

Fundamentos de la Ley 15165

HONORABLE LEGISLATURA:

Se somete a consideración de Vuestra Honorabilidad el proyecto de ley por el cual se declara el estado de emergencia social, económica, productiva y energética en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, como así también la prestación de los servicios y la ejecución de los contratos a cargo del sector público provincial, centralizado, descentralizado, organismos autónomos, autárquicos, de la Constitución, aun cuando sus estatutos, cartas orgánicas o leyes especiales requieran una inclusión expresa para su aplicación. Quedan comprendidos en la declaración de emergencia el Poder Ejecutivo, como también aquellos entes en los que el Estado Provincial se encuentre asociado con uno o varios municipios.

Al mismo tiempo, por el proyecto, se ratifican las emergencias en materia de seguridad pública, política y salud penitenciaria, infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos, administrativa y tecnológica en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, ya declaradas con anterioridad por las Leyes 14.806, 14.812 y 14.815, y actualmente vigentes, en tanto han sido prorrogadas por el Decreto 52-E/17 y por las Leyes 14.866, 15.101 y 15.022.

En el marco de la actual crisis que vive la República Argentina, en general, y la provincia de Buenos Aires, en particular, se propicia, a los fines de ordenar el marco normativo de la emergencia, que las Leyes 14.806, 14.812 y 14.815, sus normas modificatorias, complementarias y reglamentarias, junto con la presente ley y las normas que se dicten en consecuencia, deberán interpretarse y aplicarse como un marco normativo único y común de la emergencia provincial, en especial en materia de contratación de obras, bienes y servicios.

El estado de emergencia tendrá una vigencia por dos (2) años a partir de la promulgación de la ley, pudiendo este plazo ser prorrogado por el Poder Ejecutivo, por única vez y por igual terminó. Se unifican así los plazos de las emergencias declaradas por las Leyes 14.806, 14.812 y 14.815, y sus prórrogas, con el aquí establecido.

La situación social en la provincia de Buenos Aires es lamentablemente grave. Según estadísticas existen en nuestro territorio 5,5 millones de personas por debajo de la línea de pobreza y en paralelo, subió la cantidad de niños y niñas que asisten a los comedores escolares: en 2017 el 16% de los niños y las niñas asistían a comedores

escolares, en el 2018 era el 35%, y ahora esa cantidad alcanza aproximadamente al 40%. Conforme las estadísticas de la Universidad Católica Argentina, el 63,3% por ciento de los niños y las niñas en el conurbano bonaerense se encuentran debajo de la línea de necesidades básicas vinculadas a la pobreza.

En el marco de esta emergencia social, también en materia sanitaria se observa un grave panorama. Nuevos brotes de sarampión en el contexto de falta de cumplimiento del cronograma nacional de vacunación y un déficit de infraestructura en gran parte de nuestros 77 hospitales que no es de ayer, ni únicamente de estos cuatro años, sino que es crónico y requiere respuestas urgentes. Cabe señalar que sólo tres de todas las vacunas que componen todo el calendario de vacunación, recibieron el 100% de las dosis requeridas.

En educación la situación también es delicada. En infraestructura educativa se registran al menos 2.000 obras identificadas necesarias, de las cuales 600 son además de indispensables y urgentes para garantizar el inicio del ciclo lectivo en el año 2020. Los comedores escolares sufrieron un ajuste en términos reales mientras la demanda crecía. Se deben priorizar así la realización de las obras de urgencia para el comienzo de las clases.

Tal como ha sido adelantado a esa Honorable Asamblea Legislativa en el discurso de asunción realizado en 11 de diciembre de 2019, la crisis argentina se manifiesta, entre otras variables, en una contracción del Producto Bruto Interno que, entre los años 2015 y 2019, supera el 5%. En el mismo período, el Producto Bruto Interno per capita ha experimentado una reducción del 8%, lo que traduce una pérdida de poder adquisitivo de salarios, jubilaciones y pensiones.

Desde 2015 a 2019 se verificó una inflación acumulada de 276%, 508% de devaluación, 40,8% de la población debajo de la línea de pobreza, 9,5% de indigencia, 10,6% de desempleo, 158 mil puestos de trabajo perdidos en cuatro años, y una deuda que representa el 95% del Producto Bruto Interno.

