

# El Poder Legislativo y los programas sociales en el período 2002-2009 en Argentina.

Carrasco, Maximiliano, Kantor, Mora y Bestard, Ana María.

Cita:

Carrasco, Maximiliano, Kantor, Mora y Bestard, Ana María (2013). *El Poder Legislativo y los programas sociales en el período 2002-2009 en Argentina. XXXI International Congress of the Latin American Studies Association. Latin American Studies Association (LASA), Washington DC.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/maximilianocarrasco/2>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pxcy/X8U>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## Referencia:

Carrasco, M., Kantor, M y Bestard, A. (2013). *El Poder Legislativo y los programas sociales en el período 2002-2009 en Argentina*. XXXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Washington, Estados Unidos.

## **El Poder Legislativo y los programas sociales en el período 2002–2009 en Argentina<sup>1</sup>**

Maximiliano Carrasco<sup>2</sup>, Mora Kantor<sup>3</sup> y Ana María Bestard<sup>4</sup>

### **1. Introducción**

El presente trabajo pretende brindar una mirada sobre el rol del Poder Legislativo Nacional (PLN) en relación con un conjunto de planes y programas sociales implementados en Argentina en el período 2002-2009 orientados a sectores de la población en situación de pobreza o vulnerabilidad<sup>5</sup>, a saber: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), Programa de Nutrición y Alimentación Nacional -Plan Nacional de Seguridad Alimentaria- (PNSA), Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (PMO), Programa Familias por la Inclusión Social (PF), Programa Ingreso Social con Trabajo -dentro de la iniciativa Argentina Trabaja- (PIST), y Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH).

---

<sup>1</sup> La ponencia tiene como antecedente el capítulo “El Poder Legislativo Nacional y los programas sociales en el período 2002-2009” de Ana María Bestard, Maximiliano Carrasco y Mora Kantor, dentro de la obra “¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina”, dirigida por Laura Pautassi y Gustavo Gamallo, en el marco del Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT MS10 “Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina (2003-2009)”, Facultad de Derecho y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Programación Científica 2010-2012.

<sup>2</sup> Abogado (UBA), Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO), Maestrando en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA) y Doctorando en Derecho (UBA).

<sup>3</sup> Licenciada en Ciencia Política (UBA), Maestranda en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés), Ayudante de Primera en la asignatura Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado del Ciclo Básico Común (UBA). Becaria de Posgrado Tipo I CONICET.

<sup>4</sup> Abogada (UBA), Especialista en Sociología Jurídica (UBA) y Doctoranda en Derecho (UBA). Profesional principal carrera del personal de apoyo CONICET. Profesora adjunta regular en Derecho Constitucional e Investigadora adscripta al Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho (UBA).

<sup>5</sup> Por vulnerabilidad se entiende la probabilidad de ser pobre en un futuro o de sufrir daño a partir de un determinado riesgo o amenaza (Barrientos y Hume, 2008, en Cecchini y Martínez, 2010).

El análisis que se desarrolla da cuenta del origen de dichas políticas en cabeza del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en su casi totalidad<sup>6</sup>, mostrando la poca participación del Congreso de la Nación en el diseño y creación normativa de los programas referidos, pese a ser el ámbito institucional para legislar sobre políticas (sociales).

Se hará también hincapié en el rol de control del PLN. En este punto, el trabajo propone mostrar los resultados de un relevamiento de iniciativas legislativas referidas al conjunto de planes y programas seleccionados, orientadas a la obtención de información del Poder Ejecutivo.

El contenido empírico de este trabajo es producto de una investigación basada en el relevamiento sistematizado y análisis de contenido de proyectos legislativos del período 2002-2009 vinculados con políticas sociales, y también en el análisis de dictámenes de comisiones y entrevistas a legisladores y legisladoras nacionales, asesores/as parlamentarios/as y personal de carrera del Congreso de la Nación.<sup>7</sup>

Se pretende, así, poner el foco y echar luz sobre el poder que, desde el sistema institucional, tendría que funcionar como el principal ámbito de discusión y generación de la dimensión normativa de las políticas (sociales) en el país, y como una importante instancia de control gubernamental.

La investigación realizada demuestra que el PLN se ha visto desdibujado en sus roles: los planes y programas sociales analizados no surgieron de un debate plural en el PLN, sino fundamentalmente de decisiones tomadas por el PEN, y existieron numerosas iniciativas sin debate ni tratamiento alguno, generando obstáculos en la misión parlamentaria de control.

---

<sup>6</sup> Como se desarrollará más adelante, la excepción está dada por el PNSA, surgido por Ley. 25.724.

<sup>7</sup> El estudio sistematizado de las iniciativas legislativas se realizó en el marco de la tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de FLACSO, de Maximiliano Carrasco (2012) titulada "Políticas sociales en el Congreso de la Nación Argentina: 2002-2009". En el presente trabajo, se recogen algunas de las principales conclusiones de la tesis. Por otra parte, los análisis de documentación y entrevistas efectuadas, fueron realizados en el marco de la tesis mencionada y del trabajo de investigación de Mora Kantor (2011) "La relación entre los poderes legislativo y ejecutivo en la Asignación Universal por Hijo", presentado en el marco de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés.

La exposición del trabajo, luego de esta introducción, se organiza de la siguiente manera: en el apartado 2 se mencionan de manera sintética las características de las políticas sociales en general durante el período 2002-2009 y se describen sucintamente los planes y programas sociales seleccionados para el análisis; en el apartado 3 se presentan datos globales de la composición del Congreso Nacional, proyectos presentados y leyes sancionadas durante el período de análisis propuesto; en el apartado 4 se describe en detalle el trabajo del Congreso argentino en relación a los planes y programas seleccionados con el fin de dilucidar su rol y sus patrones de funcionamiento, para luego, en el apartado 5, detenerse en ilustrar el papel del PLN, a través del desarrollo de un caso particular: el proceso de creación de la Asignación Universal por Hijo en su dimensión normativa. Por último, en las conclusiones, se sistematizan los principales hallazgos del trabajo.

## **2. Las políticas sociales durante el periodo de análisis observado**

Las políticas sociales en los años 2002-2009 en Argentina, estuvieron orientadas hacia dos grandes líneas: por un lado, aquellas dirigidas a los/as trabajadores/as asalariados/as formales y, por el otro, aquellas destinadas a los sectores no integrados al mercado laboral formal (Pautassi et al., 2008, 2010).

En relación con las primeras, se sostuvieron las condiciones macroeconómicas que permitieron un notorio proceso de reactivación económica<sup>8</sup> y se realizaron acciones para mejorar los ingresos de los/as asalariados/as formales (v. gr. aumento del salario mínimo vital y móvil y de las asignaciones familiares<sup>9</sup>, estímulos al registro de empleo, apertura de paritarias), y en materia previsional también se produjeron cambios significativos (v. gr. transferencia del conjunto de afiliados/as del régimen de capitalización a un único régimen previsional de reparto y gestión estatal, con medidas complementarias como la moratoria previsional, lo cual amplió considerablemente la cobertura del sistema de jubilaciones).

---

<sup>8</sup> Entre los años 2002 y 2009, la economía argentina experimentó un desempeño positivo, expresado en un acelerado crecimiento a una tasa acumulativa anual promedio del 7,2 % según datos del Banco Mundial <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>.

<sup>9</sup> Las asignaciones familiares consisten en el pago de una suma fija, que puede ser mensual o por única vez, que abona la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) a los/as trabajadores/as formales en relación de dependencia, ante determinadas circunstancias de sus vidas: cuando se casan, cuando esperan un bebé, durante el período de licencia por maternidad, cuando nace un/a hijo/a o deciden adoptar, cuando los/as hijos/as asisten a la escuela. Cabe señalar que desde 1986 en adelante, estas circunstancias, denominadas contingencias, son consideradas en estrecha vinculación con el nivel salarial, estableciendo rangos en los que –a partir de determinado nivel salarial establecido por el PEN– se percibe o no dicha asignación.

En relación con las políticas destinadas a los sectores no integrados al mercado laboral formal, estas se asentaron esencialmente en programas sociales de transferencia de ingresos (v. gr. Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados [PJJHD], Programa Familias por la Inclusión Social [PF]), un programa alimentario (Programa de Nutrición y Alimentación Nacional -Plan Nacional de Seguridad Alimentaria- [PNSA]), programas de economía social (Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra [PMO], Programa Ingreso Social con Trabajo -dentro de la iniciativa Argentina Trabaja- [PIST]) entre otros, que resultaron insuficientes para superar las condiciones de pobreza estructural y exclusión de vastos sectores de la población.

El PJJHD, creado por Decreto 565/02, consistió básicamente en una transferencia monetaria no remunerativa, a cambio de una serie de contraprestaciones en cabeza de sus titulares. La suma original fue de 150 pesos por cada titular, pudiendo ser compatible con la percepción por parte de alguno de los miembros del grupo familiar de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores o ayudas alimentarias. En cuanto a las contraprestaciones, consistieron en la incorporación de los/as titulares a la educación formal; su participación en cursos de capacitación para una futura reinserción laboral; su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional y la concurrencia escolar de los hijos e hijas, así como su control de salud.

El PF, por su parte, fue iniciado por el gobierno nacional en octubre de 2004, cuando el PEN, por medio del Decreto 1506/04, prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2005 la Emergencia Ocupacional Nacional y la vigencia del PJJHD, y estableció un plazo para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social realicen una clasificación de los/as titulares del citado Programa, de acuerdo con las condiciones de empleabilidad de estos/as. Por medio de la Res MDS N° 825/05 se reguló el programa, en cabeza del Ministerio de Desarrollo Social. Lo pasaron a integrar, esencialmente, titulares mujeres del PJJHD que optaron por cambiar de plan a partir de haber sido evaluadas como “inempleables” por parte del MTEySS (CELS, 2007: 17). El programa consistió, básicamente, en una transferencia monetaria a las familias por cada niño/a menor de 19 años y por embarazada, siendo la madre la depositaria y titular de la transferencia<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> El monto mensual se calcula en proporción al tamaño de la familia a partir de una cifra mínima de \$100 por mes por hijo/a o mujer embarazada y \$25 por cada hijo/a adicional, hasta un máximo de 5 hijos/as y

El Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, creado por Ley 25.724, con decreto reglamentario 1018/03, y conocido también como Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), intentó dar mayor institucionalidad a su antecesor, el Programa de Emergencia Alimentaria, establecido por medio del decreto 108/02. La ley 25.724 apareció como respuesta a un contexto de una importante presión social y mediática por los numerosos casos de desnutrición existentes en el país y la visibilidad pública que cobraron, además que el mismo fue movilizado por medio de una importante campaña popular (Arcidiácono, 2012 y Arcidiácono y Carrasco, 2012). Se tuvieron a la vista en el Congreso Nacional proyectos legislativos de diferentes fuerzas políticas y finalmente se sancionó la ley. El Plan por ella creado, está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños y niñas hasta los 14 años, embarazadas, personas con discapacidad y personas mayores desde los 70 años que se encuentren viviendo en situación de pobreza.<sup>11</sup> Se prioriza a mujeres embarazadas y a niños/as de hasta los cinco años de edad (y la ejecución se realiza, primordialmente, en cabeza de los municipios, los cuales tienen a cargo la creación de un registro único de titulares del plan e implementar una red de distribución de los recursos, promoviendo la comensalidad familiar, siempre que ello sea posible), o a los distintos comedores comunitarios donde se brinde el servicio alimentario. En cuanto a la autoridad de aplicación, esta recae en forma conjunta en los Ministerios de Salud y de Desarrollo Social de la Nación.

El Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” es creado en el año 2004 por medio de la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 1.375/04. Tiene como destinatarias a personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas, prioritariamente en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social (art. 3° de la Res. MDS 1.375/04). Se encuentra integrado por tres componentes: a) apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos y/o de servicios; b) fortalecimiento institucional<sup>12</sup>; y c) asistencia técnica y capacitación a los/as emprendedores/as para la formulación y ejecución de los proyectos. (art. 4° de la Res. MDS 1.375/04).

---

de \$200 por familia. Como contraprestación, la madre o mujer responsable de los/as niños/as menores de 19 años que recibe la transferencia monetaria debe presentar certificaciones en materia de salud (certificados de controles periódicos y de vacunación) y de educación (certificados de escolaridad).

<sup>11</sup> A tal efecto, se considera la definición de línea de pobreza del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

<sup>12</sup> A partir de la promoción de espacios de concertación local - Consejos Consultivos Locales y Provinciales de Políticas Sociales, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, los

El Programa Ingreso Social con Trabajo es creado en agosto de 2009 por la Resolución N° 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social, bajo jurisdicción de ese Ministerio, y con el objetivo de promover “el desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores” (art. 2º de la Res. MDS 3182/2009). El objeto de las prestaciones consiste en la transferencia de fondos para la adquisición de herramientas, materiales y/o servicios. Dichos fondos podrán ser transferidos en forma directa a los gobiernos provinciales, municipales, cooperativas de trabajo y/o asociaciones mutuales, mientras que los fondos correspondientes a mano de obra serán transferidos directamente a las cooperativas de trabajo o a los/as propios/as integrantes de éstas<sup>13</sup>.

Por último, se destaca, hacia el final del período de análisis –año 2009-, la puesta en marcha del programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), lanzado por el PEN a través del dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 1602. La AUH consiste, sintéticamente, en una prestación en concepto de asignación familiar equivalente a la que reciben los hijos y las hijas de los/as trabajadores/as formales, los/as trabajadores/as pasivos/as, y los/as receptores/as del seguro de desempleo. Por medio del denominado “Subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social”, se implementa un nuevo beneficio de la seguridad social que pretendería completar la ley 24.714. Se trata de un programa de transferencia condicionada no contributivo de gran cobertura que incorpora a hijos/as de desocupados/as y a hijos/as de padres ocupados en el denominado “sector informal” con ingresos no superiores al salario mínimo, vital y móvil. Se requieren presentaciones de certificados de escolaridad y vacunación, DNI, ser niños, niñas y adolescentes argentinos/as, o hijos/as de argentinos/as nativos/as o por opción, naturalizados/as o residentes con residencia legal no inferior a tres años previos a la solicitud. La relevancia de la AUH está dada, entre otros aspectos, por su amplísima cobertura e implicancia presupuestaria.<sup>14</sup>

---

equipos territoriales y los espacios de intercambio de la economía social en las localidades, provincias y regiones.

<sup>13</sup> Conforme punto 6 “Métodos de ejecución” del Anexo de la Res. MDS 3182/2009.

<sup>14</sup> Un detallado análisis sobre la AUH puede encontrarse en Arcidiácono et al. (2012).

### 3. El Poder Legislativo durante el período de análisis observado

La composición del Congreso Nacional en el período de análisis, según las distintas fuerzas políticas que lo integraron, se caracterizó por una notoria mayoría del bloque oficialista (denominado Partido Justicialista –PJ- hasta 2006 y Frente para la Victoria/PJ -FPV-PJ- desde 2006), tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados. Dicha situación cambió con las elecciones legislativas de 2009, que produjeron una importante merma en los/as legisladores/as oficialistas que, si bien continuaron siendo mayoría, ya no contaron con el quórum propio con el que habían contado en los años anteriores.<sup>15</sup>

La primera minoría, en ambas Cámaras, fue ocupada por la Unión Cívica Radical –UCR-, con una notoria diferencia en la Cámara de Senadores respecto de otras fuerzas minoritarias, y con una distancia menor en la Cámara de Diputados en relación con otras minorías con considerable representación en el período analizado (Peronismo Federal, Afirmación para una República Igualitaria –ARI- / Coalición Cívica, Propuesta Republicana –PRO-, Partido Socialista).

Según el relevamiento efectuado sobre la cantidad y el tipo de proyectos legislativos presentados en la Cámara de Diputados entre los años 2002 y 2009, existió un predominio de proyectos de resolución<sup>16</sup>, ascendiendo a más de 2.000 en todos los años estudiados, seguidos

---

<sup>15</sup> El giro político que tomó la composición del Congreso argentino a partir del año 2009 es relevante, ya que, tal como se afirmará más adelante, la fuente normativa utilizada por el PEN para enmarcar legalmente a la AUH -un decreto de necesidad y urgencia (DNU)-, se relaciona directamente con la pérdida de quórum propio del oficialismo en ambas cámaras legislativas. No tanto porque un proyecto de ley presentado por el PEN en el Congreso no hubiese sido aprobado, sino porque la estrategia del PEN se basó en “ganarle de mano” al PLN, utilizando facultades legislativas excepcionales y mostrándose ante la sociedad como único promotor de la medida.

<sup>16</sup> En la Cámara de Diputados, los proyectos pueden ser: i) de Ley: definidos como “toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes” (art. 116 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación –HCDN-); ii) de Resolución: definidos como “toda proposición que tenga por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna de la Cámara, y en general toda disposición de carácter imperativo que pueda adoptar el Cuerpo por sí o conjuntamente con el Senado”. (art. 117 Reglamento HCDN); y iii) de Declaración: definidos como “toda proposición que tenga por objeto expresar una opinión de la Cámara sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad, de practicar algún acto en tiempo determinado, no siendo incidental al curso ordinario del debate, o de adoptar reglas generales referentes a sus procedimientos” (art. 118 Reglamento HCDN). Asimismo, el Poder Ejecutivo Nacional puede presentar también proyectos en ambas Cámaras. Lo hace bajo la forma de “Mensajes” y “Mensajes y Proyectos de Ley”. Los “Mensajes y Proyectos de Ley” son todas aquellas proposiciones que deban pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes (en este sentido, tiene la misma definición que los proyectos de ley presentados por Senadores o por Diputados). Los “Mensajes”, por su parte, consisten en su mayoría en respuestas a



por proyectos de ley -entre 1560 iniciativas de este tipo presentadas en el año 2007 y 2251 en el año 2004-, y por proyectos de declaración -entre 1011 presentadas en el año 2009 y 2018 en el año 2004-.

Se destacó, también, una importante cantidad de mensajes del PEN en el año 2002, llegando a 143, único año en que superó los 100 (el resto, osciló entre 16 iniciativas de ese tipo en el año 2008, y 91 en el año 2003). Por último, existieron entre 19 y 52 mensajes y proyectos de ley del PEN, correspondiendo el mayor de los números al año 2002, año que se caracterizó, asimismo, por ser el de la mayor cantidad de proyectos presentados en la Cámara, lo cual demuestra una mayor actividad legislativa en el año del pico de la crisis económica.

En la Cámara de Senadores, por su parte, predominaron los proyectos de declaración<sup>17</sup> (entre 832 presentados en el año 2002, y 2521 en el año 2008) y los proyectos de comunicación (entre los 538 presentados en el año 2009 y los 1272 del año 2004), seguidos por proyectos de ley (entre 724 en el año 2003 y 1293 en el año 2006) y por proyectos de resolución (entre 264 en el año 2009 y 593 del año 2003). Los mensajes del PEN oscilaron entre los 91 del año 2003 y los 226 del año 2007, y los mensajes y proyectos de ley del PEN, entre los 21 en el año 2008 y los 62 en 2006.

Cuadro 1: Totales de proyectos presentados en la Honorable Cámara de Diputados, períodos de sesiones 120 a 127:

<b>Período parlamentario</b>	<b>Proyectos de Ley</b>	<b>Proyectos de Resolución</b>	<b>Proyectos de Declaración</b>	<b>Mensajes y Proyectos de Ley del PEN</b>	<b>Mensajes del PEN</b>
120 (2002)	2161	2858	1936	52	143
121 (2003)	1488	2057	1487	32	91

comunicaciones, resoluciones y declaraciones aprobadas por las cámaras. También se utilizan para comunicación de vetos totales y parciales.

<sup>17</sup> En la Cámara de Senadores, los proyectos pueden ser: i) de ley: definidos de igual modo que en la Cámara de Diputados (en el reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación –CSN- figuran contemplados en el art. 127); ii) de decreto: definidos como “toda proposición que tenga por objeto originar una decisión especial de carácter administrativo” (art. 128 Reglamento CSN); iii) de resolución: definidos como “toda proposición que tenga por objeto originar una resolución particular del Senado” (art. 129 Reglamento CSN); iv) de comunicación: definidos como “toda proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración de la Cámara, en particular los pedidos recabando informes” (art. 130 Reglamento CSN); y v) de declaración: definidos como “toda proposición destinada a refirmar las atribuciones constitucionales del Senado o a expresar una opinión del cuerpo” (art. 131 Reglamento CSN).

