

## PROYECTO DE LEY

### EL HONORABLE SENADO Y LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN SANCIONAN CON FUERZA DE LEY:

#### LÍMITES PARA EL GASTO DEL PODER LEGISLATIVO NACIONAL

**Artículo 1°:** El número de integrantes de la planta de personal permanente, transitoria y de contratados, bajo cualquier modalidad y tarea, de las Cámaras del Congreso de la Nación no podrá superar en **cinco veces** al número de sus miembros.

**Artículo 2°:** El total de gastos calculado anualmente en el presupuesto del Congreso de la Nación no deberá superar el 0.1% del total de los gastos corrientes del presupuesto general de la República.

**Artículo 3°:** El Congreso de la Nación no podrá otorgar ningún tipo de becas, subsidios o pensiones graciabiles, o cualquier otro tipo de beneficio, a través de procedimientos que permitan que la adjudicación de los mismos quede sujeta a la voluntad individual de alguno o de algunos de sus miembros.

**Artículo 4°:** Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherirse a las disposiciones de la presente ley con las siguientes especificidades:

- a) La planta de personal permanente, transitoria y de contratados, bajo cualquier modalidad y tarea, de los cuerpos legislativos provinciales no podrá superar en número a **tres veces el número de legisladores** que integran a cada uno de esos cuerpos.
- b) El total de gastos calculado anualmente en los presupuestos de los cuerpos legislativos provinciales tendrá como límite máximo el 0.1% del total de los gastos corrientes del presupuesto general de la provincia que corresponda.

**Artículo 5°: Plazo progresivo.** A fin de dar cumplimiento a los objetivos establecidos en los artículos 1° y 2°, el número de integrantes de la planta de personal permanente, transitoria y contratados de las Cámaras del Congreso de la Nación y el gasto del poder legislativo nacional, disminuirán anualmente y progresivamente en un **plazo de 5 años** de conformidad a la reglamentación de la presente ley.

**Artículo 6°:** Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

**María Mercedes Llano**

**Paula Omodeo**

**Rocío Bonacci**

**Lilia Lemoine**

**Emilia Orozco**

**Gerardo Huesen**

**María Fernanda Araujo**

**Carlos García**

**Florencia Klipauka Lewtak**

**Julio Moreno Ovalle**

**Alida Ferreyra**

## FUNDAMENTOS

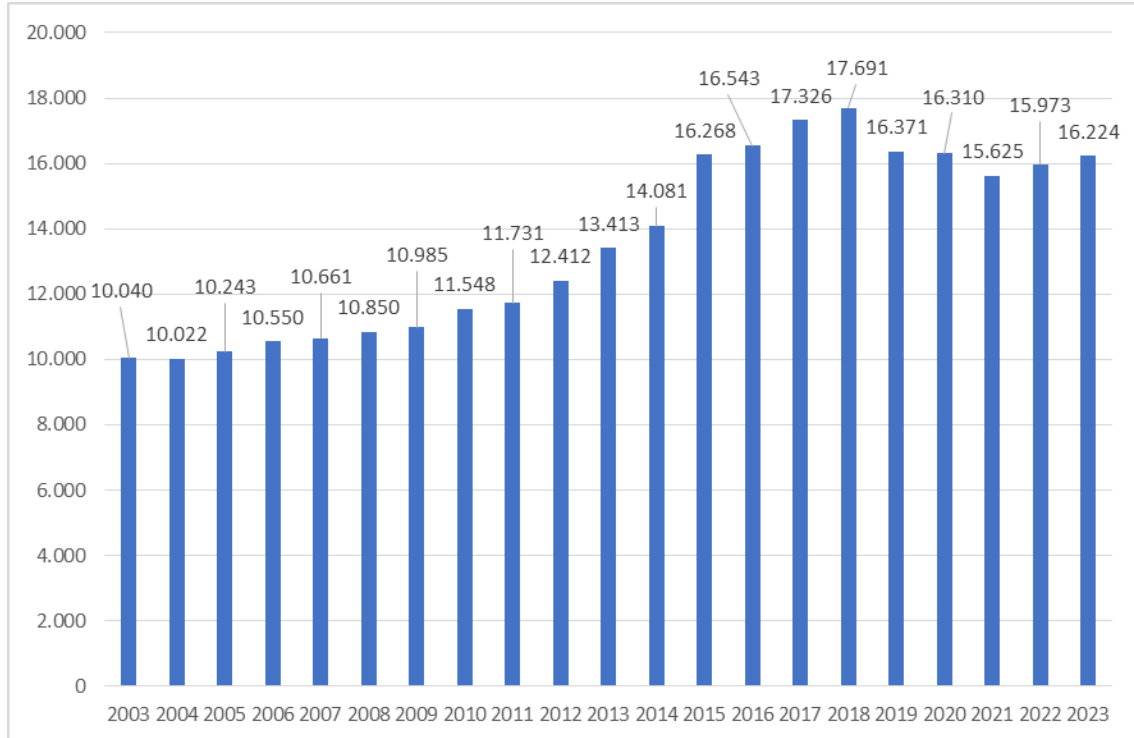
El presente proyecto tiene por objeto establecer límites al tamaño y al gasto del Congreso de la Nación e invitar a las legislaturas provinciales a adoptar medidas de equiparable naturaleza. A su vez, se propone prohibir la distribución discrecional, por parte de los legisladores, de diversos tipos de beneficios.