A partir de la información disponible a la cual se tuvo acceso durante la transición con la administración anterior, se puede afirmar que la situación de la Provincia encuentra algunos pocos sectores que se han enriquecido (concentrados y minoritarios) como consecuencia del plan económico aplicado durante los últimos cuatro años, pero lamentablemente tiene entre sus víctimas a la gran mayoría de los y las bonaerenses. Históricamente, siempre que se aplicaron este tipo de recetas económicas, siempre y sin excepciones, la provincia de Buenos Aires fue una de sus principales víctimas. El industricidio, el predominio de la especulación por encima de la producción, la pérdida de derechos y las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, siempre afectan de manera más dura a nuestra Provincia. Las experiencias de 1976-1983, 1989-2001 y

ahora, 2015-2019, son cabales y lamentables ejemplos de este tipo de políticas y su impacto en la provincia de Buenos Aires.

La situación económica y financiera de la Provincia, es muy delicada. En el plano financiero si bien se ha señalado que las disponibilidades del Tesoro Provincial al 10 de diciembre de 2019 son suficientes, las necesidades y las obligaciones que hay que atender con dichos fondos no alcanzan para atender las erogaciones de los próximos 30 días del Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Las obligaciones básicas totalizan, entre sueldos y obligaciones de deuda, aproximadamente un gasto \$40 mil millones en los próximos 30-35 días. A dicha suma, se agregan la deuda y el no pago a proveedores, estimados en \$50 mil millones, junto al freno en la obra pública y pagos vinculados a ella.

El consenso fiscal suscripto por la Provincia con el Estado Nacional en 2017 afectó su autonomía, en tanto la hizo más dependiente de los recursos externos, a lo que se agrega el traslado de los costos de los subsidios nacionales (transporte y energía) a la Provincia. A partir del consenso fiscal, los recursos recibidos por la provincia de Buenos Aires, en términos reales, disminuyeron fuertemente entre 2015 y 2019.

Existe, por tanto, una situación de escasez de recursos totales –automáticos y no automáticos- recibidos por la Provincia, para hacer frente a los próximos pagos y vencimientos que se traduce en un estado de emergencia económica. Los datos oficiales muestran que la deuda pública provincial creció a la suma de USD11.263 millones de dólares, lo que equivale, aproximadamente, un incremento del 20% en dólares en cuatro años.

La Honorable Legislatura debe tener presente que la provincia de Buenos Aires deberá afrontar compromisos en dólares, por lo que la deuda en pesos –como consecuencia de la devaluación durante estos cuatro años- se quintuplicó, por eso la carga de intereses en comparación con el Presupuesto aprobado por Ley 15.078 (Ejercicio 2019) pasó del 10% al 15%, cuando el gasto de capital fue menos que el 5%, con el agravante de que gran parte de la deuda que originalmente era en pesos se convirtió en deuda en dólares: 58% en dólares, antes, 82% en dólares, ahora.

En diciembre de 2015, existían compromisos y vencimientos por USD5.300 millones en cuatro años, ahora esa cifra es de USD8.800 en los próximos cuatro años.

Esta carga económica y financiera es lo que motiva la emergencia que se declara en este aspecto. La situación compleja de la deuda pública provincial, requiere dotar al Poder Ejecutivo de las facultades suficientes para llevar adelante las gestiones y actos necesarios para recuperar y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, que permitan el desarrollo económico y social de la Provincia.

En ese sentido también, al 31 de agosto de cada año, el Poder Ejecutivo debe presentar a la Legislatura el proyecto de Ley de Presupuesto (cfr. artículo 103, inciso 2 de la Constitución Provincial y artículo 25 de la Ley 13.767). Sin embargo, a la fecha de asunción de este nuevo Gobierno, tal instrumento no fue presentado, situación más grave que la evidenciada en el Estado Nacional, donde se presentó un proyecto (aunque con variables inadecuadas y alejadas de la realidad). En consecuencia, se procederá a presentar un proyecto de presupuesto a la Legislatura cuando las variables nacionales –en tanto impactan directamente en las cuentas y previsiones provinciales- sean proyectadas, procediéndose mientras tanto a la prórroga del vigente, en los términos del art. 26 de la Ley 13.767.

