



# UN PLAN DE GOBIERNO PARA TRANSFORMAR ARGENTINA

Prólogo de Manuel Adorni



Centro de Estudios  
Económicos Argentina XXI





# UN PLAN DE GOBIERNO PARA TRANSFORMAR ARGENTINA



Centro de Estudios  
Económicos Argentina XXI



Arena, Adrián Alberto

Morlandi, Jeremías

Scialabba, Eliana Daniela

Un plan de gobierno para transformar Argentina

1era edición E-book. Editorial Tempus Fugit

ISBN 979-997-86-9472-6

2020 Todos los derechos reservados

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723

©2020 Arena, Adrián Alberto; Morlandi, Jeremías; Scialabba, Eliana Daniela

ISBN 979-997-86-9472-6

Diseño de cubierta y maquetación:

Conitte Design Studio – [info@conitte.com.ar](mailto:info@conitte.com.ar)

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización u otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor.

Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446 de la República Argentina





## Índice

Prólogo .....	9
Agradecimientos.....	13
Introducción .....	16
Capítulo 1	
Políticas de defensa nacional .....	19
Capítulo 2	
La salud en su laberinto.....	62
Capítulo 3	
Educación... ¿Cómo? .....	96
Capítulo 4	
Administración de justicia y seguridad.....	123
Capítulo 5	
Cambio cultural y pobreza .....	134
Capítulo 6	
Economía política: finanzas públicas, política monetaria y restricciones del ciclo político ....	151
Capítulo 7	
Reforma previsional .....	183
Capítulo 8	
El costo de la política .....	202
Capítulo 9	
En busca de nuevos frenos y contrapesos .....	243
Capítulo 10	
La necesidad de un cambio radical en el federalismo tributario .....	261
Capítulo 11	
Jurisdicciones <i>offshore</i> , protección patrimonial y competencia fiscal .....	285
Capítulo 12	
Nordeste: del atraso a un desarrollo e infraestructura sustentables .....	302
Capítulo 13	
La transformación productiva como antesala de la apertura al mundo .....	317
Capítulo 14	
El modelo E + I.....	344
Capítulo 15	
Políticas públicas para ciudades y gobiernos locales .....	362
Capítulo 16	
Argentina y las relaciones internacionales .....	417
Capítulo 17	
Una inserción estratégica al mundo .....	437





The background is a gradient of blue, transitioning from a lighter shade at the top to a darker shade at the bottom. A prominent, dark blue curved line sweeps across the left side of the page, starting from the top left and curving towards the bottom right. Another, lighter blue curved line follows a similar path below it. The overall effect is a sense of depth and movement.

Prólogo

Manuel Adorni

La Argentina. Ese país donde uno discute los temas de debate una y otra vez, casi como una costumbre inagotable. Los discute, los analiza e incluso ensaya explicaciones sobre las causas de cada uno de los males. Argentina es ese país que puede hablar de su real opulencia y de su real decadencia, casi con la misma severidad. Argentina es ese sitio donde nos cuesta comprender como se han desvanecido algunas cuestiones elementales: las libertades, el crecimiento, la riqueza y hasta la dignidad. Y aunque esta dificultad en la comprensión sea mayúscula, tenemos recetas de succulentos fracasos que optamos una y otra vez por volver a probar, esperando claro está, esos resultados diferentes que nunca llegan.

Deben ser escasos (o tal vez inexistentes) los ejemplos en el mundo de países que hayan sufrido la estrepitosa caída generalizada que ha sufrido el nuestro. Desde ya que uno focaliza sus análisis en el plano económico, el cual permite mayor sencillez y claridad a la hora de visualizar y comparar, pero Argentina también se destacó por el resquebrajamiento en otros ámbitos donde también en algún lugar de la historia se nos envidió desde el otro lado del mundo: el nivel cultural, la excelencia educativa, nuestro desarrollo humano y varias cuestiones adyacentes que hacían de esta una nación del primer mundo.

Dentro del descalabro que hemos logrado (creo que en algún punto todos fuimos colaboradores de una u otra manera, en mayor o menor medida, con o sin conocimiento de ello) los resultados son bastante evidentes. Sólo en el período democrático por el que estamos transitando, que comenzó allá por finales del año 1983 hemos empobrecido a la Argentina de tal manera que el empobrecimiento lo hemos llevado a extremos impensados: aquel nivel de pobreza con que iniciamos nuestra democracia lo hemos multiplicado por cinco. Aunque parezca increíble, un país que un siglo atrás ostentó ser el futuro del mundo, en menos de cuatro décadas se ha encargado de empobrecerse exponencialmente.

Corrupción, demagogia y mucho populismo han logrado instalar en el pensamiento popular que la solución definitiva a esto es el Estado. Si, en este país buena parte de la sociedad ha sido convencida que la solución lejos de estar en manos del trabajo duro, la inversión y las oportunidades que nos dio la

globalización, están en manos de un elefante llamado Estado, manejado por gobiernos que han hecho de este, un obeso y enfermo animal.

Estos vicios antedichos hicieron que a más pobreza, se clame por más Estado: si, más presencia del Estado lo que implica de por sí, menos presencia del sector privado. Aunque sin importar cualquier tipo de lógica, a medida que la pobreza crecía a pasos a veces más acelerados y otras a pasos algo más lentos, con ella crecía el asistencialismo, que (siguiendo con el período en cuestión) se ha multiplicado al menos treinta veces. Sin embargo, lejos hemos estado de lograr solucionar el empobrecimiento crónico sino que muy por el contrario al aumento de la pobreza le hemos añadido marginalidad y miseria, dos condimentos de altísima peligrosidad.

La corporación política a lo largo de las décadas ha convencido acerca de las bondades del Estado a buena parte de la población sin entender los costos que ello trae aparejado: más allá de los obvios y que intento describir de la manera más sintética que me permite mi mente, han logrado que los reclamos sociales sean cada vez más delirantes. A principios de los años 80 la sociedad pedía trabajo para poder lograr con el tener su techo y su comida. Una década después pedían ingresar en las filas estatales en algún puesto que aunque tenga baja remuneración, sea lo suficientemente estable y poco exigente. En los 2000 la exigencia dejó de ser trabajo o algún beneficio adicional directamente del Estado empleador sino que el plan social (o el pedido directo de dinero sin contraprestación) fue la gran estrella de la década. Luego pidieron más dinero, tierras, propiedades y hasta quedarse con los campos de los "ricos e inmorales terratenientes". Han convertido a la Argentina en la nada misma, en un pueblo agrietado hasta el infinito entre aquellos que aún entienden que una vaca sin ordeño no da leche, y los que quieren quedarse con la vaca sin entender muy bien qué hacer con ella. Tal vez matarla y comerla para mañana ya no tener nada.

Y esta es la descripción del país que tenemos que cambiar y en donde este obra (en la cual tengo el honor de participar a través de estas líneas) tiene como finalidad hacer el intento de colaborar con ese fin, ya no desde una perspectiva de abundante crítica sino a través de propuestas concretas, entendiendo que la

Argentina tiene un destino mucho más oscuro que el descripto, mucho más oscuro que el que uno vivencia cada día y uno mucho más oscuro del que alguna vez pensamos que nunca sería posible visualizar en nuestros horizontes.

“Un plan de gobierno para transformar la Argentina” aborda temas que inician con el camino recorrido por la Argentina hasta aquí para luego transitar por propuestas concretas en materia de seguridad, sistema tributario, educación, salud y hasta una visión (que hoy parece muy lejana) del como insertar a nuestra tierra en el mundo, mundo del cual estamos cada vez más alejados.

Sin ser habitual en estos párrafos, aprovecho para agradecer a cada uno de quienes dieron sus palabras a este libro ya que cada una de ellas es un invaluable aporte para que Argentina cambie el rumbo que tanto daño nos ha hecho y que de no hacerlo, profundizaremos la enfermedad hasta transformar al país en una tierra inhabitable. Abusando me tomo dos libertades adicionales: por un lado agradecer a todos los que día a día piensan y creen en un país distinto y por el otro, pedir mis más sinceras disculpas por el atraso en la entrega de estas breves palabras.

Argentina, un lugar que siempre puede ser mejor y esta obra es parte del comienzo de ese camino hacia un futuro donde no repitamos el pasado y podamos transformar este presente de carencias en un mañana de sentido común.

Manuel Adorni  
Noviembre 2020

# Agradecimientos

Desde el Centro de Estudios Económicos Argentina XXI y la Escuela Superior de Derecho y Práctica Forense agradecemos enormemente a todos los colegas y amigos que han colaborado escribiendo sus propuestas para las distintas áreas de gobierno, como así también a las instituciones que se han sumado a esta publicación.

Gracias a Manuel Adorni por escribir el prólogo de este libro en el que plasmamos la principales ideas de un plan de gobierno para nuestro país.

Gracias a Jorge García Mantel por la política de defensa nacional, a Eduardo Filgueira Lima por su propuesta para reformar el sistema de salud y a Eliseo Bottini Antúnez y Carla Nicole Alegre Magliocco por plantearnos la situación de la educación y los posibles caminos a seguir.

A Adrián Alberto Arena por sus propuestas sobre justicia y seguridad, a Gabriel Zanotti por su manifiesto sobre el cambio cultural y a Cecilia Vázquez Ger por sus palabras en torno a la pobreza. A Eliana Scialabba por sus aportes en torno a la economía política y las directrices en torno a un proyecto de país y los posibles escenarios en transformación productiva basada en la economía del conocimiento.

A Marina Alejandra Rico por su propuesta de reforma previsional, a Ignacio Zorzoli por sus propuestas para achicar el tamaño del Estado, a Pablo Iván Dono por las reflexiones en torno a un sistema de pesos y contrapesos en el sistema tributario y a Leandro Caserío por su propuesta sobre reforma tributaria.

A Martín Litwak por compartir sus reflexiones sobre jurisdicciones offshore, planificación patrimonial y competencia fiscal, a Enrique Esteban Arduino por su aporte sobre la política pública para el desarrollo del Nordeste, a Jeremías Morlandi y a Jorge Lago por sus aportes en torno a la reforma laboral y productiva previa a la apertura económica.

A Federico Fernández y a Will de Vries por presentarnos el modelo e innovación de Estonia, faro en el que deberíamos poner foco, a Franco Martín López por su propuesta de ciudades, y a María Cecilia Benac y Melisa Galvano Quiroga por sus aportes sobre la argentina en el mundo y la estrategia de inserción inteligente.

Asimismo, agradecemos a las instituciones participantes, a las que listamos por orden alfabético: 1841 Foundation, Asociación Argentina de Contribuyentes,

Centro de Estudios Económicos Argentina XXI, Escuela Superior de Derecho y Práctica Forense, Fundación Bases, Fundación Club de la Libertad, Fundación Libertad y Progreso, Instituto Acton, Reconciliando Mundos, Somos Innovación, a todas aquellas instituciones que por razones de tiempo o fuerza mayor no pudieron sumarse al proyecto pero nos dieron su apoyo.

Gracias a Julio Juliá, Ricardo López Murphy, Jonás Torrico, Alberto Medina Méndez por facilitarnos los contactos de sus allegados y colegas de sus respectivas instituciones.

# Introducción

The background of the page is a gradient of blue colors, ranging from a light, pale blue at the top to a darker, deep blue at the bottom. A prominent feature is a large, curved, dark blue shape that starts from the left edge and curves downwards and to the right, resembling a stylized wave or a swoosh. This shape is layered over the background gradient.



Los argentinos, en las últimas dos décadas, por decisión propia, se han precipitado al abismo del subdesarrollo impulsados por una ideología que concibe al Estado como árbitro de los conflictos sociales, protector de la economía nacional, impulsor de su diversificación y redistribuidor de ingresos en aras de la "justicia social", la "inclusión social" y el "bien común".

Los distintos gobiernos que se han sucedido profesan esa ideología nefasta y la aplican valiéndose de los mismos instrumentos, con diferentes grados y variaciones, a saber: control del comercio exterior, tipos de cambio múltiples y diferenciales, devaluaciones de la moneda, sustitución de importaciones, precios de referencia, congelamientos de tarifas de servicios públicos, nacionalizaciones de empresas privadas, suspensión de juicios de desalojo y de ejecuciones hipotecarias, prohibición de despidos o agravamiento de sus consecuencias, salvatajes de empresas en crisis, subsidios para estimular la producción de ciertos bienes o el consumo de las familias, controles, regulaciones y prohibiciones de la más diversa índole.

Cada nuevo gobierno emite una declaración de emergencia pública derivada de las consecuencias ruinosas que se invocan como heredadas de su antecesor; el Poder Ejecutivo reclama al Congreso de la Nación y obtiene facultades extraordinarias y valiéndose de éstas, en el marco de la situación de excepción declarada, inicia un arbitrario proceso de transferencia de ingresos desde los sectores productivos y más competitivos hacia los improductivos, y al propio Estado; rompe los contratos, incumple con el pago de la deuda pública y produce una mega devaluación "competitiva". Tras ello, se genera artificialmente un proceso ficticio de recuperación económica que se extiende por cierto período de tiempo y, una vez agotado, comienza una etapa de recesión que culmina, inexorablemente, en otra gran crisis económica, política y social.

Este ciclo es constante y constituye un producto de la ideología intervencionista, estatista, dirigista y autoritaria que atraviesa transversalmente a los espacios y partidos mayoritarios.

Por otra parte, al arribar al poder, estos gobiernos muchos de nuestros gobernantes se han encargado de insuflar odio en la sociedad alegando que sus

fracasos se deben a la culpa del otro, sin un proyecto de país ni de unidad nacional de cara al porvenir.

Si repasamos la historia, cuando la Argentina salió del despotismo rosista lo hizo sin echar culpas a "la herencia" y se iniciaron setenta y siete años de crecimiento sostenido estando nuestro país a la vanguardia de las naciones civilizadas y los pueblos libres con un producto bruto por habitante por encima de Francia, Alemania, Japón, Italia y España, y apenas por debajo de Reino Unido y los Estados Unidos.

Rosas nunca pudo volver porque a él lo reemplazó un proyecto: el de la organización nacional sintetizado en las "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina" de Juan Bautista Alberdi. En cambio, caídos los regímenes del 1945-1955 y 2003-2015, le siguieron expresiones cuyo único proyecto era el antagonismo pero que mantuvo muchas de las políticas de aquello a lo que se oponían.

Argentina, hace más de noventa años, es víctima de esta treta que ensayan los sucesivos gobiernos que fracasan para justificar sus fracasos. Debemos salir de esta trampa.

Nuestros lineamientos y propuestas, pragmáticas y sostenibles en el tiempo, precisamente, pretenden ir en esa dirección. Salir de esa trampa. Mirar hacia adelante sin echar culpas y construir una sociedad unida, abierta, racional e individualista, crítica, dinámica, plural, diversa y democrática, regida por normas jurídicas y morales, con libertad económica y política.

Este trabajo apunta en esa dirección y esperamos que el lector así lo entienda.

Buenos Aires, Diciembre de 2020.

Adrián Arena, Jeremías Morlandi, Eliana Scialabba

The background is a gradient of blue, transitioning from a lighter shade at the top to a darker shade at the bottom. On the left side, there are several curved, overlapping bands of different shades of blue, creating a sense of depth and movement.

# Capítulo 1

## Políticas de defensa nacional

Coronel (R) Jorge García Mantel

## **Introducción**

Es imprescindible para establecer políticas de mediano (10/15 años) y largo plazo (más de 15 años) para la Defensa Nacional, considerar la situación base de la cual partimos, esto es, un gravísimo deterioro del sistema defensivo acumulado a lo largo de varias décadas y que ha puesto al país en una situación de indefensión. Lamentablemente, las sucesivas administraciones, de todos los signos políticos, han coincidido, por razones que se explican únicamente desde lo político-ideológico, en debilitar premeditadamente al ahogarlo presupuestariamente, al brazo armado de su política exterior, en una "anti política" de estado que no encuentra precedentes en la historia mundial. Las Fuerzas Armadas reciben desde hace dos décadas un presupuesto inferior al 1% de su PBI, esto es menos de lo que los EEUU le impuso como castigo a Japón luego de derrotarlo en la II GM. Hoy la Argentina carece de un instrumento militar apto para disuadir cualquier amenaza o para actuar si una agresión se concreta. Pero además de establecer un diagnóstico de la situación del Sistema de Defensa, resulta necesario para proyectarlo seriamente a futuro establecer el contexto mundial y regional en que la República Argentina deberá desenvolverse, así como los riesgos y amenazas derivados, en un mundo que será cada vez más complejo, incierto e inseguro. Previo a todo ello, es necesario repasar qué es, por qué y para qué debemos contar con un Sistema de Defensa.

## **Capítulo I - La defensa nacional**

### **1. Alcance de la defensa nacional**

De acuerdo con la Ley Nro. 23.554/88, la Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas (FFAA), en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación, así como proteger la vida y la libertad de sus habitantes.

Asimismo, la Defensa Nacional constituye un derecho y un deber para todos los argentinos, en la forma y términos que establecen las leyes. Al Sistema de Defensa Nacional lo componen: el Presidente de la Nación, el Consejo de Defensa Nacional, el Congreso de la Nación, el Ministro de Defensa, El Estado Mayor Conjunto de las FFAA, el Instrumento Militar (el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea), la Gendarmería y la Prefectura, así como el Pueblo de la Nación, a través del servicio militar, el servicio civil y la defensa civil.

### **2. El país que debemos defender**

2.1. El Artículo 5 de la Ley de Defensa establece que

La Defensa Nacional abarca los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino, con los alcances asignados por las normas internacionales y los tratados suscriptos o a suscribir por la Nación, esto sin perjuicio de lo dispuesto por el Artículo 28 de la presente Ley en cuanto a las atribuciones del Presidente de la Nación para establecer Teatros de Operaciones para casos de guerra o conflicto armado. Contempla también a los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, aguas y espacios aéreos internacionales.

2.2 Lo anteriormente expresado se traduce en la necesidad de defender una superficie continental que lo ubica como el octavo país más extenso del mundo, a lo que debe sumarse un enorme espacio marítimo, las islas del Atlántico Sur (actualmente usurpadas y bajo dominio extranjero) y el Sector Antártico pretendido, así como el espacio aéreo correspondiente. Toda la superficie terrestre y marítima señalada implica que por mandato constitucional y legal la

Argentina debe defender aproximadamente 10,5 millones de kilómetros cuadrados. De ellos ejercemos hoy soberanía plena sobre el 41%, están usurpados por el RUGB el 23% y pretendemos disponer de derechos soberanos en nuestro sector antártico (fuente de recursos de la humanidad en el futuro), que equivalen al 36% del total antes mencionado. De su superficie continental, debe además destacarse que el 30% de su territorio, es considerado internacionalmente un "espacio vacío", esto es, un territorio apto para la vida pero que carece de infraestructura y posee muy baja densidad de población.

2.3. Entre los recursos naturales renovables, no renovables y sus derivados, más otras ventajas competitivas que posee el país, -que lo ubican entre los 10 más ricos del mundo- y que se demandarán en el futuro, se destacan los relacionados con:

- El agua dulce (sólo el 3% del total de agua del mundo). La Argentina comparte el Acuífero Guaraní (segundo más grande del globo) y posee el reservorio de los Hielos Continentales y potencialmente los antárticos. Cabe señalar lo expresado por la ONU en el 2015, "...el agua dulce podría convertirse en un bien más valioso que el petróleo". Hoy cerca de 700 millones de habitantes tienen carencia de agua y se estima que en 50 años serán 3.000 millones.
- La gran producción agrícola ganadera, actual y potencial, como fuente de alimentación de cientos de millones de personas.
- Los minerales, donde sobresale por su valor estratégico el litio. Junto con Chile y Bolivia, los tres países disponen más del 50 % de la reserva mundial. Deben destacarse también las denominadas "tierras raras" en las zonas de Mendoza, San Luis, Córdoba y Santiago del Estero que poseen minerales estratégicos (lantánidos, actínidos, etc.) utilizados para el desarrollo de nuevas tecnologías (celulares, autos híbridos, magnetos de alta potencia, etc.).
- Los yacimientos de hidrocarburos líquidos y gaseosos en tierra y en el mar, donde se destaca el de Vaca Muerta que, por su potencial, se constituye en una enorme fuente de energía, a escala mundial.

- La capacidad de producir energía hidroeléctrica, energía eólica y energía marítimas en grandes cantidades.
- Los inmensos recursos animales y minerales del mar.
- La biodiversidad, gran variedad de ecosistemas, especies y genotipos.
- La pureza del medio ambiente en casi todo su territorio.

2.4. La peligrosa combinación de la enorme dimensión de los espacios soberanos jurisdiccionales y pretendidos de la Argentina continental y marítima, su relativa escasa población y su deficiente infraestructura por un lado; con la disponibilidad de recursos naturales de elevado valor estratégico que tienden a agotarse a nivel mundial, la contaminación creciente, el cambio climático que está afectando la vida humana y el incremento proyectado de la población mundial, por el otro; plantean un inmenso desafío futuro al Sistema de Defensa Nacional y a su Instrumento Militar.

### **3. Beneficios tangibles de la Defensa Nacional.**

Un Sistema de Defensa Nacional eficiente proporcionará beneficios tangibles directos e indirectos a la sociedad en cuatro áreas específicas:

- Aportando a la respuesta integral del Estado a los riesgos y amenazas. Se materializará en la protección del ciber y aeroespacio y de los recursos terrestres y marítimos. También en el apoyo a las Fuerzas de Seguridad en su lucha contra el crimen organizado transnacional y contra el terrorismo, en el marco de la Ley de Seguridad Interior, la Ley de Inteligencia, la Ley de Pesca y la Convención de la ONU sobre derecho del mar, por citar algunas. Este aporte, entre otras cosas, evitará la actual depredación de nuestros recursos marítimos, permitirá recaudar impuestos o cobrar multas, ahorrará gastos en salud pública (al reducirse las acciones violentas o el consumo de drogas) y contribuirá a una mayor recaudación de la economía formal. En definitiva, se minimizarán daños a la vida y a los bienes de los ciudadanos.
- Siendo una eficaz e indivisible herramienta de la Política Exterior, a fin de mejorar su capacidad de negociación. Se reflejará también en la contribución a la integración regional, a través de la posibilidad de interoperar con otras FFAA de Sudamérica, así como en la intervención en operaciones

coadyuvantes a lograr la paz en zonas de conflicto a nivel mundial. Estas participaciones del Instrumento Militar incrementarán el prestigio de la Nación.

- Estimulando la economía. Se materializará en el robustecimiento de las economías locales en aquellas localidades con presencia de unidades militares; en la oferta laboral con proyección dual para oficiales, suboficiales, soldados, civiles y del personal de la reserva; en las tareas de investigación, desarrollo y producción para la defensa de su complejo industrial y también en el aporte a planes específicos del Gobierno Nacional, como es el caso de la iniciativa Pampa Azul.
- Asistiendo a la comunidad ante emergencias. Se reflejará en la contribución con la prevención o mitigación no sólo de emergencias por catástrofes naturales o antrópicas y epidemias/pandemias, sino también por emergencias de tipo social que requieran, entre otros, de apoyo sanitario, de construcciones de infraestructura vial y edilicia, así como de provisión de agua potable.



## **Capítulo II - Diagnóstico, escenarios prospectivos y riesgos y amenazas derivados**

### **Introducción**

La comprensión de la futura situación estratégica general mundial y regional, junto con el diagnóstico del Sistema de Defensa Nacional, permitirán determinar los riesgos y amenazas pertinentes a la Defensa. Estos representan los desafíos para los que se deberá preparar, ya sea como actor principal o en apoyo de otras áreas, y que permitirán finalmente diseñar las capacidades para lograr una oportuna alerta estratégica y una adecuada gestión de esos riesgos y amenazas. Son pertinentes a la Defensa por tener todos algún componente de origen externo y por afectar directa o indirectamente a alguno de los intereses nacionales que la jurisdicción debe proteger por Ley.

### **Sección 1**

#### **Diagnóstico del Sistema de Defensa nacional**

La falta de una política de Estado en materia de Defensa se reflejó en el nivel presupuestario, que durante las últimas tres décadas estuvo muy por debajo del promedio de los gastos de la región, lo que provocó una grave y peligrosa desinversión, que colocó al país en una situación de virtual indefensión. Sólo entre 2003 y 2020 el presupuesto se mantuvo en un promedio del 0,8% del PBI, mientras nuestros vecinos promediaron el 1,5%/1,6%.

En las últimas tres décadas no se dio inicio a ningún plan de inversiones de corto, mediano y largo plazo que permita equipar al Instrumento Militar para comenzar a recuperar algunas de las múltiples capacidades que se fueron perdiendo, ni para que se vuelvan a alcanzar niveles aceptables de adiestramiento.

En este sentido, las lapidarias conclusiones de la investigación del Fiscal Di Lello, reunidas en el documento "El Problema de la Defensa Nacional" del 11 de septiembre de 2018, motivadas por la tragedia del ARA San Juan, resultan alarmantes y esclarecedoras. A continuación algunas de las citas de dicho informe:

...para enfrentar los desafíos actuales y futuros hay que contar con FFAA que posean la capacidad de afrontarlos y para ello es necesario dotarlas de adiestramiento, material y presupuesto adecuado...que la crisis económica no puede ser óbice para el cumplimiento del mandato legal y constitucional...que el primer objetivo es llevar en un quinquenio el presupuesto al 1,5 % del PBI, cifra mínima razonable...que en apariencia podría parecer que no es el momento de hacerlo, pero nunca ha de serlo sino se toma real magnitud del problema que representa no contar con una defensa nacional acorde al tamaño del país, riqueza y posicionamiento estratégico...que sobre la Argentina se ciernen riesgos que no dependen de la voluntad de sus ciudadanos sino de las circunstancias del orbe...

La situación actual del Sistema de Defensa Nacional en general y de sus FFAA en particular es sintéticamente la siguiente:

- Deficiente capacidad operacional específica, conjunta y combinada del Instrumento Militar, en todos sus componentes (Equipamiento, Inteligencia, Infraestructura, Logística, Adiestramiento, Doctrina y Organización) lo que no le permite tener poder de disuasión ni cumplir muchas de las funciones asignadas por diferentes leyes.
- Casi nula capacidad de vigilancia y control sobre el extenso territorio nacional en sus dimensiones aérea, marítima y cibernética. No más del 25/30% del territorio se encuentra controlado con radares primarios 3D, el peor porcentaje en términos regionales.
- Insuficiente e ineficiente accionar militar conjunto.
- Conducción Superior de las Fuerzas Armadas sobredimensionada.
- Muy limitada/deficiente capacidad de respuesta ante ciber ataques.
- Un presupuesto que permite subsistir casi en estado vegetativo y no atender sus urgentes necesidades de modernización. La desinversión en materia de defensa alcanza aproximadamente los 50 mil millones de dólares en los últimos 35 años.
- Limitaciones para invertir lo ingresado por la venta o alquiler de inmuebles.
- Industria de la Defensa con limitadas capacidades de producción y sin competitividad.
- Obsolescencia y degradación de la mayor parte del material.
- Éxodo de personal militar a otras organizaciones estatales o privadas, por falta de incentivos profesionales y salariales.

- Marco normativo incompleto, desactualizado y contradictorio.
- Carencia de un Sistema de Reservas que permita completar organizaciones y complementar capacidades.
- Insuficiente cantidad de Soldados y Marineros Voluntarios.
- Limitada conciencia de defensa nacional en la población en general y escasa/nula en la clase dirigente, en particular. En este sentido, debe destacarse que el 88% de los países del mundo (193 sobre 216 reconocidos por la ONU) disponen de FFAA como su "última ratio" para garantizar la existencia del Estado y proteger la vida de sus habitantes, sus bienes y sus valores. Ninguno de esos países ha debilitado unilateral y premeditadamente, durante tanto tiempo, su instrumento de defensa como en Argentina. Ninguno ha pensado en tercerizar su defensa.

Como rasgos positivos solamente se pueden mencionar los siguientes:

- Aceptable nivel de procesos de planeamiento y doctrina conjunta.
- Aceptable potencial profesional del personal.
- Aceptables niveles de educación.
- Enorme vocación de servicio de todo el personal.

## **Sección 2**

### **Escenarios prospectivos a mediano plazo de interés y pertinencia para el Sistema de Defensa Nacional Argentino**

#### **1. Escenario Global**

##### **1.1. Análisis General**

En el mediano plazo, el sistema de gobernanza global generado a mediados del siglo XX continuaría vigente, si bien la representatividad de algunos de sus órganos e instituciones clave, como el Consejo de Seguridad de la ONU, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la OMS podría ser cuestionada por Estados cuya magnitud estratégica se ha puesto de manifiesto en el siglo XXI.

La Cuenca del Pacífico habría crecido en su posicionamiento estratégico global, compitiendo de alguna manera con la cuenca del Atlántico.

En el plano militar los EEUU conservarían una supremacía global indiscutible, asentada sobre su liderazgo en prácticamente todos los órdenes y respaldada por una densa red de tratados de seguridad con alrededor de sesenta países, comenzando por los que forman parte de la OTAN, con una capacidad de proyección verdaderamente global.

Se estima que en 2030 se habrían confirmado las estimaciones que prevén el posicionamiento de China como la mayor economía del mundo. El mega-emprendimiento denominado Nueva Ruta de la Seda (One Belt, One Road), en avanzado estado de concreción, habría reforzado su centralidad como potencia económica y comercial, satisfaciendo sus ambiciones geoestratégicas en casi todos los continentes. Desde esta posición el país asiático continuaría edificando un aparato bélico proporcionado a sus medios económicos, y habría obtenido una insoslayable capacidad de proyección militar a nivel regional y empezaría a intentar obtener gradualmente mayor capacidad de proyección global.

La India sería en 2030 el país más poblado del planeta, destacándose por la dimensión de su economía en rápido crecimiento y por su desarrollo tecnológico en sectores como el informático.

Rusia se mantendría como potencia militar y nuclear a nivel regional, proyectando su influencia sobre países que formaron parte de la ex Unión Soviética y sobre los países centro y sudamericanos bajo gobiernos cercanos al socialismo del Siglo XXI.

El tratamiento de Europa, desde el punto de vista estratégico, requiere considerar dos instituciones de membresías parcialmente superpuestas: la UE y la OTAN.

En lo que hace a la UE, continuarían los esfuerzos para afirmar un mecanismo colectivo eficaz propiamente europeo en materia de defensa y seguridad. La mayoría de los países de Europa continuarían dependiendo de la cobertura militar asegurada por la alianza noratlántica encabezada por EEUU. Francia y el RUGB, conservarían una capacidad militar y nuclear intermedia con aptitud de proyección global limitada.

Por otro lado, los desafíos planteados a la UE por la salida del RUGB, la afluencia masiva de migrantes, la eclosión del terrorismo, los efectos del COVID-19 y otras eventuales pandemias, y la problemática fiscal y monetaria, entre otros, podrían

conducir a la salida de otros estados miembros e incluso a una crisis mayor de este ejemplo de integración regional. Ya se observa en varios países el crecimiento de importantes expresiones conservadoras y nacionalistas (en consonancia con los EEUU y Rusia) opuestas a las corrientes socialdemócratas globalizadoras y defensoras del multilateralismo. Las campañas anti-natalidad y anti-familia que estas corrientes impulsan, incrementarían el descontento en una parte importante de estas sociedades, haciendo crecer aquellas expresiones.

Por su parte, el RUGB post Brexit se abocaría a la reconstrucción y liderazgo sobre su viejo sistema de desarrollo imperial de la Commonwealth.

En este esquema, detrás de EEUU sobresaldría nítidamente China. Se trataría de una bipolaridad atenuada porque China sería la mayor economía mundial sin exhibir, por el momento, mayores pretensiones de preponderancia militar global, proyecto para el cual enfrentaría limitaciones, comenzando por las de índole geográfica.

En Medio Oriente, las rivalidades geopolíticas entre los estados más importantes de la región se conjugarían con la interferencia de potencias externas a ella para plasmar (sobre una trama de cuestiones religiosas, étnicas, económicas, sociales, territoriales y de forma de gobierno) un escenario proclive a la violencia y la proliferación del terrorismo.

El recrudecimiento del accionar terrorista en Europa tendría como respuesta un despliegue cada vez más ostensible de las fuerzas de seguridad y militares de los Estados europeos.

Se aprecia que África no lograría mejorar las condiciones sociales, a pesar del beneficio de la creciente demanda de sus materias primas, especialmente por parte de Asia en general y de China en particular. El gigante asiático buscaría principalmente satisfacer sus propios intereses (extracción de materias primas con sus empresas, control de las redes y apoyo a gobiernos cómplices), sin una real vocación por ayudar al desarrollo de las naciones africanas, las que incrementarían en algunos casos la situación de estados fallidos. Esta pseudo "cooperación" china se intentaría replicar en América Central y del Sur.

En contraste, los países de Oceanía integrados al comercio internacional continuarían beneficiándose del crecimiento asiático.

En el plano demográfico, flujos migratorios continuos desde países en guerra y menos ricos hacia países más ricos, con picos de migración masiva, habrán acumulado en los países receptores bolsones de población de cultura heterogénea, acelerando los procesos de transculturación y sirviendo, en algunos casos, de avenidas y de ámbitos propicios al crimen organizado, al terrorismo transnacional o a su combinación.

El crecimiento total de la población mundial (más de 8.000 millones) y el mayor consumo derivado, redoblarían la demanda de alimentos, agua, energía y minerales. El hemisferio sur adquiriría cada vez mayor importancia como fuente de aprovisionamiento de estos recursos vitales.

Con el complejo fenómeno del cambio climático como telón de fondo, los procesos de industrialización, deforestación y depredación de otros recursos naturales continuarían afectando las perspectivas de sustentabilidad de la vida humana.

La escasez de recursos básicos, la inequidad en la distribución de la renta, los procesos no planificados de urbanización y las crisis de gobernabilidad, se contarían entre las variadas causas de la conflictividad social.

Asimismo, se asistiría a crecientes disputas en torno al acceso, apropiación y control de los bienes comunes globales, los denominados *commons*, tales como los fondos marinos, la alta mar, la atmósfera, el espacio ultraterrestre y el espacio cibernético.

El probable predominio de las políticas nacionales debilitaría la gestión de las estructuras multilaterales existentes como espacios para la integración y el procesamiento de los conflictos.

Existiría un incremento en la puja por el dominio de tecnologías de última generación, incluidas las de aplicación militar. Casi todos los estados con alguna solvencia habrían reconocido la conveniencia de incrementar su inversión en investigación, desarrollo e innovación productiva (I+D+IP), priorizando, ante la escasez de recursos, el desarrollo de las tecnologías de mayor relieve y factibilidad.

El desarrollo tecnológico, principalmente en materia de inteligencia artificial, afectaría a múltiples aspectos de la vida humana. En este sentido, se

profundizarán las tendencias a la robotización y privatización de la guerra, con el fin de minimizar los riesgos asociados con el despliegue de tropas involucradas en los conflictos.

La innovación vinculada a la industria para la defensa profundizaría las asimetrías entre los países y se mantendrá como activo estratégico en el manejo de las acciones bélicas.

El uso masivo de las tecnologías de intercambio de información (TIC) para todo tipo de actividad humana incrementaría sensiblemente la vulnerabilidad estratégica ante ciberataques.

A mediano plazo se verificaría una proliferación de grupos extremistas con posibilidades de acceso a armas de destrucción masiva (químicas, bacteriológicas y nucleares) sea por diseño propio o por adquisición de insumos o productos en los mercados clandestinos, lo que incrementará fuertemente los riesgos de empleo de artefactos de esa clase.

El desarrollo de virus de laboratorio capaces de desatar epidemias/pandemias aparecería como un peligro cada vez mayor para la humanidad.

El narcotráfico y el crimen organizado continuarían afianzando su vinculación con el terrorismo transnacional y estableciendo "bases operativas" con preferencia por aquellos países con deficiencias serias de control de sus fronteras.

## 1.2. Conclusiones del escenario global

Hacia el año 2035 habría tres actores predominantes: EEUU, China y Rusia, lo que conformarían el primer anillo decisional del sistema internacional. La constitución de un polo estratégico-militar europeo autónomo de EEUU sería poco probable. Japón e India comenzarían a ser actores más relevantes en la escena internacional.

El probable predominio de las políticas nacionales debilitaría la gestión de las estructuras multilaterales.

Las disparidades de riqueza, los conflictos internos, el crecimiento demográfico entre regiones, y en menor medida conflictos puntuales, motivarían flujos migratorios continuos que acumularían masas de población heterogénea en los países receptores.

El crecimiento total de la población y del consumo a nivel global redoblaría la presión sobre los recursos naturales del planeta.

La diseminación de virus y tecnologías, incluida la nuclear, daría a países/organizaciones de distinta naturaleza capacidad para perpetrar acciones destructivas de alto impacto.

## 1.2. Impactos del escenario global sobre la Argentina

El panorama arriba descrito tiene una serie de implicancias para la Argentina.

Entre estas se cuentan:

- La afectación del propio comercio exterior por la alteración de las rutas marítimas desde o hacia mercados relevantes para el país, resultas de eventuales conflictos graves en éstas o en puntos intermedios.
- La recepción de un flujo migratorio, desde países menos favorecidos en la escala de la riqueza global o sumergidos en conflictos internos.
- La actividad creciente de elementos vinculados a las redes del narcotráfico y el crimen organizado transnacionales.
- La presión externa creciente sobre los recursos naturales de sus espacios terrestres y marítimos, exacerbada por los efectos adversos en otras partes del mundo producto de diversas problemáticas ambientales.
- La probabilidad del crecimiento de espacios políticos conservadores/nacionalistas.
- La posibilidad de padecer algún tipo de ataque a sus instalaciones nucleares u otros objetivos de valor estratégico.
- La vulnerabilidad ante ciberataques y a la diseminación de virus de origen animal o de laboratorio.
- La importancia del BREXIT, en particular respecto del estatus que adquieran los llamados "Países y Territorios de Ultramar" británicos. Se debe tener en cuenta que esto se presenta como una situación favorable para la Argentina, a fin de suscitar apoyos dentro de la UE por la cuestión Malvinas.



## **2. Escenario regional**

### **2.1. Análisis general**

Dado el menor poder relativo de América Latina en el orden mundial, los Estados en general seguirían apostando a consolidar sus organismos multilaterales y a apoyarse en el derecho internacional como garantes del sistema y espacio para la solución de controversias. De todas maneras, la tendencia creciente en el mundo de corrientes conservadoras/nacionalistas podría encontrar eco en la región, como ya está ocurriendo, lo que pondría en jaque al multilateralismo.

América Latina vería fortalecida su inserción internacional como proveedora de materias primas, basándose en la ventaja comparativa que le otorgan sus recursos naturales y manteniendo a la vez, una fuerte dependencia de estas exportaciones. Ninguno de los países lograría ser reconocido como referente en la economía del conocimiento.

La Cuenca del Atlántico Sur acrecentaría su relevancia geopolítica debido a la magnitud que está adquiriendo la explotación de los recursos hidrocarburíferos del Brasil y la posibilidad de que se desarrolle un proceso análogo en espacios marítimos argentinos, incluyendo los de las Islas Malvinas, sumado a la futura explotación de los recursos naturales de la Antártida.

EEUU continuaría considerando a la región como de relativa baja prioridad, salvo en aquellos aspectos puntuales que se relacionen directamente con sus intereses principales en seguridad y defensa, vinculados básicamente con el terrorismo y el narcotráfico, el aseguramiento de las rutas marítimas y la creciente intervención económica/militar de China y de Rusia. Seguiría manteniendo su fuerte influencia sobre la región en términos de su proyección diplomática, comercial y militar.

La mayoría de los conflictos limítrofes y de otra índole existentes entre países de la región continuarían encaminándose por medios diplomáticos, y sólo en casos excepcionales podrían escalar a enfrentamientos armados. En este sentido, debe recordarse que subsisten controversias territoriales de diversa importancia en cuanto a la magnitud y relevancia estratégica de los espacios en disputa, así como intereses internacionales por los recursos naturales, entre las que se destacan:

- El reclamo de Bolivia a Chile por una salida soberana al Océano Pacífico.
- El diferendo entre Colombia y Venezuela por la delimitación de áreas marinas y submarinas en el golfo de Venezuela.
- La posibilidad, considerada como hipótesis por Brasil en su Estrategia Nacional de Defensa desde 2008, de que un país o una coalición de países insista en desafiar, bajo pretexto de supuestos intereses de la Humanidad, la soberanía brasileña sobre su Amazonia. América Latina podría estar expuesta a este tipo de proyectos "internacionalizadores", en distintas zonas de sus países.
- La disputa entre Venezuela y Guyana sobre el territorio situado al oeste del Río Esequibo.
- La pendiente demarcación limítrofe entre Argentina y Chile en la zona de los hielos continentales (pendiente desde el año 1999). Chile además objeta la extensión de la plataforma continental submarina que la ONU otorgó en el 2016 a la Argentina.
- La ocupación colonial ilegítima del RUGB de espacios insulares y marítimos argentinos.

Podrían alterar la paz de la región la presencia militar de potencias extranjeras (a través de bases militares o científicas militares, así como de asesores en materia organizativa y/o de inteligencia) y la influencia de éstas sobre algún país, grupo de países u organizaciones regionales, para imponer sus intereses. En este sentido, China continuará aumentando su presencia económica y militar, aprovechando las necesidades/debilidades de los países de la región, lo que tensaría las relaciones de los EEUU con el gigante asiático y con aquellos países que más se vinculen con China.

Podrían ocurrir situaciones excepcionales de crisis y enfrentamiento por la proyección sobre un país de conflictos internos graves de otro.

La abundancia de recursos básicos y estratégicos aumentarían el interés y la presencia, en general, de las grandes potencias. Se estima que mientras éstas tengan asegurado el acceso a los recursos, no se interesarían por la ocupación de los lugares de extracción o producción.

El crecimiento de los modelos conservadores nacionalistas, siguiendo la tendencia mundial o afines al socialismo del siglo XXI, podrían favorecer el paulatino debilitamiento de las instituciones y de los procesos de integración y multilateralismo regional. En aquellos casos en que perduren modelos de esa índole, no se descarta la posibilidad de que, con el apoyo de alguna potencia con afinidad ideológica o con intereses particulares en la región, se incorporen armas de destrucción masiva, especialmente las de tipo nuclear de uso táctico, con graves consecuencias generales y en el balance militar.

Los problemas estructurales como desocupación, economías informales, marginalidad y migraciones, se mantendrían en distintos niveles y proporciones según el país.

La falta de planificación urbana generaría un paulatino aumento de la conflictividad social, fundamentalmente por la pérdida de calidad de vida. El aumento de asentamientos en áreas vulnerables (zonas inundables, propensas a deslizamientos, etc.) y la precariedad de las construcciones incrementarían la cantidad de población expuesta a la ocurrencia de fenómenos naturales y antrópicos.

Se registrarían crecientes y preocupantes niveles de inseguridad ciudadana, en muchos casos vinculados con las ramificaciones que el crimen organizado transnacional podrían tener en varios países.

Se aprecia que se podría incrementar la presencia de células operativas y "lobos solitarios" relacionados con el terrorismo internacional, en el área de la Triple Frontera y otras zonas de la región.

En relación a la presencia del terrorismo islámico, la región continuaría representando, esencialmente, una fuente de financiamiento para las actividades de grupos chiitas como el Hezbolah, no obstante no deberían descartarse atentados terroristas que aprovecharían las vulnerabilidades de los sistemas de defensa y seguridad regionales.

El narcotráfico, el crimen organizado y sus combinaciones con el terrorismo seguirían incrementándose y constituyéndose en temas de alta preocupación que amenazarían la estabilidad de la región, especialmente en zonas fronterizas.

Los grandes esfuerzos tecnológicos, las inversiones y los diversos procesos vinculados a la seguridad cibernética, no lograrían garantizarla. Las instituciones, los servicios públicos y entre otros los medios del Sistema de Defensa, se mantendrían vulnerables. Se asumiría que eliminar la amenaza cibernética es altamente improbable.

Los fenómenos producidos por el cambio climático seguirían causando graves daños. El continuo deshielo de grandes áreas antárticas y el retiro de calotas polares facilitarían el acceso al continente y las condiciones para la actividad humana.

La mayoría de los países de la región habrían avanzado en investigaciones, desarrollos y procesos de innovación, tales como los vinculados a las comunicaciones, la producción, la seguridad y la defensa.

## 2.2. Conclusiones del escenario regional

Los cambios en la distribución del poder en el sistema internacional impactarían sobre la región, que se intentaría mantener como una zona de paz, pero sin descartarse situaciones excepcionales de crisis, producto del resurgimiento de expresiones conservadoras/nacionalistas o el incremento de gobiernos afines al socialismo del siglo XXI.

Lo anterior haría replantear el funcionamiento del MERCOSUR y de la Alianza para el Pacífico, los que difícilmente podrían converger hacia objetivos comunes. En la resolución de las tensiones territoriales pendientes, se continuaría privilegiando la vía diplomática. Se aprecia que el factor militar se limitaría a acciones disuasivas o de demostración de poder sin llegar a un conflicto bélico interestatal, salvo en alguna situación muy excepcional.

Podrían constituir situaciones conflictivas graves a solucionar por la región: el incremento del crimen organizado transnacional (especialmente del narcotráfico); la actividad terrorista internacional y su posibilidad de acceso a armas de destrucción masiva; las migraciones masivas; las catástrofes naturales, consecuencia del cambio climático, y los ciberdelitos. El carácter común de esos riesgos y amenazas llevaría a la necesidad de mayores acuerdos y coordinaciones entre los países involucrados.

### 2.3. Impacto del escenario regional sobre la Argentina

El escenario descrito desde el punto de vista de la defensa, tiene las siguientes implicancias principales para la Argentina:

- Los cambios en la distribución del poder mundial plantearían para el país una oportunidad para incrementar su inserción externa.
- Se mantendría el apoyo regional a la posición nacional en la Cuestión de las Islas Malvinas, realizando la Argentina las gestiones diplomáticas a fin de incrementarlo.
- El involucramiento involuntario en conflictos entre potencias por la presencia de bases militares y/o científico militares. Debe prestarse especial atención a la Base Espacial China de uso dual civil-militar que ya funciona en Neuquén y al radiotelescopio más grande de Sudamérica que los asiáticos concluirían en el 2021. En este sentido, Argentina ya tendría operando en su territorio un sistema de defensa extranjero, con todos los peligros geopolíticos que ello significa.
- Los intentos de ocupación o internacionalización de territorios en la región por graves crisis mundiales ambientales, energéticas y/o alimentarias.
- El involucramiento de la Argentina como actor o mediador, en forma directa o a través de organismos internacionales, en situaciones de crisis y enfrentamientos entre países, por temas limítrofes pendientes.
- La proyección de conflictos internos graves de otros países, especialmente en los limítrofes, sobre el propio territorio.
- La actividad e incremento del narcotráfico y del crimen organizado trasnacional.
- Las acciones en aumento del terrorismo internacional en todo el mundo.
- Efectos negativos generados por migraciones no controladas.
- Los efectos graves del cambio climático y el incremento en cantidad y peligrosidad de las catástrofes naturales. Lo mismo cuenta para eventuales nuevas epidemias/pandemias.
- La creciente actividad cibernética delictiva.

## **SECCIÓN 3**

### **Riesgos y amenazas atinentes al Sistema de Defensa Nacional**

#### **1. Definiciones**

Riesgo: percepción de que un eventual oponente dispone de capacidad para llevar a cabo una acción o crear una situación en contra de los propios intereses y objetivos, sin que evidencie señales manifiestas de ello. Se consideran también los efectos derivados de desastres antrópicos o epidemias/pandemias.

Amenaza: acción o mensaje explícito (gestual, simbólico o textual) que lleva a cabo un eventual oponente que, teniendo capacidad, muestra la intención o da indicios de probable concreción de un perjuicio en contra de los propios intereses y objetivos o ya los ha comenzado a desarrollar. Se consideran también los efectos derivados de desastres naturales.

#### **2. Descripción de Riesgos y Amenazas**

##### 2.1. Riesgos

**N° 1 - Ingreso al país de migraciones masivas regionales o extra regionales en búsqueda de mejores condiciones de vida en general, como consecuencia de catástrofes naturales o antrópicas, de situaciones de pobreza o por conflictos bélicos y de distinta índole.**

En el año 2030/35 la población mundial se incrementaría a unos nueve mil millones de personas y la mayoría tendería a concentrarse en áreas urbanas. Ante recursos cada vez más escasos, eventuales catástrofes o conflictos de distinta índole y/o Estados frágiles o parcialmente fallidos, se convertiría en un factor de riesgo.

La continua y eventual intensificación de flujos migratorios hacia Argentina, legales e ilegales, requerirá por parte de nuestras instituciones planificación y el desarrollo de capacidades para absorberlos y mantener una dinámica demográfica favorable al bienestar y desarrollo de los argentinos.

Riesgos como el narcotráfico, la conflictividad social o el cambio climático no son productos o consecuencias inherentes a la inmigración, son problemas en sí mismos transversales a múltiples campos de la realidad nacional.

## **N° 2 - Tensiones derivadas de la necesidad de realizar acciones de evacuación, transporte y ayuda médica de ciudadanos y bienes argentinos en el exterior en peligro.**

A lo largo de la historia las FFAA ejecutaron tareas de apoyo, evacuación y asistencia de argentinos y ciudadanos de países sorprendidos por situaciones de conflicto o de catástrofes y/o emergencias. En otras oportunidades se debió recurrir a la cooperación de otros Estados por no disponer de capacidades propias para hacerlo.

En la actualidad, producto de la pandemia, y con los pocos aviones de transporte disponibles, se están repatriando argentinos varados en el exterior. Las situaciones descritas, producto de la complejidad del mundo futuro, podrían complicarse aún más y poner en riesgo a ciudadanos, empresas o representaciones diplomáticas argentinas.

## **N° 3 - Afectación grave al medio ambiente como consecuencia del impacto de las actividades provenientes de otros países o de empresas extranjeras en propio territorio.**

Se estima que en Argentina el cambio climático afectará la disponibilidad de agua potable, principalmente en las regiones áridas y semiáridas que dependen en gran medida de los deshielos de los Andes. Esto podría verse agravado por el impacto acumulativo de explotaciones mineras y de hidrocarburos, perjudicando a las comunidades aledañas y podría generar fricciones entre el Estado argentino y las empresas involucradas, incluso con sus países de origen.

La instalación de empresas en países limítrofes, en zonas fronterizas, tiende a generar roces bilaterales que podrían escalar hasta llegar a instancias de arbitraje internacional.

Ya se ha manifestado en el vertedero chileno en San Juan y en las pasteras sobre el Río Uruguay.

## **N° 4 - Decisiones de algunos países firmantes del Tratado Antártico reclamantes o no de soberanía, de iniciar la explotación del continente antártico, por similitud a lo ocurrido en el Ártico.**

El Tratado Antártico puede ser modificado en cualquier momento por mayoría de votos. El Protocolo sobre Protección del Medio Ambiente se puede modificar por

unanimidad hasta el 2048 y luego por simple mayoría. Hay dos grupos consultivos que poseen derecho de voz y voto. Se diferencian entre quienes destacan sus derechos preferentes y reclaman soberanía territorial sobre sus zonas argumentando antecedentes históricos, geográficos, jurídicos y/o administrativos y quienes no reclaman soberanía ni reconocen la de otros miembros.

Si bien la Antártida es hoy una fuente de recursos protegida por la humanidad, su exploración es continua y numerosos actores incrementan su interés y demanda de derechos sobre ella, generando mayores perspectivas de explotación, similar a lo ocurrido en el Ártico, por lo que podrían producirse crisis que afectarían a los intereses nacionales.

A dicha situación podría contribuir la aceleración y magnitud del deshielo, que progresivamente podría facilitar e incluso incentivar el inicio de explotaciones comerciales, la expansión de infraestructuras, asentamientos y actividades de los países habitualmente presentes en el continente, especialmente de las grandes potencias, y la aparición de nuevos actores. Se debe considerar que la información y experiencias resultantes de las actividades científicas y de apoyo a estas, es aprovechable para la explotación hasta ahora vedada. Todo ello podría generar conflictos en un plazo incierto.

Estos eventuales conflictos podrían darse con países cuyos sectores pretendidos se superponen con el Sector Antártico Argentino como lo son Chile (en un 40%) y el RUGB (en un 100%), sin descartarse la posibilidad de una alianza entre ambos en contra de nuestros intereses antárticos; y también con potencias que no reconocen derechos soberanos y que podrían actuar por sí o a través de organismos internacionales como la ONU, bajo pretexto de defender "intereses de la humanidad".

Debe considerarse un eventual "reconocimiento" de la doctrina sostenida por Brasil mediante la "Teoría de la Defrontación", por la que tendrían derechos soberanos los países sudamericanos con litoral marítimo enfrentado a la Antártida y definidos por los meridianos que pasan por los puntos extremos de sus costas (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Ecuador y Uruguay), lo que también afectaría nuestros reclamos territoriales.



**N° 5 - Intento de ocupación o internacionalización de un sector del propio territorio por parte de un país o de una coalición de países, en búsqueda de espacios y/o recursos naturales, bajo el pretexto de supuestos intereses de la humanidad y/o propios.**

Argentina posee espacios y recursos naturales para alimentar y sostener a cientos de millones de personas. Grandes extensiones de su territorio aptas para la vida se encuentran casi despobladas y con escaso o nulo desarrollo y utilización.

Se destacan los siguientes datos y tendencias globales: Existen hoy 7.400 millones de personas, previéndose para 2030/35 una media de 9.000 millones, con el consiguiente incremento de la demanda de recursos (2030: crecimiento de la demanda de alimentos de un 35%, de agua dulce de un 40% y de energía de un 50%).

El potencial agotamiento de los recursos, en el caso que su explotación no fuera óptima, eficiente y sustentable, podría acentuarse debido a los impactos del cambio climático y otras problemáticas ambientales.

La combinación de las tendencias mencionadas, lo que la Argentina posee y lo que el mundo demandará -ya mencionados en el Cap I, Sec 1, 2.- constituye un potencial riesgo para el país y una eventual atracción para actores internacionales de primer orden y/u ONGs que, esgrimiendo supuestos intereses de la humanidad y/o propios, podrían intentar ocupar o internacionalizar parte del territorio en búsqueda de espacios y/o recursos. En este sentido, los antecedentes de similares pretensiones sobre la Amazonia brasileña constituyen una señal de alerta para nuestro país.

En el concepto del riesgo relacionado con la búsqueda de espacios propios (principalmente los semi vacíos), no se debería descartar la posibilidad de que algún país lo intente como consecuencia de alguna catástrofe natural (tipo cataclismo) que reduzca sus espacios habitables y lo incite a intentar compensarlos con espacios soberanos argentinos.

**N° 6 - Tensiones por disputas territoriales con países vecinos con los que existen tratados y acuerdos generales firmados, pero aún no se han podido resolver las diferencias relacionadas con la demarcación precisa**

**y definitiva de los límites. Diferencias sobre el trazado definitivo del límite con Chile en la Zona del Hielo Continental Patagónico.**

Si bien las definiciones y demarcaciones efectuadas en el límite fronterizo con Chile en los S XIX y XX han resuelto casi todas las discrepancias, continúa pendiente la demarcación ordenada por el Acuerdo aprobado por Ley 25.110/99 del límite internacional en un área ubicada aproximadamente entre los cerros Fitz Roy y Murallón, al oeste del Lago Viedma, en la zona del Parque Nacional Los Glaciares, Santa Cruz (rectángulo comprendido por las coordenadas S 49° 10' 00" y 49° 47' 30", O 73° 38' 00" y 72° 59' 00"). El tramo pendiente de demarcación correría en torno a un eje imaginario recto de unos 70 km de longitud en dirección Norte-Sur. Las Partes encomendaron a la Comisión Mixta de Límites Argentina-Chile la confección de una carta a escala 1:50.000 del rectángulo mencionado, requisito imprescindible para llevar a cabo la demarcación en el terreno.

Si bien ambos países han reiterado su buena voluntad para completar esta tarea, lleva 21 años sin concretarse, por lo que no se descarta que alguna de las partes acuda a una instancia internacional de arbitraje, si se mantienen las discrepancias en este segmento de frontera ubicado sobre un importante reservorio de agua dulce.

