



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



La iniciativa parlamentaria en la votación de los gastos públicos

Dahlberg, Julián A.

1916

Cita APA: Dahlberg, J. (1916). La iniciativa parlamentaria en la votación de los gastos públicos.
Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

13658

Inventario N.º _____
Censo BIENES del ESTADO

LA INICIATIVA PARLAMENTARIA EN LA
VOTACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS

13053

UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

LA INICIATIVA PARLAMENTARIA

EN LA

VOTACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS

TÉSIS

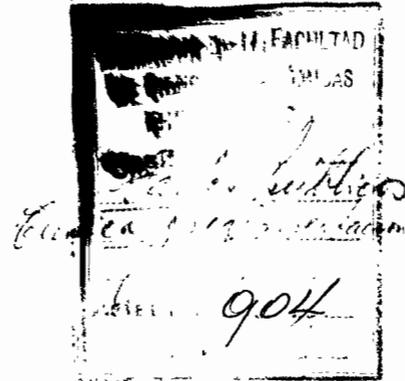
presentada para optar al título de Doctor en Ciencias Económicas

POR

JULIÁN A. DAHLBERG

BUENOS AIRES

IMPRENTA A. BAIOTTO — ROSARIO 900
1916



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DECANO

Doctor Rodríguez Etchart Carlos

VICE-DECANO

Doctor Yriondo Manuel M. de

SECRETARIO

Doctor Levene Ricardo

CONSEJO DIRECTIVO

Doctor Bianco José

» Broggi Hugo

Ingen. Casariego Orfilio

Doctor Daval Ricardo J

» Dellepiane Antonio

» Frederking Gustavo A.

» Goumet Manuel B.

» Lobos Eleodoro

Ingen. Noceti Domingo

Doctor Olacchia y Alcorta Pedro

Señor Piñero Sergio M.

Doctor Suárez José León

» Torro Damián M.

PRO-SECRETARIO

Señor Goumet Raúl

ACADEMIA DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ACADEMICO HONORARIO

Doctor Eballes Eufemio

PRESIDENTE

Doctor Olachea y Alcorta Pedro

SECRETARIO

Doctor Frederking Gustavo A.

ACADEMICOS

Doctor Arce José

Señor Berduc Enrique

Doctor Bianco José

» Broggi Hugo

Ingen. Casariego Orfilo

Doctor Davel Ricardo J.

» Dávila Adolfo E.

» Frers Emilio

» Gonnat Manuel B.

» Lobos Eleodoro

» Melo Leopoldo

Ingen. Noceti Domingo

Señor Pillado Ricardo

» Piñero Sergio M.

Doctor Piñero Norberto

» Rodríguez Etchart Carlos

» Suárez José León

» Susini Telémaco

» Tezanos Pinto David de

» Tormo Damián M.

» Weigel Muñoz Ernesto

» Yrondo Manuel M. de

» Zaballos Estanislao S.

PERSONAL DOCENTE

Matemática Financiera (1.er curso)

Profesor titular Ing. Orfilio Casariego
» suplente Ing. Manuel Ordóñez

Matemática Financiera (2.º curso)

Profesor titular Sr. José González Galé
» suplente Ing. Justo Pascali (h.)

Estadística

Profesor titular Dr. Hugo Broggi
» suplente Ing. Alejandro Bunge

Tecnología Industrial y Rural

Profesor Ing. Ricardo J. Gutiérrez

Contabilidad

Profesor titular Sr. T. Valhu
» suplente Sr. Santiago G. Rossi
» » Dr. Juan Bayetto

Bancos

Profesor titular Sr. Sergio M. Piñero
» suplente Dr. Gustavo A. Frederking
» » Sr. Antonio Morandi

Sociedades Anónimas y Seguros

Profesor titular Dr. Mario A. Rivarola
» suplente Dr. Ricardo Ohvera
» » Dr. Juan Ramón Galarza

Geografía Económica Nacional (1.er curso)

Profesor titular Dr. Arturo Seeber
» suplente Dr. Emilio Pellet (h.)
» » Dr. Ernesto Ferrari

Geografía Económica Nacional (2º curso)
Profesor Dr. Manuel Carlés

Fuentes de Riqueza Nacional
Profesor titular Dr. Ricardo J. Davel
» suplente Dr. Martiniano Leguizamón Ponda

Transportes y Tarifas
Profesor Ing. Carlos M. Ramallo

Economía Política (1º curso)
Profesor titular Dr. Mauricio Nrenstem
» suplente Dr. Enrique Ruiz Guñazú
» » Dr. Filiberto de Oliveira César

Economía Política (2º curso)
Profesor Dr. Juan J. Britos (h)

Régimen Agrario
Profesor titular Dr. Eleodoro Lobos
» suplente Dr. Mario Sáenz

Historia del Comercio
Profesor titular Dr. Luis R. Gondra
» suplente Dr. Miguel A. Garmendia
» » Dr. Jorge Cabral

Finanzas
Profesor titular Dr. Ernesto Weigel Muñoz
» suplente Dr. Salvador Oría
» » Dr. Alfredo Labougle

Política Comercial y Régimen Aduanero Comparado
Profesor titular Dr. Vicente Fidel López
» suplente Sr. Martín Rodríguez Etchart
» » Dr. Atilio Pessagno

Régimen Económico y Adm. de la Constitución
Profesor titular Dr. Mariano de Vedia y Mitre
» suplente Dr. Joaquín Rubiales

Legislación Civil

Profesor titular Dr. Augusto Marcó del Pont
» suplente Dr. Juan E. Solá

Legislación Comercial (1.er curso)

Profesor titular Dr. Antonio J. Maresca
» suplente Dr. Salvador Alfonso (h.)
» » Dr. Manuel F. Fernández

Legislación Comercial (2º curso)

Profesor titular Dr. Wenceslao Urdapilleta
» suplente Dr. Dumas González Gowland

Derecho Internacional Comercial (Privado y Público)

Profesor titular Dr. José León Suárez
» suplente Dr. Eduardo Sarmiento Laspiur
» » Dr. José Miguel Padilla

Legislación Industrial

Profesor Dr. Alfredo L. Palacios

Legislación Consular

Profesor Dr. Eduardo Sarmiento Laspiur

Jefes de Seminario

Dr. Badaró Eugenio
Dr. Ravignani Emilio

Bibliotecario

Sr. Casarego Orfilo (hijo).

A MIS PADRES

A LOS MIOS

PRIMERA PARTE

LA INICIATIVA PARLAMENTARIA

CAPÍTULO I

La Intervención Parlamentaria en la fijación de los gastos públicos.—Sus orígenes y su justificación: Inglaterra y Francia.

La idea de la intervención de los representantes del pueblo en la fijación de los gastos públicos, puede decirse que es tan antigua como la existencia de esos mismos representantes.

En efecto: nada más natural que los que contribuyen á sufragar los gastos de una Nación, vale decir, todos los habitantes de la misma (1), piensen que es su primer derecho, el de fiscalizar la inversión de los recursos dados para tal finalidad.

Y esta idea de la fiscalización, se extiende fácilmente de la “*consuntiva*” á la “*preventiva*”. (Adoptamos esta terminología de Flora por ser clara, concisa y universalmente conocida). ¿No vale tanto, ó más acaso, prevenir que curar?

(1) Y digo todos, porque tan contribuyente es, á los ojos del derecho, el obrero que toma su copa de vino después de la labor diaria como el propietario del más inmenso latifundio.

El poder administrador no debe incurrir en gastos inútiles, no debe recargar al pueblo más allá de lo justo y razonable, dentro de su capacidad contributiva; y, para fijar el criterio á seguir, surge, de sí misma, la justificación de la intervención de los representantes del pueblo, en la fijación de los gastos públicos, intervención que se exterioriza en la votación que decidirá la aprobación, enmienda ó rechazo de los gastos que el poder administrador piensa—*presupone*—efectuar en un período determinado.

Echando una mirada retrospectiva, vemos que la Historia, con su muda elocuencia, confirma lo expresado.

La Nobleza Inglesa que, en 1215, impuso á su soberano—Juan Sin Tierra—el conjunto de disposiciones regulares, conocido como *La Carta Magna*, que alguien llamó “la cuna de las libertades y de los derechos de la Nación Inglesa”, da el primer ejemplo de la idea expresada, al estatuir que los gastos públicos no podrían efectuarse sin autorización previa del Parlamento; y el trágico fin de Carlos I, en 1648, fué la consecuencia de haber querido hacer caso omiso del Parlamento, viéndose obligado Guillermo III, en 1688, á reconocer, de nuevo, el derecho de los representantes del pueblo de votar los gastos públicos y los recursos destinados á cubrirlos.

En Francia, encontramos el concepto expresado por el autor Felipe de Commines (fallecido en 1599), quien opinaba, en sus *Memorias*, que ningún Rey ni Señor

podía usar jamás ni disponer del dinero procedente de impuestos, sin el consentimiento del pueblo contribuyente, á no ser que usara de la tiranía ó de la violencia. (1).

Se convocaban, en Francia, más ó menos regularmente, reuniones de representantes, designados más bien por la Nobleza y el Clero que por el pueblo propiamente dicho, llamadas *Estados Generales*, que, entre sus objetos, tenían siempre el de dictaminar sobre los gastos públicos.

Con el tiempo los Monarcas, al entrar en el absolutismo, esquivaron poco á poco el convocar los *Estados Generales*, hasta que Luis XVI tuvo que convocarlos nuevamente; y encontramos la característica de que sus miembros declararon que, si llegaban á responder de la obediencia del pueblo, en materia de impuestos, si éstos no eran votados previamente, lo harían más por respeto á la Corona que por convencimiento.

En 1789 la Revolución Francesa, en el *Art. 14* de la *Declaración de los Derechos del Hombre* consagró el principio de que el Gobierno no podía hacer gastos sin el previo consentimiento de los representantes del pueblo; y más adelante, en 1818, el Ministro Begniot completó el principio, tal cual hoy universalmente rige, de que los recursos, y los gastos que causaba la recaudación de los mismos, también deberían someterse á la votación del Parlamento.

(1) De la obra de Mr. Desmousseaux de Givré, titulada *Opu-
culé sur le Budget*.

Desde mediados del siglo XIX, siguiendo diversas evoluciones, todos los Estados europeos y americanos someten á la votación del Parlamento sus Presupuestos de gastos y recursos.

Encontramos una excepción—que implícitamente confirma la regla en sí misma—en Prusia en el período de 1862 á 1866. Bismarck prescindió de la autorización parlamentaria, para los gastos de la guerra con Austria; pero, obtenido el triunfo, que todo lo borra generalmente, dejó á salvo el principio pidiendo disculpa; y, escudando su actitud en la *suprema necesidad*, obtuvo una ley, que aprobaba su procedimiento.

Y tanto se ha inculcado el principio, que la Rusia, antes de ser parlamentaria (1904) tenía una especie de reunión de altos funcionarios de Gobierno, independientes del Ministro de Hacienda, que examinaban, discutían y aprobaban ú objetaban el Presupuesto proyectado; todo lo cual era dado á la publicidad. Otros países, los orientales especialmente, cuidan de la apariencia del principio, sometiendo sus presupuestos á la consideración de representantes, más ó menos legítimos, del pueblo.

CAPÍTULO II

La Iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos públicos. — Caracteres generales. — Importancia política y económica.

Ya hemos visto el origen de la intervención de los representantes del pueblo, en la fijación de los gastos públicos.

Fácilmente derivamos de allí el concepto de lo que es la *Iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos públicos*.

En efecto es, en principio, necesario que los representantes del pueblo—miembros del Parlamento—tengan facultades para enmendar el proyecto que les es sometido por el poder administrador,—es decir el que va á gastar el dinero, ó mejor dicho los recursos, entregados en forma de impuestos, tasas de servicios, etc., etc., por ese mismo pueblo,—en la parte con que no estén conformes. No insistiremos sobre el particular, dado que la justificación salta á la vista.

Esta facultad de la Iniciativa Parlamentaria se convierte á menudo en una arma política formidable, sobre

todo en los países que tienen el gobierno esencialmente parlamentario; y en los que no lo tienen, viene á ser la oportunidad de hacer observaciones sobre la política general del Gobierno.

Cuando aún no existía en los Parlamentos la facultad conocida bajo el nombre de *Interpelación*, la discusión del Presupuesto venía á ser, para la oposición, un algo así como una válvula de escape, pues, al tratarse los diversos servicios administrativos, los miembros de ella aprovechaban la oportunidad para pedir toda clase de explicaciones sobre la eficacia de tal ó cual servicio ó destino, motivándose así una larga exposición de críticas, más ó menos al caso.