El primero de los límites consiste en fijar una cantidad máxima de empleados por legislador a los fines de garantizar la razonabilidad del volumen de las burocracias parlamentarias y evitar su sobredimensionamiento, fenómeno característico de los sistemas políticos en los que el patronazgo está profundamente enraizado y expandido, como sucede en el nuestro. Específicamente, se propone que el número de integrantes de la planta permanente, transitoria y de contratados del Congreso de la Nación y de los cuerpos legislativos provinciales no sobrepase un máximo determinado en relación al número de los miembros naturales de estas instituciones.

Según estimaciones propias basadas en información de la Oficina Nacional de Presupuesto, en el año 2023 la cantidad de empleados por legislador ascendía a 31 en el Congreso de la Nación, cifra que escalaba a 49,3 si se contabiliza la estructura de personal de la Imprenta y la Biblioteca.

Si se amplía la perspectiva temporal, en los últimos 20 años se observa que el tamaño de la burocracia del Congreso de la Nación ha incrementado exponencialmente. Durante el período 2003-2023 la cantidad de empleados se extendió de 10.040 a 16.224, representando un crecimiento del 61,59 %. El número total de cargos se mantuvo relativamente estable desde el 2003 hasta el 2009, se expandió un 333 % entre el año 2010 y 2018 y registró una leve disminución en los sucesivos años (2019-2022).

### Cuadro N° 1: Total de Cargos presupuestarios del Poder Legislativo. Período 2003-2023



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Oficina Nacional de Presupuesto

