

El populismo legislativo:

Congreso y gasto público en la Argentina, 2005-2007

Por Gabriel C. Salvia y Adrián Lucardi

DOCUMENTOS

En el Periodo Legislativo 2006, es decir, del 1º de marzo de 2006 al 28 de febrero de 2007, los diputados y senadores nacionales presentaron un total de 3.525 proyectos de ley, de los cuales 361 proponían un incremento del gasto público nacional. Esto representa el 10,2% de las iniciativas parlamentarias cuya sanción requiere el trámite previsto en la Constitución Nacional, más que duplicando las de años anteriores: en el Período Legislativo del 2005 se habían presentado un total de 2.530 proyectos de ley, de los cuales 161 proponían un incremento del gasto público nacional. Uno de los posibles motivos del incremento en el 2006 de proyectos de ley cuya sanción implicaría un aumento del gasto público nacional, es el superávit fiscal que viene generando el gobierno del presidente Néstor Kirchner. Por otra parte, en los últimos tres años el presupuesto del Poder Legislativo Nacional aumentó en casi doscientos siete millones de pesos, de los cuales unos ciento noventa y cinco mil millones corresponden a gastos en personal, donde se han incorporado en tiempos recientes gastos para “Gabinete de Autoridades Superiores” y “Personal Contratado”.

Este Documento forma parte de un trabajo de investigación que se realiza gracias al apoyo de la Fundación Friedrich A. Von Hayek www.hayek.org.ar

Gabriel C. Salvia es Presidente y Director General del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), becario de la Fundación Friedrich A. Von Hayek, editor del “Burocratómetro”, conductor del programa radial “Apertura Latinoamericana” y miembro del Consejo Editorial de “Perspectiva – Revista Latinoamericana de Política, Economía y Sociedad”. Es autor de varios textos sobre temas legislativos y como periodista fue colaborador e investigador en la revista “El Poder Legislativo y su gente”, comentarista de temas políticos y económicos en Radio América y productor periodístico del informativo económico de CableVisiónNoticias.



Adrián Lucardi es Asistente de Investigaciones del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de San Andrés y ha realizado actividades de capacitación durante el año 2006 en la Escuela Latinoamericana de Estudios Políticos y Económicos de CADAL.



Durante el Período Legislativo 2006 se incrementó la cantidad de proyectos de ley, presentados por Diputados y Senadores de la República Argentina, cuya sanción implicaría un aumento del gasto público y por ende una mayor carga tributaria para el sector privado. Prácticamente todos los bloques legislativos son Pro-Gasto y el superávit fiscal del gobierno de Néstor Kirchner podría ser uno de los motivos que incentiva la presentación de proyectos de ley que aumentarían el gasto público. Esta tendencia Pro-Gasto, junto con la delegación legislativa que por ley autoriza la reasignación de partidas presupuestarias por parte del Jefe de Gabinete de Ministros, deja prácticamente indefensos a los contribuyentes argentinos, ya acostumbrados a duplicar sus gastos en educación, salud y seguridad pues esos servicios estatales son ilusorios. A su vez, en las leyes de Presupuesto Nacional del 2005, 2006 y 2007 se vienen incrementando notoriamente los gastos del Poder Legislativo Nacional y los legisladores de turno se aprovechan de esta situación en lugar de promover una necesaria reforma político administrativa en el ámbito del Congreso de la Nación.

Los datos del “Burocratómetro 2005 y 2006”

El “Burocratómetro” es un indicador de la cantidad de proyectos de ley, presentados por Diputados y Senadores Nacionales, cuya sanción implicaría un aumento del gasto público. En tal sentido, y al margen de las visiones políticas que se tengan sobre los límites que le corresponden a la acción estatal, el “Burocratómetro” está pensado fundamentalmente como un alerta al contribuyente con cuyos impuestos se financia el gasto público.

En el Período Legislativo 2006, es decir, del 1º de marzo de 2006 al 28 de febrero de 2007, los diputados y senadores nacionales presentaron un total de 3.525 proyectos de ley, de los cuales 361 proponían un incremento del gasto público nacional.