**N° 7 - Involucramiento involuntario del país en un conflicto entre potencias extra regionales debido a la instalación por parte de una potencia de medios, bases o estaciones de declarado uso inicial pacífico y científico, que podrían ser utilizadas con fines militares.**

La instalación en propio territorio por parte de potencias extranjeras de bases, estaciones, tecnología, antenas o radares de declarado uso científico y pacífico, pero que pueden ser también utilizadas militarmente, podría colocar al país en situación de vulnerabilidad dentro del actual escenario internacional, al exponerlo al riesgo de quedar involucrado en medio de un eventual conflicto entre potencias.

En particular, resulta preocupante para la Defensa Nacional el caso de la Estación de Exploración Espacial China sita en la zona de Bajada del Agrío, Neuquén, en el marco del Programa Chino de Exploración de la Luna, que conduce el Ejército

Popular de ese país. Se entregaron en comodato por 50 años 200 hectáreas para la instalación de una antena espacial, a la que se puede acceder únicamente con autorización de la Embajada China. Sólo existen dos antenas similares en el mundo, localizadas en suelo del gigante asiático.

China considera al espacio exterior como un dominio estratégico dentro del ambiente operacional militar, tal como lo expresa en su Documento Oficial Militar publicado en mayo de 2015. En este último, destaca explícitamente la voluntad de desarrollar capacidades militares en cuatro ámbitos: ciberespacio, armas nucleares, océanos y espacio exterior. Argentina hoy es por ello y, de hecho, parte del sistema defensivo de China. No son casuales las duras quejas de los EEUU a los gobiernos argentinos, desde el año 2015, por esta situación, con el argumento del posible espionaje satelital y de las comunicaciones en el Pacífico. Esta situación expondría a nuestro país ante las eventuales disputas que se puedan generar principalmente entre las dos grandes potencias, por la primacía estratégica en el área del Pacífico.

El Radiotelescopio Chino-Argentino (CART), en el Complejo Astronómico El Leoncito (CASLEO), San Juan, a diferencia de la Estación Espacial Europea de Malargüe (de reconocidos fines científicos), podría transformarse en un instrumento con fines militares si complementara su funcionamiento con otras Estaciones de Exploración Espacial, como la ubicada en Neuquén. Tendrá la capacidad de trabajar en conjunto con otros radiotelescopios de diferentes lugares del mundo empleando una técnica llamada interferometría de muy larga base que les permite operar como si fueran un único y gigante radiotelescopio. Será la más grande de Sudamérica.

A pesar de reconocer los fines científicos y/o humanitarios en los convenios firmados a la fecha, tanto los organismos/gobiernos nacionales/provinciales no han podido asegurar de manera inequívoca que tales operaciones carecen de una condición de uso dual para el eventual avance de objetivos militares. La capacidad de control para ello es insuficiente o nula.

**Nº 8 - Eventual incorporación del uso táctico de armas nucleares en la doctrina de defensa de algún país de la región.**

Los dos países de la región más desarrollados en materia de energía atómica, Argentina y Brasil, están fuertemente comprometidos con los usos estrictamente pacíficos de la tecnología nuclear, no obstante Argentina debería mantenerse alerta a la posibilidad de que algún país con un gobierno impredecible / autoritario, argumentando necesidades de protección ante amenazas extrarregionales, pudiera en algún momento incorporar este tipo de armas con ayuda de países / potencias extracontinentales.

### **Nº 9 - Impacto sobre Argentina de conflictos internos graves en algún país limítrofe o de la región.**

Conflictos internos graves en países vecinos pueden desbordar sobre el territorio nacional de diversos modos. Uno de ellos es que el conflicto se reproduzca dentro del territorio nacional en el seno de la colectividad originaria del país vecino. Dada la concentración geográfica de las comunidades inmigrantes en determinadas localidades lindantes con vías de transporte u otras infraestructuras críticas, alguno de los bandos en pugna podría amenazar con la ocupación o el daño de las mismas a fin de presionar al gobierno argentino para inclinar sus políticas a favor de dicho bando.

Otro riesgo puede ser la afectación del suministro energético, por toma o destrucción de las instalaciones de producción o de los tendidos o ductos de transporte, como podría ocurrir en relación a las centrales hidroeléctricas binacionales de Yacyretá (con Paraguay) y Salto Grande (con Uruguay), o con el fluido eléctrico importado ocasionalmente de Brasil en los picos de consumo argentino. Otro caso a considerar sería el tema del manejo del agua por parte de Brasil a través de sus represas.

Asimismo, interesa señalar el caso de Bolivia por su rol como proveedor de gas a la Argentina. Definida por su constitución como Estado Plurinacional, ha exhibido tensiones políticas recurrentes entre la región occidental-andina y la llamada "media luna" oriental, donde se genera el grueso de la producción hidrocarburífera.

## 2.2. Amenazas

### **N° 10 - Desbalance estratégico militar regional como consecuencia de la pérdida de poder militar de disuasión de Argentina, lo que podría aislarla o alentar acciones de otros países**

Los países de la región no han mantenido ni desarrollado sus capacidades militares en forma equilibrada, existiendo países que han modernizado e incrementado fuertemente su equipamiento, mediante una asignación presupuestaria (en relación al PBI) por arriba del promedio de la región, otros han estado cerca del promedio y solamente Argentina, lo ha mantenido por casi tres décadas muy por debajo de ese nivel.

Los desequilibrios militares agudos nunca han contribuido a la moderación ni a la solución de los conflictos. Sólo un balance estratégico militar adecuado puede ser el garante de una estabilidad que propicie el mantenimiento de Sudamérica como "zona de paz".

Por lo tanto, constituye un grave problema para nuestro país no revertir en el mediano plazo la actual situación relativa desfavorable, que contribuye progresivamente a alejar a la región del deseado equilibrio militar y que podría alentar acciones en contra de los intereses de la nación y/o aislarla del esfuerzo militar de cooperación e integración regional, por carecer de las capacidades necesarias que le permita a la Argentina interactuar adecuadamente con los otros actores, influir a la hora de tomar decisiones, mostrar un poder de disuasión acorde a los intereses a defender y acompañar adecuadamente el esfuerzo diplomático en las negociaciones bilaterales y/o multilaterales.

### **N° 11 - Desacuerdos por las Islas Malvinas derivados de acciones unilaterales del RUGB y del estado de las negociaciones por la soberanía y la exploración y explotación de recursos naturales.**

La amenaza se relaciona con la dificultad de concretar avances efectivos en las negociaciones con el RUGB por el tema de la soberanía en las Islas Malvinas y otros espacios australes en manos británicas, como así también por las autorizaciones que otorga el RUGB para la exploración y explotación de los recursos naturales en la zona en litigio. A ello se suman los acuerdos públicos o encubiertos con países de la región, que están contribuyendo con el

abastecimiento del enclave británico, que pueden incrementar tensiones con nuestros vecinos.

Si bien se considera la vía diplomática como la metodología para la resolución del conflicto, se debe tener en cuenta que el deterioro del Sistema de Defensa Argentino, alienta a los británicos a continuar a bajo costo con sus acciones unilaterales.

La salida del RUGB de la UE (Brexit), se reitera que se presenta como una oportunidad favorable para nuestro país, al poder incorporar en la agenda diplomática europea el tema de soberanía de nuestras Islas Australes y los espacios marítimos circundantes.

**N° 12 - Depredación de recursos naturales propios aprovechando las zonas con escasos medios de vigilancia y control, especialmente la relacionada con la pesca furtiva en nuestra zona económica exclusiva, así como una eventual explotación ilegal de yacimientos minerales.**

Los recursos naturales constituyen un eje central en las políticas de desarrollo del país, por ende la defensa tiene un rol fundamental en su preservación y protección.

La ausencia de vigilancia y control de las áreas vulnerables dificulta la preservación y administración de dichos recursos y el ejercicio efectivo de los derechos soberanos, con el consecuente perjuicio económico, relacionado principalmente con la pesca furtiva. Respecto a esta última, desde hace tres décadas está depredación se ha venido agudizando (se calcula que la sustracción ilegal ictícola equivale a una pérdida de 1.500/3.000 millones de dólares por año) En la región ya existe explotación ilegal de minerales, por lo que esa amenaza tampoco debería descartarse a corto plazo.

**N° 13 - Acciones del narcotráfico y del crimen organizado transnacional (contrabando, tráfico de armas, trata de personas y otros) en nuestro territorio.**

El crimen organizado transnacional ha venido creciendo exponencialmente en los últimos años, siendo el narcotráfico el que más impacta sobre el país, que además propicia el incremento de delitos de todo tipo, especialmente el tráfico de armas.

La amenaza del crimen organizado en general y del narcotráfico en particular, se origina tanto en el exterior, como también en sectores marginales o en los conurbanos de las grandes ciudades del país. Algunas zonas ya han sido "tomadas" y el Estado no ingresa. Argentina ya dejó hace tiempo de ser un país de tránsito de drogas, para convertirse en productor. El alarmante incremento de los índices de pobreza ha sido también un caldo de cultivo para estas actividades. De no limitarse esta amenaza, que se encuentra en desarrollo creciente, se podrían generar situaciones de "no retorno" como ocurre en otros países de la región.

#### **N° 14 - Acciones violentas y/o atentados contra los habitantes y/o bienes en nuestro territorio por parte del terrorismo internacional.**

El terrorismo continúa manifestándose a través del surgimiento de organizaciones de alcance global, con objetivos político-religiosos, una crueldad nunca vista y un accionar que combina fuerzas y medios convencionales con los no convencionales.

En algunos casos, las acciones terroristas se llevan a cabo por decisiones directas de algunos Estados, en otros mediante el respaldo, aprovisionamiento y/o financiamiento de pseudo estados (Estado Islámico) u organizaciones islámicas extremistas.

No se debe descartar que se repitan actos terroristas en nuestro país, similares a los atentados a la Embajada de Israel y a la AMIA.

La amenaza del terrorismo internacional puede originarse en el exterior o provenir de individuos (lobos solitarios) o grupos residentes en el país. Se considera a la "Triple Frontera" con Brasil y Paraguay como lugar de operación del terrorismo.

#### **N° 15 - Ejecución de ataques cibernéticos que afecten infraestructuras críticas del país y/o posibiliten el espionaje digital.**

La red global ha evolucionado, pero también lo han hecho sus complejas y asimétricas amenazas, que permiten realizar ataques cibernéticos a través de virus, denegación de servicios y otras argucias de la dimensión digital, convirtiéndose en armas de la guerra informática que afecta infraestructuras críticas de los países y la privacidad de las personas, posibilita el espionaje digital,

puede afectar servicios básicos de la sociedad y el funcionamiento efectivo del Estado (salud, seguridad, defensa, bienestar social y económico de los ciudadanos).

Se debe tener en cuenta que los ciberataques poseen la iniciativa, son de relativo bajo costo y es difícil determinar su origen.

Es una amenaza en creciente y constante evolución.

**N° 16 - Daños graves que afecten al país ocasionados como consecuencias del cambio climático, emergencias naturales y/o epidemias/pandemias sanitarias.**

En Argentina, las consecuencias del cambio climático se evidencian en la magnitud de sucesos naturales que adquieren cada vez mayor intensidad y recurrencia, y derivan en desastres tales como las inundaciones, aluviones y anegamientos en áreas urbanizadas e incendios forestales. También aumentó el riesgo de contaminaciones por desbordes o daños en contenciones de residuos industriales y mineros. Las consecuencias socioeconómicas de una pandemia, como es el caso del COVID-19, resultan también muy peligrosas.

**N° 17 - Reclamos y acciones violentas provenientes del etnicismo transnacional que podrían afectar la soberanía y la integridad territorial.**

En la Patagonia la supuesta "nación mapuche/araucana" abarca una zona que incluye una porción de territorio chileno y argentino (especialmente en Neuquén, Río Negro y Chubut), reclaman territorios que constituyen un ecosistema sobre el sector cordillerano y sobre tierras con recursos naturales de alto valor estratégico, especialmente gas y petróleo.

El conflicto mapuche/araucano tanto en Chile (con mayor virulencia) como en Argentina, continúa su escalada y no se prevé una solución inmediata. Cuentan, además, con el apoyo político y financiero de varias ONGs europeas, especialmente del RUGB, algo que no ocurre con otros grupos originarios que habitan pacíficamente nuestro país en zonas más pobres.



### 3. El instrumento militar como actor principal o secundario en función de los riesgos y amenazas.

N° Riesgo	Designación	IM como actor <sup>1</sup>	
		Principal	Secundario
R 1	Ingreso al país de migraciones masivas regionales o extra regionales en búsqueda de mejores condiciones de vida en general, como consecuencia de catástrofes naturales o antrópicas, de situaciones de pobreza o por conflictos bélicos y de distinta índole.		X
R 2	Tensiones derivadas de la necesidad de realizar acciones de evacuación, transporte y ayuda médica de ciudadanos y bienes argentinos en el exterior en peligro.	X	
R 3	Afectación grave al medio ambiente como consecuencia del impacto de las actividades provenientes de otros países o de empresas extranjeras en propio territorio.		X
R 4	Decisiones de algunos países firmantes del tratado antártico reclamantes o no de soberanía, de iniciar la explotación del continente antártico, por similitud a lo ocurrido en el ártico.		X
R 5	Intento de ocupación o internacionalización de un sector del propio territorio por parte de un país o de una coalición de países, en búsqueda de espacios y/o recursos naturales, bajo el pretexto de supuestos intereses de la humanidad y/o propios.	X	
R 6	Tensiones por disputas territoriales con países vecinos con los que existen tratados y acuerdos generales firmados, pero aún no se han podido resolver las diferencias relacionadas con la demarcación precisa y definitiva de los límites.		X
R 7	Involucramiento involuntario del país en un conflicto entre potencias extra – regionales debido a la instalación por parte de una potencia de medios, bases o estaciones de declarado uso inicial pacífico y científico que podrían ser utilizadas con fines militares.		X
R 8	Eventual incorporación del uso táctico de armas nucleares en la doctrina de defensa de algún país de la región.		X
R 9	Impacto sobre la ARGENTINA de conflictos internos graves en algún país limítrofe o de la región.		X
A 10	Desbalance estratégico militar regional como consecuencia de la pérdida de poder militar de disuasión de la ARGENTINA, lo que podría aislarla o alentar acciones de otros países.	X	
A 11	Desacuerdos por las ISLAS MALVINAS derivados de acciones unilaterales del Reino Unido de Gran Bretaña y del estado de las negociaciones por la soberanía y la exploración y explotación de recursos naturales.		X
A 12	Depredación de recursos naturales propios aprovechando las zonas con escasos medios de vigilancia y control, especialmente la relacionada con:	X	X

<sup>1</sup> Como actor principal, el IM tendrá la responsabilidad primaria de las acciones. Como actor secundario, contribuirá disuasiva o efectivamente con el área del Estado que tenga la responsabilidad primaria de atender el riesgo / amenaza.

	La pesca furtiva en nuestra zona económica exclusiva;	X	
	La explotación ilegal de yacimientos minerales.		X
A13	Acciones del narcotráfico y del crimen organizado transnacional (contrabando, tráfico de armas, trata de personas, etc.) en nuestro territorio.		X
A 14	Acciones violentas y/o atentados contra los habitantes y/o bienes en nuestro territorio por parte del terrorismo internacional.		X
A 15	Ejecución de ataques cibernéticos que afecten infraestructuras críticas del país y/o posibiliten el espionaje digital.	X	
A 16	Daños graves que afecten al país ocasionados como consecuencias del cambio climático, pandemias y/o emergencias naturales.		X
A 17	Reclamos y acciones violentas provenientes del etnicismo transnacional que podrían afectar la soberanía y la integridad territorial.		X

### **Capítulo III. - Visión, objetivos, escenarios de actuación y acciones a implementar en el sistema de defensa nacional**

#### **Sección 1**

##### **Visión de la Defensa Nacional**

Contar en el mediano plazo con un Sistema de Defensa Nacional cuyo Instrumento Militar acompañe el crecimiento y la inserción de la República Argentina en el mundo, posibilite el control eficaz de los espacios terrestre, marítimo, aeroespacial y cibernético, posea capacidad de disuasión/acción y pueda interoperar adecuadamente con países aliados y amigos, contribuyendo a que la Argentina ocupe una posición de liderazgo en el ámbito subregional, acorde a sus dimensiones, a sus recursos naturales y humanos, y a su historia.

#### **Sección 2**

##### **Objetivos para el Sistema de Defensa y su Instrumento Militar**

###### **1. Objetivo General.**

Alcanzar progresivamente las capacidades para estar en condiciones de cumplir con su misión y con las metas enunciadas en la Visión de la Defensa Nacional, con un modelo moderno en base a los escenarios de actuación futuros. Crear conciencia de defensa nacional en la población en general y en la clase dirigente en particular.

###### **2. Objetivos operativos**

- Privilegiar la acción militar conjunta.

- Recuperar, incorporar y desarrollar las capacidades necesarias para la vigilancia y control de los espacios soberanos, jurisdiccionales y pretendidos, incluyendo el cibernético.
- Redespigar, si fuera necesario, conforme a los riesgos y amenazas de mediano y largo plazo.
- Incrementar la participación en misiones en apoyo de la política exterior.
- Ampliar la presencia y el apoyo logístico antártico.
- Contribuir al fortalecimiento de la presencia del Estado en zonas fronterizas y en objetivos de interés estratégico.
- Optimizar el apoyo al Sistema de Seguridad Interior, bajo el concepto moderno de "Seguridad Integral", sin policializar a las FFAA y sin militarizar a las FFSS, pero reconociendo que hoy las amenazas a la Nación son transversales y no reconocen divisiones geográficas o no los tienen, como los ciberataques.
- Alcanzar los niveles de adiestramiento militar específico y conjunto necesarios.
- Alcanzar los niveles de adiestramiento militar combinado aceptables.
- Optimizar la capacidad de protección y evacuación de ciudadanos y bienes argentinos en zonas de conflicto o desastre en el exterior.
- Incrementar el apoyo y asistencia humanitaria nacional e internacional.
- Desarrollar un Sistema de Reservas profesional para completamiento de organizaciones.
- Contribuir a la integración regional en materia de Defensa.

### **3. Objetivos no operativos**

- Facilitar la inserción en el mercado laboral del personal militar que pase a situación de retiro.
- Regularizar y jerarquizar los haberes del personal militar, que incluya la equiparación con los haberes del personal de las Fuerzas de Seguridad.
- Proponer un plan para mejorar la asistencia social al personal militar, en lo que respecta a la acción del Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares y del Instituto de Obra Social de las Fuerzas Armadas.

- Proponer un Código de Ética de las Fuerzas Armadas que operacionalice los valores y virtudes del personal que conforma las instituciones militares de la Nación.
- Crear conciencia de defensa nacional, desideologizándola y difundiendo su importancia en todos los ámbitos educativos.

### **Sección 3**

#### **Escenarios de Actuación del Instrumento Militar**

##### **1. Mantenimiento de la capacidad disuasiva y defensiva.**

1.1. Defender los intereses vitales de la Nación mediante la ejecución de operaciones militares.

1.2. Defender y/o recuperar zonas con recursos naturales o semi vacías, a través de operaciones a desarrollarse en ambientes híbridos<sup>2</sup>, especialmente ante un agresor mucho mayor.

##### **2. Vigilancia y Control de Espacios**

2.1. Vigilar los espacios aeroespacial, marítimo y cibernético de interés.

2.2. Controlar los espacios terrestre, aeroespacial, marítimo y cibernético soberanos.

2.3. Proteger los objetivos estratégicos que se establezcan como de incumbencia y prioridad para la defensa.

##### **3. Operaciones en apoyo a la política exterior de la Nación.**

3.1. Inducir al RUGB a mantener una capacidad militar permanente en las Islas Malvinas y de vigilancia y control en sus zonas adyacentes que torne paulatinamente inaceptables sus costos, contribuyendo con ello a la negociación de la soberanía en términos favorables para Argentina.

3.2. Emplear simultáneamente en Operaciones de Paz como mínimo dos elementos de nivel unidad.

---

<sup>2</sup> Operaciones a desarrollarse en ambientes híbridos: caracterizadas por su gran flexibilidad, uniendo los niveles estratégico militar, operacional y táctico; y combinando distintos tipos de operaciones (básicas con especiales, de desgaste y complementarias).

3.3. Desplegar fuerzas en el exterior para la evacuación de ciudadanos argentinos en peligro y grupos especializados para el rescate de rehenes y/o la recuperación de instalaciones.

#### **4. Operaciones en cumplimiento de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.**

4.1. Contribuir a la protección de las fronteras, con centro de gravedad en la frontera norte, constituyendo un sistema integrado e interoperativo con las Fuerzas de Seguridad.

4.2. Ejecutar operaciones de contraterrorismo.

4.3. Apoyar a la organización y realización de grandes eventos internacionales en el país.

#### **5. Apoyo logístico a las actividades en el Continente Antártico.**

Modernizar el apoyo logístico en las actuales bases permanentes y transitorias.

#### **6. Apoyo en caso de epidemias, pandemias y emergencias de origen natural y/o antrópico.**

6.1. Considerar prioritariamente las situaciones dentro del país.

6.2. Atender especialmente el cumplimiento de compromisos internacionales para el caso de emergencias, epidemias/pandemias fuera del país.

#### **7. Apoyo a la investigación, desarrollo científico-tecnológico y a la producción para la defensa**

Planificar las acciones de apoyo para fortalecer la investigación y el desarrollo científico-tecnológico vinculados a la defensa, especialmente: al relevamiento de información sobre el Mar Argentino, sus recursos naturales y las áreas marinas protegidas. Asimismo, realizar aquellas acciones que propicien el fortalecimiento de la producción de interés para la defensa en conjunción con la industria nacional y regional en todos los espacios de interés de la Defensa Nacional (terrestre, aeroespacial, marítimo y cibernético).

## **Sección 4**

### **Acciones a implementar en el Sistema de Defensa Nacional**

#### **1. Área Recursos Humanos**

1.1. Promulgar una Ley de Reservas Profesional, que permita completar los efectivos de oficiales, suboficiales y soldados de las organizaciones en caso de crisis (conflicto/situación de emergencia sanitaria y/o social). Estas reservas no constituirán un reemplazo de las fuerzas permanentes. Se hará un uso intensivo de ellas no sólo para el completamiento de elementos, sino también para la obtención de capacidades especiales no existentes de forma permanente en las fuerzas, tanto para el adiestramiento como para la atención de crisis.

1.2. Alcanzar en un lapso de cinco años una relación en el ejército de fuerzas permanentes de 1 oficial, 4 suboficiales y 5 soldados voluntarios, tomando como piso los actuales efectivos.

1.3. Implementar un servicio militar optativo anual para incorporar un techo de 50.000 jóvenes que no estudien ni trabajen, a fin de que finalicen sus estudios primarios, aprendan oficios y adquieran conocimientos básicos de defensa nacional, que les permita luego incorporarse al ámbito laboral, por un lado, y al sistema de reservas de la defensa por el otro.

1.4. Elaborar un instrumento legal que minimice los perjuicios operativos y económicos causados al Estado por el éxodo de personal del cuadro permanente hacia otros ámbitos públicos o privados.

1.5. Modificar el plexo legal, conformando un nuevo Código de Justicia Militar, a partir de las experiencias surgidas de la aplicación de la Ley N° 26.394 y su Decreto Reglamentario 2.666/2012.

1.6. Poner fin a los juicios adeudados al personal militar por el pago de incisos no remunerativos, en un plazo de cinco años, saldándolos con una modalidad justa y factible.

1.7. Recomponer, jerarquizar y equiparar, en un lapso de tres años, los haberes de todo el personal militar con el de las Fuerzas de Seguridad.

1.8. Devolver al personal militar la conducción del Instituto de Obra Social de las FFAA y FFSS (IOSFA) así como del Instituto de Ayuda Financiera para el pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF).

1.9. Llevar adelante una política activa de reconocimiento y ayuda a los veteranos de guerra de Malvinas.

## **2. Área ciberdefensa**

2.1. Conducir y establecer los lineamientos y prioridades de nivel operacional para garantizar la seguridad de los activos digitales e infraestructuras informáticas críticas de la Defensa Nacional y de aquellos que les asigne el Poder Ejecutivo Nacional para la seguridad estratégica de la Nación.

2.2. Ser de carácter conjunto y estar integrada al máximo nivel de conducción en el Ministerio de Defensa, en estrecha relación con las restantes áreas pertinentes de la administración nacional.

2.3. Implementar un plan de carrera para oficiales y suboficiales de la especialidad de Ciberdefensa, también con un enfoque conjunto.

## **3. Área organización**

3.1. Promulgar una nueva Ley de Defensa que actualice la vigente del año 1988, considerando la actual y futura situación mundial, regional y nacional, así como su decreto reglamentario. En la Ley, entre otras cosas, fortalecer el rol del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, colocándolo por encima de los tres Jefes de Estado Mayor de las FFAA.

3.2. Optimizar las estructuras de Conducción Superior de las FFAA, eliminando duplicación de funciones. La transferencia de funciones al Estado Mayor Conjunto de las FFAA (EMCFFAA) deberá redundar indefectiblemente en la reducción de las estructuras de conducción de los Estados Mayores Generales de las FFAA. Similar criterio deberá seguirse en relación con el Estado Mayor Conjunto y el Ministerio de Defensa.

3.3. Conformar, donde sea posible, instalaciones conjuntas en guarniciones compartidas por elementos de dos o más fuerzas o por concentración de elementos cercanos, a partir del décimo año. Deberá contribuir a la eficiencia de costos, tiempos y cargas administrativas, trámites burocráticos, turnos, guardias, etc.

- 3.4. Conformar comandos conjuntos para concentrar organizaciones de las FFAA de una misma naturaleza.
- 3.5. Eliminar instancias burocráticas en beneficio de las fuerzas operativas.
- 3.6. Crear el Sistema de Vigilancia y Control del Espacio Marítimo (SIVYCEM), bajo control de Ministerio de Defensa y del EMCFFAA a fin de eliminar la duplicación de esfuerzos y superposición de funciones entre la Armada y la Prefectura.
- 3.7. En el marco del SIVYCEM, ampliar los limitados objetivos del Proyecto Pampa Azul (una iniciativa exclusivamente dirigida a la investigación científica de los espacios marítimos), agregándole dos objetivos estratégicos de defensa nacional: vigilar y controlar los espacios marítimos argentinos, así como disuadir amenazas y proteger los recursos en el mar, en el lecho y en el subsuelo.
- 3.8. Fortalecer la arquitectura del Sistema de Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento (C4ISR) de los niveles Estratégico Militar, Operacional y Táctico.
- 3.9. Modernizar los sistemas y procesos logísticos a nivel conjunto y específico de las FFAA, a fin de contribuir a la eficiencia integral de la estructura de sostenimiento y logística del Instrumento Militar.
- 3.10. Promulgar una Ley de Protección Aeroespacial.
- 3.11. Promulgar una Ley de Movilización para casos de crisis.

### **Área despliegue**

- 4.1. Tener en cuenta el tamaño del país, los diferentes ambientes geográficos y las dificultades emergentes del déficit nacional en materia de infraestructura vial, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria.
- 4.2. Contribuir con la vigilancia y control de los espacios.
- 4.3. Tener especialmente en cuenta la posibilidad de campos de instrucción y tiro de combate conjuntos, dentro de un radio razonable y conforme con los medios e instalaciones disponibles.
- 4.4. Facilitar el desarrollo profesional, educativo y laboral y la atención sanitaria del personal y sus familias.



4.5. Considerar en cualquier propuesta de redespliegue, apertura o cierre de instalaciones el costo presupuestario y el impacto socioeconómico en las localidades involucradas.

## **5. Área equipamiento**

5.1. Disponer antes de finalizar el mediano plazo, del equipamiento necesario que permita contar con poder de disuasión y capacidad de interoperar en igualdad de condiciones con las FFAA de la región. No sólo se deberán recuperar las capacidades perdidas por la obsolescencia del material o su puesta fuera de servicio, sino que además se incorporarán otras como por ejemplo vehículos blindados a rueda y se incrementarán sensiblemente otras como el equipamiento de ciberdefensa. Deberán recuperarse los stocks de munición de todos los calibres y la capacidad de operar todo tiempo.

5.2. Cumplir estrictamente con lo establecido en el Artículo 53 de la Ley de Tránsito (Ley N° 24.449) en un plazo de cinco años para los vehículos de campaña y de guarnición.

5.3. Priorizar la adquisición de equipamiento nuevo sobre el usado, la modernización o la repotenciación.

5.4. Evitar incorporar equipamiento usado de aparente bajo costo, pero de reducida vida útil operativa remanente, obsolescencia tecnológica o alto costo de operación y mantenimiento.

5.5. Desprogramar los sistemas de armas que no convenga modernizar.

5.6. Estandarizar los sistemas y equipos de uso común por dos o más Fuerzas Armadas.

5.7. Radarizar el 100% del país en lapso no superior a los cinco años, con radares primarios 3D.

5.8. Incluir la adquisición de bienes para la protección de los objetivos estratégicos asignados a su custodia, así como para el apoyo a las FFSS en zonas de frontera.

## **6. Área doctrina**

6.1. Ajustar la doctrina conjunta y las específicas de las Fuerzas Armadas, en función de los escenarios de actuación del Instrumento Militar y de los riesgos y amenazas a mediano y largo plazo.

## **7. Área adiestramiento**

7.1. Priorizar los ejercicios conjuntos y conjuntos combinados.

7.2. Satisfacer las exigencias derivadas de los escenarios de actuación del Instrumento Militar establecidos.

7.3. Priorizar la ejecución de ejercicios en el terreno en áreas de frontera. En este sentido, planificar anualmente con esa modalidad, como mínimo dos ejercicios terrestres, con componentes aéreos y navales equivalentes.

7.4. Contemplar en dichos ejercicios, además del adiestramiento operacional, la ejecución de tareas de apoyo a la comunidad, construcción y reparación de infraestructura, campañas sanitarias y otras de carácter interagencial, para fortalecer la presencia del Estado Nacional en esas áreas.

## **8. Área educación**

8.1. Modificar los planes de estudio para que los Oficiales y Suboficiales accedan respectivamente a títulos universitarios y terciarios con salida laboral, para alcanzar el equilibrio entre las necesidades de las FFAA y la conformación de una pirámide de personal sustentable en términos presupuestarios y profesionales.

8.2. Centralizar, vía el EMCFFAA, en alguna de las Fuerzas, la impartición de aquellos cursos comunes que las FFAA dictan individualmente.

8.3. Firmar un convenio con el Ministerio de Educación con el objetivo de difundir y concientizar sobre Defensa Nacional en establecimientos educativos públicos y privados de nivel secundario, terciario y universitario, bajo el lema "Nadie quiere lo que no conoce ni nadie defiende lo que no valora". A tal efecto, la Universidad de la Defensa (será su tarea prioritaria) y el EMCFFAA serán responsables de los programas de difusión, una vez aprobados por el Ministerio de Defensa.

## **9. Área logística**

- 9.1. Priorizar la logística genética y de sostenimiento conjunta.
- 9.2. Tercerizar parcialmente el apoyo logístico con empresas nacionales, de ser conveniente, y siempre que sea compatible con las necesidades operacionales.
- 9.3. Priorizar el funcionamiento de bases logísticas conjuntas en aquellos lugares donde fuere posible.
- 9.4. Desarrollar la industria militar que permita el autoabastecimiento en insumos críticos. Priorizar en los acuerdos con extranjeros la transferencia tecnológica.

## **10. Área recursos presupuestarios**

- 10.1. Incrementar gradualmente el porcentual del PBI asignado a la jurisdicción Defensa, alcanzando en un plazo de seis años el 1,6%, manteniéndolo en ese número a partir de allí, a fin de salir del estado de indefensión y recuperar las innumerables capacidades perdidas, invirtiendo un mínimo de 10 mil millones de dólares a lo largo de diez años. De no alcanzarse ese monto con el 1,6% del PBI, que es el promedio regional, se dispondrá de un fondo especial para equipamiento. Promulgar una ley que establezca lo señalado, a fin de lograr el compromiso futuro de toda la clase dirigente argentina.
- 10.2. Se tendrá como meta a alcanzar gradualmente, a partir del décimo año, la siguiente proporción de gastos: 70% en personal, 15% en funcionamiento y 15% en inversiones.

## **Consideraciones finales**

Es indudable que Argentina no estará en una eterna zona de paz y que el mundo será cada vez más complejo, intolerante e inseguro, por la superpoblación, la contaminación, la escasez de recursos y la creciente desigualdad social. Sólo el desconocimiento geopolítico y/o un premeditado desinterés no serían capaces de admitirlo.

Por ello, debe recomponerse en un lapso no superior a los doce años el abandonado, deteriorado y vetusto Sistema de Defensa Nacional, dejando de lado todos los prejuicios político-ideológicas que tanto daño le han causado. La extensión de la superficie terrestre y marítima, soberana y pretendida, que

debemos defender por mandato constitucional y legal, así como sus infinitos recursos naturales exigen adoptar medidas urgentes para su reconstrucción.

El Sistema de Defensa Nacional constituye la "cerradura y la alarma" de nuestra casa común, la República Argentina. Hoy no disponemos de ellas y por lo tanto no estamos en capacidad de disuadir a ningún eventual futuro agresor. Pero además el Sistema de Defensa Nacional debe ser también el "seguro" que tienen y pagan los argentinos por si una agresión afecta a su soberanía e independencia, a su integridad territorial, a su capacidad de autodeterminación y/o a la vida y libertad de sus habitantes. Hoy no disponemos de ese seguro y por lo tanto el país no está en capacidad de reparar ningún daño o reaccionar ante la consumación de una agresión. El Sistema de Defensa Nacional es la última "ratio" para garantizar la existencia del Estado Argentino. Así es en cualquier país serio y responsable del mundo.

Urge dejar a nuestros hijos y nietos lo que nuestros antepasados nos legaron y lo que nos exige la Constitución de la Nación Argentina. Hoy el Sistema Defensivo no puede "proveer a la defensa común", como ordena su Preámbulo. Hoy Argentina no puede decir que no, cuando deba decir que no, en materia de relaciones exteriores. Hoy Argentina está irresponsablemente indefensa.

Finalmente, no debe olvidarse que legalmente la defensa nacional constituye un derecho y un deber para todos los argentinos.

## **Acerca del autor**

El **Coronel (R) Jorge García Mantel** es Licenciado en Estrategia y Organización y Especialista en Planeamiento y Prospectiva Estratégica, así como Oficial de Estado Mayor del Ejército Argentino y el de los EEUU. Fue Agregado de Defensa en Francia, Bélgica, Suiza y Portugal, Jefe de Unidades de Combate en el país (Regimiento de Caballería de Tanques 10) y en el exterior (Equipo de Combate Argentino 3 ONU-UNTAES), miembro de la Fundación Pensar y Director Nacional de Planeamiento y Estrategia del Ministerio de Defensa. Actualmente es Consultor Asociado en ANTICIPARSE ARGENTINA y miembro del Instituto de Política Económica de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Es además conferenciante en diversas Universidades y Centros de Estudios, así como también ha publicado varios artículos sobre las temáticas de defensa/seguridad en diversos diarios y portales nacionales.

The background is a gradient of blue, transitioning from a lighter shade at the top to a darker shade at the bottom. A prominent, thick, curved line in a darker blue shade starts from the left edge and curves downwards towards the bottom right, creating a sense of depth and movement.

## Capítulo 2

# La salud en su laberinto

Dr. Eduardo Filgueira Lima

Fundación Libertad y Progreso

## **1. Acerca de cómo afrontar el riesgo de enfermar**

Los últimos 50 años han modificado sustancialmente los criterios con los que han sido pensados tradicionalmente los sistemas de salud. Sin dejar de lado determinados aspectos elementales siempre a ser considerados, dos hechos íntimamente relacionados han dado paso a nuevas perspectivas. Me refiero por un lado a los impresionantes cambios que la innovación tecnológica ha introducido en la estructura de la oferta de servicios sanitarios, y por otro lado, al incremento en la expectativa de vida de la población en la configuración del perfil de la demanda.

Ambos procesos confluyen para redefinir nuevas perspectivas de asistencia, pero además, agregan una impensada carga financiera como participación relativa en el producto de los países.

Sin duda que, atendiendo a las nuevas necesidades, muchos han incrementado sus presupuestos sanitarios, han redefinido los recursos humanos, han logrado mayor inversión en I&D y en particular han llevado adelante procesos de reforma organizacional, con lo cual pueden hacer frente a los nuevos desafíos con mejores perspectivas.

El actual caso de la pandemia del Covid-19 también pone de manifiesto que cualquier sistema sanitario queda supeditado y aún postergado -por más eficiente y moderno que fuera, si las decisiones políticas que se adoptan no son las más adecuadas. Parece innecesario mencionar como ejemplo que el desborde sufrido por algunos sistemas de países desarrollados, considerados como ejemplos, fue consecuencia implícita en la desestimación de la pandemia, la negación de la potencial magnitud de la demanda y/o la adopción de tardías medidas de contención.

Italia, España, Francia y Reino Unido, por ejemplo, comenzaron con el aislamiento tarde; en otros casos la subestimación fue persistente a pesar de presentar situaciones graves como EEUU y Brasil. Los sistemas de salud fueron espectadores de esas decisiones, y en cada caso sufrieron las consecuencias de las mismas políticas que los excedieron.

Sin duda que un sistema de salud eficiente y con buena capacidad de respuesta permite mantener una población más sana y productiva. Pero es evidente que

para que un país produzca riqueza son necesarias otras condiciones que van más allá de solo una población saludable, y tan solo como ejemplo, una buena calidad institucional que permita una eficiente administración gubernamental, un libre funcionamiento de los mercados, instituciones libres y una economía que genere crecimiento y desarrollo a partir de su tasa de capitalización. Aunque es indudable que el factor salud juega un importante papel, porque por un lado permite el desarrollo de una vida normal y productiva en las personas, y por otro lado reduce gastos evitables (con su cuota parte de "costos de oportunidad").

A principios del siglo XX la expectativa de vida (EV) era en Argentina de 42,5 años al nacer y hoy es de 79,6 años. En cien años hemos ganado 37 años. Eso no significa que la gente viva más, sino que mucha más gente alcanza las edades mayores, lo que llamamos transición demográfica, inevitablemente nos conduce a una transición epidemiológica, en la que aparecen con mayor prevalencia enfermedades crónico-degenerativas, generalmente incurables, de larga duración y con altos costos en sus tratamientos y otros procedimientos asistenciales.

Los costos que las mismas insumen son en particular derivados de la cantidad y multiplicidad de procedimientos diagnósticos y terapéuticos hoy de uso habitual, protocolizados, con altos costos unitarios y finales por su extensión en el consumo. Vale la pena destacar que: tanto de manera individual, como para el conjunto social el gasto en salud sostiene, de esta forma, una espiral inflacionaria creciente.

Los impresionantes avances científicos posibilitaron la revolución tecnológica que nos toca vivir en nuestros días. El campo de la salud, luego de las comunicaciones, ha sido en el que este proceso ha logrado un mayor impacto. Prácticamente no existe especialidad o patología en la que no nos encontremos con importantes avances tecnológicos en diagnóstico o tratamientos. Estas nuevas condiciones permiten que muchas enfermedades sean detectadas precozmente y tratadas con efectividad. Su costado sanitario permite a muchos continuar una vida digna que en otras circunstancias no hubiera sido posible. Desde otra perspectiva ello tiene un costo, que es el de la investigación, de la



inversión y de toda la cadena de valor que le sigue, hasta convertirse en un procedimiento útil para muchos pacientes.

Pero ese costo resultaría hoy imposible de afrontar individualmente. Existen patologías cuyo costo asistencial resultaría exorbitante para muchos, sino para la gran mayoría. La dilución del riesgo financiero, una forma de aseguramiento colectivo, es entonces el formato que los individuos han logrado para permitirse usufructuar el beneficio de la oferta sanitaria, asumiendo solo un costo menor (una prima de seguro) en proporción a los costos del riesgo a asumir y a la población asegurada. No se trata de solidaridad (concepto del que se abusa) como se menciona frecuentemente: se trata de que cada uno individualmente, en un contexto de incertidumbre y ante el riesgo de ocurrencia de impredecibles eventos de salud, desea y puede garantizarse el acceso a los recursos que se ofrecen en el mercado sanitario para la solución de sus problemas, sin las restricciones que impondría su valor económico afrontado individualmente.

Los seguros sociales nacieron en la Alemania de finales del siglo XIX de la mano del Canciller Otto von Bismark en el contexto de su *real-politik*. Desde su origen el formato fue referido a cotizaciones salariales. Obviamente su condicionante es el mercado laboral y sus variables. En nuestro país se reconocen como antecedente los seguros de colectividad, organizados por los inmigrantes, que fueron los precursores de los actuales seguros sociales de cualquier formato y cuyo financiamiento se establece por imposiciones al trabajo. No se trata de un aseguramiento universalista, ya que cubre solo a los aportantes del seguro.

Los seguros público-estatales nacen en el Reino Unido a partir del informe Beveridge<sup>3</sup>. Su característica es la universalidad a partir del concepto de "ciudadanía" y su financiamiento es por rentas generales. Cubre a todos y se financia con el aporte impositivo de cada uno, u otras formas de financiamiento del Estado.

Los seguros privados son cajas particulares de aseguramiento, por preferencias personales de los individuos y por sus aportes voluntarios para cubrir riesgos contingentes de salud. Pueden ser para la cobertura de riesgos puntuales.

---

<sup>3</sup> Informe Beveridge "Report to the Parliament on Social Insurance and Allied Services" (1942)

El aseguramiento en este caso tiene la particularidad de no ser público, pues corresponde su administración a individuos o empresas particulares. Pero igualmente la idea que los origina es la dilución del riesgo financiero. Es de notar que cuando los servicios públicos presentan dificultades o limitaciones, mucha gente se vuelca a compensar esas deficiencias requiriendo servicios en los seguros privados.

Las características fundamentales de los seguros implican la definición de cuál es la población beneficiaria, un universo que actuarialmente presuma la dilución del riesgo, las prestaciones comprendidas, el proceso de prestación, definición de las fuentes de financiamiento y un cálculo actuarial que prevea su sustentabilidad. Cualquiera de las formas de aseguramiento mencionadas tiene como objetivo cubrir a determinadas poblaciones del riesgo financiero de las contingencias sanitarias.

## **2. Sobre el sistema de salud de nuestro país**

En nuestro país coexisten de manera imbricada las tres formas de aseguramiento, con baja o nula integración entre ellos. Y aunque existen organismos reguladores comunes<sup>4</sup>, la multiplicidad de organizaciones agrega un importante costo de transacción al gasto en salud.

Respecto del financiamiento y la prestación del subsector público se trata más de un servicio subsidiario o por default que de un seguro asistencial, con todas las consecuencias organizacionales y en el gasto que ello conlleva.

Son tributarios del sector público estatal aproximadamente el 33% de la población (aproximadamente 15 millones de personas), su financiamiento es por rentas generales en los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), cuya recaudación impositiva debiera ser la mayor fuente de ingresos. La prestación de servicios se realiza por efectores propios u otros contratados al sector privado. Su equilibrio está ligado a los ciclos económicos.

Las provincias no delegaron en la Nación las funciones referidas a salud y por mandato constitucional son las unidades técnico-administrativas responsables del cuidado y protección de la salud de la población.

---

<sup>4</sup> SSSsalud Super-Intendencia de Servicios de Salud (1995) para las OO.SS. y Seguros Privados

La totalidad del sistema se financia a través de rentas generales de los gobiernos cuyas fuentes de ingresos son los ingresos propios de recaudación provincial, del RFCI y cuando se trata de los municipios -en aquellos casos en las que la descentralización ha llegado hasta ellos- la recaudación municipal (a ello deben sumarse cotizaciones, facturaciones a la seguridad social, aportes voluntarios, donaciones y legados).

La heterogeneidad es enorme en lo referente a capacidad instalada: existen provincias con instituciones asistenciales de aceptable nivel, equipamiento, recursos humanos con capacitación, un porcentaje de financiamiento aceptable, una buena gestión en sus diferentes niveles y otras que, en el otro extremo, presentan notables deficiencias. Todo esto se traduce en la capacidad de respuesta a los problemas de salud y finalmente en los resultados sanitarios que cada jurisdicción obtiene, los que obviamente también están ligados a otros aspectos de índole social.

El equilibrio de este subsector se encuentra ligado a los ciclos económicos. Este subsistema tiene la particularidad de constituir instituciones de "integración vertical", es decir que tienen una organización jerárquica, el personal es asalariado, con pocos o ninguna forma de incentivos y no existe separación de funciones de financiamiento y provisión: el mismo sistema financia los servicios que provee.

A nivel municipal -cuando hasta ellos llegó la descentralización- la toma de decisiones es más ágil y cercana a las necesidades de la gente. Los Ministerios de Salud son la autoridad provincial que deben llevar adelante las políticas sanitarias, las acciones de salud pública y administrar las instituciones asistenciales más grandes y complejas (sobre todo en las provincias y ciudades más grandes), o la totalidad en aquellas provincias en las que, por diferentes razones, no se ha llevado adelante la descentralización a los municipios.

Cada provincia destina partidas diferentes de su presupuesto para las acciones de salud que son de su competencia, con enormes diferencias entre ellas, que, en general, nada tienen que ver con las necesidades, perfil epidemiológico, etc. y/o proyectos locales, sino con la disponibilidad de recursos o la asignación que

cada ministerio logre para sí, en una disputa con otras áreas de gobierno, por una participación relativa mayor en el presupuesto provincial.

En general los mismos asignan partidas presupuestarias "históricas", sin prever nuevas necesidades, lo que mantiene a este subsistema con graves deficiencias en todo aspecto, en la mayor parte de las jurisdicciones.

El Ministerio de Salud de la Nación (MSal) tiene a su cargo muy pocas instituciones sanitarias. Pero sí es importante señalar que lleva adelante innumerable cantidad de "programas verticales" (78) de diseño y financiamiento nacional con ejecución descentralizada que intenta compensar las asimetrías entre jurisdicciones, aunque solo diez pueden considerarse efectivos y eficientes. Tanto la estructura actual, como cualquier reformulación que se intente choca con grandes resistencias, porque permiten servir más a aquellos que se desempeñan en los mismos, que a aquellos a quienes son destinados.

Además, del MSal dependen tres institutos: ANLIS, INCUCAI y ANMAT, con funciones específicas. Aún toda esta estructura el Ministerio de Salud tiene poco peso sobre las decisiones que podrían tomar los ministros provinciales. Los mecanismos de acuerdos son con los gobernadores provinciales y su capacidad de negociación o dependencia del poder central: Jefe de Gabinete, Ministro de Economía, Ministro del Interior, Ministro de Obras públicas o directamente con Presidencia.

Este es un punto importante que condiciona todos los intentos de reforma.

Es decir que el Ministro de Salud Nacional también tiene escaso peso relativo en este tipo de transacciones políticas, que representan un intercambio de intereses que van más allá de los requerimientos puntuales del sector de la salud. Cada gobernador, sin responsabilidad tributaria, es preso de obtener recursos para su propia política local. Todo lo que se obtiene se cuenta como recursos adicionales al RFCI (además de las transferencias automáticas de éste), que sirve muchas veces como discreto recurso "disciplinario" del gobierno central ante gobernadores díscolos. Sus ministros de salud son solo en algunos casos sus intermediarios. Las provincias tienen en este esquema, en el que la mayor parte de la carga impositiva es nacional, la posibilidad de determinar su gasto con muy pocas responsabilidades en la recaudación.

Vuelvo a mencionar entonces: el mentado “papel de rectoría” que se atribuye al Ministerio de Salud: sólo se limita a dar buenos consejos a las Jurisdicciones y eventualmente compensar inequidades mediante transferencias por fuera del RCFI (Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos), un programa muchas veces discrecionalmente asignado.

Los ministros de salud de las provincias conforman el COFESA (Consejo Federal de Salud), creado por Ley Nº22.373, participando otras autoridades del Ministerio de Salud de la Nación, donde se acuerdan políticas, se efectúan consensos sobre programas sanitarios. Cada ministro de salud provincial discute sus necesidades y participación en los recursos que se asignan, se establecen metas y se acuerdan las acciones a llevar adelante en las diferentes jurisdicciones.

Aún las leyes nacionales referidas a salud deben lograr la adhesión de las provincias para la implementación en su territorio.

Los individuos que requieren y demandan asistencia en el sector público-estatal por determinadas condiciones económicas (ejemplo bajo nivel de ingresos) son también por esa circunstancia cautivos de este, lo que conspira para la mejora y eficiencia del subsistema. Ellos son sin duda tributarios de esos hospitales donde se les brinda, con el esfuerzo de muchos que intentan suplir las carencias, la atención que requieren y que reciben bajo el supuesto que es lo posible, lo que merecen y que no puede ser mejor. Mientras los establecimientos públicos tengan cautiva a esta población que solo puede ser tributaria de ellos, no encontrarán incentivos para su mejora, persistirán burocráticos y de baja calidad.

Otros ciudadanos aun teniendo cobertura de seguros, tienen como único efector a los hospitales públicos, en particular en regiones aisladas del país. Como por ejemplo los beneficiarios de la seguridad social. El HPA<sup>5</sup>, iniciado en los '90, también a instancias del BM, permite la facturación y cobro de las prestaciones realizadas a afiliados de los seguros sociales o privados.

En cuanto al financiamiento, el gasto total en salud alcanza al 9,4% del PBI y el gasto que realiza en todos sus niveles (nacional, provincial y municipal), el

---

<sup>5</sup> HPA: Hospital Público de Autogestión. Decreto 578/93. Hoy denominado Hospital Público de gestión Descentralizada (HPGD)

subsector público estatal es del 2,7% del PBI.<sup>6</sup> Ello equivale al 28,27% del gasto total y esto significa claramente que el gasto público estatal en salud es proporcionalmente bajo e insuficiente, y del que además se puede cuestionar su distorsionada asignación.

Existen enormes diferencias entre jurisdicciones en el sentido de la asignación de recursos como "gasto en salud", tanto en el gasto per cápita como en la relación entre las transferencias (lo recibido) y lo asignado al gasto jurisdiccional en salud, lo que depende de los decisores locales, con seguridad mucho más eficientes por su proximidad a los problemas reales, que lo que puede suponerse de la discrecionalidad del poder centralizado.

Finalmente estas condiciones de carencia de incentivos, estructuras burocráticas de integración vertical y el déficit en el financiamiento público-estatal, conducen a magros salarios y una población que no reconoce, ni puede acceder a otras posibilidades por su condición de pobreza, o por no tener cobertura de seguro social (en este caso aquellos empleados en condiciones de informalidad y muchos "formales" que también son pobres) y aquellos que no tienen a su alcance ningún efector que les permita elegir, perpetúan un sistema de salud estatal que se encuentra condicionado, en todos sus niveles, en su capacidad de respuesta.

El subsector público-estatal de salud no es un verdadero seguro de salud y los proyectos de reforma que puedan orientarse encuentran fuertes resistencias dentro del mismo.

Beneficiarias del subsector de los seguros sociales son 27 millones de personas, que incluyen a afiliados a aproximadamente 300 obras sociales nacionales, 24 obras sociales provinciales, el PAMI, y otras varias (Universitarias, Poder Legislativo, Poder judicial, FF.AA. etc.). Su financiamiento es por cotizaciones salariales y el PMO es el menú prestacional definido solo para las Obras Sociales Nacionales y los seguros privados. La prestación de servicios se realiza en general por contrataciones del sector privado, en muchos casos los afiliados recurren al sector público estatal y en algunos casos tienen efectores propios. Su equilibrio está ligado al mercado laboral.

---

<sup>6</sup> Ministerio de Salud y Desarrollo Social "¿Cuánto gasta Argentina en salud?" (2019)  
<http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000001756cnt-cuanto-gasta-argentina-en-salud.pdf>

Esto merece a su vez su desagregación pues la característica del sistema es que se financia por aportes del empleado y contribuciones patronales (cotizaciones salariales), pero es estructuralmente muy heterogéneo y diverso. Lo único que los caracteriza de forma común es su forma de financiamiento: las cotizaciones salariales; y su funcionamiento centralizado, excepto las obras sociales provinciales.

Como puede suponerse esta condición de financiamiento se encuentra vinculada en forma directa al mercado de trabajo, e incluye también a muchos trabajadores en condiciones de informalidad. Por ejemplo, los denominados monotributistas (Régimen simplificado para pequeños contribuyentes, Ley N°25865) se encuentran incorporados pudiendo elegir (con opción de cambio) entre las obras sociales nacionales que adhieran al régimen<sup>7</sup>.

Las obras sociales sindicales mantuvieron durante mucho tiempo a su población afiliada. La libertad de elección es un principio fundamental para la defensa de la población beneficiaria y para la mejora de la calidad de los servicios. El proceso de reconversión de Obras Sociales fue financiado por un programa del Banco Mundial en los '90, dentro del marco de reforma del Estado, e incluía la posibilidad de que los afiliados pudieran elegir libremente a qué entidad adherir. En esa competencia debían entrar las de empresas de medicina prepaga. Las presiones sindicales limitaron esta competencia para que ésta sólo se realizara entre las entidades sindicales e incluso esta posibilidad fue postergada durante mucho tiempo. El argumento que se sostuvo fue que las obras sociales sindicales tenían un "espíritu solidario" frente a la finalidad económica de las empresas de medicina prepaga. Se omite deliberadamente en este argumento que la finalidad de cualquier seguro no es la solidaridad, sino la dilución del riesgo individual financiero en un conjunto, o universo de beneficiarios.

También se retrasó la puesta en marcha de la libre elección de los afiliados entre obras sociales sindicales dada la ausencia de un marco regulatorio global.

La fuerte oposición de los gremios a las medidas impuestas por decretos emanados por el PEN, se amparó en la escasa organización de las obras sociales para enfrentar la apertura del sistema, el hecho que las mismas operaban con

---

<sup>7</sup> Resolución SSSalud 576/04

grandes déficits financieros y agotaron los fondos del programa destinado a su reconversión.

El programa referido incluía: reconvertir la deuda existente a través de préstamos de largo plazo; equilibrar la infraestructura en cuanto a recursos humanos y físicos, la reducción del excedente de personal, la venta de establecimientos médicos subutilizados, e implementar actividades de desarrollo institucional para mejorar los servicios.

Un aspecto central del programa se refería a que los sindicalistas habían logrado crear muchas obras sociales con muy pocos afiliados lo que era un elemento muy conveniente para dirigentes en posiciones de poder, pero que hacía inviable la organización del seguro por contar con un reducido universo.

Desde los escarceos de fines de los '90, las obras sociales recién comenzaron a competir y permitir la libre elección entre agentes del seguro desde el Decreto 446/2000 y a regañadientes, aunque en el mismo se establecía la competencia entre todos los agentes del seguro de salud -incluyendo los seguros privados- que fueron establecidos en la Ley 23.660.

Esta circunstancia fue salvada por el decreto 1140/2000 (que complementa y modifica el decreto de necesidad y urgencia 446/2000) el que excluye a los seguros privados y al PAMI de la competencia.

De cualquier manera y con la complacencia de todos los gobiernos las Obras Sociales sindicales han encontrado un *shortcut* que les permite eludir la competencia -que las hubiera obligado a mejorar sustancialmente- realizando acuerdos con los seguros privados por los que los beneficiarios de mayores cotizaciones, jóvenes y de bajo riesgo, pueden alcanzar a ser cubiertos por los planes de cobertura de estos.

Si bien se trata de elecciones personales que no son para nada cuestionables, y que mejoran las condiciones de algunos -en la actualidad unos 4 millones de beneficiarios acceden a seguros privados desde sus obras sociales de origen-, operatoria que ha conducido a una mayor segmentación de los beneficiarios de una misma obra social, en la que los aportantes de menores ingresos, sin posibilidades de acceso a un seguro privado quedan cautivos de un seguro social



que no tiene incentivos de mejora organizacional, ni en sus servicios, salvo la de sus dirigentes.

El nuevo mecanismo encontrado permite que todos estén cómodos, salvo los afiliados de menores recursos que deben permanecer en seguros sociales que persisten sin incentivos para la mejora. La idea no debiera ser "igualar para abajo" limitando a quienes lograron obtener mejores prestaciones, o al mecanismo que lo hizo posible, según sus preferencias. Sino posibilitar que la competencia entre obras sociales y seguros privados desnude la inoperancia o la inviabilidad de muchas y permita a muchos más acceder por elección a mejores prestaciones de salud.

Las cúpulas de dirigentes sindicales han podido evitar la competencia entre las Obras Sociales y los seguros privados, como una forma de mantener el statu-quo y sus privilegios. Los procesos de asociatividad han sido un salvoconducto que, sin normativa alguna, los benefició y les permitió subsistir sin necesidad de mejorar significativamente las organizaciones de salud bajo su órbita.

En su derrotero la dirigencia sindical ha cursado un historial oscuro. Cualquier intento de reforma ha debido confrontar con su estructura corporativa. Desde el primer plan de salud propuesto por R. Carrillo en el gobierno del Gral. J. D. Perón, hasta el propuesto Sistema Nacional de Salud del Dr. A. Neri en el gobierno del Dr. R. Alfonsín, encontraron al sindicalismo como un acérrimo enemigo defensor del statu quo de sus obras sociales. Lo mismo sucedió durante el gobierno del Dr. C. Menem, en el que, aunque las reformas no conmovieron los cimientos del poder sindical en las obras sociales, fueron muy duras su resistencia y oposición, como por ejemplo frente a la desregulación.

Más de 300 Obras Sociales -una gran parte de ellas inviables financieramente- se reparten el manejo de recursos equivalentes a 1,9% del PBI. El gasto total de la Seguridad Social de 3,9% del PIB. Aproximadamente un 1% corresponde al PAMI -que merece un capítulo especial- y el resto a las demás obras sociales.

La Superintendencia de Servicios de Salud es el organismo de regulación y control de los agentes del Sistema Nacional del Seguro de Salud (Obras Sociales Nacionales y seguros privados). Su misión es supervisar, fiscalizar y controlar a las Obras Sociales y a otros agentes del Sistema, con el objeto de asegurar el

cumplimiento de las políticas del área para la promoción, preservación y recuperación de la salud de la población y la efectiva realización del derecho a gozar las prestaciones de salud establecidas en la legislación. Las leyes que regulan a los agentes del seguro de salud son las N°23660/1.

La Resol. MSal N°201/02, formula el PMOE (Programa Médico Obligatorio), que detalla las prestaciones que deben brindar los agentes del seguro a sus beneficiarios. En forma personal considero un error esta modalidad de nominalizar prestaciones. Considero que la canasta básica de prestaciones debería detallarse "por patologías" -al estilo Programa AUGE de Chile: mediante un algoritmo que defina las formas de su priorización para ser incorporadas- transfiriendo en gran medida la responsabilidad del gasto al prestador, pero con incentivos acordes y vinculados a resultados obtenidos.

Para la cobertura de patologías de alto costo y baja incidencia y para asignar recursos al Fondo Solidario de Redistribución (FSR) se destinan recursos que se retienen a las cotizaciones. En un 70% a cubrir el SANO (Subsidio Automático Nominativo de Obras Sociales: Decreto N°1.901/2006), que garantiza a las entidades beneficiarias del sistema, un valor mínimo de aportes por afiliado – ahora ajustado por riesgo: sexo y edad (Decreto 488/2011) – y su grupo familiar. Y el saldo para el reaseguro de las patologías mencionadas.

Un párrafo aparte merecen las Obras Sociales Provinciales, que están destinadas a cubrir a los empleados públicos provinciales, algo más de 5,5 millones de personas y por supuesto existen 24 (una por provincia). Cada una de ellas depende de legislación provincial con diferentes porcentajes de aportes, y prestaciones (las que detalla la normativa local), solo son dependientes del Ministerio de Salud de la Provincia para cuestiones de coordinación sanitaria y pueden tener alguna dependencia normativa formal, pero el organismo de control es el Superior Tribunal de Cuentas de la Provincia puntualmente para cuestiones de tipo administrativo y financiero.

Otra Obra Social para considerar es el PAMI, que fuera establecido por Ley 19.032/71. Ha permanecido intervenido en gran parte de su historia. Se trata de un híbrido que no cumple las condiciones básicas de un seguro pues en lugar de diluir, concentra el riesgo en una población mayoritariamente añosa, con

prevalencia de patologías crónico-degenerativas. Las funciones de acción social tienen un peso relativo muy importante, lo que además le otorga un papel de gestor político del gobierno de turno. Su planta de personal alcanza a 17000 personas y un número indefinido de contratados. Son beneficiarios cerca de 6 millones de afiliados.

Como en muchas otras áreas del Estado, la "tercerización de servicios" forma parte de una modalidad de negocios vinculante entre los gestores políticos y empresas privadas, que alcanza desde hotelería, turismo, proveedores de insumos: marcapasos, prótesis y ortesis, etc., subsidios directos, derivaciones a terceros, además de un gasto importante (capitado) en medicamentos.

En la actualidad los servicios asistenciales del PAMI son limitados en las jurisdicciones en las que se los ha contratado por esta suerte de gestores por pago de cápita, a pesar de que las unidades de gestión local (UGL) que tienen más de una representación por jurisdicción (38 en total) y una multiplicidad de Agencias (lo que le confiere una envidiable presencia en todo el territorio nacional), efectúen alguna suerte de control y autorizaciones para aquellas prestaciones que deban realizarse a nivel local. Las prestaciones que excedan la capacidad instalada son derivadas a centros de mayor complejidad.

El PAMI cuenta además con algunos pocos efectores propios (el I y II de Rosario y el ex-Hospital Francés -ahora Dr. César Milstein-) y seis geriátricos.

Se estima que los afiliados de mayores ingresos (un 15% del total), tienen una doble cobertura a través de un seguro privado que contratan porque tienen los recursos y prefieren lo que consideran una mejor atención.

Se financia con aportes y contribuciones (3% y 2% respectivamente) de los salarios de los trabajadores formales activos, a lo que se suman los aportes de los pasivos, según el monto de los haberes percibidos. Y su gasto alcanza al 0,95% del PBI (o su equivalente: el 10% del gasto total en salud).

Otros seguros sociales similares, pero de menor magnitud en su universo de afiliados, recursos financieros, etc. Se trata de las Obras Sociales de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (IOSFA), que incluso cuentan con establecimientos asistenciales propios y delegaciones en el interior del país que contratan servicios con los prestadores locales: Ejército, Fuerza Aérea, de la Marina, de la

Gendarmería y Prefectura Naval, y de la Policía Federal (OSPFA). Todas ellas tienen un universo de beneficiarios de aproximadamente 800.000 personas.

Por otra parte, también debemos mencionar las Obras Sociales Universitarias (24 en total), distribuidas en todo el país (por instituciones universitarias en cada Provincia), solo con 600.000 afiliados y un presupuesto que les permite la asistencia a través de la contratación de servicios locales.

También es pertinente mencionar a las Obras sociales Legislativas (ejemplo el Congreso Nacional y la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como otras), que agrupan a empleados, legisladores y jubilados por el mismo sistema.

Todas mantienen a su población beneficiaria cautiva, salvo la posibilidad de opción de cambio que tienen los afiliados a las OO.SS. Nacionales entre ellas.

Como se desprende de lo descrito, el universo de los seguros sociales es multiforme, altamente fragmentado, y a su vez segmentado. Respecto de la dilución del riesgo como finalidad, la mayoría cumple con este criterio, pero no las obras sociales con menor número (universo) de afiliados y tampoco el PAMI que lo concentra en población añosa, con prevalencia de patologías crónico-degenerativas correspondientes la transición epidemiológica de la población asegurada. Por lo que existe en ambos casos un incremento de la condición de riesgo por número o por tipología del universo asegurado.

Las obras sociales con muy pocos afiliados condicionan financieramente su sustentabilidad porque es pobre su dilución de riesgo. Sin embargo, esta contingencia se encuentra salvada y, a pesar de su inviabilidad, subsisten por las transferencias del FSR. El sindicalismo logró generar muchas obras sociales ligadas a sus sindicatos, diferenciados por rama de actividad, aun teniendo muy pocos beneficiarios, como para que un seguro de salud fuese viable, por lo que en estos casos existe un incremento de la condición del riesgo financiero por insuficiente dilución en un universo escaso.

Tanto en el caso del PAMI como en otras obras sociales inviables, la política interviene para resguardar estas situaciones anómalas de aseguramiento. La multiplicidad de UGL y agencias extendidas por todo el territorio nacional permite al PEN ampliar su accionar político, aún en jurisdicciones de distinto signo político.

Por otra parte, sus condiciones están bien definidas: a) nominación del universo de afiliados (padrón), pues se trata de un sistema que excluye a los que no aportan; b) establecimiento de un menú prestacional diferente para cada uno, pues el PMOE<sup>8</sup> alcanza solo a las OO.SS. Sindicales, pero en general se conoce el menú prestacional; c) con un financiamiento proporcional al salario individual, establecido como porcentaje del mismo en cotizaciones salariales; d) con una cartilla de prestadores propios, contratados privados o públicos que brindan los servicios de asistencia; y e) con criterios de aseguramiento público no estatal.

El subsector de los seguros privados es muy heterogéneo porque incorpora mutuales (consideradas entidades sin fines de lucro), seguros de medicina prepaga (EMP) y una multiplicidad de instituciones sanitarias prestadoras que para su subsistencia desarrollan planes de aseguramiento privado para la población de mayores recursos de su ámbito local, lo que les facilita el cash-flow ante las demoras y dificultades en el cobro que sufren especialmente con otras obras sociales nacionales.

Los seguros privados tienen afiliados directos (aproximadamente 2 millones) y otros 5 millones provenientes de convenios con obras sociales nacionales que les transfieren las cotizaciones, un simple "pasamanos" que les permite subsistir sin competir. En la mayoría de los casos tienen prestadores propios.

Diez EMP manejan el 60% del total de recursos de los seguros privados, que en total alcanzan a ser el 50% del total del gasto privado, "directo" o "de bolsillo". Sin embargo, esto no significa una posición monopólica. El gasto privado alcanza el 2,8% del PIB. Otros componentes del gasto privado son: a) los copagos que se establecen -obras sociales y seguros privados- en cualquier caso, de asistencia ambulatoria, y b) el gasto de los hogares en salud<sup>9</sup>.

Los seguros privados se encuadran en la tipología de contratos entre privados y sus precios eran acordados con la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía, hasta la sanción del Decreto N°66/2019. La relación con el Ministerio de Salud es a los efectos de información epidemiológica, enfermedades de notificación obligatoria, etc. y la dependencia formal que establece la Ley

---

<sup>8</sup> Resolución MSal 201/02, (aprueba el Programa Médico Obligatorio de Emergencia o PMOE)

<sup>9</sup> INDEC – EPH <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos> (2019)

Nº26.682, del 5 de mayo de 2011, reglamentada por Decreto 588/11, con el que se regula la Medicina Prepaga. El dictado de la Ley Nº24754/96, obliga a las empresas a cubrir las prestaciones incluidas en el PMO. El organismo de control es la Superintendencia de Seguros de Salud (SSSalud).

La ley referida presenta regulaciones de tal peso que por ejemplo limitan los contratos parciales, aunque se trata de contratos entre privados y que recién ahora abren un importante camino para las partes, en cuestiones puntuales.

La intervención estatal constituye un peso que dificulta, limita y grava las transacciones. Con el frecuente argumento de proteger a la población de los desvíos del mercado, se agregan costos innecesarios y gravámenes que imponen una ineficiente burocracia estatal. La libertad contractual o la ausencia de restricciones en los contratos, facilita el clima de negocios y mejora la libertad económica. Y ello es imprescindible para que se puedan expresar las valoraciones subjetivas de los ciudadanos.

La mayor intervención estatal con el supuesto de proteger a una de las partes genera menores oportunidades para muchos que preferirían y podrían contratar mejores servicios que los que tienen según sus preferencias. Y por otra parte permitirían una mayor, flexible y mejor oferta por parte de los seguros privados, así como también una expansión de la cobertura y una disminución de los costos unitarios. Las limitaciones terminan "igualando para abajo", en vez de ampliar y mejorar las oportunidades de una cada vez mayor cantidad de personas.

La referida ley permite en su art. 7º sólo algunas escasas contrataciones parciales en servicios odontológicos, emergencias médicas y en localidades con menos de cinco mil beneficiarios. Obviamente esto resulta insuficiente para lograr variadas y mejores oportunidades de contratación. La competencia abierta debería, en este punto, permitir que cada uno derive sus cotizaciones libremente, sin impedimentos a una multiplicidad de seguros en competencia sin restricciones.

Pero en los seguros sociales la cautividad de los beneficiarios es una condición difícil de superar, que los mantiene atados a los servicios que se les proveen que a su vez no tienen incentivos para la mejora. Cada uno debiera poder derivar libremente sus cotizaciones según su opción entre seguros sociales y/o privados en competencia. Con seguridad esta condición blanquearía en un mediano plazo,

la insustentabilidad y la ineficiencia de muchos seguros sociales o privados, mejorando las condiciones del mercado.

De la misma manera el intervencionismo en los contratos de los seguros privados limita la oferta y condiciona la demanda sin permitirle expresar y satisfacer sus preferencias. No es posible conjeturar sobre intenciones, pero es de pensar que la regulación en este caso, como en muchos otros en diversas áreas, ha contribuido más para generar organismos y oficinas de control estatal, engordando con funcionarios al Estado, que a orientar los incentivos correctos para mejorar las prestaciones lo que sería realmente proteger los intereses de los ciudadanos. Con seguridad, de no existir legislación tan restrictiva, los seguros privados podrían ofrecer más y mejores servicios, mucho más diversificados, que alcanzarían a cubrir a un mayor número de personas, sobre cuestiones puntuales de su preferencia.

También la Ley N°26682, introduce incentivos a conductas oportunistas en los afiliados, al negar períodos de carencia, desnaturalizan la esencia del seguro, hacen posible que una persona al conocer que padece una enfermedad compleja se traslade sin dificultad a cualquier empresa de medicina prepaga. Se quita así todo incentivo para prestar un buen servicio y se erosiona la economía de la aseguradora. Esta ley ha tenido importantes efectos deletéreos sobre el sistema de seguros privados, que debieran funcionar como un reaseguro para la población que voluntariamente requiere de su cobertura o de aquellos que buscan su resguardo (reaseguro) ante las ineficiencias del sector público o de la seguridad social. Esto ha sucedido en particular por decisiones políticas que, omitiendo que se trata de contratos entre privados, y con el argumento de defender a los consumidores, introdujo artículos específicamente (9º, 10, 11º y 17º), que ponen en dificultades la viabilidad financiera de las mismas empresas que son las que en definitiva asumen el riesgo.

El Decreto 66/19 del 23 de enero de 2019 define que las EMP podrán ofrecer planes parciales (PCP) complementarios del PMO, aunque agrega que los que se afilien no podrán derivar aportes de la seguridad social a un plan parcial<sup>10</sup>. A su vez agrega que los planes deberán ser presentados para su aprobación a la

---

<sup>10</sup> Resolución SSSalud N°1277/2019

SSSalud, la que definirá el monto de las cuotas, eliminando el formalismo de intervención de la Secretaría de Comercio. Esta decisión administrativa abre las puertas a más de 14 millones de afiliados a los seguros sociales que podrán optar por planes parciales en los seguros privados.

Sin embargo, también en esta oportunidad el gobierno actuó con tibieza (o con las limitaciones que la acción política impone) porque habría podido en este decreto dictaminar la desregulación completa del sistema, posibilitando la competencia entre todos los agentes del seguro de salud, pero no lo hizo, y tampoco excluyó del control de precios a los planes de las EMP.

Con el argumento de cubrir derechos más allá de las posibilidades financieras, el estado cae en el contrasentido de prometer demasiado y al final garantizar demasiado poco. Las empresas de medicina prepaga debieran funcionar como un reaseguro equilibrador de las ineficiencias de los otros subsistemas. Mucha gente cuando no encuentra respuestas que la satisfagan, hacen el esfuerzo por alcanzar aquel servicio que prefieren o suponen que les resolverán mejor sus problemas.

Las empresas de medicina prepaga debieran ser un contrapeso a las ineficiencias del estado y los seguros sociales, pero precisamente este espíritu homogeneizador se traslada a una ley que termina por ahogar a quienes debieran ser gestores de un servicio compensatorio y superador.

Las regulaciones y controles estatales en este punto no permiten el desarrollo de alternativas mejores de asistencia, y la libre expresión de sus preferencias a los ciudadanos, con lo que "igualan para abajo" también en los resultados. Los ciudadanos debieran poder derivar sus cotizaciones con libertad a quien deseen o prefieran, sin encontrarse cautivos de ningún seguro social o de cualquier tipo. Los seguros debieran entrar en competencia para captar cada uno la voluntad de los ciudadanos, compitiendo por costos y calidad.

Este mecanismo dejaría al desnudo la inoperancia e inviabilidad de muchos que persisten funcionando solo por la cautividad a que se ven sometidos sus afiliados. Coincido en la obligatoriedad de las cotizaciones a los fines del sostenimiento del sistema, evitar comportamientos oportunistas del tipo *free riders* ya que a futuro quien no los realizó podría constituir una carga pública.



Pero la libertad de dirigir esos montos por libre elección al seguro de preferencia es un mecanismo que instituye un incentivo a la mejora de la calidad y precios de los seguros. Y por otra parte deja al descubierto la inviabilidad de muchos otros.

De la misma forma, los ciudadanos tributarios del hospital público por circunstancias laborales o económicas, se ven cautivos de su condición, lo que no contribuye a la mejora de las instituciones públicas. Ellos debieran ser objeto de aseguramiento, con definición de las prestaciones y libertad de elección público o privado, del prestador con un sistema de vouchers.

El sistema de salud así organizado genera una multiplicidad de organismos, con alta fragmentación, que permiten sostener innumerables funcionarios en el estado o dirigentes en los seguros, sucediendo que todos ellos "tienen la vaca atada" a la cautividad de los beneficiarios. Esta circunstancia no incentiva la mejora organizacional, ni de la calidad de los servicios e incorpora altos costos de transacción que gravan el gasto operativo del sistema. El único subsistema en el que la elección de afiliación es voluntaria y expresa las preferencias individuales es el de los seguros privados, pero al que en las condiciones actuales pocos pueden acceder.

Cuando los individuos compran un seguro privado que, por definición es voluntario, eligen aquello que entienden que obtienen mejor que por otras alternativas. Comprar un plan voluntario de salud es elegir aquello que otro sistema no les da, expresan sus preferencias por mayor celeridad y agilidad para acceder a las prestaciones, o bien por la calidad o mayores posibilidades de opción de los profesionales y los prestadores, y/o por elementos de comodidad y confort. O eventualmente eligen por el tratamiento puntual de alguna patología que consideran mejor asistida, o alguna modalidad que resulta de su conveniencia.

Otro capítulo, que excede el presente, es el de los resultados sanitarios. En mi opinión, lo descrito describe el marco organizacional de nuestro sistema de salud, que limita el acceso, incorpora gastos innecesarios, mantiene a los beneficiarios cautivos, genera un Estado gigantesco que extiende su mano reguladora sin promover cambios sustantivos, carece de incentivos para la mejora, mantiene la

frecuentemente pobre calidad de las prestaciones y condiciona los resultados sanitarios.

No se me escapa que los resultados sanitarios no son definidos solo por el accionar del sistema de salud. Las condiciones de ingreso, y ligadas a ello las de educación, vivienda, entorno social, ambiente, servicios básicos, transporte, trabajo, etc. son variables ineludibles en el análisis.

Pero si es cierto que en los resultados el sistema de salud participa con un peso relativo importante. Y los mismos mantienen un estándar preocupante, tanto en su evolución a través de los últimos 10 años, como en comparación con los de muchos otros países, incluso vecinos, que han introducido reformas sustantivas en sus sistemas de salud. En nuestro país el sistema tal como está resulta funcional a muchos, aunque signifique un alto costo y magros resultados para la población.

### **3. Sobre el “bien” salud**

Con lo expuesto puede suponerse erróneamente que he dejado de lado las consideraciones básicas sobre la salud pública. Pero la salud no es un bien exclusivo ni esencialmente público. Desde el análisis de K. Arrow<sup>11</sup> se ha puesto en claro que la salud presenta a su vez características de bien público y de bien privado.

El comportamiento de las personas no siempre tiene un curso perfectamente racional, y aunque uno pueda decidir sobre el cuidado de su propia salud, sus decisiones pueden tener efectos no deseados sobre otros (externalidades negativas). Los criterios de rivalidad y exclusión utilizados desde P. Samuelson<sup>12</sup> para la definición de los bienes económicos pueden ser utilizados también para definir el bien salud. Si uno no puede evitar que otra persona sufra los costos o disfrute los beneficios de las propias decisiones estamos frente a un supuesto de “no exclusión”. La no exclusión es una de las características que poseen los bienes públicos.

---

<sup>11</sup> Arrow, K. “*Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*” AM. Econ. Rev, (1963)

<sup>12</sup> Samuelson, P. “*Foundations of Economic Analysis*”(1947)

Los bienes públicos presentan dos características salientes: por un lado, el "consumo no exclusivo", es decir: la imposibilidad de excluir a terceros de las decisiones de consumo o producción. Y por otro: el "consumo no rival", que supone que el consumo del bien por parte de un individuo no afecta la disponibilidad para el consumo de otro.

El bien "salud" tiene algunas características de los bienes públicos (no rivalidad y no exclusión). En otras admite condiciones de bien común en tanto rivaliza, pero no excluye a terceros en el consumo. Mientras que en muchas oportunidades funciona como bien privado, dado que su consumo se realiza en condiciones de rivalidad y exclusión.

En el caso de los bienes comunes quien consume no es consciente de que su consumo irrestricto puede conducir por sobreexplotación, al agotamiento del recurso. En cuyo caso estaremos en presencia de un ejemplo de la "tragedia de los comunes"<sup>13</sup>. Pero debe tenerse en cuenta que los individuos adoptamos complejos procesos de decisión para generar los efectos que deseamos y que los mismos no siempre están enmarcados en estricta racionalidad.

Me refiero a las frecuentes e importantes externalidades negativas a las que se ven expuestos otros miembros de la comunidad. Los riesgos a los que se ven sometidos algunos por la decisión personal de otros que decidieron no cuidarse, por razones que van más allá de la evaluación de costos y beneficios, es un ejemplo de ello. Ante diferentes circunstancias de salud, los individuos pueden adoptar conductas de alto riesgo o de bajo riesgo para sí y para los demás.

En cualquier caso, una definición adecuada podría ser, a los fines de contemplar una caracterización adecuada, que la salud es un "bien de interés público". Y son las cuestiones de interés público precisamente, las que definen las políticas públicas.

Y es en el sentido de satisfacer los requerimientos de las políticas públicas en salud que entiendo que, en el marco de lo expuesto, un aspecto parece ser objetivo central "lograr que todos los ciudadanos tengan un aseguramiento de salud de tal forma que, sin restringir su libertad, aporten en proporción a su

---

<sup>13</sup> Hardin, G. *"The Tragedy of the Commons"*. Science 162 (3859) (1968)

responsabilidad y accedan a los bienes públicos y privados en función de sus necesidades de asistencia”.

El problema radica en pensar que los bienes de interés público únicamente pueden ser provistos por el Estado. O en su defecto, en caso de ser provistos por otro organismo no estatal, que deberían ser fuertemente regulados por él. La idea se funda en: a) creer que el Estado funciona como un protector benevolente y neutral y b) que es el Estado el único capaz de compensar las “fallas del mercado” (al que se asigna solo una función depredadora y ninguna función social). El curso de este pensamiento reside en que dadas las imperfecciones del mercado el único que puede intervenir para garantizar un óptimo de Pareto en la provisión de bienes es el Estado.

No es el caso de analizar en este trabajo los aspectos a los que refiere el párrafo anterior, pero desde ya omite las fallas que lleva implícita la acción política<sup>14</sup> y que fueron muy bien analizadas por J. Buchanan y G. Tullock, de la Escuela de Virginia.

Hasta mediados del siglo pasado el Estado tuvo muy poca injerencia en la salud. Como he mencionado a inicios de los años 50, R. Carrillo intentó un Plan Nacional de Salud de tipología universalista similar al NHS, por el que sentía gran admiración. A la par se desarrollaban sin marco jurídico alguno, las obras sociales nacionales, diferenciadas por ramas de actividad laboral y de la mano de los sindicalistas. Estas fueron herederas del criterio de asociatividad que fundó a las asociaciones de colectividades.

Para llevar adelante su programa Carrillo requería los fondos de la seguridad social que manejaban los sindicatos. La idea era fundar un sistema de salud universalista y unificado. El presidente Perón optó por quienes detentaban mayor peso político. Eso selló el destino del Plan Nacional de Salud. Es de suponer, afirmarlo sería contra fáctico, que otro hubiera podido ser la situación actual de nuestro sistema de salud.

A partir de esa circunstancia el Estado tuvo en nuestro país, una creciente presencia, tanto en salud como en otras áreas de gobierno. Una de las principales

---

<sup>14</sup> Buchanan, J & Tullock, G. *“The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy”* (1962)

preocupaciones teóricas y empíricas es la dificultad de explicar las causas de la expansión del Estado moderno a lo largo del siglo XX. Seguramente existen causas históricas, políticas, ideológicas, económicas y sociales que podrían explicarlo. A medida que las economías de todo el mundo se fueron desarrollando, el Estado ha adquirido nuevas funciones, nuevos roles y ha multiplicado su tamaño en proporción al PBI.

Probablemente la intervención estatal sea en salud, en cierto sentido más necesaria y justificable que en otras áreas, porque no en todas puede ser considerada de igual forma. Y en salud los criterios que lo sustenten podrían ser: la alta complejidad del bien, sus componentes públicos y comunes, el frecuente comportamiento de valoración de costos y beneficios no siempre racional, y la posible afectación de riesgos a terceros.

En este contexto y por una falla de la autorregulación privada, tiene sentido una política pública que tenga por objetivo eliminar los problemas de coordinación e intentar lograr la asignación eficiente de los recursos. Se trata en esencia de "problemas de acción colectiva". Estas situaciones se suelen definir como aquellas en las cuales el comportamiento individual basado en preferencias puede terminar generando un resultado social no deseado<sup>15</sup>.

Estas son cuestiones en las que el poder coercitivo del Estado, aún con sus fallas, podría lograr ordenar en algunos aspectos el sistema, por lo menos delineando objetivos deseables. Este punto nos lleva a los falsos dilemas que revitalizamos en estos días, a raíz de la pandemia, a) entre "salud vs. economía" o también b) entre "libertad vs. seguridad".

La respuesta en los dos casos es: "ambos". Con un equilibrio siempre muy difícil de lograr, porque significa por una parte limitar los excesos del estado -siempre propenso a dirigismos y construcciones ligados a las motivaciones e intereses de los políticos<sup>16</sup> - y por otra parte acotar las fallas de autorregulación privada derivada de dificultades de coordinación en la acción colectiva, en casos de conductas irracionales u oportunistas<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Iannello, P. *"Riesgos e incentivos en la distribución del bien salud"* (2020)

<sup>16</sup> Buchanan, J. *"Los límites de la libertad"* Liberty Fund, Inc (2000)

<sup>17</sup> Ostrom, E. *"Collective Action and the Evolution of Social Norms"*. Journal of Economic Perspectives. Vol.14, N°3, (2000)

#### **4. Perspectivas y propuestas. Una visión política**

Es en este sentido que entiendo posible pensar algunas ideas de orientación general pasibles de conducir las acciones que mejoren las condiciones actuales de nuestro sistema de salud. No se trata de organizar planes o llevar adelante programas desarrollados desde un escritorio -de los que descreo al igual que de toda planificación constructivista- sino de orientar el sentido de las acciones de políticas públicas que se presuman facilitadoras de crear condiciones para el desarrollo de instituciones de salud que den mejores respuestas, de lo que resulta un beneficio para una gran mayoría.

El aseguramiento universal, con suficiente universo cubierto y financiamiento según las posibilidades individuales y cobertura según necesidades, es un objetivo deseable, para la dilución de lo que de otra forma sería afrontar los costos individualmente del riesgo de enfermar y morir.

Respecto del aseguramiento universal. En nuestro país el 30% de la población carece de aseguramiento explícito. Esta es la población que resulta por sus condiciones tributarias del hospital público. Además de no contar con un seguro, por sus circunstancias de bajo nivel de ingresos se encuentra a su vez cautiva de asistirse en el único lugar al que puede acceder.

Una solución podría ser el aseguramiento -previa nominación- y la posibilidad que mediante un sistema de "vouchers" pudiera acceder a la asistencia por aquellos que accedieran a ser prestadores del sistema público estatal. Con ello se liberaría la cautividad y se incentivaría la competencia entre prestadores públicos y privados, lo que es de suponer exigiría la mejora del hospital público, que de otra forma quedaría expuesto en su ineficiencia y sobredimensionamiento.

El proceso de subsidio debería ser diferente: el dinero debiera "seguir a la gente". Y con ello quiero decir que la población sin cobertura, o de bajos ingresos y que hoy se dice subsidiada por el sistema público-estatal, debería poder elegir el lugar de su asistencia, sin verse condicionada al hospital público, así como con quien asistirse y el estado pagar los servicios a aranceles previamente convenidos a quien realizó la prestación del servicio, una vez que la demanda "eligió" y recibió la prestación.

Los servicios en competencia ya sean públicos o privados, deberían mejorar obligadamente la calidad de sus servicios para lograr el favor y elección de los beneficiarios. Mientras los establecimientos públicos tengan cautiva a esta población que solo puede ser tributaria de estos, no encontrarán incentivos para su mejora, persistirán burocráticos y de baja calidad.

Los seguros podrían ser realizados por las jurisdicciones que tienen mejores perspectivas de determinar el padrón, definiendo también el alcance de las prestaciones (programa médico). Los seguros provinciales podrían integrar a futuro un seguro nacional de salud.

Un primer intento en el sentido de comenzar nominalizando la población tributaria del hospital público, para alcanzar y cubrir el aseguramiento de esta población, completando la cobertura universal de salud (CUS) fue el Decreto N°908/16, que quedó lamentablemente frustrado. La puesta en marcha de este procedimiento para proveer de aseguramiento a la población sin cobertura debió ser llevado adelante por las distintas jurisdicciones. En lugar de ello su ejecución fue dependiente de una asignación -por otra parte, limitada- de fondos provenientes del Fondo Solidario de Redistribución (FSR), a través de una Unidad Ejecutora nacional<sup>18</sup>.

Una vez constituido el padrón con los beneficiarios sin cobertura, que incluye los desempleados o los en condiciones de informalidad, la organización del sistema debería poder facilitarles o bien la cobertura por un seguro provincial o la adhesión al régimen de seguros sociales mediante el procedimiento de libre elección. La cápita correspondiente debería estar a cargo de fondos de asignación específica provincial. La iniciativa que promovía el Decreto N°908 tuvo una experiencia piloto en la provincia de Mendoza, pero como muchas otras quedó como intentona frustrada, también es de suponer por desinterés o por interés político de desestimarla.

El Ministerio de Salud Nacional podría brindar asistencia técnica para llevar adelante el proceso y a su vez continuar con las transferencias de los programas verticales que continúen vigentes y fueren eficientes. Además, son de su competencia todas las acciones de salud pública, con ejecución descentralizada en las jurisdicciones o municipios.

---

<sup>18</sup> Dto. N°908/2016 “Dispónese la afectación por única vez de \$8.000 millones del FSR” (Art.2°)

El financiamiento del sistema ya está garantizado con los tributos nacionales, provinciales y municipales. La reforma del sistema impositivo no es tema de este escrito.

El sistema de los seguros sociales, que data de los '80 del Siglo XIX, sufre los avatares de su condicionamiento del mercado laboral. No creo que este mecanismo de financiamiento sea sustentable, ni el más adecuado, hoy en día, aunque se sostiene en muchos países y en muchos otros asume un papel marginal.

En nuestro país las Obras Sociales Nacionales cuentan con 18 millones de afiliados (titulares y familiares dependientes), 6 millones se encuentran cubiertos por las Obras Sociales provinciales, casi 6 millones cubre el PAMI, y otro millón se encuentra afiliado a diversas obras sociales (Universitarias, Fuerzas Armadas y de Seguridad, legislativas, Poder Judicial, etc.).

Todo este importante universo -más de las 2/3 partes de la población del país- se encuentra cubierto por diferentes modelos, todos financiados por aportes y contribuciones (cotizaciones salariales), con diferentes alcances en los programas de atención (dado que el PMOE solo es obligado para las OO.SS. Nacionales y los seguros privados), con alta fragmentación, segmentación, e insuficiente financiamiento. Este último atado a un porcentaje de los niveles salariales, que en promedio no alcanzan a cubrir el costo estimado para el cálculo de una cápita media aceptable para solventar el PMOE<sup>19</sup>.

Esta población encuentra a su vez que sufre una doble imposición dado que aporta vía impuestos generales al sostenimiento del sistema público estatal y a su vez cubre su aseguramiento por cotizaciones de su salario, para financiar a los seguros sociales de la que es beneficiaria. También es cierto que en muchos casos debe recurrir a la asistencia en los hospitales públicos, que facturan las prestaciones a los seguros sociales por el HPA, ahora HPGD.

Este universo corresponde al de trabajadores y sus familiares empleados en condiciones de formalidad, así como a jubilados, pensionados y otros grupos. Todos ellos mantienen a los beneficiarios cautivos, salvo las OO.SS. nacionales

---

<sup>19</sup> Prosanity Consulting & Universidad Isalud 9º Actualización de la Estimación del Gasto Necesario para Garantizar la Cobertura Asistencial Contenida en el Programa Médico Obligatorio (PMO), 2019



que permiten la opción de cambio entre ellas mismas, lo que es una tibia alternativa para los afiliados, aunque puso en evidencia dada la cantidad de cambios de obra social sucedidos, la inviabilidad de compensar el riesgo para muchas que progresivamente han visto reducido su universo de afiliados.

Lo sucedido es consecuencia que los dirigentes sindicales han generado obras sociales con muy pocos afiliados "muchos generales con pocos soldados a cargo", amparados en la cautividad absoluta que imperó durante mucho tiempo. La desregulación iniciada con la opción de cambio entre obras sociales nacionales desnudó -a la par que los beneficiarios cambiaban por la que les ofreciera mejores condiciones- la ineficiencia, la baja calidad e incapacidad de cubrir el riesgo de muchas que resultan inviables.

Otras han optado como estrategia por convenios con los seguros privados (EMP), para que los afiliados de mayores ingresos accedan a esos servicios. Pero esta opción permite que algunos beneficiarios accedan a los seguros privados por intermediación de su obra social nacional de origen, y no en las condiciones de libertad de elección por su parte de derivar sus aportes voluntariamente al seguro que deseen.

El problema central de este subsistema es que su financiamiento se encuentra ligado a un porcentaje del salario. Los mismos -y más en las circunstancias actuales- se encuentran deprimidos en nuestro país, a lo que se agrega el alto grado de informalidad y subempleo, por lo que los recursos resultan progresivamente insuficientes para hacer frente a los costos crecientes del gasto de atención. En el momento actual solo 70 obras sociales nacionales (de las 300 existentes) tienen una recaudación suficiente como para cubrir un ingreso por afiliado equivalente al costo estimado mensual del PMOE. Técnicamente una alternativa sería incrementar el porcentaje de las cotizaciones, lo que resulta inviable porque depreciaría el ingreso neto de los trabajadores (aportes) y sería además una carga insostenible para las empresas (contribuciones). La ecuación se encuentra en una encrucijada insalvable ante el incremento constante del costo de la asistencia médica.

La Ley N°23661, crea el Sistema Nacional del Seguro de Salud. La misma contempla la inclusión de las personas sin cobertura, que hubieran podido ser

nominalizadas por el CUS (de la que debiera todavía definirse su mecanismo de financiamiento), la descentralización del seguro en las jurisdicciones, la generación de un FSR (Art. N°22) que entre otros destinos también financiará la cobertura de prestaciones médicas especiales de alta complejidad o elevado costo y baja frecuencia de utilización y las de discapacidad.

Un aspecto que podría entrar en su reglamentación es la competencia entre todos los agentes del seguro, permitiendo que los beneficiarios dispongan por elección a que seguro destinar sus cotizaciones. Este mecanismo si bien concentraría en unos pocos a la mayor parte de los afiliados, es seguro que a su vez facilitaría su viabilidad financiera por una adecuada dilución del riesgo. El gobierno debiera centrar sus esfuerzos en evitar las concentraciones monopólicas.

Aunque por el momento, el camino elegido en cuanto a las políticas públicas de salud por parte del gobierno es el camino inverso, como lo es propender a la centralización de las decisiones y salir en auxilio de las obras sociales que, siendo inviables, se escudan en la circunstancial crisis que agrava la pandemia, para solicitar auxilio gubernamental. "El Gobierno y los gremios que conducen la CGT coinciden en que hay un exceso de obras sociales en el sistema, y en asignar el sobrante a las organizaciones más chicas, con pocos afiliados propios y que sólo subsisten a partir de acuerdos comerciales con prepagas para la transferencia de asociados."<sup>20</sup> "...la CGT todavía espera la publicación de un decreto prometido por González García que debería completar con aportes del Tesoro la caída de la recaudación...".

Este aporte se concretó el 27 de abril pasado mediante la Resol. N° 465/2020 de la SSSalud mediante la que se dispone a otorgar un apoyo financiero de \$1.300 millones a los Agentes del Seguro de Salud, y un pago a cuenta en concepto de adelantos de fondos del sistema único de reintegros (SUR) de \$1.900 millones, tal como se expresa en la Resol. N°466/2020.

Las Obras Sociales que fueron prioritariamente favorecidas por la normativa referida fueron OSECAC, OSPRERA, UPCN, UOCRA, OSPE, OSCHOCA, OSUTHGRA, OSUOMRA, etc. todas ellas sindicales.

---

<sup>20</sup> <https://www.ambito.com/politica/obras-sociales/lanzan-reforma-del-sistema-salud-poda-plan-medico-n5105671>

Estos aportes son hechos bajo el paraguas de la urgencia que supone la caída de la recaudación de las Obras Sociales ligada a la pandemia. Pero de igual modo los mecanismos en el subsistema de la seguridad social están diseñados para sostener con criterios de solidaridad lo que es inviable financieramente, mantiene privilegios sindicales y cuyos costos deben ser afrontados por todos.

Las circunstancias excepcionales conducen a estados de excepción con concentración de poderes, y pérdida de los niveles de la calidad democrática. Los ciudadanos debemos estar atentos para que se mantenga un adecuado equilibrio entre la pérdida de las libertades civiles, (que siempre debe ser mínima y transitoria), y la instrumentación de medidas de corte autoritario, sostenidas por el argumento de cuidarnos, o de propender solidariamente al bien común, que esconden el beneficio de unos pocos.

Respecto del PAMI considero que, técnicamente los afiliados debieran regresar a las cajas de aseguramiento del seguro de su preferencia, siguiendo el mismo proceso que debería adoptarse para cualquier otro beneficiario del seguro. En las condiciones actuales el PAMI “concentra todo el riesgo” contraviniendo los elementales principios que definen un seguro. Pero el escollo es político. El 95% de toda su existencia el INSSJyP ha estado intervenido. La intervención responde más al interés político del gobierno de turno que a una necesidad organizacional y mucho menos a llevar adelante reformas de fondo o mejorar los servicios a los beneficiarios. El interés está dado por el tipo de población, la extensión territorial del organismo y además por los importantes recursos que gestiona (1% del PBI), todo lo cual facilita y potencia la acción política.

Otro aspecto a considerar es el diseño del PMOE, nominado por prestaciones. Este diseño es un incentivo a la subprestación si el pago es capitado. Y un incentivo a la sobre prestación si el pago es por acto médico. La nominación de prestaciones es un tema de gran importancia, ligado a la contratación de servicios asistenciales. Su diseño por patologías, con incorporación de nuevos procedimientos previa evaluación de la magnitud, trascendencia y efectividad, así como la carga financiera y el costo social de cada una<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Plan AUGE: “Algoritmo de priorización de patologías para definir una canasta básica de prestaciones” (2017)

El PMO es un compendio de prestaciones bastante generoso -por la doble combinación de una política concedente y el lobby de la oferta de servicios- que además tiene un procedimiento que incentiva conductas oportunistas. Pero en vez de promover un sustantivo cambio de esa canasta prestacional, contrario sensus el gobierno se ve obligado a avanzar en limitar el actual PMOE por una suerte de "canasta prestacional" menos onerosa que pueda funcionar como piso de la cobertura que deberán brindar prepagas y obras sociales. Las políticas de salud requieren acuerdos y diseños complejos. Sin embargo, muchas veces los gobiernos salen presurosos a presentar algunas medidas que son solo de coyuntura -como en este caso un salvataje financiero o un proyecto de reducción de la canasta de prestaciones- como una "reformulación integral del sistema de salud argentino"<sup>22</sup> cuando no pasan de ser un nuevo parche, o una medida de muy limitado alcance.

Otro instrumento que debería mejorarse es el alcance de la cobertura de las patologías de alto costo y baja incidencia, actualmente bajo la denominación de SUR, gestionado por la SSSalud, y con fondos retenidos a las cotizaciones. Si su diseño alcanzara a la totalidad de la población se multiplicaría la dilución del riesgo, disminuiría su costo unitario y facilitaría el accionar de la totalidad de las organizaciones del sistema de salud. Incluso debería extenderse a las personas actualmente sin cobertura, que debieran ser aseguradas. Por lo mismo sería en su caso, incluso factible su gestión empresarial.

Los seguros privados han tenido un limitado desarrollo porque no se ha avanzado en la desregulación completa del sistema permitiendo la abierta competencia entre todas las formas de aseguramiento y que cada beneficiario opte por elegir al que derivan libremente sus cotizaciones.

Si ello hubiera sucedido, es seguro que muchos más hubieran optado por mejorar sus condiciones de asistencia y la deriva hubiera desnudado los verdaderos privilegios actuales en el sistema.

Alcanzan a cubrir a 2 millones de personas en forma directa y a otros 4 millones derivados de las Obras Sociales sindicales. Esto les ha permitido a unos participar de una parte del mercado y muchos otros adaptarse a las nuevas circunstancias

---

<sup>22</sup> <https://www.ambito.com/c5105671>

y sobrevivir permitiendo a muchos beneficiarios alcanzar mejores servicios. Estos son vistos como privilegiados, aunque por este medio asociativo han logrado satisfacer sus preferencias personales de asistencia. Sin dudas que, por acceder a mayor confort, a una más amplia cartilla de prestadores, o por otros motivos de su propia valoración, logran alcanzar una mejor asistencia.

No se trata de considerar que esta situación derive de privilegios inmerecidos, que condicionan injustificadas diferencias. Se trata de mejorar las condiciones de todos, se trata de "igualar para arriba" generando incentivos que mejoren el sistema y que sea capaz de ofrecer cada vez mejores y más eficientes servicios. Y ello requiere inversiones que un Estado que gasta demás y no siempre en lo que debe, no está en condición es de hacer. Como tampoco un sector privado que no siempre es visto con buenos ojos porque se lo asocia a intereses espurios y encuentra controles, regulaciones y condicionantes del estado que le dificultan dar una respuesta adecuada.

Que el Estado se ocupe de controlar y castigar los excesos, o los comportamientos monopólicos es razonable, pero que con el argumento de proteger se exceda en sus atribuciones (o mejor dicho: las extienda) limitando las posibilidades libres de los intercambios, perjudicando a ambos, oferentes y demandantes, resulta un contrasentido. Más aún cuando además no genera condiciones para la mejora de los servicios que el mismo ofrece, y a los que muchos ciudadanos se encuentran cautivos.

En nuestro país tiene una fuerte presencia el discurso estatista. Se dice que lo que hace el gobierno es eficiente y está lejos de la voracidad del mercado al que se excluye de alguna función social. Pero las personas tienen distintas preferencias acerca de los bienes privados y las políticas públicas que mejor satisfacen su bienestar. Y también los mercados y las políticas solo funcionan bien cuando tienen en cuenta esas preferencias sociales.

En salud las preferencias se orientan a lograr al menor costo los mejores y mayores beneficios en la asistencia. En cuanto al costo la dilución del riesgo se debiera encontrar cubierta en la consideración de un seguro de salud, que cumpla con las premisas básicas de aseguramiento, sin que su constitución o persistencia sea motivada por la existencia de privilegios. Y en cuanto a los beneficios no

siempre lo recibido es lo que se considera lo mejor y menos cuando las posibilidades de libertad de elección son restringidas.

La política acostumbra a decirnos que el Estado se comporta como un dictador benevolente para compensar las fallas del mercado y protegernos de él. La creencia es que tiene la facultad de conducirnos hacia un óptimo paretiano, sin que pueda dudar de esa posibilidad, y tampoco pensar que los funcionarios públicos no tienen los incentivos necesarios para lograrlo.

En verdad los funcionarios del Estado no son omniscientes, ni son benevolentes, tienen además sus propios intereses particulares al que suman el condimento de sus propias creencias e ideología. Sería interesante que fueran conscientes de ello -o que los hiciéramos conscientes- para evitar que su voluntad constructivista basada en la idea que "tienen la receta justa", nos continúe conduciendo por caminos que serán luego difíciles de desandar.

Las instituciones van logrando su formato con una evolución lenta y progresiva. Las decisiones en nuestro país en el sistema de salud han sido una sucesión de parches, que respondieron a la presión de grupos de interés, o a las recetas de expertos que sirvieron para orientar y convalidar decisiones políticas, presentadas como la mejor solución para la gente.

Los primeros pasos que el gobierno actual parece seguir son los de conservar y profundizar el statu-quo de un laberinto que beneficia a pocos. No parece ser el mejor camino. Mientras, la gente sobrelleva sus insalvables dolencias cotidianas. Y es ajena a los anuncios pomposos de los funcionarios porque en salud siempre fue más un simple espectador-receptor pasivo. Como también con demasiada frecuencia es la que sufre las consecuencias.

## **Acerca del autor**

**Dr. Eduardo Filgueira Lima**, Médico (Universidad de Buenos Aires), Mg. en Sistemas de Salud y Seguridad Social (Universidad ISALUD), Mg. en Economía y Ciencias Políticas (Inst. Universitario ESEADE), Doctor (Ph.D) en Ciencia Política (Universidad del Salvador). Asesor internacional en el área de Salud Pública, Políticas de Salud y Gestión de Servicios y Seguros de Salud (BID, BM, BIRF), Docente. Ex-Gerente Médico de Obra Social Nacional y actual consultor externo de Obras Sociales Nacionales y provinciales. Ex-Secretario de Salud del Gobierno de la Provincia de La Pampa (1993-2002), Ex-Viceministro (Secretario de Estado) de Salud del Ministerio de Salud de la Nación (2002-2003). Ex-Director Asociado de la Maestría en Sistemas de Salud y Seguridad Social de la Universidad ISALUD, Consultor de la OPS-OMS, PNUD, BM, BID y otros organismos internacionales, Diplomado en Salud Pública, Investigador asociado en Políticas Públicas de la Fundación Libertad y Progres, Socio del Club Político Argentino.

# Capítulo 3 Educación... ¿Cómo?

Lic. Carla Nicole Alegre Magliocco,  
Lic. Eliseo Bottini Antúnez

Centro de Estudios  
Económicos Argentina XXI



## **Introducción**

Nadie se opondría a reclamos legítimos como puede ser el sueldo docente, ayudar a los refugiados de Siria o erradicar el hambre en Zimbabue. La pregunta que nos compete es cuánto estamos dispuestos a poner de nuestros bolsillos para afrontar dicho problema, ya que exigir mayor aporte para un servicio "gratuito" es avalar un saqueo más pronunciado a los contribuyentes a través de los impuestos.

Por otro lado, es un lugar común escuchar que sin educación pública no hay futuro ni desarrollo para un país. Pero ¿es tan así? Nos cansamos de escuchar que Cuba se enorgullece de tener educación gratis para todos, y que incluso, han logrado llevar el analfabetismo a cero. Pero ¿tal medida sacó al país de la pobreza? Claramente no. Su ingreso per cápita es de los más bajos del mundo. Y no sólo es que sean pobres, sino que la calidad de la educación brindada en la isla es de dudosa calidad.

Pero Cuba no es el único ejemplo que tenemos cerca, miremos por ejemplo, el fenómeno de Venezuela, que no para de sorprendernos. Cuando vivía, Hugo Chávez insistía siempre en que la educación debe ser un "derecho". A través de ese discurso, profundizó programas de educación gratuita, creando, entre otras cosas, las "universidades bolivarianas", a donde cualquiera podría acceder sin tener que pagar nada.

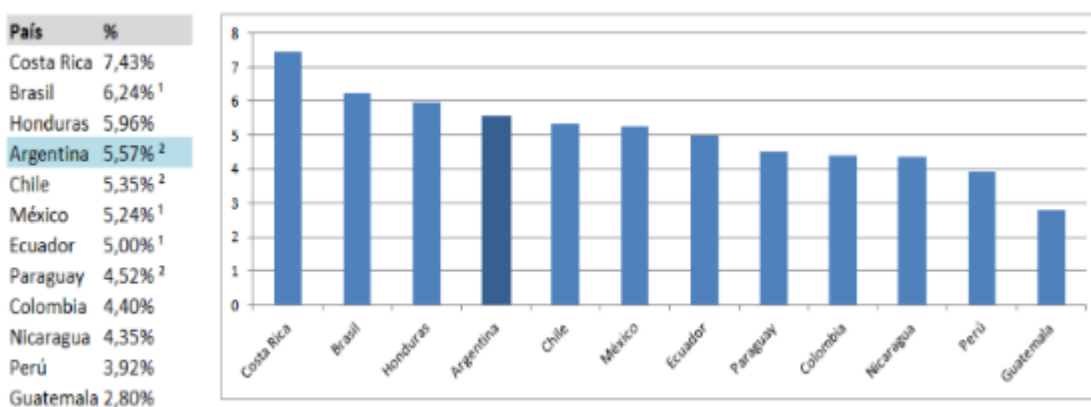
De nuevo nos preguntamos si implementar un sistema educativo gratuito que incorpora educación superior, sirvió como motor de desarrollo en Venezuela. Otra vez la respuesta es un rotundo no. Si fuera cierto que la educación es la clave para lograr prosperidad, Cuba y Venezuela serían potencias mundiales. Y los países más ricos serían los que más invierten en educación, pero sucede todo lo contrario.

Y esta es una cuestión estudiada detalladamente por William Easterly en su libro *En busca del crecimiento*, donde examina la evidencia empírica sobre cómo el gasto en educación no se correlaciona con el desarrollo. Easterly subraya que son muchos los trabajos que muestran la falta de relación entre escolaridad y expansión del PIB. Insiste en que países africanos de rápido crecimiento en capital humano desde 1960 (como Angola, Mozambique, Ghana, Zambia,

Madagascar, Sudán y Senegal) tuvieron desastrosos resultados en términos de crecimiento económico.

De hecho, Argentina destina más de 6% del PIB a la educación, por encima del promedio mundial, pero el 90% de este presupuesto se gasta únicamente en salarios. El aumento en la inversión educativa de los últimos quince años obedece, en parte, a la sanción de la Ley de financiamiento educativo, que se propuso destinar en 2010 el 6% del PBI a la educación, ciencia y tecnología.

**Gasto público en educación, 2017 (% del PIB)**



<sup>1</sup> Datos de 2015, <sup>2</sup> Datos de 2016

Fuente: Banco Mundial / Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Sin embargo, no sólo no somos potencia económica, sino que los resultados educativos son deplorables. Ni siquiera calificamos dentro de las pruebas PISA: sólo la mitad de los chicos termina el secundario y la tasa de graduación universitaria es del 30%. Ósea, solo 30 de cada 100 estudiantes se gradúan.

La educación es muy importante. Pero lo primero para el desarrollo es el crecimiento económico, y eso sólo se logra con cuentas fiscales en orden, baja inflación, bajos impuestos y libre comercio. De nada sirve tener una población educada cuando en el país no hay trabajo.

La gente no invierte en Venezuela porque no haya capital humano, sino porque las condiciones económicas son pésimas. Es fácil encontrar venezolanos educados, pero eso no importa si el gobierno puede expropiar cuando quiera y la propiedad privada no está protegida.

¿Para qué se educa un cubano si va a ganar una miseria? Es mejor para ellos intentar vender cualquier cosa en la zona turística. En un país sin empresas, aunque haya colegios y universidades gratis, la gente es pobre y primero debe

ocuparse de sobrevivir. Los niños y jóvenes tendrán que dedicarse a rebuscarse el alimento diario y de nada les servirá la gratuidad en la educación.

Los países que hoy son ricos no salieron de la pobreza invirtiendo más en educación, sino promoviendo una economía pujante que incentivó inversiones privadas para la creación de empresas, que aumentó el empleo y así, disminuyó la pobreza. Cabe cuestionar la fácil ecuación de que + inversión en educación = + riqueza podría ser al revés.

## **1. Primeros ejes**

Si hablamos de educación, hablamos de capital humano, es decir, la construcción de todo aquello que las personas tienen en su cabeza para volverse más productivas. Aunque a simple vista esto no parezca beneficioso para la producción de un peluquero, las ideas del conjunto de la sociedad sobre cómo administrar un conglomerado de peluquerías, sí resulta fundamental. Ahora bien, ¿cómo la educación incrementa el capital humano? En esencia, la idea base es entender a la educación y la formación como inversiones a futuro sobre un individuo racional, con el fin de incrementar la eficiencia productiva y sus respectivos salarios. (*Teoría del Capital Humano, Gary Becker*).

Que la educación aumenta el capital humano, está claro. Lo complicado para los economistas es definir en qué sentido opera la relación causal entre educación y crecimiento económico. La única correlación evidente es que las naciones más ricas disfrutan de altos estándares de educación; el problema es la distinción. Pues ¿los países se volvieron más ricos al estar mejor educados o la población está mejor educada porque vive en un país rico? De allí subyacen otras preguntas ¿Cómo hace un país en vías de desarrollo para invertir en educación, cuando al mismo tiempo tiene otras demandas urgentes? Si elige aumentar el presupuesto en educación ¿Recortará otras partidas? ¿Subirá impuestos sobre un sector privado que también se encuentra en vías de desarrollo?

Es importante entonces contextualizar, con la mayor cantidad de datos posibles, los siguientes ejes:

- a) resolver la ecuación educación - crecimiento económico,
- b) eficiencia en la inversión pública ¿cantidad o calidad?,

c) estudiar el caso argentino, y

d) cómo hacer evolucionar al sistema educativo sin comprometer al sector privado con esfuerzos innecesarios que le impidan crecer.

### 1.1. Riqueza o educación, ¿el huevo o la gallina?

En coincidencia con la Teoría del Capital Humano de Becker, Jacob Mincer en su trabajo "Escolarización, experiencia e ingresos", presenta un modelo de determinación de los ingresos con el fin de cristalizar la existencia de una relación positiva entre los años de escolaridad adquiridos por el individuo y sus ingresos a futuro. Sin embargo, concluye que sus estudios apenas lograrían explicar el 15% del salario como consecuencia de la inversión educativa, y que para aumentar la comprensión deben tomarse otros factores como la experiencia laboral, la continuidad de inversión por fuera del sistema educativo y la oferta de capital humano, entre otros.

El economista del desarrollo William Easterly, en su libro "En busca del crecimiento", va más allá en el estudio de la correlación en cuestión. En su capítulo sobre la educación en los países pobres, titulado "¿Educar para qué?", examina la evidencia empírica sobre el gasto estatal en educación y el desempeño de distintos países, y encuentra que la correlación no está nada clara, argumentando que si faltan los incentivos adecuados para que los padres inviertan en el futuro de sus hijos, el gasto no servirá de nada, incluso resultando contraproducente. Easterly nos dice al respecto que "Capacitar a gente en países donde la única actividad rentable es el cabildeo de favores al gobierno no es la fórmula del éxito. Crear destrezas donde no existen las tecnologías para utilizarlas no van a generar crecimiento económico".

Es valioso repasar un conjunto de estudios con datos duros y a largo plazo que detalló el propio Easterly en su libro. Según el autor y recopilación de trabajos, entre 1960 y 1990, hubo una notable expansión de la escolaridad. La matrícula en la educación primaria alcanzó el 100% en la mitad de los países del mundo en 1990. Mientras que en 1960 sólo el 28% de los países del mundo tenían una matrícula del 100% a nivel primario. La mediana de la proporción de niños en primaria pasó del 80% al 99% en el mismo período. Tras estas cifras se ocultan milagros como el de Nepal, que pasó de un 10% de matrícula en primaria al

80%. Algo parecido ocurrió en Nepal, donde en 1960 uno de cada 200 niños terminaba la secundaria. En esos 30 años la tasa de graduación en secundaria pasó del 13 al 45%. En materia universitaria ocurrieron situaciones similares. En 1960, eran 29 los países sin estudiantes universitarios, mientras que en 1990 eran apenas 3 (Comora, Gambia y Guinea Bissau).

Entonces debemos saber cuál fue la respuesta económica a la explosión educativa. Y la respuesta es que poco o nada. Se evaluó la falta de crecimiento económico en África, donde más éxitos se encontraron a nivel educativo. Países africanos de rápido crecimiento en capital humano entre 1960 y 1987 (países como Mozambique, Angola, Ghana, Madagascar, Zambia, Sudán y Senegal) tuvieron un desastroso desempeño económico. Al mismo tiempo, llama la atención aún más la correlación negativa en países como Japón, de modesto incremento en capital humano pero con un rápido crecimiento económico. Otros de los milagros económicos de Asia Oriental, tales como Singapur, Corea del Sur, China, tuvieron crecimiento en capital humano pero todavía menor al que se encontró en distintos ejemplos africanos. Por ejemplo, la expansión educativa fue similar tanto en Zambia como en Corea, pero la nación africana tuvo un desempeño 7 puntos porcentuales menores que el colega asiático.

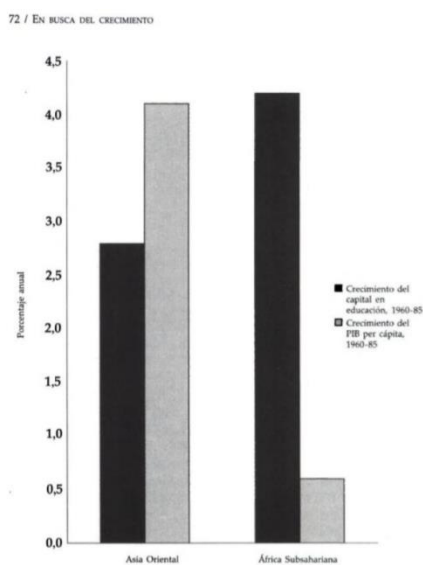


Figura 4.1. ¿Para dónde se ha ido toda la educación? Fuente: Pritchett, 1999.

Los estudios de Easterly no se quedan sólo en África. Los datos que presentan Europa Oriental y los países que aglutinaba la ex Unión Soviética exhiben índices altos en los años de escolaridad que nada tienen que envidiarle a Europa

Occidental y Estados Unidos. Sin embargo, la diferencia en PBI per cápita es notoria. Así, por ejemplo, la matrícula en educación secundaria que es del 97% en Estados Unidos, se encuentra apenas ligeramente por encima del 92% de Ucrania, pero el ingreso por trabajador en la nación norteamericana es 7 veces mayor que el del país europeo.

72 / EN BUSCA DEL CRECIMIENTO

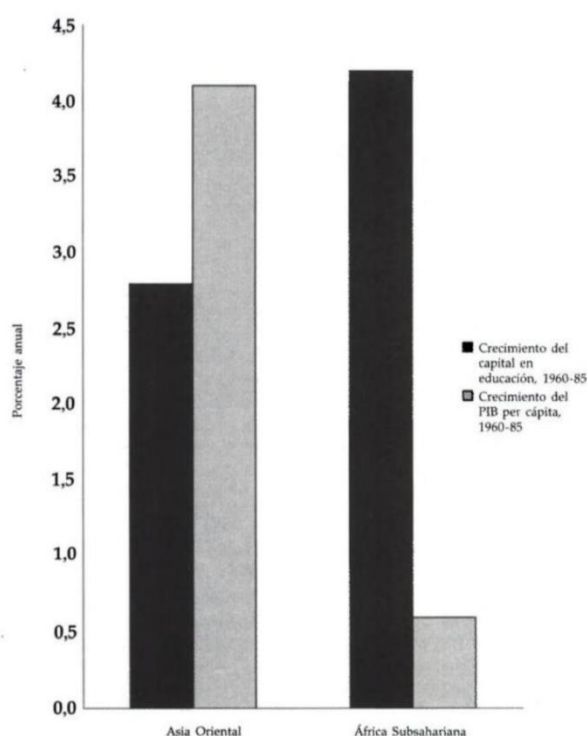


Figura 4.1. ¿Para dónde se ha ido toda la educación? Fuente: Pritchett, 1999.

Otra característica del mundo que pone en duda la correlación entre educación y crecimiento económico es el desempeño del ingreso per cápita en países de mayor avance en sus sistemas educativos. Mientras que en los años sesenta el PBI per cápita crecía al 3%, este fue disminuyendo hasta un estancamiento en la década del noventa con crecimiento 0 en el ingreso por trabajador. Otro grupo de economistas, detalla Easterly, focalizó sus trabajos dentro de África encontrando que, aunque sí se ubicó una relación en el inicio de la expansión educativa en unión con los avances en crecimiento económico, la correlación no alcanza a ser totalmente positiva. Al punto tal de que el desarrollo productivo en algunos países del continente africano tuvo peores resultados incluso con un incremento en los años de escolaridad. Por más que la educación inicial empuje el crecimiento en períodos limitados, no encontramos evidencia empírica absoluta de resultados positivos a largo plazo.

Por último mencionamos un estudio que cuestiona el fondo si el aumento de capital humano es o no un factor determinante en el crecimiento económico. Si esto fuera palpable, veríamos un constante incremento de capital humano en las economías de rápido crecimiento. Esto implica que los trabajadores más jóvenes deberían exhibir una mayor cantidad de capital humano en comparación con trabajadores adultos que no disponen de las mismas herramientas actuales y fueron educados en tiempos de menores tasas de escolaridad. Sin embargo, en todas partes se observa que el salario se incrementa en promedio en base a la experiencia; los trabajadores de mayor edad reciben mejores sueldos que los jóvenes, incluso en economías de rápido crecimiento. Aún si los años contasen para algo, deberíamos ver menores aumentos salariales relativos debidos a la experiencia, como consecuencia de la ventaja de los jóvenes en términos de capital humano.

Easterly concluyó:

La educación tiene más valor cuando el salario de los educados está creciendo rápidamente que donde dicho salario se encuentra estancado. Lo de la relación de escolaridad inicial y crecimiento subsecuente tiene más consistencia con una situación de crecimiento que genera escolarización que de una con escolarización que genera crecimiento.

## 1.2. Eficiencia en la inversión pública ¿calidad o cantidad?

¿Cuánto invertir o cómo invertir? Parece muy simple suponer que una mayor cuantía de dinero en servicios educativos tendría mejores posibilidades de ofrecer una educación de calidad. En Argentina ocurre habitualmente que ante cualquier sospecha de recorte presupuestario o desajuste del poder adquisitivo en los salarios de los docentes se desarrollan multitudinarias protestas, movilizadas principalmente por los poderosos sindicatos de educación. Los gremios declaran huelgas rápidamente como métodos de amenazas y casi nunca se cumplen anualmente los 180 días efectivos de clase para los niveles obligatorios del sistema educativo como lo fija la Ley 25.864.

Como se demostró en la Introducción del capítulo, la inversión del estado argentino en educación es una de las más altas de toda Latinoamérica y se encuentra por encima del promedio a nivel global. Gran parte de ese presupuesto

se destina a salarios. Sin embargo, cuando hablamos de calidad, los estándares internacionales dan muy malos resultados para la Argentina.

Antes de revisar las estadísticas, repasemos un momento esta suerte de comodín en el lenguaje educativo; el concepto de calidad educativa. Muchos autores han exhibido visiones diferentes y complejas para explicar cómo debemos calificar de exitoso o de fracaso a un proceso de enseñanza determinado. Denise Vaillant y Eduardo Rodríguez Zidán (2017) de la Universidad ORT de Uruguay, estudiaron las perspectivas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) sobre cuál es la noción correcta cuando nos referimos a la calidad de la educación.

Los autores identifican tres dimensiones de calidad. La que respecta a la **calidad docente** incluye el desarrollo de un marco de calificaciones, formadores, supervisores e inspectores que construyan una oferta de profesores calificados. Todo el proceso debe tener un seguimiento que trabaje junto a la cooperación internacional, agregando el uso de los recursos digitales como herramientas de adaptación obviamente necesarias. UNESCO, por su parte, también recomienda una formación docente en términos de inclusión y una política de gestión que atienda las "sensibles cuestiones de género".

La **calidad de los aprendizajes** hace foco en la mejor implementación posible de la tecnología, y aunque remarcan el potencial de los recursos digitales, señalan que en Latinoamérica los incrementos sostenidos en políticas educativas tecnológicas no han variado sustantivamente en los resultados. Por último, en la **calidad de recursos e infraestructura** enfatizan esencialmente la función de los presupuestos educativos y cómo estos ayudan o no a mejorar los ambientes de estudio. Los autores advierten a la región sobre los riesgos de aumentar la inversión sin evaluar los resultados, denominando estas estrategias con la metáfora "regar y rezar".

Para el caso de la OEI los ámbitos relevantes cuando hablamos de calidad educativa son: **eficiencia**, entendida como los resultados obtenidos en relación con los recursos empleados; **eficacia**, donde se valora el logro de los objetivos del conjunto del sistema; la **equidad**, poniendo el énfasis en ampliar esos buenos



a resultados a todos los alumnos; y por último, el **impacto de los efectos a largo plazo**. UNESCO, por otro lado, refuerza la idea de que una educación de calidad es reducir la desigualdad, a través de la provisión de una enseñanza inclusiva y de la misma calidad para todos.

A modo de conclusión los autores eligieron quedarse más con el aporte de UNESCO. Plantearon que la calidad educativa es tal cuando ésta funciona como garantizadora de aspectos referidos a la inclusión, equidad, igualdad, y derecho fundamental para todas las personas.

En la misma dirección apuntó UNICEF al involucrarse en definiciones sobre calidad educativa y encaró el concepto desde una perspectiva del comportamiento y de igualdad entre los sexos. Aunque señalan la calidad educativa como "esencial para el aprendizaje verdadero y el desarrollo humano", incluyen factores que proceden del exterior del aula y del entorno doméstico del niño dentro de la definición.

...la calidad educativa desempeña un papel crítico a la hora de disminuir la brecha existente entre los géneros en materia de educación básica. El obstáculo más importante que dificulta la educación es la discriminación por motivos de sexo: las niñas constituyen el grupo poblacional más extenso privado del derecho a aprender. De los 93 millones de niños y niñas desescolarizados, casi el 52% son niñas.

El problema de estas dimensiones de UNICEF, junto con algunas de la UNESCO, es que apuntan hacia problemáticas que ya no pueden ser alcanzadas solamente desde una reforma en el sistema de enseñanza habitual. Son observaciones que merecen su respectiva preocupación pero el ámbito educativo, tal como lo demostramos en el ítem **a)**, se ve imposibilitado de atacar todos los frentes de un funcionamiento económico endeble. Algunas organizaciones y distintos autores parecen caer en las tentaciones de creer que mejores indicadores educativos son la solución a todos los conflictos que afronta una sociedad.

Por ende, nos quedamos más enriquecidos con los enfoques prácticos que marcó la OEI en términos de **eficiencia, eficacia, largo plazo y equidad**, desde la visión de aumentar el número de graduados. También nos resultan interesantes algunas observaciones de Juan Manuel Escudero Muñoz (2003), quien menciona que la calidad educativa puede ser el estandarte de muchos de los cambios y reformas que ocurren a diario en todos los órdenes de la vida y, más en concreto,

en los sistemas escolares, en el gobierno y en la orientación de las políticas estatales. Es decir que la discusión sobre la calidad se pudo haber transformado en un paraguas que acoge ideas, contenidos, valores y propuestas muy dispares, aglutinadas en la coyuntura de una realidad cambiante.

Volvamos a nuestro trabajo central ¿cuáles son los datos que arrojan paupérrimos resultados en la calidad educativa argentina? Veamos. En el último informe de la prueba internacional PISA, ente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que midió en 2018 la calidad educativa de 79 países y regiones, Argentina quedó en el puesto 65. El peor resultado fue en 2015 cuando fuimos totalmente excluidos como consecuencia de la significativa disminución en el número de estudiantes evaluados que no alcanzaron los estándares operativos de la OCDE. En la edición de 2012, Argentina quedó en el puesto 59 de 65 y fue superada ampliamente por otros países del continente como Chile, Uruguay, Brasil y México, igual que en 2018.

El sistema educativo público argentino distribuye un docente cada 17 alumnos aproximadamente. El promedio internacional es de 23 (según el Banco Mundial) y la CEPAL establece para América Latina un promedio de 22. Países como Chile y Brasil tienen cerca de 21 alumnos por docente, mientras que México tiene 27 y Colombia 24. Según las evaluaciones, la mayor cantidad de maestros no se refleja en una elevación de la calidad educativa. Para encontrar más índices sobre la realidad educativa en Argentina, el punto, **c) Caso argentino** abarca una catarata de cifras aún más concretas.

Un panorama más regional es el que aporta un estudio de Eric Hanushek y Ludger Woessmann (2008), que se basó en analizar la asistencia escolar de América Latina en comparación con el Este Asiático y el Noreste y Este Africano. En 1960 los latinoamericanos tenían una asistencia escolar por encima de los asiáticos y se esperaba un fuerte crecimiento económico dada estas circunstancias. Sin embargo, para el año 2000, las tasas de crecimiento asiática habían superado ampliamente a la región latinoamericana. Los autores concluyen que la asistencia escolar tiene escasa relevancia a la hora de hablar de la calidad educativa y que son más importantes los aspectos cognitivos, ya que tienen efectos aceleradores en los niveles de conocimientos.

Por eso, así como Easterly demostró que mejores índices en la tasa de escolaridad no garantiza exclusivamente el crecimiento económico, más adelante nos enfocaremos en esa calidad educativa que queremos mejorar, con independencia de incrementar o no las partidas en los presupuestos en educación.

La recopilación de estadísticas de distintos informes nos lleva a concluir que no es tanto volcar montañas de dinero en las escuelas lo que mejora el rendimiento educativo, sino el hecho de asignar los recursos escasos de la mejor manera posible. Es como fabricar un producto que la gente no demanda, aumentar el salario de los productores sin cambiar ningún método de trabajo no brindará ningún éxito al negocio, sino todo lo contrario: más gastos que derivan en la necesidad de controles muy idóneos, la tendencia a caer constantemente en el despilfarro, más pérdida de tiempo y, en casos como este de un servicio estatal financiado a través de los impuestos a los contribuyentes, destrucción de riqueza o empleos en el sector privado.

## **2. Caso argentino**

Para poder analizar el tema educativo en nuestro país debemos partir necesariamente de la Constitución. El artículo 5 de la misma impone a las provincias la obligación de asegurar la educación primaria; el artículo 14 consagra el derecho a enseñar y aprender, y finalmente el artículo 75 inciso 19 establece que el Poder Legislativo deberá sancionar leyes de organización y de base de la educación, respetando las particularidades provinciales y locales; asegurando la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos, la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; garantizando los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal, y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Asimismo no podemos dejar de mencionar los tratados internacionales con jerarquía constitucional que establecen a la educación como un derecho humano. Los tratados son: La Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 26.1, 26.2); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XII, párr. 1º y 3º); el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13.1 y 13.3); la Convención Americana

sobre Derechos Humanos (art. 12.4); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 18.4); la Convención de los Derechos del Niño (art. 28).

El sistema educativo en Argentina se sustenta en un esquema federal y descentralizado. El estado nacional y las provincias tienen la responsabilidad principal e indelegable de proveer la educación y solventar el financiamiento educativo. La estructura actual del sistema se estableció en 2006 mediante la Ley de Educación Nacional No 26.2063 que regula las responsabilidades por nivel de gobierno:

a) El Estado Nacional tiene a cargo las Universidades Nacionales y fija la política nacional.

b) Las provincias administran las instituciones educativas de los niveles y modalidades y los institutos terciarios (formación docente y/o técnico-profesional).

En el siglo en el cual vemos un avasallamiento de las libertades individuales y del derecho de las familias a escoger la educación que quieren para sus hijos, ¿por qué no cuestionamos el hecho de que sea el estado el que administre las instituciones educativas? Los gobiernos, a lo largo de los años, fueron desconociendo derechos humanos básicos, y el principio de subsidiariedad que debería regir a las sociedades bien constituidas, principio que pide al estado que se abstenga de intervenir allí donde los grupos o asociaciones más pequeñas pueden bastarse por sí mismas en sus respectivos ámbitos. Por ejemplo, la ley de educación no permite la institución de colegios privados, si no son aprobados antes por el estado (tanto a la misma institución como a su currícula, yendo en contra directamente de la libertad de aprender y enseñar que, como mencionamos, se encuentra consagrado como derecho en nuestra Constitución). Y la misma ley consagra como fundamental algo que es imposible: la gratuidad de la educación.

Al mismo tiempo que criticamos la centralización de la educación en manos del estado, no podemos desconocer tampoco los resultados positivos que la sanción de la Ley 1420 trajo a nuestro país. Pero tampoco podemos analizarlo descuidando su contexto y entendiendo que fue útil, pero que quizás ya no lo

sea. Los líderes de la generación del 80 tenían que resolver un gran problema, y era la educación de las masas y sobretodo de los inmigrantes, que debían asimilar la cultura argentina para poder insertarse en el mundo laboral que se les ofrecía. Y también debemos recordar que no es lo mismo educar a 3 millones de personas que a 50 millones, y que el tamaño del estado en ese momento, era infinitamente menor al actual.

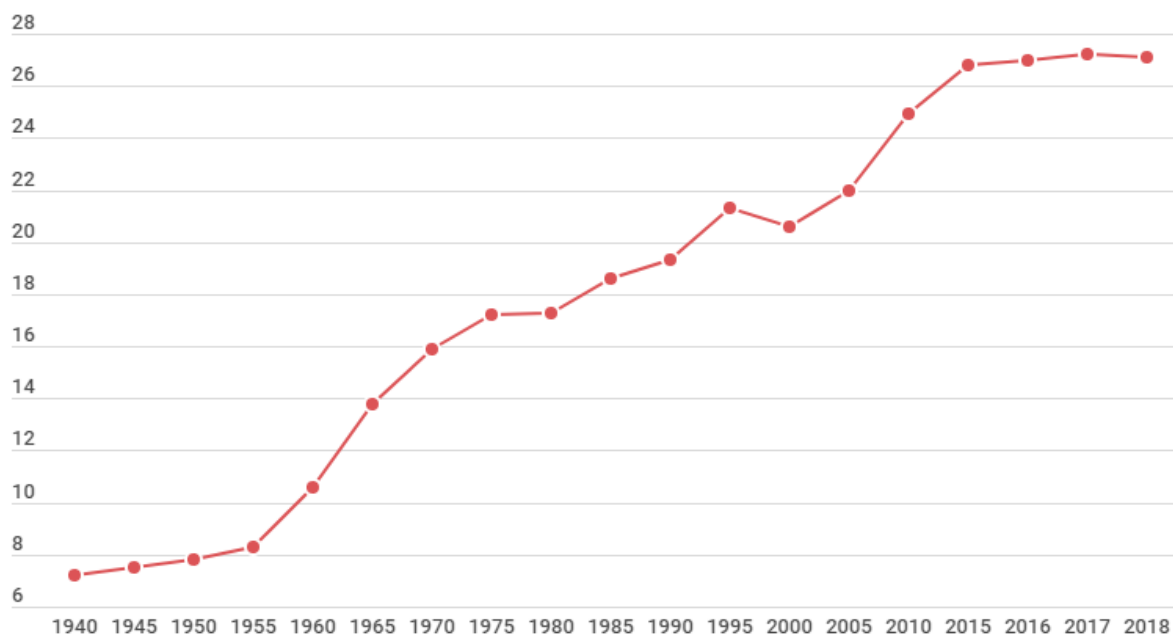
Lo que tampoco podemos dejar de mencionar es que la educación no fue un invento del estado en 1884. Por mencionar un ejemplo, la primera universidad de nuestro país es del año 1613, fundada nada más y nada menos que por la Iglesia Católica a través de la Compañía de Jesús. La conquista y evangelización de las nuevas tierras había traído de la mano la educación de los pueblos americanos. Lo que hicieron los gobiernos fue ir concentrando la educación en su poder, llegando al día de hoy a ser un monopolio y a generar altos grados de des-educación.

La pregunta que nos hacemos, entonces, es si toda esta consagración de derechos y leyes de educación, tuvieron efectos positivos, y si el hecho de que la educación sea pública garantiza un mejor nivel, o si sucedió efectivamente, todo lo contrario.

Algunos datos de la educación en nuestro país

En el siguiente cuadro, observamos que la cantidad de alumnos en las escuelas privadas fue aumentando de manera constante desde 1940 a 2018 (con la obvia merma que se dio a raíz de la crisis de 2001). Entre 2003 y 2015 las escuelas públicas tuvieron una reducción del 12% en su cantidad de alumnos.

## Porcentaje de alumnos en la escuela privada sobre el total



Fuente: Clarín

Según las pruebas "Aprender" llevadas a cabo por el gobierno nacional en 2017, las diferencias de aprendizaje entre un niño de una escuela pública y uno que cursa en un colegio privado, es de 25 puntos porcentuales: es decir, un niño que accede a la educación pública sabrá un 25% menos que un niño que accedió a la educación privada, con todas las consecuencias cognitivas y laborales que ello implica. El mismo informe nos cuenta que el 46% de los niños de escuelas públicas no entienden aquello que leen, mientras que en las escuelas privadas sólo el 21% sufre esta carencia. Y en otra de las materias fundamentales que es la matemática, el 60% de los alumnos de escuelas públicas no comprende aquello que se les enseña, mientras que en los colegios privados este número cae al 21,5%.

Las encuestas sobre educación realizadas por las distintas entidades gubernamentales, nos mostraron una constante en el crecimiento de la privatización de la educación, incluso en las clases más bajas. ¿Por qué? Bueno, los motivos están a la vista. Y ¿cuál fue la respuesta que se obtuvo desde el gobierno en ese momento? La siguiente: "De algún modo necesitamos frenar el traslado a la escuela privada. Esa no debería ser la solución" afirmó en 2017

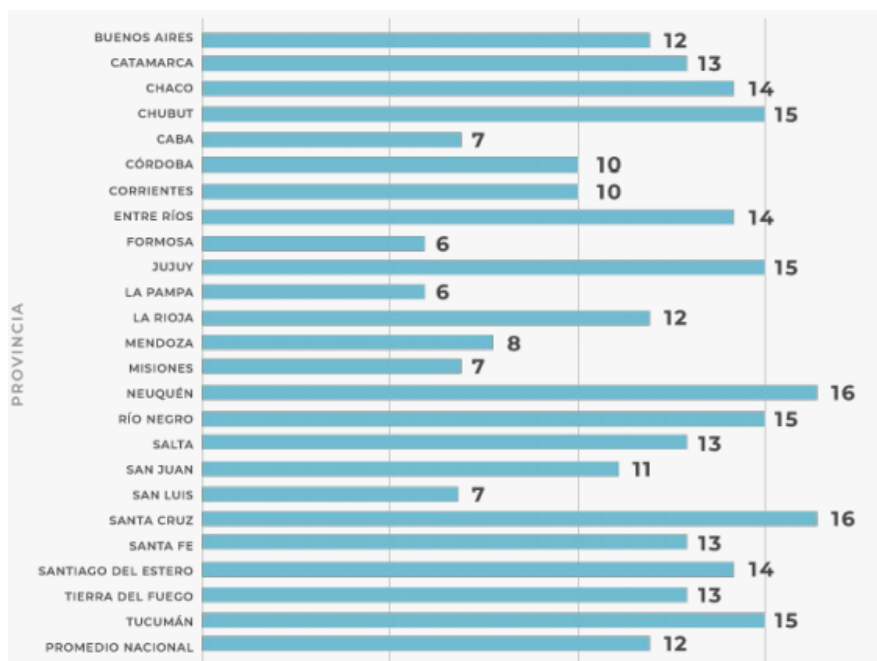
María Cortelezzi, directora ejecutiva del proyecto Educar 2050. ¿Por qué el miedo o el desprecio por la educación privada? ¿Acaso los padres se equivocan al hacer un esfuerzo más y permitirle a sus hijos acceder a una mejor calidad educativa? Siguiendo el principio de subsidiariedad ¿no es mejor que un privado realice aquello que el estado no está siendo capaz de hacer?

La transferencia de las familias al sector privado va de la mano, también, con las crisis económicas. Una baja en el poder adquisitivo de los padres producto de las distintas crisis a las que nuestro país nos tiene acostumbrados, hace que alrededor de un 20% del alumnado privado desaparezca en estas épocas, pero que ni bien recuperado, en muy poco tiempo disminuye al 10%.

¿Cuáles son los motivos de que, teniendo educación pública, tengamos una constante en el crecimiento de los colegios de gestión privada? Bueno, algunos puntos a tener en cuenta son los siguientes:

- los colegios privados tienen el doble de graduados que las escuelas públicas
- el 40% de los docentes de las escuelas públicas está por debajo del promedio de conocimientos aceptables en áreas básicas de la educación
- más del 20% del personal que da clases no tiene título docente
- el 55% de los estudiantes de secundarios públicos, no termina sus estudios

Y entendemos que uno de los motivos que más inclina la balanza a favor de la educación privada tiene que ver con la cantidad de días perdidos por los "paros docentes". Pongamos un ejemplo: un estudiante que ingresó a primer grado en 2013 y realizó su escolaridad en el tiempo teórico, al finalizar sexto grado en 2018 estuvo expuesto a 73 días de paro docente a lo largo de su trayectoria escolar. Para dimensionar el dato, 73 días equivalen a más de 3 meses de clase o al 40% de días de clase de un ciclo lectivo. En el siguiente gráfico podemos observar la cantidad de días de clase que se han perdido entre 1985 y 2018 por provincia por año.



Fuente: Centro de Estudios de la Educación Argentina

El hecho de que aquellos que dicen tener la vocación de educar a los niños se hayan transformado, de a poco, en "piqueteros con delantal", es uno de los factores fundamentales que hacen que las familias (y los estudiantes también) decidan irse hacia el sector privado. Y no, los docentes argentinos no están mal pagados: los de instituciones públicas, gracias a la presión de los sindicatos que desconocen las leyes económicas, siempre logran paritarias por encima de la inflación. Y, como frutilla del postre debemos agregar que el 90% del presupuesto de la cartera educación, es destinado al sueldo de los docentes. El 10% restante queda para la infraestructura, material educativo y para los alumnos en sí. Una política importante que requiere de una gran voluntad gubernamental debería ser prohibir los paros docentes: la educación no puede ser puesta en jaque, nunca.

Pero ¿esto solo sucede en la educación primaria y secundaria? Pues no. Vemos el mismo patrón tendiente hacia la privatización en la educación terciaria y universitaria. Entre 2003 y 2016 la graduación en universidades privadas creció un 124,6% mientras que las estatales apenas se expandieron un 38,4%.

Siguiendo con la lógica decadente, los informes del gobierno nos cuestan que el 74% de los estudiantes universitarios de instituciones públicas no se recibe a tiempo, y el 50% no rinde más de una materia por año. Solo 30 de cada 100



alumnos terminan sus estudios. El indicador es uno de los más bajos de la región y del mundo. Por ejemplo, México, Brasil y Chile gradúan a más de la mitad de sus ingresantes.

Los principales motivos que vienen a nuestra mente fácilmente, y que pueden ser causa del nivel paupérrimo del estudiante universitario en la universidad pública, tiene que ver con el ingreso irrestricto de cualquier persona y su posibilidad de permanecer casi *ad eternum* sin tener ningún tipo de consecuencia; y el segundo motivo tiene que ver con que, en su gran mayoría, el alumnado está convencido que su paso por las aulas es, efectivamente, gratis, que nadie paga por ese lugar que ocupan. Pero, como sabemos, no existe tal cosa como algo gratis.

Según un informe del Centro de Estudios de la Educación Argentina, un egresado de una carrera de grado en una universidad nacional pública le cuesta al estado unos 45.000 dólares. El promedio nacional, es de u\$s60.000 para toda la carrera. Y a esto hay que sumarle, como ya mencionamos, el ingreso irrestricto de todas las personas que quieran estudiar, incluso de los extranjeros: Argentina gasta \$360 millones al año en subsidiarle la universidad a los estudiantes extranjeros: cada uno de estos estudiantes le cuesta al estado unos \$28.400.

Y para terminar de completar este cóctel deficitario, no podemos dejar de mencionar que hay una alta tendencia a elegir carreras relacionadas con las ciencias sociales en un mundo que requiere cada vez más técnicos, y la elección de las carreras generalmente, no tiene un correlato con la necesidad de la región en la que viven: Argentina necesita en general técnicos y profesionales en la preservación de recursos naturales y medioambiente, técnicos en diseño y construcción, productores agropecuarios, profesionales en servicios turísticos, profesionales de la salud y técnicos en informática. Como vemos, lo que más se requiere en nuestro extenso territorio, son profesionales de las ciencias más duras. En su lugar tenemos alrededor de 34 mil graduados de derecho y psicología frente a nada más que 8000 ingenieros por año, muchos de los cuales abandonan el país por las malas condiciones laborales que se les ofrecen en su lugar de origen.

Como vemos, la educación pública de los últimos 30 años no tiene un efecto positivo en la población y el desarrollo de nuestro país. Por diversos motivos, la educación privada ya es la más elegida y no es algo negativo: es la respuesta de los individuos a la intromisión del estado en sus vidas, al pésimo nivel académico y al hartazgo del adoctrinamiento al que se ven sometidos los estudiantes, producto de la imposición de un pensamiento único propio de este siglo.

### **3. Una mirada femenina del asunto**

Hace un par de años asistimos a la explosión de un fenómeno que invadió todos los ámbitos: el feminismo. Para limitarnos al tema que nos compete, vamos a enfocarnos en la concepción de la educación que este colectivo ha intentado imponer: la idea de que las mujeres han sido históricamente "oprimidas" sin haber tenido acceso a la educación, y la idea de que toda la currícula educativa debe estar atravesada por la "perspectiva de género". Procederemos a explicar brevemente por qué estas dos afirmaciones son completamente erróneas.

Comencemos por la teoría errónea de que todo debe ser enfocado por la "perspectiva de género". La palabra "perspectiva" supone la contemplación del mundo desde un solo punto de vista, desde un ojo único que abarcaría todo el panorama. Con esta definición alcanzaría para entender por qué no se deben analizar las cosas desde una perspectiva única: los fenómenos humanos no suceden por una única causa, sino que la mayor parte de los eventos son multicausales. Un médico no puede desconocer al todo que implica el cuerpo humano, ya que entiende que la intervención en un órgano puede tener consecuencias dañinas en otro. Por ende, que un científico social pretenda imponer una perspectiva única al estudio de las relaciones humanas, habla de una gran ceguera intelectual y de poca comprensión de la naturaleza del hombre. La perspectiva de género entonces, se convirtió en una imposición totalitaria con el aval de los distintos gobiernos para cumplir con un "requisito" de un movimiento minoritario de la sociedad.

Por otro lado, la idea de que la mujer no ha accedido a la misma educación que los hombres es errónea. Bastaría con poner algunos ejemplos conocidos por todos para desmentir esta afirmación: nadie dudaría jamás del papel de la Reina

Isabel de Castilla en las expediciones de Cristóbal Colón, o de la educación de Sor Juana Inés de la Cruz quien fue una gran escritora mexicana del siglo XVII, o de la mismísima Anne Boleyn quien, a través de su figura como mujer y la introducción de un libro logró cambiar para siempre la historia de Inglaterra, o la gran Santa Juana de Arco libertadora de Francia. Con estos ejemplos bastaría para desterrar la idea de que las mujeres fueron oprimidas ya que, como vemos, su papel ha sido fundamental y muchas veces, puso en jaque las decisiones de varios hombres y, en otros, ha cambiado la historia para siempre. Pero vamos a ver algunos datos más actuales.

En promedio en el mundo, el 60% de los estudiantes universitarios son mujeres. El promedio de las notas de las mujeres es un 82% superior al de los hombres en el mismo ámbito. Y cómo podemos olvidarnos de los colegios primarios y secundarios: allí la presencia de las mujeres es abrumadora, ya que casi el 80% de los docentes son mujeres. En nuestro país desde 1930 a la fecha, la cantidad de mujeres profesionales ha crecido en un 50%. Las graduadas son más en la ciudad de Buenos Aires, por 55% contra 45%; en Córdoba, por 57% contra 43%, en Formosa, las universitarias son el 54% de los profesionales, y en Salta, el 53%. Seis de cada diez egresados de universidades públicas y privadas son mujeres. Asimismo, y según los datos de la Universidad Nacional de La Plata, las estudiantes reciben su título universitario a edades más tempranas que los hombres: el 33,6% de las alumnas que egresaron de esa institución en 2009 lo hizo siendo menor de 25 años contra el 25,8% de sus compañeros. Y un dato no menor es el siguiente: el 45% de las madres que viven en las ciudades de la Argentina, tienen por lo menos un título universitario, por lo que la maternidad no es un peso como nos quieren hacer creer.

Como vemos, las mujeres han ido desarrollando su vida a la par de los hombres. Las diferencias entre los sexos y las elecciones profesionales son las que van a diferenciar luego las ganancias de unos y otros. Pero no existe tal cosa como una opresión sino que existe, afortunadamente, la libertad de elegir y junto con ella, la responsabilidad frente a esa elección.

#### **4. Evolucionar al sistema educativo sin dañar la economía**

Hasta el momento hemos experimentado varias conclusiones. Descubrimos que la mejora en los índices de escolaridad no es la certeza de un mayor crecimiento económico asegurado, al punto de que encontramos que una mayor riqueza por habitante resulta más decisiva para mejorar la educación. Por ende, podríamos decir que necesariamente son variables excluyentes, pero que el crecimiento económico parece ser el que empuja primero la rueda que sincroniza los motores del desarrollo educativo para fortalecer todo junto en una misma carrocería. También definimos el concepto de calidad educativa en un sentido amplio, y comprendimos que aumentar desproporcionadamente los presupuestos en educación, no proporcionó un éxito asegurado como disponen ciertas plataformas políticas y, particularmente, algunos sindicatos, que en nombre de la defensa a los sueldos docentes condenan el futuro de los estudiantes. Incluso vimos que la propia UNESCO alerta sobre esos tentadores y populares incrementos en las partidas presupuestarias, ya que demandan un cuidado aún mayor sobre la utilización de esos recursos y que si no se evalúan los resultados, los sistemas caen en el riesgo de "regar y rezar". Por último repasamos la situación argentina, el gran escape de los estudiantes a las instituciones privadas en paralelo con el deterioro de la enseñanza estatal y enfatizamos el peligro que emana de un estado más preocupado por tener el control de los estudiantes, que por el hecho de mejorar la calidad educativa.

En este último ítem nos enfocaremos en las maneras de incrementar esa tan discutida calidad educativa pero sin arrojar carretillas de dinero de los contribuyentes a un pozo ciego que sigue empeorando los resultados educativos. Reformas que no requieran de mayores gastos para permitirle al sector privado empujar la rueda del desarrollo en todos sus ámbitos, que es el crecimiento económico.

Nos basaremos en dos países que sin cuantías de dinero abrumadoras sacaron resultados espectaculares a nivel educativo, al mismo tiempo que continuaron impulsando la economía: **Uruguay y Polonia.**

4.1. Polonia: descentralización, libertad y éxito

La nación polaca se puede jactar de tener uno de los mejores sistemas educativos del mundo. Tomando las pruebas PISA como referencia, en la última edición de 2018, este país de casi 40 millones de habitantes trepó hasta la décima posición en matemática y lectura, mientras que quedó décimo primero en ciencias.

Pero no siempre fue así. Veinte años atrás, sus resultados estaban siempre por debajo del promedio de la OCDE. Entre la primera prueba en el 2000 y la última, 18 años más tarde, subió 46 puntos en matemática, 33 puntos en lectura y 28 puntos en ciencias. La OCDE calcula que 40 puntos de diferencia equivalen a un año escolar entero.

El caso de Polonia merece la atención ya que resurgió como democracia liberal tras el desmantelamiento total de la Unión Soviética a finales de los 80 y principios de los 90. Ningún otro país europeo ha escalado las mesas de educación internacional de manera tan consistente como los polacos, saltando décadas de gobierno comunista y dificultades económicas.

La atención de los medios se centró en las actuaciones de los primeros lugares de las listas de las pruebas PISA, como las regiones asiáticas, sin embargo, fue el éxito de Polonia el que ofreció las lecciones más relevantes para las economías en vías de desarrollo. El centro de la reforma polaca fue la capacidad de mejorar la educación sin volcar masas de dinero al sistema y acompañando paralelamente el auge económico. La OCDE señaló hace unos años que las reformas de Polonia elevaron el rendimiento a los mismos niveles o más altos que los de Estados Unidos y Noruega, "a pesar de gastar menos de la mitad de lo que esos países gastan en educación".

Los propios protagonistas de las reformas dicen que usaron los estándares internacionales que no desnudaban buenos resultados a principios del 2000. Eso ayudó a revelar uno de los mayores fallos del antiguo sistema: el "síndrome del octavo grado", por el cual la mitad de la población escolar abandonaba el estudio académico a los 15 años. Concretamente, le prestaron una delicada atención a la deserción de estudiantes como un problema realmente grave y en vez de cuestionar a los organismos internacionales de fomentar la estigmatización, pusieron manos a la obra reconociendo ése presente difícil.

Los expertos hablan de que los cambios comenzaron a principios de 1990, donde el objetivo primordial era eliminar el contenido ideológico del viejo plan de estudios influenciado por los soviéticos. Pero no fue hasta la ley de educación de 1999 que se aprobaron cambios estructurales más profundos. En esencia, el nivel de la escuela primaria de Polonia se reduciría de ocho a seis años, pero con un nuevo nivel de "secundaria" o "gimnasio" de tres años, que abarcaría de 13 a 16 años. Esto les otorgó a todos los alumnos un año adicional crucial antes de tener que decidir su camino hacia la educación superior o la formación profesional.

La nueva estructura 6-3-3 dio como resultado que se retrasara un año la decisión de los alumnos. El "gimnasio", la etapa intermedia, se convirtió en un símbolo de la reforma. "Con estas etapas en la educación ahora claramente definidas, los logros de los alumnos podrían evaluarse de manera confiable a través de exámenes", consideró un informe de la OCDE que analizó el crecimiento de Polonia.

El documento marcó que el cambio estructural no fue suficiente. Se necesitó también una reforma curricular profunda, que quitara la sobrecarga de contenidos y diera **autonomía** a las escuelas. Polonia, entonces, adoptó un currículum básico a nivel nacional, en torno a tres objetivos: impartir conocimiento, desarrollar habilidades y formar actitudes. Pero también **invitó a las escuelas a delinear sus propios planes de estudios dentro de ese marco general**. Se rompió la lógica de la escuela como una mera terminal burocrática que depende del ministerio.

Entonces, la base central de las mejoras tiene foco en la descentralización de las instituciones educativas. Es decir, el estado se encarga únicamente de la financiación y luego permite la total autonomía de las escuelas en términos de salarios, currícula, plan de estudios, elección de docentes, etc., y al mismo tiempo fomenta la competencia de los propios colegios tratando de adaptarse a la demanda de los estudiantes. A nadie se le ocurriría la existencia de un sindicato llamando a la huelga en Varsovia por querer capacitar a los docentes o por sugerir que aumentar presupuestos en educación no es la receta correcta. Imaginemos que en Argentina un determinado gobierno propone una reforma educativa pero sin un centavo más a las partidas de educación y cultura. No sólo los gremios ya

estarían en la calle, la sociedad en su mayoría estaría totalmente de acuerdo en oponerse a una medida fascista neoliberal que busca pulverizar el salario docente, veríamos decenas de pancartas en movilizaciones que cortan el tránsito con la insignia "sin educación no hay futuro" o "la educación pública no se toca" en medio de una Ciudad de Buenos Aires sitiada de manifestantes.

#### 4.2. Uruguay: reforma universitaria e iniciativa privada

Es indudable que el lector mire con ojos lejanos la revolución educativa polaca bajo la excusa de que 'los europeos son distintos'. La noción criolla de que ciertas ideas exitosas no se pueden implementar en nuestro suelo es el néctar deseado para determinados grupos de poder, como los sindicatos de docentes, que lucran con un presente estático y sin cambios, siendo los únicos beneficiarios de un sistema educativo que se cae a pedazos. Pero creer que la clave del desarrollo y el bienestar, en este caso a nivel educativo, se encuentra en la ubicación geográfica es un error de historia imperdonable. Sin ir más lejos, fue la propia Argentina la primera nación del mundo en salir del analfabetismo y en el año 2000 los argentinos seguían en los primeros puestos de Latinoamérica. Por ende, no hay motivos para no tomar el ejemplo de países exitosos en esta materia, aunque estos estén ubicados a miles de kilómetros.

A partir de esta introducción, y si el lector todavía se pregunta si es la región la que fundamenta un buen andar, nos adentraremos en la experiencia uruguaya. A cuarenta minutos en un viaje de avión desde Buenos Aires, Montevideo es la capital del experimento entusiasta al que nos adentraremos. El ejemplo de Uruguay se divide en dos frentes específicos. Uno es el que atañe a la graduación universitaria junto con su Fondo de Solidaridad Universitaria (FSU) y el otro involucra el emprendimiento privado de educación básica en zonas vulnerables con resultados asombrosos.

Hace veinticinco años nuestro vecino país aplica un sistema de becas basado en el concepto de solidaridad intergeneracional: los egresados de la estatal Universidad de la República (UR) deben realizar contribuciones al FSU, financiando así las becas para estudiantes de bajos recursos. Los profesionales

recibidos, más allá de que ejerzan o no, hacen un aporte anual obligatorio, siempre y cuando tengan ingresos mayores al mínimo no imponible.

Los resultados de este programa son un éxito en Uruguay, en 2001 los becarios eran apenas 1,4% del total de graduados de la UR, cifra que ascendió al 17,3% en 2016. Además, este sistema logró que el nivel de graduación de los becarios sea superior al de los estudiantes sin becas.

Aunque parezca injusto para aquellos estudiantes con mejores resultados, este mecanismo se retroalimenta así mismo sin la necesidad de incrementar sus partidas de presupuesto evitando nuevas cargas fiscales sobre un sector privado ajeno a la universidad pública. Además, beneficia realmente a estudiantes universitarios de bajos recursos, en contraposición con el modelo argentino, donde un contribuyente entrerriano de bajos ingresos que nunca estudiará en la Universidad de Buenos Aires (UBA) aporta a través del IVA a la financiación de un compatriota de altos ingresos.

En cuanto al desenvolvimiento privado sobre educación primaria y secundaria en regiones vulnerables, Uruguay arroja un ejemplo con derivaciones más que satisfactorias. El barrio Casavalle es uno de los más pobres de Montevideo. Allí, el Liceo Jubilar, un centro educativo de gestión privada, religioso y gratuito, fundado por el sacerdote Gonzalo Aemilius en 2014, brinda educación secundaria a adolescentes de bajos ingresos. Con iguales incentivos, en 2011 el economista Ernesto Talvi junto a cinco amigos creó el Liceo Impulso para prestar educación privada, gratuita y laica.

Estas fundaciones funcionan a través de donaciones de empresas y personas sin la necesidad de ningún tipo de intervención estatal, con excepción de los impuestos. Sin embargo, en Uruguay es posible la deducción imponible en las donaciones. Talvi cuenta que las empresas pueden aplicar el 75% de lo que donan directamente a deducción de otros impuestos. Gracias a esto, los liceos lograron reunir más de tres millones y medio de dólares, lo que generó una fuerte disputa legislativa con la intención del estado de meter mano en un asunto que hasta el momento funciona a la perfección. De la misma manera que María Cortelezzi, directora ejecutiva de un proyecto educativo en Argentina quería frenar el traslado de estudiantes a la escuela privada, en Uruguay fue el



Movimiento de Participación Popular (MPP) el que propuso restringir las donaciones que los privados realizan a estos centros dado que para ellos es "totalmente injusto" que estas superen las destinadas a centro públicos.

Pero lo mejor de toda esta iniciativa privada no es que hace enojar a los burócratas, sino que sus resultados sobre los alumnos son maravillosos. Al término del primer semestre 92 niños aprobaron la evaluación de inglés a pesar de que al inicio sólo 9 tenían algún conocimiento de idioma. Un año después la deserción y la repetición fue nula, 25 alumnos participaron de pruebas internacionales de inglés y cuatro grupos de estudiantes salieron en los primeros puestos de matemática.

En 2015 apenas el 2,5% había reprobado el ciclo básico en Impulso y el 6% en Jubilar. A modo de comparación, en la misma zona de Casavalle, repitieron el 43% de los alumnos en escuelas estatales. "En 2014 se anotaron en los liceos Impulso y Jubilar 850 de una población de 1200 familias. Solo los padres sabemos lo que es bueno para nuestros hijos", mencionó Ernesto Talvi en una entrevista en 2015.

Todas estas ideas de gestión privada nacieron de uno de los grandes pedagogos de nuestro tiempo, Geoffrey Canadá, quien diseñó e implementó lo mismo que en Uruguay pero en Estados Unidos, logrando una educación de excelencia en los barrios más pobres de las grandes ciudades norteamericanas. El éxito de la experiencia de Canadá en Harlem durante 2004 llevó al Alcalde de Nueva York de ese entonces, Michael Bloomberg, a ampliarla, la cual se denominó Promise Academy.

Las experiencias de mejoras en la calidad educativa, priorizando a los más vulnerables, y esencialmente sin comprometer al desarrollo económico con intervenciones estatales, son ejemplos que cualquier gobierno específico de cualquier país puede tomar para dar un salto educativo. No hacen falta ni mayores presupuestos, ni aumentos de impuestos, ni paritaria nacional, ni currícula única, ni sindicatos poderosos. En Argentina, el estado debe sacarle la pata de encima a un sistema educativo con tenebrosos índices en enseñanza básica, peores resultados en educación universitaria, y un esquema de redistribución de ingresos perverso donde los pobres terminan financiando la

universidad pública a los ricos. Las autoridades argentinas tienen mucho que aprender.

## **Acerca de los autores**

**Carla Nicole Alegre Magliocco**, Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, Magister en derecho y economía de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del Centro de Estudios Económicos Argentina XXI.

**Eliseo Bottini Antúnez**, Periodista de la Universidad de Palermo. Investigador del Centro de Estudios Económicos Argentina XXI.

Capítulo 4  
Administración de justicia y seguridad

Dr. Adrián Alberto Arena

Escuela Superior de  
Derecho y Práctica Forense

## **a) Administración de justicia**

### **1. Principios Generales aplicables a los procesos:**

1.a. La administración de justicia es una función propia de los jueces estando reservada al Poder Judicial. El Poder Ejecutivo no puede interferir en las causas en trámite ni arrogarse funciones jurisdiccionales. Por "interferir" debe entenderse no sólo las medidas que puedan ser tomadas a través del dictado de actos administrativos, decretos o reglamentos destinados a alterar el curso de los procesos judiciales sino, además, por la emisión de opiniones, por las críticas a los funcionarios judiciales por su actuación en los procesos y/o por las vías de hecho de la administración.

1.b. El ejercicio de la función jurisdiccional por parte de funcionarios ajenos al Poder Judicial debe ser de carácter excepcional y, en todos los casos, estar sujeto a revisión judicial a través de un recurso o acción que produzca efecto suspensivo de la resolución recaída en sede administrativa al cual se deberá acceder sin depósito previo y/o condicionamiento alguno. Dicho recurso no sólo debe proceder contra la resolución definitiva del procedimiento administrativo sino, además, para las que versen sobre ofrecimiento y producción de pruebas, denegatoria de medidas cautelares y/o las que de cualquier otra manera causen un agravio para el administrado.

1.c. Plena vigencia de los principios de personalidad de la pena, presunción de inocencia y culpabilidad en todos los subsistemas del sistema de administración de justicia en los cuales se juzguen conductas a los fines de aplicar sanciones.

### **2. Modificaciones legislativas propuestas:**

2.a. Ley reglamentaria de la garantía constitucional del juez natural:

Se propone el dictado de una ley reglamentaria de la garantía constitucional del juez natural que:

2.a.1. Limite las facultades jurisdiccionales de los órganos administrativos;

2.a.2. Reconozca con amplitud la potestad de los jueces de dictar medidas cautelares suspensivas de actos administrativos sin necesidad de petición previa en sede administrativa;

2.a.3. Establezca la revisión judicial a través de un recurso o acción de todo acto administrativo de alcance individual emanado de funcionarios del Poder Ejecutivo o de agencias del Estado que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional que, a su vez, determine deudas y/u obligaciones, impongan multas o cualquier otro tipo de sanción. Dicho recurso tendrá efecto suspensivo y su tramitación estará regulada en esta ley que será aplicable a todo tipo de procedimiento administrativo con independencia de los mecanismos de revisión establecidos en forma específica para cada uno de esos procedimientos por las normas que lo regulan.

2.a.4. Reconozca y garantice la vigencia plena de la prohibición de depósito previo para recurrir.

2.b. Modificaciones legislativas propuestas con relación a los principios de personalidad de la pena, presunción de inocencia y culpabilidad:

2.b.1. La autoría y responsabilidad en materia de faltas y contravenciones no puede inferirse a partir de la titularidad registral de un vehículo, establecimiento comercial, industrial o de servicios o bien registrable alguno sino que debe ser acreditada fehacientemente.

2.b.2. La existencia de un acta de infracción o de un procedimiento en curso en materias de faltas o contravenciones no constituye un antecedente susceptible de registro o que pueda esgrimirse en perjuicio del imputado.

2.b.3. La existencia de una condena no cumplida o de un proceso abierto en materia de faltas o contravenciones no puede constituir un obstáculo para la obtención de licencias de conducir o de cualquier otro tipo de licencias, para transferir la titularidad registral de bienes y/o para bloquear y/o de cualquier otro modo impedir o demorar cualquier tipo de trámite administrativo.

2.b.4. Las actas de comprobación, constatación o infracción, secuestros de automotores y motovehículos y la retención de las licencias de conducir constituyen actos que sólo pueden ser llevados adelante por funcionarios públicos designados siguiendo los procedimientos constitucionales y legales, vinculados con el Estado por una relación de empleo público y que gocen de estabilidad absoluta en su cargo.

La legislación local en materia de faltas y contravenciones deberá ajustarse a las pautas señaladas en 2.b.1. a 2.b.4., regulando, además, un procedimiento judicial de carácter autosatisfactivo para el caso en que se impida al administrado el ejercicio de un derecho o la obtención de alguna habilitación, licencia o permiso sobre la base de la existencia de un acta de infracción, procedimiento en materias de faltas o contravenciones en curso o condena no cumplida recaída en alguno de éstos.

Será juez competente para entender en este procedimiento el del fuero contencioso administrativo del lugar quien deberá resolver inaudita parte dentro del término de 5 (cinco) días de presentada la demanda. El trámite estará exento del pago de la tasa de justicia y el recurso de apelación no tendrá efecto suspensivo en los casos en que se otorgue la medida que podrá ser ejecutada de inmediato.

2.b.5. No puede inferirse la responsabilidad solidaria en materia fiscal, por el pago de impuestos, tasas, contribuciones, intereses y multas, de los administradores de una sociedad comercial por la sola condición de integrar el órgano de administración, sino que debe acreditarse por prueba idónea y suficiente una conducta dolosa o, al menos culposa, del agente para poder extender la responsabilidad.

Se propicia la modificación de la ley 11.683 y de los códigos fiscales locales en sintonía con la enunciación contenida en el acápite 2.b.5.

## 2.c. Reformas legislativas propuestas en materia penal y procesal penal

2.c.1. Separación absoluta entre la carrera del Ministerio Público de la función jurisdiccional: se propicia la separación absoluta entre la carrera del Ministerio Público y la función jurisdiccional evitando movimientos de funcionarios y empleados de una a la otra como si se tratase de un mismo poder del Estado estableciendo incompatibilidades temporales para la función jurisdiccional a quienes provienen del Ministerio Público y viceversa.

Las dependencias del Ministerio Público deberán ubicarse en edificios diferentes a los del Poder Judicial.

2.c.2. Vigencia plena del principio de "igualdad de armas" en el proceso penal: se debe garantizar la plena vigencia del principio de igualdad de armas en el proceso penal equiparando las facultades de la defensa oficial o particular con las de la acusación garantizando a la primera el poder de llevar adelante su propia investigación valiéndose, incluso, de las dependencias técnicas oficiales, requiriendo los informes que estime pertinentes a entidades públicas y privadas, disponiendo la realización de pericias, recibiendo testimonios y, en definitiva, formando su propio legajo o expediente en el cual consten documentadas las diligencias practicadas por el defensor oficial o particular, con la facultad de seleccionar las que habrá de requerir su incorporación al debate oral.

2.c.3. Vigencia plena de la garantía convencional y constitucional del "doble conforme" en el proceso penal: la legislación procesal penal debe garantizar la plena vigencia del derecho al recurso, sin ningún tipo de restricción fundada en la escala penal del delito bajo juzgamiento o cuestión a tratar en la instancia superior, con revisión integral de lo decidido por el tribunal de juicio aplicando la teoría del "máximo rendimiento" o la doctrina del fallo "Casal" de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y abarcando, incluso, la posibilidad de reeditar en la instancia superior los mismos argumentos utilizados por el recurrente ante el tribunal de juicio.

2.c.4. Equiparación total de las facultades del acusador público con el privado (querellante o particular damnificado): la legislación procesal penal debe equiparar las facultades del querellante particular con las del Ministerio Público Fiscal tanto en la etapa de la investigación penal preparatoria o instrucción como en la de juicio otorgándole al primero la facultad de requerir el llamado a indagatoria del imputado, solicitar su detención y/o prisión preventiva y formular el requerimiento de elevación a juicio cuando estime que están dadas las condiciones para hacerlo o cuando así lo indique el ordenamiento procesal de que se trate.

2.c.5. Ampliar el objeto del proceso penal al cese de los efectos del delito, recuperación o restitución de bienes, cuando esto sea posible: se propicia modificar el Código Procesal Penal Federal y los códigos procesales penales locales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde una perspectiva de

protección y satisfacción de los derechos e intereses de la víctima, reformulando las funciones del Ministerio Público Fiscal y de los órganos jurisdiccionales, a los fines de cuantificar y reducir a su mínima expresión posible la extensión del daño causado por el delito y garantizando su actuación aún con este único objetivo en los casos en los que se reclame la restitución de bienes o medidas con relación a los mismos.

2.c.6. Cambios de calificación durante el transcurso del proceso penal: la legislación procesal penal deberá garantizar a la parte querellante o particular damnificado la posibilidad de solicitar el cambio de la calificación legal del delito atribuido al imputado en cualquier estado de la investigación penal preparatoria o instrucción y/o de la etapa intermedia sin que dicho pedido pueda condicionarse a que debe estar en juego la libertad del imputado con la modificación de la calificación legal que se pretende.

2.c.7. Tipificaciones de ciertas conductas como delito en materia penal: las nuevas modalidades de la criminalidad media y alta indican que debe adaptarse la legislación penal a esos cambios creando nuevos delitos vinculados con las siguientes conductas:

2.c.7.a. Robos cometidos mediante el uso de motocicletas para facilitar su ejecución o garantizar su consumación.

2.c.7.b. Robos cometidos simulando ser un vendedor ambulante, limpiador de vidrios, repartidor de volantes o mendigo para facilitar su ejecución cometidos en perjuicio de un automovilista a bordo de un vehículo detenido en un semáforo o que se desplaza por la vía pública.

2.c.7.c. La exigencia de una suma de dinero por el uso del espacio público para estacionar un vehículo o para ingresar en un área donde no existan restricciones al tránsito.

2.c.8. Deslinde entre la función de prevención y represión del delito y la actividad jurisdiccional: Debe deslindarse la función de prevención y represión del delito de la de juzgamiento correspondiéndole las primeras al Poder Ejecutivo -a través de la policía y las fuerzas de seguridad- y esta última -el juzgamiento- al Poder Judicial. En un delito en ejecución los jueces y fiscales deben abstenerse de impartir órdenes relativas a la oportunidad y formas de actuar al personal policial



a cargo o de interferir de cualquier modo en su actuación. Dicha función corresponde a la propia fuerza en el ejercicio de facultades que le son propias. La presencia del juez y/o fiscal, eventualmente, debe limitarse a controlar la legalidad del procedimiento quedando la faz operativa bajo la dirección del funcionario policial que corresponda o, en su caso, de la fuerza de seguridad o grupo especial interviniente.

Se propone la sanción de una ley que deslinde las funciones de prevención y represión del delito atribuyéndoselas en exclusivo a la policía y fuerzas de seguridad y la de su investigación y juzgamiento que corresponde al Ministerio Público Fiscal y a los jueces, respectivamente.

2.c.9. Regulación legal de las tareas de inteligencia a cargo de un área específica del Ministerio Público Fiscal:

Las tareas de inteligencia en materia penal no son incompatibles con el Estado de Derecho y constituyen una herramienta sumamente eficaz para la prevención y represión del delito.

La información de la criminalidad media y alta se encuentra en las propias causas judiciales que tramitan en las distintas fiscalías y juzgados.

Hay que sistematizar esa información, catalogar conductas, patrones de actuación, individuos y sus vínculos armando bases de datos que permitan esclarecer los hechos con la mayor celeridad posible.

Incorporar esa información a una "ficha" de cada individuo vinculado con el delito almacenada en formato digital y de libre acceso a todo investigador. De ser necesario, deberá modificarse la ley de protección de datos personales y cualquier otra normativa que se oponga como un obstáculo a este tipo de actividad. Hoy, en el mundo libre, la investigación criminal se desarrolla por esos carriles.

### **3. Reforma judicial:**

Urge avanzar con la reforma del sistema de enjuiciamiento penal en el fuero federal ampliando la cantidad de órganos jurisdiccionales, fiscalías, organismos técnicos de apoyo y con la creación de la Policía Judicial como herramienta clave

del sistema acusatorio que pondrá la investigación criminal en cabeza del Ministerio Público Fiscal.

La fusión, en la Capital Federal, del fuero Penal Económico con el Criminal y Correccional Federal puede ser una medida positiva en ese sentido.

En el interior del país deben crearse más juzgados federales evitando que estos compartan la competencia penal con otro tipo de materias, como son lo relacionado con derecho civil, comercial y/o contencioso administrativo.

Hay que trasladar la totalidad de los órganos jurisdiccionales de la Justicia Penal Ordinaria a la Justicia Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires siguiendo con los criterios de la reforma constitucional de 1994.

Se propone modificar la organización del fuero contencioso administrativo federal de la Capital Federal del siguiente modo:

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal cambiará de denominación a "Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario Federal".

A su vez, a la estructura orgánica existente (12 Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal y 6 Juzgados Federales de Ejecuciones Fiscales Tributarias) se le agregarán 3 Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Tributario Federal que tendrán como competencia intervenir en todo tipo de proceso de naturaleza tributaria y, por vía de apelación, en la revisión de actos administrativos de alcance individual de determinación de deuda y aplicación de multas y sanciones dispuestos por la AFIP a cuyo efecto también se modificará la ley 11.683 de Procedimientos Fiscales derogando el recurso de reconsideración contra este tipo de actos para consagrar la revisión judicial de los mismos.

#### **4. Justicia privada. Arbitraje:**

Se promoverá el arbitraje doméstico como subsistema de justicia privado que compita con el subsistema estatal en todas las materias que fueran arbitrables utilizando el marco normativo actual y desde la perspectiva de considerar a los árbitros como verdaderos jueces privados que ejercen jurisdicción más allá de la

naturaleza contractual que el Código Civil y Comercial de la Nación le asigna al instituto.

El Ministerio de Justicia promoverá la capacitación de los jueces y funcionarios del Poder Judicial en arbitraje doméstico y en las relaciones de colaboración entre la justicia estatal y la arbitral.

También se capacitará a los funcionarios de la administración pública, policías y fuerzas de seguridad acerca de la colaboración que deberán prestar a los requerimientos y pedidos de informes que cursen los jueces árbitros en el ejercicio de sus funciones.

Se garantizará a los jueces árbitros el libre ejercicio de su actividad manteniendo la regulación legal mínima existente rigiéndose sus funciones en el marco de la autonomía de la libertad de las partes expresado en el compromiso arbitral y en el reglamento orgánico de cada tribunal arbitral cuando se trate de servicios de arbitraje institucional de carácter permanente. No se exigirá registro o habilitación alguna para ejercer el arbitraje más que la capacidad legal para realizar actos jurídicos. La condición de árbitro será acreditada mediante la correspondiente acta de designación y/o de aceptación de cargo.

El juez árbitro podrá actuar no sólo como juez del procedimiento arbitral sino, además, como juez de la ejecución del laudo arbitral cuando esto fuere posible permitiendo que las partes, en su compromiso arbitral, regulen los pormenores de esta etapa de procedimiento.

Los jueces árbitros estarán facultados para declarar la inconstitucionalidad de las normas.

## **b) Seguridad**

### **1. Principios generales:**

El principio general es que la función de prevención y represión del delito es propia del Poder Ejecutivo quedando reservado al Poder Judicial su juzgamiento y al Ministerio Público Fiscal la actividad requirente.

La presencia de un juez o fiscal en un delito en curso de ejecución responde tan sólo a garantizar la regularidad y legalidad del procedimiento pero los mismos carecen de facultades para ordenar medidas de intervención o actuación.

## **2. Modificaciones legislativas propuestas:**

### **2.a. Regulación legal del uso de la fuerza por parte de la policía:**

Se propicia la sanción de una ley que regule el uso de la fuerza por parte de la policía y de las fuerzas de seguridad garantizando su empleo no sólo en defensa de la vida e integridad física de las personas, sino también de otros bienes y derechos como el de propiedad.

Se debe permitir el uso de la fuerza para evitar el desapoderamiento de bienes en el caso de los delitos contra la propiedad y se establecerá en qué condiciones y bajo qué recaudos el personal policial podrá efectuar disparos con armas de fuego o de cualquier otro tipo contra el o los autores de un delito en curso de ejecución.

Se regularán los casos de sujetos en fuga o huida tras la comisión de un delito o su frustración en la cual ha cesado la puesta en peligro de bienes jurídicos y la intervención policial sólo tiene por finalidad la aprehensión del individuo.

Se regulará el uso de la fuerza en caso de manifestaciones públicas y hechos de violencia masiva, las condiciones y recaudos de la intervención policial y de las fuerzas de seguridad, el uso de armas -letales y no letales- y otros dispositivos y materiales, preventivos, disuasivos y represivos, vehículos, tanquetas, carros de asalto, motocicletas, perros y policía montada, la aprehensión y traslado de los autores de delitos y contravenciones, el registro y la filmación de esas concentraciones, la custodia y administración del material obtenido, la actuación de agentes encubiertos y/o provocadores y la realización de tareas de inteligencia con fines preventivo como función propia y específica de las fuerzas de seguridad en el Estado de Derecho.

Se propicia la modificación del Código Penal regulando con la mayor amplitud posible los presupuestos de hecho de la legítima defensa como causa de justificación, los errores que pueden recaer sobre los mismos, sobre la existencia de una causa de justificación y/o sobre el conocimiento de la antijuridicidad de la conducta, sus consecuencias y la legítima defensa putativa.

### **2.b. Estructura organizativa de la Policía Federal. Modificaciones propuestas:**

Se propicia dar inicio a un proceso de desmilitarización de la fuerza transformándola en una institución de carácter civil en la cual se suprime el

escalafón policial tradicional, los distintos tipos de uniforme, la pompa policial, las ceremonias oficiales de tipo militar y toda otra característica o condición que tienda a asemejar su organización con las de las Fuerzas Armadas.

En las Academias de Policías los alumnos no vestirán uniforme fuera del que utilicen para las prácticas y entrenamientos, en la faz operativa. La subordinación no será jerárquica sino funcional y ateniendo a la actuación en cada caso en particular.

Las presentes se tratan de un conjunto de medidas posibles, viables y consistentes para mejorar el actual servicio de justicia y respetar con la mayor intensidad posible los derechos y garantías del justiciable.

### **Acerca del autor**

**Dr. Adrián Alberto Arena**, es abogado, Profesor Titular de "Finanzas Públicas y Derecho Tributario" de la Universidad Católica de la Plata, Director Académico de la Escuela Superior de Derecho y Práctica Forense (ESDePF) donde, además, se desempeña como Juez Árbitro de su Tribunal General Arbitral en lo Civil y Comercial y como Profesor Titular de los cursos de posgrado en Derecho Penal, Derecho Procesal Penal e Investigación Criminal. Es autor, conferencista y expositor.

# Capítulo 5

## Cambio cultural y pobreza

Mag. Cecilia Vázquez Ger,  
Dr. Gabriel Zanotti

Instituto Acton

## **Cambio cultural: necesitamos una nueva declaración de derechos humanos**

### **¿Por qué una nueva declaración de derechos?**

En un mundo donde los estados se atribuyen el derecho de controlar los patrimonios de los ciudadanos, de pedirles cuentas de todo cuando ganan, compran, venden, exportan, importan, etc., considerándolos culpables antes que se demuestre lo contrario, con todo lo negativo que ello implica para la libertad personal y las inversiones, hace falta declarar nuevamente todo lo implicado en el derecho de propiedad y perdido ya hace décadas por una legislación invasiva de todo margen de libertad.

En un mundo donde las diversas concepciones del mundo quieren ponerse presas las unas a las otras, alegando presuntos delitos de odio, discriminación, etc., en un mundo donde la educación pública y la salud pública se han convertido en la excusa perfecta para la anulación lisa y llana de los derechos a la libertad de enseñanza y de asociación; en un mundo donde la intolerancia al que piensa diferente ha anulado la libertad de expresión, urge una nueva declaración de derechos asegurando esas libertades con nuevas restricciones al poder público. En los tiempos que corren, ya no es suficiente con las antiguas declaraciones de derechos. Es necesario prohibir constitucionalmente al Ejecutivo y al Legislativo atribuciones indebidas que violen esos derechos. Por eso proponemos la nueva declaración de derechos de las futuras sociedades libres que logren sobrevivir a esta contemporánea borrachera de autoritarismo.

1. Todos los habitantes de la Confederación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.

2. Todo ser humano tiene derecho a la vida desde el primer instante de su concepción hasta su muerte natural.

3. El Estado no impondrá ninguna legislación federal o estadual sobre una cosmovisión religiosa-mística-filosófica-científica del mundo en las organizaciones privadas de los habitantes.

4. Por ende toda persona tiene derecho a la libertad de expresión de su propia cosmovisión del mundo.

5. Los heterosexuales, los homosexuales y cualquier otra persona de cualquier otra orientación sexual tienen por ende derecho a expresar libremente su cosmovisión del mundo. El estado no impondrá legislaciones federales o estatales sobre un determinado tipo de matrimonio.

6. Por ende ninguna persona tiene derecho a impedir a otra esa libre expresión por medio de leyes del Estado.

7. Toda organización privada es, por ende, libre de establecer sus propios estatutos en cuanto pertenencia, admisión, contratación y libre expresión de las personas que pertenezcan libremente (por libre contrato) a ella.

8. El estado no va a establecer leyes federales ni estatales que obliguen a una determinada enseñanza en ningún tema.

9. El estado no impondrá leyes federales y estatales que obliguen a instituciones privadas de salud en temas de salud reproductiva.

10. El estado no impondrá leyes penales llamadas de odio o discriminación, eso queda dentro del fuero privado de la conciencia.

11. Los sujetos de estos derechos son los individuos. El estado no establecerá leyes estatales o federales que respondan a reclamos de grupos colectivos.

12. En la Confederación Argentina no hay esclavos: los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución; y una ley especial reglamentará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración. Todo contrato de compra y venta de personas, es un crimen del que serán responsables los que lo celebren, y el escribano o funcionario que lo autorice.

13. La Confederación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra



consideración que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas.

14. La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Confederación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del código penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie.

15. Toda persona tiene derecho natural al fruto de su propio trabajo, o a lo legítimamente heredado o donado sin fraude. Esto incluye al libre comercio.

16. Por ende, todo impuesto que grave la propiedad o la renta es contrario al derecho natural y por ende intrínsecamente inmoral.

17. Ninguna persona tiene por qué declarar ante nadie sus ingresos, ni su origen o el destino.

18. Toda persona es inocente excepto que se demuestre lo contrario. Si alguien ha adquirido sus bienes por robo, fraude, dolo, violencia o evasión de los pocos impuestos justos que hubiera (viejo debate), debe ser previamente procesado y recién allí la justicia tiene derecho a inquirir sobre sus bienes y revisar su propiedad. Hasta entonces, toda pregunta coactiva sobre cuándo, cuánto, de dónde o hacia dónde, sobre los bienes propios, en viaje o no, es intrínsecamente inmoral.

19. Dado que el estado sólo es tolerable en tanto sirve a la causa de la justicia, toda persona tiene derecho a discutir en los tribunales de modo amplio la legitimidad de cualquier clase de impuesto, tasa o contribución basándose en que el pago no lo beneficia, sin sufrir represalia alguna. Cualquier exacción que no se fundamente en la protección del contribuyente, es intrínsecamente inmoral, sin perjuicio de que se pueda discutir la moralidad de la exacción compulsiva en sí y de sus métodos y alcances.

20. Las relaciones personales, comerciales o de cualquier otra índole privada, no pueden ser afectadas por razones de nacionalidad. Los gobiernos no

tienen autoridad sobre los contratos entre personas que no violen derechos concretos de terceros.

21. Toda persona tiene derecho a entrar, salir o permanecer en su territorio. Las personas privadas tienen derecho a cruzar las fronteras políticas con fines pacíficos.

22. Todas las personas que violen estos derechos requisando, preguntando, expropiando y por ende robando bienes o impidiendo el derecho de las personas a circular y establecer vínculos privados pacíficos por razones de nacimiento, nacionalidad, étnicas, religiosas o de cualquier índole colectiva, cometen actos intrínsecamente inmorales y violatorios de esta declaración, lo sepan o no, de los cuales son responsables primarios desde los autores intelectuales de esas legislaciones, el Poder Ejecutivo que las impulsa, los legisladores que las sancionan, los jueces que las hacen cumplir y todos sus agentes.

23. Todos los que ejecutan y hacen cumplir normas de esa índole son por ende los criminales y delincuentes, y todo aquel que se resiste es el verdadero inocente que se está defendiendo del robo ejecutado por una banda de criminales o de la privación de su libertad personal, sin importar si aquellos pretenden o no representar a la ley con sus actos.

24. Ningún habitante de la Confederación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento, los azotes y las ejecuciones a lanza o cuchillo. Las cárceles de la Confederación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que so pretexto de precaución

conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice.

25. Las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Confederación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

26. Los extranjeros gozan en el territorio de la Confederación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a su conciencia. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Tienen derecho a todos estos derechos con sólo pisar el territorio nacional. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Confederación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y proveyendo servicios a la República.

### **Algunas reflexiones sobre la pobreza**

Se me ha pedido hacer algunas reflexiones sobre "La pobreza". Debo confesar que, con sólo escribir el título, algo me resuena interiormente, y me sobreviene un sentimiento de impotencia. El tema es amplio, y complejo, y depende poco de lo que cada uno puede directamente hacer, a la vez que también depende de nuestra actitud y acción personal.

En los últimos años, tuve la posibilidad de entrar en contacto a través de mi tarea en el Instituto Acton, con una propuesta bajo la forma de una serie de videos llamada PovertyCure, producida por Acton Institute, que me permitió sistematizar ideas que me acompañan desde hace mucho tiempo. Es una mirada integral que logra de manera inteligente, sensible y racional, dar respuestas al drama de la pobreza.

Hace años que estoy involucrada en la promoción de ideas adecuadas, porque las buenas intenciones en relación a la pobreza, incluso las buenas acciones que tanto bien hacen, no son suficientes para cambiar la realidad de tantos seres

humanos de modo sustentable. Mi testimonio personal es el de alguien que simplemente fue logrando integrar en su vida, la convicción que viene de la fe, la confianza en el aporte de la ciencia, y la humilde oración, colaborando en la difusión de aquellas verdades capaces de promover una sociedad libre y virtuosa para todos.

La serie PovertyCure formula una pregunta esencial que no podemos dejar de lado: ¿cómo vincular las buenas intenciones con resultados apropiados, con acciones que funcionen? Las acciones equivocadas, y las ideas que las promueven, terminan por derrochar cantidad de recursos valiosos, que impiden el fin para el cual se los destinó. Se trata, no solo de no lograr un objetivo, sino de una catarata de consecuencias no intentadas, negativas, que obstaculizan el desarrollo de una cultura del progreso, "*bottom up*", en la que aniden las semillas del progreso a partir de cada comunidad, y desde la que se propongan los fundamentos morales, antropológicos, institucionales, sociales, económicos, políticos y jurídicos indispensables para generar el hábitat del florecimiento humano.

PovertyCure busca desarrollar los grandes ejes de debate que debemos enfrentar a la hora de mirar el drama de la pobreza. Todos ellos están atravesados por la dimensión antropológica subyacente: toda persona es una criatura creada a imagen y semejanza de Dios, y ello nos propone un deber moral hacia el otro que es un deber de amor. Se desarrollan las dimensiones teológica, antropológica, económica, política, moral e institucional, como condiciones necesarias para salir de la pobreza, y por tanto, las reflexiones que implican ver en qué medida estas condiciones están presentes o no a la hora de pensar la pobreza.

Vivimos en un mundo que no ha podido superar el drama que significa la pobreza. Y no son pocas las personas que se han preguntado qué deben hacer frente a esta realidad que nos interpela y nos deja pobres de respuestas y soluciones eficientes y completas. Todos sabemos recurrir a la cultura del dar algo para paliar el momento que acusa nuestra conciencia y nos libera de la culpa indebida pero presente, por no poder hacer casi nada frente a esta realidad. Y la pregunta vuelve una y otra vez: ¿Qué hacer?

Lo primero que debe quedar muy claro: no se trata solo de benevolencia. La pobreza es un emergente social, cuya comprensión requiere de disciplinas que puedan dialogar para encontrar respuestas a los diversos temas vinculados y presentes a la hora de tratar la cuestión. La pobreza es un emergente del encuentro y desencuentro de realidades políticas, económicas, espirituales, éticas y culturales y por tanto es necesario pensar esta realidad desde un lugar diferente y hasta desde un paradigma distinto, centrando el análisis a partir de un ser humano creado a imagen y semejanza de Dios, y por tanto, con la capacidad creativa suficiente para insertarse en el proceso creador de modo virtuoso. Son estas las ideas fundantes que nos introducen en la serie PovertyCure.

### **Primer Documental: "La ayuda que daña"**

En el primer documental, la pregunta emergente se da en relación al concepto «Ayuda». PovertyCure se plantea si toda la ayuda organizada para paliar la pobreza es buena, o si hay ayudas que puedan ser negativas en el sentido de producir consecuencias no intentadas pero negativas, que terminan generando situaciones contrarias a lo que se pretende cambiar. El documental centra el debate sobre la pobreza en la capacidad creativa de la persona humana, invitándonos a asumir una perspectiva donde la caridad humana sea aplicada de manera inteligente y la solidaridad de forma responsable. Como se menciona en los videos, se trata de unir buenos sentimientos con acciones inteligentes, buenas intenciones con ideas que funcionen.

Relacionado con esto, se aborda el tema de la ayuda internacional. El documental se pregunta acerca de la necesidad de que existan organismos supranacionales que desarrollen funciones orientadas a superar la pobreza existente en los países más pobres del planeta. Estos organismos suelen diseñar programas que se presentan como solución a muchos de los problemas que ellos detectan en comunidades pobres del mundo subdesarrollado. Las más de las veces, las personas se conmueven frente a los enunciados de estos programas, pero sin preguntarse por la eficacia real alcanzada a través de ellos, o acerca de cuáles son los cambios estructurales que se necesitan para lograr el desarrollo genuino de una sociedad.

A modo de ejemplo, la serie se enfoca en el rol del Banco Mundial, una de las instituciones que dedica mayores esfuerzos al tema de terminar con la pobreza. En efecto, el Banco Mundial atiborra a los países pobres de proyectos de colaboración y ayuda solidaria pero ellos siempre son créditos orientados a propuestas de políticas económicas cambiantes ***siempre dependientes de las omniscientes decisiones de estados interventores.***

Suele ocurrir que estos créditos entren a través de mecanismos inapropiados, y un porcentaje importante se pierde en las sucesivas intermediaciones que conforman las corruptas estructuras burocráticas que suelen cohabitar en la casi totalidad de las democracias incipientes de los países más pobres.

Por el contrario, los países ricos han alcanzado los niveles de bienestar de que disponen sus pueblos, sin la existencia de la ayuda de organismos internacionales, sino por ***un largo y muchas veces penoso pero paciente proceso de acumulación de capital que espontáneamente fue adjudicando la mayoría de los recursos ahorrados a aquellos proyectos más valorados por su sociedad.***

Desde PovertyCure se busca orientar nuestra mirada en una dirección que seguramente contiene un amplio espectro de dificultades que afrontar, pero que sostiene la creencia de que los procesos sociales obedecen en última instancia a una evolución en las instituciones, tanto formales como informales, que a su vez están insertas en una tradición cultural que las genera, y que frente a esto, suele ocurrir que una gran cantidad de esfuerzos resultan efímeros, o medidas de muy corto plazo, que pueden paliar situaciones del presente, pero que no son generadoras de las condiciones que produjeron el progreso y la riqueza de las naciones.

Pensar que el desarrollo de los más pobres puede saltar esa etapa de acumulación no sólo de ***capital sino de riqueza en hábitos e instituciones que generan el proceso económico*** que produce la riqueza, es una concepción errónea, presente en las propuestas de intervención y colaboración supranacional.

Sabemos que esa intervención supranacional se sustenta en un principio contrario al proceso de mercado que genera una asignación de recursos de arriba

hacia abajo, en lugar de que ocurra de abajo hacia arriba, y por tanto, con una carga discrecional muy elevada. Esto tiende a generar una cantidad de otras intervenciones que terminan por alterar los movimientos espontáneos fruto de las interrelaciones libres de la gente, armando redes de regulaciones y frenos al verdadero crecimiento y desarrollo económico, que sobreabunda en controles y tergiversa la naturaleza de la función estatal y empresarial.

Creemos que las actividades de este tipo, de organismos internacionales, terminan acompañando políticas y políticos, que aunque en algunas ocasiones cuentan con exigencias muy válidas, a la hora de la verdad éstas no se cumplen, sino que son burladas por los gobiernos beneficiados por los proyectos a desarrollar. La presencia de esta ayuda externa podrá mejorar algunos indicadores, pero no necesariamente colabora con el bienestar sustentable de la gente, el cual se expresa en indicadores de muy difícil cuantificación.

Este tipo de ayudas promueve un proceso contra natura, en el sentido de que colabora con una cultura en la que lo que impulsa el crecimiento es exógeno, en vez de promover movimientos endógenos apoyados en los hábitos virtuosos para generar riqueza genuina.

### **Segundo Documental: "La vocación empresarial"**

El segundo de los videos trata de las soluciones empresariales al drama de la pobreza, y por tanto de la vocación empresarial como camino para salir de ella. Nos plantea una pregunta esencial: « ¿Los pobres, pueden ser empresarios? » « ¿Pueden desarrollar proyectos empresariales? »

Para responder a esta pregunta PovertyCure recurre a una concepción previa acerca de la empresarialidad y su relación con la vocación humana. En este sentido, nos alineamos con una idea fuertemente sostenida por algunos autores y promovida desde el Instituto Acton: la empresarialidad es una condición de la naturaleza humana, y por tanto también lo es del pobre, quien puede ser creativo e innovador.

Y es frente a esta perspectiva que se presentan nuevas y enriquecedoras preguntas que surgen del video. Frente a la habitual pregunta, « ¿cómo reducir

la pobreza?» aparece una nueva: « ¿cómo es que las personas pueden crear prosperidad para sus familias y sus comunidades?» Esto deriva entonces un planteo más profundo: « ¿Cuál es la causa de la riqueza?»

Así es como la serie insiste en una mirada sobre los pobres que los saque de un lugar mendicante y los ubique en otro, acorde a su dignidad de seres humanos creados a imagen de Dios, dotados de una chispa creativa divina, y con muchos talentos para desarrollar y ofrecer al mundo; ***del lugar de mendigos al de socios***. La propuesta de PovertyCure es la de un cambio sincero y profundo de enfoque que requiere de los marcos institucionales indispensables para salir de la pobreza. La sociedad política y la cultura toda deben reconocer esta instancia si de verdad se buscan cambios sustentables en el tiempo.

Son estas instituciones políticas, económicas y jurídicas las que permiten a las personas desarrollar sus talentos, sus ideas, su espíritu emprendedor, y tomar riesgos para llevar adelante proyectos de inversión de diferente escala, vinculados siempre y necesariamente con necesidades humanas, lo cual implica que los procesos productivos están siempre ordenados a un otro quien finalmente disfrutará de un modo u otro, de la acción realizada por los empresarios.

Un empresario es alguien que enfoca su atención hacia las necesidades latentes de la sociedad, y busca darles respuesta a través de múltiples y complejos procesos económicos y productivos. Esto implica que las personas, muchas veces incurren en errores; errores que son inevitables porque hay falibilidad humana, y humanos son los procesos que representan y desarrollan. Muchas veces acertarán, pero muchas otras no. Esta es la savia de la vida económica, atravesada por la libertad humana que es creativa, innovadora, pujante, progresista, desarrolladora, descubridora de oportunidades y de necesidades, generosa -sí, muy generosa- porque la creatividad humana en cuanto tal, y a imagen de su gran Dador, no puede no ser esencialmente generosa.

Alguien que vive en la pobreza, puede tener este perfil, y puede desarrollarlo. Su limitación es su contexto jurídico, político y cultural que define la geografía que habilita o restringe su accionar. Los pobres pueden ser emprendedores y pueden crecer desarrollando capacidades vinculadas con todo esto. Pero necesitan



indefectiblemente, el acompañamiento del tan llamado bien común: esas condiciones sociales que permiten el desarrollo humano integral.

### **Tercer documental: "Justicia para los pobres"**

En el tercer video se aborda el tema de la "Justicia para los pobres", esto es, el marco jurídico institucional que resguardará y permitirá las acciones y proyectos a desarrollar. El rol del Estado de Derecho y de la Seguridad Jurídica que ello implica, junto con él los Derechos de Propiedad, son condición indispensable para pensar un escenario posible para nosotros y nuestros pobres. Nuestro asistencialismo no los va a sanar, no los va a sacar de ese lugar sino por el contrario, colabora en el desarrollo de una mentalidad mendicante, que inhibe y hasta anula la capacidad creadora que es lo único que permite al hombre, en condiciones de Bien Común, incorporarse al círculo virtuoso de la creatividad, producción y consumo.

Resulta casi inevitable cuando se piensa en la pobreza, recurrir a la pregunta que se hiciera -el genial pero incomprendido "padre de la ciencia económica"- Adam Smith, « ¿qué es lo que produce la riqueza de las naciones?» « ¿Qué hace que un país sea más rico?», « ¿cuál es la causa de la riqueza de las naciones?»

Hay una respuesta maravillosa presente en toda la serie: La causa de la riqueza de las naciones está en su gente. Cada ser humano, creado a imagen de Dios, es la solución y no el problema. La mayor fuente de riqueza potencial, está en la inteligencia y en el corazón humanos.

La superación de la pobreza no pasa por la centralización de las decisiones económicas en entes planificadores, ***sino por gobiernos con un poder muy limitado, capaces de sostener las instituciones sin las cuales, aquel comercio del que hablara Adam Smith, no puede existir.***

Los estudios de las ciencias sociales, la antropología, la ética o la religión, tienen mucho para decirnos hoy acerca de la íntima relación que hay entre la institución de la propiedad privada y la pobreza. Desde la economía podemos afirmar con certeza, que la propiedad privada es una condición necesaria para la creación de riqueza, y por tanto para evolucionar desde la pobreza a estadios de mayor

riqueza, lo cual ocurre cuando se produce el proceso de acumulación del capital, esto es, un proceso social llamado acumulación de ahorros que se traduce en capital, a través del proceso económico. La pobreza material, es en cierta medida, la consecuencia de la ausencia de esa acumulación de capital y absolutamente de la ausencia de derechos de propiedad.

#### **Cuarto documental: "Círculos de intercambio"**

Si las instituciones políticas y jurídicas son indispensables como marcos que ordenan la vida social, no lo son menos las instituciones económicas. El libre mercado y la apertura global que ello implica; las redes de intercambio que habilitan mercados más grandes, con reglas claras, sencillas y estables. Una globalización que permita el intercambio económico y también cultural, donde las identidades, lejos de perderse, se recuperan a sí mismas para proponerse al mundo.

En economía se habla de la escasez como uno de los fenómenos que define lo económico: connatural a la vida humana, es una restricción que nos señala permanentemente nuestras limitaciones. La economía nos enseña cómo superar niveles de escasez generando más bienes para todos, a través del aumento de la productividad, lo cual sólo es posible de manera sana y sustentable, si el orden social genera un proceso esencialmente antropológico llamado ahorro, que surge del interior del ser humano cuando éste se vincula personal y culturalmente, consigo mismo y su descendencia en una relación intertemporal, alentada por hábitos familiares e institucionales, capaces de cultivarlos. El ahorro es la gran virtud de una sociedad y la única que conduce a la salida de la pobreza. Este proceso es lo que permite que la producción se oriente a través de la inversión, hacia estadios más alejados. He aquí el circuito virtuoso: más ahorro, más inversión, menores tasas de interés, mayor horizonte temporal, más bienestar futuro; proyectos de largo plazo; más progreso; salida de la pobreza.

Por ello, la promoción de la economía de mercado como una institución social, intersubjetiva por excelencia; de la propiedad privada de los medios de producción como el mejor sistema capaz de asignar los recursos siempre escasos,

en presencia del Estado de Derecho y por tanto de igualdad ante la ley, son indispensables para comprender la propuesta de superación de la pobreza que se hace desde PovertyCure. Libertad de ingreso y salida a los mercados de bienes y servicios, capitales y personas en condiciones de sana competencia, de un proceso creativo que aliente la eficiencia en el uso de los escasos recursos de los que cada uno de nosotros debemos ser administradores responsables. Estos son temas que deben abordarse con compromiso intelectual a la hora de pensar la pobreza y cómo superarla.

### **Quinto documental: El poder del Evangelio**

Hemos llegado a otro de los grandes temas que plantea la serie: cuál es el rol de la cultura y por tanto de la religión, en relación al tema de la superación de la pobreza. Si se ha entendido el verdadero concepto de mercado, entonces se debe comprender la importancia de la cultura como fuente donde se nutren las decisiones económicas.

El video quinto, introduce el tema del "Poder del Evangelio" como una fuente de esas fuentes de donde emana la riqueza moral y espiritual, que es sostén de todo orden social. Nadie ha valorado y promovido la libertad en el mundo, como el cristianismo desde donde crece Occidente, y a partir de los valores que propone toda la tradición judeocristiana.

En este video se plantea el caso de Rwanda y el horror del genocidio por el que atravesó su población. Esto lo hace a través de Immaculee LIibagiza, quien comparte su testimonio sobre la experiencia del perdón en su vida, y la fuerza de la reconciliación como condición para mirar al futuro. Esto nos lleva a las reflexiones acerca de los procesos de reconciliación por los que debe atravesar una sociedad que busca un horizonte de progreso para su pueblo. La paz es condición para el progreso económico. No podemos crear una nueva historia, si no sanamos la que traemos, y los pueblos tienen heridas que sanar para poder levantar la mirada hacia el cielo y continuar caminando por la tierra.

## **Sexto Documental: “La Iglesia y las organizaciones intermedias”**

Finalmente el video sexto, presenta uno de los grandes temas de la serie: el mercado requiere de una cultura fuerte en valores, en tradiciones, en principios, en hábitos, todo lo cual es el fruto de la presencia y permanencia de las instituciones intermedias como marcos culturales que alimentan todo lo anterior. Empresarialidad, estado de derecho, círculos de intercambio, son condiciones institucionales que requieren de algo más aún: las fuentes de los contenidos culturales. El rol de la Iglesia, la familia, las comunidades intermedias, la prensa, todo lo que alimenta y orienta la cultura en una u otra dirección. Todo esto es indispensable para lograr una sociedad que sea a la vez, libre y virtuosa.

### **Reflexión final**

La pobreza es una realidad que nos toca cada día de nuestra vida, y frente a la cual, en general, es muy poco lo que cada uno podemos individualmente hacer. Los pobres son personas como todos, con iguales deseos, sueños, talentos, aspiraciones, debilidades, grandezas, glorias y pecado: requieren ciertas condiciones para ser creativos y poder ser co-creadores con su Creador, vivir los riesgos de la vida y asumir las responsabilidades que ella implica.

El estado de derecho, la propiedad privada, la economía de mercado y los marcos culturales afianzados en una antropología cristiana, son condiciones indispensables para pensar la salida de la pobreza de manera integral. La economía de mercado, entendida de manera adecuada, es el único modo para salir de la pobreza, porque es el sistema económico y social que potencia las condiciones para que las personas puedan desplegar, en la medida de sus talentos y de su esfuerzo personal, sus iniciativas.

Una economía de mercado en un contexto de Estado de Derecho pleno, cuenta con los fundamentos morales necesarios para lograr el tan deseado desarrollo humano integral ya que las instituciones que la acompañan, son precisamente el emergente de un sistema social que fue institucionalizando sus valores fundamentales como son los fundamentos éticos de la tradición judeocristiana presente en las más evolucionadas formas políticas del occidente cristiano. Es

necesario limpiar la mirada de resabios ideológicos que frenan el acceso a aquellas verdades causales del progreso, y así contemplar lo que genera riqueza, pues mientras se siga atacando y mal entendiendo la relación del mercado con la pobreza, sólo tendremos más pobres entre nosotros.

Cuanto más virtuoso sea el entorno cultural, mejores serán los resultados que se alcancen en el proceso productivo. Valores como la responsabilidad, la confianza, la palabra, el contrato, el respeto, son el mejor contexto donde consumidores y productores, trabajadores, profesionales y empresarios pueden cooperar en paz promoviendo el progreso material y espiritual de una sociedad.

Resulta posible y conveniente mejorar los contextos donde se toman decisiones: cuanto más transparente sean los contextos institucionales, y menor el nivel de regulación que distorsiona el significado de las señales de mercado, menor será el nivel de errores a cometer. Cuanto más claras y estables sean las reglas a cumplir, menor será la incertidumbre y mejor el clima para trabajar y producir. En estas condiciones, los humildes podrán ser emprendedores exitosos, y los negocios serán también para ellos la oportunidad de progreso personal.

La invitación es a ver el orden socio económico y político como un proceso humano por excelencia, en el que confluyen los sueños, la creatividad, el esfuerzo, la disciplina, la inteligencia, los valores y principios que permiten finalmente, guiar la mirada de unos hacia las necesidades de otros, para generar ese puente de comunicación entre oferta y demanda llamado "bien". Los pobres están llamados a formar parte esencial de este proceso que les permita abandonar tanta indignidad, para ocupar otro lugar en el orden social.

¿Es esta una salida perfecta?, claro que no. ¿Hay algún modo que lo sea?, claro que no. ¿Puede el Estado mejorar las decisiones que beneficien a los pobres? Claro que sí: fortaleciendo las instituciones que defienden los derechos de todas las personas. Cumpliendo adecuadamente las funciones que hacen a su competencia de ser el guardián de los derechos personales por excelencia, de donde nacerá el mejor contexto para una vida en sociedad que cree condiciones para el progreso.

PovertyCure nos propone una salida al drama de la pobreza; hay una esperanza desde la razón y una respuesta para alcanzar el desarrollo humano integral.

## **Acerca de los autores**

**Cecilia Vázquez Ger** es Licenciada en Economía (UBA) con un Máster en Economía y Ciencias Políticas por la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE), Argentina. Es co-fundadora, Directora Ejecutiva y Presidente del Instituto Acton Argentina, un Think Tank cuya misión es la de promover una sociedad libre y virtuosa, defensora de la economía de mercado, los derechos personales y en armonía con la fe católica.

**Gabriel Zanotti** es Dr. en Filosofía por Universidad Católica Argentina; Licenciado en Filosofía por la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino de Chile. Se desempeña como Director Académico del Instituto Acton Argentina. Es autor de ensayos y libros en esta especialidad como "Popper, búsqueda con esperanza" (Ed. de Belgrano, 1993), "Hacia una hermenéutica realista" (Austral, 2005) y "Economía de Mercado y Doctrina Social de la Iglesia" (Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1985; 2.a ed., Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2005).

Capítulo 6  
Economía política:  
finanzas públicas, política monetaria  
y restricciones del ciclo político

Ph.D.(c) Eliana Daniela Scialabba

Centro de Estudios  
Económicos Argentina XXI

## **Introducción**

En el presente capítulo se presenta el panorama macroeconómico argentino, y en base a ello, recomendaciones de política económica, considerando a la política como la restricción fundamental de la economía pura y dura.

En primer lugar se muestran las condiciones estructurales de la economía, a fin de poder tener un diagnóstico correcto sobre el cual se realizan las propuestas de política económica. A continuación se analizan las condiciones de solvencia fiscal, en el escenario de dominancia fiscal, el cual generalmente gobierna nuestra economía, ligada a las restricciones de deuda pública, seguido de algunas propuestas para lograr la solvencia a través de distintas políticas: ajuste fiscal, privatizaciones y reformas del Estado y reglas monetarias.

Luego se analizan la política monetaria, cambiaria y los programas antiinflacionarios y se considera el equilibrio óptimo para una política antiinflacionaria. Seguido se presenta un apartado relativo a apertura económica, considerando la secuencia de la liberalización, las principales ventajas y los efectos a nivel macro y microeconómico. Por último, a pesar que consideran a lo largo de todo el capítulo, se analizan las restricciones políticas.

### **1. Condiciones estructurales de la economía**

Antes de presentar propuestas concretas para salir de la crisis, es necesario caracterizar nuestra estructura económica. Gran parte de los políticos y economistas caen en el error de querer trasladar recetas que han funcionado en parte importante de los países más desarrollados a nuestra economía, pero que dadas ciertas condiciones particulares, son impracticables. Vamos someramente a listar algunas características, para que sirvan como marco de referencia a la hora de evaluar nuestras propuestas<sup>23</sup>.

**Sector público:** el Estado tiene un peso elefantiásico en la economía. A grandes rasgos, este se caracteriza por una alta participación de recaudación no tributaria (gravámenes al comercio exterior y a la seguridad social) e impuestos indirectos

---

<sup>23</sup> Si bien en este capítulo se analiza la economía política y el marco macroeconómico general, en varios de los subsiguientes capítulos se hacen propuestas más detallada de varios de los temas analizados aquí.



(IVA) en el total, a diferencia de los países desarrollados donde la mayor parte de los ingresos provienen de los impuestos a la renta.

Asimismo, existen restricciones de recaudación y las recurrentes crisis de endeudamiento han generado la mayor utilización de señoreaje, con los consabidos efectos inflacionarios sobre la economía. Además existe un problema de sustentabilidad fiscal casi eterno en nuestra economía.

**Oferta agregada y mercado de trabajo:** el empleo público tiene una alta participación en el total, lo que se traduce una pérdida de eficiencia, debido a la menor productividad de estas actividades, dada la no propiedad privada de los medios de producción y los escasos incentivos que provee el sector público como empleador.

En tanto, las instituciones del mercado de trabajo se comportan de manera disímiles en los mercados formales e informales: mientras que en los primeros tenemos a los sindicatos negociando colectivamente salarios y protegiendo (de manera excesiva) puestos de trabajo, en los segundos existe una alta flexibilidad de empleos y salarios, problema de gran peso si consideramos que en nuestro país más de un tercio de la población se encuentra en estas condiciones.

Entonces, el mercado de trabajo formal en el que se encuentran los trabajadores de mayor calificación es más rígido, dadas las altas barreras de salida (y por lo tanto, de entrada), y el de menor calificación más flexible, pero totalmente desprotegido.

Además, la función de producción de toda la matriz productiva es altamente dependiente de los bienes importados (principalmente la industria). De esta forma, la política cambiaria, y por ende, el tipo de cambio, tienen una influencia importante en la oferta agregada de corto plazo, y el racionamiento de divisas debido a la escasez de reservas o decisiones de política puede generar un efecto contractivo sobre el nivel de actividad.

**Estabilidad de las políticas económicas y volatilidad macroeconómica:** los crónicos déficits fiscales a los que se encuentra sometida Argentina nos ha llevado a alternar entre financiamiento vía endeudamiento o emisión monetaria. Ambas no han permitido sortear el problema de las altas tasas de inflación, las cuales generan mayor incertidumbre a nivel de políticas económicas.

Estas presiones inflacionarias derivadas del déficit fiscal se exacerbaban en un contexto de alta sustitución de monedas (en nuestro país existe una dolarización de facto); de fuga de capitales, buscando proteger los valores patrimoniales; y de colapso de inversión privada.

En tanto, la volatilidad es característica de los países en desarrollo, acentuada por la prociclicidad de la política fiscal, en la cual, en contextos expansivos se incrementa el gasto público, y en épocas de recesión se tiene la necesidad de recortar recursos (aunque en la realidad este ajuste nunca se lleve a cabo).

**Administración del tipo de cambio:** si bien desde una óptica netamente liberal deberíamos propugnar por un tipo de cambio totalmente libre, la realidad (que no debemos perder de vista) nos muestra que no hay países con nuestras características que hayan adoptado tipos de cambio flexibles ni que se hayan adscrito a uniones monetarias.

Los regímenes mayoritariamente imperantes son aquellos con una amplia flexibilidad, pero con algún margen de intervención para evitar eventos de extrema volatilidad. Al menos en una primera etapa deberíamos movernos a un esquema de este tipo.

**Mercados financieros internos:** las instituciones financieras locales son muy rudimentarias. Esto limita la variedad de activos financieros disponibles para los ahorristas, dado que la mayor parte de los recursos se canalizan a través de los bancos comerciales, los cuales en contexto de alta inflación operan en terrenos de rendimientos reales negativos.

Como resultado de esto, la inexistencia de instrumentos para canalizar el ahorro genera un racionamiento de crédito y la existencia de mercados informales, los cuales operan con tasas de interés superiores a las del mercado.

Un problema adicional de nuestro país es que la liberalización financiera se realizó sin contar con las instituciones adecuadas, lo que añade volatilidad macroeconómica, y recurrentes crisis de balanza de pagos y financieras.

**Apertura comercial de bienes y activos:** países de características similares a Argentina por lo general suelen estar más abiertos al comercio internacional de bienes y servicios. Sin embargo, al ser economías pequeñas, tienen escaso o nulo control sobre los precios de los bienes destinados a los mercados internacionales,

lo que genera que los términos del intercambio (relación entre el precio de exportaciones e importaciones) sean exógenos, es decir, que sean determinados en los mercados internacionales y que constituyan una fuente recurrente de inestabilidad macroeconómica; sumado a que el tipo de cambio es endógeno, es decir, que se determina dentro de la economía por la oferta y demanda de divisas y/o el control del banco central.

Por otra parte, la movilidad internacional de capitales es más limitada, ya que los mercados financieros son más pequeños y menos profundos. Esto genera una fuerte necesidad de importar capitales, por lo que los servicios de la deuda externa se convierten en un problema central, generando el conocido efecto "bola de nieve".

Algunos temas relevantes que debemos mencionar además de los previos, para comenzar nuestro análisis y propuestas son los siguientes:

- La administración del tipo de cambio es utilizada como ancla nominal en contextos de alta inflación. Esto implica que no podremos liberalizar el mercado cambiario hasta no solucionar el problema inflacionario derivado de la insostenibilidad del enorme tamaño del Estado y la consecuente monetización del déficit. Un problema al que se enfrenta la autoridad monetaria en este frente es el dilema entre credibilidad y flexibilidad.
- La estabilización de la inflación elevada puede provenir de programas de estabilización ortodoxos (basados en el dinero o en el tipo de cambio), los que implican una política monetaria y fiscal contractiva y un tipo de cambio orientado al equilibrio externo. Sin embargo, esta opción suele acarrear costos políticos que los gobernantes no están dispuestos a soportar. En el otro extremo, los programas heterodoxos, se basan en el mismo tipo de políticas fiscales y monetarias, fijando precios, salarios y tipo de cambio, con resultados no óptimos.
- El control del flujo de capitales se utiliza como instrumento para disminuir la volatilidad, ya que luego de la apertura financiera las crisis cambiarias, bancarias y monetarias han sido más severas.
- El comercio y la reforma financiera deben alinearse con las reformas necesarias para canalizar el ahorro interno a la economía real, con orientación al exterior (promoción de exportaciones).
- Por último, en cuanto a los aspectos políticos de la macroeconomía, debe considerarse la interacción entre objetivos políticos y de diseño de política económica. Los intereses políticos y económicos son opuestos: mientras la economía necesita determinadas reformas para crecer en el largo plazo, los políticos deciden no hacerlas para evitar el costo cortoplacista, en un esquema en el que deben revalidar el apoyo popular cada dos años.

## **2. Solvencia fiscal**

En nuestro país estamos acostumbrados a vivir pendulando entre períodos de alta inflación (hasta hiperinflaciones) y períodos de default, por el sobreendeudamiento del sector público, con la posterior cesación de pagos.

En este apartado analizamos las características que determinan este comportamiento cíclico y la deuda pública como parámetro de determinación de la solvencia o insolvencia del país. Luego se presentan las propuestas en torno a cómo volver al país solvente.

### **2.1. Dominancia fiscal**

¿Por qué se suceden estos hechos de manera cíclica? Porque la economía argentina se encuentra en lo que denominamos un esquema de "dominancia fiscal". Esto implica que el banco central deja de cumplir su función principal, que consiste en emitir una cantidad de dinero que permite mantener estable el valor de la moneda (para evitar que haya escaladas inflacionarias), y en cambio se utiliza a la autoridad monetaria simplemente para satisfacer las necesidades financieras del Tesoro (sin considerar los efectos nocivos sobre el nivel de precios).

Esto implica, que un banco central que actúa en un contexto como el mencionado, no sólo pierde una herramienta de política económica, sino también la credibilidad. Al fin y al cabo, esto nos lleva a los resultados conocidos por los argentinos: más emisión para financiar el déficit fiscal genera más inflación, y esto presiona sobre el tipo de cambio, ya que queda atrasado en términos reales, forzando a una devaluación.

Fuera de contextos como el presentado, si el gasto público más los intereses de la deuda superan los ingresos recaudados en concepto de impuestos, es decir, que presenta un déficit fiscal, tiene como opción recurrir al endeudamiento interno y externo, el cual depende en gran medida de las condiciones de solvencia que presente el país, lo cual analizamos en breve, y la impresión de dinero ocurre en última instancia, debido a la presión que provoca sobre la inflación.

## 2.2. Deuda pública

Antes de comenzar este punto, debemos tener en cuenta que existe una restricción presupuestaria del sector público, tal como tenemos para cada uno de nosotros. Es bien sabido, que la capacidad de endeudamiento con la que contamos es limitada, y lo mismo ocurre con el Estado, con la diferencia que este último en lugar de quebrar, entra en cesación de pagos o *default*.

De esta manera, queremos dejar claro que la opción de tomar deuda es una medida temporal, para solucionar algún desajuste transitorio, y no una opción para financiar el déficit: para esto, o se hace un ajuste fiscal, o se emite dinero (y sabemos las nefastas consecuencias de esta última opción, por lo que deberíamos descartarla también).

Ahora analicemos en detalle como los acreedores (internos o externos) deciden prestar dinero al Estado. Para endeudarse, los prestadores desean recibir una corriente de futuros flujos de pagos del sector público, que sea al menos igual al valor presente de los préstamos extendidos.

¿Qué significa esto? Que el sector público puede acceder al crédito en la medida que cumpla la condición de solvencia, es decir, que tenga capacidad de repago de capital más intereses. Cuando no se cumple la condición de solvencia o los acreedores creen que el gobierno no podrá generar recursos para hacer frente a los compromisos, se corta el financiamiento, y para este último análisis, los prestamistas observan las siguientes variables, que dependen de la capacidad del sector público de generar ingresos futuros:

- Crecimiento: afecta a la recaudación tributaria y al gasto público.
- Inflación: afecta el valor nominal del superávit fiscal real y a la demanda de dinero.

Para simplificar el análisis, consideramos en lugar de valores absolutos, las tasas de variación del PBI (crecimiento) y del nivel de precios (inflación), de acuerdo al desarrollo planteado por Agénor y Montiel (2000). Además, a fin de que las medidas sean comparables, la expansión monetaria también la incorporamos como tasa de crecimiento. De esta forma, la tasa de crecimiento de la oferta monetaria debe ser igual a la suma de la tasa de crecimiento más la inflación.

Esto implica que en la medida que se mantenga el déficit fiscal y la tasa de crecimiento de la oferta monetaria, los pagos a los acreedores en términos nominales (tasa de interés real) crecen a la tasa de crecimiento más la inflación. Entonces, los pagos de cada período pueden quedar por debajo del interés real acumulado sólo en la medida en que el crecimiento económico permita que la relación deuda/PBI permanezca sin cambios bajo nuevos préstamos.

En estas condiciones, la economía sólo será solvente cuando la tasa de crecimiento más la inflación, sean mayores o igual a la tasa de crecimiento descontada la tasa de interés real, multiplicada por el stock de deuda. Si los ingresos son menores, la economía será insolvente y se cortará el flujo de fondos a la economía.

¿Qué ocurre cuando el gobierno continúa aumentando el gasto público con una caída de ingresos tributarios como la actual? Se reduce de manera permanente el resultado fiscal, empeorando las condiciones financieras del Tesoro, por lo que debe recurrir a:

- Pedir prestado para financiar el mayor déficit, si es solvente en la situación inicial, aunque no puede financiar permanentemente este déficit de esta manera, dado que si intentara hacerlo, el ratio deuda/PBI crecería de manera constante.
- Imprimir dinero para financiar el déficit.

Si el incremento en el déficit fiscal es permanente, tal como el que se verifica de manera histórica en nuestra economía, el gobierno no tiene otra alternativa imprimir dinero; y una vez que la deuda se empieza a acumular, el endeudamiento debe ser más mayor al inicial. Esta dinámica explica porque en nuestro país la inflación es un fenómeno monetario, con raíces en el desequilibrio fiscal.

### 2.3. ¿Cómo lograr la solvencia?

En términos teóricos (y hasta de individuos) resulta muy sencillo: no se puede gastar indefinidamente por encima de los recursos disponibles. En el caso de las personas, o gastan menos, o generan más ingresos; sin embargo, el Estado tiene el monopolio de la emisión de moneda y el control de las variables fiscales, así

que analizamos algunas opciones que consideramos deberían llevarse a cabo, a fin de tener un Estado no solo solvente sino también sostenible en el largo plazo.

### 2.3.1. Ajuste fiscal

Si el gobierno desea reducir la inflación en el período actual y mantener el resultado fiscal (controlando el efecto inflacionario de la emisión monetaria), debe aumentar el nivel de endeudamiento. Sin embargo, según la “aritmética desagradable”, concepto acuñado por Sargent y Wallace (1981), sin ajuste fiscal podemos tener un menor nivel de inflación en el período actual, pero éste se incrementará en el siguiente.

Si se desea controlar la inflación de manera permanente, se debe reducir la emisión monetaria y mejorar el resultado fiscal para compensar la menor monetización. Sin embargo, debe prestarse atención a cómo se maneja la mejora del resultado fiscal, ya que en Argentina hemos sido testigo durante los últimos años que el Estado continuó incrementando el gasto público a costa de mayores impuestos que pulverizaron la competitividad del sector privado.

Es por eso, que en esta línea se recomienda un ajuste fiscal ligado a la reducción del gasto público (que incrementó su participación del 26% del PBI en 2003 a 46% en 2019), la cual permita a su vez bajar la carga tributaria, a fin de impulsar las actividades productivas y generadoras de valor<sup>24</sup>.

Somos testigos que no hay margen para posponer el ajuste fiscal, ya que cada vez el ajuste requerido en el próximo período se incrementa, en parte por el alza de los servicios de deuda acumulada (sin considerar los costos adicionales de la deuda denominada en dólares por el efecto de las sucesivas devaluaciones).

¿Cuál es el tamaño requerido del ajuste fiscal? Depende, en última instancia, de la tasa de crecimiento del nivel de actividad, ya que cuanto más crezca la economía en el largo plazo (sin crear presiones inflacionarias), menor es el ajuste fiscal requerido, ya que aumenta la recaudación de impuestos por la expansión de la base imponible.

---

<sup>24</sup> Al respecto ver las propuestas presentadas en los capítulos de reforma previsional y costo de la política y los ligados a la reforma tributaria.

Como resultado se presentan algunas proyecciones sobre el tamaño requerido del ajuste fiscal en la actualidad, lo cual muestra el panorama frente al cual nos encontramos.

**ESCENARIO 1:** Resultado primario de consistencia intertemporal – Deuda / PBI =70%

Resultado primario de consistencia intertemporal (Deuda / PBI = 70%)		Tasa de crecimiento del PBI de largo plazo						
		0,0%	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%
Tasa de interés promedio de la deuda pública	5,0%	3,5%	3,1%	2,8%	2,4%	2,1%	1,7%	1,4%
	5,5%	3,9%	3,5%	3,1%	2,8%	2,4%	2,0%	1,7%
	6,0%	4,2%	3,8%	3,5%	3,1%	2,7%	2,4%	2,0%
	6,5%	4,6%	4,2%	3,8%	3,4%	3,1%	2,7%	2,4%
	7,0%	4,9%	4,5%	4,2%	3,8%	3,4%	3,1%	2,7%
	7,5%	5,3%	4,9%	4,5%	4,1%	3,8%	3,4%	3,1%
	8,0%	5,6%	5,2%	4,9%	4,5%	4,1%	3,8%	3,4%
	8,5%	6,0%	5,6%	5,2%	4,8%	4,5%	4,1%	3,7%
	9,0%	6,3%	5,9%	5,5%	5,2%	4,8%	4,4%	4,1%
	9,5%	6,7%	6,3%	5,9%	5,5%	5,1%	4,8%	4,4%
	10,0%	7,0%	6,6%	6,2%	5,9%	5,5%	5,1%	4,8%

Fuente: estimación propia en base a información de BCRA, Ministerio de Economía e INDEC

El primer escenario nos muestra el resultado fiscal necesario que debería generar la economía para mantener el stock de deuda como ratio del PBI en un 70%. Dado que la tasa promedio a la que se encuentra endeudada Argentina es del 6% aproximadamente, con la economía estancada debería generarse un superávit fiscal en torno a 4,2% del PBI.



**ESCENARIO 2:** Resultado primario de consistencia intertemporal – Deuda/ PBI =100%

Resultado primario de consistencia intertemporal (Deuda / PBI = 100%)		Tasa de crecimiento del PBI de largo plazo						
		0,0%	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%
Tasa de interés promedio de la deuda pública	5,0%	5,0%	4,5%	4,0%	3,4%	2,9%	2,4%	1,9%
	5,5%	5,5%	5,0%	4,5%	3,9%	3,4%	2,9%	2,4%
	6,0%	6,0%	5,5%	5,0%	4,4%	3,9%	3,4%	2,9%
	6,5%	6,5%	6,0%	5,4%	4,9%	4,4%	3,9%	3,4%
	7,0%	7,0%	6,5%	5,9%	5,4%	4,9%	4,4%	3,9%
	7,5%	7,5%	7,0%	6,4%	5,9%	5,4%	4,9%	4,4%
	8,0%	8,0%	7,5%	6,9%	6,4%	5,9%	5,4%	4,9%
	8,5%	8,5%	8,0%	7,4%	6,9%	6,4%	5,9%	5,3%
	9,0%	9,0%	8,5%	7,9%	7,4%	6,9%	6,3%	5,8%
	9,5%	9,5%	9,0%	8,4%	7,9%	7,4%	6,8%	6,3%
10,0%	10,0%	9,5%	8,9%	8,4%	7,8%	7,3%	6,8%	

Fuente: estimación propia en base a información de BCRA, Ministerio de Economía e INDEC

La misma proyección, pero con un stock de deuda que ascienda al 100% del PBI (debido a que la mayor proporción de la misma se encuentra en dólares y con la suba del tipo de cambio, también se incrementa la deuda en pesos), implica casi 2 puntos del PBI adicionales de resultado primario (6%).

### Efectos macroeconómicos de los déficit fiscales

En los países en los que existe dominancia fiscal como en Argentina, si bien la inflación es un fenómeno monetario, tal como sostiene Milton Friedman (1970), esta tiene una raíz fiscal, ya que como analizamos previamente, la política monetaria bajo este esquema es pasiva (se emite dinero para financiar el déficit fiscal).

Adicionalmente, en los países que comparten este tipo de características, la política monetaria pasiva no sólo afecta la elección del régimen cambiario, sino que además se presenta una alta sustitución de monedas (por ejemplo, si bien Argentina no es una economía legalmente dolarizada, el apetito por la moneda estadounidense implica una dolarización “de facto”), combinada con una alta recaudación de impuesto inflacionario, el cual es el poder de compra que pierden las personas por quedarse con dinero en un contexto de inflación (Bruno, Fisher, 1990).

Desde el punto de vista del sector público, la inflación también erosiona sus ingresos, a través del conocido efecto "Olivera - Tanzi": dados los retrasos en la recaudación de impuestos, cuando el Tesoro cuenta con los recursos en su poder, estos han perdido poder de compra. Este efecto es más alto en los impuestos indirectos, ya que se tarda más en que lleguen al Estado desde el momento del cobro por parte del agente de retención.

De aquí se desprenden los problemas que tiene el Tesoro en términos de costos de recolección y eficiencia del sistema tributario: la administración tributaria no sólo es débil e ineficiente, sino que además existe un alto grado de corrupción. Se propone mejorar la eficiencia del sistema tributario, para de esta manera reducir la emisión monetaria como fuente de financiamiento del déficit fiscal.

De esta manera, para que el gobierno logre credibilidad en el plano fiscal y logre bajar la inflación, es necesario que cumpla con los anuncios y que estos sean creíbles (para ajustar a la baja las expectativas inflacionarias) y realizar los ajustes necesarios para financiar el déficit fiscal. Si los acreedores perciben un compromiso claro, en línea del logro de la solvencia en el mediano plazo, volverán a otorgar créditos.

### 2.3.2. Privatizaciones y reformas del Estado

Una alternativa adicional para garantizar la credibilidad fiscal, que ya hemos también implementado en nuestro país en la década de 1990, es "atar" el valor presente de manera irreversible a través de la privatización de empresas públicas y la reforma del Estado.

Luego de la reestatización de numerosas empresas públicas que habían sido privatizadas, estas volvieron a ser deficitarias, tal como el caso de Aerolíneas Argentinas (la cual debería cerrarse para que no haya posibilidad de que una vez privatizada pueda volver a estatizarse) e YPF, solo por citar algunas, generando una gran necesidad de subsidios públicos para prestar servicios ineficientes (u otorgando subsidios a sectores de ingresos medios / altos).

Entonces, para que un ajuste fiscal sea creíble se deben llevar adelante privatizaciones (irreversibles) y reformas del Estado (reversibles), con el objetivo de prestar bienes públicos de manera eficiente, y a un menor costo.

Entre los argumentos a favor de las privatizaciones, podemos separarlos en dos grandes grupos. El primero se relaciona con la eficiencia, ya que al pasar las empresas a manos privadas, la posesión de derechos de propiedad (que no existen cuando el Estado administra algún recursos) y el fin de lucro de los empresarios, genera una reorganización tal que la transforma en una empresa eficiente y superavitaria. En tanto, el segundo argumento se basa en cuestiones fiscales, ya que reduce el déficit fiscal en el corto plazo por un incremento de los ingresos derivados de la venta y una reducción del gasto debido a los menores costos de mantenimiento de empresas deficitarias, efecto que se perpetúa a lo largo del tiempo.

En cuanto a las reformas del Estado<sup>25</sup>, es imperioso reducir el costo de la política y bajar la cantidad de empleados públicos, los cuales deberán ser reubicados en el sector privado, a fin de generar valor. El Estado debe proveer exclusivamente los bienes públicos necesarios, al menor costo y de manera eficiente.

En este sentido, es necesario considerar que hay en la mente del ciudadano promedio la percepción general de las nuevas tecnologías como un eficiente aliado en la vida cotidiana. Pero eso no siempre se corresponde con el parecer de muchos empleados (de todas las líneas, desde Directores para abajo) en los ya elefantiásicos ministerios, secretarías, etc. No pueden existir proyectos serios por parte de la administración pública nacional (por ejemplo, *smart/open government*), sin conectividad ciudadana, porque una de las características de una ciudad inteligente es precisamente la inclusión digital. Solo allí es cuando es posible una interrelación entre *IoT, Big Data y Smart Cities*. En tiempos donde los celulares ya operan con 5G, nuestro país exhibe uno de los peores servicios de conectividad de la región. Y esto apunta también en contra de la idea de una administración inteligente.

En otro orden de cosas, podemos afirmar que muchos datos están todavía en el "piso" y salvo para alguna estrategia de uso electoral, podemos decir que el gobierno no ha hecho un uso eficiente de ellos. En la era del *homeworking* y las metodologías ágiles, es menester una modernización radical e integral del Estado,

---

<sup>25</sup> Sobre el desarrollo de este punto agradezco la colaboración de Mariano Salguero.

empezando con un achicamiento del mismo y optimizando recursos con una propuesta de valor en la administración pública. Países como Estonia ya han cruzado la barrera de lo que denominamos *Smart Countries* y esto afecta también a su administración pública.

A la luz de estos hechos, la tecnología avanza constantemente diez pasos por delante de cualquier iniciativa y el desafío de la administración pública es la de implementar la transformación digital para el mundo del trabajo en ese sector, y a la vez los servicios que provee el estado de acuerdo a las exigencias de los ciudadanos cada vez más conectados, exigentes e informados. Esto es, ni más ni menos, que ofrecer servicios con mayor calidad, eficiencia y rapidez. Pero no solamente centrados en esa idea como valor principal, sino también en la revalorización y profesionalización del agente público, en tanto capacitado, motivado y conocedor de las nuevas tecnologías, que serán sin duda una eficaz herramienta de trabajo.

### 2.3.3. Reglas monetarias

En línea con los puntos anteriores, una propuesta adicional es lo que llamamos "atar de manos" al gobierno. ¿Qué implica esto? Que haya una restricción explícita al financiamiento del déficit fiscal mediante emisión monetaria. En esta línea, existen varias opciones, las cuales presentamos desde las más rígidas a las más flexibles:

- 1) Abandono de la moneda doméstica: unificación monetaria (bilateral) o dolarización (unilateral). El gobierno sólo puede financiar sus déficits fiscales con deuda pública ya que pierde la política monetaria como herramienta de política.
- 2) Implementación de caja de conversión: esquema que rigió por última vez en Argentina a partir de la sanción de la Ley 23.928, o "Ley de Convertibilidad", en la que el banco central debía contar con un respaldo en divisas del 100% de la moneda doméstica. Uno de los puntos centrales de este esquema, es que el banco central no tiene la posibilidad de emitir moneda para financiar déficit fiscal.
- 3) Restricción constitucional: se debe modificar la Constitución Nacional y redactar un artículo en el que se prohíba al Banco Central financiar al Tesoro.
- 4) Independencia legal del Banco Central: tiene mandato constitucional de mantener estable el nivel de precios, sacrificando otros objetivos.

¿Cuál es la propuesta? Comenzar por el punto 4) el cual requiere cambios institucionales que impliquen una separación entre el Tesoro y el banco central, el cual puede recuperar la política monetaria como herramienta de control inflacionario, ya que puede fijar la oferta monetaria o tasa de interés de acuerdo a la demanda de dinero.

La decisión de comenzar por aquí se debe a que ir subiendo de manera invertida implica una decisión política más compleja, tal como una reforma constitucional: si bien es considerado óptimo un esquema del tipo del punto 3), los acuerdos políticos necesarios podrían llevar a no realizar ninguna modificación. La dolarización debe considerarse como última opción.

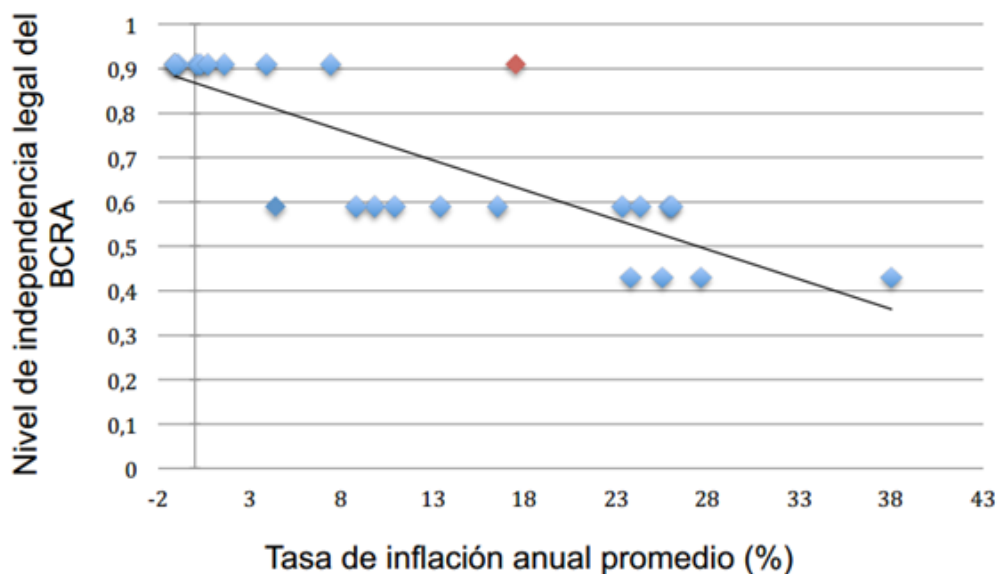
El principal problema de estos puntos consiste en que son reversibles (excepto si se considera el punto 1), el cual debe ser negociado de manera bilateral para que no haya posibilidad de reversión), y en Argentina existe una marcada debilidad por romper fácilmente las reglas institucionales.

**Tabla I:** Independencia legal del BCRA para cada período

<b>Período</b>	<b>Nivel de independencia legal del BCRA</b>
1935-1945	0,48
1946-1948	0,39
1949-1955	0,35
1956-1972	0,44
1973-1991	0,43
1992-2001	0,91
2002-2011	0,59
2012-2016	0,43

Fuente: Grosebacher (2016), p.11.

**Gráfico 1:** Independencia legal del BCRA y tasa de inflación  
(1992-2015)



Fuente: Grosebacher (2016), p.16.

Entonces, la propuesta de un banco central independiente también se encuentra fundamentada en la evidencia empírica de nuestro país.

De acuerdo a Grosebacher (2016), existe una alta correlación entre la independencia del banco central y la menor tasa de inflación, considerando indicadores tales como la duración del mandato del presidente, la formulación de política, los objetivos legales, y los préstamos al gobierno, entre otros.

### **3. Política monetaria, cambiaria y programas antiinflacionarios**

Antes de desarrollar las propuestas de políticas públicas en torno a estos puntos y la presentación de un breve análisis de los distintos tipos de planes de estabilización antiinflacionarios, vamos a realizar una descripción del sistema financiero y las restricciones del mismo, con sus respectivas propuestas, a fin de contextualizar en qué escenario el BCRA tiene margen (o no) para tomar determinadas decisiones, y como estas afectan a los distintos actores de la economía, ya sea a través de la política monetaria o a través de acciones sobre el mercado de divisas, el cual consideramos que una vez implementadas las reformas, debería ser libre.

- Estructura de sistemas financieros: mencionamos este tema ya en la descripción inicial, destacando que esta se encuentra limitada a los bancos privados, los cuales además se encuentran con una restricción adicional, y es que en muchos casos deben operar con bonos del Tesoro o BCRA (Lebacs, Leliqs, Pases, entre otras). Además existen limitaciones de tamaño, cobertura geográfica y gubernamentales, en este último caso las tasas de interés, las altas tasas de encaje y la restricción a la composición de carteras.

En este punto, se propone la liberalización de los sistemas financieros, fundamental para canalizar el ahorro de los hogares a los proyectos de inversión rentables. Para eso, hace falta ampliar el sistema financiero, dándole profundidad y autonomía, integrando además los fondos provenientes de la seguridad social de capitalización privada y la creación de nuevos instrumentos que permitan dinamizar los proyectos de inversión, principalmente ligados al desarrollo tecnológico y la innovación.

- Represión financiera: las restricciones a la movilidad de capitales afectan a las decisiones de inversión internas y externas, y por lo tanto, a la fijación de precios de activos nacionales y del resto del mundo. De esta forma, un mercado reprimido por la intervención, da lugar a bajas tasas de interés para los inversores (se busca promover el desarrollo pero se carece de medio fiscales, ya que se financia el exceso de gasto con deuda, y además se genera un exceso de demanda de crédito que el gobierno canaliza a los sectores que ellos consideran prioritarios).

Como la tasa de interés nominal se encuentra por debajo de la inflación, los rendimientos se tornan negativos, desincentivando el ahorro (es decir, sacrificando consumo futuro y fomentando el consumo presente). Además, incentiva la dolarización de carteras por el efecto inflacionario: dadas las restricciones de los mercados cambiarios, aparecen los mercados "informales" de divisas, que trasladan sus efectos al nivel de precios, y se acentúan cuando mayor es el grado de sustitución de monedas.

En este punto se propone una liberalización a la movilidad de capitales, para que los agentes puedan arbitrar entre activos locales y externos, lo que permitirá al mercado local fijar la tasa de interés nominal que compatibilice los incentivos a ahorrar e invertir. El Estado debe dejar de decidir a quién le destina los recursos, de acuerdo al poder de *lobby* sectorial, sino que el mercado financiero debe asignar los recursos a los proyectos rentables y de alto valor agregado.

No obstante, antes de continuar con el desarrollo, debemos tener en cuenta que nada de esto puede aplicarse en la medida que la situación fiscal no sea controlada, ya que durante la década de los '90 hemos experimentado una apertura de la cuenta de capitales sin el control de la situación fiscal y el Tesoro terminó sobreendeudado, y *defaulteando*.

### 3.1. Política monetaria

La Carta Orgánica de un Banco Central nos dice mucho sobre su funcionamiento y objetivos. Analizando brevemente la evolución de los últimos 30 años, tenemos dos BCRA muy contrapuestos: de acuerdo a la Ley N° 24.144, sancionada el 23 de septiembre de 1992, se establecía que la función primaria y fundamental del banco central de preservar el valor de la moneda, y el que el mismo constituía una entidad autárquica; mientras que a partir de la modificación del 2012 *"el banco tiene por finalidad promover, en la medida de sus facultades y en el marco de las políticas establecidas por el gobierno nacional, la estabilidad monetaria, la estabilidad financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social"*<sup>26</sup>: atrás quedaron los objetivos del Banco Central que era mantener estable el valor de la moneda y su independencia.

En este contexto, hemos sido testigos de cómo el BCRA se ha convertido en una simple imprenta de billetes para financiar los crecientes déficits fiscales del Tesoro Nacional.

Entonces, no nos debería sorprender que la política monetaria, excepto durante la vigencia de la convertibilidad, nos haya hecho vivir continuamente en escenarios de alta inflación. La pérdida de autonomía del BCRA lleva a una pérdida de credibilidad y reputación del ente emisor, y por lo tanto, presiona sobre la pérdida del valor intrínseco de la moneda.

El manejo independiente de la política monetaria, en un marco de reglas y credibilidad, tiene estrecha relación con poder afectar las expectativas del mercado (Kydland, Prescott, 1977; Barro, Gordon, 1983). La transparencia, entonces, se convierte en una valiosa herramienta para la ejecución eficiente de las políticas del banco central, punto que hemos desarrollado en extensión cuando analizamos la relación de la emisión monetaria y el déficit fiscal.

Considerando en nuestro país la existencia de mercados informales de crédito y divisas y que aunque existen restricciones a la movilidad de capitales, los cambios en las tasas de interés internacional afectan a los mercados financieros también

---

<sup>26</sup> BCRA (2012), <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/BCRA/CartaOrganica2012.pdf>



a través de los canales informales, amplificando los canales de transmisión de la política monetaria, tales como:

- i. Expansión de crédito: reducción de la tasa de interés en mercados informales (disminuye la represión financiera y aumenta la recaudación del gobierno).
- ii. Variación de la tasa de interés administrada: el incremento de la tasa de interés genera un exceso de oferta de dólares, con un efecto fiscal positivo porque aumenta el ingreso de reservas al BCRA.
- iii. Variación en la proporción de reserva requerida
- iv. Intervención en el mercado paralelo de divisas: reduce las reservas internacionales, la demanda de préstamos e incrementa la tasa de interés en el mercado informal.

En este escenario descrito, se propone la existencia de Banco Central independiente y autárquico, retomando lo enunciado en la Ley N° 24.144 de 1992, en la cual el objetivo plasmado en la Carta Orgánica era el de preservar el valor de la moneda; mientras que se prohibía el financiamiento monetario del déficit fiscal.

Si bien algunos argumentan que se pierde la política monetaria como herramienta, claro está que el dinero no tiene como finalidad generar efectos reales, sino solo facilitar el intercambio y trasladar valor en el tiempo: el BCRA debe emitir la cantidad de dinero que acompañe los cambios en la economía real, pero de ninguna manera puede tener efectos sobre esta: recordemos que el dinero es neutral, y emitir por encima del crecimiento de la economía tiene efectos sobre el nivel de precios (Friedman, 1968).

### 3.2. Política cambiaria

Al igual que ocurre con la política monetaria, más importante que el régimen adoptado por la autoridad monetaria es la credibilidad y reputación. Entonces nos encontramos frente a un dilema a la hora de elegir la regla cambiaria:

- La adopción de un tipo de cambio fijo como ancla nominal, a fin de evitar la suba del nivel de precios, genera un déficit de balanza comercial<sup>27</sup>, y se torna inviable en un contexto de escasez de reservas. Esta elección debe ser muy bien coordinada con el ingreso de capitales de largo plazo, orientados a la producción de alto valor agregado, para que en un tiempo las exportaciones puedan revertir el efecto de corto plazo.

---

<sup>27</sup> Por el rezago de estabilización de precios, se atrasa el tipo de cambio real.

Asimismo, esta estrategia funciona como ancla nominal en un programa antiinflacionario, en la medida que el BCRA cuente con credibilidad (para eso deben cumplirse alguna de las condiciones del "atado de manos" que mencionamos en el apartado previo).

- La implementación de un tipo de cambio flexible, introduce más volatilidad a la ya explicada volatilidad macroeconómica. Frente a una depreciación se genera una mejora en la balanza comercial, pero este cambio en los precios relativos se traslada al nivel de precios, atrasando el tipo de cambio real. Esto implica que la depreciación no sólo es inefectiva porque volvemos al punto inicial con un salto en el nivel de precios, sino también por la volatilidad adicional.

En este punto, la liberalización completa (o casi completa del sistema cambiario) debe ser una de las últimas etapas de las reformas.

Además debemos considerar algunos puntos adicionales que las autoridades tienen en cuenta a la hora de definir la estrategia óptima:

- i. En una economía pequeña, sólo se pueden fijar los precios de los bienes que no se comercian internacionalmente (los demás vienen dados por los mercados externos), por lo que se suele establecer el tipo de cambio de acuerdo a un criterio de competitividad y estabilidad de precios. Este tipo de políticas funcionaría como ancla antiinflacionaria si el banco central fijase un compromiso irrevocable, sin embargo, la historia de nuestro banco central nos hace descartar esta opción.
- ii. Solo tiene éxito si las autoridades tienen algún "castigo" por desviarse de la regla: esto implica la pérdida de credibilidad del banco central, ya que se sacrifican los efectos expansivos transitorios del corto plazo para asegurar una baja de la inflación en el largo plazo. Entonces, el éxito del compromiso antiinflacionario puede generar déficit comercial y restricción financiera en el corto plazo.

En esta línea, el Banco Central puede fijar bandas de tipo de cambio para buscar un "óptimo" entre ambos regímenes. Sin embargo, cualquier tipo de administración sobre el tipo de cambio, que es el precio relativo más importante de una economía abierta, genera distorsiones sobre el resto de los precios relativos, favoreciendo a algunos sectores en detrimento de otros. No obstante, en algunos casos, es estabilizadora de expectativas inflacionarias, en la medida que el Banco Central tenga credibilidad.

¿De qué dependen entonces estas decisiones? De la economía política. En la mayoría de los países los banqueros centrales son independientes del Poder Ejecutivo, por lo que tienen margen de llevar adelante las políticas monetarias /

cambiarías que consideren apropiadas para el contexto de mediano y largo plazo, aun con sus propios sesgos ideológicos<sup>28</sup>. Sin embargo, en Argentina, el presidente del Banco Central siempre es un puesto político, por lo que sus decisiones se alinean con las del gobierno, perdiendo de esta manera el rol que debe cumplir.

Dada la coyuntura descrita, en nuestro país los sucesivos gobiernos sí han utilizado el tipo de cambio como una herramienta de redirección de recursos entre sectores. Cuando producto de la inflación, el mismo se ha quedado atrasado generando escasez de divisas, lo han devaluado, lo que da lugar a efectos contractivos en el nivel de actividad agregado y redireccionamiento de recursos a nivel sectorial opuestos a los planteados al inicio. Sin embargo, en Argentina este aumento del tipo de cambio se traslada a precios y el mayor nivel de precios vuelve a llevar el poder de compra del tipo de cambio al punto de partida.

De esta forma, se recomienda un tipo de cambio de libre flotación, que permita absorber los cambios en los precios internos e internacionales y las fluctuaciones financieras. Sin embargo, esto requiere una ampliación del mercado de capitales para poder comercializar activos financieros que permitan reducir la volatilidad del tipo de cambio.

### 3.3. Planes de estabilización

La inflación ha dejado de ser un tema relevante en muchos países. Sin embargo, en algunos países con algunas características similares al nuestro, no se ha encontrado la vacuna para esta enfermedad, la cual puede venir en el corto plazo por un shock externo, o puede ser crónica, tal es el caso de Argentina. En este escenario, es necesario realizar un plan de estabilización, y en la literatura existen distintos tipos de planes, sobre los que haremos una breve descripción, analizando las ventajas y desventajas, para luego pasar a determinar cuál consideramos óptimo.

- Populistas: nos basta la experiencia de nuestro país para saber que estos planes nunca han funcionado para controlar la alta inflación (ni nunca lo harán). Estos buscan solucionar un conjunto de desequilibrios macroeconómicos tales como el estancamiento, la distribución del ingreso,

---

<sup>28</sup> En otra sección se analiza la economía política de las decisiones económicas.

la crisis externa y la inflación elevada a través de políticas de incentivo de demanda agregada con controles administrativos de precios y salarios, suponiendo insuficiencia de demanda agregada, exceso de capacidad ociosa, y el monopolio del sector manufacturero.

No obstante, si bien controlan los precios, continúa aumentando el gasto público. El resultado es bien conocido para todos los que habitamos este país, un Estado cada vez más grande e ineficiente, viviendo del cada vez más empobrecido sector privado, y la inflación que se buscaba controlar, cada vez un escalón más arriba.

- Ortodoxos: dentro de estos planes de estabilización encontramos dos tipos:
  - *Basados en el dinero*: estos tratan de administrar la demanda agregada sin controlar precios, salarios ni tipo de cambio, y se realiza un ajuste fiscal, a fin de alcanzar la solvencia fiscal. Para que se logre la estabilización, debe ir acompañado por una regla monetaria, para evitar el desequilibrio en el mercado de dinero, y la consecuente pérdida del valor de la moneda. La desventaja a corto plazo de este tipo de planes es la contracción inicial de la actividad, la cual puede traer aparejados costos políticos. Sin embargo, son planes consistentes en para controlar la inflación en el largo plazo.
  - *Basados en el tipo de cambio*: estos planes tienen su basamento en la teoría monetaria de la balanza de pagos, en la que los precios son determinados por el tipo de cambio. Esto da lugar a que se plantee que para controlar la inflación se debe fijar el tipo de cambio o adoptar un sistema de bandas cambiarias, que funcionen como ancla nominal; lo cual debe ir acompañado por reformas estructurales pro-mercado (liberalización) y nuevamente, el conocido ajuste fiscal.  
Un problema que debemos tener en cuenta es que la liberalización, en un contexto de altos niveles de deuda externa puede generar fuga de capitales, tal como ocurrió en la gestión de Mauricio Macri, lo que erosionó el stock de reservas internacionales y presionó a la suba del tipo de cambio.
- Heterodoxos: para esta corriente, la inflación tiene un fuerte componente "inercial", explicado por la indexación de variables nominales y la falta de credibilidad, por lo tanto, la política antiinflacionaria no requiere ajuste fiscal ni monetario ya que consideran que solo genera caída en el nivel de actividad, sin efectos sobre el nivel de precios. Para romper la inercia, fijan controles de precios, salarios y de tipo de cambio, pero debido a que la inflación continúa su trayectoria dada la denominada "inercia", se genera un atraso cambiario y una crisis de balanza de pagos.

Si bien podríamos escribir cientos de páginas sobre este tema, vamos a hacer un resumen de las lecciones sobre los planes de estabilización.

1. El ajuste fiscal es necesario.
2. Las anclas nominales basadas en los controles de precios son ineficientes.
3. Los programas de restricción monetaria generan recesión en el corto plazo.

4. Los planes basados en el tipo de cambio generan atraso cambiario en el corto plazo si no se considera la trayectoria de ajuste temporal de la inflación hasta converger al nivel internacional.
5. Los programas heterodoxos, al ser una mezcla de la ortodoxia y el populismo, corren el riesgo de terminar derivando en alguno de estos dos.

#### 3.4. El equilibrio óptimo para una política antiinflacionaria

No hay ninguna duda que la inflación surge por un desequilibrio en el mercado de dinero, en el que existe un exceso de oferta del mismo, ya sea por sobre emisión o por una fuerte caída de la demanda de dinero. Por lo tanto, es necesario analizar la interacción entre la política monetaria y cambiaria óptima a fin de lograr una política antiinflacionaria exitosa.

Sin embargo, no debemos perder de vista el rol de la política fiscal en países como Argentina, que en numerosas ocasiones terminan dictando el camino de las políticas monetarias y cambiarias. En este sentido, es menester coordinar de manera consistente y creíble todas las herramientas de política económica con las que se cuenta, a fin de alinear las expectativas respecto al rumbo que tomará la economía, considerando fundamentalmente las condiciones institucionales en las que estas se llevarán a cabo.

Cuando nos encontramos en un escenario de dominancia fiscal como el actual, el gobierno financia el exceso de gasto público dado que no puede emitir deuda. Si el Banco Central aumenta la oferta de dinero a una tasa creciente, esto puede dar como resultados situaciones crónicas de alta inflación como la actual, o puede desatarse una hiperinflación<sup>29</sup>.

¿Entonces qué hacer en este contexto? Se debe elegir un ancla nominal, y por lo general los gobiernos optan por instar al Banco Central a "fijar" el tipo de cambio nominal (y sobre eso incorporan un sinfín de subsidios, impuestos, aranceles y retenciones, a fin de desdoblarse el mercado a favor a los sectores con mayor poder de "lobby").

No obstante, el éxito a largo plazo de la estabilización depende de la existencia de un Estado que cumpla su condición de solvencia, un Banco Central independiente que se dedique exclusivamente a mantener estable el valor de la

---

<sup>29</sup> Dependiendo que tipo de expectativas manejan la mayoría de los agentes económicos.

moneda y un tipo de cambio libre que fluctúe absorbiendo los shocks de los mercados externos.

En torno a esta política "ideal" tenemos muchos problemas que ajustar en el corto plazo. Por ejemplo, para que el Banco Central sea independiente y el mercado de divisas funcione totalmente libre es necesario desarrollar el mercado de capitales para que se puedan canalizar los ahorros a través de él (ya sea en moneda nacional o extranjera), y, a su vez, para que pueda comenzar a ahorrarse en moneda local, el sector público debe ser solvente y debe estar prohibida explícitamente la posibilidad de que el Banco Central emita dinero para financiar desequilibrios. Como vemos... una tarea titánica, sobre la que esperamos hacer aportes en los diferentes capítulos de este estudio.

Analicemos ahora el fundamental rol de la credibilidad en los planes antiinflacionarios, que son la principal característica a tener en cuenta. Realizar políticas en el sentido correcto sin lograr que los programas sean creíbles no generará efectos duraderos (prueba de esto tenemos que los países que han vencido esta enfermedad han invertido numerosos años no sólo en la realización de reformas, sino también en el mantenimiento de las mismas, a fin lograr y sostener la credibilidad), y cada nuevo ajuste deberá ser más severo que el anterior.

- Fuentes de problemas de credibilidad: este problema puede analizarse desde varias perspectivas, las cuales mencionamos brevemente, ya que es necesario conocer el origen del problema, a fin de hallar una solución.
  - a) *Inconsistencia interna*: los programas antiinflacionarios son inconsistentes con otras políticas que se aplican en simultáneo. Tenemos infinidad de ejemplos en nuestro país, el más reciente es el programa de "metas de inflación" de Sturzenegger con la expansión fiscal de Prat Gay.
  - b) *Inconsistencia temporal*: la estrategia óptima ex ante es distinta a la ex post, por lo que un ancla nominal, por ejemplo un tipo de cambio administrado, genera incentivos a devaluar, con sus consecuentes efectos sobre el nivel de actividad y empleo. Lo mismo ocurre cuando se debe elegir entre financiar el déficit fiscal con emisión monetaria o deuda pública.
  - c) *Información asimétrica*: el sector privado (hogares, empresas, instituciones) no pueden evaluar en el corto plazo la credibilidad del programa de estabilización, para ello se requiere un tiempo, y es probable que ciertos *policy-makers* no tengan ningún tipo de credibilidad desde el inicio de su gestión.

- d) *Incertidumbre de política económica y shocks exógenos*: cambios no esperados (shocks) internos o externos pueden hacer fracasar un programa de estabilización aunque este sea creíble, tal como casi ocurrió en 1995 con el "Efecto Tequila" que comenzó a hacer tambalear el Plan de Convertibilidad, y las sucesivas crisis en países emergentes, que terminaron por derribarlo en 2002 (sumado a todos los problemas de inconsistencia interna que se habían acumulado). Además, la base política puede derrumbarse.
- Fortalecimiento de la credibilidad de los programas: si queremos lograr efectos duraderos, se deben llevar a cabo una serie de medidas que generan las señales necesarias para que los agentes perciban que las políticas se mantendrán en el tiempo.
  - a) *Señalamiento y sostenibilidad*: los programas de estabilización deben dejar atrás de manera radical el pasado. En esta línea, si bien planteamos que debe realizarse un ajuste fiscal, se debe tener en cuenta que este no debe ser excesivo (se deben equilibrar los ingresos y los egresos)<sup>30</sup>, ya que sino éste no es creíble, ni tampoco lo que se está buscando, que es la sostenibilidad de largo plazo; además se debe prohibir por ley y de manera irrevocable la emisión monetaria para financiar el déficit fiscal; y en términos políticos, debe analizarse si se trata del primer mandato (con probabilidad de reelección) o del segundo, ya que en ambos habrá diferentes incentivos.
  - b) *Eliminación de control de precios*: todos los precios de la economía deben ser libres (incluyendo la tasa de interés, el tipo de cambio y los salarios), a fin de que el mercado tenga la posibilidad de asignar recursos de manera eficiente a través del libre sistema de precios. Si bien en el corto plazo se producirán algunas reasignaciones, estas serán en pos de la eficiencia de largo plazo.
  - c) *Independencia del Banco Central*: se debe crear un mecanismo institucional que evite a la autoridad monetaria desviarse de las reglas. La política monetaria y cambiaria deben quedar totalmente fuera de la órbita del gobierno, para que este no pueda aprovechar el poder coercitivo que le otorga el esquema de dominancia fiscal.
  - d) *Aprovechamiento del "timing" político*: durante los primeros meses de gestión, los gobiernos gozan de mayor adhesión política y legitimidad, por lo que la sociedad, a través del apoyo popular sustentado en el voto, está más dispuesta a aceptar los costos del ajuste. En esta línea, los programas deben ser integrales, de shock y se deben aplicar al principio de los mandatos, para capitalizar políticamente (ya sea que haya reelección o que el partido gobernante pueda seguir en el poder) los efectos positivos en la siguiente elección.

---

<sup>30</sup> Se analizarán las propuestas en los próximos capítulos.

#### 4. Apertura económica

Muchas veces escuchamos que es necesario abrir la economía. De eso no cabe ninguna duda, sin embargo, hay que analizar la experiencia de las primeras aperturas para no volver a cometer los mismos errores que nos fueren a dar un paso atrás en este sentido.

Se observa que la experiencia de la década del '90 se basó principalmente en la apertura de la cuenta capital, removiendo la movilidad de los capitales y liberalizando el flujo de capitales de la balanza de pagos, en línea con una reorientación política *market friendly*.

Si bien esto generó flujo de divisas hacia nuestro país, la forma prematura en la que se realizó la apertura nos muestra la vulnerabilidad a shocks externos ante cambios en la política monetaria de los Estados Unidos (1994) y economías centrales<sup>31</sup>, como las crisis del Tequila (1995), Sudeste Asiático (1997), Rusia (1999), Brasil (1999), que llevaron, sumados a cuestiones endógenas, al derrumbe de la economía argentina en 2001/2002, debido a la inexistencia de la regulación adecuada, lo que genera problemas de:

- Riesgo moral
- Exceso de riesgo

Entonces, dentro de los cambios en la integración financiera es importante destacar la interdependencia que tenemos con el resto del mundo (a nivel inter e intra) en la competencia por capitales, ya que la oferta y demanda de fondos externos, depende en última instancia de la tasa de interés internacional.

- a) Factores "atractores" de capital: producen shocks exógenos, con efectos sobre el bienestar.

Permiten incrementar la productividad y descubrir y/o explotar recursos naturales. Asimismo, la atracción de capitales permite suavizar el consumo en el tiempo, y por lo tanto, generar efectos positivos sobre el bienestar. Sin embargo, aunque pueden remover distorsiones existentes en la economía doméstica, también pueden incrementarlas (según donde se localicen los recursos), por lo que el resultado de esto es ambiguo.

- b) Factores "expulsores" de capital: una caída en la tasa de interés internacional mejora la posición neta del país, y se pueden verificar además shocks de términos del intercambio.

Estos factores tienen efectos positivos sobre el bienestar, aunque el exceso de flujo de capitales genera un incremento excesivo de la demanda

---

<sup>31</sup> Una suba de la tasa de interés de los Estados Unidos genera, entre otros efectos, salida de capitales de países emergentes de más riesgo, lo que llamamos *fly to quality*.



agregada, lo que puede llevar a un "sobrecalentamiento" del nivel de actividad.

#### 4.1. Sobrecalentamiento de la actividad por el flujo de capitales

- i) Mecanismos de transmisión: bajo sistemas de tipo de cambio administrados, el flujo de capitales genera un superávit de balanza de pagos. Para evitar una apreciación cambiaria nominal el Banco Central adquiere las reservas internacionales aumentando la oferta monetaria, lo que genera un incremento en el nivel de precios y aprecia el tipo de cambio real, generando un efecto negativo sobre la balanza comercial.
- ii) Políticas de intervención: los efectos mencionados previamente pueden controlarse restringiendo la magnitud del ingreso de capitales – por ejemplo, un control administrativo de la cuenta capital -, llevando a cabo políticas que permitan la acumulación de reservas internacionales pero que neutralice los efectos sobre la oferta monetaria a través del proceso de esterilización<sup>32</sup> y políticas que convaliden la expansión monetaria pero que controlen el efecto expansivo de la demanda agregada sobre la inflación y el tipo de cambio real a través de política fiscal contractiva.

#### 4.2. Vulnerabilidad a los shocks externos

El principal problema que se presenta en una economía con libre movilidad de capitales es la reversión súbita (o como se conocen en la literatura, "*crisis de sudden-stop*") de la dirección de los flujos. Las principales fuentes de vulnerabilidad son: problemas de solvencia fiscal, tipo de cambio real sobrevaluado, sistema financiero frágil y sector público ilíquido.

Además, de todos los problemas mencionados, en Argentina se suma el alto nivel de endeudamiento, la falta de un plan económico basado en el ajuste fiscal y un crecimiento económico extremadamente débil.

Es recurrente la existencia de inconsistencia entre los regímenes de tipo de cambio (generalmente "cepos", desdoblamientos o alguna intervención) con la política macroeconómica, lo que deriva en equilibrios múltiples, problemas de credibilidad y desajuste de expectativas.

Por lo tanto, frente a un shock externo, tal como una crisis de balanza de pagos asociada a una gran variación de la cuenta corriente produce una suba del tipo

---

<sup>32</sup> Aunque sabemos que la esterilización sin límites genera presiones inflacionarias adicionales, tal fue el caso de las Lebac durante la gestión macrista, y el problema actual de las Leliq y pasés. No obstante, la diferencia sustancial es que la esterilización contra reservas internacionales no tiene los mismos efectos sobre las expectativas de inflación que la realizada contra asistencia al Tesoro Nacional.

de cambio, lo cual se genera un cambio en el patrón de consumo presente (y por lo tanto, del ahorro – o consumo futuro) y una variación en la composición de las tenencias de activos financieros.

El aumento del costo de bienes importados es trasladado a los precios (cambio en precios relativos) lo cual, debido al alto desajuste monetario de la economía argentina, presiona sobre todo el mercado y genera inflación, con los consabidos efectos sobre la actividad económica.

Entonces, el dilema es, ¿abrimos la economía? Por supuesto la respuesta es sí. Sin embargo, debemos considerar las condiciones iniciales tanto desde el punto de vista de la cuenta corriente como de la cuenta capital (además, la posición de reservas, de acuerdo al sistema cambiario vigente).

En un contexto como el de Argentina, con recurrentes déficit de balanza de pagos, claramente nos encontramos en la posición en el que el gobierno de Macri incrementó la deuda con el sector externo para reforzar las reservas internacionales, como señal de fortaleza del sistema, y luego implementó controles de capitales (reforzados por el gobierno de Fernández) lo que sólo pospuso la crisis, la cual ya se ha transformado en inevitable, agravado además por el financiamiento monetario del déficit fiscal que está llevando adelante la actual gestión, lo que resulta un combo explosivo tanto en términos de variables reales (actividad, empleo, consumo, inversión) como monetarias y financieras (inflación, tasa de interés, tipo de cambio).

## **5. Restricciones políticas**

Como si no fuera poco desolador el panorama descrito, es necesario analizar que la política funciona como una restricción adicional a la hora de implementar cualquier reforma: sabemos que en nuestro país no operan las instituciones de manera similar al resto de los países (o al menos, al grupo de países al que deberíamos apuntar a acercarnos).

Si bien contamos con un sistema democrático, a través del cual los ciudadanos transmiten sus preferencias electorales, el mismo podemos decir que bastante débil, en primer lugar, debido a la configuración de las estructuras partidarias.

Hay un gran movimiento denominado "peronismo" detrás de la cual se alinean personas con ideologías muy disímiles, con el único objetivo de tomar el poder, pero no se encuentra configurado en la actualidad bajo un único partido, sino que constituye una serie de alianzas entre partidos y movimientos (incluidos sociales y sindicatos), y luego hay varias corrientes dispersas, las cuales debido a las barreras de entrada al sistema electoral, deben agruparse o presentarse a elecciones con partidos con los que no tienen mucho en común sus ideas.

Además, esta primera restricción se agrava cuando analizamos que una parte de las propuestas de gobierno de esta publicación pueden ser llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo, pero otra parte importante dependen de aprobación del Poder Legislativo, y en alguna medida de decisiones del Poder Judicial. De aquí la importancia fundamental de la necesidad del fortalecimiento institucional planteado en los distintos capítulos.

Asimismo, las reformas están generalmente orientadas no a la economía en su conjunto, sino a los sectores que más apoyan al gobierno de turno, llámese: en términos amplios, campo o industria, sindicatos, o grupos más pequeños como PyMEs, sector automotriz y textil, movimientos sociales, generando la ineficiencia que observamos en los mercados, las cuales deberíamos eliminar implementando un programa orientado al libre comercio interno y externo, el cual se ha desarrollado de manera parcial en este capítulo y continúa en los subsiguientes. Pero volvamos a la economía política en sí misma. Los factores políticos son el principal factor a la hora de decidir si adoptar o abandonar y programa de ajuste estructural, debido a la inestabilidad política que generan la inflación y el déficit fiscal (A. Lesina y Perotti, 1994).

¿Qué implica esto? Es sabido que cualquier decisión tiene un costo, en este caso político, por lo que los políticos analizan las consecuencias políticas y sociales antes que los resultados económicos. De aquí deriva el "*timing*" del cuándo realizar el ajuste que se mencionó previamente.

Debido a esto, debe evaluarse la secuencia apropiada para llevar a cabo las reformas, dado el contexto de la economía, como así también la velocidad a la que se avanza hacia la liberalización en un marco de estabilización macroeconómica, considerando que existen:

- Costos de ajuste
- Restricciones políticas

Entonces, ¿abrimos ya la economía? No, vayamos despacio. Es necesario seguir un orden lógico que evite algunos de los problemas que tuvimos en la apertura de los '90.

1. Estabilización macroeconómica: las debilidades financieras del sector público deben corregirse antes de abrir la cuenta capital, sino el gobierno tendrá incentivos a endeudarse en el exterior.
2. Reformas laboral y previsional: en simultáneo deben llevarse a cabo estas dos reformas, a fin de permitir no solo sanear las finanzas públicas de manera sostenible en el tiempo, sino también ajustar el mercado de trabajo y el sistema de previsión social a la de los países con los que se va a competir en el mercado internacional. Una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, a diferencia de lo que se piensa generalmente, genera menores barreras de entrada, y por lo tanto, mayor nivel de empleo.
3. Reforma financiera: esta debe incrementar la confianza, a partir de un aumento de opciones para canalizar el ahorro (profundización del mercado de capitales), de esta manera se evita o amortigua la salida de divisas, debido a las mayores opciones de inversión.
4. Apertura comercial: la estabilización macroeconómica debe realizarse teniendo en cuenta una eliminación de aranceles y derechos de exportación.
5. Liberalización de capitales: la apertura de la cuenta de capitales en un escenario de tipo de cambio flexible, la política monetaria debe ser utilizada sólo para evitar presiones sobre el nivel de precios (el tipo de cambio es el encargado de absorber los shocks externos).

Esta lista no pretende ser exhaustiva, sino ordenar las principales reformas necesarias. Sin lugar a dudas, el momento de llevarlas a cabo es cuando un gobierno recién asume, en forma de shock, ya que permite canalizar políticamente los resultados económicos de las reformas.

En las secciones siguientes se tratarán con mayor profundidad varias de las propuestas planteadas someramente en este apartado.

## **Acerca de la autora**

**Eliana Daniela Scialabba** es PhD. (cand) in Economics (UCEMA), Magíster en Economía Aplicada (UCA) y Licenciada en Economía (UBA), con un Posgrado Economics of Money and Banking (Columbia University) y otro en Moral Foundations of Politics (Yale University).

Es Directora de Relaciones Institucionales del Centro de Estudios Económicos Argentina (CEEAXXI) y Aliada Estratégica de Capacitación Empresarial Comercial Integrada (CECI). Fue Analista de investigación (EMIS, Reino Unido). Asesora y consultora económica para empresas, organismos públicos nacionales (Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud, INDEC) e internacionales (UNICEF, OEI, CEPAL). Docente de grado y posgrado e investigadora.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agénor, R., & Montiel, P., (2000): *La macroeconomía del desarrollo*. 2a ed. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. 941 p. ISBN: 97-8968165-474-0.
- Alesina, A., & Perotti, R., (1994), *The Political Economy of Budget Deficits*. NBER Working Paper No.4637. National Bureau of Economic Research.
- Barro, R., & Gordon, D., (1983) *Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy*. Journal of monetary economics, 12(1), 101-121.
- BCRA, (2012), *Carta Orgánica*, <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/BCRA/CartaOrganica2012.pdf>
- Bruno, M., & Fischer, S., (1990), *Seigniorage, Operating Rules, and the High Inflation Trap*, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105, No. 2. (May, 1990), pp. 353-374.
- Friedman, M., (1970): *The Counter Revolution in Monetary Theory*, Wincott Foundation Lecture, London: IEA.
- Friedman, M. (1968), *The role of monetary policy*, American Economic Review. New York, 58.
- Grosembacher, E., (2016), *Independencia del BCRA e inflación: Un estudio empírico 1935-2015*, BCRA.
- Kydland, F., & Prescott, E., (1977), *Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans*. Journal of Political Economy, Vol. 85, (3), 473-491.
- Sargent, T., & Wallace, N., (1981), *Some Unpleasant Monetarist Arithmetic*. Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review.

# Capítulo 7

## Reforma previsional

Marina Alejandra Rico

Centro de Estudios  
Económicos Argentina XXI

## **SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO**

*"Cuanto más planifica el Estado, más complicada se le hace al individuo su propia planificación."*

**Friedrich August von Hayek**

El objetivo de un sistema previsional debería ser trasladar recursos de la etapa de vida activa a la etapa pasiva. Por razones biológicas, las condiciones físicas de una persona para llevar adelante actividades económicas se van deteriorando con el tiempo, situación a la cual los sistemas previsionales intentan dar respuesta brindando la posibilidad a los individuos de planificar su vejez. La idea es bastante simple: las personas en edad activa destinan al sistema un monto de dinero, denominado "aporte" o "contribución" para, luego de determinada cantidad de años, adquirir el derecho al cobro de un "beneficio" o ingreso monetario que recibirán en su etapa laboral pasiva.

Intuitivamente cuando pensamos en nuestra jubilación tendemos a asociar el nivel de beneficio que vamos a percibir con la magnitud de los aportes que hemos realizado. Y es sin duda un criterio válido, en el sentido que si resignamos ingresos durante toda nuestra vida activa esperamos recibir un beneficio que nos retribuya ese esfuerzo. A este punto justamente apuntan los llamados "sistemas de capitalización", donde cada individuo destina parte de su ingreso a formar un ahorro que será invertido con el objetivo de generar un fondo para su etapa de retiro. Sin embargo, esta lógica de relación aporta durante la etapa activa con beneficio, durante la etapa pasiva comienza a desdibujarse un poco cuando entran en juego los sistemas de reparto. Estos sistemas se constituyen como un seguro solidario para la vejez, donde los trabajadores en actividad están obligados a realizar un aporte mensual que se destina a financiar las prestaciones de las personas retiradas.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 24.241, en la República Argentina todos los trabajadores independientes o en relación de dependencia, tanto en el ámbito privado o público a nivel nacional se encuentran obligatoriamente afiliados al



Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), definido en el artículo 1 de la Ley 26.425 como un régimen previsional público financiado a través de un sistema solidario de reparto. Para ser concretos, tantos trabajadores en relación de dependencia, trabajadores autónomos y pequeños contribuyentes bajo el régimen simplificado (Monotributistas) se ven obligatoriamente afiliados al SIPA. En vistas de este escenario, donde la libertad de toda persona que desea llevar adelante una actividad económica se ve avasallada por el Estado, vale preguntarse si obtendrá a su edad de retiro una contraprestación proporcional a sus años de aporte. Con el objetivo de dar respuesta a esta cuestión se lleva adelante el presente estudio actuarial, donde se realiza una proyección de los aportes realizados al sistema por un individuo a lo largo de sus años de actividad económica y al mismo tiempo del nivel de beneficios al cual accederá a la hora de su jubilación.

Lo primero que hay que hacer para conocer la relación aporte – beneficio del SIPA es entender cómo está diagramado, cuánto exige la ley aportar y cuánto es el beneficio que paga a los que ya se han retirado. Así aparece la primera dificultad con la cual se encuentra cualquier persona que intenta entender cómo funciona el sistema previsional en Argentina: el embrollo de leyes y decretos que dan forma al sistema. Para poner un poco de luz sobre este tema hay que enfocarse en dos leyes. En primer lugar, la Ley 24.241 de 1993 de creación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que permitía a los afiliados optar entre un sistema de reparto y otro de capitalización. En segundo lugar, en 2008 se sanciona la ley 26.425 que elimina la opción entre reparto y capitalización instaurando de facto el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), pero dejando vigentes algunos de los artículos de la primera ley. Finalmente, en paralelo a estas dos leyes, entra en juego la ley 24.977 que sanciona el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, que en su artículo 39 dispone que los monotributistas quedan afectados a participar del SIPA.

Comenzaremos por exponer el esquema de aportes al sistema. Aunque la idea del sistema es “integrar” a los aportantes en un único sistema de alcance nacional, la forma en que realizan aportes varía considerablemente de un régimen impositivo a otro. Veamos esto en profundidad. De acuerdo con el

artículo 11 de la Ley 24.241, los trabajadores en relación de dependencia aportarán 11% y sus empleadores 16% del salario (sujetos a una base imponible máxima y mínima que se publica trimestralmente en el Boletín Oficial). El mismo artículo detalla el aporte personal de los trabajadores autónomos que será del 27%. Sin embargo, hay una diferencia entre ambas categorías que surge del ingreso que se toma como base de cálculo: mientras los trabajadores en relación de dependencia aportan un porcentaje de su salario, trabajadores autónomos realizan sus aportes sobre los niveles de rentas de referencia (Artículo 8, Ley 24.241) que son publicados trimestralmente por la AFIP. Y aquí entra otro obstáculo casi ineludible en el estudio del sistema: los altos niveles de inflación que hay en nuestro país. Si bien estos montos se ajustan periódicamente, siempre terminan estando distorsionados. Para tener una idea del desfasaje de valores que hay en este sentido, se presenta el detalle de las rentas de referencia publicadas en AFIP a marzo de 2020<sup>33</sup>:

---

<sup>33</sup> <http://www.afip.gob.ar/autonomos/documentos/Valores-autonomos-marzo-2020.pdf>

<b>Ingresos Brutos</b>	<b>Categoría</b>	<b>Renta de Referencia</b>	<b>Aporte al SIPA</b>
Menores o iguales a \$ 20.000 Sin límite para menores de 21 años, Afiliaciones voluntarios, Jubilados (Ley 24.241), Amas de casa (Ley 24.828)	I	9,212	27% * 9212,45 = 2.487,36
Mayores a \$ 20.000 (Prestación de servicios) o Mayores a 25.000 (Otras actividades)	II	12,897	27% * 12897,37 = 3.482,29
Menores o iguales a \$ 15.000 (Dirección, administración o conducción de sociedades comerciales o civiles, regulares o irregulares, y socios de sociedades de cualquier tipo.)	III	18,425	27% * 18424,91 = 4.974,73
Mayores a \$ 15.000 y menores o iguales a \$ 30.000 (Dirección, administración o conducción de sociedades comerciales o civiles, regulares o irregulares, y socios de sociedades de cualquier tipo.)	IV	29,480	27% * 29479,83 = 7.959,55
Mayores a \$ 30.000 (Dirección, administración o conducción de sociedades comerciales o civiles, regulares o irregulares, y socios de sociedades de cualquier tipo.)	V	40,535	27% * 40534,74 = 10.944,38

Lo mismo ocurre en el caso de los pequeños contribuyentes afiliados al régimen simplificado. La Ley 24.977 dispone en su artículo 39 que los aportes al sistema serán una suma fija que dependerá de la categoría a la cual pertenezcan<sup>34</sup>, y dados los altos niveles de inflación sus montos también terminan siendo irrisorios:

<b>Categoría</b>	<b>Ingreso Bruto Anual</b>	<b>Ingreso Bruto Mensual</b>	<b>Aporte SIPA</b>	<b>% de Aporte</b>
A	208,739	17,395	745	4.3%
B	313,109	26,092	820	3.1%
C	417,479	34,790	902	2.6%
D	626,218	52,185	992	1.9%
E	834,957	69,580	1,091	1.6%
F	1,043,696	86,975	1,201	1.4%
G	1,252,436	104,370	1,321	1.3%
H	1,739,494	144,958	1,453	1.0%
I	2,043,905	170,325	1,598	0.9%
J	2,348,317	195,693	1,758	0.9%
K	2,609,241	217,437	1,934	0.9%

Respecto a los beneficios, el SIPA brinda cobertura a las contingencias de invalidez durante la etapa activa, fallecimiento durante la etapa activa o pasiva y retiro a partir de los 60 años en el caso de las mujeres o 65 años en el caso de

<sup>34</sup> <https://www.afip.gob.ar/monotributo/categorias.asp>

los hombres con 30 años de aportes (Artículo 19, Ley 24.241). Vale aclarar que los beneficios se perciben 12 veces al año en forma mensual y, de acuerdo con el artículo 31 se incluye una prestación anual complementaria pagadera en dos cuotas equivalentes cada una al 50% del beneficio. A continuación, realizaremos una descripción general de todos estos beneficios, los cuales se encuentran enumerados en el artículo 17 de la Ley 24.241.

Una vez alcanzada la edad de retiro normal, los aportantes del sistema adquieren el derecho de recibir la llamada "Prestación básica universal" (Artículo 19, Ley 24.241) que consiste en un monto fijo publicado trimestralmente en el Boletín Oficial. A esto se le suma un componente variable que lo conforma la "Prestación compensatoria" (Artículo 23 Ley 24.241) definida como el 1.5% del "salario computable" (para trabajadores en relación de dependencia) o de la renta de referencia actualizada (para los trabajadores autónomos) multiplicado por los años de servicio. El salario computable consiste, en términos generales, en el promedio de las remuneraciones percibidas durante los últimos 10 años de aportes. Un detalle que contempla el artículo 16 de la Ley 26.425 es que para aquellas personas que aportaban al sistema antes de la reforma de 1994 se reconocen esos años de aporte a través de la "Prestación adicional por permanencia". Su forma de cálculo es asimilable a la prestación compensatoria, pero contempla los años de servicio anteriores a 1994. Estos beneficios conforman el beneficio por retiro a la edad normal y se encuentran sujetos a un tope máximo que se publica trimestralmente en el Boletín Oficial.

Rompiendo el esquema, el Artículo 34 bis de Ley 24.241 incorpora la "Prestación por edad avanzada" cuyo objetivo es proporcionar un ingreso a aquellas personas que no cuentan con los años de aportes necesarios para acceder a los beneficios anteriores. Tal es así que tienen derecho a esta prestación los afiliados que hubieran cumplido 70 años y acrediten 10 años de aportes de los cuales por lo menos 5 deben haber sido ingresados durante los 8 años inmediatamente anteriores al cese en la actividad. El haber mensual de esta prestación por edad avanzada será equivalente al 70% de la PBU más la prestación compensatoria y la prestación adicional por permanencia o jubilación ordinaria en su caso.

El sistema también brinda cobertura para en caso de invalidez total (disminución del 66 % o más en su capacidad laborativa) durante la etapa activa (Artículo 97, Ley 24.241). El haber de la prestación será equivalente al 70% del ingreso base (promedio de las remuneraciones o rentas imposables declaradas de los últimos 5 años). Por último, entre los beneficios del SIPA se contempla una pensión por fallecimiento (Artículo 98, Ley 24.241) que se calcula como un porcentaje del ingreso base del afiliado: 70% para el cónyuge si no existen hijos con derecho a pensión o, en su defecto, 50% para el cónyuge y 20% para cada hijo (sin que la suma de las pensiones de todos los beneficiarios supere el 100%). En caso de fallecimiento del afiliado en su etapa activa, el ingreso base es el mismo que el de la pensión por invalidez. Si el fallecimiento se produce durante la etapa pasiva, el ingreso base es la prestación que se encontraba percibiendo el retirado.

Todos los beneficios del artículo 17 alcanzan a trabajadores en relación de dependencia y autónomos. Los monotributistas, de acuerdo al Artículo 42 de la Ley 26.565, accederán solo a la Prestación Básica Universal (PBU) y tendrán además derecho a las pensiones en caso de invalidez o fallecimiento.

Como ya mencionamos en el caso de los aportes, una problemática muy importante que afecta al sistema son los altos niveles de inflación que tiene Argentina. Para intentar mantener el poder adquisitivo de los beneficios a lo largo del tiempo la Ley 24.241 en su artículo 32 dispone que las jubilaciones sean móviles. A partir de la reforma de 2017, la movilidad se basará en un 70% en las variaciones del Nivel General del Índice de Precios al Consumidor Nacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y en un 30% por el coeficiente que surja de la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE), y se aplicará trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año calendario.

Hasta aquí hemos dado un recorrido sobre el esquema de aportes y beneficios del sistema que nos servirá de punto de partida para el análisis siguiente. Si bien el SIPA es un sistema de reparto, donde la dinámica del sistema no consiste en generar un ahorro para la edad pasiva, nos encontramos ante el hecho ineludible que toda persona está obligada a realizar aportes al mismo. Por este motivo es

válido realizarse la pregunta de en qué medida el ingreso resignado durante la etapa productiva se ve recompensado con el beneficio a cobrar.

Aportes y beneficios son flujos de dinero que tienen lugar a lo largo de un horizonte temporal de largo plazo, con lo cual para poder relacionar estas variables es preciso incorporar factores financieros y demográficos que nos permitan hacer a estas dos magnitudes comparables. Para esto se realizó el cálculo del "equilibrio actuarial, es decir el cociente entre el valor presente de los beneficios futuros y la sucesión de aportes a valor actual actuarial que una determinada persona realiza al sistema. Para interpretar su resultado, podemos ilustrarnos al equilibrio actuarial como beneficios/aportes. Así, si el equilibrio actuarial para una determinada persona nos da igual al 100% estamos en condiciones de afirmar que esta persona recibe un beneficio que se corresponde con el nivel de aportes que realizó al sistema. Si el resultado da mayor al 100% indica que el nivel de aportes que esa persona realizó es insuficiente para el beneficio que percibirá, y si el equilibrio actuarial arroja un resultado menor al 100% estamos en el caso contrario donde la persona realizó aportes por encima del nivel de beneficio que recibirá.

Realizamos este cálculo para un trabajador en relación de dependencia, un trabajador autónomo y un monotributista bajo distintos niveles de ingreso anual (si bien algunos niveles de ingreso pueden parecer ridículamente bajos, se toman en consideración de manera de abarcar todas las categorías de autónomos y monotributos). Los beneficios valuados fueron la pensión por fallecimiento, la pensión por invalidez y el beneficio por retiro a la edad normal, es decir que no se tomó en consideración la prestación por edad avanzada. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

<b>Ingreso Anual Actual</b>	<b>Relación de Dependencia</b>	<b>Autónomo</b>	<b>Monotributista</b>
60,000	174%	117%	298%
120,000	99%	94%	352%
180,000	73%	83%	405%
240,000	60%	65%	416%
360,000	54%	66%	466%
480,000	52%	73%	503%
720,000	49%	107%	602%
840,000	49%	123%	613%
1,080,000	48%	157%	677%
1,320,000	47%	190%	720%
1,800,000	46%	210%	785%
2,160,000	46%	217%	754%
2,400,000	46%	217%	688%
Promedio	65%	119%	560%

Queda en evidencia algo que podía sospecharse al estudiar los esquemas de aporte y beneficios del sistema: los beneficios recibidos no tienen relación con lo aportado a lo largo de la vida activa. En el caso de los trabajadores en relación de dependencia, el equilibrio actuarial se encuentra en el orden del 65% dado que los aportes al sistema están por encima del beneficio recibido para casi todos los niveles de ingreso.

Para los trabajadores autónomos, si bien observando su equilibrio actuarial que en promedio es del 119% pareciera que es el que más relación arroja entre aportes y beneficios, encontramos algunas inconsistencias al estudiarlo en detalle. Aunque para los niveles de ingreso más bajo su equilibrio actuarial se comporta en forma similar a los trabajadores en relación de dependencia, vemos que a medida que éste aumenta los beneficios comienzan a estar bastante por encima de los aportes. ¿Por qué ocurre esta situación? Justamente por lo que ya hemos mencionado acerca de la distorsión que genera que el esquema de aportes se realice a través de las rentas de referencia. Sus valores van quedando rezagados y mientras una persona de categoría V realiza sus aportes en base a una renta de referencia de 40.534,74 (lo cual equivale a una renta anual de 486,416.88) puede que sus ingresos, los cuales son la base de cálculo para la prestación compensatoria, estén muy por encima de ese techo.

De lo que observamos en el cuadro, podríamos decir que los monotributistas son los que se encuentran en mejores condiciones dentro del sistema dado que para todo nivel de ingreso sus aportes se encuentran muy por debajo del nivel de

beneficio recibido. De hecho, en promedio, su nivel de beneficio es 4.6 veces mayor a su nivel de aportes. Sin embargo, no hay que perder de vista que, aunque el aporte que realizan al sistema es muy bajo, la prestación que adquieren al retirarse también es de las más bajas del sistema, dado que en caso de alcanzar la edad de retiro sólo acceden a la prestación básica universal, sin derecho a la prestación compensatoria.

Para ilustrarnos esto en forma más directa acudimos a la proyección de las tasas de reemplazo que ofrece el sistema, indicador que intenta cuantificar en qué medida el beneficio de retiro sustituye el salario del aportante. Podemos definir a las tasas de reemplazo como el cociente entre el beneficio por retiro (no se incluye la pensión por invalidez ni por fallecimiento) sobre el último salario percibido en la edad activa.

<b>Ingreso Anual Actual</b>	<b>Relación de Dependencia</b>	<b>Autónomo</b>	<b>Monotributista</b>
60,000	194%	194%	186%
120,000	97%	97%	93%
180,000	65%	78%	62%
240,000	49%	72%	46%
360,000	41%	65%	31%
480,000	38%	62%	23%
720,000	35%	59%	15%
840,000	34%	58%	13%
1,080,000	33%	57%	10%
1,320,000	32%	56%	8%
1,800,000	31%	42%	6%
2,160,000	31%	35%	5%
2,400,000	31%	31%	5%
<b>Promedio</b>	<b>55%</b>	<b>78%</b>	<b>39%</b>

Observando las tasas de reemplazo obtenidas cambia completamente este panorama que parecía favorecedor para los monotributistas, ya que vemos que quedan en la peor posición del sistema en términos de capacidad de reemplazar su nivel de ingreso durante la etapa activa, en especial para las categorías más altas. Mientras los trabajadores en relación de dependencia alcanzan en promedio una tasa de reemplazo del 65% y los autónomos, siendo los más favorecidos de acuerdo a este indicador, alcanzan una tasa de sustitución del 78%, los monotributistas tienen en promedio una tasa de reemplazo del 39%. Más allá de los bajos niveles de ingreso que el sistema proporciona, su estructura genera



diferencias sustanciales entre sus aportantes. El sistema parece constituirse en una serie de "parches" para dar respuesta a los distintos regímenes, más que en un sistema integrado tal como su nombre lo indica.

Iniciamos el trabajo afirmando que el objetivo principal de un sistema previsional debería ser transferir recursos de la etapa productiva hacia la vejez, pero esto no necesariamente ocurre en los sistemas públicos de reparto que terminan pareciendo más un impuesto que un sistema previsional. Ante la falta de libertad de elección de los individuos para decidir el destino del fruto de su trabajo y en manifiesta violación del derecho a la propiedad privada, el aparato estatal encuentra en los sistemas de reparto una fuente garantizada de recursos a disposición del poder político de turno. Demostramos que el SIPA no escapa a esta maniobra: el esquema de afiliación (fórmula de aportes y beneficios) responde más a la discrecionalidad de la administración pública para administrar los recursos de los contribuyentes que a un esquema debidamente diseñado para garantizar una tasa de reemplazo cercana a los niveles de ingreso de los aportantes y mucho menos para recompensar a los beneficiarios por sus años de aportes al sistema.

Otro claro ejemplo de la falta de planificación en el sistema previsional lo brinda la gestión del Fondo de Garantías de Sustentabilidad de la ANSES. A partir de 1994 el sistema previsional argentino contemplaba la libertad de las personas a planificar su retiro, así los aportantes podían elegir entre aportar a un sistema de reparto público o uno de capitalización a través de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs).

Sin embargo, como hemos visto, a partir del año 2008 con la creación del SIPA, se suprime esta libertad y todos los aportantes quedan afiliados a un régimen de reparto público administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). En vistas de esto, los fondos acumulados por los aportantes a las AFJPs fueron transferidos al El FGS creado por el Decreto N° 897. De acuerdo con este, su finalidad será atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales. De esta manera, se constituye como un fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen

previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos. En paralelo, el artículo 8 de la Ley 26.425 detalla que “el activo del fondo se invertirá de acuerdo con criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social”. Ampliando esto, la ANSES define al FGS como “una herramienta adecuada para el financiamiento a largo plazo, tanto del Estado Nacional, Provincial y Municipal, como del sector productivo”. Ahora bien, veamos qué ocurrió en los hechos con el valor del FGS a través del tiempo:

<b>Período</b>	<b>Variación Neta en Moneda Constante</b>
2016	-6.0%
2017	10.1%
2018	-7.2%
2019	-10.3%
<b>Acumulado</b>	<b>-13.8%</b>

Observando la composición del Fondo queda en evidencia que este resultado es consecuencia de la exposición del FGS a activos en pesos. Veamos su alocaón en detalle a abril de 2020<sup>35</sup>:

Títulos Públicos Nacionales	66.8%
Acciones	8.7%
Préstamos Beneficiarios SIPA	5.1%
Préstamos a Provincias (Ley 27.260)	4.5%
Proyectos Productivos o Infraestructura	3.3%
Títulos emitidos por entes estatales	3.2%
Préstamos Beneficiarios No SIPA	3.1%
Plazo Fijos	2.5%
Fondos Comunes de Inversión	1.0%
Depósitos en cuentas a la vista	0.8%

Con este escenario, donde más del 65% del FGS está invertido en títulos públicos, llegamos nuevamente a la misma conclusión: la administración pública utiliza el dinero de los contribuyentes como caja para obtener financiamiento. El riesgo moral aquí es enorme dado que el Estado pierde sus incentivos a mejorar sus

<sup>35</sup> <http://fgs.anses.gov.ar/archivos/secciones/Consejo%20FGS%20-%20Mayo.pdf>

cuentas públicas para mejorar los *fundamentals* de sus títulos públicos ya que sabe que a través del FGS tiene un colocador garantizado.

Otra cara de cómo el oportunismo político mantiene constantemente en jaque al SIPA es la asignación de recursos del mismo. Teniendo el Estado el monopolio del sistema previsional al cual los trabajadores se ven forzados a realizar aportes, es muy fácil que sus recursos se desvíen a medidas demagógicas y redituables electoralmente que ponen en juego la sustentabilidad del sistema a largo plazo.

#### Aportantes al SIPA, Diciembre 2019

<b>Categoría de aporte al SIPA</b>	<b>Puestos</b>	<b>Puestos (%)</b>	<b>Aportes realizados (Millones \$)</b>	<b>Aportes Realizados (%)</b>
Trabajadores en relación de dependencia	5,647,078	55%	56,066	74%
Trabajadores autónomos	513,386	5%	1,757	2%
Monotributistas con aporte al SIPA	1,581,347	16%	953	1%
Monotributo sin aporte SIPA	402,567	4%	0	0%
Régimenes especiales y diferenciales	1,448,047	14%	16,010	21%
Policía y Serv. Penit. Prov. Transf.	80,565	1%	935	1%
Casas Particulares	522,443	5%	23	0%
<b>Total</b>	<b>10,195,433</b>	<b>100%</b>	<b>75,743</b>	<b>100%</b>

#### Beneficiarios del SIPA, Diciembre 2019

<b>Régimen SIPA</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Beneficiarios (%)</b>	<b>Beneficios pagados (Millones \$)</b>	<b>Beneficios pagados (%)</b>
Jubilaciones por vejez sin Moratoria	1,455,484	21%	48,121	32%
Jubilaciones por invalidez sin Moratoria	175,212	3%	4,397	3%
Pensiones sin Moratoria	1,344,301	20%	28,107	19%
Jubilaciones por vejez con Moratoria	3,407,159	50%	50,718	34%
Jubilaciones por invalidez con Moratoria	12,510	0%	212	0%
Pensiones con Moratoria	208,577	3%	3,039	2%
Régimenes Especiales (Jubilaciones y Pensiones)	220,818	3%	13,786	9%
Policía Y Serv. Penit. Prov. Transf.	46,688	1%	2,025	1%
<b>Total</b>	<b>6,870,749</b>	<b>100%</b>	<b>150,405</b>	<b>100%</b>

Una vez más, quien sea el gobierno de turno, tiene en su poder una masa importante de dinero que puede asignar a su preferencia ya sea en planes sociales o flexibilizaciones en las condiciones para acceder a la jubilación, como podría ser el caso de las moratorias previsionales. Más allá de lo simpáticas que pueden sonar estas medidas, está en juego la sustentabilidad del sistema a largo plazo, que en definitiva es la garantía del derecho del aportante que sí realizó sus aportes en tiempo y forma a acceder a un beneficio jubilatorio justo al alcanzar su edad de retiro. Veamos la composición demográfica del SIPA según datos oficiales<sup>36</sup>:

Desde el punto de vista del SIPA, los números no parecen ser muy alentadores dado que los beneficios a pagar son mayores a los aportes obtenidos. Algo que salta fácilmente a la vista y debe encender las alarmas es que más de la mitad de los beneficios del SIPA sean a través de la moratoria previsional. Más allá de lo importante o no de esta medida, su existencia deriva de personas que no computan los años requeridos de aportes al sistema.

Y aquí entramos en el círculo vicioso de las problemáticas laborales en Argentina. El gran peso que implica el gasto público en el sector privado lleva a gran parte de la economía a funcionar bajo la informalidad, lo cual a largo plazo impacta nuevamente en el sistema. En vistas de esta situación, la ANSES se nutre de recursos tributarios para hacer frente a estas erogaciones como por ejemplo ganancias, IVA, impuestos a los cigarrillos o a ciertos combustibles. Sin embargo, a pesar del enorme peso que el sistema previsional y sus moratorias implican sobre sus aportantes, la ANSES se toma también la licencia de otorgar otros beneficios de carácter no contributivos y universales como los detallados a continuación:

---

<sup>36</sup> <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/estudios#bess>

<b>Beneficios no contributivos, Junio 2019<sup>37</sup></b>	<b>Cantidad de beneficios</b>	<b>Monto liquidado en millones de pesos</b>
Ex Presos Políticos (Ley N° 26.913)	5,749	115
Ex Combatientes de Malvinas (Ley N° 23.848)	22,644	785
Prestación Universal Adulto Mayor	135,562	1,278
Madre de 7 o más Hijos	304,812	3,552
Vejez	1,995	17
Otras	65,745	735
<b>Total</b>	<b>536,507</b>	<b>6,482</b>

<b>Asignaciones Universales, Junio 2019<sup>38</sup></b>	<b>Titulares</b>	<b>Monto liquidado en millones de pesos</b>
Asignación Universal por Hijo*	3,886,635	8,349
Asignación Universal por Hijo Discapacitado*	36,405	255
Asignación Universal por Embarazo*	77,292	166
<b>Total</b>	<b>4,000,332</b>	<b>8,770</b>

Por último, más allá de poner en riesgo la sostenibilidad del sistema a largo plazo, otra arista de esto es la falta de transparencia en las cuentas públicas dado que, al quedar tantos beneficios en manos de un solo administrador puede fácilmente desdibujarse la asignación de recursos dentro del propio organismo.

En vistas de este panorama, queda claro, se hace imperioso encarar una reforma del sistema jubilatorio. El mejor esquema para terminar con los problemas planteados en este trabajo es un sistema de capitalización. El eje fundamental de este esquema es el derecho de propiedad que ejercen los aportantes sobre sus fondos acumulados: Los trabajadores realizan una contribución mensual a su cuenta individual que, a través de administradoras de planes de pensión, se van invirtiendo a través del tiempo de manera tal de generar un ahorro al cual acceder al alcanzar la edad de retiro. Las ventajas son varias. En primer lugar, como dijimos, el aporte pertenece al trabajador desde el primer momento. Los participantes tienen conocimiento de cuál será el beneficio al cual accederán al alcanzar la edad de retiro ya que pueden ir monitoreando el desempeño de sus fondos mensualmente, lo cual le imprime al sistema un mayor nivel de transparencia. Además, si la persona fallece o se invalida, sus derechohabientes tienen derecho a los fondos acumulados. Por otra parte, estos sistemas otorgan mayor libertad a los trabajadores para planificar su retiro en varios aspectos. Los

<sup>37</sup> <https://www.anses.gob.ar/informacion/estadisticas-de-la-seguridad-social>

<sup>38</sup> <https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-asignaciones-universales>

aportantes pueden elegir entre distintas administradoras de riesgo para gestionar sus fondos, cuya idoneidad estaría garantizada por la competencia entre ellas. Pensemos en el sistema actual, donde el gobierno maneja el monopolio del sistema previsional. Más allá de que, como vimos, puede utilizarlo para sus propios fines (que no siempre coinciden con los objetivos de los aportantes), no tiene mayores incentivos a mejorar la administración de los fondos, dado que no tiene competidores. Administre bien o mal el sistema, mensualmente los aportes de los trabajadores ingresarán a sus arcas de forma garantizada. Bajo el esquema de capitalización existirían distintas administradoras que competirían entre sí por captar más aportantes, incluso los propios sindicatos podrían gestionar sus fondos, mientras ofrezcan un servicio de calidad. Claro está, si no lo hicieran se quedarían sin aportantes. En línea con esto, y a diferencia del sistema de reparto, los retornos de los fondos no dependen de que el Gobierno de turno tenga sus cuentas públicas equilibradas, sino que existe mayor posibilidad de diversificar las inversiones disminuyendo su riesgo. Por otra parte, además de la libertad de opción de realizar aportes adicionales a un mínimo exigido, se podría fomentar la cultura del ahorro a través de exenciones impositivas a los aportes ingresados al sistema. Tal es el grado de protagonismo del aportante en este esquema que hasta podría planificar su edad de retiro de acuerdo a como va incrementándose su fondo.

A modo de ejemplo, planteamos el ejercicio de modelar un esquema de capitalización individual para los mismos aportantes proyectados en el ejercicio anterior: trabajadores en relación de dependencia, monotributistas y autónomos. Se proyectó un fondo de capitalización al cual todos los participantes aportan un 10% de su ingreso mensual, contemplando la misma edad de retiro que en el sistema actual, 65 años, pero tanto para hombres como para mujeres. Si bien este esquema no incluye, como en el caso del SIPA, una pensión por invalidez o fallecimiento durante la edad activa, los derechohabientes heredan los fondos acumulados en caso de darse estas contingencias y se prevé una pensión del 70% para el conyugue del beneficiario si este fallece luego de la edad de retiro. La tasa de reemplazo que arrojó este sistema, bajo el supuesto de que sus fondos serán invertidos a una tasa real del 4.4% anual, es del 68% del último ingreso

en la edad activa para todos los niveles de ingreso. Es decir, además de brindar un mayor margen de maniobra al participante sobre su plan de ahorro, la capitalización incluso garantizaría mayores niveles de beneficio por vejez que el sistema actual.

Por supuesto el traspaso de un esquema a otro sería en forma gradual e incluso podría mantenerse en paralelo al sistema privado un fondo de seguridad estatal financiado con impuestos que garantice un ingreso mínimo a trabajadores con ingresos excepcionalmente bajos o que, por la edad que tenían al momento de implementar la reforma, no llegaron a ahorrar lo suficiente. Si bien a primera vista, esta idea parece lo mismo que el SIPA, es un matiz importante el hecho de que quede bien delimitado que porción de nuestros ingresos van a aportes para nuestro retiro y que parte va a financiar un fondo solidario.

A estos fines podría hacer frente el actual Fondo de Garantías de Sustentabilidad, que debería ser administrado con mayor margen de acción para diversificar su cartera. Un punto importante que debería reverse en el esquema actual del FGS, es que el artículo 8 de la Ley 26.425 prohíbe explícitamente su inversión en el exterior. Para terminar con estas limitaciones podría, por ejemplo, imitarse casos exitosos en otros fondos de pensiones del mundo tal es el caso de Noruega. Este país cuenta con dos fondos de pensiones, el *Government Pension Fund Global* (GPFG) y el *Government Pension Fund Norway* (GPFN).

GPFG tiene por objetivo permitir que tanto las generaciones actuales como las futuras se beneficien de los ingresos del petróleo por lo cual su acumulación de capital se origina partir de la conversión de los recursos de petróleo y gas en activos financieros en el extranjero. En cuanto GPFN, su base de capital se origina principalmente de los excedentes en el esquema de seguro nacional entre su introducción en 1967 y finales de la década de 1970. El rendimiento de los activos en el GPFN no se transfiere al Tesoro, sino que se agrega al capital del fondo de manera continua.<sup>39</sup>

De aquí se desprenden dos diferencias sustanciales entre estos fondos con el FGS argentino: en primer lugar la posibilidad de diversificar su cartera e invertir en el

---

<sup>39</sup> <https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/the-government-pension-fund/market-value-of-the-government-pension-f/id699635/>

extranjero, motivo por el cual fondo tiene participación en 9.202 empresas que se distribuyen en 74 países<sup>40</sup> de manera tal de lograr una amplia exposición al crecimiento global y la creación de valor garantizando una buena diversificación de riesgos. En segundo lugar, la imposibilidad de transferir recursos de GPFN al Tesoro preservando su capital de quedar a merced de las necesidades políticas. Hasta aquí, hemos dado un recorrido por varios aspectos del SIPA y sentado las bases de una posible reforma. Para concluir, nos gustaría hacer hincapié en algo de suma importancia: el peso enorme que implica su sostenimiento para el aparato productivo. El SIPA se lleva hasta el 27% de nuestro trabajo y posiciona a Argentina en uno de los países con mayor impuesto efectivo al trabajo del mundo.

Más allá de representar una carga enorme a la hora de generar puestos de trabajo y lejos de brindarnos la seguridad que necesitamos para planificar nuestro retiro, se ha convertido en la caja negra de la política, una fuente continua de fondos para hacer frente en situaciones de emergencia económica o amortiguar el impacto de ciertas problemáticas como informalidad laboral, pobreza, o simplemente clientelismo político y/o corrupción. Solidaridad es el argumento que se esboza para justificar la mala gestión del sistema, pero si la solidaridad deja de lado el derecho de los aportantes a planificar su vejez, más que solidaridad es populismo. Todo relato basado en la necesidad de alcanzar cierto ideal de "justicia social" puede sonar simpático y conmovedor, pero construir un sistema previsional serio no es una cuestión ideológica.

La realidad se lleva puesta a cualquier ideología. Toda medida demagógica tomada solo por el hecho de obtener algún rédito político sin un estudio previo de su viabilidad no es un acto heroico, es irresponsabilidad, tiene efectos colaterales nocivos en la economía y, por ende, en la calidad de vida de la población. Jubilar personas sin aportes, utilizar las reservas de los fondos indiscriminadamente y repartir planes sociales para ganar votos implica indefectiblemente una necesidad de recursos. Financiarlo implicará aumentar la emisión monetaria incrementando la inflación, erosionando el nivel de beneficios

---

<sup>40</sup> <https://www.nbim.no/en/>



de los jubilados, y mayores impuestos al trabajo estimulan la informalidad laboral y entorpecen al motor de la economía.

### **Acerca de la autora**

**Marina Alejandra Rico** es Actuaria e investigadora del Centro de Estudios Económicos Argentina XXI.

The background is a gradient of blue, with a dark blue curved shape on the left side that tapers towards the bottom right. The text is white and positioned in the upper right quadrant.

Capítulo 8  
El costo de la política

Ignacio Zorzoli

Centro de Estudios  
Económicos Argentina XXI

## **Introducción**

El objeto de este estudio es el de considerar las distintas partidas que conforman el gasto público y así poder detectar aquellas en las cuales los gastos del Estado son administrados por la casta política en su propio beneficio.

Para eso es necesario tener en cuenta en primer lugar que la Constitución Nacional en su Artículo 1<sup>o</sup> establece que la nación adopta para su gobierno la forma republicana, representativa y federal, esto último es lo que resulta relevante a la investigación.

El federalismo que se establece como sistema político argentino implica que cada una de las veintitrés provincias y el área comprendida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), tienen autonomía tanto política como administrativa separada de la órbita y las potestades del estado nacional. Esto implica que cada uno de los gobiernos provinciales tiene la facultad de mantener una estructura burocrática, legal, fiscal, entre otros aspectos, separada del gobierno nacional.

### **1. Estructura del gasto público**

En virtud de la autonomía provincial, una gran cantidad de los servicios prestados por el Estado como un conjunto son brindados por las provincias, tal es el caso de los servicios de salud, educación, seguridad interna, algunos fueros judiciales, entre otros. Esto carga a los gobiernos de las veintitrés provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires de una serie de gastos que en gran medida no están financiados por ingresos fiscales equivalentes. Si bien cada uno de los gobiernos a nivel subnacional tienen la potestad de decidir los montos y alícuotas de distintas obligaciones fiscales, como puede ser el caso de los Impuestos a los Ingresos Brutos (IIBB), Impuestos de Sellado o Impuestos Municipales, los montos recaudados son exiguos frente a los gastos que enfrentan los gobiernos provinciales.

Este descalce de ingresos y gastos es solucionado de manera incompleta e ineficiente, por la puesta en vigencia de la ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de los Recursos Fiscales Nacionales. En esta ley se establece para una parte de la totalidad de impuestos recaudados a nivel nacional, como por ejemplo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), una escala de porcentajes que el Estado

nacional debe transferir de forma automática a los distintos tesoros provinciales con el fin de que cada uno pueda financiarse y hacer frente a sus propios gastos. A partir de este traspaso de fondos es que las distintas provincias pueden no solo hacer frente a los gastos en servicios públicos que dependen de su órbita, sino también el mantenimiento de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales de injerencia provincial, ya que cada una tiene su gobernación y parlamento dependiente del presupuesto propio. A eso se suman los pagos de los servicios de deuda que cada provincia, gracias al carácter federal que otorga la constitución al orden político argentino, pueden emitir recurriendo a los mercados de capitales nacionales o internacionales.

Existe también a nivel provincial, establecido por cada uno de los gobiernos, la correspondiente ley de coparticipación de los ingresos de las distintas provincias con los municipios que las conforman, aunque estas órbitas gubernamentales no poseen la potestad de conformar una legislación propia, aunque sí tienen una administración burocrática que solventa, representada en las intendencias, consejos deliberantes, etc.

Como regla general, el componente del gasto volcado en los presupuestos de las distintas órbitas gubernamentales, se divide en: gastos de la administración pública, gastos en seguridad, gastos en servicios sociales, gastos en servicios económicos y servicios de deuda. La primera de estas partidas engloba la parte del presupuesto que está destinada al funcionamiento del Estado: partidas destinadas al mantenimiento de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, así como también lo que corresponde a relaciones internacionales o internas, elaboración de estadísticas, control de la gestión pública, etc.

No hace falta explayarse demasiado en lo que representa el segundo ítem de los distintos presupuestos destinado al financiamiento de los servicios de seguridad. En cuanto al tercero se engloban las distintas partidas destinadas a cubrir una amplia variedad de servicios y ayudas para los distintos sectores de la sociedad como puede ser los servicios de salud y educación, seguridad social, vivienda y urbanismo, entre otros. La cuarta representa los montos destinados al subsidio de la oferta de algunos bienes y servicios entre los que encontramos las partidas de transporte, energía, agricultura, industria, etc. Finalmente se muestran los

servicios de deuda, es decir el pago de intereses y amortización de capital de los distintos bonos emitidos por el Estado nacional o los estados provinciales con vencimiento en el año para el cual se confecciona el presupuesto.

### **a) Administración Pública**

Dentro de los gastos que dependen de la casta política y son destinados a su propio provecho directo o indirecto se encuentran las partidas que tienen por objeto el mantenimiento del aparato burocrático. Decimos que estas partidas de gasto son un beneficio para los burócratas que administran los espacios de gobierno ya que, sin ellos sus puestos laborales no estarían justificados. Dentro de estas partidas podemos observar el dinero destinado al mantenimiento de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales de cada uno de los estados provinciales y del estado nacional, así como las partidas destinadas a la administración fiscal, los gastos implementados en controlar la gestión, las relaciones exteriores, entre otras de menor cuantía.

La mayoría de los ciudadanos estará de acuerdo en que la existencia de un Estado que proporcione servicios de seguridad, justicia y defensa como mínimo es algo no solo necesario sino también deseado. Sin embargo, es relevante poder mensurar cuál es la cuantía de ese gasto y cuánto representa para el conjunto de la sociedad mantener ese aparato burocrático para ser conscientes de la eficiencia o falta de ella de la administración en el gasto de la administración pública.

Comencemos por analizar en primer lugar el monto total que cada una de las veintitrés provincias, la CABA y el Estado nacional derivan de sus ingresos en el mantenimiento de los tres poderes y el resto de las partidas mencionadas. Para eso vamos a analizar los presupuestos de cada una de las entidades gubernamentales preparados en el año 2019<sup>41</sup>.

El total del gasto destinado a la administración gubernamental asciende a un monto de \$675.300 millones, lo cual representa aproximadamente un 3,0% del PIB. La totalidad de los recursos destinados al funcionamiento de la

---

<sup>41</sup> Último año en el que todas las áreas tienen presentadas sus respectivas leyes de presupuesto al momento de confeccionar el presente informe.

administración pública no es para nada despreciable, sobre todo si se tiene en cuenta que esa masa monetaria representa una gran parte del déficit fiscal nacional. La mayor parte se destina a Nación, seguida muy por debajo por la Provincia de Buenos Aires (PBA) y en tercer lugar por la provincia de Córdoba: estas tres dependencias acumulan \$309.600 millones (casi la mitad del gasto).

A continuación es relevante mostrar cuánto de ese peso absorbe cada uno de los habitantes del país. Para eso es factible calcular, por un lado, el gasto per cápita que implica el mantenimiento del gobierno nacional a cada uno de los argentinos. Una vez encontrado este monto también se puede subdividir el gasto de cada uno de los gobiernos subnacionales por la cantidad de habitantes que se localizan dentro del territorio de cada provincia. Finalmente se suman ambos valores para los ciudadanos de cada provincia: la media de dinero que tiene que aportar un habitante para financiar el funcionamiento del aparato estatal tanto nacional como de su provincia, reiterando que se excluye de esta cuantía los niveles municipales que no harían más que incrementar ese saldo promedio, supera los \$26.000 anuales.

A priori podríamos concluir que no es un monto excesivo, pero este valor representa únicamente el gasto destinado al mantenimiento de los políticos, asesores, jueces y representantes de los distintos poderes del Estado. Y es que el gasto en los servicios es algo que corre por otras vías de financiación y suman a este monto; asimismo, no implica que no exista malversación del gasto o ineficiencia de la ejecución.

De acuerdo a la información, las provincias que más carga representan al contribuyente son Tierra del Fuego, Neuquén y Santa Cruz. En el extremo opuesto se encuentra la PBA, que a pesar de la gran masa monetaria destinada a la partida señalada, es diluida por una población que engloba casi un 38% del total del país. De este análisis se extrae que no existe una correlación marcada entre el gasto destinado a solventar el aparato burocrático estatal, con la inclusión del financiamiento de sus tres poderes, y la cantidad de personas que habitan el territorio provincial. Esto puede estar mostrando la existencia de costos fijos, aunque se puede ver que jurisdicciones que poseen una composición demográfica similar mantienen una estructura de gasto por habitante muy diferente entre sí,

tal como los casos de La Pampa y Jujuy, donde se observan niveles de dinero per cápita similares, a pesar de que la segunda provincia tiene prácticamente el doble de población que la primera.

Lo próximo a analizar es en qué proporción se distribuyen los fondos que cada una de las unidades gubernamentales destina a la administración del Estado. Lo primero que salta a la vista, es que las distintas provincias y la nación como ente particular destinan porcentajes muy disímiles las unas de las otras. A pesar de lo que se podría presuponer en una primera instancia, cada una de las jurisdicciones utiliza los fondos de los que dispone para mantener el aparato burocrático del Estado en proporciones que no guardan relación entre sí: existen provincias que destinan la gran mayoría de estas partidas presupuestarias al mantenimiento del poder ejecutivo, tal como La Rioja, Tierra del Fuego, Santiago del Estero y, en menor medida, Formosa. En el caso de las primeras tres provincias, el porcentaje de dinero destinado al poder ejecutivo es superior a dos tercios del total de la partida presupuestaria separada al fin de financiar el orden republicano. En el caso de Formosa dicho porcentaje desciende al orden del 45%, lo que aun así implica un valor superior al tercio proporcional.

Existen, en contrapartida, provincias donde el peso mayoritario de los fondos es absorbido por el poder judicial: Buenos Aires, Mendoza, Entre Ríos, La Pampa, Córdoba, Santa Fe y Chubut. En estos casos el monto destinado al mantenimiento del poder judicial es superior a dos tercios del total. Por último, podemos ver que solo una provincia destina más de dos tercios de su partida al sostenimiento del poder legislativo, Rio Negro. En el resto de los casos el valor ronda el tercio proporcional o es incluso inferior.

Con lo cual vemos que, más allá de la posible existencia de costos fijos que encierra el armado burocrático de una unidad gubernamental independiente del estado nacional, cada provincia da prioridad a uno u otro poder. Es verdad que provincias con gran cantidad de personas tienden a aumentar, como ya vimos, la preponderancia del Poder Judicial. Es lógico suponer que ante una mayor cantidad de personas la posibilidad de que se generen conflictos que deriven en la necesidad de la intervención también aumenta mientras que no ocurre lo

mismo con la cantidad de ministros, secretarios, y demás burócratas del poder ejecutivo.

Manteniendo esto en cuenta vamos a comenzar a adentrarnos en un análisis un poco más exhaustivo de cada una de las subpartidas mencionadas. Veamos en primer lugar la conformación del poder legislativo a nivel nacional. El Congreso se encuentra dividido en una cámara alta, el Senado de la Nación, y una cámara Baja conformada por el cuerpo de Diputados. Según la información brindada sobre el presupuesto de cada una de las cámaras, la partida destinada al Senado asciende a un monto superior a los \$9.411 millones, mientras que para Diputados la cifra supera los \$10.672 millones.

Según la Constitución Nacional, la cámara alta se conforma por un total de 77 representantes en donde cada una de las provincias tiene igual preponderancia independientemente de la cantidad de habitantes. Por otro lado, la cámara baja está integrada por 257 diputados en donde cada uno de los escaños guarda una relación con la cantidad de ciudadanos que residen en cada provincia. De esta forma, los niveles de gobierno subnacionales tienen mayor cantidad de representantes cuantos más ciudadanos habitan dentro de su territorio. Esto implica, haciendo un primer cálculo a groso modo, que la relación de dinero por representante es de \$130.714.000 por senador y \$41.555.000 por diputado al año. Dicho cálculo surge simplemente de dividir el total del monto presupuestado por la cantidad de representantes que integran cada una de las cámaras.

Ahora bien, para tomar una verdadera dimensión de las cifras, comparamos con el presupuesto del congreso español, país cuya cantidad de habitantes es similar a la Argentina. Si observamos el presupuesto del país hispano nos encontramos que la relación antes calculada es de €204.202 por senador y €248.523 por diputado.

Realizando la conversión al tipo de cambio oficial actual, esto nos muestra que un diputado argentino es 2,38 veces más caro que su par español, mientras que en el caso de los senadores la relación asciende al valor de 9,11 veces. El número se vuelve aún más preocupante si se analiza respecto al hecho de que en ambos casos, las cámaras legislativas en España cuentan con más cantidad de representantes que las de nuestro país, lo cual eleva de forma potencial la



necesidad de asesores y asistentes. Esto nos habla de un marcado despilfarro por parte de nuestra casta política al ser comparada con un país de similares dimensiones demográficas y una tradición sociocultural con un tronco histórico común.

Si queremos analizar las múltiples causas que pueden determinar ese gasto exagerado por parte del Congreso, podemos corroborar la excesiva cantidad de asesores que posee cada representante: en el Senado, en promedio los 77 senadores poseen un total de 19 asesores cada uno, con casos de algunos senadores que llegan a los 40 asesores o más. Esta desproporcionada cantidad de empleados a cargo de cada legislador se agrava si contamos que cada bloque de partido político posee sus propios asesores. En el caso del Senado existen 16 bloques que en suma contratan a 223 asesores entre planta permanente y transitoria. Por otro lado, en ambas cámaras existen un total de 47 comisiones que tratan distintos temas con un total de 429 empleados que dependen de ellas. A este número hay que sumar los asesores de los representantes de la cámara de Diputados, los empleados de la Biblioteca del Congreso y demás áreas que dependen del presupuesto que la nación deriva al aparato legislativo. Todo esto, analizado únicamente para el caso del gobierno nacional (se replica con distintos matices de escala en las restantes jurisdicciones).

Avancemos ahora sobre el Poder Ejecutivo (PEN), en particular vamos a hacer un acercamiento a la estructura burocrática bajo la cual está conformado. Según las facultades otorgadas por la Constitución Nacional de 1994, se otorga al Presidente de la Nación la potestad de decidir la cantidad de ministerios que estarían bajo supervisión del Jefe de Gabinete. Esto marca una clara diferencia entre las atribuciones que establecía la carta magna institucionalizada a partir de 1853, donde se establecía un máximo explícito de cinco ministerios que podrían servir al presidente. Este número fue ampliado con la reforma de 1898 bajo la presidencia del Gral. Julio Argentino Roca. En ella se establecía el aumento del primer número pensado por el padre de la constitución nacional, Juan Bautista Alberdi, a un total de ocho dependencias ministeriales. Casi cinco décadas después, y bajo la presidencia de Juan Domingo Perón, se llevó a cabo la implementación de una nueva carta orgánica donde se eliminaba la restricción

impuesta y otorgaba al presidente la facultad de determinar los ministros que lo asesorarían, cosa que se mantuvo hasta nuestros días.

Nuevamente recordamos que el mismo esquema organizacional de una autoridad ejecutiva y una cantidad de ministerios que dependen de este, es replicado por cada una de las provincias donde los distintos gobernadores también tienen un encargado de las distintas áreas consideradas de interés. En el presente año, el PEN está conformado por un Jefe de Gabinete que depende del Presidente de la Nación y veintiún ministros bajo su cargo. El actual organigrama de funcionarios públicos es el más elevado de la historia, superando al correspondiente a los años 2015 y 2017. Podemos ver, a partir de los datos publicados en un informe conformado por la Universidad Austral que, en los últimos años, en promedio, se ha duplicado la cantidad de ministerios que históricamente el país tuvo desde la salida de la dictadura militar, durante los mandatos de Raúl Alfonsín y Carlos Menem.

En función de la información publicada donde se detalla la totalidad del organigrama que tiene la estructura del PEN, encontramos que en promedio cada ministerio posee 22 subunidades, cada una por su parte con toda una estructura burocrática detrás. Este pequeño análisis de la estructura organizacional que presenta el PEN nos muestra que existen una serie de ministerios, con sus respectivas dependencias, que no fueron necesarias para que el Estado pudiese brindar todos y cada uno de los servicios que en principio corresponden a su órbita de funciones y, dicho sea de paso, brindarlas en condiciones más eficientes que ahora. Todo esto refuerza nuestra idea de que existe una potencial ineficiencia del gasto englobada en las partidas presupuestarias dedicadas al funcionamiento de la administración pública.

Dejaremos de momento de lado el análisis del poder judicial para el siguiente apartado, donde se realizarán algunas propuestas tendientes a disminuir el gasto público de todos los niveles gubernamentales sin reducir una baja del gasto social o recorte de servicios públicos.

## **b) Servicios Sociales**

En este apartado vamos a centrarnos en la parte de la recaudación que los distintos gobiernos destinan a satisfacer una serie de necesidades sociales. Estas partidas buscan mitigar o eliminar una serie de problemáticas, como puede ser el analfabetismo o la mala salud de la población, a través del subsidio a la oferta de, principalmente, ciertos servicios que el Estado considera estratégicos. Una gran parte de éstos tienen características de bien público y otra parte simplemente, la sociedad en su conjunto, consideran que el Estado debe garantizarlas para el común de la población.

Las partidas más importantes, por la escala de fondos utilizada para su implementación, pero también por la importancia indiscutida que tienen esos servicios para la sociedad para su desarrollo, crecimiento y buen funcionamiento, son salud y educación. Pero también encontramos otras partidas que se encargan de la seguridad social, las viviendas o las obras urbanas en general, entre otras. La mayor parte del dinero destinado a este rubro se enmarca en solo tres apartados. En todos los casos más de las tres cuartas partes del total de erogaciones son absorbidas por los servicios de salud, educación, asistencia y seguridad Social. El resto de las partidas alcanza como valores máximos un 20% del total, por lo que nos centraremos en los primeros tres por el fuerte peso que tienen en los montos destinados y por la importancia que les da la sociedad en su mayoría.

Lo primero a destacar al analizar es la importancia que le da Nación al gasto en asistencia y seguridad social, monto que supera ampliamente los \$2.152.850 millones. Es de una relevancia significativa señalar que ese monto representa un valor que sobrepasa el 50% del total del gasto total de la jurisdicción.

La Nación no participa en el proceso de brindar el servicio de salud ni educación, ya que las erogaciones corresponden a las provincias y la CABA, jurisdicciones en las que representan el mayor peso relativos, superando la mitad del gasto.

Manteniéndonos dentro de la educación, el sistema está dividido en una parte que es de carácter estatal donde es el Estado el que financia, a través de estas partidas en particular, la oferta del servicio de educación; y existe en paralelo un sistema privado que brinda el servicio como contrapartida de una cuota que

abona el padre o tutor del alumno, y se rige por los mecanismos propios del mercado: existen, dentro de este universo, establecimientos que cuentan con subsidio por parte del Estado con el objetivo de que la tarifa por el servicio sea más baja y se pueda garantizar así la universalidad de la educación.

Si sumamos el valor total destinado por cada uno de los distintos gobiernos a educación, los montos ascienden a poco menos de \$842.439 millones lo cual representa un 4,8% del PIB. Estos valores no están alejados de los que muestran el resto de los países de América Latina, donde el gasto en educación varía entre el 6,25% y el 4% del PIB de cada uno.

Ahora bien, es importante analizar si estas partidas representan una cobertura al total de los niños y jóvenes en edad escolar o, si por contrapartida, existe algún porcentaje de la población total de alumnos de los niveles iniciales, primarios y secundarios que no tienen cobertura por parte del Estado. Según la información publicada por parte del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación en su informe "Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional" del año 2017 podemos ver que el universo asciende a 10.355.400 alumnos englobados en los tres niveles: del total de alumnos 71,2% asisten a jardines y escuelas públicas mientras que el 28,8% restante acude a establecimientos privados. Estos datos reflejan que existe, tal como veremos más adelante con el sistema de salud, una doble imposición para aquellas familias que envían a sus hijos a escuelas que no pertenecen a la órbita del Estado. Por un lado, los responsables legales de estos alumnos son sujetos de imposición fiscal con la que el Estado se financia para brindar los servicios de educación, por otro, estos adultos también abonan la educación privada de sus hijos con sus propios ingresos.

Esta doble imposición a una parte considerable de las familias, en su gran mayoría de clase media y alta, genera problemas de incentivos al mantener la certeza de que se contribuye de forma impositiva a un servicio que no se aprovecha. Pero quizás el mayor y más grave problema es la segregación que se hace de la calidad de educación recibida en función al poder adquisitivo de las familias.

Pero volvamos a la realidad actual para analizar el desempeño que ha tenido nuestro país respecto de la calidad de la enseñanza educativa. Si contabilizamos el gasto total sumado de todas las jurisdicciones, el Estado destina más de

\$92.300 por alumno. Es necesario tener en cuenta que dentro de esta categoría ingresan también los estudiantes de los niveles superiores y los adultos que recurren a establecimientos educativos para completar sus estudios. Sin embargo, y a pesar del total de recursos gastados, observamos que año tras año, la performance de los alumnos en las pruebas de educación PISA ha ido deteriorándose. Dentro de la región Iberoamericana, Argentina se encuentra entre las naciones con peores desempeños, siendo la situación más crítica en áreas relacionadas con matemáticas y ciencias.

Ahora bien, puede pensarse que estos montos son demasiado escasos, y la solución se correspondería simplemente con aumentar las partidas destinadas a educación. Pero la realidad está alejada de esta suposición, el problema más que en el monto es la eficiencia del gasto. De todos los países que superan los rendimientos de Argentina en el sistema de pruebas educativas PISA, solo Costa Rica y Brasil dedican un porcentaje más alto de su PIB en educación. Las restantes naciones de América Latina que participan de las pruebas, Chile, Uruguay, México y Colombia, destinan un porcentaje menor.

Dados los resultados, es evidente que impera una reforma de la estructura institucional educativa a nivel nacional donde se optimice el gasto, con propuestas tendientes a devolver poder de decisión a los padres y donde se favorezca el sistema de competencia entre las propias escuelas buscando una mejora de calidad en los servicios brindados.

Similares resultados obtenemos cuando comparamos los sistemas de educación con los de salud. Tal como con la educación, a partir de la década de 1990 el Estado nacional transfirió las obligaciones correspondientes a la atención médica estatal a las provincias. En el caso del mantenimiento de los sistemas de salud, los estados provinciales y la nación destinan más de \$463.500 millones, lo que equivale a un monto que se aproxima al 2,65% del PIB. Ahora, este monto puede parecer muy bajo sobre todo al compararlo con el resto de las partidas destinadas por el resto de los países de la región. Sin embargo, es importante comprender las marcadas diferencias entre la estructura de salud de Argentina frente a la del resto de los países de América Latina.

Nuestro sistema sanitario se encuentra dividido en tres capas bien definidas<sup>42</sup>, lo cual plantea una importante diferencia con el resto de los sistemas de la región. En primer lugar, existe una cobertura pública, de carácter universal y gratuita, la cual es brindada, en principio, al 100% de los habitantes que residen en el país, sin embargo, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación estima en su informe "*¿Cuánto gasta Argentina en salud?*" que aproximadamente 15,3 millones de personas tienen Cobertura Pública Exclusiva (CPE): esto implica que casi el 35% de la población nacional sólo puede acceder a la salud proporcionada de forma gratuita por parte del Estado. Buena parte de esa gente no tiene trabajo o está empleada en negro por fuera de la cobertura médica proporcionada por las obras sociales.

En una segunda instancia encontramos el Sistema de la Seguridad Social (SSS) el cual a su vez se encuentra subdividido en tres partes: Obras Sociales Nacionales (OSN), Obras Sociales Provinciales (OSP) y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados también conocido como PAMI, el cual brinda cobertura a los adultos mayores de todo el territorio nacional. Dentro de este grupo cabe hacer la distinción entre las primeras dos y el tercero que es, sin dudas, la obra social que más alcance tiene en el país, llegando a más de 5 millones de personas.

Dentro de este segundo apartado veamos primero el caso de las Obras Sociales, tanto de carácter nacional como de carácter provincial, las cuales son financiadas por los aportes tanto de los distintos empleados como los empleadores. La particularidad de las Obras Sociales, y que hace que el sistema de salud argentino sea diferente al del resto de los países de la región, es quién o quienes las administran: mientras que en el caso de los seguros de empleo una serie de empresas se dedican a prestar los servicios de salud, siendo libre el contratante de elegir con qué empresa establecer el contrato, en Argentina quienes administran los sistemas de Obras Sociales son administrados por los distintos sindicatos en los que están divididas las actividades laborales en el país. En la gran mayoría de los casos el afiliado tiene el derecho a pedir que se utilice parte

---

<sup>42</sup> Para un análisis exhaustivo, ver el capítulo "La salud en su laberinto".

del dinero descontado para ser utilizado como parte de pago de servicios de salud privados, pero existen dentro del sistema excepciones, principalmente en aquellas obras sociales encargadas de la cobertura de los empleados públicos nacionales, provinciales o municipales.

Esto, como veremos más adelante cuando analicemos el caso de las prestadoras privadas, implica que para una parte de la población existen casos de triple imposición en cuanto el individuo aporta al sistema de salud pública mediante impuestos, a la obra social que le corresponda financiado por retenciones de su sueldo, y el pago de prepagas privadas. Entre las obras sociales nacionales y provinciales se da cobertura en los servicios de salud a 22,5 millones de personas, lo que representa aproximadamente al 51,1% de la población.

Dentro de este segmento de cobertura de seguridad social encontramos un agente muy particular por los fondos que administra y por la gran cantidad de afiliados que tiene. El PAMI, que según el Ministerio de Salud brinda cobertura de salud a 5,1 millones de personas siendo la obra social más grande no sólo del país sino también de toda América Latina, representa el 11,6% de nuestra población.

Finalmente, tenemos la cobertura de medicina prepaga, que es simplemente la prestación en salud de una red de empresas privadas. Tal como funcionan en el resto del mundo, el sistema de salud privada se financia con el pago de una cuota mensual con la que el contratante tiene derecho a recibir una serie de prestaciones sanitarias. La cantidad de personas que se encuentran en este sistema ronda los 6 millones (aproximadamente 13,6% de la población).

Si sumamos a todas las personas que acceden solo a la salud pública, con los que reciben prestaciones del sistema de obras sociales y demandan servicio privado, el total asciende al 111,1%. Esto no hace más que confirmar que existen personas que poseen una doble cobertura muchas veces porque no pueden transferir sus aportes obligatorios de sus obras sociales al sistema privado y, en contrapartida, se ven con la necesidad de contratarlo de forma separada.

Esto, al igual que lo que ocurre con el aparato administrativo del sistema de educación, es posible de ser reestructurado, con el fin de optimizar el dinero destinado al funcionamiento sanitario nacional. Evitar el gasto innecesario por

parte del consumidor en un sistema de obra social que no lo satisface y la contratación del servicio privado es un paso fundamental para proceder con la optimización de los recursos que la sociedad destina a un servicio esencial.

Finalmente analizamos una de las partidas que mayores montos de dinero le representan al Estado nacional: la Asistencia y Seguridad Social. Dentro de la partida destinada a la seguridad social podemos encontrar programas de beneficios destinados a cubrir una serie de contingencias y necesidades para una parte necesitada de la población (las más importantes en cuanto a ejecución y presupuesto son la cobertura previsional de jubilaciones y pensiones, la asignación universal por hijo AUH y los seguros de desempleo).

Para abordar el análisis es imprescindible comenzar por estudiar los recursos destinados al mantenimiento del sistema previsional de jubilaciones y pensiones. En la actualidad el sistema jubilatorio está bajo administración estatal y lo ha estado desde que se procedió a la estilización de los fondos. A finales del año 2008, y luego de la entrada en vigor de la Ley 26.425, el Congreso Nacional dispuso la reforma del sistema integrado previsional bajo el cual se procedía a la estatización de los fondos de jubilación previamente administrados por empresas privadas y la disolución de estas.

Previamente a que el Congreso Nacional aprobara esta ley, estos fondos estaban custodiados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP)<sup>43</sup>, las cuales, conformadas por capitales privados o estatales, fueron creadas a partir del año 1993 bajo la presidencia de Carlos Menem. De esta forma, no solo se buscaba sanear el déficit del sistema, llevándolo a la lógica de la capitalización individual, sino que se buscaba replicar los sistemas de jubilación de la gran mayoría de los países anglosajones, principalmente Estados Unidos y el Reino Unido y darle profundidad al exiguo mercado de capitales nacional.

Tras la mencionada estatización, el Estado se hizo de los fondos administrados por las AFJP, los cuales ascendían a unos USD 20.000 millones, al tipo de cambio

---

<sup>43</sup> Si bien se trataba de una reforma pro-mercado, se consideraban demasiado altas las comisiones que cobraban las AFJP por gestionar los fondos, y existía incertidumbre respecto de una posible quiebra, dado que la mayor parte de la deuda pública estaba en las carteras de estas administradoras.



vigente en ese entonces. Ese dinero, con los futuros ingresos que implicaban los continuos aportes de las personas en actividad, volvía a manos del gobierno.

Bajo este esquema el sistema se organiza sobre la base de un aporte obligatorio realizado por un lado por la deducción de una parte de los ingresos de los trabajadores en actividad, y por el otro por un aporte patronal realizado por los empresarios contratantes de esa mano de obra. Con el dinero total que cada parte participa a la estructura, se forma un fondo nacional con el que se atienden las jubilaciones y pensiones de aquella parte de la población que está retirada.

Teniendo en cuenta esto se esperaba que, después de realizada un cambio total de la estructura completa del sistema y la consecuente apropiación de los fondos, la situación del sistema previsional mejorara, aunque más no fuera manteniendo los logros alcanzados luego de su privatización. Sin embargo, en la actualidad se observan una gran cantidad de desequilibrios que ponen en riesgo la estabilidad del sistema, debiéndose destacar que mediante una serie de moratorias se han incorporado personas que no poseían el derecho (trabajadores que se encontraban empleados en el sistema laboral informal o no habían estado contratados en relación de dependencia como ser el caso de las amas de casa). Sin embargo, la incorporación masiva de beneficiarios que no habían contribuido en su tiempo a la constitución del fondo de retiros de las distintas AFJP, en combinación con una imposibilidad del mercado laboral de incorporar trabajadores dentro de los circuitos formales, llevó a un aumento del déficit económico que arroja el sistema en su conjunto.

De acuerdo a los datos oficiales, los ingresos totales aportados al fisco por parte de los aportes personales, así como las contribuciones patronales ascienden a aproximadamente \$1.175,8 millones, mientras que el gasto en jubilaciones y pensiones tanto contributivas como las que no lo son asciende a \$1.792,9 millones; lo que arroja un saldo deficitario de \$617,2 millones (equivalente a 3,36% del PIB).

Sin embargo, y quizás lo más preocupante, no es el déficit estructural del sistema previsional que es algo que en algún momento la dirigencia política va a verse obligada a sanear. Desde nuestra opinión el mayor de los problemas es la utilización de los fondos en disposición del sistema previsional para financiar gran

parte de las emisiones de deuda pública realizada por los distintos niveles del Estado. Según los últimos datos publicados por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), se observa que el 63,3% de su cartera está colocada en títulos de deuda pública.

Muchas son las propuestas ideadas por una gran cantidad de especialistas para modificar el sistema previsional argentino y volverlo solvente nuevamente. Sin embargo, es dudoso pensar que la casta política sea capaz de aceptar tales cambios cuando los fondos que aportan los trabajadores son una excelente fuente de financiamiento para el tesoro público: el FGS no deja de ser un fondo capaz de solventar grandes cantidades de déficit fiscal a tasas muy inferiores a las que solicita el mercado y, al ser deuda intra pública, muchas veces no es especificada dentro de las consideraciones de los niveles de endeudamiento.

En lo que queda de este apartado se analizan los desembolsos de dinero correspondientes a las AUH, asignaciones familiares en general y otro tipo de gastos sociales que entre todos suman un 1,6% del PIB. A pesar de representar una cifra que no se puede considerar despreciable, estas partidas cumplen sin lugar a duda una función social de vital importancia. Gracias a este tipo de partidas se intenta apuntalar, utilizando el aparato estatal, la situación problemática de una parte significativa de los estratos más carenciados de la sociedad.

Quizás la crítica más fuerte que podemos realizar desde estas páginas es que el carácter transitorio bajo el cual fue ideado este tipo de ayuda estatal, se convirtió en una regla general del proceder del gobierno. En un primer momento este tipo de ayuda estaba pensado como una forma de combatir el alto nivel de pobreza que trajo consigo la recesión acontecida durante 2001 y como una herramienta de carácter contra-cíclico.

Sin lugar a duda la partida de asistencia y seguridad social es una, sino la más, sensible de todas las que conforman el gasto público, por los grandes aportes que se realizan para el sostenimiento de los deciles más bajos en la escala de ingresos nacionales. Sin embargo, es evidente que no por eso deja de presentar inconvenientes que necesitan ser atendidos y resueltos.

### **c) Servicios económicos**

Por último, analizamos el gasto destinado a servicios económicos. Dentro de esta categoría se encuentran englobados los distintos tipos de subsidios que el Estado otorga a distintas áreas consideradas estratégicas. Las principales partidas están dirigidas a cubrir la diferencia de costos y tarifas de empresas de energía y transporte, pero también se encuentran englobadas las licitaciones de obra pública y las subvenciones estatales a los diversos niveles de producción.

Dentro de los rubros más importantes encontramos los gastos correspondientes a los subsidios económicos y la obra pública. Estos apartados, a la vez que son los que mayores montos de dinero destinan a su ejecución, son los que más se han visto más susceptibles de ser foco de la malversación de fondos públicos y la corrupción.

Desde un punto de vista económico, los rubros de los subsidios a la energía y el transporte, por un lado, y la obra pública por otro, son dos de los apartados que más ineficiencias técnicas presentan en cuanto a la administración del gasto se refiere. Ambos están atravesados por incontables filtraciones de los fondos de la administración pública.

Para comenzar nuestro análisis en primer lugar debemos reconocer a qué hacemos referencia cuando hablamos de filtraciones, desde un punto de vista económico. Para comprender esto es necesario que entendamos que existen montos de dinero del gasto público que no son utilizados siguiendo parámetros de eficiencia económica. Así, no solo encontramos dentro de las posibilidades que funcionarios de alguno de los tres niveles de poder en la Argentina realicen compras para el sector público pagando sobrepuestos o adjudicando obras de infraestructura a empresas que no son las más calificadas o cuya oferta de construcción no es la mejor. Pero también entran dentro de la categoría de filtraciones aquellos planes de subsidios pensados para favorecer a los sectores de menores ingresos y que, en la práctica, terminan siendo una transferencia de dinero a los sectores más pudientes. Todos estos ejemplos son los que encontramos en este apartado cuando analizamos el caso particular de los subsidios económicos y la obra pública.