122 (2004)	2251	2728	2018	28	81
123 (2005)	1714	2661	1635	21	73
124 (2006)	2185	2644	1494	19	60
125 (2007)	1560	2321	1018	24	18
126 (2008)	1881	2776	1213	37	16
127 (2009)	1721	2585	1011	32	33

**Fuente:** elaboración propia en base a información del Departamentos de Asuntos Parlamentarios, de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Cuadro 2: Totales de proyectos presentados en la Honorable Cámara de Senadores períodos de sesiones 120 a 127:

Período parlamentario	Proyectos de Ley	Proyectos de Resolución	Proyectos de Declaración	Proyectos de Comunicación	Decretos	Mensajes y Proy. de ley del PEN	Mensajes del PEN
120 (2002)	903	571	832	1163	1	44	193
121 (2003)	724	593	1184	1063	-	44	91
122 (2004)	1094	438	1730	1272	-	49	162
123 (2005)	763	483	1993	1080	-	34	150
124 (2006)	1293	406	1859	1159	1	62	119
125 (2007)	867	409	1800	747	-	57	226
126 (2008)	1052	470	2521	655	2	21	154
127 (2009)	909	268	1813	538	-	43	132

**Fuente:** elaboración propia en base a información del Departamentos de Asuntos Parlamentarios, de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

En cuanto a la sanción de leyes en el período, esta ha sido escasa -entre 63 y 166 leyes sancionadas por año- teniendo en cuenta el importante volumen de proyectos de ley presentados entre ambas cámaras (aproximadamente 2500 por año). Esto implica la sanción de entre un 2,5 y un 6,6% de los proyectos de ley presentados según el año. Otra observación a destacar consiste en la significativa cantidad de leyes sancionadas que han sido iniciativas del PEN, oscilando según el año entre un tercio y la mitad del total de leyes. El dato es relevante a la luz del número de proyectos de ley presentados cada año en ambas cámaras, que tienen origen, en su amplísima mayoría, en los propios diputados y senadores. Es decir, las propias cámaras “desoyeron”, de algún modo, los proyectos de ley de origen propio - institucionalmente hablando-, y convirtieron en ley aquellas iniciativas originadas en el PEN.

Cuadro 3: Leyes sancionadas en el período de sesiones 120-127:

Período parlamentario	Iniciativa de	Cantidad de leyes sancionadas	Cámara originaria Diputados	Cámara originaria Senado
Período de sesiones 120 (01/03/2002 al 28/02/2003)	Poder Ejecutivo	66	15	51
	Diputados	74	74	-
	Senado	26	-	26
	Total	<b>166</b>	89	77
Período de sesiones 121 (01/03/2003 al 29/02/2004)	Poder Ejecutivo	65	23	42
	Diputados	47	47	-
	Senado	34	-	34
	Total	<b>146</b>	70	76
Período de sesiones 122 (01/03/2004 al 28/02/2005)	Poder Ejecutivo	55	19	36
	Diputados	51	51	-
	Senado	36	-	36
	Total	<b>142</b>	70	72
Período de sesiones 123 (01/03/2005 al 28/02/2006)	Poder Ejecutivo	22	13	9
	Diputados	26	26	-
	Senado	17	-	17
	Total:	<b>65</b>	39	26
Período de sesiones 124 (01/03/2006 al 28/02/2007)	Poder Ejecutivo	65	12	53
	Diputados	34	34	-
	Senado	40	-	40
	Total	<b>139</b>	46	93
Período de sesiones 125 (1/3/2007 al 29/2/2008)	Poder Ejecutivo	59	15	44
	Diputados	45	45	-
	Senado	32	-	32
	Total	<b>136</b>	60	76
Período de sesiones 126 (1/3/2008 al 28/2/2009)	Poder Ejecutivo	67	27	40
	Diputados	30	30	-
	Senado	22	-	22
	Total	<b>119</b>	57	62
Período de sesiones 127 (1/3/2009 al 28/2/2010)	Poder Ejecutivo	37	20	17
	Diputados	48	48	-
	Senado	26	-	26
	Total:	<b>111</b>	68	43

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, disponibles en <http://www.hcdn.gov.ar>, sección "estadísticas parlamentarias".

#### **4. El Poder Legislativo y las políticas sociales. Sobre los planes y programas seleccionados.**

Siguiendo la caracterización de las políticas sociales del período 2002-2009 presentada a inicios del trabajo -políticas sociales para asalariados/as formales y políticas sociales destinadas a los sectores no integrados al mercado laboral formal-, en relación con las primeras existió un considerable grupo de leyes sancionadas. Esencialmente se trató de modificaciones a la Ley de Contrato del Trabajo y cambios operados en el sistema previsional. En ambos casos, con fuerte iniciativa e impulso desde el PEN, y con acompañamiento legislativo, fundamentalmente desde el bloque oficialista, aunque destacándose la ausencia de profundos debates con especialistas y entre los legisladores y las legisladoras en leyes clave - v. gr. Ley 26.425 de transferencia de los afiliados del régimen de capitalización a un único régimen previsional público- (Carrasco, 2012: 47).

En cambio, como también se adelantó, con relación a los planes y programas seleccionados para el análisis, el único que resultó sancionado por ley del Congreso Nacional fue el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional – Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), por medio de la Ley N° 25.724.

Queda claro entonces que el PLN no constituyó el ámbito de origen de la mayoría de los planes y programas aquí estudiados, es decir, el Congreso argentino no intervino en su fase de creación normativa por medio de ley nacional (salvo en el PNSA, programa que fue respaldado por una importante campaña popular).

Sin embargo, resulta sumamente importante remarcar que, una vez creados los planes y programas analizados, sobre todos ellos existió una notable cantidad de iniciativas legislativas presentadas en ambas cámaras. Así, sobre el PJJHD existieron 194 iniciativas, sobre el PNSA 41, sobre el PMO y el PF 13 proyectos cada uno, y sobre el PIST y la AUH, 9 y 8 proyectos respectivamente (debiendo recordar en este punto que los dos últimos programas son del año 2009. Por ende, se relevó sólo un período legislativo en dichos casos).<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> La nómina completa de los proyectos puede encontrarse en Carrasco (2012: 68 y ss.). Aquí, en este apartado, se presentarán sólo algunos de ellos.

Respecto de las características de los proyectos presentados, cabe resaltar que en su gran mayoría consistieron en solicitudes de información al PEN, formulados principalmente a través de proyectos de resolución (en el caso de la Cámara de Diputados), y proyectos de comunicación (en el caso de la Cámara de Senadores). En menor medida, existieron proyectos de ley en ambas cámaras, tendientes o bien a derogar los planes y programas seleccionados, o bien a introducir modificaciones sobre ellos.

¿Cómo observamos, entonces, las dos funciones principales del PLN, antes mencionadas: legislar y controlar?

A continuación se presentarán, en primer término, algunas iniciativas que pretendieron legislar sobre los planes y programas seleccionados. Y, posteriormente, el apartado estará orientado a exhibir, a modo de ejemplo, algunos de los tantos proyectos solicitando información al PEN, dando cuenta del importante rol de control que pretendió tener el PLN sobre los programas en cuestión.

#### **4.1. Proyectos de Ley que pretendieron modificar y/o derogar algunos de los planes y programas seleccionados:**

En cuanto a los proyectos de ley existentes en la cámara de Diputados vinculados con el PJJHD, una de las iniciativas postuló la ampliación del universo de titulares<sup>19</sup>, otras iniciativas postularon modificaciones en el monto de la prestación<sup>20</sup>, dos proyectos de ley solicitaron poner foco en una condicionalidad para el PJJHD, a saber: un control médico trimestral para los titulares<sup>21</sup>, y también existieron iniciativas que pretendieron derogar el PJJHD y plantear nuevos planes o programas<sup>22</sup>. Es importante resaltar que ninguno de estos proyectos de ley tuvo tratamiento en las comisiones durante el período estudiado.

---

<sup>19</sup> Expediente 3746-D-2002, de los Diputados Miguel Ángel Toma (Justicialista-CABA) y Humberto Jesús Roggero (Justicialista-Córdoba).

<sup>20</sup> Expediente 3179-D-2003, de los Diputados Alfredo Allende y Melchor Posse (Frente del Movimiento Popular-Buenos Aires), y Expediente 2938-D-2003 de la Diputada María Elena Barbagelata (Partido Socialista-CABA).

<sup>21</sup> Expediente 6135-D-2004, de Alicia Amalia Castro (Frente para el Cambio-Buenos Aires), y 7724-D-2002 de Alicia Amalia Castro y Alfredo Horacio Villalba (Frente para el Cambio - Buenos Aires).

<sup>22</sup> Expediente 6002-D-2003, del Diputado Adolfo Rodríguez Saá (Frente del Movimiento Popular - San Luis); Expediente 3024-D-2004, de la Diputada María del Carmen Alarcón (Justicialista - Santa Fe); Expediente 0348-D-2007, del Diputado Jorge Vanossi (PRO - CABA); y Expediente 2357-D-2009, del Diputado Esteban Bullrich (PRO - CABA).

Existieron también proyectos de ley en la Cámara de Senadores sobre el PJJHD. A modo de ejemplo, podría mencionarse uno de ellos tendiente a la flexibilización de requisitos para la incorporación de familias indígenas<sup>23</sup>, otro orientado a ampliar el universo de titulares y otorgar derechos de protección de salud y previsionales<sup>24</sup>, y, en relación con el monto del PJJHD, una iniciativa pretendió que a cada titular le corresponda una suma mensual que tome como referencia un cálculo sobre la canasta básica alimentaria.<sup>25</sup> Al igual que lo ocurrido en la Cámara de Diputados, estos proyectos no fueron tratados en las comisiones.

En relación con el PF, existieron dos proyectos de ley que tampoco fueron debatidos en el Congreso. Una iniciativa, presentada en la Cámara de Diputados, que apuntó a la suficiencia del monto de la prestación, proponiendo que la misma sea equivalente a un tercio del salario mínimo vital y móvil, asegurando de ese modo no sólo una cifra mayor, sino la posibilidad de que el monto se vaya actualizando sin la necesidad de introducir nuevas normas para cada aumento.<sup>26</sup> Y la otra iniciativa, presentada en la Cámara de Senadores, pretendió la incorporación de los titulares del PF en un seguro de vida y en obra social.<sup>27</sup>

#### **4.2. Proyectos de solicitudes de información al PEN:**

Tal como se adelantó, los proyectos consistentes en solicitudes de información al PEN fueron la mayoría, y existieron en relación a todos los planes y programas sociales seleccionados.

En relación con las iniciativas legislativas de este tipo sobre el PJJHD, en la Cámara de Diputados se destacaron los proyectos de resolución y declaración conteniendo solicitudes de información al PEN sobre la aplicación del plan en diferentes localidades y/o provincias del país, la cantidad de titulares, los mecanismos de control implementados, el funcionamiento de los consejos consultivos y la detección de irregularidades en la aplicación del plan.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> Expediente 0544-S-2002, de la Senadora Sonia Escudero (Justicialista – Salta).

