstáculos; justamente, la Constitución Nacional pone obstáculos para evitar la concentración y la voracidad de poder.

El doctor Alberto Fernández también dijo que no quería ser jefe de Gabinete de Ministros para estar un año escribiendo un libro de memorias sino que quería hacer lo que la Constitución manda. La verdad es que si el jefe de Gabinete de Ministros quisiera hacer lo que la Constitución manda debería comenzar por venir mensualmente al Parlamento para rendir su informe sobre el accionar del gobierno. Si quisiera hacer lo que la Constitución manda debería ejecutar el presupuesto tal como lo determina el Parlamento a través de la ley de presupuesto y no pedir estas facultades extraordinarias. Si quisiera hacer lo que la Constitución manda debería informar cuatrimestralmente sobre la evolución de los fondos fiduciarios, esa caja negra que nadie sabe cómo se ejecuta. Está claro que no quiere hacer lo que la Constitución manda sino violarla en forma sistemática, tal como lo está haciendo.

Quiero finalizar mi exposición con la misma frase que cité semanas atrás porque me parece que vale la pena. Decía la señora senadora Cristina Fernández de Kirchner en el 2002: "No quiero dejar más mi vida, mi patrimonio y el del resto de los argentinos en manos de un funcionario que decida sobre estas cosas porque ya sabemos cómo es la historia. No voy a colocar en manos de un funcionario los intereses que nosotros tenemos que representar." Pienso igual que lo hacía la senadora; lástima que ahora ella haya cambiado tanto de criterio.

Hace no mucho tiempo estuve en Santa Cruz, una provincia con algunas características particulares. En primer lugar -esto hay que decirlo-, los Kirchner ganan con comodidad; pero además de ello, la provincia tiene otras características que quiero destacar.

Por ejemplo, ya no existe justicia. Los individuos no tienen la posibilidad de presentarse ante una justicia independiente e imparcial para reivindicar sus derechos o poner freno al Poder Ejecutivo. Hay una justicia "K", pero no justicia.

Tampoco hay una prensa libre que permita que la ciudadanía pueda ser informada objetivamente respecto de la acción de gobierno. No hay más prensa libre. Y tampoco hay más un Parlamento como corazón de la provincia, es decir, una institución que debe ser fuerte, aportar racionalidad, sensatez, pluralismo ideológico y publicidad. Hay un Parlamento al estilo "K", pero no hay más Parlamento.

Pensé que semejante nivel de degradación institucional y democrática que se vivía en Santa Cruz jamás iba a poder trasladarse al plano nacional. Pensé que no iban a poder hacerlo. Tengo malas noticias para los argentinos, señora presidenta: ya lo hicieron. (Aplausos.)