

## SESIONES EXTRAORDINARIAS

2006

# ORDEN DEL DIA N° 1902

### COMISION DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 6 de febrero de 2007

Término del artículo 113: 15 de febrero de 2007

SUMARIO: **Leyes** 25.561, 25.790 y 26.077, de emergencia económica, sanitaria, ocupacional y Programa Jefas y Jefes de Hogar. Prórroga de los mismos hasta el 31 de diciembre de 2007. (253-S.-2006.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**

#### I

#### Dictamen de mayoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el que se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2007 la vigencia de las leyes 25.561, sus prórrogas y modificatorias, y 26.077, de emergencia económica, sanitaria, ocupacional y la vigencia del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su aprobación.

Sala de la comisión, 6 de diciembre de 2006.

*Carlos D. Snopek. – Gustavo A. Marconato. – Gumersindo F. Alonso. – Dante O. Canevarolo. – Alberto Cantero Gutiérrez. – María A. Carmona. – Luis F. Cigogna. – Genaro A. Collantes. – Jorge C. Daud. – Eduardo De Bernardi. – María G. de la Rosa. – Patricia S. Fadel. – Daniel O. Gallo. – Juan C. Gioja. – Oscar S. Lamberto. – Heriberto E. Mediza. – Graciela Z. Rosso. – Diego H. Sartori. – Juan M. Urtubey. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.*

Disidencia total:

*José A. Pérez.*

Buenos Aires, 29 de noviembre de 2006.

*Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.*

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2007 la vigencia de la ley 25.561, sus prórrogas y sus modificatorias.

Art. 2° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2007 la vigencia de la ley 25.790 y su modificatoria.

Art. 3° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2007 el estado de emergencia sanitaria nacional dispuesto por el decreto 486 del 12 de marzo de 2002, sus disposiciones complementarias y modificatorias, en los términos de la ley 26.077.

Art. 4° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2007 la emergencia ocupacional nacional declarada por el decreto 165/02, ratificada por el decreto 565/02 y oportunamente prorrogada por los decretos 39/03, 1.353/03 y 1.506/04, en los términos de la ley 26.077.

Art. 5° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2007 la vigencia del Programa Jefes de Hogar, según los términos del decreto 565/02, sus modificatorios y complementarios. Prorróganse por igual plazo las tareas de clasificación y traspaso de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar que en forma conjunta realizan los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social, de acuerdo a los lineamientos y condiciones establecidos en el decreto 1.506/04, en los términos de la ley 26.077.

Art. 6° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2007 la emergencia alimentaria nacional declarada por el decreto 108 del 15 de enero de 2002 y sus normas modificatorias y complementarias, en los términos de la ley 26.077.

Art. 7° – La presente ley entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2007.

Art. 8° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

MARCELO E. LÓPEZ ARIAS.

*Juan Estrada.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda, al considerar el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el que se proroga hasta el 31 de diciembre de 2007 la vigencia de las leyes 25.561, sus prórrogas y modificatorias, y 26.077, de emergencia económica, sanitaria, ocupacional y la vigencia del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, estima que corresponde su aprobación.

*Carlos D. Snopek.*

## II

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se proroga hasta el 31 de diciembre de 2007 la vigencia de las leyes 25.561, sus prórrogas y sus modificatorias, y 26.077, de emergencia económica, emergencia sanitaria, emergencia ocupacional y la vigencia del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la sanción del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Prorrógase, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, hasta el 31 de diciembre de 2007, el estado de emergencia pública en materia social establecido en el artículo 1° de la ley 25.561, continuando hasta la misma fecha la vigencia del Programa Jefas y Jefes de Hogar en los términos de lo dispuesto por el decreto 565/02, sus modificatorios y complementarios.

Durante el plazo de la prórroga este Congreso elaborará y sancionará una ley que instituya un régimen de seguridad social básica, de carácter universal e igualatorio, y que será declarado un derecho de ciudadanía inherente a los habitantes de nuestro país.

Dicho régimen comprenderá una asignación monetaria al niño, independiente de la condición laboral de sus padres, los mayores de 65 años imposibilitados de jubilarse, también con independencia de su historia laboral, y al desempleado con hijos a cargo, o mayores de 50 años, o joven menor de 25 años que no trabaja ni estudia.

Los compromisos de quienes sean tributarios de este ingreso social básico serán la escolarización y el control de salud para los niños, completar estudios para los jóvenes y contraprestación laboral o educativa para las demás categorías de desocupados.

Este régimen absorberá a los programas asistenciales vigentes.

Art. 2° – Prorrógase por 180 días a partir de la sanción de la presente ley, la emergencia pública en materia de adecuación de los contratos administrativos de obras y servicios públicos a las circunstancias sobrevinientes de la emergencia declarada por la ley 25.561 y sus modificatorias. Deléguese por el plazo de la emergencia, en el Poder Ejecutivo nacional, la renegociación de los contratos del párrafo anterior, en los términos del artículo 76 de la Constitución Nacional. El Poder Ejecutivo nacional deberá realizar la renegociación de acuerdo a las siguientes bases de delegación de facultades:

- a) Deberá garantizarse la prestación de servicios de acuerdo a parámetros internacionales de calidad;
- b) Deberán preverse mecanismos que aseguren las inversiones necesarias en infraestructura acordes con la calidad mencionada;
- c) Deberá permitirse en la medida de lo posible una competencia sostenible, leal y efectiva en la prestación;
- d) En los casos de monopolios naturales, la regulación deberá emular los efectos que tendría la competencia, en caso de existir, en materia de cantidad de prestaciones, calidad de prestaciones y precios;
- e) Se establecerán mecanismos de control de tarifas en los casos de servicios monopólicos, mediante sistemas de precios tope que fomenten los aumentos de productividad y garanticen precios justos y razonables para los usuarios y sustentabilidad de los servicios;
- f) Se contemplarán mecanismos de universalización de servicios con tarifa social para los sectores más desprotegidos de la población.

Art. 3° – La comisión bicameral de seguimiento creada por el artículo 20 de la ley 25.561 y sus modificatorias deberá controlar, verificar y dictaminar sobre lo actuado por el Poder Ejecutivo en la implementación de la presente ley.

Art. 4° – La presente ley entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2007.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

Sala de la comisión, 6 de diciembre de 2006.

*Miguel A. Giubergia. – Cinthya G. Hernández. – Hermes J. Binner. – Esteban J. Bullrich. – Marina Cassese. – Mario R. Negri. – Jorge E. Sarghini. – Víctor Zimmermann.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad en su situación de someter a su consideración el proyecto adjunto referido a la prórroga de la emergencia económica que, por las razones que los miembros informantes pasan a fundamentar, constituye un dictamen propio sobre el proyecto de ley en revisión.

Que la República Argentina ha logrado una mejora en su situación macroeconómica y financiera es una verdad incontestable. La ley 25.561 del año 2002 fue sancionada en el marco de una de las más graves crisis fiscal, económica y social por la que atravesara la Nación.

En consecuencia, entendemos que no debemos prorrogar la emergencia económica, financiera, alimentaria, sanitaria y laboral para afianzar el crecimiento; más bien es tiempo de transitar el camino hacia la normalización administrativa para consolidarlo. Se impone una salida ordenada de la situación de emergencia y con ello el pleno restablecimiento del orden institucional. Porque sin normalización no es posible ejercer un control estricto sobre los actos de gobierno, pilar fundacional de la república democrática.

En efecto, levantar la emergencia constituye una señal inequívoca hacia la normalización administrativa, y ese paso proveerá el marco de sustentabilidad interna que facilite las condiciones de un crecimiento estructural y sostenido en el tiempo. Ello se expresará acabadamente cuando rijan un marco institucional sin delegación de facultades extraordinarias que fueron necesarias cuando la emergencia pública fue declarada y que hoy ya se encuentran superada.

La Ley de Emergencia Económica otorga atribuciones al Poder Ejecutivo que no se corresponden con este presente: no existe emergencia financiera ni bancaria, no hay necesidad de reordenar el mercado de cambios o mercado económico alguno. No creemos que la prórroga de la Ley de Emergencia impida que aquellas instituciones financieras que – amparos mediante– hayan debido resarcir a sus

clientes a un tipo de cambio superior al actual, accionen contra ellos y que recaigan sobre el Estado debido a su casi eventual insolvencia. Es la Corte Suprema la que debe sentenciar al respecto y no es la emergencia el óbice para deducir acciones judiciales.

La mera prórroga del estado de emergencia sólo servirá para permitir que el Poder Ejecutivo, sin que medie ley alguna ni participación de los representantes del pueblo, pueda legislar, modificar, suspender y hasta cambiar normas del sistema financiero y menoscabar la propia autoridad monetaria. Así también, el Poder Ejecutivo podrá modificar normas de la oferta pública de valores mediante cambios en los reglamentos y normas de la Comisión Nacional de Valores, y este Congreso permanecerá también ajeno a tal situación.

Creemos, en cambio, que el Estado debe imponerse a sí mismo objetivos y metas de gestión pública, en lugar de sostener una inexistente emergencia alimentaria o sanitaria que hoy sólo avala y tiene por objeto soslayar y eludir la aplicación de las normas generales de derecho público en materia de compras y contrataciones en las diferentes áreas de la administración. Se deben utilizar las herramientas de la ley para que a cada rincón de la República llegue todo aquello que sea necesario para preservar la nutrición y salud de nuestro pueblo. En efecto, la provisión en tiempo y forma no tiene por precio suspender la vigencia de los mecanismos de control, garantía del correcto uso y aplicación de los fondos públicos.

Por lo demás, resulta inconsistente y hasta falaz la reiterada argumentación del oficialismo tendiente a aseverar que, de no receptarse por este Congreso el proyecto de ley elevado por el Ejecutivo y por el que se decide la prórroga íntegra de la ley 25.561, el Centro Integral de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) contará con nuevos argumentos –en este caso emergentes del derecho local argentino– como para cambiar una jurisprudencia actual que se alega favorable a los intereses del país.

En otras palabras, de acuerdo al oficialismo, una negativa a la prórroga de la ley 25.561 generaría una catarata de pronunciamientos adversos a la posición de la República Argentina en aquellos conflictos que fuesen llevados al conocimiento del CIADI por quienes pudieran considerarse afectados por la norma de emergencia vigente desde el 2002.

En efecto, tal posición es técnica y jurídicamente endeble a poco que se analice cuál es la doctrina jurisprudencial actual del organismo compondor.

A partir del pronunciamiento emitido con fecha 3/10/06 en el caso ARG/02/1, el CIADI ha considerado “...como hecho notorio, que la gravísima crisis argentina duró desde el 1° de diciembre de 2001 hasta el 26 de abril de 2003...” (sic, párrafo 244), de lo que deriva que, para tal tribunal, desde el 27 de abril de 2003 y hasta la fecha no existe en la Repú-

blica Argentina un estado de necesidad que pueda sustentar la alegación de una defensa que se apoye en la vigencia local de una ley de emergencia como la ley 25.561.

La existencia o no de esa circunstancia excepcional, es decir del estado de necesidad que puede avalar que la República Argentina, como suscriptor y parte del Tratado Bilateral con Estados Unidos de América del 14 de noviembre de 1991, pueda no cumplir las obligaciones que haya asumido con los inversores externos y exonerarse del pago de las eventuales indemnizaciones que de ello deriven cesó para el tribunal arbitral a partir del día 27/4/03.

Y tal criterio del CIADI es manifiestamente independiente de que este Congreso haya prorrogado hasta el 31 de diciembre del corriente año 2006 la vigencia de la Ley de Emergencia 25.561.