<sup>24</sup> Expediente 3472-S-2002, del Senador Eduardo Brizuela del Moral (Frente Cívico y Social-Catamarca).

<sup>25</sup> Expediente 1286-S-2008, de la Senadora Hilda González de Duhalde (Justicialista – Buenos Aires).

<sup>26</sup> Expediente 4612-D-2009, de la Diputada Paula Cecilia Merchán (Encuentro Popular y Social – Córdoba) -El proyecto también es común al PJJHD en tanto plantea el mismo monto para dicho plan-.

<sup>27</sup> Expediente 3230-S-2006, del Senador José Luis Zavalía (UCR – Santiago del Estero).

<sup>28</sup> V. gr. Expediente 2306-D-2002, de la Diputada Lilia Puig de Sturbin y el Diputado Carlos Raúl Iparraguirre (UCR – Santa Fe) (Sin tratamiento); Expediente 4091-D-2004, del Diputado Francisco Alberto Torres y la Diputada Eusebia Antonia Jerez (Fuerza Republicana – Tucumán) (Aprobado en 2004 y con contestación del PEN en 2006); Expediente 0375-D-2005, del Diputado Hernán Norberto Damiani

En la Cámara de Senadores, existieron diversos proyectos de comunicación consistentes en pedidos de información al PEN sobre la aplicación del PJJHD en diferentes jurisdicciones, demostrando una clara preocupación por la garantía de acceso al universo de potenciales titulares y en condiciones de igualdad, y también muchos proyectos se enfocaron en preguntar sobre cuestiones operativas varias del PJJHD, con especial énfasis en controles y transparencia.<sup>29</sup>

En cuanto al PNSA, existieron diversas solicitudes de información al PEN en ambas Cámaras, fundamentalmente respecto de los lugares de instrumentación del plan y de las modalidades de su implementación<sup>30</sup>.

Similar tipo de proyectos legislativos se presentaron en relación con el PMO y con el PIST. Respecto del primero de los planes, los/as legisladores/as intentaron conocer sobre el envío de fondos nacionales a las diferentes jurisdicciones, o sobre cómo se ha ejecutado el plan, su distribución geográfica y la nómina de ONGs beneficiarias<sup>31</sup>. Los criterios de selección fueron lo más preguntado en el caso del PIST, así como también la cantidad de cooperativas inscriptas y montos del programa<sup>32</sup>. En el caso del PF, los proyectos de resolución existentes en la Cámara

---

(UCR – Misiones) (Aprobado en 2005, y contestado por el PEN en 2006); Expediente 3152-D-2005, del Diputado Alfredo Atanasof (Justicialista – Buenos Aires) (Sin tratamiento).

<sup>29</sup> V.gr. Expediente 2319-S-2002, de Eduardo Aníbal Moro (UCR – Chaco) (Sin tratamiento); Expediente 2426-S-2004, de la Senadora Marcela Lescano (UCR – Formosa) (Sin tratamiento); Expediente 1512-S-2003, del Senador Antonio Cafiero (Justicialista – Buenos Aires) (Sin tratamiento); Expediente 3749-S-2005, del Senador Pedro Salvatori (Movimiento Popular Neuquino – Neuquén) (Aprobado); Expediente 1002-S-2007, del Senador Roberto Gustavo Basualdo (Producción y trabajo – San Juan) y la Senadora Liliana Negre de Alonso (Justicialista San Luis – San Luis) (Sin tratamiento).

<sup>30</sup> V.gr. Expedientes 4671-D-2005 y 4276-D-2005, del Diputado Esteban Jerez (Frente Cívico Tucumán – Tucumán) (Sin tratamiento); Expediente 3527-D-2009, de Carlos Ulrich (UCR – Chaco) (Sin tratamiento); Expediente 2547-S-2008, del Senador Carlos Alberto Rossi (Vecinalista-Partido Nuevo – Córdoba) (Sin tratamiento); Expediente 1620-S-2008, de la Senadora Hilda González de Duhalde (Justicialista – Buenos Aires) (Aprobado); Expediente 1981-S-2008, de la Senadora Delia Pinchetti de Sierra Morales y el Senador Carlos Eduardo Salazar (Fuerza Republicana – Tucumán) (Sin tratamiento).

<sup>31</sup> V. gr. Expediente 5317-D-2004, de la Diputada Alicia Tate y el Diputado Alberto Beccani (UCR – Santa Fe) (Sin tratamiento); Expediente 1158-D-2004, de los Diputados Roberto Basualdo y Guillermo Baigorri (Justicialistas – San Juan) (Sin tratamiento); Expediente 3422-D-2005, de la Diputada Liliana Bayonzo (UCR – Chaco) (Sin tratamiento); Expediente 1751-S-2003, del Senador Luis Falco (UCR – Río Negro) (Aprobado).

<sup>32</sup> V.gr. Expediente 6340-D-2009, de la Diputada Paula Cecilia Merchán (Libres del Sur – Córdoba) (Sin tratamiento); Expediente 6219-D-2009, de la Diputada María Virginia Linares (GEN – Buenos Aires) (Sin tratamiento); Expediente 6264-D-2009, de la Diputada Silvia Cristina Majdalani (PRO – Buenos Aires) (Sin tratamiento); Expediente 5442-D-2009, de la Diputada Mónica Fein (Partido Socialista – Santa Fe) (Sin tratamiento).

de Diputados fueron sólo de la oposición y estuvieron orientados a conocer sobre la implementación del plan<sup>33</sup>.

En relación con la AUH, han sido escasas las iniciativas relevadas por el dictado del decreto hacia el final del período de análisis. No obstante, han existido pedidos de información de legisladoras opositoras para conocer detalles de fondos girados a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el detalle de los convenios de cooperación firmados entre ANSES y las provincias<sup>34</sup>.

Vinculadas con la AUH, existieron numerosas iniciativas parlamentarias relacionadas con la extensión de asignaciones familiares/asignación universal por hijo/ingreso ciudadano para la niñez con estado parlamentario al momento del DNU de creación de la AUH impulsado por el PEN. Pero sobre dichas iniciativas no se hará mención en este apartado, ya que no son sobre la AUH en sí, sino que son previas a su surgimiento, y se vinculan porque pretendían un plan o programa social de similares características. El detalle de tales iniciativas será retomado más adelante.

Ahora bien, para concluir este apartado, resulta esencial contestar la pregunta sobre los dos roles del PLN (legislar y controlar). Respecto del rol de legislar, se ha observado, por una parte, que sólo uno de los seis planes y programas seleccionados surgió por ley del Congreso. Y, por otra parte, existieron diferentes proyectos de ley que pretendieron modificaciones o derogaciones de planes y programas sociales y/o postularon otros nuevos, los cuales no lograron contar con tratamiento ni siquiera en las comisiones parlamentarias.

Respecto del rol de control, sí se observó una importante actividad por parte de diputados/as y senadores/as, atento el importante volumen de iniciativas legislativas presentadas, consistentes en solicitudes de información al PEN. Tal profusión de iniciativas evidenció, por un lado, un

---

<sup>33</sup> V.gr. Expediente 0813-D-2003, de la Diputada María Nilda Soda (UCR – Misiones) (Sin tratamiento); Expediente 2860-D-2005, del Diputado Guillermo Alchourón (Acción por la República - Buenos Aires) (Sin tratamiento), Expedientes 0664-D-2009 y 2657-D-2008, del Diputado Fernando Sánchez (Coalición Cívica – CABA) (Sin tratamiento); Expediente 1294-S-2007, del Senador Carlos Alberto Rossi (Vecinalista – Partido Nuevo – Córdoba) (Sin tratamiento); Expediente 0085-S-2009, de la Senadora Liliana Negre de Alonso y el Senador Adolfo Rodríguez Saá (Justicialistas – San Luis) (Aprobado).

<sup>34</sup> Expediente 5978-D-2009, de la Diputada María Fernanda Reyes (Coalición Cívica – CABA) y Expediente 6620-D-2009, de la Diputada María Virginia Linares (GEN – Buenos Aires) (ambos sin tratamiento)



desconocimiento generalizado de la implementación de la mayoría de los planes y programas (tanto de legisladores/as opositores/as como oficialistas) y, por otro lado, una preocupación por su efectivo control y seguimiento. Debe agregarse, asimismo, que el rol de control del PLN no pudo desarrollarse de modo efectivo en virtud de la falta de tratamiento de gran parte de las iniciativas. Y, en caso de proyectos consistentes en solicitudes de información al PEN que han sido aprobados, algunos no contaron con su debida contestación. También vinculado con la función de control del Congreso Nacional se destacaron, a lo largo del período, las escasas visitas -y presentaciones de informes- del Jefe de Gabinete de Ministros, visitas que se encuentran orientadas a rendir cuentas sobre diferentes aspectos de la gestión del PEN.<sup>35</sup>

## **5. La Asignación Universal por Hijo: una oportunidad perdida para la deliberación.**

Si bien ninguno de los planes y programas seleccionados fue creado por ley – con excepción del PNSA -, el caso de la AUH es relevante porque a pesar de existir numerosos proyectos que gozaban de estado parlamentario<sup>36</sup>, el PEN decidió lanzar el plan mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU).

La forma en la que la AUH se creó ilustra a la perfección una de las ideas principales sostenidas en estas páginas: las políticas sociales entre los años 2002 y 2009 en la Argentina,

---

<sup>35</sup> En su artículo 101, la Constitución Nacional prevé la visita del Jefe de Gabinete al Congreso, “al menos una vez al mes”, para informar sobre la marcha del gobierno. Pero esto no fue cumplimentado, y no sólo en el período de análisis, sino que, como expresa Starface (2008): “a pesar de constituir una obligación constitucional, transcurridos 14 años (a 2008) desde la reforma constitucional de 1994, se registran 73 informes en total en ambas Cámaras, algunos de los cuales -la minoría- han incluido la presencia del Jefe de Gabinete en el recinto parlamentario. Tomando en cuenta que desde agosto de 1994 a septiembre de 2008 se registran 168 meses, se evidencia que no ha habido informes en 95 oportunidades (meses), es decir, que sólo se ha cumplido con la disposición en un 43% (en 73 de 168 meses)”.