Ha sido en vano que se ha querido evitar estos pedidos de explicaciones y estas críticas. Ya en sesión de la Cámara de Diputados de Francia, el 10 de Abril de 1820, un diputado declaró que "precisamente porque estaban reunidos para estudiar y votar el Presupuesto, era necesario tener la mayor cantidad posible de elementos para apreciar los actos de la administración y su eficacia, para cuya realización se estaban votando los fondos necesarios". (1).

En Inglaterra es con la votación de los fondos para el Presupuesto que, directa ó indirectamente, y á pesar de la disciplina política allí reinante, la Cámara de los Comunes ha conquistado, para el pueblo que representa, una cantidad de ventajas y prerrogativas admi-

(1) Archives Parlementaires.—2^a Serie, T 27, page 168

nistrativas y políticas de todo género, que, en otros países han costado mucho tiempo y mucha sangre; y hoy es, con ese motivo, que vá aminorando más y más las prerrogativas de la de los Lores, cuyo *consentimiento*, por considerarlo deprimente para su misión, quieren llegar á abolir.

En Norte América ha sido la Iniciativa Parlamentaria de las mayorías en el Capitolio, la que ha efectuado las variaciones fundamentales del sistema impositivo, á que responden las plataformas de los dos grandes partidos políticos clásicos del país.

De Bélgica ha llegado á decirse—y podría generalizarse mucho el concepto—que, más que un debate financiero-económico, el examen del presupuesto es el momento elegido para analizar la acción de la administración pública y de expresar las más certeras críticas al respecto.

Y, como una prueba más del carácter de expresión de la voluntad popular y de la razón de ser de la Iniciativa Parlamentaria, basta citar el hecho de que hoy ha llegado á ser un principio universalmente aceptado, el de que todo lo concerniente á *Impuestos* y *Reclutamiento de Tropas*, es decir, lo que más directamente atañe al pueblo en su vida económica y afectiva, es de iniciativa esencialmente parlamentaria: y ésto dentro de límites aún más estrechos todavía, cual es el ser esos puntos materia de iniciativa exclusiva de la Cámara más directamente representante del pueblo. De ahí el porqué el

Presupuesto, que comprende directamente el uno é indirectamente el otro tópicó, se empieza á tratar siempre en esta última rama del Parlamento.

Las consecuencias políticas que pueden ocasionar los motivos que guíen el impulso y el objetivo de la Iniciativa Parlamentaria, llegan, á veces, á ser de las más graves. Pueden ir hasta el rechazo *en block* del Presupuesto, con lo cual se pretende detener de un golpe la marcha de todo el mecanismo de la administración; y como ésto no le es posible al Gobierno admitirlo, por razones de propia conservación, se producen situaciones de extrema tirantez.

Ejemplos los tenemos entre nosotros mismos:

Al Gobernador Alsina, de la Provincia de Buenos Aires, lo dejaron sin Presupuesto: él entonces manifestó que, ya que lo dejaban sin medios *legales* de gobernar, gobernaría *revolucionariamente*; y, yendo á nuestros días, recordaremos el cierre del Congreso Nacional, el 25 de Enero de 1908. El caso contrario lo tenemos con el Presupuesto que nos rige, en que la Iniciativa del Senado salvó una situación difícil, debida á la falta de *quorum* de la Cámara de Diputados. Pero estos últimos casos son demasiado recientes para poderse abrir un juicio reposado al respecto.

En Inglaterra, precisamente para prever estos casos de obstruccionismo parlamentario, existen los llamados *Fondos Consolidados*, que son recursos especiales destinados para hacer frente á cierta clase de gastos deter-

minados (1), á fin de que no estén, los servicios atendidos con esos fondos, pendientes de la actitud que llegarán á asumir las Cámaras. Subsidiariamente, tiene la Corona el recurso de disolver el Parlamento; y muchas veces la simple manifestación del Primer Ministro, de que se verá en el caso de tener que renunciar, ó de que habrá que correr con el gasto que demande una elección de renovación total del Parlamento, es remedio eficaz.

En los Estados Unidos existen también estos fondos consolidados, y con mayor razón aún, dado que los vaivenes de la política dan á veces mayoría en el Congreso á los partidos de la oposición.

Analizando las características de los intereses que intervienen en la sanción científica del Presupuesto, vemos que cada uno de ellos dá realce é importancia á las funciones de la Iniciativa Parlamentaria.

Adoptando, como la más clara y sintética, la clasificación de Leroy-Beaulieu, tenemos que:

a) El interés *político*, requiere que el control de los representantes del pueblo, sea lo más completo, real y eficaz posible:

(1) Sueldos de la Corona, de los jueces, del Speaker de la Cámara de los Comunes, del Inspector Sup. de Finanzas que certifica la legalidad de toda orden de pago, del "regius Professor" de Derecho Civil de Oxford y otros, impuestos por la tradición (Ansom, "Law and Costum of the Constitution")

b) El interés *parlamentario*, más general quizá que el anterior, requiere que los miembros del Parlamento estén en condiciones iguales y con idéntica libertad de realizar su misión, sea cual fuere su opinión política, su notoriedad, su competencia, etc.: condición que trae, forzosamente una selección natural de los elementos más versados y útiles.

c) El interés *nacional*, especialmente con referencia al extranjero, respecto de ciertos detalles como los concernientes á la defensa nacional, ejército, servicios secretos, etc. Se dirá que es éste un interés más bien contrario á la Iniciativa Parlamentaria por la reserva que se debe guardar generalmente sobre estos temas; pero debe también considerarse que muchas veces el Gobierno teme despertar *recelos internacionales* al pedir ciertas clases de créditos; entonces, la Iniciativa Parlamentaria puede salvar mejor la situación, con más discreción, al concederlos de su propia voluntad, aparentemente al menos.

d) El interés *administrativo*, también denominado *técnico*. Tiende á asegurar estabilidad, regularidad y eficacia á los servicios públicos. La Iniciativa Parlamentaria tiene ocasión de ejercer en éste, la más importante quizá de sus influencias.

A estos puntos de vista ó intereses clasificados por el insigne financista francés, podríamos permitirnos agregar uno, de importancia capital á nuestro parecer, que es el:

e) Interés *financiero*, es decir, el que tiende á conseguir un equilibrio estable y científico del Presupuesto, de manera que sean provistos los gastos necesarios, evitados los superfluos y calculada la recaudación de los recursos dentro de reales condiciones, de modo que se elimine toda posibilidad de déficit ó, por lo menos, se amiore lo más posible. Preciosas y útiles intervenciones puede tener la Iniciativa Parlamentaria en la materia.

Para poder llenar su misión, teniendo en cuenta los intereses que ligeramente hemos esbozado, los miembros de un Parlamento deben tener las facultades necesarias para ello. deben poder estudiar el Presupuesto, discutirlo y proponer las enmiendas, que serán sometidas al estudio y votación final.

Fuera de toda duda, la Iniciativa Parlamentaria es una facultad útil y necesaria, pues que, sin ella, las funciones de los representantes del pueblo serían líricas y sin eficacia.

Definiremos, pues, la *Iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos públicos*, diciendo que es la facultad que tienen los miembros del Parlamento de un país, individual ó conjuntamente, de introducir enmiendas—ya sean modificaciones, supresiones ó aumentos—al proyecto de Ley de Presupuesto ó de Leyes Especiales, votando fondos, enviado á su aprobación por el poder administrador. Las leyes especiales pueden también ser obra exclusiva de la Iniciativa Parlamentaria.

En la práctica, y sobre todo en las obras de Finanzas, el concepto de *Iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos públicos* ha tomado un giro especial, en un sentido más restringido, que veremos en el Capítulo siguiente.

CAPÍTULO III

Desviación de las funciones normales y legítimas de la Iniciativa Parlamentaria.—Sus consecuencias financieras, económicas y sociales.—Problema que se plantea.

En la práctica se ha dado en llamar *Iniciativa Parlamentaria* al problema que ésta plantea, restringiendo el concepto que encierra al sólo sentido del aumento ó creación de autorizaciones para gastos públicos, que tratan de conseguir en el Presupuesto—ó en leyes especiales— para asignaciones determinadas, los miembros del Parlamento. Se confunde la causa con uno de los efectos

Dejamos, pues, á salvo que entendemos que tan Iniciativa Parlamentaria es el caso en que se aumenten gastos, como aquel en que se disminuyen ó se niegan autorizaciones para gastos públicos. Éstos dos últimos no entran directamente en el terreno de la ciencia financiera y, por lo tanto, no serán objeto de estudio en las presentes líneas.

Hechas estas aclaraciones, sigamos adelante.

Por una desviación, ú olvido originario, del concepto, una multitud de circunstancias tienden á alejar á los

miembros del Parlamento, del desempeño real y patriótico de sus funciones, que subvierten, en infinidad de veces, á los intereses más mezquinos y más ajenos á su alta investidura.

Una misión de fiscalización, de orden más bien moral, que debiera inspirarse siempre en los más sanos principios, como que sus detentores se denominan *Padres de la Patria*, desgraciadamente se halla convertida, con abrumadora frecuencia, en una función mecánica, que sólo sale de su letárgica indiferencia, impulsada por motivos de preeminencia personal, de egoísmo inconsiderado ó de complacencia amoral.

Y de ahí, de esa desviación del estricto cumplimiento de una, muchas veces no comprendida, alta misión, es de donde deriva ese peligro que se ha dado en llamar *Iniciativa Parlamentaria*, en el sentido que indicábamos al principio de este capítulo.

Muchas causas contribuyen á ello; pero podemos reducirlas á una sola: el egoísmo, ese eterno impulsor de la actividad del ser humano.

En efecto: el deseo de figurar, ligando su nombre á tal ó cual obra pública; de asegurarse en el futuro una preponderancia política, mediante tales ó cuales favores á los elementos electores de que puede depender la continuidad de su permanencia en el Parlamento; el simple deseo de quedar bien con tal ó cual persona, agravado el caso cuando el compromiso es con algún miembro de la familia; las buenas voluntades de diverso orden que se pueden conquistar con dispensar las favores del Presu-

puesto; la corta duración de muchos gobiernos del tipo esencialmente parlamentario, que, por ello mismo, desean dejar una brillante estrella, siempre costosa, de su administración; etc., etc.; todo ello es causal de que poco se considere la faz económica del asunto.

Al caso pueden muy bien unirse las frases de dos autores, uno de ellos norteamericano (1) y el otro argentino (2): “es muy dulce el placer de dispensar los servicios de los dineros públicos”, á lo cual deben muchos, sin ningún mérito ni título especial para ello, el estar “bajo las protectoras alas de esa cariñosa madre, que se llama el Presupuesto Nacional. Es verdaderamente gráfica la expresión “dulce placer”, aplicada á calificar la Iniciativa Parlamentaria.

Vemos, pues, que el principio fundamental, al cual obedece la facultad de la Iniciativa Parlamentaria, ha llegado hasta perder completamente su valor moral.

Hoy día—lo veremos más adelante—las excepcionales circunstancias que ejercen su avasalladora influencia, en todos los órdenes de la sociabilidad moderna, han puesto de lado momentáneamente el problema; dado que la anemia financiera reinante, casi general, ha impedido que se dejaran sentir en su intensidad, en estos dos últimos años, los efectos de esos verdaderos tentáculos en que se ha convertido la Iniciativa Parlamentaria, consti-

(1) M. W. Daniels.—“Elements of Public Finance”.

(2) Luis D. Folle.—Artículo publicado en el número de Julio de 1910 del Boletín de Hacienda.

tuyendo uno de los problemas más difíciles de los parlamentaristas, financistas y estadistas de todo el mundo civilizado.

La verdadera necesidad y el mejor servicio público, pocas veces han inspirado las creaciones de la Iniciativa Parlamentaria.

Exceptuando la parte de la deuda pública, en todos los demás renglones del Presupuesto se dejan sentir sus consecuencias.

Una forma muy general y muy conocida entre nosotros y frecuente hasta hace poco, era la *creación de puestos* para determinada persona, que había tenido la suerte—único merecimiento muchas veces—de ser ayudada por algún miembro del Congreso; puesto que, antes de ser votado y sancionado por él mismo, estaba ya comprometido con el Ministro respectivo ó el primer mandatario, para el favorecido.