Proyectos de Ley	Totales 2006	Burocratómetro 2006	En Porcentaje
Senadores Nacionales (72)	1294	119	9.2%
Diputados Nacionales (257)	2231	242	10.8%
Total Legisladores Nacionales (329)	3525	361	10.2%

De esta manera, los proyectos de ley incluidos en este informe representan el 10,2% de las iniciativas parlamentarias cuya sanción requiere el trámite previsto en la Constitución Nacional, más que duplicando las de años anteriores: Efectivamente, en el Período Legislativo del 2005 se habían presentado un total de 2.530 proyectos de ley, de los cuales 161 proponían un incremento del gasto público nacional, representando un promedio de tres proyectos presentados por semana que aumentarían el gasto público. En cambio, durante el Período Legislativo 2006, donde hubo un total de 251 días hábiles, se presentaron un promedio de 7 proyectos semanales incluidos en el “Burocratómetro”. En cuanto al tipo de gasto que originaría la sanción definitiva de estos proyectos presentados en los Períodos Legislativos 2005 y 2006, el cuadro siguiente ofrece la clasificación de los mismos:

"Burocratómetro" por Tipo de Gasto	2005	2006	Subtotal
Subsidios, Regímenes Especiales, Fondos, Planes y Programas Oficiales	75	172	247
Ampliación de Partidas Presupuestarias Vigentes	29	87	116
Creación de Organismos Estatales	38	68	106
Obra Pública	8	14	22
Creación de Universidades Públicas	5	11	16
Expropiación	6	9	15
TOTALES	161	361	522

Uno de los posibles motivos del incremento en el 2006 de proyectos de ley cuya sanción implicaría un aumento del gasto público nacional, podría ser el superávit fiscal que viene generando el gobierno del presidente Néstor Kirchner. Efectivamente, lo que a simple vista aparece como un síntoma de buena administración puede llegar a convertirse en el futuro en una carga muy pesada en caso de que la situación económica cambie y los ingresos públicos disminuyan. Al respecto, en su libro “Finanzas Públicas y Derecho Tributario”, Dino Jarach señala que algunos autores “criticaban el superávit como fuente de un aumento futuro de los gastos públicos, argumentándose que el Gobierno -Poderes Ejecutivo y Legislativo- atento al superávit de un ejercicio podía aprovechar la mayor capacidad que se había evidenciado, para aumentar los gastos. El temor que suscitaba el superávit consistía, pues, en que condujera a un aumento de la esfera de acción del Estado y, eventualmente, al déficit”.

En tal sentido, varios legisladores nacionales combinan una actitud irresponsable y demagógica, abogando expresamente por aumentar el gasto público debido al superávit fiscal, sin tener la prudencia de las eventuales épocas de “vacas flacas” que puedan enfrentarse y que en tal caso los gastos comprometidos serán difíciles de cumplirse y alentarán el incremento impositivo, la inflación o endeudamiento para pagar salarios y actividades estatales, lo cual, según el caso, perjudicará

principalmente a los sectores más pobres o a las futuras generaciones. Al respecto, vale la pena recurrir a la historia parlamentaria. En su Informe sobre el proyecto de ley presupuesto para el año 1907, la comisión de presupuesto de la Cámara de Diputados señaló que los gastos fueron reducidos ligeramente, a 223 millones frente a los 231 del año 1906, destacándose los aumentos en las rentas ocurridos en los años anteriores, pero señalando la conveniencia de actuar con prudencia. En la discusión, el ministro de hacienda, Eleodoro Lobos (que no era el que había enviado el proyecto del poder ejecutivo) criticó la “empleomanía” y señaló que no había que usar los buenos tiempos para aumentar gastos que después no se podrían mantener. En el mismo sentido, en la discusión en general del proyecto de ley de presupuesto para el año 1914, el socialista Juan B. Justo criticó el “sobrante” (superávit) que figuraba en el presupuesto, porque éste bien podría disminuirse para reducir los impuestos indirectos (aduaneros) que perjudicaban a los trabajadores.

Pro-Gasto 2006

Prácticamente todos los bloques políticos son Pro-Gasto Público, desde los más estatistas y partidarios del Estado Benefactor hasta los supuestamente más conservadores y afines a la eficiencia en la administración gubernamental. Del total de 361 proyectos incluidos en la edición 2006 del “Burocratómetro”, los legisladores del oficialista Frente para la Victoria presentaron un total de 139, seguidos por los del bloque UCR con 68, el ARI con 24, el PRO con 23 y Peronista Federal con 16.