<sup>36</sup> Los proyectos con estado parlamentario al momento de surgimiento de la AUH eran los siguientes: Elisa Carca (Coalición Cívica – Buenos Aires), “Fondo para el ingreso ciudadano de la niñez” (FINCINI), Expte. 2467-D-2008; Héctor Recalde (Frente para la Victoria – Buenos Aires), “Régimen de asignaciones familiares por hijo y ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados”, Expte. 3755-D-2008 e “Incremento de los plazos de percepción de las asignaciones por hijo percibidas por los trabajadores en situación de desempleo”, Expte. 3933-D-2009; Federico Pinedo (PRO - CABA), “Derecho a la Seguridad social de todo ciudadano”, Expte. 4052-D-2009; Paula Cecilia Merchán (Encuentro Popular y Social - Córdoba), “Sistema Solidario de redistribución social (SISORS)”, Expte. 6029-D-2008; Elena Mercedes Corregido (Frente para la Victoria - Chaco), “Asignación Universal por hijo”, Expte. 0440-S-2009; Silvia Augsburger (Partido Socialista – Santa Fe), “Programa ingreso universal a la niñez y adolescencia”, Expte 1914-D-2009; Claudio Lozano (Buenos Aires para Todos en Proyecto Sur - CABA) “Asignación Universal por hijo”, Expte. 3644-D-2009; Ernesto Sanz y Gerardo Morales (UCR – Mendoza y Jujuy), “Programa de asignación familiar para la atención prenatal, natal, la niñez y la adolescencia”, Expte. 1230-S-2009; Francisco de Narváez (Unión Celeste y Blanco – Buenos Aires), “Ingreso Básico Familiar”, Expte. 3892-D-2009.

dirigidas a los sectores en situación de pobreza o vulnerabilidad, no surgieron de un debate plural en el núcleo del Congreso, sino de decisiones unilaterales del PEN. En el caso de la AUH, esta afirmación no se basa únicamente en la fuente normativa de la AUH (el DNU en lugar de una ley), sino en la falta de interacción y de intercambios de información entre ambos poderes durante los meses previos al dictado del DNU N°1602/2009.

En esta línea, al momento de la sanción del DNU N° 1602/2009, existían en el ámbito del PLN nueve proyectos de ley de distintos bloques partidarios que promovían la sanción de un ingreso universal a la niñez, o la modificación o ampliación del sistema de Asignaciones Familiares. La cantidad y pluralidad en el origen partidario de las propuestas respondía a la necesidad de comenzar a corregir el defasaje existente entre las características del sistema de seguridad social contributivo y las transformaciones en el mercado de trabajo que vienen teniendo lugar en las últimas décadas en la Argentina.

Al haber surgido en un contexto de expansión del empleo formal, el sistema de Asignaciones Familiares creado por la ley 24.714<sup>37</sup> contempla únicamente como sujetos de derecho a los trabajadores/as formales y receptores/as del seguro de desempleo, y a los/as trabajadores/as pasivos/as. Es decir, el criterio basal del sistema de Asignaciones Familiares es puramente contributivo y atado al nivel salarial, ya que reciben transferencias quienes han aportado dinero al sistema a través de su vínculo laboral. Esta estructura de protección tenía sentido en un mundo cuyo principal mecanismo de inclusión era el pleno empleo, meta que se advertía como un horizonte posible, aun cuando fuera una promesa largamente incumplida en la región.

Ahora bien, este tipo de sistema de protección pierde capacidad de cobertura en un contexto en el que la informalidad laboral alcanza al 40,7% de la población (SEDLAC, 2º trimestre 2009)<sup>38</sup>, y el desempleo asciende al 9% según datos del INDEC (EPH, 3º trimestre 2009). Si el sistema protege, principalmente, a aquellos/as que están integrados/as al mercado formal del trabajo y cada vez hay más personas en la informalidad, el único resultado posible es una mayor cantidad de personas –en su mayoría niños y niñas– marginadas de cualquier sistema de protección.

---

<sup>37</sup> Para un mayor desarrollo ver Arcidiacono et. al (2012).

<sup>38</sup> 35,8% según de datos del INDEC – EPH, 3º trimestre 2009).

También hay que hacer notar que el variado paquete de proyectos de ley existentes – en la línea de lo que luego sería el contenido del DNU N° 1602/2009-, no sólo formaba parte de la agenda legislativa, sino que plasmaba gran parte de la discusión que venía teniendo lugar desde fines de la década, tanto en ámbitos académicos como entre integrantes de organizaciones sindicales y organizaciones de la sociedad civil.

Inclusive a lo largo de 2009 –año de dictado del DNU- se habían realizado encuentros, seminarios, reuniones y alianzas entre *think tanks*, especialistas y organizaciones de la sociedad civil para debatir posibles alternativas de diseño e implementación de una propuesta de transferencias de ingreso a la niñez (Strazza, 2010).

Ahora bien, el desdibujamiento del PLN en el proceso de sanción de la AUH no se refleja únicamente en el hecho de que la norma que enmarca el programa de protección social fuese dictada por DNU en lugar de ser debatida en el Congreso y aprobada a través del proceso legislativo ordinario. La ausencia del PLN también queda manifiesta si se observan dos mecanismos formales a través de los cuales ambos poderes interactúan e intercambian información entre sí: los pedidos de informe y el informe al Jefe de Gabinete y las vistas de los funcionarios y funcionarias del PEN al plenario y a las comisiones del Congreso.

Al analizar estos instrumentos de intercambio de información entre los poderes legislativo y ejecutivo, queda demostrado que el PLN no incidió a través de estos mecanismos en el contenido de la norma dictada por el PEN. También queda demostrado que los miembros del PLN no estuvieron al tanto de la iniciativa que pondría en marcha el PEN hasta el momento del dictado del decreto. Los pedidos de informe del PLN al PEN sobre la problemática abordada por el programa de la AUH o bien no fueron contestados, o no hicieron referencia al inminente lanzamiento de un programa del alcance -en términos presupuestarios y de cobertura- de la AUH. Cuando sí lo hicieron, el dictado del decreto en cuestión ya había sido anunciado públicamente.

Del relevamiento realizado, al momento del dictado de decreto N° 1602/09, había un único proyecto de resolución con estado parlamentario, en el que se solicitaba información al PEN sobre la temática abordada por el decreto. El pedido requería información sobre los indicadores de pobreza en los distintos rangos etarios, la tasa de la indigencia; el valor de la canasta básica total y la canasta básica alimentaria; la evolución anual de la tasa de desempleo y de la

informalidad laboral desde el año 2002, los planes de asistencia social brindados por el gobierno nacional y la cantidad de titulares de programas sociales, entre otros temas<sup>39</sup>. Este proyecto, que sólo tenía giro a la comisión de población y desarrollo humano, nunca fue tratado.

Como ya fuera dicho, además de los pedidos de informe que el PLN envía al PEN, luego de su tratamiento en las comisiones que correspondieran, los miembros del PLN pueden obtener información en posesión del PEN, a través de los informes del Jefe de Gabinete.

Si bien en los informes del Jefe de Gabinete de los años 2008 y 2009 no hay preguntas ni respuestas específicas sobre la AUH o algún otro programa universal de transferencia de ingresos, hay puntos que vale la pena mencionar a fin de ilustrar la interacción -o falta de interacción- entre los poderes ejecutivo y legislativo en torno al desarrollo de programas sociales en general y de la AUH en particular.

En el informe del Jefe de Gabinete N° 74 de octubre del 2008 se hacen pocas referencias a los programas o políticas sociales y ninguna a la existencia o potencial puesta en marcha de un programa de corte universal destinado a todos los niños y todas las niñas del país. La posible implementación de un plan o programa de estas características no aparece, por ejemplo, cuando distintos organismos del PEN explican, en el informe, cómo se distribuye el ingreso percibido por el Estado en concepto de retenciones. En la respuesta otorgada por el gobierno ante este interrogante se ve claramente cómo, el año previo al dictado del decreto que crea la AUH, los/as funcionarios/as del PEN todavía asociaban la distribución del ingreso con el aumento del empleo, la suba de las jubilaciones y el aumento del salario correspondiente al sector público. Todas éstas, medidas destinadas al sector formal de la economía, y no al sector que, un año más tarde, sería “descubierto” a partir de la implementación de la AUH.

Más allá de esta apreciación acerca del giro producido por la política social que se venía implementando desde el 2009, al parecer, los poderes ejecutivo y legislativo no intercambiaron -a través del instrumento formal de los informes del Jefe de Gabinete- información en relación con aquella política que terminaría implementándose a partir de un decreto presidencial.

---

<sup>39</sup> Proyecto presentado en julio de 2009 por el diputado Galvalisi (Expediente 3310-D-2009).

El informe del 2009 constituye un elemento clave para ilustrar esta falta de intercambio de información entre ambos poderes del Estado. Este informe, el N° 76, coincide con el mes en el que el PEN dictó el Decreto N° 1602 que crea la AUH. En este caso, a diferencia de lo observado en el informe anterior, muchas de las preguntas de los distintos bloques parlamentarios apuntaban a conocer las razones de la inexistencia de un programa de transferencias universal a la niñez, o, en otra línea, preguntaban si el PEN estaba por lanzar un programa de esas características.

En todos los casos, para responder estas preguntas, el PEN se remitió al DNU que creaba la AUH que había sido anunciado en el ínterin. Este hecho permite percibir que, aún cuando algunos/as integrantes del PLN estuvieran al tanto –seguramente a través de mecanismos informales– de la inminencia del lanzamiento de la AUH, los distintos bloques parlamentarios no participaron del diseño de la política, cuyo marco normativo terminaría regulándose a través del DNU N° 1602.

De lo antedicho surgen dos cuestiones que vale la pena mencionar. La primera es que la unilateralidad en la toma de decisiones del PEN tuvo como contracara la incapacidad del PLN de debatir en el recinto algunos de los proyectos que los bloques partidarios tenían en carpeta. Los/as legisladores/as tampoco invitaron a los/as funcionarios/as del PEN encargados/as de las áreas sociales a debatir sobre la temática en el marco de las reuniones de comisión. Este hecho se debió, principalmente, a la composición política del Congreso, que hasta diciembre del 2009 se caracterizó por una notoria mayoría del bloque oficialista, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados.

La composición del Congreso es un factor relevante para explicar la decisión del PEN de crear la AUH por decreto, en lugar de iniciar un proceso legislativo (aun cuando el PEN tiene facultades de presentar proyectos de ley). Noviembre de 2009 fue un momento bisagra para la configuración de fuerzas en el PLN. En las elecciones legislativas de octubre de 2009 el oficialismo había perdido la mayoría propia de la que había gozado desde el año 2003. Pero el recambio de legisladores/as y el consecuente nuevo juego de fuerzas no tendría lugar hasta diciembre de 2009. Es decir, noviembre era el último mes con mayoría del FPV en el Congreso. Hasta aquí, lejos de justificar la decisión de dictar un decreto, el cambio por producirse en la composición del Congreso parecía ser una oportunidad para iniciar un proyecto de ley y así

aprovechar los “últimos momentos” del período con mayoría propia. Pero la lectura del las máximas autoridades del PEN era otra. .