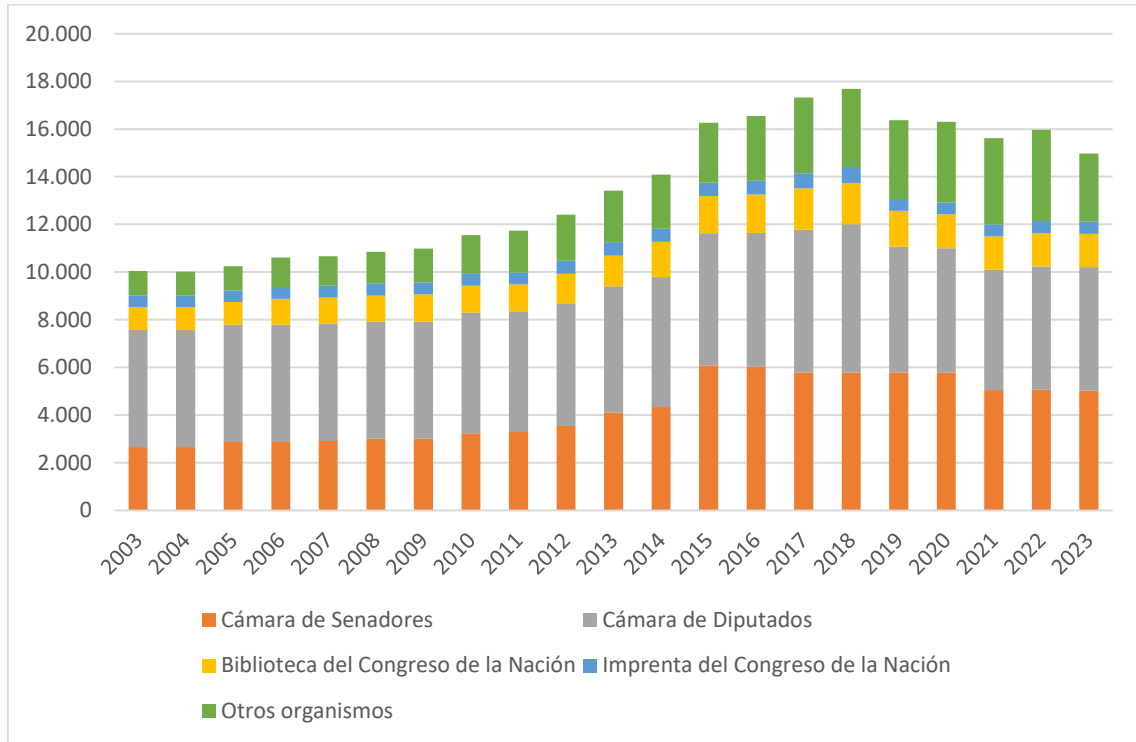
A su vez, si se analiza la evolución del personal por tipo de función (Senado, Diputados, Imprenta, Biblioteca y otros organismos) desde 2003 al 2023<sup>1</sup>, es posible advertir que, de ambas cámaras, la burocracia senatorial es la que registra una mayor ampliación (89%/+2366 cargos), mientras que el colectivo de agentes de la Cámara de Diputados se acrecentó en menor medida (5,5%/+270 cargos).

Al analizar el resto de las funciones legislativas, se observa que el personal agrupado en la categoría “otros organismos” es el colectivo que presenta un mayor aumento del 306% (+3102), en tanto el personal que presta servicios en la Biblioteca incrementó un 46% (+439) y el personal que se desempeña en la Imprenta se mantuvo prácticamente invariable (1,4%/+7) durante las dos décadas evaluadas. Cabe especificar que el conglomerado de agentes correspondiente a “otros organismos” abarca a los empleados que se desempeñan bajo la órbita de la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación, la Unidad de Asistencia Social al Personal del Congreso y la Procuración Penitenciaria. Desde el año 2012 también están incluidos los

<sup>1</sup> Ver Anexo N°1.

empleados dependientes de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual y, desde 2020, aquellos que desarrollan tareas en la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC).

**Cuadro N°2: Evolución de cargos presupuestarios del Poder Legislativo Nacional según tipo de función. Período 2003-2023**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina Nacional de Presupuesto

Para el caso de las legislaturas provinciales, el promedio de trabajadores por legislador se eleva a 25. En un extremo de máxima se ubica Corrientes, con 68, y en el extremo de mínima San Luis, con 3, según las fuentes consultadas.

**Cuadro N°3. Número de trabajadores por legislador a nivel provincial. Año 2023**

| Jurisdicciones      | Trabajadores por legislador | Total legisladores | Personal Poder Legislativo |
|---------------------|-----------------------------|--------------------|----------------------------|
| Corrientes          | 68                          | 45                 | 3040                       |
| Chaco               | 63                          | 32                 | 2001                       |
| Formosa             | 60                          | 30                 | 1790                       |
| Catamarca           | 54                          | 57                 | 3078                       |
| Santa Cruz          | 36                          | 24                 | 858                        |
| Tierra del Fuego    | 28                          | 15                 | 419                        |
| <b>PROMEDIO</b>     | <b>25</b>                   | <b>1199</b>        | <b>29975</b>               |
| Río Negro           | 23                          | 46                 | 1078                       |
| Jujuy               | 22                          | 48                 | 1055                       |
| Santa Fe            | 21                          | 69                 | 1473                       |
| C.A.B.A             | 19                          | 60                 | 1140                       |
| Neuquén             | 17                          | 35                 | 578                        |
| Chubut              | 15                          | 27                 | 396                        |
| La Pampa            | 13                          | 30                 | 400                        |
| Buenos Aires        | 13                          | 138                | 1794                       |
| Salta               | 12                          | 83                 | 978                        |
| Mendoza             | 11                          | 86                 | 977                        |
| Entre Ríos          | 7                           | 51                 | 377                        |
| Córdoba             | 7                           | 70                 | 511                        |
| Santiago del Estero | 6                           | 40                 | 220                        |
| San Luis            | 3                           | 52                 | 139                        |
| Tucumán             | sin datos                   | 49                 |                            |
| Misiones            | sin datos                   | 40                 |                            |
| La Rioja (2021)     | sin datos                   | 36                 |                            |
| San Juan            | sin datos                   | 36                 |                            |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos relevados por la Fundación Libertad y Fundación Ruido<sup>2</sup>