Bloque	Cantidad de proyectos	Puesto
Frente para la Victoria	139	1°
U.C.R.	68	2°
A.R.I.	24	3°
PRO	23	4°
Peronista Federal	16	5°
Justicialista San Luis	14	6°
Producción y Trabajo	8	7°
Frente Movimiento Popular	7	8°
Justicialista Nacional	7	8°
Emancipación y Justicia	5	9°
Movimiento Popular Neuquino	5	9°
Partido Socialista	5	9°
Prepuesta Peronista	5	9°
Frente Cívico y Social para Catamarca	5	9°
Fuerza Republicana	4	10°
Concertación Entrerriana	3	11°
Partido Nuevo	3	11°
Red de Encuentro Social - Redes	3	11°
Unidad Federalista	3	11°
Vecinalista - Partido Nuevo	3	11°
Frente Cívico por Santiago	2	12°
Demócrata Mendoza	1	13°
Frente Popular Bonaerense	1	13°
Frente Producción y Trabajo	1	13°
Frente Unidad Provincial	1	13°
Justicialista para el Diálogo de los Argentinos	1	13°
Movimiento Independiente	1	13°
No integra bloque	1	13°
Renovador de Salta	1	13°
Vida Y Compromiso	1	13°

En el Período Legislativo 2006, un total de 172 legisladores nacionales han presentado al menos un proyecto incluido en el “Burocratómetro”, lo cual significa que el 52% de los miembros del Congreso Nacional han elaborado iniciativas tendientes al incremento del gasto público y el Ranking individual coloca en las primeras cinco posiciones a los siguientes Legisladores Nacionales: 1) Senadora Miriam Curletti (UCR) y Senador Adolfo Rodríguez Saa (Justicialista San Luis), con 11 proyectos; 2) Diputado Juan Manuel Urtubey (Frente para la Victoria), 10 proyectos; 3) Diputado Federico Pinedo (PRO) y Senador Roberto Basualdo (Producción y Trabajo), con 8 proyectos; 4) Diputado Alfredo Atanasof (Frente para la Victoria) y Senadores Sonia Escudero (Frente para la Victoria) y Luis Falcó (UCR), con 7 proyectos; y 5) Diputado Claudio Poggi (Frente Movimiento Popular), con 6 proyectos.

En muchos casos, esta tendencia Pro-Gasto se debe al simplismo de trasladar su costo mediante un aumento presupuestario, cuando una conducta parlamentaria más responsable podría proponer el financiamiento vía reasignación presupuestaria,

pues de lo contrario el gasto público debería ser virtualmente infinito. De la misma manera, existe cierta pereza legislativa, como cuando tres diputados nacionales de diferentes partidos (Lamberto, De Narváez y Chironi) proponen, cada uno de ellos, crear la Oficina Nacional de Presupuesto en el ámbito del Poder Legislativo Nacional mediante una ampliación de su partida presupuestaria, en lugar de financiarla mediante la reasignación de los excesivos recursos económicos y humanos con que ya cuenta el Congreso Nacional. Y como éste, abundan otros ejemplos similares.

Conclusiones del “Burocratómetro 2006”

Es conocida la máxima económica de que las necesidades son ilimitadas y los recursos son escasos, aunque en general los legisladores ponen énfasis en lo primero y no tienen en cuenta lo segundo, lo cual se traduce como “voluntarismo político”: es decir, “con sancionar una ley se resuelve el problema”, que de ser cierto entonces convertiría a la Argentina en uno de los países más prósperos del mundo.

Pero el principal problema no son solamente los fines de muchos de estos proyectos, pues algunos de los mismos pueden resultar muy loables, sino los medios para su implementación y la definición de las prioridades. Al respecto, una visión paternalista y económicamente autoritaria, considera que los contribuyentes son un medio para los fines del Estado y que la acción gubernamental es prácticamente ilimitada. El problema es que cuando un Estado como el de la Argentina, administrado no precisamente por los más idóneos, pretende atender todas las necesidades que cada vez son mayores, además de violar el derecho de propiedad, esos recursos se terminan “perdiendo en el camino”. En consecuencia, la necesidad a atender nunca se concreta, la cantidad de necesitados aumenta, las inversiones disminuyen, la evasión impositiva aumenta y los políticos de turno y sus socios privados se enriquecen. Es que un Estado Benefactor no puede funcionar con altos niveles de corrupción y ausencia de estado de derecho, como es común en Latinoamérica, y donde los que deben pagar para sostenerlo no reciben nada a cambio. Por eso, no se puede pretender copiar el nivel de gasto público y distribución del ingreso de los países nórdicos con la calidad institucional característica de los países latinoamericanos.

