

**SESIONES ORDINARIAS**  
**2008**  
**ORDEN DEL DIA N° 1324**

**COMISION DE PRESUPUESTO Y HACIENDA**

**Impreso el día 25 de noviembre de 2008**

Término del artículo 113: 4 de diciembre de 2008

SUMARIO: Ley 26.204, prorrogada por la ley 26.339, sobre emergencia económica. Prórroga de su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2009. (32-PE.-2008.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**
- IV. **Dictamen de minoría.**
- V. **Dictamen de minoría.**

I

**Dictamen de mayoría**

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el mensaje 1.889 del 12 de noviembre de 2008 y proyecto de ley del Poder Ejecutivo, por el cual se propicia prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2009 la vigencia la ley 26.204, prorrogada por la ley 26.339, sobre emergencia económica; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 19 de noviembre de 2008.

*Gustavo A. Marconato. – María G. de la Rosa. – María J. Acosta. – Rosana A. Bertone. – Lía F. Bianco. – Alberto Cantero Gutiérrez. – María G. Carmona. – Jorge A. Cejas. – Luis F. J. Cigogna. – María C. Cremer de Busti. – Patricia S. Fadel. – Juan C. Gioja. – Griselda N. Herrera. – Beatriz L. Korenfeld. – Antonio A. M. Morante. – Carlos J. Moreno. – Juan M. Pais. – Jorge R. Pérez. – Beatriz L. Rojés de Alperovich. – Carlos D. Snopek. – Gerónimo Vargas Aignasse. – Mariano F. West.*

En disidencia parcial:

*José L. Brillo. – Norberto P. Erro.*

En disidencia total:

*Claudio J. Poggi. – Esteban J. Bullrich.  
– Luis A. Galvalisi.*

PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados,...*

Artículo 1° – Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2009 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por su similar 26.339.

Art. 2° – La presente ley entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2009.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CRISTINA E. FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.

*Sergio T. Massa. – Carlos R. Fernández.*

INFORME

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda, al analizar el proyecto de ley del Poder Ejecutivo, considera que las razones y fundamentos desarrollados en el mensaje son los suficientemente amplios, por los que los hace suyos y así lo expresa.

*Gustavo A. Marconato.*

**Mensaje del Poder Ejecutivo**

Buenos Aires, 12 de noviembre de 2008.

*Al Honorable Congreso de la Nación.*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad con el objeto de someter a su consideración un proyecto de ley que tiene por finalidad prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2009 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por su similar 26.339.

La ley citada en último término prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2008 la emergencia económica declarada mediante la ley 25.561 y sus modificatorias, así como diversa normativa referida a la renegociación de contratos de obras y servicios públicos, al estado de emergencia sanitaria nacional, a la emergencia ocupacional nacional, al programa jefes de hogar, a las tareas de clasificación y traspaso de los beneficios del referido programa y a la emergencia alimentaria nacional.

Pese a la positiva recuperación económica y social experimentada hasta el presente, desde los críticos momentos acontecidos en nuestro país en oportunidad de la sanción de la referida ley 25.561 y sus modificatorias, el escenario del mundo se ha transformado sustancialmente. La agudización de la crisis internacional, con origen en el mercado financiero de los Estados Unidos de América, y que luego se propagara inmediatamente, dada la estrecha interdependencia de los mercados bursátiles y cambiarios y de los principales bienes objeto del comercio internacional, amerita la adopción de medidas preventivas que le permitan al país minimizar los eventuales efectos negativos de esta crisis devenida en global.

Si bien se entiende que la fortaleza del sistema bancario argentino no está en discusión, que las finanzas públicas proyectan una situación superavitaria y que la balanza de pagos del país confirma un intercambio positivo con el resto del mundo, lo cambiante de la crisis, sus variadas mutaciones y la profundidad que ha adquirido en el escenario internacional, recomiendan solicitar a vuestra honorabilidad prorrogar por un (1) año el estado de emergencia.