<sup>2</sup> <https://elruido.org/legislaturas-secretas-provincias-corrupcion/>

El presente proyecto propone reducir, en un plazo de 5 años, la planta de personal hasta llegar a un tope igual a cinco veces el total de legisladores para el caso del Congreso Nacional y a 3 veces en lo que respecta a las legislaturas provinciales.

Si se aplica el tope propuesto en este proyecto, la planta de personal del Congreso de la Nación disminuiría un 89,86% y la burocracia de los cuerpos legislativos provinciales se acotaría, en promedio, un 88%.

En los cuadros N°4 y N°5 se puede observar en detalle cómo impactaría, estimativamente, esta reducción en el plazo progresivo de cinco años planteado.

#### **Cuadro N° 4. Impacto estimativo de la propuesta en los cargos presupuestarios del Congreso de la Nación**

|                                    | Año 2023 | Año 1  | Año 2  | Año 3  | Año 4  | Año 5  | Total         |
|------------------------------------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------|
| Cargos por legislador              | 49       | 40     | 32     | 24     | 16     | 5      |               |
| Miembros del Congreso de la Nación | 329      | 329    | 329    | 329    | 329    | 329    |               |
| Personal del Congreso de la Nación | 16220    | 13160  | 10528  | 7896   | 5264   | 1645   |               |
| Disminución                        | 0        | 3060   | 2632   | 2632   | 2632   | 3619   |               |
| % Disminución                      | 0        | 18,86% | 16,23% | 16,23% | 16,23% | 22,31% | <b>89,86%</b> |

Fuente: Elaboración propia

### Cuadro N° 5. Impacto de la propuesta en los cargos presupuestarios del Congreso de la Nación

| Jurisdicciones      | Total legisladores | Personal Poder Legislativo | Límite propuesto | Disminución en 5 años | % dismin |
|---------------------|--------------------|----------------------------|------------------|-----------------------|----------|
| <b>PROMEDIO</b>     | 1199               | 29975                      | 3597             | 26378                 | 88%      |
| Catamarca           | 57                 | 3078                       | 171              | 2907                  | 94%      |
| Corrientes          | 45                 | 3040                       | 135              | 2905                  | 96%      |
| Buenos Aires        | 138                | 1794                       | 414              | 1380                  | 77%      |
| Chaco               | 32                 | 2001                       | 96               | 1905                  | 95%      |
| Formosa             | 30                 | 1790                       | 90               | 1700                  | 95%      |
| Santa Fe            | 69                 | 1473                       | 207              | 1266                  | 86%      |
| C.A.B.A             | 60                 | 1140                       | 180              | 960                   | 84%      |
| Mendoza             | 86                 | 977                        | 258              | 719                   | 74%      |
| Salta               | 83                 | 978                        | 249              | 729                   | 75%      |
| Río Negro           | 46                 | 1078                       | 138              | 940                   | 87%      |
| Jujuy               | 48                 | 1055                       | 144              | 911                   | 86%      |
| Santa Cruz          | 24                 | 858                        | 72               | 786                   | 92%      |
| Córdoba             | 70                 | 511                        | 210              | 301                   | 59%      |
| Neuquén             | 35                 | 578                        | 105              | 473                   | 82%      |
| Entre Ríos          | 51                 | 377                        | 153              | 224                   | 59%      |
| La Pampa            | 30                 | 400                        | 90               | 310                   | 78%      |
| Chubut              | 27                 | 396                        | 81               | 315                   | 80%      |
| Tierra del Fuego    | 15                 | 419                        | 45               | 374                   | 89%      |
| Santiago del Estero | 40                 | 220                        | 120              | 100                   | 45%      |
| San Luis            | 52                 | 139                        | 156              | -17                   | -12%     |