Ello es tan así que, en el pronunciamiento arbitral citado, el CIADI declaró que –salvo durante el período de subsistencia del estado de necesidad (desde el 1°/12/01 hasta el 26/4/03)– “...La República Argentina es responsable por los daños causados a las demandantes, consecuencia de las violaciones antes indicadas... Tales daños, incluyendo intereses, así como la especificación de los lapsos en los cuales la demandada ha incurrido en violación de sus obligaciones internacionales, serán determinados durante la próxima fase del arbitraje...” [sic, punto e), decisión del tribunal sobre responsabilidad, caso ARG/02/1].

En mérito a lo expuesto, carece de toda seriedad alegar, como lo hace el oficialismo, que la prórroga de la vigencia de la ley 25.561 es esencial para mantener la vigencia de una doctrina arbitral favorable a los intereses del país.

Como se ha visto, para el CIADI y ya desde el 26 de abril de 2003, no subsiste en la República Argentina el estado de necesidad que dio sustentabilidad interna y externa a la vigencia de una normativa de excepción como la ley de emergencia cuya prórroga se busca.

### I. *Renegociación de los contratos de obras y servicios públicos*

La modificación del régimen de convertibilidad y la posterior pesificación de la economía argentina provocaron la necesidad de revisar y renegociar los contratos de concesión de obras y servicios públicos, a efectos de recomponer la estructura de precios y rentabilidades.

La Ley de Emergencia (25.561) le otorgó a la administración nacional las herramientas necesarias para afrontar el proceso de revisión jurídica y a ese efecto se creó la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN).

A noviembre del 2006, sobre un total de 64 contratos, sólo existen acuerdos efectivamente firmados con 29 empresas. Es decir, que a más de 5 años

de la crisis sólo el 45 % de la totalidad de los procesos de renegociación alcanzó un resultado definitivo. Esta situación sólo es explicable por la ausencia de gestión, el incumplimiento de metas y objetivos y la falta de compromiso para obtener resultados concretos que pongan fin a una situación excedida en plazos prudenciales y razonables.

En virtud de estas consideraciones y con el objeto de normalizar definitivamente las relaciones jurídicas con concesionarios y prestadores de servicios públicos, hemos incorporado en el artículo 2° un plazo perentorio de 180 días que obliga al Poder Ejecutivo nacional a finalizar el proceso de renegociación de los contratos de obras y servicios públicos a los que se refiere el artículo 1° de la ley 25.790.

### II. *Emergencia social*

A fines de 2001 los indicadores económicos de mayor importancia alcanzaron proporciones catastróficas. El PBI cayó en más del 10 % en relación al año anterior.

La economía atravesaba un proceso de recesión iniciado a principios del año 1998, que sumado a la deflación de precios, el índice de desempleo, pobreza e indigencia fueron aumentando gradualmente hasta alcanzar situaciones de gravedad inédita. El desempleo llegó al 25 %, y aproximadamente la mitad de la población argentina estaba viviendo en niveles extremos de pobreza. Los servicios básicos de salud y alimentación, así como también el resto de los servicios sociales se encontraban al borde de un colapso.

Dictar la ley de emergencia fue una medida necesaria y oportuna, a fin de enfrentar con herramientas extraordinarias la crisis social y económica.

En aquella circunstancias, la emergencia permitió instrumentar un paquete de medidas de contención social, posibilitó mantener operativos los servicios esenciales, preservar la paz interna y resguardar la existencia misma del Estado argentino. En igual sentido, la prórroga de la emergencia facilitó sentar las bases de la recuperación económica y sirvió de plataforma de despeje de los indicadores sociales y económicos, y finalmente permitió enfrentar la crisis.

Así las cosas, las estadísticas señalan al tercer trimestre del año 2002 como el inicio del sendero de crecimiento, el cual se sostiene en la actualidad y se proyecta en el futuro.