La Provincia también se encuentra en un estado de emergencia productiva. El comercio y la industria de nuestra provincia y de cada una de sus ciudades y pueblos atraviesan una situación dramática, solamente en los últimos cuatro años cerraron, aproximadamente, 3.300 PyMEs industriales y 9500 comercios. En los últimos cuatro años, en 133 de los 135 distritos de provincia de Buenos Aires se verifica una notable reducción de la cantidad de empresas.

En el marco de la emergencia, al presente, 97.710 trabajadoras/es perdieron sus empleos registrados en el sector privado desde diciembre de 2015. Son 2.500 familias por mes en promedio que pasaron de tener un empleo con aportes, con obra social, con aguinaldo, con seguro de accidentes laborales, a no tenerlos. Sólo en el último año hubo 73 mil nuevos desocupados. La tasa de desempleo de la Provincia en su conjunto llegó al 12,4% a principios de 2019.

Desde 2015 tampoco se abrieron nuevos parques industriales, estuvo acéfalo durante meses el ministerio con competencia primaria y cayó la asistencia a las PyME del Banco Provincia.

En cuanto a la producción agropecuaria, cerraron 515 tambos en la Provincia; se perdieron 4.000 pequeños y medianos productores porcinos en todo el territorio. En el interior rural, familias, hombres y mujeres han perdido su fuente de ingreso. Lo mismo ha acaecido con los criadores de pollos, con la producción de carne aviar; en la agricultura familiar, se redujo un 61% el personal técnico y un 60% las semillas entregadas por prohuerta para la agricultura familiar.

En materia de infraestructura y obras, la situación no es mucho más alentadora. Por caso, de los 35.700 kilómetros de rutas y caminos rurales existentes, el 75% se encuentra en mal o regular estado.

En lo que atañe a vivienda se redujeron las partidas de la Provincia en un 70% en términos reales, según datos presupuestarios y de ejecución; en términos de obra de agua y saneamiento (cloacas), ABSA no realizó nuevas conexiones durante estos cuatro

años. En tal sentido, deberá llevarse adelante un estudio y análisis pormenorizado sobre las causas, en tanto existía financiamiento disponible de organismos internacionales, un crédito disponible entre todos los programas para infraestructura de USD1.550 millones, cuya ejecución alcanzó solamente un 6%.

Frente a la situación de emergencia productiva, desde 2016 se produjo un aumento exponencial de las tarifas de los servicios públicos, al amparo del proceso de revisión tarifaria integral iniciado en el ámbito nacional (en precios de generación y transporte de gas y electricidad), con su correlato provincial en el costo de distribución.

En materia energética, luego del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/Ministerio de Energía y Minería s/Amparo Colectivo” (Fallos, 339:1077 -2016-) se ratificó, tal como lo enuncia el art. 42 de la Constitución Nacional, que las tarifas de servicios públicos tienen que ser justas y razonables. Razonables en tanto las concesionarias deben tener una rentabilidad adecuada, normal, pero razonable es también que los y las bonaerenses, trabajadoras/es, empresarias/os, estudiantes, docentes, y jubiladas/os, todos puedan pagar esas tarifas. Las tarifas deben ser justas y razonables, con una rentabilidad adecuada en servicios de calidad, respetando los principios de todo servicio público (universalidad, generalidad, calidad, no interrumpibilidad y regularidad, entre otros). Sin embargo, llamativamente, en el actual contexto de tarifas elevadas, se ha observado una abultada ganancia entre las empresas reguladas por la Provincia directamente.

En consecuencia, se requiere, en el marco de la emergencia energética, dotar al Poder Ejecutivo de herramientas para poder revisar el cuadro de situación del sector energético.

En materia de seguridad y justicia también estamos en emergencia. Las estadísticas del Ministerio Público Fiscal de la provincia de Buenos Aires muestran el aumento sostenido del delito en la provincia de Buenos Aires del 2016 al 2018 (v.gr. en delitos vinculados con las drogas que crecieron un 126%). En nuestras cárceles hoy hay 49.567 personas privadas de su libertad cuando en 2015 eran 33.000, siendo que la capacidad de albergue es de 24.000 plazas. Estamos así frente a una sobrepoblación penitenciaria que supera el 100% de su capacidad, cifra jamás registradas en la historia del sistema penitenciario argentino. Al mismo tiempo, también se verifica en la actualidad una crisis en el sistema carcelario.