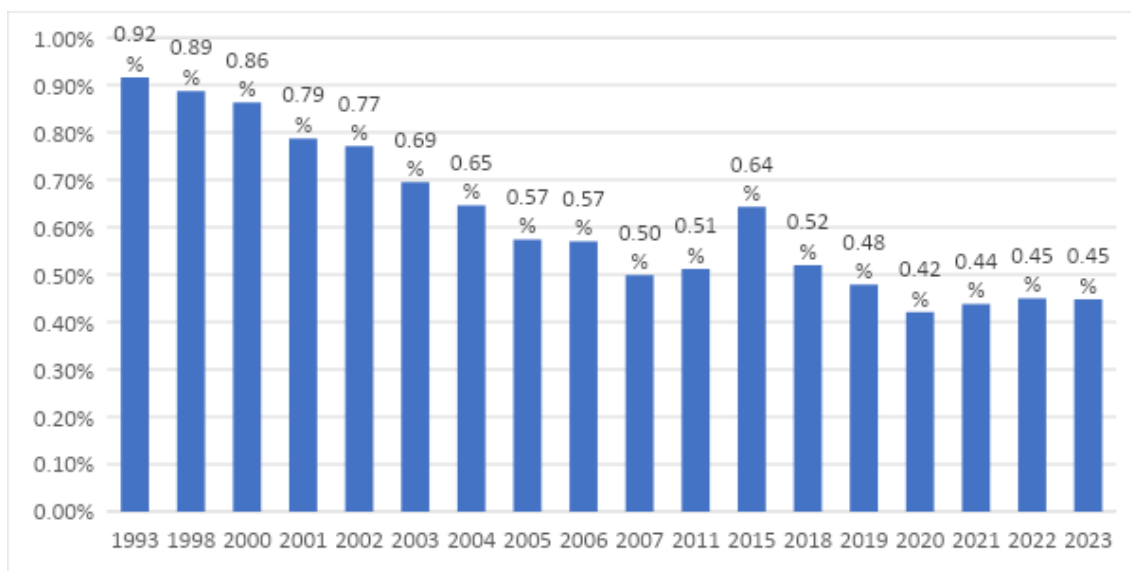
Fuente: Elaboración propia

El segundo de los límites que se propone consiste en fijar un techo a la magnitud del gasto legislativo medido en proporción de los gastos corrientes de la Administración Pública Nacional.

Desde el año 1993 al 2023 el peso del gasto del Congreso Nacional sobre el gasto corriente de la Administración Pública Nacional ha oscilado entre un piso del 0,42% y un máximo del 0,92%. Desde el 1993 hasta el año 2007 se registró una etapa de sistemática disminución del peso del gasto legislativo sobre total del gasto corriente de la Administración Pública Nacional de 0,92% a 0,5%, seguida de una etapa de amesetamiento en torno al 0,5%-0,45%, con un excepcional pico del 0,64% en el año 2015.



### Cuadro N° 6. Participación porcentual del gasto del Poder Legislativo en el gasto corriente total de la Administración Pública Nacional



Fuente: Elaboración propia a partir de las Series Estadísticas de la Oficina Nacional de Presupuesto

Al analizar la composición del gasto del Poder Legislativo, se desprende que, para el año 2023, el Congreso de la Nación preveía destinar el 86% de sus gastos corrientes al rubro remuneraciones.