Las decisiones hasta aquí adoptadas por el Poder Ejecutivo nacional se reforzarán con los instrumentos de la norma que tendrá a bien sancionar el Honorable Congreso de la Nación, con el fin de garantizar las fuentes de trabajo, el nivel de empleo y la actividad económica. Acciones que, en correcta armonía, resguardarán a nuestra sociedad del estado de incertidumbre generalizado y el consiguiente temor que afecta a la población mundial.

Atento a lo expuesto, se solicita a vuestra honorabilidad la sanción del proyecto de ley que se remite a su consideración. Dios guarde a vuestra honorabilidad.

Mensaje 1.889

CRISTINA E. FERNÁNDEZ DE KIRCHNER.  
Sergio T. Massa. – Carlos R. Fernández.

## II

### Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto de ley expediente

32-PE-08 por el cual se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2009 la vigencia de la ley 25.561 y su modificatoria ley 26.024 de emergencia económica; 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° – Derógase la ley 25.561, sus modificatorias y complementarias.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 19 de noviembre de 2008.

*Miguel A. Giubergia. – Margarita B. Beveraggi. – Genaro A. Collantes. – Silvia B. Lemos. – Heriberto A. Martínez Oddone.*

#### INFORME

*Honorable Cámara:*

Consideramos que, dada la situación económico-financiera que vive el país, no es necesario ni conveniente que continúe vigente la emergencia económica.

*Miguel A. Giubergia. – Heriberto A. Martínez Oddone. – Margarita B. Beveraggi. – Silvia B. Lemos. – Heriberto A. Martínez Oddone.*

## III

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el mensaje 1.889 del 12 de noviembre 2008 y el proyecto de ley de prórroga hasta el 31 de diciembre de 2009 la vigencia de la ley 26.024, prorrogada por la ley 26.339, sobre emergencia económica; 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° – Rechácese el proyecto de ley por el que se propicia prorrogar hasta el 31 de diciembre de 2009 la vigencia de la ley 26.024, prorrogada por la ley 26.339, sobre emergencia económica, tramitada por el expediente 32-PE.-08.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de comisión, 19 de noviembre de 2008.

*Juan C. Morán. – Elisa B. Carca. – José A. Pérez. – María F. Reyes.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Ya desde la sanción de la ley 25.561 sostuvimos que con esta ley se estaba efectuando una delegación de facultades en el Poder Ejecutivo nacional decididamente inconstitucional.

Ya hemos dicho, y hoy volvemos a reiterar una vez más, que es necesario examinar la letra del artículo 76 de la Constitución nacional en primer lugar la regla allí establecida es la prohibición de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, la excepción a esta regla únicamente admite la delegación de atribuciones en el Poder Ejecutivo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, y bajo el establecimiento de dos requisitos:

1. Que se fije un plazo para el ejercicio de las facultades delegadas.

2. Que se ejerzan dentro de las bases de la delegación que el Congreso debe establecer.

El proyecto en análisis fija el plazo de delegación (hasta el 31 de diciembre de 2009), pero, una vez más, no establece “las bases de la delegación”, por lo cual resulta inconstitucional.

El artículo 1° establece: “Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2009 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por su similar 26.339.

A su vez, el artículo 1° de la ley 25.561 establece: “Declárase, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 31 de diciembre de 2004, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente:

1. Proceder al reordenamiento del sistema financiero, bancario y del mercado de cambios.

2. Reactivar el funcionamiento de la economía y mejorar el nivel de empleo y de distribución de ingresos, con acento en un programa de desarrollo de las economías regionales.

3. Crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública.

4. Reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario instituido en el artículo 2°.

Como vemos, no se está delegando la atribución de completar, interpretar o integrar ciertos aspectos de la ley respetando las pautas establecidas por el propio legislador, —que es la delegación permitida por la Constitución Nacional— sino que se está delegando en el Poder Ejecutivo la función de legislar, potestad de exclusivo dominio de este Parlamento, y esto no puede hacerse, esta delegación está prohibida.

La pauta orientadora aquí deben ser el artículo 29 de la Constitución Nacional, que prohíbe al Con-

greso otorgar facultades extraordinarias o la suma del poder público al Poder Ejecutivo nacional, y el artículo 99, inciso 3 de la Constitución Nacional, que prohíbe al Poder Ejecutivo emitir disposiciones de carácter legislativo.

Una vez más, las bases establecidas en los incisos 1° a 4 del artículo 1° de la ley de emergencia que se pretende prorrogar son de tal amplitud e imprecisión, que prácticamente no quedan materias excluidas de la delegación, lo cual impide controlar si las normas delegantes se han adecuado o no al patrón legislativo, pues es prácticamente imposible conocer qué ha querido delegar el Congreso: ¿a qué está autorizado el Poder Ejecutivo para reactivar el funcionamiento de la economía, o para crear condiciones de crecimiento económico? Las posibilidades son innumerables, y no se establece ningún criterio que traduzca un límite para la delegación que pretende el Ejecutivo. Por eso, se afirma que esta delegación no tiene base: no se sabe lo que van a hacer, ni cómo ni con qué límites.

Así lo han entendido constitucionalistas, sosteniendo que “las bases de la delegación establecidas en esta ley 25.561 no pudieron ser más amplias y diversas [...] En buen romance, el Poder Ejecutivo quedaba autorizado para intervenir, modificando —repartiendo premios y castigos redistribucionistas— todos los contratos ya celebrados; mudar los términos de las convenciones entre particulares y de éstos con la Administración Pública...”, agregando que ello “merece reparos constitucionales” (Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, “La Ley”, Buenos Aires, 2003, páginas 623/624).

Lo que el Poder Ejecutivo nacional nos está pidiendo al requerir, por sexta vez, la prórroga de la ley 25.561 es que, una vez más, concedamos facultades extraordinarias y la suma del poder público.

Es que un uso temporario y controlado de los plenos poderes es teóricamente compatible con las constituciones democráticas, pero un ejercicio sistemático y regular de la institución conduce necesariamente a la liquidación de la democracia.

Esta delegación de facultades no es más que seguir en la senda emprendida por el Ejecutivo de modificar el artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, que otorga amplias facultades al jefe de Gabinete para modificar a su total discrecionalidad el presupuesto que aprueba el Congreso; la reglamentación de los DNU que establece la plena vigencia del decreto para el caso que el Parlamento no se expide sobre el mismo, es decir que el silencio termina posibilitando que se convierta en ley un acto administrativo emitido por una sola persona; y la sanción ficta de terminales portuarias, autopistas, etcétera, que llevaron a convalidar la prórroga de concesiones en contratos que se registraron una serie de irregularidades no explicadas completamente.

Aunque actualmente desde el punto de vista económico puede haber condiciones para declarar la emergencia, vemos que el objetivo central del gobierno no es utilizar este instrumento para atemperar los efectos negativos sobre los ingresos de los sectores económicos más vulnerables, ya que la práctica de los últimos años demostró que aún en un contexto de alto crecimiento de la economía, lejos de avanzar en una mejora en la distribución de los ingresos, en un reordenamiento del sistema sanitario y en una mejora efectiva de las condiciones de empleo, hoy los indicadores socioeconómicos muestran un deterioro significativo, con guarismos similares a los del 2001/02, en un contexto donde el gobierno está destinando cada vez menores recursos para planes sociales. De tal modo que con una tasa de pobreza que se ubica en valores cercanos al 32 %, los planes sociales representan menos del 0,5 % del PBI.

Por lo tanto la política económica y social del gobierno carece de una estrategia global, integral y sistémica para el abordaje de los problemas, y sólo se sostiene con la acumulación de superpoderes y una importante masa de recursos que le permite distribuir discrecionalmente, y en este marco se instrumenta la prórroga de denominado impuesto al cheque congelando el esquema de distribución que originalmente se había establecido para el mismo, y presionó la aprobación en tiempo record el traspaso de los fondos de las cuentas de capitalización, bajo el pretexto de una supuesta reforma provisional.

Conviene tener presente que el actual sistema de reparto de los recursos se está transformando en un sistema distorsivo que implica una total carencia de correspondencia desde el punto de vista fiscal que está producto marcado básicamente por el desequilibrio existente en la distribución primaria de los impuestos, ya que mientras la Nación ejecuta aproximadamente 53 % del gasto público total y recauda 76 % de los recursos totales, las provincias y sus municipios ejecutan 47 % del gasto y tan sólo recaudan 24 % de los recursos, y sobre este aspecto no existe ningún compromiso por parte del gobierno nacional en revertir esta situación.

En este contexto, en la medida que no se implementen políticas de protección y contención social, en especial para aquellos más desprotegidos, como son los niños y los mayores adultos, y que ellas no se enmarque dentro de esquemas discrecionales o de clientelismo político, sino por el contrario sean de carácter universal y preventivo, para evitar que amplios sectores de la sociedad caigan en situaciones de pobreza, habría que avanzar en el establecimiento de una red de seguridad en los ingresos para todos los ciudadanos y en particular para los niños, con el objetivo que cuenten con un ingreso básico garantizado.

Es evidente que este proyecto de ley de prórroga de la emergencia no tiene en cuenta la posibili-

dad de avanzar en esta dirección para lograr verdaderos esquemas de inclusión social y sólo pretende la prórroga de la emergencia como único fin de continuar con la concentración del poder en pocas manos, lo cual es consistente con los objetivos que se persigue en los últimos años desde el gobierno Nacional, y que se tradujo en las propuestas de modificación de la Ley de Administración Financiera y de reglamentación de los DNU, todo lo cual contribuye a deteriorar aún más institucionalidad del país.

En atención a todo lo expuesto, es que se solicita la aprobación del presente.

*Adrián Pérez. – Juan C. Morán. – María F. Reyes. – Elisa B. Carca.*

#### IV

#### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo, por el cual se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2009 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por su similar 26.339 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 2009, 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 una política de protección social, focalizada en los grupos etéreos más vulnerables y de mayor riesgo social, focalizado prioritariamente en los menores de edad y en aquellos que, independientemente de su relación con el mercado laboral y el cumplimiento de los aportes al sistema previsional, se encuentren excluidos del mismo habiendo alcanzado la edad con derecho al beneficio.

Art. 2° – Prorrógase por 90 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 sobrevivientes de la emergencia declarada por la ley 25.561 y sus modificatorias. Dispónese hasta el 31 de marzo de 2009 la extensión del plazo para llevar a cabo la finalización de la renegociación de los contratos de obras y servicios públicos dispuestos en

el artículo 9° de la ley 25.561. Los contratos pendientes de renegociación a la fecha mencionada serán deslindados a tal efecto, a las secretarías respectivas de cada área.

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 2008.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 19 de noviembre de 2008.

*Irma A. García. – Jorge L. Montoya.*

### INFORME

*Honorable Cámara:*

Tengo el agrado de dirigirme a vuestra honorabilidad, con el objeto de someter a su consideración el proyecto adjunto referido a la prórroga de la emergencia económica y social, que por las razones que los miembros informantes pasan a fundamentar, constituye un dictamen propio sobre el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo a esta Honorable Cámara.

Que la República Argentina ha logrado una mejora en su situación macroeconómica y financiera a partir de la salida de la convertibilidad, es una verdad incontrastable. 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.

Por ley 26.077 sancionada en diciembre del año 2005 en su artículo 1° se facultaba al Poder Ejecutivo Nacional a adoptar las medidas necesarias tendientes a lograr una salida ordenada de la situación de emergencia pública.

Consideramos que la no prórroga de la emergencia económica constituye una señal inequívoca hacia la normalización administrativa, el fortalecimiento de las instituciones, credibilidad y mejora del ambiente a fin de generar las condiciones para un crecimiento estructural y sostenido en el tiempo. Ello se expresará acabadamente cuando rija un marco institucional sin delegación de facultades extraordinarias que fueron necesarias cuando la emergencia pública fue declarada.

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.

La mera prórroga del estado de emergencia sólo servirá para seguir permitiendo 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 a 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, y no seguir sosteniendo procedimientos que sólo avalan y tienen 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; permitiendo suspender la vigencia de los mecanismos de control que son garantía del correcto uso y aplicación de los fondos públicos.

La modificación del régimen de convertibilidad y la posterior pesificación de la economía argentina provocó 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). Aún siguen contratos sin renegociar... 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 segundo un plazo perentorio de 90 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. Los contratos que no se encuentren renegociados a esa fecha serán deslindados a las secretarías respectivas.

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 que la deflación de precios, el índice de desempleo, pobreza e indigencia fue 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 aquellas 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 despegue 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 sostuvo hasta el corriente año generando un largo período de crecimiento de 6 años, pero las estimaciones muestran el inicio de la desaceleración económica.

La crisis financiera mundial y su impacto se suman peligrosamente a la desaceleración que se viene produciendo en la Argentina en su economía interna como consecuencia de las decisiones de política económica implementadas.

La suma de ambos efectos nos encuentra sin un colchón adecuado en las consecuencias sociales y con fuertes restricciones al uso de instrumentos.

Aunque el alcance de la crisis todavía se desconoce, cualquier escenario razonable anticipa un período de restricción crediticia, desaceleración del crecimiento y menores precios de las *commodities*. La Argentina, no ausente en las consecuencias, suma la pérdida de credibilidad en la política económica y el deterioro en las instituciones. La dolarización creciente y la caída de la demanda monetaria en moneda doméstica generan un problema adicional: iliquidez transaccional. Como consecuencia se resiente la demanda agregada (consumo privado e inversión) y se consume el superávit de la cuenta corriente.

La política fiscal y monetaria inevitablemente serán contractivas y consecuentemente se puede prever una etapa del ciclo que se caracterizará por la caída en el nivel de actividad y el empleo, informalidad y exclusión.

Teniendo presente que actualmente 11,5 millones de argentinos son pobres, el desafío que se le presenta a la política económica y social de este gobierno es enorme.

Los objetivos de política y las acciones plasmadas en el proyecto de presupuesto para el año 2009 negaron o desconocieron la realidad económica y social del país y del contexto internacional.

Nos vamos a enfrentar a problemas sociales y económicos de envergadura, y la ausencia de políticas redistributivas explícitas, teniendo en cuenta

fundamentalmente a los excluidos del sistema económico y social, caracterizó claramente la asignación del gasto público de 2009.

Se pudo observar que la asignación no se centra en los pobres y en los excluidos, por el contrario sigue consolidando esquemas de transferencia discrecionales, a la vez que continúa con los cuestionables subsidios al capital privado.

Observamos con preocupación una caída de los recursos destinados a los principales programas de la función Servicios Sociales, especialmente en las finalidades Promoción y Asistencia Social, que se incrementan en solo 4,9 %. Un comentario especial merece el programa Familias por la Inclusión Social, que beneficia a mujeres con tres o más hijos, en el cual a partir de la previsión de acuerdo al comportamiento de los últimos años respecto al universo de beneficiarios, se reduce la partida asignada para su financiamiento.

Una política de seguridad en los ingresos de las personas es un elemento imprescindible de un sistema institucional que sea efectivo para controlar los problemas emergentes de la cuestión social y de la pobreza. Por supuesto, no es la solución única de estos problemas, pero sí una condición necesaria para enfrentar las situaciones de las personas con mayor vulnerabilidad social.

Es hora de que diseñemos y previsionemos una política de protección social focalizada en los menores de edad y en aquellos que, independientemente de su relación con el mercado laboral y el cumplimiento de los aportes requeridos, hayan sido excluidos del sistema previsional y se encuentren en edad de recibir el beneficio.

En virtud de lo expuesto entendemos que el estado de necesidad en materia social se profundizará, por lo cual se propone darle continuidad a la emergencia pública social y al marco legal que sustenta las acciones tendientes a disminuir y eliminar los desequilibrios sociales, que con seguridad aumentarán la brecha.

En tal sentido es que acordamos mantener hasta el 31 de diciembre de 2009 la vigencia del programa Jefes y Jefas de Hogar, según los términos del decreto 565/02, sus modificatorios y complementarios.

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

Sala de la comisión, 19 de noviembre de 2008.

*Irma A. García. – Jorge L. Montoya.*

## V

### Dictamen de minoría

*Honorable Cámara:*

La Comisión de Presupuesto y Hacienda ha tomado en consideración el proyecto de ley por el cual

se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2009 la vigencia de la ley 26.204, de emergencia económica, prorrogada por ley 26.339; 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 hasta el 31 de diciembre de 2009 la vigencia de la ley 26.204, prorrogada por su similar 26.339.

Art. 2° – En el marco de esta ley, dispónese la prohibición de los despidos y de las cesantías sin causa por un plazo de ciento ochenta (180) días.

Los trabajadores que sean objeto de las medidas aquí vedadas, por sí o a través de la asociación sindical correspondiente, podrán elevar la denuncia al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, quien procederá a intimar por un plazo que no excederá de 10 días al empleador para que acredite fehacientemente que, de mantener la nómina de empleados, se afectaría la continuidad del normal desarrollo de la actividad de la empresa, quedando, en tal supuesto, exentos de lo aquí dispuesto.

En caso de verificar una violación a lo dispuesto en la presente, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social intimará al empleador por un plazo que no excederá a 10 días para que cese inmediatamente en las medidas aplicadas debiendo reincorporar a los trabajadores cesanteados o despedidos y abonarles los salarios caídos durante el periodo que duró la misma. Vencido el plazo previsto por la autoridad de aplicación y no habiéndose hecho efectiva la reincorporación, con la resolución administrativa de la autoridad de aplicación quedará expedita la vía judicial a fin de que el trabajador inicie el reclamo pertinente quedando obligado el empleador a abonar a los trabajadores despedidos sin causa el doble de la indemnización que les corresponda, por todo concepto, de conformidad a lo dispuesto por la legislación laboral vigente, o a efectivizar su reinstalación con el pago de todos los salarios caídos en caso de que así lo priorice el trabajador.

En el caso de que se efectivice el despido por causas no imputables al trabajador durante la vigencia de esta ley, el empleador deberá abonar además, en concepto de multa, la suma equivalente a 6 salarios mensuales, normales y durante el plazo máximo fijado en el título IV: “De la protección de los trabajadores desempleados”; capítulo único: “Sistema integral de prestaciones por desempleo de la ley 24.013, por cada trabajador despedido”. Estas sumas se integrarán directamente al Fondo de Desempleo creado por la normativa citada en párrafo precedente. El Ministerio de Trabajo podrá ejecutar directamente las multas emergentes de la aplicación de este artículo, y su resolución sólo podrá ser recurrida con efecto devolutivo.

Facúltase al Poder Ejecutivo, mediante decreto, a disponer la prórroga por igual plazo.

Art. 3° – Créase el programa “Asignación universal por hijo” que será ejecutado en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Asígnese para la ejecución correspondiente al ejercicio fiscal 2009 la suma de doce mil ochocientos veintisiete millones seiscientos cuatro mil quinientos noventa y cinco pesos (\$ 12.827.604.595), que tendrá como única finalidad otorgar:

- a) Una asignación de ciento treinta y cinco pesos (\$ 135) mensuales para todos los menores de 18 años residentes en la República Argentina que no perciben ninguna prestación especificada en la ley 24.714;
- b) Una asignación hasta completar ciento treinta y cinco pesos (\$ 135) mensuales para los menores de 18 años que sean beneficiarios de la ley 24.714;
- c) Una asignación por ayuda escolar anual de ciento setenta pesos (\$ 170) para la educación inicial, general básica y polimodal para todos los menores entre 5 y 18 años que concurren regularmente a establecimientos de enseñanza inicial, general básica y polimodal, que no estén alcanzados por el beneficio que fija el inciso d) del artículo 6° de la ley 24.714.

Incorpóranse al mencionado programa los créditos presupuestarios asignados al programa Familias por la Inclusión Social que se desarrolla en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social.

Los recursos asignados al programa se utilizarán exclusivamente para los objetivos fijados en el presente artículo, no pudiendo afectarse recursos del mismo para otro objetivo. Los recursos fiscales que al cierre del primer ejercicio fiscal no se hayan ejecutado servirán de fuente de financiamiento para el siguiente ejercicio fiscal.

A los efectos de percibir las asignaciones fijadas en el artículo anterior, los padres del menor, o la persona que lo tuviera a su cargo, deberán acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios correspondientes a la edad de entre 0 y 4 años y la participación del menor en el ciclo escolar cuando éste haya alcanzado los 5 años de vida y hasta los 18 años.

Art. 4° – La presente ley entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2009.

Art. 5° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 19 de noviembre de 2008.

*Claudio Lozano.*

## INFORME

*Honorable Cámara:*

Los graves acontecimientos de índole política, económica y social por los que transita el mundo,

de los cuales nuestro país no se encuentra excluido, precipitando ello una crisis económica y social genera que un estado de emergencia laboral, requieran de medidas urgentes para detener el proceso de desmantelamiento económico productivo nacional a fin de que no continúe incidiendo sobre la calidad de vida de los ciudadanos, con su carga de desprotección, abandono y permanente desaparición de puestos de trabajo. En virtud de los antecedentes de público conocimiento y que aún subsisten, a principios del año 2002 el Poder Ejecutivo nacional dispuso a través de la ley de emergencia económica, ley 25.561 en su artículo 16, la suspensión de los despidos sin justa causa, bajo apercibimiento de que quien incurriese en clara violación de dicha normativa debía hacer frente al pago de una doble indemnización. Se buscaba con tal medida evitar nuevos despidos en una situación de grave emergencia económica. Dicha medida se extendió junto a las sucesivas prórrogas de las leyes de emergencia, estableciéndose que su derogación llegaría toda vez que el índice de desocupación fuera menor al de dos dígitos. En efecto, tras la medición del último trimestre del año 2006, cuando el INDEC anunciara como de 8,7% el índice de la desocupación, la figura de la indemnización agravada dejaría de tener vigencia. De conformidad con ello el Poder Ejecutivo nacional, mediante el decreto 1.224/07, declaró por cumplida la condición prevista en el artículo 4° de la ley 25.792.

Atento que la crisis financiera internacional ha generado incertidumbre en la economía, frente a la cual comenzaron a suceder medidas patronales consistentes en cesantías, recortes de jornadas, adelantos de vacaciones y despidos de modo gradual, a fin de que las consecuencias financieras no impacten una vez más en los trabajadores, se hace necesario tomar las medidas urgentes tendientes a proteger el empleo de aquellos que se encuentran en situación de hiposuficiencia frente a la situación planteada.

Resulta claro entonces que en la actual coyuntura de crisis financiera internacional el peligro es más inminente y que es necesario evitar la proliferación de despidos. Conscientes de la gravedad de esta situación pretendemos por un lado prohibir los despidos por el plazo de 180 días a fin de poder garantizar a los trabajadores la estabilidad que la Constitución les garantiza, y por el otro instituir un programa de universalización de asignaciones familiares con el objeto de proteger no sólo al trabajador sino también a todos los pibes que integran el grupo familiar, a fin de que no queden desamparados frente a tan grave situación.