El aumento de sueldos de determinados empleados es otra faz de la cuestión. Se protege así también y se consiguen con eso, gratitudes de empleados, generalmente los superiores de la administración, que pierden así su independencia moral de acción, lo que puede ser muy perjudicial, para el correcto desempeño de sus deberes. Es ésta una faz muy difícil de prevenir: sólo una buena ley de sueldos, ó de composición de las Oficinas Nacionales—quizá ambas á la vez—sería eficaz.

Otro de los renglones es el referente á las *partidas de gastos* para las Oficinas públicas, debido al mismo deseo de proteger á algún funcionario, al cual se desea ayudar

por la razón *a* ó por la razón *b*, lo que no nos hace al caso ver: se le dota de una partida para gastos ó se le amplía la ya existente para eventuales, con lo cual podrá aumentar sus comodidades personales ó las generales de su Oficina. (1).

En todos los países ha sido muy conocido el abuso en que se ha incurrido con motivo de las *pensiones*. Si bien es un deber del Estado proteger á los que han servido fielmente, ó á los que han sido útiles al país, no es menos cierto que muchas mistificaciones se han deslizado al amparo de complacencias de todo género y de todo origen.

Los *subsidios* son también una manifestación típica de la tergiversación de las funciones de la Iniciativa Parlamentaria, que un autor francés (Bagehot) ha descrito como *chifladuras* que tienen los diputados por tal ó cual tema de su preferencia, sean bellas artes, sports, institutos, para cada uno de los cuales quiere que el Gobierno destine sumas para premios, estímulo, etc., que verdaderamente corresponden más bien á la generosidad privada, en la mayoría de los casos.

Quedan, por último, las *obras públicas*, en las que la Iniciativa Parlamentaria ha dejado funestos recuerdos en algunos países de Europa, aunque no tanto entre nosotros, por haber sido más bien de Iniciativa del Poder

(1) Recordamos, al respecto, la cantidad de automóviles oficiales que se suprimieron por motivos de economía, á principio del año pasado.

Ejecutivo. Con este renglón pasa, en general, que se tiende más á favorecer á las personas que á las comarcas, pero queda una obra de utilidad y de progreso, aunque siempre sufran las consecuencias de la injusticia, regiones que merecerían y florecerían enormemente con una obra, quizá de poca importancia, pero que no han tenido la suerte de tener protectores, más ó menos interesados.

Todas estas iniciativas es natural que en ocasiones obedecen á ciertos móviles desinteresados, de patriotismo y progreso y de serena reflexión, pero, desgraciadamente, forman mayoría—mayoría abrumadora—los casos en que obedecen á los móviles ya expresados de interés personal,—de deseos de ligar su nombre á una obra quizá útil en sí misma, pero inoportuna y gravosa para el Tesoro y que, á lo mejor, correspondería á otras esferas el realizarla,—ó de otros más ó menos pequeños y mezquinos.

La consecuencia general de la Iniciativa Parlamentaria, sea ésta bien ó mal inspirada, cuando aumenta gastos, es el *desequilibrio del Presupuesto*.

Es una consecuencia muy grave, porque raras veces se piensa en los recursos, que deben aumentar en la misma medida que los gastos. Es cierto que las Comisiones Parlamentarias aumentan las cifras de los recursos con que figura cada rubro de ellos, pero este aumento es, en la generalidad de los casos, arbitrario.

De modo pues, que puede afirmarse, en términos generales, que el aumento de los gastos debido á la Iniciativa Parlamentaria, nunca tiene una compensación racional en los recursos: resulta claro el desequilibrio consiguiente del Presupuesto, con el espectro del *déficit*, creado ó agravado, en perspectiva, con todo su cortejo de graves problemas financieros. Si bien el estudio de este punto no está comprendido en el alcance de estas líneas, á nadie escapa su importancia.

La Iniciativa Parlamentaria, por lo menos en las épocas prósperas, contribuye enormemente al desarrollo de la *empleomanía*, que presenta un problema, cuyas dos faces más graves son las siguientes:

a) Atracción de la juventud hacia los empleos administrativos, dejando de ejercer sus ocupaciones en actividades más sanas y más útiles al país, como ser las tareas rurales, fomentándose la creación del tipo de ese burócrata llamado comúnmente el *hombre máquina*, cuyas características son universalmente conocidas.

b) La necesidad, en las épocas difíciles para las finanzas nacionales, de reducir el personal ó los sueldos, ó adoptar ambos temperamentos á la vez, dado el incremento que han adquirido los Presupuestos en las épocas prósperas; agravándose, en ambos casos, la situación general, con la de los que quedan sin empleo y sin facilidades para dedicarse á otro género de tareas y con la de aquellos que ven mermados los recursos regulares con que cuentan y que no han tenido—como es tan ge-

neral en nuestros grandes centros urbanos—la saludable precaución del ahorro.

Tenemos, pues, el problema que encierra la Iniciativa Parlamentaria, planteado en sus dos factores contrarios:

a) La Iniciativa Parlamentaria es una facultad constitucional y necesaria para la democracia. Es justa y legítima, dado que el representante del pueblo deber tener el elemento—precisamente la Iniciativa Parlamentaria—de hacer efectivo el *control* que ejerce sobre el empleo que se dará por el poder Administrador al dinero que su mandante dá para la marcha regular y armónica de la máquina administrativa.

b) El *desequilibrio del Presupuesto*, producido por la Iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos públicos. Los representantes del pueblo utilizan la facultad citada, sin tener en cuenta la altura de la misión que les está encomendada, dejándose sugestionar por influencias de puro y exclusivo interés personal de ellos ó de otros individuos, dejando de lado el interés nacional considerado en todos sus puntos de vista, especialmente el financiero.

En los capítulos siguientes estudiaremos y veremos de encontrar la solución á este estado de cosas.

CAPÍTULO IV

Manifestaciones diversas de la Iniciativa Parlamentaria.—

Características particulares de cada una de ellas

La Iniciativa Parlamentaria en lo que respecta á los gastos públicos, tiene ocasión de manifestarse de distintas maneras, que dependen de los diversos períodos de la *gestación*, por así decirlo, del Presupuesto.

En todas ellas se muestra siempre persistente en conseguir su objeto; y como generalmente el miembro del Parlamento que piensa hacer uso de ella puede elegir y estudiar, más ó menos someramente, el terreno en que vá á actuar, es natural que se presentará cuidando de hacerlo en momentos en que tenga, según él, el máximo de condiciones favorables á su objeto.

Podemos dividir en dos categorías, las formas principales en que se exterioriza la Iniciativa Parlamentaria: las llamaremos *Directa é Indirecta*.

La Iniciativa Parlamentaria *Directa* es la verdadera y seguramente la única forma legal y genuina en que

debiera expresarse, dado que ella se halla mejor controlada por sus propios colegas y por la opinión pública, que pueden formarse idea acabada y amplia del concepto, utilidad y carácter del pedido formulado, así como de la oportunidad financiera de su aplicación.

Sin embargo, y á pesar de ello, en épocas propicias sobre todo, este control de la votación puede decirse que es nulo ó poco menos, por razones de camaradería, que hacen que la votación se efectúe á base de mutuas complacencias, es decir, lo que se ha dado en llamar el "*log rolling*". (1).

DIRECTA.—Esta puede ejercerse, ó bien en la Comisión, durante el estudio del Proyecto enviado por el Poder Administrador ó Ejecutivo, ó bien en sesión, durante la votación misma.

En *Comisión* es naturalmente más restringida la Iniciativa, para los que no forman parte de ella; pero así y todo, ella ofrece amplio campo, especialmente para los miembros que la componen, como lógicamente se comprenderá. Tiene que pasar por un doble control, que la hace más disculpable y que es la fiscalización ejercida por los demás miembros de la Comisión que, en el informe á la Cámara, tienen que dar las razones de la Iniciativa tomada; y la votación en la Cámara, en cuya discusión previa puede ser observada por los demás colegas y por el representante del Poder Ejecutivo que asista á la sesión.

(1) Término adoptado por los autores norteamericanos

En Francia la Comisión de Presupuesto llegó á ser, en un momento dado, una especie de poder intermedio entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, actitud que fué calificada de tiranía. Hay que tener en cuenta que las comisiones en Francia son cerradas—como entre nosotros—y que hacían del secreto de sus deliberaciones un arma formidable para los colegas y demás personas que no les eran gratos.

En Inglaterra, como veremos más adelante, el sistema es todo lo contrario; la Cámara entera se constituye en *Comisión*, en reuniones de un carácter familiar, á las que puede asistir cualquier miembro de la misma Cámara, que hace fácilmente las observaciones que quiera, sistema que es indudablemente superior, lo que se ha demostrado recientemente, al tratarse el Presupuesto para el ejercicio de 1916 corriente, en el que, por los enormes gastos impuestos por la guerra, fué necesario aumentar seriamente los recursos. Mr. Mc Kenna, Canciller del “Exchequer” soportó un diluvio de preguntas é indicaciones, contestó tranquilamente á todos y luego, cerrada la reunión en Comisión, la Cámara, constituida en sesión, aceptó el Presupuesto por una enorme mayoría.

La Iniciativa Parlamentaria en *discusión* es más peligrosa, pues, su autor, como dejo ya expresado, tiene conocimiento de las probabilidades que tiene de ser aceptado el punto á materia de su Iniciativa. Además, ó toma de sorpresa á la mayoría consciente de la Cámara, ó bien tiene una mayoría complaciente, que está

prevenida é interesada de antemano ó pertenece á la categoría del “*log rolling*” ya mencionada.

INDIRECTA.—Hay dos formas de Iniciativa Parlamentaria en los gastos públicos que clasificaremos como las Indirectas y cuyas características veremos á continuación.

Presentan la característica común de su difícil individualización; pero ello no les quita su carácter de manifestaciones—degeneradas si se quiere—de la Iniciativa Parlamentaria.

FORMA PRIMERA.—Los Legisladores, especialmente los adictos á los Partidos que están en ó con el Gobierno, para asegurar el logro de sus deseos, piden á los Jefes ó á los Ministros del Poder Ejecutivo la inclusión en el Proyecto de Presupuesto que vá á ser enviado al Parlamento, de las partidas que les interesan. Veremos más adelante que, en Francia, esta desviación de la Iniciativa Parlamentaria ha tomado un incremento enorme, á causa de las medidas restrictivas de la Directa que sea en el sentido de aumentos.

Es ésta, indudablemente, una forma que llega á adquirir mucho desarrollo; y entre nosotros era clásico el caso—perdóneseme la repetición—de que tal puesto *iba á crearse para tal persona*. Bastaba para ello la aquiescencia y buena voluntad del Ministro respectivo.

Es natural que estas inclusiones tienen grandes probabilidades de pasar, dado que son defendidas en el Congreso, por el interesado y á veces por el mismo Poder

Ejecutivo, en el caso de que la Comisión formula objeciones.

Se observará que, por el hecho de venir en el Proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, el aumento que, por este medio buscan de conseguir ciertos legisladores, no es propiamente Iniciativa Parlamentaria, pues se confunde con los aumentos debidos á otras causales; pero no deja tampoco de ser cierto que, si no se usara del procedimiento, más de una partida hubiera sido mucho menor de lo que es en realidad. Es muy difícil de determinar el caso, en la práctica, pero es evidente que es una forma de la Iniciativa Parlamentaria y más, desde que toma incremento cuando las formas directas se restringen por reglamentaciones, desviándose hacia esta forma su acción.

Al caso viene recordar aquellas anécdotas de Thiers que, públicamente, acusaba al Ministro de Hacienda Magne, de faltarle la *ferocidad necesaria para defender el Tesoro que siendo de todos, no es de nadie*; y de Gladstone, que comparaba el papel del Ministro de Hacienda, al de una persona que tiene que pasar por un bosque lleno de espinos, llevado en equilibrio los dos platillos del Presupuesto, expuesto á las asechanzas de una cantidad de ladrones que lo esperan en cada encrucijada.

FORMA SEGUNDA.—La otra forma, bien típica y curiosa por cierto, tiene lugar cuando los *injertos* y modificaciones en el Presupuesto son propuestos por la Comisión respectiva ó—más frecuentemente—por algún miembro del Congreso, pero, con la particularidad de

que lo hacen por pedido de algún Ministro del Poder Ejecutivo.

El caso ha sido común entre nosotros y no es ignorado por los que han tenido intervención en la preparación, estudio ó sanción del Presupuesto.

En efecto—para exponer el caso más claramente—pongamos un Ministro X. . . , cualquiera, que desea la creación de tal ó cual partida en el Presupuesto. No ha podido conseguir su aceptación en el seno del Gabinete, mejor dicho teme no poder conseguirla, ó, en fin, no ha querido ser, por alguna razón cualquiera que no hace al caso, él mismo el proponente: entonces vé al Diputado Y. . . , ó á varios otros, todos amigos suyos, y ellos se encargarán de conseguir la intercalación de la partida ó aumento correspondiente.