### Cuadro N° 7: Presupuesto Poder Legislativo 2023

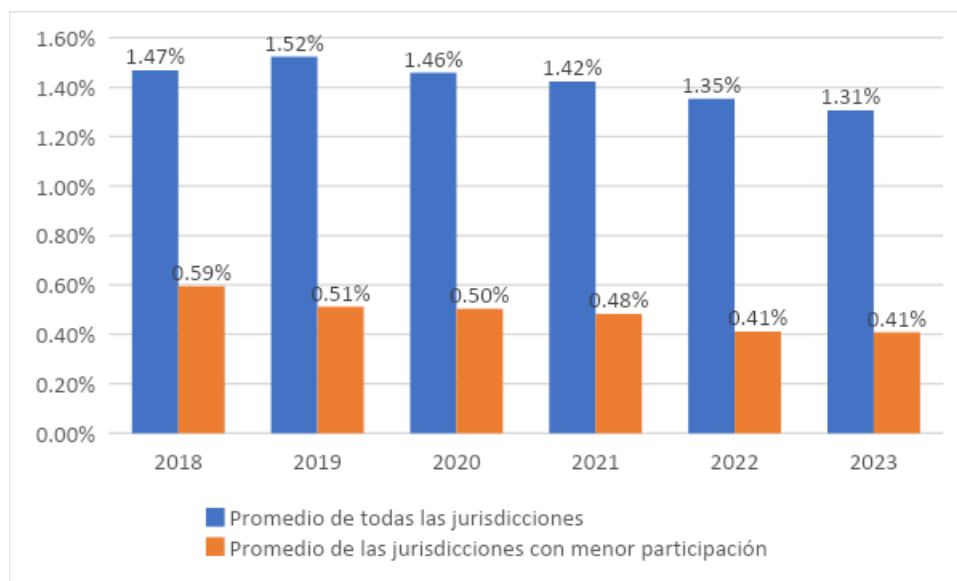
| CARÁCTER ECONÓMICO   | PODER LEGISLATIVO NACIONAL |            |                 | % por carácter econ. |
|----------------------|----------------------------|------------|-----------------|----------------------|
| GASTOS CORRIENTES    | GASTOS DE CONSUMO          | REMUN.     | 113.041.818.772 | 86%                  |
|                      |                            | OTROS G.C. | 17.436.562.502  | 13%                  |
|                      |                            | TOTAL      | 130.478.381.274 | 100%                 |
|                      | RENTAS DE LA PROPIED.      |            | 0               | 0%                   |
|                      | PREST. SEG.SOCIAL          |            | 0               | 0%                   |
|                      | IMPUESTOS DIRECTOS         |            | 17.042.830      | 0%                   |
|                      | TRANSF. CORRIENTES         |            | 309.868.000     | 0%                   |
|                      | TOTAL                      |            | 130.805.292.104 | 100%                 |
| GASTOS DE CAPITAL    | INVERS. REAL DIREC.        |            | 2.427.311.000   | 100%                 |
|                      | TRANSF. DE CAPITAL         |            | 0               | 0%                   |
|                      | INVERSIÓN FINANCIERA       |            | 0               | 0%                   |
|                      | TOTAL                      |            | 2.427.311.000   | 100%                 |
| <b>TOTAL GENERAL</b> |                            |            | 133.232.603.104 | 100%                 |

Fuente: Composición del gasto por Jurisdicción y Carácter Económico – Tabla N° 5 Anexa al Art.1° - Planillas Anexas al Articulado- <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos>

Específicamente, la iniciativa plantea estipular un tope al gasto legislativo equivalente al 0,1% de las erogaciones corrientes del presupuesto general de la Administración Pública Nacional. Ese límite máximo se ha definido en base a la incidencia de la reducción del personal proyectada en el gasto en remuneraciones y su respectivo impacto en la participación del gasto del Poder Legislativo sobre los gastos corrientes totales de la Administración Pública Nacional. Si la disminución del 89% de los cargos legislativos (-14579) en el período de 5 años se traslada a una baja proporcional de las erogaciones en nóminas salariales, el peso del gasto legislativo pasaría a representar el 0,1% de los gastos corrientes del presupuesto general de la administración pública.

