

Por Mario Negri

La proximidad del 25 de mayo nos invita a reflexionar sobre los dos años de la gestión del Presidente Néstor Kirchner que se cumplieron ese día, marcando el déficit en dirección de una mayor calidad democrática.

## DOS AÑOS DE GOBIERNO ¿MÁS O MENOS CALIDAD INSTITUCIONAL?

En primer lugar, la realidad económica actual de nuestro país muestra indicadores muy positivos: la salida del default, la evolución de las variables de la macroeconomía y la estabilidad lograda que nadie puede desconocer.

Este contexto económico, en cualquier democracia moderna del mundo, requiere de un sistema institucional sólido que consolide el camino y otorgue sustentabilidad y previsibilidad para garantizar crecimiento con equidad.

Es así que debemos terminar con la idea de que algunos indicadores económicos positivos, por importantes que fueren, legitiman una escasa calidad institucional.

Por lo tanto la necesidad de aumentar la calidad de nuestra democracia no es una pretensión "juridicista" ni formal, ya que mejorar los índices de representatividad del accionar político, aumentar la transparencia -innumerables autores se refieren a los costos económicos de la corrupción-, jerarquizar el debate y la participación del Congreso, asegurar la independencia de los poderes, en suma, lograr un mayor nivel de nuestra democracia tiene directa relación con la sustentabilidad de la economía.

A dos años de iniciada esta gestión, conviene hacer un relevamiento sobre algunas cuestiones que venimos apuntando como déficit, en dirección a una mayor calidad democrática:

1. La profusa utilización de los **decretos de necesidad y urgencia** para legislar sobre materias constitucionalmente reservadas al Poder Legislativo.
2. El abuso de medios excepcionales como la **legislación de emergencia**, manteniendo y profundizando la tendencia al vaciamiento del Poder Legislativo por efecto de las leyes Nº 25.561, 25.790, 25.820 y 25.972.
3. La exigencia de incorporar los **superpoderes** que distorsionan seriamente la consistencia del presupuesto como instrumento de previsión del gasto (eso ocurre con los arts. 11 a 15 de la Ley 25.967 - Presupuesto 2005-).
4. El uso desmesurado de los **fondos fiduciarios** que restringe los controles de la Ley de Administración Financiera (Nº 24.156) de sumas importantísimas de fondos públicos.
5. **Congelamiento de las iniciativas genéricamente denominadas de "Reforma Política"**, más allá que no haya consenso sobre lo que debiera incorporarse en este "paquete", el Gobierno y su representación en el Congreso no propició el debate sobre las iniciativas y en otros casos cambió rumbos en dirección contraria a los consensos logrados entre fuerzas políticas y sociales (Proyecto de Ley de Acceso a la Información).
6. **La manipulación del régimen electoral** mediante la intención de presentar más de una lista del Partido Justicialista en algunas provincias pretendiendo quedarse con los cargos que corresponden a la segunda fuerza política.

**1.- Decretos de Necesidad y Urgencia:** Alarma la utilización desmesurada de este instrumento excepcional, tanto por la cantidad, como por la ligereza con la que se evalúa su necesidad y urgencia. Por ejemplo, este procedimiento se ha utilizado tanto para modificar en 4.300 millones de pesos el presupuesto del año 2004 votado por el Congreso (Dec. 917/04), como para trasladar el feriado del 12 de octubre en el año 2003 (Dec. 811/03).

A fines de 2004 la Comisión de Asuntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados dictaminó sobre el proyecto de ley que reglamenta la facultad de dictar decretos de necesidad y urgencia. En dicha oportunidad el bloque justicialista defendió la vigencia de los DNU aun cuando las cámaras legislativas no los ratificaran, mientras los bloques de las minorías, en defensa de las atribuciones del Congreso, firmaron el dictamen que establece la caducidad de los DNU si el Legislativo no se expresa en tal sentido (como lo exige el art. 82 de la Constitución Nacional que **prohíbe la aprobación ficta o tácita de las normas**).

Del análisis de los mensajes enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso se puede concluir lo siguiente:

- » de los 197 mensajes remitidos a la Cámara de Diputados, sólo 55 fueron proyectos de ley (once de los cuales para autorizar la salida o ingreso de tropas), mientras que en 142 oportunidades se notificó la emisión de decretos (95 de necesidad y urgencia, 9 autorizados por las leyes de emergencia, 18 vetos y 20 de otras finalidades).
- » respecto a los mensajes remitidos al Senado: sobre un total de 109, hubo 85 que fueron proyectos de ley (aunque 43 no puedan ser considerados estrictamente de gestión ya que se refieren a tratados internacionales) y 24 comunicaciones de decretos (8 DNU, 2 fundados en las leyes de emergencia, 7 vetos y 7 en otras causas).