Esta es, indudablemente, una forma sumamente difícil, por no decir imposible, de individualizar, pues su exteriorización se manifiesta con todos los caracteres de la Iniciativa Parlamentaria Directa, si bien presenta una diferencia fundamental—quizá se podría calificar mejor de *agravante*—de que no es originaria del Parlamento, sino precisamente del poder que viene así á *agrar* un problema, cuya importancia y seriedad para las Finanzas nacionales es él el primero en palpar y reconocer.

Pero esta diferencia es de orden moral y escapa, por lo tanto, á la generalidad de las discusiones. Si no existiera la Iniciativa Parlamentaria Directa no podría manifestarse: por ende debe considerarse una forma de esa Iniciativa.

SEGUNDA PARTE

LAS LIMITACIONES A LA INICIATIVA PARLAMENTARIA
EN LA VOTACIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS

CAPÍTULO V

Delimitaciones á la Iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos públicos en la práctica: Inglaterra, Francia, Estados Unidos, etc.

En los capítulos anteriores hemos visto el problema que plantea la Iniciativa Parlamentaria, sino en todas, en el mayor número posible de sus faces, que hemos tenido presentes.

La solución de este problema está indudablemente en un punto de vista que tenga en cuenta y armonice los dos extremos: por un lado la libertad necesaria de los representantes del pueblo y de la Nación, para cumplir, en debida forma, con sus deberes; y, por el otro, el más perfecto equilibrio de las Finanzas, junto con el mejor cumplimiento de las finalidades de las tareas gubernativas.

No nos corresponde,—dentro de los modestos límites de estas líneas—sino el análisis del primer extremo enunciado; y es éste un problema que preocupa desde hace rato, además de los estadistas y financistas, á los mismos miembros del Parlamento, en Europa.

Se me dirá que es avanzado afirmar, que tiendan hacia la limitación de sus propias facultades, los mismos que las usufructúan, lo que, sin embargo, sucede en Francia; pero, no hay que echar en olvido que, en general, los políticos tienen muy en cuenta sus electores; y mucho más aún después de los progresos alcanzados por el sufragio universal y el voto secreto.

En efecto: es cierto que, por un lado, los electores les exigen que hagan uso de facultades de Iniciativa Parlamentaria, en el interés de la región que los ha elegido, con obras públicas diversas, exenciones de impuestos, etc.; ó en el suyo propio (1) con creación de puestos ó aumento de sueldos en su favor ó en el de parientes ó elementos electorales adictos; pero también es cierto, por otro, que estos aumentos, debidos á la Iniciativa Parlamentaria, en la votación de los gastos públicos, desequilibran el Presupuesto, obligando á la creación de nuevos recursos, que al fin, en una forma ú otra, van á repercutir en los gravámenes que soporta el pueblo, con lo cual pierden esos parlamentarios su influencia y, lógicamente, favorecen la pródiga de los partidos—ó simples políticos—contrarios, que les achacan á ellos, con toda razón, esos aumentos en los impuestos ó tasas fiscales.

De ahí que busquen ellos mismos alguna medida que limite sus propias facultades, para tener en qué escudarse contra las exigencias de sus electores y para oponer-

(1) Lo que los Ingleses llaman el *Spoiling System*.

las á las promesas sempiternas de ubicación en el Presupuesto, que hacen sus contrarios, á los votantes que buscan de atraerse á sus causas. Y he aquí la causa porqué la limitación á las facultades de Iniciativa Parlamentaria, en materia de gastos públicos, es una aspiración á la cual deben tender los mismos miembros del Parlamento, aparte, naturalmente, de las otras razones fundamentales científicas que existen.

Veamos, á continuación, el estado actual del problema, en la práctica y las medidas en uso.

INGLATERRA

En Inglaterra no existe la Iniciativa Parlamentaria directa en materia de gastos públicos, y la única forma en que puede ejercerse está sujeta á severo control.

En efecto: en Inglaterra, respecto de los gastos públicos, sólo existe, en la práctica, la Iniciativa del Gobierno; y el sistema puede resumirse en estas dos proposiciones:

a) Los miembros del Parlamento, por el Reglamento por ellos mismos sancionado, no pueden absolutamente proponer ningún aumento ó creación de gastos. El expresado Reglamento determina que ningún Miembro de la Cámara de los Comunes, que no sea uno de los Ministros del Gabinete, puede proponer moción alguna que, bajo cualquier forma, cree una carga sobre la renta pública.

b) Aunque el Jefe del Gabinete toma el título de Primer Lord de la Tesorería, el verdadero Ministro de Hacienda es el *Chancellor of the Exchequer*, quien recibe todos los anteproyectos de gastos de sus colegas del Gobierno, teniendo facultades para pedir reducciones y apelar á la decisión del Gabinete para conseguirlas, y ocupándose él mismo de los recursos, con casi total prescindencia de los demás Departamentos.

Tenemos así condensado el mecanismo. Es cierto que en él interviene la faz indirecta de la Iniciativa Parlamentaria; pero ella se halla controlada por la facultad del *Chancellor of the Exchequer* de revisar y pedir disminuciones de los anteproyectos, la decisión del Gabinete, el examen en Comisión de la Cámara y la votación de la misma.

Como ya lo hemos dicho, la Cámara de los Comunes se constituye en comisión, á cuya reunión puede asistir todo miembro de la Cámara y formular las indicaciones y preguntas que considere necesarias.

Una vez estudiado el proyecto en comisión, la Cámara se constituye en sesión, para votar el proyecto definitivo que le somete el Gobierno: en estas ocasiones es muy raro que se propongan disminuciones ó supresiones, únicas facultades que les quedan á los miembros de ella (1), pues, aparte de la solidaridad política que tiene la mayoría de la Cámara con el Gabinete, dado

(1) Conocido es el dicho de que el Parlamento inglés todo lo puede, menos cambiar el sexo á las personas ó aumentar en un penique el Presupuesto.

que éste tiene su origen, ó, mejor dicho, sus miembros pertenecen á aquélla, se corre el riesgo de que el Gobierno manifieste que se verá en el caso de convocar á elecciones generales, lo que implicaría los gastos de una campaña electoral, no sólo en el orden nacional, sino también en el particular, para conservar la banca, aparte del riesgo de perderla, argumentos bien contundentes por cierto.

Se preguntará: ¿á qué quedará, pues, reducida la Iniciativa Parlamentaria con semejante sistema? Es que se desea precisamente reducirla al *mínimum*. Además de las razones generales, Gladstone dió otra, de orden histórico, y es que el origen del derecho parlamentario fué únicamente el de aprobar ó desechar los gastos y los impuestos proyectados por la Corona, para evitar la imposición de mayores contribuciones que las necesarias para el funcionamiento regular del Estado. Debe tenerse en cuenta que los representantes del pueblo pueden formular mociones de reducción; y, si no lo hacen es, no solamente por lo expresado más arriba, sino porque, ya de antemano han formulado sus pedidos al Ministro de Hacienda, y en la sesión en comisión han podido hacer sus indicaciones y ver el ambiente general respecto de ellas.

Hay, sin embargo, un caso que podría denominarse excepción y que, aparentemente, podría clasificarse como Iniciativa Parlamentaria: es en algunos casos, en que se dá dicha apariencia á ciertos gastos que no conviene ó que no se quiere que aparezcan como directa-

mente propiciados por la Corona (Poder Ejecutivo) como por ejemplo, cuando se trata de levantar un monumento á un hombre público recientemente fallecido (1). Entonces la Cámara se reúne en comisión para votar un proyecto ó comunicación, que se pasa al Gobierno, pidiéndole que efectúe determinado gasto y dándole la seguridad de que los fondos necesarios serán votados por la Cámara.

La misma regla que rige prohibiendo el aumento de los gastos públicos por la Iniciativa Parlamentaria, se aplica en lo que respecta á los recursos.

En cuanto á la Cámara de los Lords, sus facultades, como es sabido, sólo se limitan á dar su *consentimiento* al Presupuesto, facultad que los Comunes, considerándola deprimente para ellos, tratan de conseguir abolir.

Del punto de vista financiero es indudable que, en principio y aplicado con estrictez, el sistema inglés respecto de la Iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos públicos, es ideal. Según Bastable (2), en los ejercicios de 1889 á 1892, los presupuestos ingleses han dado, en la práctica, diferencias que nunca han excedido al 1 0/0.

Sin embargo, y á pesar de todo, la Iniciativa Parlamentaria ha dejado sentir la parte perniciosa de su acción, sobre todo en la forma indirecta descrita en la página 31; ello se deduce de que numerosos autores

(1) Ejemplo dado por G. Jeze en su obra "Traité de la Science des Finances", Tomo I, page 197

(2) J. Bastable — "Public Finance", pág. 691 (nota)

contemporáneos se quejan de lo que llaman la *subversión* del sistema, debida á los pedidos, cada vez mayores, de los legisladores á la Tesorería directamente.

FRANCIA

Si en Inglaterra la intervención de los representantes del pueblo en la fijación de los gastos públicos fué establecida bajo un concepto de *control* por una disposición de la *Carta Magna* otorgada por Juan Sin Sierra en 1215 al pueblo inglés, puede decirse que pacíficamente (aunque bajo la presión de la nobleza), en Francia esa intervención obedeció á un espíritu de *desconfianza*—aunque sin extremar mucho el concepto podríamos decir de odio—hacia el Poder Ejecutivo, después de las trágicas jornadas de 1789. Fácil es desprender, en consecuencia, la diferencia fundamental con el sistema inglés.

En Francia la Iniciativa, en materia de gastos públicos corresponde, constitucionalmente, tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo; y el equilibrio del Presupuesto se ha querido asegurar con la intervención directa, con voz en los debates, del Ministro de Hacienda en particular y de los demás colegas en general, aparte del sistema de las comisiones cerradas, que llegó á hacer que la de Presupuesto asumiera las mismas funciones que el Ministro de Finanzas.

En la Constitución de 1791, dominando la idea de la

desconfianza hacia los poderes administradores, la Iniciativa en materia de Presupuesto quedó absolutamente delegada á la Asamblea General Nacional, que era la que lo formulaba íntegramente, lo que fué confirmado en los estatutos de 1793 y del año III; en el año VIII, durante el Consulado, encontramos otra vez al Poder Administrador como iniciador del Presupuesto, con facultades muy restringidas para el Parlamento; en 1814, durante la Regencia, se amplían las facultades del Parlamento, haciendo la Iniciativa mixta; en 1852 la Constitución sancionada ese año quita la Iniciativa al Parlamento, dejándosela únicamente al Jefe del Estado; el "Senatus Consulta" de 1869 suaviza lo radical de la Constitución de 1852, dando algunas facultades de revisión á la Asamblea; la Asamblea Nacional de 1871 establece el derecho de la Iniciativa Parlamentaria en materia de gastos públicos y en otras también, lo que la de 1875 confirma, quedando establecido que cualquier miembro del Parlamento puede pedir aumentos, disminuciones, inclusiones ó supresiones de gastos públicos.

Naturalmente que vino todo el cortejo de males que entraña la facultad completamente libre de la Iniciativa Parlamentaria. Ya en 1881 ese gran estadista, que se llamó Gambetta, invocó el interés superior del equilibrio de las Finanzas Nacionales, buscando algún remedio á la situación.

En 1895, el diputado M. Reinach propuso renunciar á la facultad de la Iniciativa Parlamentaria en materia

de gastos públicos, imitando así al sistema inglés: la proposición no fué ni siquiera tenida en cuenta.

Los aumentos que las Cámaras introducían en los Presupuestos eran alarmantes, y sobre todo, en vísperas de elecciones generales tomaban enorme incremento.

He aquí un cuadro que dá el tratadista Gaston Jéze, de los aumentos debidos á la Iniciativa Parlamentaria en los Presupuestos de los cuatro años anteriores á 1899, año en que hubo elecciones generales.

El de 1896 fué aumentado en francos	4.809.612
.. .. 1897	2.428.688
.. .. 1898	4.647.161
.. .. 1899	34.847.724

Poco á poco se fué formando un ambiente propicio á la restricción de las facultades de la Iniciativa Parlamentaria.

Los elementos retrógrados oponían la manifestación de que toda limitación en ese sentido sería inconstitucional; pero este argumento se ha rebatido, con toda razón, diciendo que lo que había que hacer era una reglamentación de una facultad, cuya constitucionalidad no se discutía, pero cuyos males eran bien palpables.

Hubo algunas tentativas, pero todas infructuosas, hasta que fué sancionada la limitación actualmente en vigencia, en la sesión del 16 de Marzo de 1900.

Esta limitación se compone de dos agregados al reglamento del Congreso, debidos uno al diputado Rouvier y el otro al diputado Berthelot (André).

El primero dispone que toda moción concerniente al Presupuesto, que contenga un agregado ó artículo adicional tendiente á aumentar los gastos, no podrá ser presentada después de la tercera sesión siguiente á aquella en que haya sido distribuído el informe de la Comisión, que se refiere á la parte del Presupuesto que afecte la moción que se desea hacer.

El segundo dispone que ninguna proposición referente á aumentos de sueldos, indemnizaciones ó pensiones ó creación de empleos, de pensiones, ó de aumento fuera de los límites de las leyes en vigor, puede ser presentada en forma de aumento de partida ó artículo adicional al Presupuesto. (1).

Éstas dos disposiciones, aparentemente contradictorias, pero que no lo son analizándolas en su fondo, establecen, en resumidas cuentas:

a) Iniciativa Parlamentaria libre en lo que respecta á los recursos.

(1) Reproduciremos, para mayor claridad, las dos cláusulas originales

Rouvier "L'article 51 du Règlement est complété par la disposition suivante En ce qui touche la Loi du Budget, aucun amendement ou article additionnel, tendant à augmenter les dépenses ne peut être déposé apres les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé"

Berthelot "Article 51 bis: Aucune proposition tendant, soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou pensions, soit à des créations de services, d'emplois ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en viguer, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel au Budget"

Véase "Archives Parlementaires, 1900" (Biblioteca del Honorable Congreso Nacional, Buenos Aires), y Gastón Jéze, op cit

b) La Iniciativa Parlamentaria en sesión, en materia de gastos públicos no puede ejercerse, en el sentido de aumentos, en el Presupuesto. En cambio es ilimitada ejerciéndose en leyes especiales: pero éstas pueden ser vetadas por el Poder Ejecutivo y, como además los gastos sancionados por leyes especiales tienen que ser incorporados al Presupuesto en el primer ejercicio financiero quese inicie después de su sanción (1), el Poder Ejecutivo puede hacerlas caducar "de facto" no incorporándolos.

c) La Iniciativa Parlamentaria, en el sentido de aumentos de gastos en el Presupuesto puede únicamente ejercerse, por escrito, dentro de los tres días de distribuido el informe de la comisión sobre el punto materia de la Iniciativa. Este escrito pasa á informe del Ministro y tiene muy pocas probabilidades de pasar, sin la conformidad del mismo.

d) Como consecuencia del anterior, no pueden ser puestas en discusión mociones hechas en sesión.

Este sistema es indudablemente un progreso; y si no fué más radical es porque, de otra manera que la enunciada, posiblemente no hubiera obtenido la mayoría necesaria.

Encierra principalmente dos puntos débiles:

a) Que el *chaparrón* de pedidos de los miembros del Parlamento viene á dar sobre el Ministro de Hacienda

(1) Previsora disposición, que existe entre nosotros, conocida bajo el nombre de *Ley Berduc*.

y la Comisión de Presupuesto, con todos los inconvenientes consiguientes para éstos;

b) Que es un error la enunciación taxativa que contiene, por cuanto se presta á muchas iniciativas fuera de ella; y aún dentro de la propia enunciación se ha declarado posteriormente, por resoluciones de la Cámara, que lo referente á pensiones sólo reza con las de los funcionarios y que, en lo referente á los empleos, no se hallan comprendidas las erogaciones destinadas para pagar jornales de obreros.

Se ha llegado también, por reflexión, á discutirle á la Comisión su facultad de proponer aumentos. Indudablemente es un punto débil; pero, afortunadamente, las Comisiones de Presupuesto han usado con mucha discreción de su facultad y han obrado siempre de acuerdo con los Ministros de Finanzas.

El mismo diputado Berthelot propuso, en sesión del 2 de Mayo de 1902, la sanción de dos disposiciones complementarias estableciendo, la una que no se podría hacer ninguna moción de aumento del Presupuesto, sin que previamente se hubiera propuesto y aceptado por la Cámara una rebaja de gastos, por lo menos equivalente al aumento proyectado, y la otra estableciendo que cualquier moción referente al Presupuesto fuera considerada y tuviera los mismos trámites que cualquier proyecto de Ley, es decir, que fuera presentada y fundada por escrito, pasada á Comisión, etc.

Esta moción de Berthelot fué rechazada por una pe-

queña mayoría contraria de 261 votos, por 241 votos á favor.

Esta es la situación actual de Francia, antes de empezar la guerra; y digo antes, porque después todos los miembros del Parlamento, comprendiendo la gravedad de la situación, han tenido en cuenta los verdaderos intereses de su patria. Pero esta situación será simplemente transitoria, sin ambiente en el futuro; y no es difícil que, una vez alejado el peligro, se produzcan casos como el de 1908 en que, con la limitación existente, el Presupuesto se aumentó, sin embargo, en francos 6.000.000 debidos á la Iniciativa Parlamentaria directa.

ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA

En los Estados Unidos impera, como es conocido, la más completa libertad, desde el punto de vista que podríamos llamar teórico, en lo que respecta á la materia tema de esta tesis.

Tres causas principales son las originarias:

a) El origen de esa libertad de acción dada en la Constitución y en los reglamentos parlamentarios se destaca netamente en las causales del movimiento que dió nacimiento á la Nación Norteamericana, como entidad soberana é independiente. De la resistencia á medidas tomadas por un Parlamento, *en el cual no estaban representados*, surgió su independencia; y ese temor y ese horror, podríamos decir, á resoluciones tomadas por Go-

biernos, sin intervención de representantes del pueblo, hizo que luego se diera un máximo de facultades al Parlamento, con más razón aún en lo que respecta á los gastos públicos, si se considera que el Presupuesto es lo que ha sido bautizado como la "ley de las leyes". Y para afirmar más el precepto, no hay sino que ver la rígida separación en poderes, sumamente celosos de sus facultades respectivas, para encontrar ese temor á la tiranía ó influencia excesiva de cualquiera de ellos, con todo su sistema de frenos y contrapesos.

b) Después de esta razón de orden psicológico, podríamos decir, hay otra más material: y es la antelación á su período de ejercicio con que el Presupuesto es preparado por el Poder Ejecutivo, que es casi de dos años, por lo cual es lógico que muchas de sus previsiones—*presuposiciones*—resultan incompletas ó necesitan ser encaradas con otro concepto que el primitivo que las inspiró; es éste uno de los motivos más invocados, por las Cámaras, para modificar sustancialmente el Proyecto que les envía el Poder Ejecutivo. (1).

c) La fácil recaudación de recursos financieros en los Estados Unidos, donde los ejercicios económicos del Presupuesto acaban á menudo con superávits, condi-

(1) El mismo secretario del Tesoro, que envía el proyecto de Presupuesto, poco tiempo después, al hacer la Memoria Anual de las Finanzas Públicas, formula apreciaciones sobre los gastos á realizarse que, en muchos renglones resultan completamente distintas de lo dicho por él mismo en el Proyecto del Presupuesto; no se nota ninguna preocupación de armonizar mayormente ambos mensajes.

ción que hizo decir á un autor (1) que muchas veces los gobiernos norteamericanos se ven preocupados de tener en qué gastar el dinero. Naturalmente que, sin exagerar las cosas, es evidente que hay en general—salvo raras situaciones extremas, producidas quizá por esas mismas condiciones—abundancia de recursos disponibles efectivos, debidos á las tarifas aduaneras y, en la mayor parte, al enorme desarrollo de esa materia impositiva que representan las industrias de todo género. Y este desarrollo es incesante, debido á la facilidad de adaptación, no á los gustos, pero sí á las necesidades de los mercados; á la existencia de grandes capitales prontos á iniciarse en toda clase de empresas (conocido es el enorme desarrollo de las sociedades anónimas en los Estados Unidos); á la densa población que suministra una mano de obra inagotable y relativamente instruída, debido á previsoras leyes de inmigración y de educación; y á la diversidad y extensión de las fuentes naturales de riqueza. Agréguese á todo ésto la facilidad para obtener crédito interno, en bien nutridos mercados de dinero, y se hallará la explicación de esa relativamente holgada situación del Fisco.

Natural es que, en estas condiciones, que facilitan el equilibrio de los Presupuestos, la Iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos públicos, no ha hecho sentir su peso en las finanzas, en las proporciones que lo ha hecho en otros países.

(1) Daniels, Op cit

En los Estados Unidos la preparación del Presupuesto es considerada por el Parlamento como la de cualquier otra ley; y, teóricamente, cada diputado podría presentar un proyecto de presupuesto para la Nación. (1).

No sabemos que en los Parlamentos norteamericanos se haya hecho ninguna tentativa formal para restringir, por disposiciones reglamentarias, el libre ejercicio de la Iniciativa Parlamentaria en materia de gastos públicos.

Sin embargo, en la realidad, ella es bastante rigurosamente controlada por dos factores, á saber: las Comisiones que intervienen en el estudio del Presupuesto, á su vez bajo la vigilancia de la de Presupuesto y el *Speaker*, ó sea el Presidente de la Cámara de Diputados.

Reduciendo el concepto á su mínima expresión, podemos decir que la Iniciativa Parlamentaria se halla controlada por el partido que tiene mayoría en el Capitolio (Palacio del Congreso): en efecto, en la Cámara de Representantes el *Speaker*, quien á su vez designa las Comisiones, es elegido por los diputados; y las Comisiones de la Cámara de Senadores son elegidas directamente por sus miembros; ahora bien: los candidatos, para ambas elecciones, son designados en una reunión previa—*Party-Caucus*—del partido dominante.

Las Comisiones en que se dividen las Cámaras norteamericanas, para el estudio de sus asuntos, son muy nu-

(1) Daniels. Op. cit

merosas: la de Representantes tiene 57. Ello es debido al rápido y enorme desenvolvimiento de los Estados Unidos; y aún con aumentar el número de las comisiones, la tarea se hizo tan abrumadora, debido á su complejidad y número de asuntos, que los despachos de las Comisiones casi no se discutían, siendo aceptados ó bien —muy raras veces— rechazados *en block*. Vino, de ahí, esa costumbre que ha hecho, poco á poco, acrecentar la influencia de las Comisiones que “han pasado del simple papel de informar, al tiránico rol de prescribir”. (1) Debido á la misma causa de multiplicidad de tareas, existen ciertas comisiones que tienen preferencia sobre otras para presentar sus informes; y siempre las que tratan el Presupuesto y la de éste, tienen preferencia especial.

Como de lo expuesto ya se deduce, en Norte América el estudio del Presupuesto no está reservado á una sola comisión, como en la generalidad de los países.

Hasta 1770 existió una comisión única para el Presupuesto. Pero, “las dulzuras de dispensar el dinero de la Tesorería resultaron un presente demasiado grande para que renunciases á él las demás comisiones”. En el citado año empezaron las Comisiones de Ríos y Puertos y la de Agricultura, por quitar á la de Presupuesto el estudio de las partidas correspondientes á sus materias respectivas. El ejemplo fué inmediatamente seguido por varias otras; y, tras diversas alternativas, hoy son ocho,

(1) Daniels, Op cit

aparte de la de Presupuesto, las que intervienen en su estudio, en la parte de los gastos públicos. Los recursos son estudiados por otra — *Ways and Means* — no anualmente, sino cada tres ó cuatro años, salvo casos extraordinarios (guerras, crisis, catástrofes, etcétera). (1)

La Comisión de Presupuesto estudia los puntos que le han dejado las demás y ensambla el conjunto. Esta tarea le dá un cierto derecho de superintendencia, en la práctica bastante respetado, que se expresa en la forma de *indicar* á alguna Comisión, cuyos cálculos de gastos considera excesivos de “no pesar tanto sobre la Tesorería”.

Desde luego, el trabajo de estas Comisiones, puede considerarse como Iniciativa Parlamentaria pura y exclusivamente, pues el Proyecto enviado por el Secretario de la Tesorería, en nombre del Poder Ejecutivo, apenas si es tenido en cuenta como una base ó referencia mejor dicho, para el despacho definitivo.