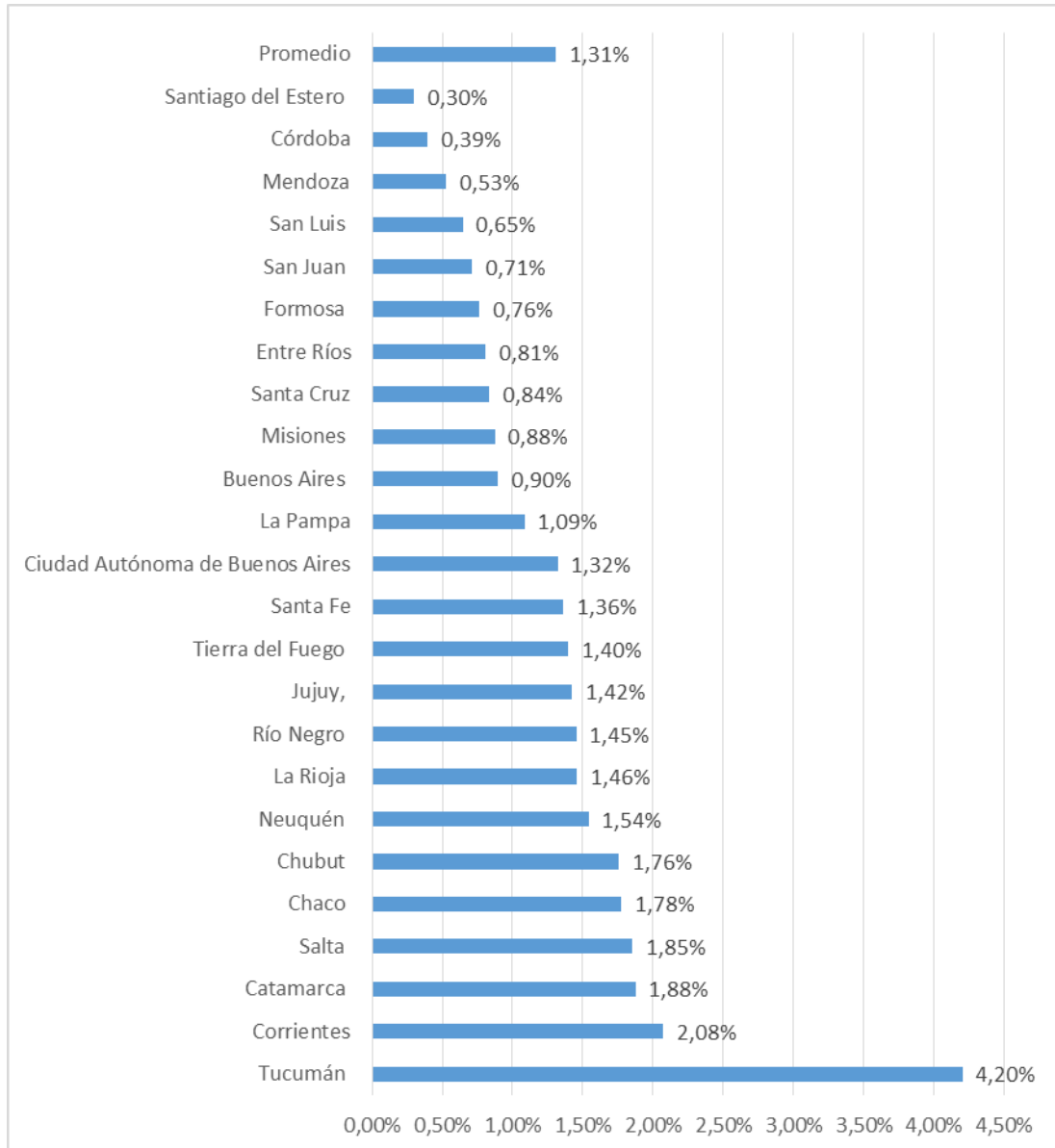
Para el caso de los cuerpos legislativos provinciales, también se propone establecer un techo del 0,1%. Este parámetro se calcula en base a datos extraídos del minucioso relevamiento de los presupuestos de las legislaturas provinciales llevado a cabo, desde 2018 por la Fundación Libertad. Del estudio se desprende que, durante el 2023, la participación del gasto del Poder Legislativo de todas las jurisdicciones provinciales en el presupuesto general representaba, en promedio, el 1,31%. De todos los cuerpos legislativos provinciales relevados, la mayor participación se registraba en Tucumán (4,2%), Corrientes (2,08%) y Catamarca (1,88%) y, la menor incidencia se presentaba en Santiago del Estero (0,30%), Córdoba (0,39%) y Mendoza (0,53%) (ver cuadros N° 8 y N°9).

**Cuadro N° 8. Participación del gasto del Poder Legislativo en el gasto total de las provincias serie histórica 2018 - 2023**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos relevados por la Fundación Libertad.