Llevar a adelante la universalización de las asignaciones familiares lógicamente impactaría favorablemente en todas las familias con menores a cargo. Este impacto positivo se acentúa significativamente en los hogares sumidos en las situaciones de pobreza e indigencia, pues en ellos la pre-

sencia de menores es notoriamente superior que en el resto de los hogares.

Este dato es claro, ya que al extender a todos los menores de 18 años la asignación familiar por hijo (retribución por carga de familia que en la actualidad mayoritariamente la perciben los trabajadores formales en un valor máximo de \$ 135, aunque algunos cobren por debajo de esa cifra en función de los mayores ingresos de sus padres) el impacto es significativamente favorable para mejorar las condiciones de vida de muchas familias: la tasa de pobreza desciende alrededor del 20 % y la tasa de indigencia cae cerca de un 50 %, ubicándose entre el 5 % de la población.

Es decir, la indigencia, que es el problema más apremiante y que más ha crecido en estos 2 últimos años, podría reducirse a la mitad si universalizamos las asignaciones familiares al actual valor de \$ 135 para todos los pibes.

Si nos detenemos a observar los efectos en la población menor se puede afirmar que la política social en cuestión es aún más favorable. La tasa de pobreza que es al mes de octubre 2008 del 35,5 % 37,5 % y la de indigencia, que se ubica en un 17,6 %/18,3 %, caen abruptamente: el descenso de la tasa de pobreza está en el orden del 20% y 25% y la caída de la tasa de indigencia es prácticamente del 60%.

Este dato revela una triste realidad muchas veces ignorada y negada: la importante presencia de menores entre de la población indigente, que como tal no accede siquiera a una alimentación que institucionalmente se declara como mínima.

El costo bruto anual de otorgar la asignación de \$ 135 a todos los menores de 18 años y generalizar la ayuda escolar anual a \$ 170 (que no se ha modificado en el reciente anuncio) asciende a \$ 23.311,4 millones anuales, de los cuales hay que descontar los \$ 8.730 millones en que están presupuestadas las asignaciones familiares para 2008, y a su vez los \$1.753,8 millones que se tiene previsto asignar en el plan Familias por la Inclusión Social. De manera que el costo neto anual asciende a \$ 12.827,6 millones. (Ver cuadro 1.)

El devenir de la coyuntura económica y las decisiones adoptadas por el gobierno nacional, principalmente referidas a finalizar el sistema de capitalización previsional, obligan a reconsiderar el escenario fiscal de 2009. De este modo es necesario considerar el efecto sobre las cuentas fiscales de los \$ 12.000 millones que en concepto de aportes personales a la seguridad social se destinarán al ANSES. Asimismo sigue estando pendiente la restitución de las contribuciones patronales a los niveles que éstas tenían en el año 1993, lo cual permitiría recursos (aun exceptuando a las pymes) por aproximadamente \$ 10.000 millones.

Por todo lo expuesto es que solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto.

*Claudio Lozano.*

Cuadro 1

*Costo bruto y neto (ahorro por las asignaciones familiares vigentes) de universalizar las asignaciones familiares de \$ 135 y la ayuda escolar de \$ 130 para todos los menores de 18 años. Costo anual y para el 2° semestre de 2008.*

Población	Cantidad	montos	Total Anual
Menores de 18 años (asignaciones familiares universales)	13.317.697	135	21.574.669.140
Entre 5 y 18 años (ayuda escolar anual universal)	10.215.747	170	1.736.676.990
Costo Bruto Anual de la Asignación Universal a los pibes			23.311.346.130
Ahorros por programa de asignaciones familiares			8.729.972.974
Ahorros por el Plan Familias por la Inclusión Social			1.753.768.561
<b>Costo Neto Anual de la Asignación Universal a los pibes</b>			<b>12.827.604.595</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC EPH y presupuesto de 2009