Por su parte, una economía de mercado es difícil de implementar sin una evolución en la cultura política y ciudadana. En el caso de los políticos, ellos participan de un círculo vicioso donde para llegar a lugares de decisión deben pagar ciertos costos, los cuales luego los traducen en clientelismo político y así, sucesivamente, con quienes los reemplazan. Y tampoco existe una cultura de iniciativa privada para atender muchas cuestiones sociales, en las cuales es más eficiente y transparente que el sector público.

Nuevamente, vale la pena hacer un poco de historia parlamentaria, con dos casos que demuestran la regresión en el tratamiento legislativo sobre temas referidos al gasto público. En la discusión del proyecto de ley de presupuesto para el año 1908, el diputado Mariano Demaría (h) propuso incluir un artículo con una donación al poeta Guido y Spano en su 80º aniversario: una casa de 50 mil pesos moneda nacional. El diputado Andrónico Castro lo criticó: Guido y Spano fue un poeta, no un científico; siempre había vivido del Estado; y dada su edad, iban a ser sus hijos y no él quienes saldrían beneficiados. Varios diputados (Francisco Uriburu, Mariano de Vedia, Manuel Carlés, Juan Argerich, Horacio Varela y Manuel Iriondo) reaccionaron elogiando encarecidamente a Guido y Spano; pero de éstos solo Alfredo Palacios se opuso a entregar el subsidio, señalando que “El congreso no debe votar fondos para regalar casas a los ciudadanos por más meritorios que sean.” Y aunque de todas maneras la donación se terminó aprobando, al menos hubo voces –entre ellas socialistas- que se alzaron en oposición, algo que en la actualidad sería impensable.

Otro caso interesante sobre estas cuestiones en la historia parlamentaria argentina, fue cuando en el tratamiento del proyecto de ley de presupuesto del año 1912 se discutió sobre el Departamento Nacional de Higiene, respecto al paludismo, para combatir el cual se pedía un aumento de 500 mil. El diputado Luis Agote, miembro de la comisión de presupuesto, dijo que del tema deberían ocuparse las provincias, y que el paludismo se corrige con educación, que cada uno tiene que protegerse: “[...] que proteja su casa contra los mosquitos por medio de rejas, por su cuenta sin que sea necesario que el Estado lo haga todo... Porque ése es otro mal que tenemos: todo se espera del Estado como el maná; el día que el maná falta, la gente se muere de hambre.” Como el caso anterior, también se aprobó el aumento, pero como puede verse el gasto público, la relación con las provincias y los límites de la intervención del estado generaban hace un siglo grandes debates.

El Presupuesto del Poder Legislativo Nacional, años 2005 a 2007

El Poder Legislativo de la Argentina le delegó recientemente por ley al Jefe de Gabinete de Ministros, la facultad para reasignar partidas presupuestarias, lo cual quita protagonismo al Parlamento en el debate sobre el proyecto de ley de presupuesto de la administración pública nacional (“la ley de leyes”, le decían), cuya discusión debería ser la cuestión de fondo en materia de políticas públicas. Sin embargo, los legisladores están facultados para reducir el gasto, algo que tampoco intentan hacer, ni siquiera en su propio ámbito, el Poder Legislativo Nacional, donde hace tiempo que hay mucho por recortar y contrariamente se viene incrementando su presupuesto.

En los últimos tres años el presupuesto del Poder Legislativo Nacional de la República Argentina aumentó en casi doscientos siete millones de pesos, de los cuales unos ciento noventa y cinco millones corresponden a gastos en personal, donde se han incorporado en tiempos recientes gastos para “Gabinete de Autoridades Superiores” y “Personal Contratado”.