**Cuadro N° 9. Participación del gasto del Poder Legislativo en el gasto total de las provincias Año – 2023**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos relevados por la Fundación Libertad.

Para el caso de los poderes legislativos provinciales, el tope sugerido surge de proyectar la disminución del 88% de los cargos propuesta al presupuesto legislativo, pasando a representar -bajo diversos supuestos-, aproximadamente, el 0,1% del presupuesto total en un lapso de 5 años.

El último de los límites está vinculado a una función que siendo extraña a la tarea propiamente legislativa constituye un resabio de épocas pretéritas donde reinaba el arbitrio y la sola voluntad del soberano de turno. Nada menos republicano que, con dinero del pueblo, se puedan otorgar pensiones graciabes, becas o subsidios sin mayores límites que la voluntad del otorgante. Debe acabarse con estas prácticas que son fuente inagotable de corrupción, injusticia y desigualdad. Además, consideramos que dichas prácticas constituyen privilegios que no concuerdan con los valores que se propone el estado nacional.

Por todo ello, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

## Anexo 1

### Cargos presupuestarios del Poder Legislativo por tipo de función. Años 2003-2023

|                                      | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Total                                | 10.040 | 10.022 | 10.243 | 10.550 | 10.661 | 10.850 | 10.985 | 11.548 | 11.731 | 12.412 | 13.413 | 14.081 | 16.268 | 16.543 | 17.326 | 17.691 | 16.371 | 16.310 | 15.625 | 15.973 | 16.224 |
| Cámara de Senadores                  | 2.652  | 2.652  | 2.864  | 2.864  | 2.915  | 3.004  | 3.004  | 3.233  | 3.287  | 3.539  | 4.105  | 4.337  | 6.081  | 6.020  | 5.779  | 5.779  | 5.779  | 5.779  | 5.043  | 5.061  | 5.018  |
| Cámara de Diputados                  | 4.914  | 4.914  | 4.923  | 4.923  | 4.923  | 4.923  | 4.923  | 5.060  | 5.060  | 5.149  | 5.291  | 5.454  | 5.554  | 5.625  | 5.994  | 6.220  | 5.287  | 5.220  | 5.058  | 5.170  | 5.184  |
| Biblioteca del Congreso de la Nación | 958    | 958    | 958    | 1.084  | 1.084  | 1.084  | 1.130  | 1.130  | 1.130  | 1.228  | 1.295  | 1.473  | 1.558  | 1.613  | 1.730  | 1.726  | 1.501  | 1.420  | 1.396  | 1.396  | 1.397  |
| Imprenta del Congreso de la Nación   | 502    | 484    | 484    | 502    | 502    | 502    | 502    | 502    | 502    | 555    | 555    | 555    | 555    | 575    | 639    | 679    | 498    | 498    | 498    | 509    | 509    |
| Otros organismos (1)                 | 1.014  | 1.014  | 1.014  | 1.237  | 1.237  | 1.337  | 1.426  | 1.623  | 1.752  | 1.941  | 2.167  | 2.262  | 2.520  | 2.710  | 3.184  | 3.287  | 3.306  | 3.393  | 3.630  | 3.837  | 4.116  |

Fuente: elaboración propia basada en datos de la Oficina Nacional de presupuesto.

Nota: Los datos corresponden a cargos aprobados en los presupuestos de la Administración Nacional 2003-2019. Los datos para 2020 corresponden a la formulación presupuestaria 2020, debido a que el Congreso de la Nación no aprobó el proyecto de la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para 2020 (Decreto 4/20: prórroga del Presupuesto para el Ejercicio 2019, Ley 27.467). Los datos para 2021 corresponden al Distributivo de Cargos DA 4/21 y sus modificaciones: DA 281/21, DA 449/21, DA 460/21, DA 613/21, DA 707/21, DA 894/21, DA 946/21, DA 970/21, DA 1.014/21, DA 1.154/21, DA 1.155/21, DA 1.167/21, DA 1.251/21.

A causa de los redondeos, la suma de las cifras parciales puede no coincidir con los totales que se presentan en el cuadro.

(1) Incluye la Asistencia Social al Personal del Congreso, la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Auditoría General de la Nación y la Procuración Penitenciaria. Desde 2012, también la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual y, desde 2020, la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC).