CONSOLIDACION DEMOCRATICA Y TRATAMIENTO DE LA CUENTA DE INVERSION

Guillermo Schweinheim

INTRODUCCION

Esta comunicación es una respuesta a la invitación de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM a reflexionar sobre cuestiones que han atravesado la historia del funcionamiento del régimen democrático argentino y que al mismo tiempo sean objeto de nuestras actuales investigaciones empíricas[1].

La cuestión del tratamiento de la cuenta anual de los ingresos y los gastos estatales forma parte de la tradición constitucional republicana americana. En términos más amplios, puede considerarse que la rendición de cuenta de los ingresos y los gastos del Estado, constituye un aspecto más amplio de lo que actualmente se entiende en la teoría política por "accountability" (O'Donnell, 2001). Sin embargo, aquí nos acotaremos a la dimensión financiera de la rendición de cuentas y su evolución a lo largo del siglo XX[2].

Esta evolución ha seguido de algún modo el accidentada funcionamiento de la democracia argentina. Sin embargo, a partir de la década del 90, con la sanción de la ley 24.156, la presentación en tiempo y forma de la Cuenta de Inversión, su tratamiento por parte de la Auditoría General de la Nación, la Comisión Mixta Revisora de Cuentas y ambas cámaras del Congreso Nacional ha tendido normalmente a regularizarse.

Será por tanto objetivo de esta comunicación, una breve historia de esta cuestión.

LA CONSTITUCION DE 1853, LA CUENTA DE INVERSIÓN Y SU INCUMPLIMIENTO SISTEMÁTICO HASTA 1916 Y DESPUES

[1] Se trata de una investigación sobre la construcción del sistema de administración financiera en Argentina, ver Schweinheim (2016)

[2] No hay que desdeñar la importancia de la aprobación contable de las cuentas públicas. Téngase en cuenta el caso Brasil y el empeachment a Dilma Rouseff, más allá de las controversias desatadas.

Recordemos, que en la Constitución de 1853 estableció en su artículo 67 inciso 7, que corresponde al Congreso:

"Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este articulo, el presupuesto general de gastos y calculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones publicas y **aprobar o desechar la cuenta de inversión**."

Y además, en su artículo 80 inciso 13, atribuye al Poder Ejecutivo la facultad de:

"… recaudar las rentas de la Confederación, y decreta su inversión con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales."

En el progresivo proceso de organización de la administración pública nacional recién para 1859, se sancionó la Ley 214/59, luego reemplazada por la Ley 428/70, considerados los primeros reglamentos o "leyes de contabilidad. Luego de la batalla de Pavón en 1861, la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires creada en 1821, pasa a constituirse en la Contaduría General de la Nación. En 878, la ley 923 creó la Comisión Mixta Parlamentaria de Cuentas (la más antigua comisión del Congreso Nacional existente hasta el presente) para dar cumplimiento al Art. 67 inc. 7).

Sin embargo, hasta 1916 (culminación del período oligárquico) el cumplimiento del proceso de rendición y aprobación de las cuentas fue totalmente irregular. La primera cuenta remitida al congreso fue en 1864 y se aprobó en 1867. Las cuentas de 1865 y de 1867 a 1877 no fueron enviadas al Congreso. La cuenta de 1866 fue recién aprobada en 1870. Las cuentas de 1878 a 1884 fueron aprobadas en el año 1900. Las de 1886 a 1900 fueron aprobadas en el año 1907. Las de 2011 al 2004 (segunda presidencia Roca) no fueron remitidas al Congreso. Las de 1905 a 1911, la de 1913 y las de 195 y1916, fueron aprobadas en 1941. La de 1914 fue rechazada sin efecto alguno en 1916.

Los períodos de los gobiernos radicales inaugurados en 1916 no fueron mejores. En 1921 no se elaboró informe. Y las cuentas de 1917 a 1924 fueron aprobadas en 1941.

LA LEY DE CONTABILIDAD 12.961, LA LEY DE CONTABILIDAD DE 1957 Y EL RETORNO DEMOCRATICO

La modernización de la contabilidad pública argentina del siglo XX comienza con Perón y la Ley 12.961. Incluso la ley de contabilidad vigente entre 1957 y 1992, fue un proyecto elaborado en tiempos de Perón. Sin bien, estas leyes mejoraron (de acuerdo a la concepción de la época las reglas de la registración contable y la preparación de la Cuenta de Inversión, su tratamiento tuvo características similares.