En los últimos tiempos, el *Speaker* ha tomado una gran influencia en la discusión del Presupuesto; y se le ha llegado á llamar el “Ministro del Equilibrio” (1) ó

(1) Es interesante hacer remarcar que la Comisión de *Ways and Means* ha sido la plataforma usada, á intervalos que señalan su subida al poder, por los dos grandes partidos norteamericanos, para implantar el librecambio ó el proteccionismo

Véase Harrison, B “Gobierno y Administración de los Estados Unidos”.

(1) Jéze, G Op cit

á comparar su rol al del Primer Ministro de los Países Europeos. (1)

Las circunstancias son las que han impuesto al *Speaker* esta necesidad de hacer sentir su influencia. Veamos porqué. En efecto, políticamente, puede ser fatal para un partido, que tiene mayoría en el Gobierno, el hecho de haberse desequilibrado del Presupuesto: téngase presente que los banqueros, comerciantes é industriales más fuertes, disponen de grandes contingentes electorales, directa ó indirectamente, y que es sobre ellos que pesa más fuertemente el aumento desmesurado de los gastos públicos en sus consecuencias financieras. Dedúcese, pues, fácilmente, que el *Speaker*, que debe su designación al partido político á que pertenece y del cual es frecuentemente el *Leader* ó uno de los principales dirigentes, tiene hacia su partido una responsabilidad no pequeña y de la cual depende su carrera política. Esta responsabilidad viene á ser la piedra de toque de la persona que desempeñe el cargo de *Speaker*, que debe ser de un carácter y energía á toda prueba, en un país donde esas cualidades son atributo de una gran mayoría de individuos de una raza que todo lo pospone ante la obtención del vigor de la fuerza física ó moral ó de ambas á la vez.

Desde el *Speaker* Reed, que fué el "primer muro entre el Tesoro Público y la extraordinaria voracidad de

(1) Miss P. Follet "The Speaker of the House of Representatives".

las Cámaras en materia de gastos públicos", hasta hoy, todos los *Speakers*, por esa misma responsabilidad—que se ha propuesto ya que sea pública—han echado mano de todos los elementos á su alcance para imponerse, habiendo llegado hoy día á disciplinar los colegas de partido en la Cámara, de manera que ninguna enmienda hecha al proyecto de Comisión tiene probabilidad de pasar si no cuenta con la conformidad del Presidente de la misma; y aún en este caso, tiene bastante influencia para hacerla desechar, si no es de su agrado.

En cuanto á las Comisiones, aparte de lo ya mencionado, como es, el mismo *Speaker* el que las designa íntegramente, incluso su Presidente (que es siempre el primer designado para formar parte de ellas), los miembros de las mismas, que no sepan estar á la altura de las circunstancias, son simplemente incluídos en las de importancia secundaria.

A pesar de todos los esfuerzos hechos por los *Speakers* para contener en sus justos límites la Iniciativa Parlamentaria, todos los autores que han estudiado la materia, están de acuerdo en que el sistema no es satisfactorio, desde el punto de vista de las finanzas nacionales, en el que peca, sobre todo de precario y de inestable.

Por considerarlas interesantes, terminaremos la parte referente á los Estados Unidos, transcribiendo unas líneas de uno de ellos, Adams (1), en las cuales estatuye

(1) H. S. Adams "The Science of Finance".

que el remedio está en la estricta aplicación de los mismos preceptos constitucionales, de los cuales, á primera vista, se desprende implícitamente la libre Iniciativa Parlamentaria en todo orden; pero hace notar que el Presidente es el sólo ciudadano de la Unión que puede hablar en nombre del *pueblo americano*, y que, por consiguiente, debería tener más influencia personal, en materia de gastos públicos, pues los legisladores pueden hablar únicamente en nombre de los Estados que respectivamente representan, lo cual no los habilita para tener tanta y tan amplia intervención en la sanción del Presupuesto, que es una ley de carácter eminentemente nacional. Considera la única facultad del Presidente al respecto, la del veto, como tardía, con toda razón evidentemente.

Aunque el argumento es ingenioso, no resiste á un análisis severo, pues el conjunto de votos regionales, forma el voto nacional.

ALEMANIA

Puede decirse que es el país en el que las Cámaras menos amenguan las facultades del Poder Ejecutivo en materia de Presupuesto.

Las Cámaras (*Reichstag* y *Landtag*) nombran comisiones especiales para estudiar el Presupuesto, que sólo revisan ciertos puntos que le son designados como ‘‘dig-

nos de un estudio minucioso". Este estudio se hace á base de preguntas hechas á las reparticiones respectivas; preguntas y respuestas que luego son publicadas, formándose así el informe de la Comisión.

Este sistema permite al Gobierno formarse una idea del criterio de la Comisión y lo precave mejor contra las prevenciones y parcialidades que tan á menudo se encuentran en las Comisiones Legislativas. (1).

Además, ninguna proposición de aumento en los gastos puede ser hecha sin llevar la firma de 15 miembros de la Cámara; y en la práctica necesita el asentimiento del Gobierno para poder ser votada favorablemente.

Como se vé, el sistema es bueno, pero interviene en esa bondad el espíritu disciplinado y respetuoso del carácter del pueblo y de la raza.

SUECIA

La Iniciativa en materia de gastos públicos corresponde normalmente á la Corona. Los miembros del Parlamento pueden proponer aumentos, pero solamente en los primeros días de sesiones, evitándose así las proposiciones por sorpresa; y toda proposición tiene que pasar á informe, no sólo de la Comisión, sino también del Poder Ejecutivo.

(1) P. Leroy-Beaulieu. "Traité de Science des Finances" T. 2, 8a Edt.

Estas disposiciones no se refieren solamente á los aumentos de los gastos públicos; rigen para todas las iniciativas parlamentarias referente á los mismos, sean disminuciones, alteraciones ó aumentos.

En la práctica no se aceptan proposiciones que no cuenten con el asentimiento de la Corona.

En cuanto al estudio en comisión presenta la característica de ser ésta, una sola (*Staats Utkoster*), compuesta de 24 miembros, nombrados por mitades por cada Cámara.

Esta Comisión hace un informe sobre cada autorización de gasto pedida, informe que es discutido inmediatamente de firmado, con lo que se ahorra, indudablemente, tiempo.

La misma Comisión tiene una facultad que contrasta mucho con el sistema monárquico del Gobierno: puede requerir informes y tiene amplio acceso á cualquier repartición pública de una manera completamente directa, sin necesidad de dirigirse previamente al Ministerio respectivo.

Como se vé, el sistema sueco es excelente para el equilibrio del Presupuesto, conciliando las facultades de inspección y control de los representantes del pueblo, con las de superintendencia de las finanzas por el Gobierno.

En cuanto á los demás países, sus sistemas se basan principalmente en los tres que hemos más ampliamente estudiado al principio de este capítulo y no ofrecen variaciones dignas de mayor mención.

CAPÍTULO VI

El problema de la Iniciativa Parlamentaria en la República Argentina.—Situación actual.—Estudio de un sistema aplicable.

Entre las muchas modalidades del Gobierno norteamericano que han inspirado el sistema del nuestro, está la de la más absoluta libertad de Iniciativa Parlamentaria.

Los frenos que allí ha creado la práctica, entre nosotros no ha existido, dado que ellos se apoyan en la existencia de grandes partidos políticos estables, que, entre nosotros no los ha habido, en el verdadero sentido del concepto.

La Iniciativa Parlamentaria, en la votación de los gastos públicos, ha dejado sentir su influencia, con todo su peso, en el equilibrio de los Presupuestos.

Interesante es, ciertamente, ver algunos datos estadísticos al respecto, que, para no alargar mucho el presente trabajo, limitaremos á estos últimos años. (1).

(1) Se encontrarán cuadros al respecto en la obra "El Presupuesto", de D. Alberto A. Martínez y en las Memorias del Ministerio de Hacienda de 1910 y de 1912

En 1909 el Presupuesto, cuyo proyecto enviado por el Poder Ejecutivo ascendía á \$ 178.949.224,42 m n. c'l., fué sancionado por \$ 198.349.100,54 m n. c'l., habiendo sufrido, pues, un aumento de \$ 19.399.876,12 m n. c'l. debido únicamente á la Iniciativa directa.

En el año siguiente, el proyecto de \$ 197.298.475,54 fué elevado en las Cámaras á \$ 202.939.698,72 m n. c'l., es decir que fué aumentado en \$ 5.641.223,18 m n. c'l. por el Congreso.

En 1912, el proyecto de \$ 294.605.183,86 quedó convertido en \$ 368.085.819,82 m n. c'l. en la ley sancionada, lo que implica un aumento de \$ 73.390.635,96 m n. de c'l.

En 1913 (1) el Presupuesto fué proyectado por el Poder Ejecutivo en \$ 385.591.456,91 m n. c'l., en total, y fué elevado, en la Ley sancionada á \$ 420.995.369,33 moneda nacional de curso legal, es decir, sufrió un aumento de \$ 35.403.912,42 m n. c'l.

Debe, además, tenerse en cuenta que en los datos anteriores no figuran los créditos suplementarios y las leyes especiales, debidos exclusivamente á la Iniciativa Parlamentaria, que, fuera de toda duda, han de sumar unos cuantos millones (el capítulo pensiones es quizá el más nutrido). No hemos incluido los datos respectivos, por cuanto significaría una tarea ímproba y larga, para

(1) Debe tenerse presente que en estas sumas están incluídas las partidas á oro, que en los Presupuestos anteriores figuraban aparte y que no hemos tenido en cuenta en las cifras de los tres ejercicios anteriores

la que no disponemos del tiempo necesario, el separar de los gastos autorizados por esas leyes fuera de Presupuesto los originarios de la Iniciativa Parlamentaria de los que provienen de la gubernativa.

Todas las manifestaciones de la Iniciativa Parlamentaria, que hemos visto en el capítulo IV de estas líneas, se han puesto en práctica en nuestro país; y, doloroso es el constatarlo, pero en la mente de todos se halla, que el mejor servicio público ó consideraciones de alta finanza, ambos móviles obedeciendo al patriotismo, son los que han inspirado una ínfima mayoría.

Se ha hablado bastante de la necesidad de restringir la libre Iniciativa del Congreso en materia de gastos públicos. En la práctica, el Poder Ejecutivo ha dejado sin proveer, invocando razones de economía, muchos puestos creados en el Presupuesto, sosteniendo que éste es una ley que *autoriza* á efectuar gastos, pero que no obliga á hacerlos. Respecto á las pensiones, de las que tan pródigo es nuestro Congreso, muchas veces el Poder Ejecutivo ha procedido á oponer el veto (1); y, en general, procura oponer dificultades al trámite administrativo de las leyes respectivas, aunque este recurso es de muy poco éxito, pues las mismas influencias que han obtenido la pensión dan “la última mano á la obra”. En esta misma materia de pensiones gratificables existe una ley reglamentaria sancionada en

(1) Y aun entre las mismas leyes vetadas, han habido excepciones sin mayor justificación.

1894, pero sus disposiciones no son mayormente precisas ni limitan la Iniciativa Parlamentaria al respecto. En Julio de 1910 el Senador doctor Del Pino presentó un proyecto de Ley por el que se disponían investigaciones minuciosas antes de conceder pensiones; pero este proyecto no llegó á sancionarse.

Del dominio general son los efectos producidos en nuestra economía y en nuestras finanzas por el comienzo del horrible drama que ensangrienta la tierra europea. La considerable merma de nuestros recursos financieros, ha hecho detener, de golpe, desde el Presupuesto de 1915, los efectos de la Iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos públicos, por la imposibilidad de hallar los fondos necesarios con que satisfacer su avidez; nos rige el mismo este año; y, con respecto al del año próximo, está en el ambiente la necesidad absoluta de ser mesurados en las erogaciones.

Pero esta restricción de la Iniciativa Parlamentaria, motivada por la fuerza de causas circunstanciales, impuestas por necesidades momentáneas de nuestras arcas fiscales, está muy lejos de ser definitiva: en ninguna manera puede considerarse como incorporada á nuestros hábitos parlamentarios.

Creemos innecesario extendernos en otras consideraciones, para demostrar que el mal está latente; y, cuando la situación mejore, es fuera de toda duda que el problema se presentará nuevamente, en todas sus facetas.

Estimamos que el momento de tomar algunas decisiones reglamentarias sobre la Iniciativa Parlamentaria, en materia de gastos públicos, no está lejano; y más si la hora presente es,—como parece serlo,—la de una evolución hacia la tendencia de los partidos políticos permanentes, organizados en forma, para ejercer una acción definida, inspirada por móviles é ideas superiores, en el Gobierno de nuestro país.

Es, pues, en el interés mismo de esos grandes partidos — y para facilitar su acción futura — que debe pensarse en tomar medidas para encaminar por cauces normales el ejercicio de la Iniciativa Parlamentaria, basadas en la conveniencia suprema de asegurar un equilibrio económico estable, que concilie las necesidades reales de los servicios públicos, con la capacidad financiera del país, regular y científicamente calculada, de acuerdo con la situación general del mismo.

Encaremos el punto.

He dicho ya que el sistema inglés de preparar, estudiar y votar el Presupuesto es considerado hoy como el más perfecto. Pero no hay que ir muy lejos para demostrar que, entre nosotros, no sería aplicable. Nos permitimos reproducir, al respecto, apreciaciones nuestras anteriores sobre el tema.

Dos son los factores principales que lo hacen inaplicable entre nosotros:

a) Las características, bien distintas de las nuestras, de la organización del Gobierno parlamentario en Inglaterra, en que el gabinete, que ha preparado el proyecto, está seguro de tener una mayoría en la Cámara, que, para mayor garantía aún, no puede producirle aumentos y que usa muy raramente de la facultad de hacer disminuciones. Consecuencia: una unidad de acción y criterio, que permite tomar rumbos y orientaciones con entera firmeza, derivada de que los Ministros son ellos mismos representantes elegidos por el pueblo y que conservan sus bancas.

b) El otro factor, á nuestro juicio importantísimo, es el espíritu disciplinado, reflexivo y respetuoso, unido al sentido práctico de los hijos del Imperio Británico; ellos se amoldan á sus leyes (derivadas de la *costumbre*) no solamente por el mero hecho de ser leyes, sinó porque están compenetrados de su espíritu y de su esencia y no son tan propensos á *buscar la vuelta* como lo son los latinos—y perdónese me la expresión en mérito á lo gráfica que es.—No debe olvidarse que esta compenetración, este amoldamiento, además del carácter propio de la raza y del ambiente, está reforzado por siglos y siglos de existencia de instituciones permanentes, de un pueblo celoso de sus derechos y fuertemente organizado en partidos políticos estables y en asociaciones obreras poderosas y conscientes, que hace así aceptable la existencia de un Gobierno tan unido, tan compacto y que, en otro pueblo, sería con-

siderado como una tiranía y que quizá degeneraría hasta ella.

Respecto al sistema francés, conseguido después de tan arduos empeños, se ha dicho ya que no es satisfactorio su resultado.

Entre nosotros ha sido el Gobierno mismo que de "motu-propio" ha consultado muchas veces los deseos de los miembros del Congreso con respecto al Presupuesto, para evitar modificaciones en la Cámaras al proyecto respectivo. Es un recurso á todas luces inocuo, si con él se trata de evitar las extralimitaciones de las iniciativas parlamentarias, dado que, si el Gobierno no acepta determinada partida, queda el recurso de intentar su inclusión más tarde en las Cámaras, durante el estudio ó discusión; y, si acepta, equivaldría á sancionar así una de las formas indirectas de la misma Iniciativa Parlamentaria, que ya hemos estudiado en la página 38.

Luego, pues, tenemos que recurrir á otras disciplinas para sentar nuestra tesis al respecto.

La limitación de las funciones de la Iniciativa Parlamentaria—y más aún en materia de gastos públicos—es más una cuestión de arte que de ciencia, como dijera el conocido autor francés Gastón Jéze. En efecto: no pueden oponerse vallas al pensamiento humano, no se puede reglamentar su campo de acción, no se puede encaminar su vuelo hacia un punto dado por disposiciones empíricas; y mucho más aún si se considera la

psiquis especial de los hombres políticos y el sinnúmero de circunstancias que la moldean.

Las asambleas en general, son irresponsables en sus partículas y en su conjunto: de ahí la causa generatriz de que tengan siempre tendencia á ser despilfarradoras cuando se trata de dineros públicos; y como el Gobierno, es decir, el Poder Ejecutivo, cualquiera que sea la modalidad de forma adoptada, es el que tiene que invertir los fondos llenando su misión y el que será directamente responsable de ellos, es justo que tenga, si no es posible una mayor facultad de control sobre la Iniciativa Parlamentaria en lo que á ellos respecta, por lo menos una mayor seguridad de como será la ley de gastos y recursos á su disposición.

Es decir, que el Gobierno debe poder estar seguro de que las Cámaras no le variarán su proyecto, sin dejarle lugar á defenderlo eficazmente, por causas dependientes del capricho de los legisladores y que no encuadren verdaderamente dentro del sagrado concepto de patriotismo, que debe ser el único móvil de su elevada misión.

Inspirándonos en las palabras de un profesor universitario norteamericano (1), *de que el mejor remedio es el más practicable* nos permitiremos, pues, sentar nuestra tesis diciendo que, ya que no podemos atacar el mal en su raíz, pues que no es posible reglamentar

(1) H. Rogden Yale Review "Congressional Extravagance", 1897. pág. 37

la conciencia de los legisladores para elevarla fuera del nivel de las humanas debilidades, debemos atacarlo en sus manifestaciones morbosas é inmunizar á los sujetos predispuestos á sufrir su acción.

No debemos perder de vista los dos factores del problema que planteamos en el Capítulo III pág. 36, que representan los eternos elementos básicos del pensamiento humano: el bien y el mal. El primero, representado por el principio constitucional—muy justo y con mucha razón de ser en nuestras democracias modernas—de la Iniciativa Parlamentaria, necesario al cumplimiento de funciones racionales; y el segundo, por las graves consecuencias financieras de las extralimitaciones de la Iniciativa Parlamentaria en materia de gastos públicos.

No puede eliminarse la Iniciativa Parlamentaria: hay que buscar una solución que, sin dañarla en sus proporciones normales, reduzca ó elimine del todo sus extralimitaciones.

Es necesario una acción decidida y firme en ese propósito, para poder alcanzar, uno por uno, los jalones necesarios; una acción enérgica y persistente, que llegue á obtener por la persuasión y por la convicción—ó por la diplomacia cuando ello fuere necesario—un sistema de leyes que formen una agrupación de disposiciones de carácter eminentemente práctico, que, en su conjunto, lleguen al fin propuesto.

Estas disposiciones, tendientes á delimitar la Iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos públi-

cos, encaminando su acción por los senderos verdaderos y normales de su legítima función, sin dañar á la naturaleza y justicia de esta última, entendemos que solo pueden llegar á los resultados deseados, teniendo en cuenta dos puntos de vista primordiales, de acuerdo con los cuales las dividiremos en dos categorías:

a) Aquellas que se refieran á las manifestaciones diversas de la Iniciativa Parlamentaria en materia de gastos públicos; y

b) Aquellas que se refieran á las materias sobre las cuales se hace sentir la acción de esa Iniciativa.

a) Reglamentación de las manifestaciones diversas

PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS PARLAMENTARIAS—
En cuanto á la Iniciativa Parlamentaria en sí misma, en lo que se refiere á los gastos públicos, debe ser reglamentada en forma que sea lo más pública y lo más sujeta á control, que sea posible.

En primer lugar, deberá ser presentada y fundada por escrito sin excepción, ante la Comisión respectiva, dentro de un plazo determinado, por ejemplo hasta los tres días después de estudiado por la Comisión el Capítulo (*Ancxo*) del Presupuesto, que le corresponda (1). De estos escritos, junto con las modificaciones

(1) Fuera de este término sería considerado como Ley Especial.

propuestas por la Comisión, cualesquiera que ellas sean, deberá pasarse al Poder Ejecutivo una copia, al finalizar el plazo de tres días antedicho, ó el que se fije. El Poder Ejecutivo tendrá 15 días para enviar una nota á la Comisión formulando las observaciones pertinentes.

Luego se publicaría todo ello y se distribuiría profusamente, librándolo á la discusión pública y dando elementos de juicio á los legisladores y tiempo para procurárselos, á fin de emitir así un voto lo más reposado y consciente posible.

Se dirá que hay asuntos que no conviene librar á la discusión pública, por motivos diversos (defensa nacional, ciertas operaciones financieras, etc.): en ese caso, los antecedentes sólo serían comunicados á los legisladores, debiendo en este caso, para mayor garantía, incorporarse á los reglamentos respectivos disposiciones que tienen las Cámaras Norteamericanas sobre el secreto legislativo, con penas infamantes para los que lo violen, sean congresales ó empleados, además de las penas comunes del caso.

También será una medida de carácter práctico, en los casos de Iniciativas que favorezcan á una región ó distrito electoral determinado, la de pasar los pedidos respectivos á informe especial de los demás representantes de dicho distrito,—ó de todos, si el proponente no lo representa.—Así la minoría tendría ocasión de manifestar claramente su opinión.

MOCIONES EN SESIÓN.—Entendemos que deben res-

tringirse, lo más posible, las votaciones por sorpresa, tan favorecidas por el *log-rolling* (1). La excepción debiera ser únicamente para casos de verdadera urgencia (catástrofes, etc) que pudieran presentarse, en que la Cámara debiera previamente pronunciarse, por una mayoría especial determinada, sobre el carácter de urgencia invocado.

SISTEMA DE VOTACIÓN.—Debiera buscarse alguno que hiciera resaltar mejor las modificaciones propuestas al proyecto del Poder Ejecutivo y las que este mismo contenga. Las votaciones del Presupuesto son minuciosamente hechas, por lo general, y alejan así, en mucho, la fiscalización que precisamente esa minuciosidad quizá entrañaba en un principio. Las partidas se leen con velocidad vertiginosa, los miembros de las Cámaras no pueden oír bien ó no se preocupan de hacerlo, y, en cuanto á las órdenes del día exigen, en la mayoría de los casos, un trabajo de comparación retrospectiva, que casi nunca contienen y que, ó no es hecho, ó es muy sumariamente efectuado.

Por lo tanto, consideramos conveniente votar el Presupuesto por el llamado sistema de "*Planillas de Modificaciones*", en que constan solamente aquellas partidas que sean suprimidas, creadas, disminuídas, au-

(1) En nuestro Congreso los legisladores socialistas ya han introducido la saludable norma, entre ellos, de no votar nunca, ni sin informe de Comisión, asuntos que impliquen salida de fondos públicos. Tenemos, pues, antecedentes al respecto, en nuestros anales parlamentarios

mentadas ó alteradas en cualquier concepto, indicando en cada caso la referencia correspondiente, para buscar la tramitación seguida por el escrito del autor de la modificación y demás datos pertinentes.

El sistema de las Planillas de Modificaciones, se halla, prácticamente, en vigor entre nosotros, desde hace algún tiempo: de manera, pues, que, á este respecto, no sería ninguna innovación.

b) Materia en las que se ejerce la Iniciativa Parlamentaria

Estas medidas serían el necesario complemento de las anteriores. Y digo *necesario*, porque muy fácil sería por medio del “*log-rolling*”, y con la ayuda de la Comisión, que la Iniciativa Parlamentaria desviara nuevamente su acción en pos de ventajas, que tanto ansía.

Y no solamente teniendo en cuenta esto: hay que dar al Poder Ejecutivo un escudo eficaz para defenderse de los pedidos, no solamente posteriores, sinó los anteriores (1) á la sanción del Presupuesto.

Aparte de estas razones, otras, de diverso orden, aconsejan también, como una medida de alta previsión, proveer á una reglamentación, que diera normas fijas á los distintos servicios cuyos gastos atiende el Presupuesto.

(1) Que son, seguramente, los más temibles y difíciles de esquivar.

Desde nuestro punto de vista, podemos dividirlos en tres principales:

a) Administrativos } Empleos: } Creación de puestos.
 } } Aumento de sueldos.
 } Gastos administrativos diversos.

b) Obras Públicas.

c) Subsidios, pensiones, becas y otros favores.

a) ADMINISTRATIVOS: Con respecto á los empleos, el problema presenta, como se ve, dos fases distintas. Una buena ley de sueldos sería la solución con respecto al aumento de los mismos, pues, evitando el aumento individual, fijando los sueldos por categorías, obligaría, caso de querer favorecerse á un empleado, al aumento general de los de la categoría, lo que indudablemente detendría una moción inspirada en el caso de referencia. Es cierto que queda el remedio de cambiar la categoría del empleo; pero entonces cambia la faz de la cuestión, pues se crea un nuevo empleo, de mayor graduación que el que se suprime.

Entre nosotros la cuestión de una ley de sueldos no es nueva: ha habido ya varios proyectos enviados á la consideración del Parlamento, recordando, entre otros, los de los doctores Lobos é Iriondo; pero ninguno de ellos ha llegado á ser sancionado.