El gasto en personal del Congreso Nacional se podría reducir y transparentar, pero no hay voluntad y coraje político para hacerlo. Los mismos legisladores que se inspiran en modelos de países nórdicos o, sin ir muy lejos, de la Concertación chilena, deberían tomarse el trabajo de averiguar cuántos empleados tienen sus respectivos poderes legislativos, lo cual demostrará que el problema no es el Estado Benefactor, sino la paupérrima cultura política local.

Asimismo, mientras no se realiza una reforma del estado en el Poder Legislativo Nacional, aumentan los gastos en otras áreas del mismo. Por ejemplo, siguiendo con datos de los presupuestos del 2005 al 2007, aumentaron los “bienes de consumo” en unos dos millones de pesos y en “servicios no personales” se incrementaron en un poco más de tres millones los gastos en pasajes y viáticos. Por su parte, en “bienes de uso” se incrementaron los gastos en “Libros, Revistas y Otros Elementos Coleccionables” en unos trescientos mil pesos, quizás porque los legisladores y sus asesores dedican más tiempo a la lectura y la Biblioteca del Congreso necesita tener nuevas publicaciones para justificar los mil ochenta y cuatro empleados que tiene, donde entre 2005 y 2007 se sumaron ciento veintiséis nuevos “trabajadores” a este ámbito tradicionalmente anti-meritocrático del sector público.

CREDITOS POR INCISO – PARTIDA PRINCIPAL (JURISDICCIÓN, en pesos)			
INCISO – PARTIDA PRINCIPAL			
	2005	2007	Diferencia
TOTAL	442.390.040	649.372.861	206.982.821
Gastos en Personal	375.433.896	570.744.814	195.310.918
Personal Permanente	256.059.692	369.503.811	113.444.119
Personal Temporario	102.002.904	176.703.785	74.700.881
Asignaciones Familiares	1.067.260	2.415.000	1.347.740
Asistencia Social al Personal	488.118	1.255.107	766.989
Gabinete de Autoridades Superiores	998.922	1.457.311	458.389
Personal Contratado	14.817.000	19.359.800	4.542.800
Bienes de Consumo	6.254.335	8.278.135	2.023.800
Productos Alimenticios, Agropecuarios y Forestales	872.696	1.895.258	1.022.562
Textiles y Vestuario	294.295	342.435	48.140
Productos de Papel, Cartón e Impresos	1.275.555	1.878.345	602.790
Productos de Cuero y Caucho	88.373	90.303	1.930
Productos Químicos, Combustibles y Lubricantes	1.281.356	1.798.662	517.306
Productos de Minerales No Metálicos	126.323	106.693	-19.630
Productos Metálicos	140.841	203.656	62.815
Minerales	8.609	16.389	7.780
Otros Bienes de Consumo	2.166.287	1.946.394	-219.893
Servicios No Personales	46.890.949	58.416.912	11.525.963
Servicios Básicos	7.409.947	9.810.576	2.400.629
Alquileres y Derechos	1.677.815	2.085.996	408.181
Mantenimiento, Reparación y Limpieza	4.464.742	4.039.279	-425.463
Servicios Técnicos y Profesionales	7.899.764	13.753.497	5.853.733
Servicios Comerciales y Financieros	2.014.052	1.969.269	-44.783
Publicidad y Propaganda	587.515	306.071	-281.444
Pasajes y Viáticos	18.765.657	21.921.022	3.155.365
Impuestos, Derechos, Tasas y Juicios	854.076	949.386	95.310
Otros Servicios	3.217.381	3.581.816	364.435
Bienes de Uso	9.611.860	7.364.000	-2.247.860
Construcciones	4.226.400		
Maquinaria y Equipo	4.547.489	5.840.112	1.292.623
Libros, Revistas y Otros Elementos Coleccionables	392.150	697.887	305.737
Obras de Arte	32.200	105.600	73.400
Activos Intangibles	413.621	720.401	306.780
Transferencias	4.199.000	4.569.000	370.000
Transferencias al Sector Privado para Financiar Gastos Corrientes	3.670.000	3.670.000	0
Transferencias al Exterior	529.000	899.000	370.000

Las “obras de arte” del Congreso de la Nación

Un dato curioso entre los bienes de uso es el destinado a las “Obras de arte”, representando para el 2007 la suma de ciento cinco mil seiscientos pesos, cifra muy superior a los veintiocho mil quinientos destinados para el año anterior. Solamente entre el 2005 y el 2007 el Congreso Nacional gastará un total de ciento sesenta y seis mil trescientos pesos en “Obras de arte”, una cifra obscena en un país con un alto índice de pobreza e indigencia.