Con la sanción de la Ley 12.961 de 1947, en sus cláusulas transitorias se aprobaron las cuentas de 1925 a 1943. Y entre 1949 y 1954 se aprobaron las cuentas de 1944 a 1952. La inestabilidad política (períodos militares 1955-58, 62-63, 66-73 y 1976-83) agravó estas situaciones. Para 1974, estaban aprobadas por el Congreso las cuentas hasta 1965.

Sin embargo, la democratización de 1983 llevó a **decisiones fundamentales**. El Congreso rechazó por primera vez las cuentas de las últimas dos dictaduras militares (1966-1972, 1976-1983). Además en 1986 se aprobaron las cuentas de 1973 a 1975[3].

Pero, lo más importante es que se inaugura una reforma del sistema de información financiera.

LA LEY 24156 Y EL TRATAMIENTO DE LA CUENTA DE INVERSION

Con la sanción de la Ley 24.156 a fines de 1992, se inaugura el nuevo sistema de administración financiera y un nuevo modelo de elaboración de la Cuenta de Inversión. La adopción de un sistema crecientemente automatizado que vincula el sistema presupuestario, de tesorería, de crédito público y de contabilidad permitió contar con estados contables preparados a los seis meses de la culminación de cada ejercicio, para su remisión a la Auditoría General de la Nación, luego a la Comisión Mixta y finalmente a ambas

[3] Para una información sobre esta evolución, ver Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (2005).

cámaras del Congreso. Además se buscó normalizar los atrasos preexistentes. Para 1998, el Congreso había aprobado todas las cuentas desde 1983 a 1993.

Sin embargo, a partir de la cuenta de 1994 un criterio técnico de la AGN (no emitir opinión por falta de valuación de los bienes inmuebles del estado, principalmente) volvió remisa a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas a emitir su informe. Además, el Senado aprobó las cuentas de 1994 a 1996, pero la Diputados nunca las trató.

Sin embargo, a partir de 2002 con la Presidencia del Senador Oscar Lamberto, la Comisión Mixta activó su trabajo. Para el año 2007, se habían aprobado las cuentas de 1997 a 2004. Posteriormente en el año 2009, la AGN (ahora con la presencia de Oscar Lamberto como integrante del cuerpo de auditores) modificó su metodología de tratamiento de la cuenta de inversión. **Para el año 2016, la AGN ha elaborado todos los informes de tratamiento de las cuentas hasta el año 2015. Y a fines de 2015, el Congreso de la Nación tenía aprobadas las cuentas hasta el año 2013**.

Cabe destacar, que este último período se caracterizó por la Presidencia de la AGN por el Dr. Leandro Despouy, en representación de la Unión Cívica Radical.

BREVISIMAS CONCLUSIONES DE LA COMUNICACIÓN.

1) El período democrático iniciado en 1983 supuso un avance significativo en la obligación del Ejecutivo de remitir la Cuenta de Inversión al Congreso y su tratamiento, así como al rechazar las cuentas de las dos últimas dictaduras.
2) También muestra, a pesar de ciertos altibajos, la colaboración en el cumplimiento de la constitución por parte de los dos partidos mayoritarios (PJ y UCR).
3) También demuestra como la adopción de un marco legal (Ley 24.156), un sistema de información financiera que ha sido modelo para la mayor parte de América Latina y la adopción de Normas Internacionales de Contabilidad por la Contaduría y de Normas Internacionales de Auditoría por la AGN, suponen también una construcción administrativa y de gestión necesaria para cumplir con el mandato constitucional.

4) Todavía queda mucho por explotar los informes de la AGN y su tratamiento por parte del Congreso: la rendición contable, la rendición por resultados de políticas, la rendición de cuentas por el cumplimiento de la legalidad pública.

Pero estamos mucho mejor que en 1916.

BIBLIOGRAFIA

Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (2005), La Cuenta de Inversión. Buenos Aires: Dunken.

O´Donnell, Guillermo (2001), "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en Postdata: Revista de Reflexión y Análisis Político, N° 7, Buenos Aires.

Schweinheim, Guillermo (2016) La Construcción del Sistema de Administracion Financiera en la República Argentina: Orígenes Doctrinarios, Desarrollo y Posibles Reensamblajes Futuros, Ponencia Presentada en las Jornadas de Investigación en Estado y Políticas Públicas, Escuela de Política y Gobierno, UNSAM, 12-13/04/2016