**2.- El abuso de la "emergencia":** Reiterando los conceptos expuestos en el párrafo anterior, se torna abusivo el uso de la "emergencia", transformando en habitual lo que debiera ser excepcional. Ya se ha afirmado el riesgo de configurar un nuevo paso en el "pacto delegativo", dirigido a conformar una democracia de baja calidad, una democracia restringida.

¿Qué dogmatismo hace pensar que un pequeño grupo de miembros del Poder Ejecutivo puede proveer mejores soluciones que el conjunto de las fuerzas políticas representadas en el Congreso?

En enero del año 2002 se dictó la Ley nº 25.561 que otorgaba importantes atribuciones excepcionales al Presidente Duhalde. Durante la gestión del Dr. Kirchner se ha ampliado y extendido la emergencia al amparo de las Leyes nº 25.790, 25.820 y 25.972 que prorrogaron el estado de excepción hasta diciembre del 2005. Con el mismo argumento -emergencia- con el que se votó una ley en enero de 2002, se prorrogó en diciembre de 2004 ampliando su ámbito de aplicación hasta diciembre de 2005.

La Ley 25.790 introduce en su art. 4, por primera vez y con carácter absolutamente polémico, la aprobación ficta, y lo hace para el caso de que el Congreso no se expida en un plazo de 60 días corridos de recepcionada la propuesta de renegociación de contratos que hubiese llevado adelante el Poder Ejecutivo Nacional. Debemos tener presente que el art. 82 de la Constitución Nacional prohíbe expresamente la sanción ficta o tácita. Mediante aquel art. 4, el Poder Ejecutivo podría obtener la aprobación ficta con el sólo trámite de remitir a la Comisión de Seguimiento los contratos respectivos y, al mismo tiempo, demorar su tratamiento por 60 días corridos, burlando de esta manera una de las atribuciones esenciales que hacen a la existencia del Poder Legislativo. Como consecuencia de la Ley 25.972 se ha prorrogado la emergencia dictada por la ley 25.561, con las ampliaciones de la 25.790 y 25.820 hasta diciembre de 2005.

**3.- Más "superpoderes" en las leyes de Presupuesto:** Este ha sido otro mecanismo de concentración de funciones utilizado por el Poder Ejecutivo mediante el cual la sanción de la Ley de Presupuesto, por parte del Legislativo, se convierte apenas en un trámite, ya que se otorgan al Jefe de Gabinete de Ministros poderes omnímodos para adaptarlo a las conveniencias del Poder Ejecutivo Nacional.

A lo largo del ejercicio presupuestario del año 2004, la Jefatura de Gabinete ejecutó las facultades delegadas por este concepto dictando un total de 73 decisiones administrativas que se tradujeron en 115 modificaciones al Presupuesto originalmente sancionado. 67 de ellas alteraron la finalidad del gasto; en 18 casos unos créditos originalmente destinados a Gastos de Capital pasaron a ser Gastos Corrientes y en 30 oportunidades se transformaron Aplicaciones Financieras en Gastos Corrientes. **El conjunto de estos cambios abarcó créditos por un total de \$ 2.413.600.000, equivalentes al 4,04% del presupuesto aprobado.**

La conducta del Ejecutivo se torna más grave ya que sucede pese a la mayoría holgada con la que el oficialismo cuenta en ambas cámaras del Congreso (129 diputados sobre un total de 257 y 41 senadores de un total de 72) que, por otra parte, ha demostrado ser obediente a los requerimientos presidenciales.

**4.- La utilización de la figura de los Fondos Fiduciarios:** Es llamativo el aumento en el uso de este instrumento de financiamiento, tanto mediante leyes como por decretos del PEN. Los ingresos nacionales destinados a su constitución fueron: **\$1.716,6 millones**, en el presupuesto del año 2002; **\$ 2.261,9 millones** en el año 2003; **\$3.340,9 millones** en el 2004 y están previstos **\$3.718,1 millones** para el 2005.