Para muchos, la suma que viene destinando el Poder Legislativo Nacional en “Obras de arte” puede ser un dato insignificante en comparación con los despilfarros o asignaciones arbitrarias que se realizan en el propio Congreso y en otros ámbitos de la administración pública, y más aún con la facultad antirrepublicana otorgada al Jefe de Gabinete de Ministros para reasignar partidas presupuestarias. Pero el punto es que los legisladores nacionales al analizar el proyecto de ley de presupuesto nacional deberían comenzar por el propio y un detalle como el de las “Obras de arte” no podría pasar desapercibido.

Además, podrían ser extensos los ejemplos del uso prioritario en otras necesidades más urgentes que podrían tener los fondos destinados a “Obras de arte” para el Congreso Nacional y también enfatizar que los legisladores tienen el deber de analizar con detalle cómo se destinan los recursos de los contribuyentes. En tal sentido, una lectura seria del proyecto de ley de presupuesto encontraría que muchos pequeños gastos originan un gran gasto y ese es un detalle que debe observar todo legislador que valore la austeridad y responsabilidad republicana.

Como conclusión: si los legisladores nacionales no se toman el trabajo de analizar seriamente su propio presupuesto, recortando en el mismo los gastos que son claramente superfluos o en todo caso reasignándolos hacia fines socialmente más urgentes, es difícil imaginar entonces que hagan lo propio con el resto de los programas de la Administración Pública Nacional.

Reclamos históricos de austeridad

Para concluir, van tres ejemplos de reclamos históricos de austeridad en el ámbito del Poder Legislativo Nacional, con la intención de rescatar el espíritu de austeridad en la discusión parlamentaria y que en la actualidad está virtualmente ausente:

-07/01/1907 – HCD – 54ª Reunión- 7ª Sesión Extraordinaria (cont) – 1906-II

Votación en particular. Anexo A (Congreso). Propuesta de aumento de las dietas de 1000 a 1500 mensuales, por el aumento del costo de vida. Discusión sobre si aumentar o no, o pagar las dietas según asistencia, etc. Alfredo Palacios, Julio A. Roca (h) y Emilio Mitre consideran que hay que ahorrar y las dietas están bien, pero se vota a favor del aumento (p. 486-500). Mitre llama la atención sobre una partida de 160 mil destinados a instalar una imprenta; se opone porque la misma no ahorrará demasiados gastos y va a introducir un “caballo troyano” en el Congreso. La partida es rechazada (p. 500-5).

-28/01/1907 – HCD – 64ª Reunión – 9ª Sesión Extraordinaria (cont) – 1906-II

El presidente de la comisión de presupuesto pide una retribución extraordinaria para el personal del órgano. Un diputado dice que ello introduciría la cultura de la dádiva, pero aceptará por una vez. Alfredo Palacios (Partido Socialista) pide que conste su voto en contra, pero el resultado es a favor (p. 1091-2).

-30/12/1913 – HCD – 65ª Reunión – 1ª Sesión de Prórroga (cont) – 1913-IV

Continuación del Anexo A. El diputado Nicolás Repetto (Partido Socialista) destaca que la opinión pública percibe al Senado como el centro del empleo público improductivo, y propone reducir partidas. De la propuesta de Repetto se termina aprobando la eliminación de la oficina de Correos del HSN (p. 243-53). Sobre la Cámara se discute la creación de una oficina de información parlamentaria, pero no se aceptan los cambios; el despacho de la comisión se vota con una sola reducción (p. 254-9).

Ejemplos como los anteriores hay muchos más y por eso mismo un consejo para los legisladores nacionales, y especialmente para los candidatos a Diputados y Senadores Nacional que aspiran a realizar una labor parlamentaria responsable, sería que lean los diarios de sesiones de los años en los cuales la Argentina aspiraba realmente a ser “un país en serio”.