Con respecto á la creación de empleos, la solución es más difícil. Desde el punto de vista financiero, se-

ría excelente una Ley de Organización de Oficinas, dividiendo éstas en clases determinadas, con un personal determinado para cada una de esas clases, evitándose así creaciones directas de puestos; pero el asunto es más delicado de lo que parece, pues hay el peligro de quitar elasticidad á la administración, dando mucho personal á oficinas con poco trabajo material y viceversa. En cuanto á suplir este inconveniente con personal trasladado en comisión, hay que tener en cuenta que este es un medio precario, poco aconsejable con carácter definitivo. Es éste un punto que merece un detenido estudio, de carácter especial y teniendo en cuenta observaciones directas de la práctica.

En nuestros presupuestos figuran, desde hacen unos años, clasificaciones de oficinas especificando ciertas categorías; pero, aparte, de la poca ó ninguna estabilidad que puede tener una clasificación injertada en el Presupuesto, ella no parece ser hecha con más criterio que el de igualar los sueldos de los Jefes de repartición, lo que, si bien loable, se ha hecho sin mayor fin científico.

b) OBRAS PÚBLICAS: En cuanto á las obras públicas, entendemos que, dada la publicidad que tendrían las Iniciativas y la consulta hecha á todos los representantes de la región favorecida, sólo quedaría la aplicación severa de las medidas ya existentes de licitación pública y una reglamentación estricta de crédito público, tanto interno como externo, referente á la

emisión de certificados de Obras Públicas y á los empréstitos.

Como medida complementaria, no debería admitirse ningún proyecto que no estudiara detenidamente los recursos respectivos y la oportunidad de la emisión de un empréstito, si es que éste se propone. Es cierto que se sostiene, y con mucho acierto, que al costo de las Obras Públicas deben de contribuir las generaciones futuras; pero, desde el mismo punto de vista, debe también considerarse que pueden llegar momentos de dificultades financieras—á veces bien presentibles—en que no haya más remedio que atender con el producto de otros empréstitos el servicio de títulos emitidos para obras (1) con lo que resultaría que las generaciones futuras cargarían con deudas provenientes de incapacidades financieras de las que, ciertamente, no tendrán ellas ninguna culpa y que, muy posiblemente, hubieran podido ser evitadas. Estimamos como una medida previsorá, la de formar un capítulo ó división del Presupuesto completamente aparte con las Obras Públicas, tal cual se practica entre nosotros desde el año 1911, lo cual sería un complemento de las medidas referentes á la presentación y voto de las Iniciativas Parlamentarias, á que nos hemos referido.

(1) Portugal, por el abuso de los empréstitos, se encontró, en 1891, en una situación que Flora definió como "casi-quiebra"

c) **Subsidios, becas, pensiones y otros favores:**

Cada uno de estos puntos debiera estar sujeto á reglamentaciones severas y justas de concesión,—empezando por la aceptación misma de las solicitudes. La Ley de 1894 á que nos referimos anteriormente (1),—y se le quitó una disposición, que, quizá, aunque un poco lírica en sí misma, era ya un freno, pues disponía un pronunciamiento previo sobre si los motivos invocados para solicitar pensión obligaban la gratitud nacional—es anticuada y se halla algo en desuso. En este renglón es quizá que más se manifiesta el *log rolling*.

De atención especial debe ser lo referente al grado de parentesco que ligue al solicitante con el causante del mérito á cuyo título se aspira á la pensión. En efecto: está bien que los hijos, por ejemplo, tengan derecho á esperar una ayuda, como partícula de un engrandecimiento del país, por contribuir al cual quizá su progenitor se sometió á privaciones y penurias, que ellos también soportaron; pero, preguntamos, ¿qué debe la Nación á sus demás parientes, más o menos prolíficos?

En cuanto á las becas entendemos que el peligro no está tanto en su creación como en su concesión, tarea que está á cargo del Poder Ejecutivo. Por lo demás el

(1) Págs. 72

punto puede considerarse bajo las mismas condiciones que lo referente á los empleos.

En cuanto á los subsidios, como su campo de acción es tan vasto, entendemos que, con las medidas generales hasta aquí analizadas, está el punto suficientemente previsto.

CONCLUSION

Los miembros del Congreso son muy celosos de la conservación íntegra de sus facultades: es esto muy natural y muy humano, aparte de que son ellos los representantes de una Nación y de un pueblo soberanos.

Por ello es muy difícil lograr poner cauces á la acción de la Iniciativa Parlamentaria y por ello mismo hemos rechazado, desde un principio, la rigidez del sistema de los ingleses.

En nuestra modesta opinión, creemos sinceramente que un conjunto de disposiciones, como el que dejamos bosquejado, es el sistema más viable y que será de mejor funcionamiento entre nosotros.

No se nos ocultan las enormes dificultades que presenta el llevarlo á la práctica; y como la índole de nuestros estudios no es precisamente de las más abstractas é idealistas, es que nos consideramos en el deber de justificar la posibilidad de su aplicación, con algo más que con simples afirmaciones específicas.

Es que — y ya lo hemos manifestado — tenemos nuestras esperanzas fijas en la formación de núcleos

de fuerzas políticas homogéneas, compuestos por elementos que depongan sus ambiciones personales en aras del ideal común: la grandeza de nuestro país.

Hasta ahora ha dominado un personalismo prepotente en la política argentina; necesario fué—indudablemente—ese personalismo para constituir la unidad de la Nación; pero también él ha sacrificado, sin remisión alguna, tanto á personalidades como á Iniciativas que pudieran ser, en cualquier forma, un obstáculo á sus preponderancias, sin distinguir, en la generalidad de los casos, sus finalidades.

Característica de nuestra política ha sido la formación de los partidos que podríamos llamar *ocasionales*, en vísperas de elecciones, para sostener tales ó cuales candidaturas, en las cuales los partidos eran para las personas y no éstas para aquéllos.

Naturalmente que, en tales condiciones, no ha podido germinar y llegar á la práctica ninguna limitación á la Iniciativa Parlamentaria. La misma proposición del Dr. del Pino citada, reglamentando una investigación severa en materia de pensiones graciabiles, vemos que no prosperó, con ser tan limitada su esfera de acción.

Los partidos políticos están en condiciones de hacer lo que la preponderancia personal no ha querido ni entrar á discutir.

La faz económico financiera, siempre ocupa un lugar preferente en los programas de los partidos; pero, ¿qué realización pueden llegar á tener esas ideas ex-

presas en vibrantes manifiestos, hechos públicos en momentos de entusiasmo, si los partidos que los han formado han dejado de existir al día siguiente de la jornada electoral?

Unicamente partidos estables, que necesiten interesar en su favor la opinión pública consciente y que se den cuenta de esta necesidad, pueden llevar á feliz término la obra de la restricción de la Iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos públicos, átomo primordial de esa molécula importante que representa en la grandeza del país, el equilibrio del Presupuesto.

Se necesita realizar una obra previa de disciplina de los elementos que forman el Poder Legislativo, obra que sólo la pueden realizar elementos dirigentes de partidos, elementos que sientan sobre sí el peso de la responsabilidad que han contraído de llevar á su país, y con ello á su partido, á la finalidad hacia la cual bregan los seres superiores: *el éxito*.

J. A. DAHLBERG.

Buenos Aires. Agosto de 1916.

Buenos Aires. Septiembre 29 de 1916.

En reunión de la fecha, la mesa examinadora que suscribe, aprueba la tesis sobre «La iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos publicos», del Señor Julián A Dahlberg

Firmado *Damian M Torino - Ernesto Weigel Muñoz -
Vicente Fidel López - Salvador Oría*

(Es copia)

R LEVENE

Buenos Aires, Septiembre 29 de 1916.

Los miembros de la mesa examinadora que suscriben califican de distinguido el exámen oral de tesis del Señor Julián A. Dahlberg

Firmado *Damian M Torino - Ernesto Weigel Muñoz -
Vicente Fidel López - Salvador Oría*

(Es copia)

R LEVENE.

BIBLIOGRAFÍA

- ANSOM, William.—*The Law and Costum of the Constitution*.—2nd. Edition, Oxford, 1892.
- BAGEHOT, William—*La Constitution Anglaise*.—París, 1869 (Hay también una traducción española de Adolfo Posada).
- CARRANZA, Arturo C.—*Anuarios diversos*.—Buenos Aires.
- DANIELS, M Winthorpe—*Elementos de Finanzas Pública*.—Traducción de Julio Carrié.—Buenos Aires, 1906.
- FOLLET, Miss P—*The Speaker of the House of Representatives*.—N. York.
- FOSTER, Roger.—*Comentarios on the Constitution of the United States, historical and juridical*.—Vol. I, Boston, 1895
- FLORA, Federico.—*Ciencia de la Hacienda*.—Traducción española de Vicente Gay.—Madrid, 1900, 2 vols.
- GANDILLOT, R—*Principes de la Science des Finances*.—3 vols.—París.
- GUIZOT, Francois Pierre Guillaume—*Histoire Parlementaire de France*.—París, 1865, 5 vols
- HACIENDA, Ministerio de (Rep Argentina).—*Memorias de 1910 y 1911*.
- HACIENDA, Ministerio de (Rep Argentina)—*Boletín de Hacienda*.—Años 1909 y 1910.
- HYMANS, Louis—*Histoire Parlementaire de la Belgique*.—Bruxelles, 1880, 5 vols.
- HARRISON, Benjamín.—*Gobierno y Admmistración de los Estados Unidos*.—Traducción de Julio Carrié.—Buenos Aires, 1900.
- JÉZE, Gaston.—*Traité de Science des Finances*.—Vol. 1—*Le Budget*.—París, 1910.

- LEROY-BEAULIEU, Paul.—*Traité de Science des Finances*—2 vols
París, 1908, 8a. Ed.
- LUCY, Henry W.—*The Gladstone Parliament*—Londres, 1886
- MAY, Thomas Erskyne.—*Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*—Traduction française de Joseph Delpech—París, 1909.
- MARTÍNEZ, Alberto B.—*El Presupuesto*—Buenos Aires, 1902
- MFLIST, M et A.—*Dictionnaire Financier International*.—París, 1904
- PILLADO, Ricardo.—*Anuarios diversos*.—Buenos Aires
- REYNAERT, Auguste.—*Histoire de la discipline parlementaire—Règles et usages des Assablées Politiques des deux mondes*—París, 1884, 4 vols
- REVUE POLITIQUE ET PARLEMENTAIRE.—París, 76 vols, 1894-1912.
- REVUE—"L'Economiste Français"—París
- SEAMAN, E. C.—*Le système du gouvernement américain*.—Traduction de T. H. Hippert.—París, 1872.
- STEVENS, C. Ellis.—*La Constitución de los Estados Unidos estudiada en sus relaciones con la Historia de Inglaterra y sus colonias*.—Madrid, 1898. (Edición española).
- SAY, León.—*Dictionnaire des Finances*—París, 1886, 2 vols.
- STOURM, René.—*Le Budget*.—París, 1905, 1 vol (Hay también una traducción española de J. M. Navarro, Madrid, 1900, 1 vol)
- TERRY, José A.—*Curso de Finanzas*.—Edición corregida y aumentada por el Dr. Francisco J. Oliver—Buenos Aires, 1911.
- WAGNER, Adolf.—*Traité de la Science des Finances* (Traduction de G. Jeze)—París, 1910, vol. I.

INDICE

PARTE PRIMERA

La iniciativa parlamentaria

Capítulo I.—La intervención parlamentaria en la fijación de los gastos públicos.—Sus orígenes y su justificación: Inglaterra y Francia	17
Cap. II.—La Iniciativa Parlamentaria de la votación de los gastos públicos —Caracteres generales —Importancia política y económica	21
Cap. III.—Desviación de las funciones normales y legítimas de la Iniciativa Parlamentaria.—Sus consecuencias financieras, económicas y sociales —Problema que se plantea	29
Cap. IV.—Manifestaciones diversas de la Iniciativa Parlamentaria —Características particulares de cada una de ellas.	37

SEGUNDA PARTE

Las limitaciones á la Iniciativa Parlamentaria

Cap. V.—Delimitación de las funciones de la Iniciativa Parlamentaria en la votación de los gastos públicos, en la práctica: Inglaterra, Francia, Estados Unidos, etc . . .	45
Inglaterra.	Página 47
Francia.	” 51
Estados Unidos.	” 57
Alemania.	” 65
Suecia.	” 66
Cap. VI.—El problema de la Iniciativa Parlamentaria en la República Argentina.—Situación actual.—Estudio de un sistema aplicable	68
Conclusión	87