La constitución de estos Fondos implica la reducción de los controles a la que la Administración Financiera del Estado se encuentra obligada en virtud de la Ley 24.156, según lo destaca un reciente informe de la Auditoría General de la Nación.

Además, el argumento para la conformación de estos fondos, es decir la necesidad de lograr preservar la específica asignación para la cual fueron conformados, ha sido desmentido con el dictado del Dec. 906/2004 por el cual se puede modificar el destino de los fondos mediante una resolución conjunta de los ministros de Economía y Producción y de Planificación Federal.

**5.- Demora en el debate de iniciativas de Reforma Política:** objetivamente, en dos años de gestión no se ha avanzado en ninguna iniciativa realmente relevante en esta materia.

Existen más de 150 proyectos que promueven ya sea el **voto electrónico, la modificación del régimen electoral, la regulación de la publicación o difusión de encuestas, la modificación del régimen de los partidos políticos** y otros que promueven varios **cambios en el Código Electoral Nacional** que no han recibido, por parte de la bancada mayoritaria, un impulso adecuado a la convicción que se declama.

Más aún, un importante proyecto sancionado **con amplio consenso** en la Cámara de Diputados, el proyecto de Ley de Acceso a la Información, fue modificado sustancialmente en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Senadores cuyo dictamen está muy lejos de cumplimentar los requisitos mínimos en la materia y en contradicción total con el texto que, trabajosamente, acordara la Cámara de Diputados.

El Ministerio del Interior invoca la existencia de una carpeta que, supuestamente, contiene iniciativas sobre estos temas. Hasta ahora sólo surgen en dosis, diríamos, homeopáticas cuando alguna necesidad mediática se plantea.

Reconocemos como un avance **la unificación de las cuentas de los partidos**, aunque todavía se esperan los resultados de las investigaciones respecto a las infracciones a la ley 25.600 cometidas por las listas del Dr. Kirchner y del Dr. Menem en la campaña electoral del 2003. Puede haber infractores, pero el ejemplo debiera darse desde el poder.

**6.- Los tres senadores para la mayoría:** El art. 54 de la Constitución Nacional reformada en 1994 establece que el Senado se compondrá con tres senadores por provincia, correspondiendo dos al partido político que obtenga mayor cantidad de votos y un tercer representante para el que le siga en número. Lo cierto es que desde el año 2001 se viene promoviendo desde el Partido Justicialista una práctica según la cual, en aquellos distritos donde la diferencia con la potencial segunda fuerza lo permita, se presentan dos listas que responden al mismo partido. De esa forma se obtienen las tres bancas de senadores en disputa que conformarán luego el mismo bloque justicialista en la cámara alta. Existen serias posibilidades que este ilegítimo procedimiento se generalice en más de tres distritos electorales, lo que distorsiona y contraviene el espíritu y la letra de nuestra Constitución Nacional.

Es cómplice el silencio que el Gobierno mantiene sobre estos procedimientos.

Cuando se supone que la política debe dirigirse a transparentar sus procedimientos, a relegitimarse frente a la sociedad, a ser más participativa, el Justicialismo y el Gobierno participan de la idea del partido hegemónico.

Esta desnaturalización de la Constitución no puede ser admitida en silencio. Ya se puso en práctica en La Rioja y las tentativas por extenderla este año a otras provincias son por demás evidentes. Se debe denunciar este intento de manipular el sistema electoral.

Comprometidos con la realidad, es necesario debatir cómo la Argentina debe mostrarse frente al mundo con un gobierno y una sociedad que busca salir de la más profunda crisis económica y de la mayor desigualdad social. Este debate no se logra rehusando de las reglas democráticas, buscando el atajo, el margen de la ley, debilitando e ignorando las instituciones. Sino, por el contrario, fortaleciéndolas. No se puede seguir a merced de "emergencias" invocadas emblemáticamente para concentrar aún más el poder.

De cara al mundo, algunos números de nuestra macroeconomía pueden ser mejores que los de otros países. Pero ello no debe confundirnos. Si persiste la afirmación de un camino de progresiva degradación institucional no habrá éxito económico que impida que se nos distinga negativamente.

El gobierno tiene el desafío de despejar todas las dudas y contribuir a la construcción de un sistema más participativo, más plural, más transparente, con absoluta independencia de los poderes, para lograr mayor y mejor democracia.

Bs. As., Mayo de 2005.-

Mario Raúl Negri

| \_\_\_\_\_ |