En efecto, se estima un piso del 7,5 % para el 2007, en un contexto macroeconómico externo aún favorable; es decir, que se espera completar 5 años y medio a tasas del 8/9 % de crecimiento económico a fines del 2007.

La Argentina ha logrado superar la crisis macroeconómica y el estado de necesidad en que se encontraba en el 2001/2002. Asimismo, también es notoria la recuperación de su sistema financiero res-

pecto de la coyuntura que sufriera en tiempos de la sanción de la Ley de Emergencia Pública.

Sin embargo, aún persisten situaciones sociales que deben ser atendidas en el marco de la incansable búsqueda de justicia social, toda vez que hacen a la calidad de vida y bienestar de todo nuestro pueblo, en especial los más vulnerables y postergados.

La reducción del empleo es tal vez el indicador social de mayor impacto. A principios del 2003 la desocupación se ubicaba en 20,4 % incluyendo planes Jefas y Jefes de Hogar; un 26,5 % excluidos éstos. En el tercer trimestre del corriente año se encuentra en 10,2 % y 12,1 %, respectivamente. Actualmente hay 1,6 millones de personas que buscan trabajo y no lo encuentran, con una tasa de actividad creciente.

Las condiciones del mercado laboral y las características de los sectores que dinamizaron el crecimiento permiten predecir que durante el 2007 la tasa de desocupación del 10 %, incluyendo Plan Jefas, es difícil de superar.

Por otra parte, si bien continúa la tendencia descendente de la tasa de incidencia de pobreza, ésta se ubica en el 31,4 % y 23,1 % en la medición de individuos y hogares respectivamente. Significa que, para el conjunto de los 28 aglomerados urbanos relevados por el INDEC, durante el primer semestre del 2006 se encontraban 7,4 millones de personas en 1,6 millones de hogares bajo la línea de pobreza. De los cuales 2,6 millones individuos y 570 mil hogares viven aún en la indigencia.

La falta de correspondencia entre la caída del desempleo y la persistencia de valores insatisfactorios sociales por el lado de los ingresos señala que existe un índice elevado de informalidad laboral. Con el recupero del empleo asalariado privado en el primer semestre del 2003 la informalidad laboral alcanzó el 44 %, sin mejorar sustancialmente el indicador.

En este contexto de informalidad, el aumento de la brecha entre el salario de los trabajadores registrados y no registrados explica la deficiente distribución de los ingresos en el marco de un crecimiento económico sostenido.

En virtud de lo expuesto se admite la subsistencia de un estado de necesidad en materia social, por lo cual se propone darle continuidad a la emergencia pública social, prorrogando el marco legal que sustenta las acciones tendientes a disminuir y eliminar los desequilibrios sociales aún vigentes.

En tal sentido, es que acordamos mantener hasta el 31 de diciembre de 2007 la vigencia del Programa Jefas y Jefes de Hogar, según los términos del decreto 565/02 sus modificatorios y complementarios. A lo que se agrega la necesidad de que el Congreso legisle un régimen de seguridad social básica, de carácter universal.

Finalmente, creemos que es posible gobernar con eficiencia y eficacia con las herramientas del Estado de derecho, que no es más que aplicar las reglas de la Constitución Nacional. Es posible vencer la tentación de prorrogar indefinidamente un instrumento claramente excepcional.

La Argentina ya no está en emergencia económica, dejó atrás la crisis. Debemos recuperar el valor de la seguridad jurídica como condición imprescindible del crecimiento. Un plan de Estado requiere crear las condiciones que faciliten los cambios estructurales que aún están pendientes.

Por las razones expuestas es que propiciamos la aprobación del presente dictamen.

*Miguel A. Giubergia. – Cinthya G. Hernández. – Hermes J. Binner. – Esteban J. Bullrich. – Marina Cassese. – Mario R. Negri. – Jorge E. Sarghini. – Víctor Zimmermann.*