Como ya fuera descrito, la necesidad de ampliar el sistema de asignaciones familiares ya había sido recogida por el PLN y plasmada en diversos proyectos de ley. Ante la suposición de que la oposición que surgía post elecciones trataría de aprobar un proyecto con esas características, el gobierno optó por “sorprender” a la oposición más que intentar consensuar una propuesta más elaborada (Golbert y Scheines, 2010). El gobierno no buscó en el debate parlamentario la fuente de legitimidad de la política. Por el contrario, la legitimidad de la acción estatal se basó en una estrategia consistente en “ganarle de mano” a una oposición en formación.

La teoría del “factor sorpresa” también se funda en el cambio de orientación que la AUH implicó para el tipo de política social que el gobierno venía llevando a cabo. El gobierno reiteradamente había sostenido que la mejor política social era el trabajo. Incluso, pocos meses antes del lanzamiento de la AUH, el PEN había puesto en marcha el programa *Argentina trabaja* -con el que se proponía generar, en una primera etapa, 100 mil nuevos puestos de trabajo (Golbert y Scheines, 2010).

Ahora bien, de lo hasta aquí expuesto se desprende nuestra perspectiva favorable hacia el tratamiento de la AUH en el Congreso, en detrimento del dictado de un DNU. ¿Cómo fundamentar esta perspectiva valorativa? ¿Por qué es esperable que en un sistema democrático los poderes estatales interactúen entre sí e intercambien información entre ellos?

La justificación puede abordarse desde dos dimensiones: una legal-constitucional y otra vinculada con la calidad de la producción legislativa. Estas diferentes perspectivas serán desarrolladas a continuación.

### **5.1 Crítica al dictado del DNU N° 1602/09 de AUH desde una perspectiva constitucional**

Para desarrollar la primera de estas perspectivas debe tenerse presente el artículo 1º de la Constitución Nacional (CN). Este establece que “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal...”. El carácter republicano importa una serie de características que debe reunir el gobierno, como ser: la división de poderes, la igualdad ante la ley de todos/as los/as ciudadanos/as, la elección popular de los y las gobernantes, la

responsabilidad de los y las gobernantes frente a los/as gobernados/as, la periodicidad en las funciones, el deber de publicidad de los actos de gobierno.

En Argentina, la reforma constitucional de 1994, mantuvo los tres poderes clásicos con sus respectivas zonas de reserva, a saber: i) el Poder Legislativo (cuya función principal es sancionar y derogar leyes y, asimismo, el control público); ii) el Poder Ejecutivo (que tiene a su cargo la administración del Estado, el resguardo de la seguridad interior y exterior, y el manejo de las relaciones exteriores, y es el Jefe Supremo de la Nación, el jefe del Gobierno y el comandante en Jefe de la Fuerzas Armadas de la Nación); y iii) el Poder Judicial (que es el encargado de administrar justicia de manera imparcial, sin sufrir interferencias de los otros poderes del Estado y, asimismo, ejercer el control de constitucionalidad sobre los actos de los últimos)<sup>40</sup>.

Desde este punto de vista, el PLN es el ámbito adecuado para la sanción de leyes, en tanto organismo en el que pueden verse representadas numerosas voces e ideas de la ciudadanía en general, -esencialmente en la Cámara de Diputados, donde consiguen tener voz y voto fuerzas políticas más diversas-<sup>41</sup>, y es la arena definida por nuestro sistema para el debate público y la producción legislativa. Es por lo anterior que se considera que el primer problema de la AUH consiste en que el marco legal elegido para su regulación fue un DNU y no una ley del Congreso.

---

<sup>40</sup> Si bien Argentina presenta división de poderes, cada uno con sus funciones bien delimitadas, y, en teoría un sistema de frenos, contrapesos y controles cruzados en pos de garantizar los preceptos constitucionales, encontramos en los hechos que el centro de poder más importante del sistema institucional recae sobre el Poder Ejecutivo, que en muchas ocasiones avanza sobre los otros poderes, concentrando un enorme conjunto de facultades y atentando, de ese modo, contra el equilibrio institucional ideado de los tres poderes independientes. Al respecto, se ha afirmado que “[l]a Argentina ha adoptado como forma de gobierno un sistema presidencialista. Sin embargo, como una mayoría de países latinoamericanos, ha modificado aquel sistema original –ya polémico- para transformarlo en uno parcialmente distinto, que el filósofo Carlos Nino calificara como hiper-presidencialista. A diferencia del modelo original, el adoptado en Latinoamérica introdujo variaciones como las siguientes: se autorizan al presidente poderes excepcionales para afrontar situaciones de crisis internas y externas, se permite la intervención política del poder central sobre las provincias; se deja en manos de la cabeza del ejecutivo la elección y remoción, a manos libres, de todo su gabinete; se delegan en aquél funciones legislativas adicionales; etc” (Gargarella, 2002: 6).

<sup>41</sup> Ahora bien, respecto del contenido democrático del Congreso argentino, existen numerosos cuestionamientos, que demuestran varios puntos críticos (Gargarella, 2010). Asimismo, cabe destacar que las instituciones de democracia participativa incluidas por la reforma constitucional de 1994 (iniciativa popular –art. 39 CN-, consulta popular –art.40- CN) no han logrado por sí solas incluir a grupos desaventajados en el proceso de incidir en la toma de decisiones, que se encuentran excluidos del proceso político por motivos estructurales (Pereira, 2011).

Los DNU son disposiciones o medidas dictadas por el PEN con forma de decreto, sobre materias propias del PLN, frente a circunstancias especiales de necesidad y urgencia, de una gravedad tal que no permiten esperar el tratamiento del caso por el último órgano mencionado. De acuerdo con el texto constitucional, la regla consagrada es la prohibición al PEN de dictar medidas de carácter legislativo, resultando los DNU medidas de carácter excepcional sujetas a las estrictas condiciones de fondo y de forma que en él se establecen.<sup>42</sup>

En el caso de la AUH, la dilación en el tiempo que hubiera generado el debate en el seno del PLN no resulta argumento suficiente para dictar la medida mediante un DNU. La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) tiene dicho que el estado de necesidad que justifica el dictado de un DNU está representado por la imposibilidad de reunión del PLN por una contienda bélica o de desastres naturales que impidan a los legisladores y las legisladoras llegar a la capital, o que la situación necesite una solución legislativa urgente que deba ser solucionada inmediatamente. El más alto tribunal desestimará razones de mera conveniencia para dictar este tipo de decretos y exige suficiente motivación fáctica en los considerandos del DNU<sup>43</sup>. Además, recientemente, en forma unánime, ha ratificado que los criterios de mera conveniencia del PEN no habilitan a elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición más rápida de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto.<sup>44</sup> No advertimos en la motivación del DNU 1602/09 las razones que exige la CSJN para habilitar constitucionalmente la AUH mediante DNU. Es decir, desde una perspectiva legal-constitucional, la modalidad de creación de la norma que regula la AUH resulta incorrecta.

El PEN, entre los demás fundamentos en la motivación del DNU, sostiene que la ley 24.714 de asignaciones familiares no contempla a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal. En verdad, ésta sería una razón para aplicar el paralelismo de las formas (las leyes se modifican mediante leyes) y consagrar la AUH mediante ley formal. Cabe aclarar, asimismo, que los derechos constitucionales se reglamentan por ley

---

<sup>42</sup> Los DNU revisten fuerza y valor (provisorio) de ley y están sujetos a la condición resolutoria de la aprobación o no por el Congreso (ad referéndum de éste). En el caso del DNU de la AUH no se configuran tales supuestos de condiciones de necesidad y urgencia. Para un mayor desarrollo, ver: Bestard., A. (2011).

<sup>43</sup> Verrocchi, Ezio c/ Administración Nacional de Aduanas. Fallos CSJN del 19/8/1.999.( LL.2.000-A-88).

<sup>44</sup> Consumidores Argentinos c/Estado Nacional –PEN- Decreto 558/02 SS Ley 20091. Fallos CSJN del 19/5/2010.



formal en virtud de los arts. 14<sup>45</sup>, y 28<sup>46</sup> de la CN y el derecho internacional de los derechos humanos, hoy derecho constitucional nacional conforme el art. 75 inc. 22 CN<sup>47</sup>. Consistentemente con lo anterior, y desde un enfoque de derechos humanos, así lo establece la Opinión Consultiva N° 6/86 (del 9/5/1986) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Observación General N° 19 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>48</sup>.

El concepto de “ley formal” ha sido definido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien ha señalado que “la ley en el Estado democrático no es simplemente un mandato de la autoridad revestido de ciertos necesarios elementos formales. Implica un contenido y está dirigida a una finalidad (...) no puede considerarse solamente de acuerdo con el principio de legalidad. Este principio, dentro del espíritu de la Convención, debe entenderse como aquel en el cual la creación de las normas jurídicas de carácter general ha de hacerse de acuerdo con los procedimientos y por los órganos establecidos en la Constitución de cada Estado Parte, y a él deben ajustar su conducta de manera estricta todas las autoridades públicas. En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al “ejercicio efectivo de la democracia representativa”, que se traduce en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común”.<sup>49</sup>

Existe una íntima vinculación entre legalidad y legitimidad. La forma y el fondo en materia constitucional no pueden escindirse. El requisito de la ley, como explica la OC N° 6/86, no constituye sólo un requisito formal o procedimental sino que resulta de ineludible cumplimiento

---

<sup>45</sup> Art. 14: Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio.

<sup>46</sup> Art. 28: Los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio.

<sup>47</sup> El art. 75 inc. 22 enuncia una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos de jerarquía constitucional, y agrega que podrán incorporarse otros aprobados por el Congreso con mayorías agravadas.

<sup>48</sup> La Observación General 19 del Comité DESC señala que los Estados tienen “la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas tales como leyes, estrategias, políticas o programas” en materia de seguridad social. Y estima conveniente aprobar una legislación marco para hacer efectivo el derecho a la seguridad social. Esta legislación podrá incluir: a) los objetivos o metas que han de alcanzarse y los plazos para lograrlos; b) los medios que podrían utilizarse para alcanzar este fin; c) la colaboración prevista con la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales; d) las instituciones encargadas del proceso; e) los mecanismos nacionales para la vigilancia del proceso; y f) los procedimientos de reparación y recurso.