Ante este cuadro de situación, el presente proyecto de ley, además de declarar y unificar el régimen de la emergencia provincial, incluye medidas de estímulo a la actividad económica y productiva (regularización de deudas PyME) y en materia de renegociación y adecuación de contrataciones de obras, bienes y servicios públicos;

faculta al Poder Ejecutivo a llevar adelante las gestiones y actos necesarios para recuperar y asegurar la sostenibilidad de la deuda pública provincial, a disponer la suspensión de los aumentos tarifarios a partir del 1 de enero de 2020, como así también para la revisión de los cuadros tarifarios y el marco regulatorio aprobado por la Ley 11.769, crea dos programas especiales en materia de salud y educación, y encomienda al Poder Ejecutivo a llevar adelante las acciones necesarias para articular con el Estado Nacional la efectiva implementación de los programas dictados en el marco de la Emergencia Alimentaria Nacional, en territorio de la provincia de Buenos Aires y sus municipios.

Como disposiciones finales, la ley propiciada autoriza al Poder Ejecutivo a dictar una reglamentación única de todas las emergencias y prorroga el Presupuesto 2019 (Ley 15.078) hasta que pueda sancionarse el correspondiente al ejercicio 2020, faculta al Poder Ejecutivo a llevar adelante todas las adecuaciones necesarias a los fines de cumplimiento de la ley, junto con la autorización de operaciones de crédito público aprobadas por la Ley 15.077; realizar operaciones de crédito público para lograr el equilibrio financiero y ejecutar obras de infraestructura; encomienda al Poder Ejecutivo la creación un programa de emergencia y fomento para todos los sectores de micro, pequeñas y medianas empresas y todos los pequeños y medianos productores, con el objetivo de generar nuevos puestos de trabajo. Y crea una Comisión Bicameral de Seguimiento, Fiscalización y Control para la Emergencia en el ámbito de la Honorable Legislatura de la provincia de Buenos Aires, que abarca a todas las emergencias unificadas, modifica el último párrafo del art. 5 de la Ley 14.815, el art. 33 de la Ley 6.021, los arts. 7 inciso b) y 9 bis de la Ley 13.981, el art. 38 de la Ley 15.078, e incorpora el inciso 23 en el art. 69 de la Ley 13.767.

Finalmente, se propone que la ley sea declarada de orden público, derogando toda otra disposición que se oponga a lo en ella dispuesto, e invita a los municipios a adherirse, a través de sus concejos deliberantes.

Resulta importante destacar que el proyecto cumple con los estándares jurisprudenciales en materia de emergencia.

En tal sentido, para analizar la validez constitucional del régimen de excepción vinculado a la emergencia, la jurisprudencia exige determinados presupuestos y reconoce límites, los que pueden resumirse del siguiente modo: 1) que exista una situación de emergencia definida por el legislador; 2) que la ley tenga como finalidad legítima la de proteger los intereses generales de la sociedad y no a determinados individuos; 3) la razonabilidad de las medidas adoptadas para superar la crisis; 4) transitoriedad de las medidas, limitadas al plazo indispensable para que desaparezcan las causas que la tornaron necesaria (CSJN, Fallos 313:1513 y sus citas; SCBA, causa

I. 2522, "Medivid", 21-IX-11, voto del Dr. Hitters y adhesión Dr. de Lázari; causa B. 66.464, "Ibarra", 26-X-16, voto del Dr. de Lázari, entre otros). Así, la Suprema Corte de Justicia, en diversos fallos, se ha pronunciado favorablemente respecto de la constitucionalidad del bloque normativo de emergencia económica, en tanto reúnan los caracteres indicados (conf. C. 90.928, sent. del 9-IX-2009; C. 94.032; C. 97.043; C. 99.406; C. 89.562; C. 93.176, todas sents. del 29-XII-2009, entre otros).

Es evidente, por otra parte, que las medidas que se proponen obedecen a un propósito de justicia, resultando razonables las restricciones que eventualmente, pudieran imponerse, en función de la entidad de la crisis que busca superarse (arg. SCBA, R-3020-XLII, "Rinaldi", sent. del 15-III-07).

Esperamos, por tanto, que la Honorable Legislatura acompañe con su sanción el proyecto de ley que se somete para su conocimiento.-

Dios guarde a Vuestra Honorabilidad.

CÁMARA DE DIPUTADOS
Provincia de Buenos Aires
Secretaría Legislativa - Información Legislativa