ANEXO: Metodología del “Burocratómetro”

Para la elaboración del “Burocratómetro” se contemplan las siguientes disposiciones:

-Artículo 65 del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación

Compete a la Comisión de Presupuesto y Hacienda dictaminar sobre el presupuesto general de la administración y de las reparticiones autárquicas y sobre todo proyecto o solicitud de reforma de las leyes tributarias, o de sueldos, suministros del Estado, créditos suplementarios, así como en cualquier otro de legislación relacionado con dicha materia. Esta Comisión no podrá incorporar en el articulado de la ley general de presupuesto disposición alguna relacionada con materia de la competencia de otras comisiones de la Cámara, si no cuenta con despacho favorable de la Comisión correspondiente. Tampoco podrán crearse en el presupuesto general de gastos nuevas instituciones autárquicas si previamente la Cámara no ha sancionado la ley orgánica respectiva.

-Artículo 126 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación

Todo proyecto que importe gastos incluirá en sus fundamentos la estimación de tales erogaciones e indicará la fuente de financiamiento, a fin de justificar la viabilidad del mismo. De no ser así, no se discutirá en las sesiones de la Cámara hasta tanto la omisión no sea subsanada, por el o los autores del mismo. Ningún proyecto que importe gasto se tratará sin dictamen de comisión.

-Artículo 75 de la Constitución Nacional

Corresponde al Congreso:

8. Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inc. 2 de este Artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión.

-Art. 29 de la Ley de Administración Financiera 24.156

Los créditos del presupuesto de gastos, con los niveles de agregación que haya aprobado el Congreso Nacional, según las pautas establecidas en el art. 25 de esta ley, constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.

-Art. 37 de la Ley de Administración Financiera 24.156

La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto. El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades. A tales fines, exceptuase al Jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 25.917. El incremento de las partidas que refieran gastos reservados y de inteligencia sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación.

-Art. 38 de la Ley de Administración Financiera 24.156

Toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deber especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento.

-Art. 39 de la Ley de Administración Financiera 24.156

El Poder Ejecutivo nacional podrá disponer autorizaciones para gastar no incluidas en la ley de presupuesto general para atender el socorro inmediato por parte del gobierno en casos de epidemias, inundaciones, terremotos u otros de fuerza mayor. Estas autorizaciones deberán ser comunicadas al Congreso Nacional en el mismo acto que las disponga, acompañando los elementos de juicio que permitan apreciar la imposibilidad de atender las situaciones que las motivaron dentro de las revisiones ordinarias o con saldos disponibles en rubros presupuestarios imputables. Las autorizaciones así dispuestas se incorporaran al presupuesto general.

En base a las mencionadas disposiciones, los datos del “Burocratómetro” surgen del análisis de todos los proyectos de ley presentados en un Período Legislativo, seleccionándose las iniciativas parlamentarias referidas al gasto público en cuyo articulado se menciona expresamente que para su financiamiento se recurrirá a las siguientes fuentes: a) Nuevos fondos del presupuesto nacional o Rentas generales; b) Utilización de los recursos del eventual superávit fiscal; o c) endeudamiento. En todos estos casos se considera que se afecta directa o indirectamente al contribuyente. Por tal motivo, no se incluyen en este informe:

- 1) Los proyectos de ley sobre gasto público cuya propuesta de financiamiento se basa en la reasignación de partidas presupuestarias. En este caso, al reasignar partidas del presupuesto nacional no se está aumentando el gasto público en lo inmediato, aunque si se generará una mayor burocracia que en el futuro presionará por mayores fondos. Un ejemplo podría ser la creación de un Programa Social que se financiará reasignando las partidas presupuestarias del Ministerio de Desarrollo Social. En este caso también se incluyen los proyectos que solicitan ser financiados con la ley de presupuesto del año en curso, pues para su implementación deberán reasignarse partidas del mismo.
- 2) Los proyectos que trasladan los costos de su financiamiento a determinados sectores o actividad. Aquí se trata generalmente de proyectos que crean fondos, programas o planes oficiales cuyo financiamiento provendrá exclusivamente de gravámenes a determinados sectores y no al conjunto de los contribuyentes. Un ejemplo típico es financiar un Plan, Programa o Fondo Oficial con un impuesto a los cigarrillos o a los combustibles.
- 3) Los proyectos que declaran la intangibilidad de cierto gasto público. En estos casos, los legisladores dejan en claro que en dichas áreas no tienen ninguna intención de reducir o hacer más eficiente el gasto público. Aquí se trata de establecer por ley la imposibilidad de recortar o eliminar un determinado gasto del presupuesto nacional.
- 4) Los proyectos que condonan deudas del sector privado con el estado. Este cuarto caso se trata de escasas iniciativas, pero sin duda es una curiosidad en este informe, pues mientras se impulsan proyectos que aumentan el gasto público al mismo tiempo se propone condonar deudas impositivas.
- 5) Los proyectos que se oponen a los recortes del gasto que realiza el Poder Ejecutivo mediante vetos presidenciales a la Ley de Presupuesto sancionada por el Poder Legislativo. Esto se produce con el tratamiento de la ley de presupuesto. El Proyecto de Ley de Presupuesto es enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, ingresando por la Cámara de Diputados donde se producirá un dictamen de la Comisión de Presupuesto y Hacienda para luego ser debatido en el recinto. En los últimos tiempos el texto original generalmente sufría modificaciones consistentes en incrementos de partidas por parte de los legisladores y luego que la ley es considerada por ambas cámaras su sanción definitiva resulta vetada por el Poder Ejecutivo. Entonces, los legisladores presentan proyectos insistiendo en la aprobación original de los artículos que luego fueron vetados por el Poder Ejecutivo, transformándose éste último en el contrapeso de los excesos en materia de gasto por parte de los miembros del Congreso Nacional.
- 6) Los proyectos de ley que promueven la creación de nuevos juzgados. En este último caso, sobre la creación de Juzgados, el mismo no se incluye pues ante su eventual sanción definitiva sin reasignarse partidas del Ministerio de Justicia, el incremento de este gasto es sobre una de las funciones indiscutibles acerca de la naturaleza del estado.

Entonces, con estos criterios conservadores, el principal objetivo del “Burocratómetro” consiste en alertar al sector privado sobre las iniciativas parlamentarias, impulsadas por los legisladores nacionales, cuya sanción implicaría una mayor carga tributaria para los contribuyentes a través del incremento del gasto gubernamental.

Para mayor información visitar www.burocratometro.org



El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), con sede central en Buenos Aires y una oficina en Montevideo, es una organización no gubernamental apartidaria y sin fines de lucro constituida como fundación en Argentina el 26 de febrero de 2003. Sus miembros fundadores y directivos comparten una visión liberal democrática, han tenido participación anterior en otras ONG y provienen de la actividad periodística, el activismo en derechos humanos y la tarea académica vinculada al estudio de la política latinoamericana.

Misión

El objetivo de CADAL consiste en promover, en los países de América Latina, el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y las políticas públicas que favorecen al progreso económico e institucional. Para tal fin, CADAL combina actividades de investigación, difusión y capacitación, dirigidas tanto al público en general como a destinatarios específicos, por ejemplo periodistas, legisladores, funcionarios, diplomáticos, políticos, analistas, empresarios, estudiantes y profesores universitarios.

Áreas y Programas

Para dar cumplimiento a su misión, CADAL realiza publicaciones y eventos a cargo de investigadores propios o expertos invitados; brinda capacitación a estudiantes universitarios y recién graduados; e implementa una variedad de programas institucionales.

Con especial énfasis en la política latinoamericana, las Áreas de trabajo de CADAL son: la Promoción Internacional de los Derechos Humanos; la Libertad de Prensa; la Gobernabilidad Democrática; y las Reformas Económicas e Institucionales. Asimismo, desde el año 2003 a la fecha se han implementado los siguientes programas: “Periodismo y Democracia”; “Política Exterior y Derechos Humanos”; “Proyecto ProCubaLibre”; “Estrategia de Desarrollo de Chile”; “Modernización de Partidos Políticos”; “Congreso y Gasto Público en la Argentina”; “Escuela Latinoamericana de Estudios Políticos y Económicos (ELEPE)”; y “Ciclo radial Apertura Latinoamericana”.

Argentina

Av. Roque Sáenz Peña 628 piso 2º Of. R
(C1035AAO) Buenos Aires - Argentina
Tel: (54-11) 4343-1447 - Fax: (54-11) 4343-1554

Uruguay

Rincón 454 piso 3º Of. 315 (11000)
Montevideo - Uruguay