<sup>49</sup> OC 6/86. Sección III. Párrafo 32

para no vulnerar la forma republicana de gobierno, evitando la concentración del poder en el PEN y enriqueciendo con el debate parlamentario el alcance de los derechos.

Por otro lado, se da una situación paradójica entre lo que podría denominarse la “intención” de la AUH y la consecuencia que genera su fuente normativa. La intención del DNU N° 1602/09 – desde sus considerandos- es incluir en el Régimen de Asignaciones Familiares establecido en la Ley N° 24.714 a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal, equiparando en una misma norma al mundo de lo contributivo y al de lo no contributivo. Esto constituye un hito de política contra la pobreza de acuerdo con su objetivo de universalización de las asignaciones familiares, lo que conceptualmente conlleva una articulación entre quienes se desempeñan en el trabajo formal y aquella población desempleada o no formalizada (Strazza, 2011), que hasta el dictado de la AUH no tenía cobertura. Sin embargo, este objetivo queda desdibujado por la diferencia en la fuente de la norma que protege a uno y a otro sector. Mientras a los/as trabajadores/as formales los/as ampara una ley – la ley N° 24.714– a los/as trabajadores/as informales o desocupados/as los/as protege un decreto que “modifica” esa misma Ley (el Decreto 1602/09). Las desventajas de una y otra fuente normativa se señalarán en el apartado que sigue, especialmente en términos de sus diferentes niveles de sostenibilidad y legitimidad. El hecho a resaltar aquí es que la forma en la que se dictó la AUH, se contradice con su objetivo: lejos de poner en pie de igualdad a dos universos (el contributivo y el no contributivo), reproduce las desigualdades que históricamente existieron entre ellos, violando así los estándares de igualdad y no discriminación.

A su vez, en el mismo sentido, y en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador en los “Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de DESC”<sup>50</sup> hace una propuesta metodológica que incluye indicadores cuantitativos, cualitativos y, a su vez, indicadores estructurales, de proceso y de resultado. Los estructurales pretenden medir las decisiones de los Estados al implementar los derechos del Protocolo de San Salvador, en el sentido de determinar cómo se organiza el aparato

---

<sup>50</sup> Tales normas para la confección de los informes periódicos previstos en el art. 19 del Protocolo de San Salvador fueron aprobadas por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos mediante resolución AG/RES 2074 del 7 de junio de 2005 [http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/index-7\\_GT.asp](http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/index-7_GT.asp).

institucional y el sistema legal del Estado parte para cumplir con sus obligaciones. Si apuntamos a la categoría de “recepción del derecho”, dentro de los indicadores estructurales, podemos concluir que la AUH se ha receptado en el sistema normativo nacional pero sin respetar lo establecido por la propia CN.

## **5.2 Crítica al dictado del DNU Nº 1602/09 de AUH desde la perspectiva de la calidad de la norma**

Además de las críticas formuladas desde una perspectiva constitucional, la forma normativa de la AUH afectó su calidad: su adopción mediante un decreto en lugar de una ley la hace menos sostenible en el tiempo. A su vez, en lo sustantivo, la norma se muestra limitada, y su lectura sugiere que un debate legislativo podría haberla enriquecido. Por último, la ausencia de dicho debate la privó de un mayor grado de legitimidad.

La AUH es menos sostenible en el tiempo porque al emanar de un decreto es suficiente el dictado de un nuevo decreto para su derogación. Su sanción a través de una ley habría establecido un umbral más exigente. En palabras de Tsebelis (1998), la estabilidad de la política sería mayor al requerir, para su modificación, la intervención de una mayor cantidad de actores de veto, es decir, actores individuales o colectivos cuyo acuerdo se requiere para cambiar la política. En esta línea, mientras el dictado de un decreto depende de la decisión de un único actor de veto (el Presidente o la Presidenta), la sanción de una ley requiere la conformación de una mayoría legislativa.

Lo antedicho se enmarca en un patrón regional, que marca que la sostenibilidad es un atributo desvalorizado para el conjunto de la política social. Según Repetto (2004), en América Latina la volatilidad política y económica suele fomentar estrategias de “empezar todo de nuevo” con cada cambio de los responsables políticos sectoriales. En este marco, la sanción de una ley hubiese sido un mayor blindaje para la AUH.

Además, los mecanismos de consenso que se activan al debatir una ley aumentan su legitimidad así como los costos de modificar la medida, generando condiciones para su duración en el tiempo (Repetto, 2004). Por otra parte, la decisión de que la AUH fuera creada por decreto impidió que en la Argentina tuviera lugar un debate legislativo sobre una materia de fundamental relevancia: la necesidad de adecuar los elementos del sistema de protección

social a las transformaciones socioeconómicas que tienen lugar en la Argentina desde la retirada del modelo estado-céntrico.

Haber efectuado un debate parlamentario en ambas cámaras, invitado a especialistas en políticas sociales, organizaciones sociales, titulares de planes y programas sociales, juristas, economistas, y haber tenido a la vista todos los proyectos de ley existentes, no sólo hubiese posibilitado diferentes instancias para mejorar el contenido del Decreto N° 1602/09, sino que hubiese constituido una oportunidad para poner en debate la actual matriz de protección social de la Argentina, lograr una definición consensuada del concepto, y definir metas a mediano y largo plazo.

Cabe señalar que el solo hecho de que una norma sea creada por medio de una ley no garantiza que la misma surja de un debate parlamentario en el que idealmente todas las voces del arco político sean escuchadas. Además de que existen numerosas críticas que cuestionan el contenido democrático del Congreso argentino: falta de adecuada participación ciudadana, sobrerrepresentación en Cámara de Senadores con facultad de decisión en temas de legislación a nivel nacional, poder de veto del Poder Ejecutivo, entre otros<sup>51</sup>, existen casos en que diferentes proyectos de ley fueron tratados en el Congreso sin un debate sustantivo previo o aprobados en plazos muy cortos de tiempo (tal es el caso, por ejemplo, de la estatización de los fondos de pensión en la Argentina. Igualmente, en ese caso existió una exposición mínima de argumentos, a diferencia del caso de la AUH).

La principal diferencia entre el Decreto N° 1602/09 y muchas de las iniciativas parlamentarias descritas se asocia con la concepción de universalidad que subyace al programa de protección. Mientras que el DNU dictado por el PEN establece un sistema no contributivo de asignación destinado a aquellos/as niños/as y adolescentes residentes en el país que no tengan otra asignación prevista por ley y que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal, existían otros proyectos con estado parlamentario que promovían la implementación de un sistema de cobertura universal destinado a todos/as los/as niños/as y adolescentes sin distinción<sup>52</sup>. Asimismo, existía un segundo grupo de iniciativas conformado por aquellos proyectos que planteaban la

---

<sup>51</sup> Para un mayor desarrollo sobre aspectos críticos, ver en Gargarella (2010).

<sup>52</sup> En esta línea se inscribían los proyectos presentados por la CC, la UCR y el PS.

modificación o ampliación del sistema de asignaciones familiares. El tipo de protección social que éstos promovían, al igual que la AUH, estaba asociado con la situación sociolaboral de los/as adultos/as, en tanto criterio fundamental de asignación o no de la prestación. Este era el caso de las iniciativas presentadas por el Frente Grande, Proyecto Sur, el Pro, Unión Celeste y Blanco y el Frente Para la Victoria, que tenían como requisito de acceso al programa el tener un trabajo informal o encontrarse en situación de pobreza y tener hijos/as menores a cargo. El debate en torno al significado y los alcances del principio de universalidad hubiese constituido un aporte valioso.

Si bien el Decreto N° 1602/09 hace referencia al subsidio en términos de universalidad, el hecho de que el criterio de su otorgamiento esté vinculado a la situación laboral o contractual de sus padres, madres o tutores/as (deben estar desocupados/as o desempeñar tareas en el mercado de trabajo informal), al menos amerita una discusión acerca de qué entendemos por universalidad. Tal como explican Cecchini y Martínez (2010), hay una diferencia entre aquellas propuestas que apuntan hacia la universalización de la provisión de los instrumentos existentes (como la “renta básica de ciudadanía” y las pensiones universales), y las propuestas orientadas a universalizar el acceso a la protección social y no necesariamente su provisión.

Además, más allá de esta distinción entre acceso y provisión, las asignaciones familiares no contributivas creadas por la AUH no revisten carácter universal ya que quedan afuera, por ejemplo, los trabajadores y trabajadoras no registrados/as que ganen más del salario mínimo, y el sexto niño o niña de las familias compuestas por más de 5 hijos/as.

Se señala que, aún cuando pueda ser razonable que el Poder Ejecutivo limite la universalidad – si algo así es posible - de la prestación por razones presupuestarias o criterios de distribución del ingreso, la falta de debate en torno a la formulación de la política de la AUH empobrece la discusión acerca de un elemento central de cualquier política tendiente a aumentar la protección social de la ciudadanía.

Los proyectos existentes también diferían en relación con el criterio utilizado para establecer el monto de la prestación. Las iniciativas se clasificaban en tres grupos: las que establecían que el monto debía ser equivalente al fijado para las asignaciones familiares (proyectos de los Diputados Lozano, Recalde, Merchán), las que señalaban que debía estar en función del costo de la Canasta Básica Alimentaria o de la Canasta Básica Total (proyectos del PS y Unión

Celeste y Blanco respectivamente), y las que proponían que el monto se fijase en relación con el ingreso jubilatorio mínimo (proyecto de la Diputada Corregido, del Frente para la Victoria). Por fuera de estos parámetros, existían algunos proyectos como el de la Coalición Cívica que establecía montos según etapas de crecimiento, o como el de la UCR, que asignaba un monto por niño/a, más asignaciones especiales para ayuda escolar, una asignación única por nacimiento, etc. (Pautassi, L. et. al., 2010).

La variedad de propuestas en este punto muestra que no había acuerdo al respecto y que, en una discusión parlamentaria, hubiesen aflorado argumentos a favor de uno u otro criterio para establecer y modificar en el tiempo el monto de la prestación. Esto no hubiese hecho más que enriquecer la alternativa por la que finalmente se optara. Los proyectos con estado parlamentario también diferían en las formas propuestas para financiar el programa. Los proyectos se dividían entre aquellos que planteaban una modificación del impuesto a las ganancias, los que proponían recortes en las políticas de transferencias de ingresos ya existentes, y los que contemplaban la necesidad de acudir a un financiamiento internacional.

El DNU creado por el PEN no siguió ninguna de esas opciones de financiamiento. El gasto que implicaba la AUH se realizaría con: i) los recursos de la previsión social (aportes, contribuciones, impuestos, intereses, rentas y transferencias del Tesoro); y ii) los rendimientos anuales del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.

Las decisiones en torno a la modalidad de financiamiento de un programa de estas características constituyen un punto central. Las asignaciones, en la Argentina, tradicionalmente se financiaron con contribuciones sobre el salario. La implementación de programas de asignaciones dirigidas al sector que no contribuye, a través de su vínculo laboral, representa un desafío y la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiamiento. De este proceso debieron participar distintos sectores de la sociedad. El procedimiento ordinario de tratamiento y sanción legislativa hubiese constituido un escenario propicio para dicho intercambio.

Vale señalar aquí que la alternativa de financiamiento ha sido objeto de crítica de referentes en materia de políticas sociales. Lo Vuolo (2009), señala que el financiamiento de la AUH con fondos de aportes y contribuciones destinados a otros seguros sociales le quita progresividad al

programa, ya que genera una competencia por financiamiento entre beneficios sociales y atenta contra el financiamiento y ampliación de la cobertura de otras políticas sociales prioritarias como son las jubilaciones y pensiones (teniendo en cuenta que en la Argentina rige la Ley de Movilidad Jubilatoria, que contempla aumentos periódicos en los haberes de los jubilados). Relacionado con este argumento, Golbert y Scheines (2010) cuestionan la sostenibilidad a futuro de esta modalidad de financiamiento dado que la Argentina es una sociedad en proceso de envejecimiento en la que las personas jubiladas cada vez son más y viven más tiempo.

En resumen, se observa que aún con diferencias entre sí, todos los proyectos existentes al momento de crear la AUH postulaban la necesidad de poner en marcha un programa de transferencia de ingresos destinado a los niños, niñas y adolescentes. Este hecho demuestra el alto nivel de consenso que existía entre los distintos bloques en torno a la necesidad de sancionar una ley reguladora de un sistema de protección social de transferencias de ingresos a la niñez.

A pesar de ello, la AUH fue creada a partir de una iniciativa unilateral del Poder Ejecutivo y sin participación, en términos de debate parlamentario o interacción a través de canales formales del Poder Legislativo. Se sostiene que la falta de interacción entre ambos poderes se debió menos a factores relacionados con el contenido de la política que a variables políticas.

El gobierno no buscó en el debate parlamentario la fuente de legitimidad de la política. Por el contrario, la legitimidad de la acción estatal se basó en una estrategia consistente en “ganarle de mano” a una oposición que débilmente empezaba a aglutinarse en el Congreso, luego de las elecciones legislativas de octubre del 2009.

Sin intención de efectuar un análisis post facto, se estima que, dadas las diferencias entre el decreto dictado por el PEN y los proyectos existentes a nivel parlamentario, una mayor interacción interpoderes, así como el debate al interior del PLN, hubiese mejorado el resultado final de la política o al menos enriquecido el debate en torno a las cuestiones de la exclusión y protección social.

## **6 - Conclusiones**

A continuación se sistematizan los principales hallazgos del presente trabajo. Muchos de ellos constituyen posibles líneas de investigación a ser ahondadas en futuras producciones.

- *Los planes y programas sociales fueron los que planteó el PEN:* si bien en materia de políticas sociales vinculadas con trabajadores/as asalariados/as formales han existido leyes emanadas del Congreso de la Nación, estas tuvieron iniciativa e impulso desde el PEN, y existieron leyes de gran relevancia que no contaron con el suficiente debate parlamentario (v. gr. Ley 26.425, de transferencia de los/as afiliados/as del régimen de capitalización a un único régimen previsional público). En cuanto a los planes y programas sociales analizados destinados a los sectores no integrados al mercado laboral formal, estos fueron (con la excepción del PNSA) diseñados por el PEN, omitiendo el rol del PLN como Poder encargado de legislar sobre las políticas (sociales) del país, siendo el caso más notorio de este fenómeno el DNU que creó la AUH, el cual fue dictado en 2009, en un contexto de múltiples iniciativas legislativas con estado parlamentario que contemplaban asignaciones / ingresos para el grupo de niños, niñas y adolescentes.
- *Los planes y programas sociales sin debate:* no sólo atentó contra la deliberación el hecho de que el PEN creara y ejecutara planes y programas sociales *per se* omitiendo el rol del Congreso, sino que también fueron desechadas en el propio PLN múltiples iniciativas legislativas que pretendieron modificaciones o derogaciones de planes y programas sociales y/o postularon otros nuevos, las cuales no lograron contar con tratamiento ni siquiera en las comisiones parlamentarias.
- *Los planes y programas sociales desinformados:* los diferentes proyectos relevados sobre los planes y programas seleccionados, evidenciaron una clara preocupación de los/as legisladores/as por obtener información sobre el diseño y alcance de los mismos y por el control de la transparencia en la implementación y gestión. Ahora bien, existió una notoria falta de tratamiento de la mayoría de dichas iniciativas en las comisiones parlamentarias. Inclusive, sobre los pocos proyectos aprobados, no ha habido contestaciones por parte del PEN. Asimismo, el Jefe de Gabinete de Ministros no cumplió en el período de modo regular con su deber de concurrir al Congreso para informar sobre la gestión del PEN.



- *Los planes y programas sociales implementados, débiles desde lo institucional:* en general, las formas en que se implementaron los planes y programas sociales analizados no respetaron las competencias institucionales consagradas en la normativa constitucional. A modo de ejemplo, la AUH –tal como se ha analizado- si bien pretendió poner en pie de igualdad a dos universos (contributivo y no contributivo), en lo referido al origen normativo dado, reprodujo desigualdades que históricamente existieron entre ellos, no consagrando una igual protección. El hecho de implementar un programa de estas características sin un marco legal e institucional consensuado y debatido supuso, entonces, una serie de riesgos no sólo en términos del alcance, continuidad y legitimidad del programa, sino también de protección de estándares en materia de derechos humanos (Cecchini y Rodríguez, 2010).

En virtud de todo lo afirmado, podríamos concluir con una última reflexión: *el Poder Legislativo constituyó un poder menos en la generación y control de planes y programas sociales:* el PLN se vio desdibujado en sus dos roles principales: las políticas sociales analizadas no surgieron de un debate plural en su ámbito, sino más bien a partir de decisiones del PEN, quedando numerosas iniciativas sin debate ni tratamiento, a la vez que existieron obstáculos en la misión de control. Es el PLN, aún con sus debilidades institucionales que deben ser subsanadas, el que tiene que generar un debate plural y democrático en materia de políticas (sociales). Es el PLN el espacio institucional para escuchar múltiples voces que representen diferentes propuestas e ideas y que defiendan, con los mejores argumentos, cómo utilizar y cómo controlar el presupuesto público (y, por ende, decidir cómo definir prioridades y asignar recursos). Por todo ello, resulta necesario que este poder restituya sus competencias en materia de políticas sociales.

### **Bibliografía:**

ARCIDIÁCONO, P. et. al (2012) “La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social ¿Una vía de transformación en la política social Argentina?”, en Pautassi, L. y Gamallo, G. “¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina”, Buenos Aires, Biblos.

ARCIDIÁCONO, P. (2012) “La política del mientras tanto. Programas sociales después de la crisis 2001-2002”, Buenos Aires, Biblos.

ARCIDIÁCONO, P. y CARRASCO, M. (2012) “Política alimentaria en la Argentina post crisis 2001/2. Una mirada desde la participación social, los derechos y el rol del Poder Legislativo”, III Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 27 y 28 de septiembre de 2012, Madrid, España.

BESTARD, A. (2008) “Delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo”, en Gentile, J. (comp.) *El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*, Montevideo, Fundación Konrad Adenauer.

BESTARD, A. (2011) “Asignación Universal por Hijo. Enfoque de derechos y marco constitucional: ¿Por qué mediante decreto de necesidad y urgencia?” (disponible en: [www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa\\_2/bestard\\_mesa\\_2.pdf](http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa_2/bestard_mesa_2.pdf)).

CARRASCO, M. (2012) “Políticas sociales en el Congreso Nacional de Argentina (2002-2009)”, tesis de Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO, mimeo.

CECCHINI, S. y MARTÍNEZ, R. (2010): “*Protección social, derechos y corresponsabilidad en América Latina: un camino hacia la integralidad*”, Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social.

CELS (2007) “Programa Familias por la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial” (disponible en: [http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa\\_familias\\_web.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/programa_familias_web.pdf))

GARGARELLA, R. (2002) “Piedras de papel y silencio: la crisis política argentina leída desde su sistema institucional” (disponible en: [www.ciepp.org.ar/discusion/cels.doc](http://www.ciepp.org.ar/discusion/cels.doc)).

GARGARELLA, R. (2010) “Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo”, Buenos Aires, Miño y Dávila.

GOLBERT, L y SCHEINES, M. (2010) “De los programas de transferencias de ingresos condicionados a la universalización de las asignaciones familiares”, documento elaborado en el marco del estudio comparado *La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*, coordinado por Carlos Barba para el grupo CLACSO sobre pobreza y política social, y apoyado por la Fundación Carolina de España.

KANTOR, M. (2011) “La relación entre los poderes legislativo y ejecutivo en la Asignación Universal por Hijo”, mimeo.

LO VUOLO, R. (2009) “Asignación por hijo”, Buenos Aires, CIEPP, Serie de Análisis de Coyuntura, N° 21,

PAUTASSI, L. et al. (2008) “Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente”, en *CELS: Informe 2008 Derechos Humanos en Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.

PAUTASSI, L. et al. (2010) “Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política”, en *Informe anual de derechos humanos 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI.

PEREIRA, G. (2011) “Inclusión política, participación ciudadana y grupos desaventajados”, en Gargarella, R. (coord.): *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, Buenos Aires, Siglo XXI.

REPETTO, F. (2004) “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”, Washington, INDES-BID, Serie Documentos de Trabajo I-52.

STRAFACE, F. (2008) “Cuéntenos cómo marcha el gobierno. Propuestas para mejorar la incidencia del informe del Jefe de Gabinete al Congreso”, Buenos Aires, CIPPEC, Documento de Políticas Públicas, Recomendación N° 55.

STRAZZA, L. (2011) “Saber y poder: think tanks, decisores gubernamentales y burocracia pública en el combate a la pobreza en Argentina y Chile”, tesis de maestría aprobada en julio

de 2011 en la Universidad de San Andrés, Maestría en Administración y Políticas Públicas, dirigida por Antonio Camou y Mercedes Di Virgilio, Buenos Aires, mimeo.

TSEBELIS, G. (1998) "La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo", en Saiegh, S. y Tomais, M. (comps.): *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Eudeba.