Los subsidios económicos son transferencias monetarias que realiza el sector público a una serie de empresas con el objetivo de cubrir parte del costo de producción de algún bien o servicio considerado estratégico para la sociedad. Dentro de estos subsidios, la gran mayoría de los fondos están condensados en dos grandes grupos: producción, transporte y comercialización de energía y transporte.

Dentro de los primeros, se contabilizan los pagos del gobierno de una parte de las tarifas de consumo eléctrico, de la diferencia entre los precios internacionales del barril de petróleo con un precio interno, de un diferencial entre el precio del gas licuado o envasado para una serie de hogares, entre otras medidas; mientras que los segundos tienen por destinatarias compañías dedicadas a brindar servicios de transporte, principalmente en grandes conglomerados urbanos y en particular el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), y ambos surgen ante la imposibilidad de las empresas privadas de poder costear los gastos de producción conforme la tasa inflacionaria se acelera en el país y ante la negativa de parte del gobierno nacional de modificar las tarifas.

Los subsidios económicos a estos segmentos surgen tras el abandono de la convertibilidad y comienza a recuperarse de las secuelas macroeconómicas de la crisis del 2001. Liberada la política monetaria del anclaje nominal que imponía la Ley 23.928, reaparece la inflación y el gobierno decidió no modificar las escalas tarifarias de las empresas a pesar del deterioro creciente entre beneficios y gastos que estas compañías debían afrontar, compensándolas con cada vez más abultados subsidios.

Es así como se puede observar que a partir del año 2004, el monto destinado a la cobertura de parte de los costos de producción de estos servicios esenciales creció no sólo en términos nominales sino también como porcentaje del PIB, proceso que tendió a agravarse en los servicios de electricidad y gas: el deterioro entre costos y tarifas llegó a ser tan grave que en el año 2014 los subsidios a la energía y al transporte representaban un 4,6% del PIB. Sin embargo, y a pesar de la cuantiosa suma de dinero transferido a las empresas privadas y a las pérdidas asumidas por las empresas, los resultados negativos que las compañías presentaban año tras año eran cada vez más abultados.

Estas condiciones no solo trajeron desequilibrios macroeconómicos sino también sociales. En el caso de las complicaciones económicas que trajo esta política de Estado, lo más relevante que podemos mencionar es que el país pasó a ser un exportador neto de petróleo durante la década de los '90 a un importador neto. Durante la presidencia de Carlos Menem, mientras existió un ancla nominal y los precios nacionales de petróleo y electricidad estaban arbitrados con los precios internacionales, Argentina mantuvo un superávit de balanza comercial en la producción de petróleo y gas. Esta tendencia comenzó a revertirse durante la primera presidencia de Cristina Fernández, hasta volverse deficitaria a partir del segundo mandato.

En lo que respecta al apartado social, cabe destacar que los subsidios económicos no son distribuidos a los distintos estratos de la sociedad de forma igualitaria. Esta aseveración aplica a los distintos bienes y servicios cuyo consumo el Estado intenta subsidiar, pero resalta y toma vital importancia principalmente en lo que respecta a las transferencias realizadas a las empresas de transporte. En el caso particular que estamos señalando, el gobierno destina la gran parte de los recursos (aproximadamente el 70%) al AMBA.

A partir del año 2015, el gobierno de Mauricio Macri comenzó una recomposición de tarifas de las empresas energéticas y de transporte con el objetivo de achicar los desequilibrios generados por la administración anterior. Sin embargo, al realizar el proceso de forma gradual y sola enfocado en una adecuación de los precios de la tarifa en lugar de una reestructuración completa de los contratos, el resultado fue un proceso incompleto que provocó una importante caída en el poder adquisitivo de los consumidores. A pesar del traspaso de la tarifa a los consumidores, los subsidios destinados a servicios económicos aún representan el equivalente a 1,8% del PIB.

Más allá de la cantidad de dinero que el Estado destina a subsidiar la pérdida en la que deben incurrir las empresas de servicios públicos, la crítica está centrada en dos aspectos fundamentales: 1) la incapacidad del Estado de solucionar el problema a pesar de haber multiplicado las tarifas varias veces, con el deterioro de los ingresos que ello implica; 2) la incapacidad de los mecanismos públicos para distinguir aquellos segmentos que realmente necesitan una tarifa diferencial

y que el Estado cubra con subsidios su incapacidad de cubrir el pago de los servicios públicos, de aquellas personas que se encuentran en los deciles de ingresos más altos<sup>44</sup>.

Sin lugar a duda, solucionar el problema del descalce entre los costos de producción, distribución y venta minorista de los servicios de energía y transporte es una materia pendiente, en la que el Estado podría ahorrar una buena parte de recursos (o administrarlos de manera eficiente).

A continuación, analizamos el gasto en obra pública. Históricamente este gasto se ha utilizado como mecanismo contracíclico: ante caídas del PIB, una herramienta que la casta política tiene para recomponer el consumo es estimular la economía mediante la obra pública. Más allá de las críticas teóricas que podamos realizar a la implementación de este instrumento, hay dos elementos que hacen cuestionar el dinero destinado para este capítulo del presupuesto: 1) si la obra en construcción supone un beneficio económico o social para la población del país o una parte de este, 2) los muy cuestionados sobrepagos que el estado paga a las distintas empresas que participan de las licitaciones correspondientes a la adjudicación de los variados proyectos.

En vista de esta afirmación, lo primero que es relevante preguntarse es si el proyecto es una inversión de capital que permita incrementar la riqueza nacional, ya sea por aumento de producción, por disminución de costos o una combinación de ambas. Estamos acostumbrados a encontrar dentro de las muchas construcciones que el Estado emprende, obras de infraestructura monumentales que no cumplen ningún propósito económico. La lista es larga y va desde gigantescos aeropuertos en pequeñas ciudades, autopistas poco transitadas, edificios que no cumplen ninguna función, entre muchos otros. Esto supone sin dudas un desperdicio del capital ahorrado por la sociedad que es dirigido al estado mediante impuestos y no está destinado a acrecentar la producción de un período respecto al anterior.

Según el informe "*Obras Públicas*" del año 2019, confeccionado por parte del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, el monto destinado a los

---

<sup>44</sup> Estos estratos de la sociedad son los que tienen mayores niveles de consumo energético y los que más subsidiados terminan siendo por parte del erario.

distintos proyectos licitados es superior a los \$419.000 millones. El informe divide, a su vez, el total del dinero destinado a la obra pública en cuatro apartados: agua potable y saneamiento, infraestructura urbana, vivienda y desarrollo urbano y, por último, arquitectura pública.

Como señalamos previamente, existen incontables ineficiencias económicas en la estructura de este capítulo del gasto relacionadas con la puesta en marcha de proyectos de infraestructura que no reportan beneficios económicos para la sociedad ni un aumento de la productividad nacional. Sin embargo, la principal crítica radica en los casos de corrupción y pagos con sobreprecio que se relacionan con esta partida del gasto. Es necesario entonces, para comprender cómo se producen esas filtraciones del gasto público, entender el modelo sobre el cual está estructurado el sistema de obra pública en la Argentina.

Según la CEPAL, toda compra o encomienda realizada por el Estado debe llevarse a cabo a través de un proceso de licitación pública. El objetivo de este proceso es cumplir una serie de principios para garantizar la transparencia en la ejecución de los proyectos, la eficiencia en la utilización de los fondos y la garantía de la correcta ejecución de las obras. Dentro de estos principios podemos listar que las licitaciones públicas no deben significar barreras a la entrada, se debe apuntar siempre al máximo de eficiencia económica, toda la información debe ser accesible para cualquiera de los participantes, a su vez esa misma información debe ser accesible al público en general y por último, las pautas para llevar a cabo el proceso de licitaciones públicas deben reducir al máximo cualquier posibilidad de elección discrecional por parte de la administración pública.

Bajo esta estructura es que se confeccionaron la gran mayoría de modelos de obra pública en América Latina, con excepción del caso de Chile. Sin embargo, la mayoría de los países de la región modificaron el proceso de adjudicación de los contratos de obra pública desde los modelos tradicionales a aquellos centrados en la Participación Público-Privada (PPP). En el primero de los casos, y a través de un llamado a licitación, las empresas privadas presentaban un plan de obra donde dejaban constancia específica de las etapas en las que se confeccionaría y el costo de la contratación. Luego, evaluando los costos, plazos, capacidad financiera de la empresa para llevar a cabo la obra, entre otras variables, el

Estado escogía la persona jurídica encargada de llevar adelante el proyecto y conforme lo estipulado se procedía al desembolso del dinero y el pago de los servicios.

Este modelo de ejecución llevaba a incontables inconvenientes. En primera instancia no siempre quedaba garantizado el acceso a los llamados a licitación para todas las empresas en condiciones de hacerse cargo de la obra, generando así barreras a la entrada. Por otro lado, los procesos de selección no siempre se encontraban regidos por motivos de eficiencia económica, presentándose la oportunidad para que los políticos y dirigentes de turno adjudicaran los proyectos a cambio de sobornos. En tercer lugar, algo que suele presentarse con regularidad, es la subvaluación por parte de las empresas que se presentan a licitación, con el objetivo de consagrarse con la asignación de la obra, error que debe ser corregido imponiendo costos mayores a los previstos al Estado. Por último, podríamos mencionar la adjudicación a proyectos confeccionados con sobrepuestos o el alargamiento de los plazos de finalización por parte de las empresas constructoras.

Todas estas observaciones se hicieron más evidentes ante la investigación llevada a cabo por parte del Departamento de Justicia de los Estados Unidos sobre uno de los mayores casos de corrupción pública que se dio a conocer. El caso de Odebrecht, que surgió como un escándalo de malversación de fondos públicos y sobornos a presidentes, expresidentes y funcionarios gubernamentales de doce países de toda la región, entre los que se encuentran la República Argentina.

El caso escaló rápidamente a los distintos países donde la compañía tenía montados líneas de negocios. Según la investigación norteamericana, en el caso de nuestro país se estima que entre los años 2007 y 2014 la compañía de origen brasileño destinó la suma de USD 35 millones en el pago de coimas y sobornos a funcionarios del gobierno. Ante el descubrimiento explícito y la investigación, de lo que es sin duda uno de los mayores casos de corrupción público-privada del mundo, y el mayor de la región, gran parte de la sociedad comenzó a renovar su desconfianza y desagrado por el manejo de la casta política a las licitaciones relacionadas con la obra pública.



Ante las múltiples fallas y con la excusa de intentar solucionar los problemas de ineficiencia del gasto público y casos de corrupción, muchos países de la región fueron virando hacia un modelo alternativo. En el caso argentino, se sancionó en 2016 la Ley 27.328 para la reglamentación y puesta en marcha de las licitaciones y contratos con PPP, la que establece la figura de los contratos específicos que permiten a una serie de empresas privadas participar en conjunto con el gobierno no solo de la construcción sino también de todo el proceso de inversión.

En este caso se establece una sociedad entre el sector público y el privado en cuanto a la financiación, los riesgos y las posteriores ganancias de la obra. Esta modalidad disminuye los riesgos económicos relacionados con el pago de sobreprecios e incumplimiento de los contratos. Sin embargo, esto no implica que quede solucionado de forma total el inconveniente si aún los sobornos pueden dirigirse desde las mismas compañías participantes, si todavía existen por parte del Estado mecanismos para impedir la entrada de una parte de los competidores, si continúan existiendo mecanismos espurios donde se carga con mayor cantidad de obligaciones al Estado, etc.

No es de extrañar entonces, que aún después de realizada la modificación en el proceso, la obra pública continúe siendo uno de los apartados en los que mayores son las filtraciones del gasto público se pueden discriminar. En ese sentido, el trabajo presentado por el BID estima que las desviaciones de los fondos públicos y los sobreprecios pagados oscilan entre el 0,9% y el 2,6% del PIB. Ese monto se hace más significativo cuanto más dinero y más cantidad de obras tiene el estado para administrar. A medida que el mecanismo de licitaciones y adjudicaciones se vuelve más frondoso e intrincado, no solo aumenta la cantidad de dinero filtrado sino también el porcentaje de esas filtraciones como proporción del total. Es así como podemos ver que los países que menores desvíos de fondos tienen, son Uruguay y Chile respectivamente.

El lector puede percatarse de que los montos no son para nada despreciables. Sin embargo, el monto expresado en dinero es aún mayor si se computa dentro de la cuenta los gastos generales que el Estado realiza en todas las compras públicas, agravando aún más el problema. En el caso argentino, el BID estima que en filtraciones en la obra pública y en el pago de sobreprecios en las compras

generales del Estado se fugan más del 1% del PIB. No es algo intrascendente, entonces, el buscar la forma de disminuir los problemas de corrupción y malversación de los fondos del estado en este apartado tan delicado, en vista del total de dinero que representa para la economía argentina.

Finalmente, no nos adentraremos en el presente informe a analizar el destino de los subsidios a la producción, aunque sí nos interesa llamar la atención del lector respecto de una incongruencia al respecto. Si analizamos las subvenciones productivas que las jurisdicciones realizan a las distintas ramas de la industria, encontramos un problema de larga data.

#### **d) Otras erogaciones**

El último rubro a analizar son las transferencias discrecionales o no coparticipables, por la utilización política que tiene el gasto realizado por el gobierno a través de estos instrumentos.

Vamos a comenzar analizando el problema de las transferencias discrecionales, es decir, aquellos montos de dinero que el estado nacional transfiere a las provincias por fuera de la ley de coparticipación. La ley 23.548 sancionada en 1988 establece cómo debe realizarse la distribución de los recursos fiscales recaudados por el Estado nacional a las distintas provincias, con objeto de mantener el federalismo instituido en la constitución nacional. En vista de ese fin, la ley establece qué porcentaje de cada uno de los impuestos cobrados a través de las agencias nacionales debe ser derivado a cada una de las provincias para ser administrados por sus propios tesoros. Así, todos los años queda determinado de forma exacta qué cantidad de dinero tiene derecho a percibir cada provincia en función de la recaudación de Nación, sumándose ese monto de dinero a los impuestos que pueden cobrar las propias provincias.

Sin embargo, en nuestro país el presidente dispone de una determinada cantidad de recursos que puede derivar a los gobiernos provinciales de manera discrecional. En este sentido, Bruetman y Sasson analizaron cuáles son los incentivos para distribuir los saldos que están por fuera del cálculo automático de la coparticipación, y hallaron que, desde la vuelta a la democracia con el gobierno de Raúl Alfonsín hasta el segundo mandato de Cristina Fernández, las provincias

que reciben más fondos discrecionales son aquellas que cumplen con dos características esenciales: 1) una alineación partidaria entre el gobierno nacional y provincial, es decir que el presidente destina más cantidad de fondos discrecionales per cápita a las provincias donde el gobernador se encuentra alineado a su partido político, 2) una variable que tiene fundamental incidencia en la decisión del ejecutivo nacional es la sobrerrepresentación de la provincia en el Congreso.

Ahora bien, el mismo juego que se da a nivel nacional con las provincias es replicado por los gobernadores con los intendentes de los municipios que se encuentran dentro de su jurisdicción. Tal como se señalará para el caso de la coparticipación nacional, las provincias tienen un entramado de coparticipación donde destinan parte de los ingresos fiscales propios y los derivados de la nación a los distintos municipios. En este caso, y siguiendo la misma lógica descrita con anterioridad, el gobernador de turno tiene la facultad de disponer la transferencia de dinero a los intendentes de forma discrecional y sin que esa decisión deba ser aprobada por el congreso.

En este punto se torna relevante tener en cuenta la dimensión de los montos de los que estamos haciendo referencia. Sumando las transferencias discrecionales de la Nación a las provincias, a las que el gobierno de Buenos Aires realiza a sus municipios, el monto asciende a los \$ 23.274 millones, lo cual representa un 0.13% del PIB y a este monto hay que sumarle las transferencias realizadas por las restantes 22 provincias.

## **2. Propuesta para disminución del gasto público**

En la investigación encontramos que el monto que la política destina para sí y para su propio beneficio no es para nada despreciable y es sujeto de realizar modificaciones que tiendan a la eficiencia económica del presupuesto. Cabe recordar, que este monto, no es ni más ni menos, que el dinero que los contribuyentes estamos obligados a pagar en impuestos.

Analizado el escenario, nos es imprescindible realizar una serie de propuestas encaminadas en reducir el déficit fiscal de las provincias y la Nación. Como hemos podido observar en la primera parte, la gran mayoría de las crisis económicas del

país se debieron a un aumento del déficit fiscal y a la forma que tuvo el Estado para financiarlo. Y a pesar del incremento del tamaño del Estado representado en el gasto público en constante aumento absoluto y relativo, no se ha podido reducir una pobreza estructural que ronda el 30% ni tampoco se han podido evitar los constantes desequilibrios macroeconómicos.

Entonces, las propuestas se realizarán buscando no alterar las condiciones de los distintos planes de seguridad social tendientes a disminuir la pobreza en la Argentina. Es necesario, sin embargo, remarcar que esta decisión es y debe ser tomada como una medida de carácter transitorio, en tanto la economía puede reaccionar a los estímulos de las reformas que deben llevarse a cabo. Una vez que esté en marcha la reactivación económica, es imperativo rever la estructura y el modelo de seguridad social, con el fin de trasladar a las personas desde la posición de ser beneficiarias de la ayuda del Estado a poder insertarse en el aparato productivo.

Para esto vamos a subdividir, tal como en la sección anterior, las propuestas concernientes a cada una de las subdivisiones del presupuesto y atacar el problema de la ineficiencia del gasto público desde las distintas aristas que lo engloban. Una mención especial implica que aquí no se está contemplando una posible reestructuración de la deuda pública con los inversores privados y los organismos de crédito internacional, reestructuración que podría darse en el marco de un crecimiento sostenido de la economía y un exitoso *roll-over* de los bonos ya emitidos, pero con tasas de interés más bajas y en línea con la realidad financiera que se observa en estos momentos en el mundo<sup>45</sup>.

En cada uno de los casos se realizará un análisis de la propuesta que se pretende implementar para luego contabilizar el ahorro de dinero que implicaría en términos absolutos y como porcentaje del PIB.

### **a) Modificación en la Administración Pública**

Comenzaremos el análisis identificando el gasto en mantenimiento de la estructura burocrática de los distintos niveles de gobierno. Quizás por ser éstas

---

<sup>45</sup> Para el análisis de este punto, ver capítulo “Economía Política”.

el corazón de la administración estatal y donde se observan con claridad los privilegios de casta de la clase política gobernante, sea uno de los apartados que más trabas ponga por parte de la dirigencia política a ser modificados.

En primer lugar y como punto de partida para comenzar, es necesario replantearse la posibilidad de que el Estado nacional o los estados provinciales realicen transferencias discrecionales a los niveles inferiores de gobierno por fuera de la coparticipación. Como ya mencionamos previamente ese monto de dinero es utilizado por parte del Poder Ejecutivo para apuntalar económicamente y brindar un beneficio monetario a aquellas provincias o municipios que están alineadas con él.

Las transferencias discrecionales son, ni más ni menos, que la utilización de los fondos del contribuyente para beneficiar a aquellos subniveles de gobierno que pueden brindar su apoyo al presidente o gobernadores. Esto implica un detrimento de la eficiencia de la utilización de los fondos públicos aportados por los contribuyentes y en una clara desventaja para los gobiernos de signo opositor. Sin dudas esta modalidad implica una traba al desarrollo de una pluralidad democrática, pero también representa un conflicto republicano aún mayor. Y es que esos montos son distribuidos de forma discrecional por el presidente o los gobernadores de turno sin que tenga que ser aprobado por el Congreso Nacional o provincial. Esto implica que el ciudadano no se ve representado por la decisión política que toma el Poder Ejecutivo, en una clara confrontación con los principios republicanos que la Constitución establece.

Es necesario remarcar también la gran cantidad de dinero que ya reciben las provincias para mantener en funcionamiento sus obligaciones. A través de las transferencias automáticas de ingresos fiscales producto de la ley de coparticipación, es como se nutren los tesoros de los gobiernos subnacionales.

Pero también cabe recordar, debido al carácter federal que tiene la organización política del Estado argentino, que las provincias tienen autonomía fiscal: esto implica que cada una de ellas puede definir y reglamentar los impuestos provinciales que crean correspondientes para hacer frente a sus erogaciones. Todo esto motivaría a que las provincias ingresen a la lógica de una competencia fiscal entre sí, y así existiría un *trade off* entre las jurisdicciones que conforman

el territorio nacional en mantener los impuestos lo suficientemente bajos como para atraer inversiones y mano de obra, por un lado, con la necesidad de cubrir sus gastos, por otro.

Es entonces que vemos necesario como primer punto para tener en cuenta, la eliminación de todas y cada una de las transferencias que puede hacer la Nación a las provincias y estas a los municipios, por fuera de la coparticipación. Esto representaría, sólo contabilizando el caso nacional y de la PBA un monto aproximado de \$23.275 millones (0,13% del PIB).

Un segundo punto para tener en cuenta es el despilfarro realizado por el Poder Legislativo. Tal como ya mostramos, un Senador nacional le costaba en promedio al Tesoro 9,11 veces lo que un Senador español, mientras que en el caso de un diputado ese número ascendía a 2,38 veces. Esto implica que una primera reducción del gasto innecesario del Congreso Nacional se podría alcanzar si se llevase el presupuesto que se destina a nuestro Poder Legislativo a los estándares del país hispano. De hacerse esa reducción se podrían ahorrar \$14.564 millones. Además podríamos dar un paso más y aplicar el mismo criterio a los 23 congresos provinciales, en suma, con el de la CABA.

Podría en su lugar, plantearse en un esquema regional, donde se aglutinen los congresos de cada una de las provincias en uno único por cada una de las regiones en las que se divide el país. Ese sería el lugar donde cada una de las unidades subnacionales podrían definir las leyes y reglamentaciones que apliquen únicamente a su jurisdicción, sin perder por eso el federalismo y la autonomía. Tal como está organizado según la Constitución Nacional, el Congreso Nacional seguiría estando dividido entre los representantes de cada territorio provincial. Un posible entramado político regional sería el conformado por cinco regiones cada una integrada por 5 provincias, a excepción de una. A saber, la división que podría proponerse estaría estructurada de la siguiente forma, por regiones:

- Patagónica: Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Rio Negro y Neuquén.
- Norteña: Jujuy, Salta, Tucumán, Formosa y Santiago del Estero.
- Cuyana: Mendoza, San Luis, San Juan, La Rioja, Catamarca.
- Litoral: Misiones, Corrientes, Entre Ríos, Chaco y Santa Fe.

- Metropolitana: La Pampa, Córdoba, Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De esta forma, y tomando los presupuestos de cada uno de los congresos a los que más dinero se destina por región, en combinación con la aplicación de los estándares de eficiencia económica antes descritos, se puede llegar a un monto de ahorro cercano a los \$38.819 millones.

Estas dos medidas en conjunto implican un ahorro de \$53.383 millones, lo que equivale a un 0,29% del PIB.

Una tercera medida, un tanto más radical por la gran cantidad de modificaciones que implicaría en la estructura del aparato burocrático, sería una propuesta de reestructuración de la justicia. Nos vamos a centrar en los cambios que no involucran delitos penales, en los que la injerencia del Estado es incuestionable. Sin embargo, la gran mayoría de los litigios son llevados a cabo entre privados. Ya sean juicios laborales, familiares, civiles, comerciales, entre otros fueros, se puede corroborar, por un lado, que las dos partes participantes pertenecen al sector privado, y, por otro lado, los fallos no implican privaciones de la libertad del acusado. Más bien, las sanciones que revisten la gran mayoría de los fallos de estas cámaras son de carácter económico y/o patrimonial.

Teniendo esto en cuenta, es posible realizar una modificación en la estructura burocrática de la justicia, de modo tal de quitarle al Estado la obligación y la responsabilidad de ser el garante de proveer este servicio. La gran mayoría de estos fueros, se basan en litigios sobre contratos previamente firmados, como por ejemplo los contratos de creación de empresas, contratos matrimoniales, contratos laborales, entre otros muchos que la ley civil y comercial prevé.

Es importante, antes de continuar con la propuesta que se está esbozando, llamar la atención del lector respecto de que la justicia y en particular los fueros civiles y comerciales, están desbordados de casos y los plazos de resolución de los conflictos en muchos ejemplos se extienden por años. La imposibilidad de abrir nuevos juzgados está acotada al presupuesto que destina el Estado en sostenerlos, dinero que es utilizado por ejemplo para el pago de los sueldos de los funcionarios públicos y personal administrativo, los costos edilicios, y gastos

menores varios. En ese sentido, la eficientización de la resolución de los conflictos entre privados está atada a un incremento del gasto público destinado a esta área, algo que está en contra de lo que intentamos plantear.

Para brindar una solución, no sin realizar una propuesta que puede considerarse altamente disruptiva, existe la posibilidad de permitir el arbitraje privado, que se dedica a brindar el servicio de mediación en estos casos particulares. Así, el Estado puede mantener el monopolio del dictado de justicia en los fueros penales cuya sentencia puede llegar a implicar la privación de las libertades individuales. A su vez, el gobierno estaría facultado a brindar los correspondientes permisos y habilitaciones para ejercer el cargo, previa demostración a través de exámenes u otros mecanismos de las capacidades para realizar la tarea. Esto aplicaría tanto a las personas físicas que cumplirían el rol de dictar sentencia en los juzgados privados como a las personas jurídicas que los contratasen.

Incluso es posible estructurar la carrera y, con posterioridad a la adquisición del título, es posible que el Estado solicite revalidación de las capacidades a través de concurso público. Es importante señalar que, para que esta modificación estructural tenga sentido, la posibilidad de presentarse a concurso debe ser abierta a todos aquellos que cumplan las certificaciones previas y sin cupos de ingreso, como es el caso actual.

Una vez abierta esta posibilidad, la justicia privada sería capaz de brindar los servicios de mediación y justicia, y se haría cargo de los costos del mantenimiento de los fueros, los sueldos del personal administrativo y de los magistrados, y de los demás gastos que en este momento recaen en el tesoro público. Una vez hecho esto y con la constitución de cada uno de los contratos entre privados que estipula el Código Civil y Comercial de la Nación, se dejaría constancia del fuero que las partes eligen de forma voluntaria como mediador en caso de conflicto. Esto presenta en primera instancia, la posibilidad de que sean los individuos los que decidan quiénes van a solucionar sus propios conflictos.

Puede plantearse el problema de un posible aumento de los costos que estas medidas implicarían, pero cabe recordar que existen una serie de mecanismos y opciones que el mercado puede proveer para dar una solución a este



inconveniente. Podría mencionarse por caso la posibilidad de contratar empresas aseguradoras, como algunas de las posibles medidas a tomar.

De implementarse esta medida, el Estado podría ahorrarse el costo de más del 70% del presupuesto en el poder judicial, lo que equivale a la cantidad de juicios en los fueros civiles y comerciales. Este monto de dinero que asciende a más de \$130.000 millones es equivalente a un 0,75% del PIB.

Es cierto que estas últimas dos medidas son extremadamente difíciles de implementar en el corto plazo, debido a que implican una reestructuración completa del aparato burocrático del estado. Pero también es importante señalar que ambas apenas sobrepasan en conjunto el 1% del PIB. Existen por tanto otras medidas que conllevan modificaciones menos radicales y que tienen un mayor impacto en el ahorro del sector público.

#### **b) Ahorro sustentable en los servicios sociales**

Este apartado es el más sensible dentro de los que se intenta abordar. Sin dudas, una rebaja en los fondos que se destinan a estas partidas podría implicar agravar el contexto económico dentro del que se encuentran los sectores más vulnerables de la sociedad. Es imperativo por tanto estudiar con profundidad cada uno de los casos y proponer modificaciones que impliquen un aumento de la eficiencia en esos gastos, lo cual implique un ahorro para el Tesoro sin comprometer a la sociedad.

En este sentido nos vamos a concentrar en dos aspectos de esta partida, sin cerrar las puertas a la posibilidad de que existan aún más modificaciones. En particular nos centraremos en un plan de reestructuración del sistema educativo, por un lado, y en una modificación del sistema previsional, por el otro.

Respecto a la educación, a partir de la implementación de la Ley 1.420 el Estado tomó de forma acertada, la iniciativa de garantizar la educación primaria y secundaria a toda la sociedad. Teniendo esta premisa en mente y actuando en función de las estrategias y necesidades que la sociedad tenía a finales del siglo XIX, es cómo el Estado estructuró el país. Desde un punto de vista económico, el sector público se hizo cargo del subsidio de la oferta educativa, costeadando los gastos de las escuelas públicas tanto en lo que respecta al mantenimiento edilicio,

como al pago de sueldos de docentes, directivos y administrativos, como también el aprovisionamiento de útiles y material bibliográfico.

Sin embargo, es evidente observar que las necesidades y la forma de organización social, han sido altamente modificadas en estos dos siglos de historia y que, en la actualidad, esta estructura no se adapta de forma eficiente a las necesidades de la mayoría de la población. Como señalamos previamente existe casi un 30% de la matrícula estudiantil que acude a escuelas privadas, algo que no estaba contemplado en los tiempos de implementación de la ley de educación pública. Es decir que más de 3 millones de estudiantes no obtienen por parte del Estado ningún tipo de retribución por los impuestos que paga.

En vistas de este escenario, proponemos para el caso argentino la implementación del sistema de cheques escolares o sistema de *voucher*, planteado por el premio Nobel de Economía Milton Friedman, a mediados de la década del 1950. Bajo esta organización, lo que se busca es mediante el Estado continuar brindando un subsidio para garantizar la educación a todos los niños y jóvenes del territorio nacional, pero desde el lado de la demanda. El programa consiste en que el estado entregue un cheque a los padres de cada uno de los alumnos, el cual sólo puede intercambiarse en los establecimientos educativos que pueden ser de carácter privado o público. En caso de darse el primero de los ejemplos, la suma total de cheques recibidos por las autoridades de ese establecimiento es a su vez presentada ante el Estado para cobrar el monto señalado en el mismo.

Planteando este escenario de subsidio a la demanda, lo único que habría que garantizar para no comprometer la situación actual es que las escuelas de carácter público no cobren ningún tipo de sobreprecio al cheque que cada uno de los padres aporte. Las ventajas al respecto no sólo implican un ahorro del gasto del sector público, sino también un aumento de la eficiencia económica en varios sentidos. 1) va a mejorar la calidad educativa, ya que los establecimientos deberán competir para que los padres envíen a sus hijos; 2) van a aumentar los salarios reales de aquellos padres que contratan los servicios de las escuelas privadas equivalente al valor del cheque multiplicado por la cantidad de hijos en edad escolar, sin que esto implique un perjuicio para el resto de la sociedad, 2)

va a incrementarse la oferta educativa al ingresar al mercado nuevos agentes que estén dispuestos a brindar el servicio, provocando una disminución de los costos, 3) va a generarse un mayor control de la administración de los fondos si, además de esta modificación, se contempla que la administración de las escuelas de carácter público sea llevada a cabo por los gobiernos municipal<sup>46</sup>.

Una vez planteada esta posibilidad solo resta definir el monto en dinero que representaría cada cheque escolar, monto que después las escuelas, tanto públicas como privadas, están en capacidad de reclamarle al Estado. Por dar un ejemplo, se puede plantear un escenario donde el valor del cheque sea de \$6000 por mes, lo cual, tomando como referencia el tipo de cambio del último día hábil del año 2019 por ser el año donde estamos basando nuestros presupuestos, equivale a aproximadamente a USD 1000 por año. Este ahorro, como ya señalamos, no alteraría la situación de la cantidad de alumnos que recurren a establecimientos educativos de carácter público, en tanto el Estado no podría cobrar un monto mayor al asignado por cheques escolares, pero sí supondría un aumento del salario real para las familias que eligen la opción de escuelas privadas.

Es de destacar que este monto se puede disminuir aún más, siempre y cuando se pueda garantizar el funcionamiento de las escuelas públicas con los fondos recibidos únicamente a partir del cobro de los cheques escolares. Sin dudas, esto implicaría a su vez, una administración más eficiente de los recursos en tanto no se dilapidarían fondos en mantener personal docente y no docente que no está cumpliendo ninguna función. Al respecto, y según el informe *Principales cifras del Sistema Educativo Nacional*, presentado por la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, actualmente el promedio de todo el sistema es de 13 alumnos por docente.

Aplicando esta metodología, el Estado podría ahorrarse una cifra superior a los \$221.000 millones (1,21% del PIB), lo cual no es un importe menor si a eso le sumamos la mejora en el nivel de ingresos de las personas que envían a sus hijos

---

<sup>46</sup> De esta forma, serían los municipios los que reclamarían al gobierno nacional el cobro de los cheques escolares y los que administrarían de forma menos centralizada el dinero.

a establecimientos privados, en suma, con una apertura competitiva que podría redundar en descensos de los precios de las matrículas.

El segundo de los puntos que nos interesa tratar aquí es el del sistema previsional argentino. Como mencionamos en el capítulo anterior, una serie de políticas económicas implementadas por parte de sucesivos gobiernos atentaron contra la solvencia del sistema desde que se estatizaron los ahorros administrados por las AFJP. Sin lugar a duda es un desafío más que relevante el poder disminuir el déficit del sistema previsional y transformarlo en una estructura cuanto menos solvente. Esto implicaría un ahorro para el sector público de más de \$617.000 millones, lo que es equivalente a 3,36% del PIB.

Consideramos que el camino a seguir debe contemplar como destino final la conformación de una estructura previsional centrada en un sistema de capitalización individual. Esto debería estar articulado en conjunto con alguna red de contención brindada por parte del Estado para aquellas personas que, por motivos de fuerza mayor, no hubieran podido acceder a la posibilidad de realizar aportes jubilatorios. Todo esto, sin embargo, debe ser planteado luego que la economía se encuentre en una fase expansiva y donde sea posible al sector privado formal absorber la gran mayoría de las personas desempleadas o bajo contratación en el sector informal.

Es sumamente relevante señalar que, a pesar de ser el área del presupuesto más sensible, los servicios sociales son también la que más dinero destina por parte del gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Modificar la estructura del gasto en servicios sociales implica un ahorro mucho más considerable de lo que representa el de la administración pública. Esto se refleja en el hecho de que ambas propuestas hasta aquí realizadas engloban en conjunto un 4,57% del PIB. Nos gustaría señalar por otro lado que esta es una reforma estática del presupuesto, que sólo contempla la modificación en un único período de tiempo. La posibilidad real del ahorro en los servicios sociales se basa en buscar, mediante una baja de impuestos al sector privado con todo el ahorro que se está esbozando, una reactivación de la economía. Una vez que el sector privado recupere el dinamismo que lo caracteriza, se podría pensar en una reestructuración más profunda de estas partidas. Al experimentarse una fuerte

creación de nuevos puestos de trabajo en el sector privado, en tanto la economía comienza una nueva etapa de expansión sustentable, se puede proceder a la reducción de otro tipo de partidas como aquellas destinadas a los planes sociales.

### **c) Eficiencia privada en los servicios económicos**

Este es el apartado del gasto público que más filtraciones presenta y eso es sin ninguna duda, una mala utilización de los fondos públicos. Quizás, justamente por estar tenido este rubro del despilfarro y la utilización de parte de la casta política para realizar todo tipo de malversación de fondos, sean los menos susceptibles de modificación.

En ese sentido, volvamos a analizar como primera instancia los subsidios económicos a las empresas de energía y transporte. Una característica de estas transferencias a las empresas encargadas de brindar estos servicios, encontramos que un porcentaje elevado del total es destinado a subsidiar los deciles más altos de la distribución del ingreso. En este escenario, consideramos que es necesario continuar con la línea que el gobierno de Mauricio Macri planteara respecto a estas transferencias de dinero que año a año aumentaban en términos reales. Sin embargo, es imperativo señalar que la gestión a la que hacemos referencia, únicamente se centró en modificar el nivel tarifario para readecuar los ingresos de las empresas de electricidad y transporte.

Es necesario resaltar que es posible modificar muchas otras variables de los contratos entre este tipo de empresas y el Estado Nacional, para permitir la solvencia económica de las compañías. Sin lugar a duda, el nivel de precios es un aspecto altamente relevante en el análisis financiero y económico de los contratos. Aumentar el nivel de tarifas seguramente sea una medida de la que no se va a poder escapar en caso de querer subsanar este déficit de la administración pública. Sin embargo, es posible modificar otra serie de variables para que el impacto en el precio de la quita de los subsidios no sea del cien por cien, y sin que eso implique una pérdida económica para las compañías. Algunas de las otras variables que se pueden tener en cuenta son los plazos de los contratos, los cuales pueden extenderse, la participación como garante por parte del Estado ante los mercados de deuda para disminuir la tasa de interés en la

emisión de Obligaciones Negociables por parte de las compañías con el fin de renovar capital, una baja de aranceles para la importación de maquinaria y bienes intermedios que permita disminuir costos de producción, entre otras.

Esto permite una serie de negociaciones de parte del Estado para con las empresas dedicadas a la producción de servicios de electricidad y transporte. De esta forma, lo que se propone es eliminar de forma total los subsidios transferidos a estas cadenas de valor, planteando, a través de los mecanismos mencionados, el menor traslado a precio que sea posible. De esta forma, el Estado nacional contaría con un ahorro de más de \$330.200 millones (1,8% del PIB).

El segundo aspecto por analizar es el del mencionado y altamente cuestionado programa de obras públicas. Argentina se encuentra entre las regiones que más ineficiencias presentan al respecto según el BID, y en este escenario de casos de corrupción por cifras extraordinarias, sumado a la incapacidad de morigerar el problema ante la implementación de la modalidad de PPP, nos llevan a pensar en que es necesario volver a modificar el sistema.

Ante esto, es interesante observar la experiencia de países de la región como Chile, en donde la gran mayoría de los contratos de obras de carácter público son de iniciativa privada. En este marco, el Estado chileno no participa de la contratación ni de la construcción de las obras (el gobierno interviene únicamente en los contratos de explotación de las obras una vez finalizadas por parte de los privados). Esto les permite a las compañías participantes el poder recuperar la inversión llevada a cabo en la concreción del proyecto.

En ese sentido se puede señalar que la construcción de rutas, autopistas y caminos son llevadas a cabo por empresas de peajes que adquieren la concesión y son contratantes de las compañías constructoras. Lo mismo ocurre en el caso de aeropuertos y puertos en donde la empresa dueña de la infraestructura es la que cobra los servicios de anclaje y hangares, los negocios dentro del establecimiento, etc. Esto se puede ampliar a la construcción de líneas ferroviarias por parte de las empresas de trenes, ampliaciones del servicio de agua potable, entre otros.

Tomando esta modalidad en cuenta se verían minimizados de forma excepcional, por un lado, el problema de los sobrepuestos, ya que el Estado no sería el

encargado de contratar a las compañías de construcción. Por otro, se obtendría un avance en la búsqueda de la eficiencia económica ya que, de no existir ganancia, proyectos de obra monumentales que no traen ningún tipo de beneficio económico serían reemplazados por otros más eficientes.

Todo esto supondría un ahorro para el gobierno de un monto cercano a los \$419.500 millones, lo que equivale a un 2,29% del PIB. Este monto podría ser ampliado si consideramos en la contabilidad, no solo el dinero destinado a la obra pública, sino también a todas las compras realizadas por parte del Estado. En ese sentido, sería un desafío más que importante plantearse soluciones de mercado que permitieran tornar más eficientes las compras del sector público evitando así el pago de sobrepuestos y coimas. Solo a modo de ejemplo cabría mencionar que, según el propio gobierno, las transacciones realizadas bajo la modalidad de contratación directa por parte de dependencias nacionales ascienden a una cifra que supera los \$4.000 millones.

#### **d) Sobre el empleo público**

La última consideración a realizar es la referida al empleo público: un tercio de los empleados contratados por el sector público realizan tareas administrativas. Esto es equivalente a casi 925.000 empleados burocráticos. Sin embargo, existe aproximadamente un 30% extra de empleados contratados por parte del Estado bajo la modalidad de monotributistas. Esto refleja una cantidad total de empleados administrativos del sector público de más de 1,2 millones de personas, lo que implica un gasto por parte del gobierno que ronda los \$865.400 millones. Lo que se propone, considerando la fenomenal ampliación de la planta de trabajadores, es una reducción de ese personal. Es necesario volver a remarcar que, a pesar de casi haberse duplicado la cantidad de personas que trabajan para todos los niveles gubernamentales, la eficiencia económica de los servicios brindados por parte del Estado no se ha visto incrementada. Esto implica una importante caída de la productividad del gobierno.

En vistas de eso se propone realizar una reducción de aproximadamente el 30% de la planta administrativa, manteniendo sin modificaciones aquellas personas destinadas a brindar tareas de educación, seguridad y salud. Para eso se propone

realizar un plan de indemnizaciones que englobe un resarcimiento económico de \$950.000, cifra que está por sobre la cantidad que se abona para un empleado en el sector privado con 10 años de antigüedad y con un sueldo bruto equivalente. Además, y en tanto las personas alcanzadas por la medida consiguen trabajo en el sector privado o comienzan un emprendimiento que sea sustentable, el Estado continuará abonando la mitad de sus sueldos por el plazo de un año. El monto de indemnizaciones sería, por única vez, equivalente a un total que ronda en los \$350.000 millones de pesos y el primer año en sueldos se ahorraría el equivalente a \$132.000 millones. Evidentemente el primer año el Estado presentaría un déficit, pero sería por única vez. Una vez regularizada la situación, el monto total de ahorro equivaldría a \$264.00 millones, lo que representa un 1,44% del PIB: este ahorro en suma con el alcanzado el primer año sería más que suficiente para cubrir en tan solo dos períodos el monto total de las indemnizaciones extraordinarias, quedando para el resto de los períodos todo el monto disponible.

## **Conclusiones**

Recapitulando, podemos dividir la serie de propuestas en dos escenarios posibles. El primero de ellos implica una reestructuración de todas las partidas mencionadas, incluyendo aquellas que significan modificaciones estructurales del poder ejecutivo provincial y de los fueros judiciales en lo civil, comercial, familiar y privado en general. La segunda opción implicaría la totalidad de las reformas excluyendo estas últimas dos modificaciones.

En el primero de los casos el monto total ahorrado por el Estado es equivalente a los \$2.063 billones, que representa el 11,25% del PIB, mientras que en el segundo caso el ahorro para el Tesoro público implica la suma de \$1.876 billones, lo que es equivalente al 10,23% del PIB.

La tarea sin embargo no estaría terminada si este ahorro del gasto público no tuviese su contrapartida en la reducción de impuestos<sup>47</sup> que permitan al sector

---

<sup>47</sup> En los próximos capítulos se proponen reformas en torno a la reducción de impuestos. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. *Principales cifras del sistema educativo nacional*, volumen 1. Biblioteca Nacional de Maestros, 2017.



privado descomprimirse de la agobiante mochila que lo frena. De esta forma se busca que se liberen las fuerzas productivas de esta gran mayoría de la sociedad que permita mantener un crecimiento económico sostenido en el tiempo.

A modo de ejercicio numérico, eliminando retenciones y aranceles, reduciendo el impuesto a los bienes personales a la mitad, un tercio todas las alícuotas de ganancias y una reducción del IVA al 14%, queda en cada uno de los casos un superávit de 4,71% y 3,69% del PIB, cifra más que suficiente para cubrir el déficit del sistema previsional en tanto se realizan las modificaciones graduales hasta alcanzar la solvencia también en este apartado.

Finalmente, y como lo sostuvimos previamente, estas modificaciones son estáticas y todas posibles de realizar en una primera etapa de un plan de reestructuración a largo plazo. Conforme la economía crezca, la organización política, en tanto esté dispuesta a renunciar a todos los privilegios de casta que hemos intentado enumerar a lo largo de este trabajo, tendrá la posibilidad de realizar una disminución aún mayor del tamaño del Estado. Solo es cuestión de voluntad.

## **Acerca del autor**

**Ignacio Zorzoli** es investigador del Centro de Estudios Económicos Argentina XXI y asesor financiero.

## Referencias

- [1] Fernando Álvarez de Celis, Julián Álvarez Insúa, Andrea Paladin, Pilar Catale, et al. *Obra Pública*, volumen 1. Soluciones Integrales Impresas, 2019.
- [2] Diego Bruetman, Julián Borensztein, Martín Sasson, Jeremías Slauscius, y Sebastián Wilner. El uso político de las transferencias discrecionales: Análisis del caso argentino para el período (1984-2010). *Licenciatura en Economía Tesis de Licenciatura Universidad Torcuato Di Tella*, 2012.
- [3] Isabel Correa. *Manual de licitaciones públicas*. ILPES, 2002.
- [4] Presidencia de la Nación. Situación y evolución del trabajo registrado, 2020.
- [5] G Dieguez and J Gasparin. El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿quiénes hacen funcionar la maquinaria del estado? *Documento de Políticas Públicas/Análisis N*, 162, 2016.
- [6] Orlando J Ferreres et al. *Dos siglos de economía argentina (1810-2004): historia argentina en cifras*. Fundación Norte y Sur: 2005.
- [7] Alejandro Izquierdo, Carola Pessino, Guillermo Vuletin, y Banco Interamericano de Desarrollo. *Mejor gasto para mejores vidas: como América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, volume 10. Inter-American Development Bank, 2018.
- [8] Enrique López Jiménez. Mantenimiento del equilibrio económico y financiero de los contratos administrativos. *Costa Rica: Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. Recuperado el*, 15:81–97, 2010.

Capítulo 9  
En busca de nuevos  
frenos y contrapesos

Pablo Iván Dono

Asociación Argentina  
de Contribuyentes

## **Sobre la necesidad de generar una protección contra los cambios en las legislaciones de impuestos como una forma de proteger la propiedad privada**

### **Introducción**

El presente trabajo tiene como objetivo demostrar los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos en virtud de la falta de estabilidad tributaria, es decir la variabilidad de las normas impositivas, y a su vez se buscará proponer soluciones de políticas públicas a fin de eliminar esa problemática.

La cuestión, como se verá, radica en el drama que ocasionan los gobiernos en el tiempo con sus modificaciones de impuestos lo cual hace más difícil, y hasta imposible, encarar inversiones de distinta índole en una nación lo cual conlleva a una retracción del capital y en una pérdida social de oportunidades de trabajo, así como de creación de productos para los consumidores.

Puede adelantarse que pocas legislaciones se ven tan modificadas de modo constante como las impositivas: las necesidades de caja, necesidades electorales y otras causas generan el fenómeno mencionado, dejando de lado toda palabra dicha con anterioridad y poniendo en vilo la política tributaria adoptada, que fue tomada en cuenta a la hora de realizar una inversión determinada.

Las soluciones a proponerse tendrán carácter de nacionales en algunos casos, pero sobre todo de internacionales las cuales dan una mayor garantía de cumplimiento, como se podrá ver en el punto correspondiente. El trabajo conjunto de organizaciones no gubernamentales a tales fines es trascendental, a fin de lograr que los organismos de distintos países confluyan hacia una política tributaria más competitiva, cuestión que también se mencionará, aunque la misma merece por sí sola un tratamiento específico con todas sus problemáticas y ventajas puestas a consideración.

### **1. ¿Países, partidos o gobiernos? ¿Quiénes crean la política tributaria?**

Una primera cuestión a dilucidar es la siguiente: cuando una empresa o persona decide establecerse en un lugar y realizar una inversión determinada, analiza la política impositiva de esa nación, decide realizar la inversión ¿es en verdad la política impositiva la de una Nación, la de un partido o gobierno? La realidad de

la cuestión es que, por desgracia, la política tributaria tiene que ver con un gobierno más que con un partido o una nación en sí misma.

¿A qué se debe esto? La razón es más que evidente y por todos conocida: el gobierno de turno decide según sus incentivos individuales enfocados a mantener o conseguir más poder, lo cual hace que la política impositiva esté o no alineada necesariamente, con las políticas generales del partido o de la Nación. Hay que decir algo: hay incentivos para que exista ese alineamiento, es decir, en la medida de lo posible un gobierno va a alinear sus políticas con la línea general partidaria y a la vez con el sentir general de los ciudadanos en un momento determinado ya que, obviamente, requiere del partido y sus alianzas y finalmente de la Nación para consolidar su poder pero bien podría no ser así: bien puede un gobierno decidir una política tributaria, o de otro estilo, diferente a lo que se venía diciendo o pensando y buscar el objetivo inverso, es decir, lograr cambiar las ideas de su partido y del sentir popular a fin de lograr su cambio de política impositiva sin perder alianzas o votantes o manteniendo la mayor cantidad de ellas posibles.

Planteado así el asunto resulta más que evidente que, si los gobiernos son los que deciden una política impositiva y un cambio de mando implica un cambio de política en esta materia, la inversión no puede tener un horizonte mayor a lo que dura el mandato de ese gobierno o, si esto no es posible, debe tenerse o instrumentarse un conjunto de soluciones para que la estabilidad en materia impositiva trascienda a los gobiernos de turno y que lo que hoy es palabra escrita y ley mañana sea simplemente un recuerdo del pasado.

Esta problemática no es propia solamente de la Argentina, sino que es uno de los tantos problemas a los que se enfrenta el mundo y es esta materia una de las más problemáticas, ya que la propiedad privada se ve afectada por estos cambios y junto con ella, todo tipo de autonomías personales que tienen las personas, se ven cercenadas por un cambio legislativo que deja a empresas y trabajadores fuera de su mercado y a consumidores con menos opciones para ahorrar y gastar.

## **2. Normas generales de impuestos y normas especiales de impuestos**

La problemática citada en el punto anterior tiene a su vez una arista más. Las normas de impuestos, si bien existen muchas con carácter general, la realidad es

que existen miles de excepciones y regímenes de promoción que otorgan un conjunto de beneficios a distintos tipos de grupos de empresas o consumidores. Si bien tanto las primeras como las últimas pueden tener reformas en virtud del activismo de distintos representantes, son las normas de carácter especial, las que suelen ser el resultado de uno o varios grupos de activistas buscando aliviar la presión fiscal a la que están sometidos.

Mucho se ha dicho sobre si resulta ser ético o no una norma que otorgue a un grupo determinado un régimen tributario más beneficioso que al que acceden la mayoría de las personas. Lo deseable es que existan impuestos lo más bajos posibles de carácter general, pero, en los hechos, esto no suele suceder. Siendo así es que algunos grupos buscan obtener beneficios especiales para su actividad y logran esto a través del activismo en la cuestión. Según Rothbard<sup>48</sup> este último tipo de normativa y actividad son perfectamente éticas ya que, aunque es deseable una normativa general que beneficie a más personas, aun así toda protección a la propiedad privada es algo deseable aun cuando solo sea lograda por un grupo específico de personas y no por todas. Es decir que algunos logren proteger su propiedad privada más que otros no hace que los primeros sean menos éticos; sencillamente fueron más exitosos en su cometido.

Siendo así la cuestión es que se deben articular sistemas de protección de las reformas de impuestos que favorecen a los contribuyentes para que soporten el paso del tiempo y no sean avasalladas por los gobiernos venideros con agendas diferentes. Cuanto más fuerte sea la protección, mayor va a ser el mantenimiento de la norma y mayor el respeto por los nuevos gobernantes, quienes tendrán que tolerar su existencia.

### **3. Un caso actual y en proceso: el régimen de promoción de la economía del conocimiento**

Un caso interesante para citar es el del recientemente sancionado "Régimen de promoción de economía del conocimiento". Con esta ley se buscaban como objetivo promocionar las actividades que se indican en el artículo 2 de la misma, el cual se remite al lector en honor a la brevedad.

---

<sup>48</sup> Rothbard "Poder y Mercado" Cap. IV punto 7. Unión Editorial.

Las razones por las cuales se decide promocionar un sector en vez de encarar una reducción general de impuestos son en general caprichosas y no tienen mayor trascendencia, en general, que la opinión de los legisladores del momento que vieron en el desarrollo de un sector una importancia de distinta índole (geopolítica, económica etc.) y es por eso que proliferan este tipo de legislaciones. También hay que decir que la razón de las mismas también tiene su causa en los activistas que impulsan este tipo de normativa para favorecer el establecimiento de sus negocios. Aunque se insiste en la conveniencia de reducciones generales de impuestos que favorezcan a toda la población también hay que aceptar que, mal que mal, toda reducción de impuestos siempre ayuda y en ese sentido este tipo de iniciativas son más que valiosas.

Inmediatamente después de establecer cuáles son las actividades promovidas, la ley en su capítulo II, establece los beneficios fiscales que se otorgarán a las empresas que estén en el rubro en cuestión. Entre ellas se encuentran el beneficio de estabilidad fiscal (aunque no queda claro cuáles son los mecanismos para lograr este objetivo); también se otorga un beneficio doble en las contribuciones patronales en los artículos 8 y 9 de la norma, y en el artículo 10 se establece una alícuota reducida en el impuesto a las ganancias.

El artículo 11 exime de las retenciones y percepciones ante el IVA a los sujetos beneficiarios del régimen legal en cuestión. Como puede observarse, se trata de un conjunto de beneficios fiscales que en su conjunto deberían incentivar el desarrollo del sector en cuestión. La ley fue sancionada el 22/5/2019. Este dato es el que hay que tener en cuenta, ya que en las elecciones que siguieron hubo un cambio de gobierno y se modificó el mapa político de la Nación.

Es decir, hasta la fecha de sanción existía una voluntad política, tanto del gobierno como de la oposición, de mantener el beneficio fiscal mencionado y de, efectivamente, ejecutar las reducciones e incentivos impositivos.

Luego de ocurridas las elecciones mediante la resolución 30/20 del Ministerio de Desarrollo Productivo, dejó en suspenso la resolución de inscripciones en el régimen de promoción de la ley en análisis. Amén del análisis jurídico de constitucionalidad que pueda hacerse sobre una resolución, suspendiendo sin dar un plazo claro de concreción de los pedidos realizados, que podría argumentarse

que puede litigar contra la resolución y pedir multas y sanciones contra el Ministerio y, más aún, incluso en el supuesto, más que posible, de que el día de mañana las autoridades competentes del nuevo gobierno, dejen sin efecto la resolución en cuestión y realicen los trámites de aprobación para quienes solicitan el beneficio fiscal. Lo cierto es que, en los hechos, las empresas quieren invertir y no tener que litigar contra el estado.

Un análisis del humor social que produjo el hecho lo dan las noticias, las cuales hablan de una suspensión para mejorar el sistema o agilizar el trámite<sup>4950</sup> pero la realidad es que, para quienes estaban interesados en el tema, en los hechos existió una suspensión de un régimen que les genera una inseguridad clara y que conlleva algunas preguntas como ¿y si hacen imposible entrar el régimen burocratizando el ingreso? ¿Y si cambian la ley? Todo esto retrae la inversión. Nótese que no interesa si es constitucional o no la resolución, ya que ningún empresario, litigaría (al menos como regla) antes de hacer un negocio. Sencillamente no invierte y punto. De nada sirve litigar para después ver si puedo trabajar: se acepta la limitación o se invierte en otra cosa o en otro país. Así de sencillo.

Este caso sirve de ejemplo lo complejo que es un cambio de gobierno y cómo la ley no es una garantía suficiente de protección para el inversor y las personas en general. Hace falta arbitrar mecanismos que limiten la discrecionalidad del Estado, ya que si se aceptó una regla no es positivo cambiarla luego solo porque hubo un cambio en el panorama político. En otras palabras: o se da un beneficio o no se lo da, pero si es otorgado debe serlo con garantías suficientes de protección de los actores involucrados.

#### **4. La ley de sociedades de garantías recíprocas (SGR): un ejemplo de cómo regular algo hasta que quede inoperante**

La SGR nace en el año 1995 con un objetivo muy noble en mente: llevar a las pymes al mercado de capitales. La razón es muy sencilla: existen personas que

---

<sup>49</sup><https://www.ambito.com/politica/economia-del-conocimiento/suspenden-la-ley-economia-del-conocimiento-n5077849>

<sup>50</sup><https://www.lanacion.com.ar/editoriales/inexplicable-suspension-de-la-ley-de-economia-del-conocimiento-nid2330251>



son pagadores de igual o mayor calidad que una multinacional, pero por razones de desconocimiento o por la burocracia misma del régimen del mercado de valores o por muchas otras razones, no pueden acceder a un financiamiento de primera línea. La solución resultó ser sencilla: establecer un régimen por el cual una entidad llamada "Sociedades de garantías recíprocas" cumplan con las labores de transparencia y demás, y quiten ese problema a las pymes y sean garantes de estas, para que puedan vender su deuda (desde cheques de pago diferido hasta obligaciones negociables) en el mercado de capitales.<sup>51</sup>

Hasta ahí la operatoria básica de la sociedad para con sus garantizados y para con el mercado de capitales. Pero, con muy buen tino, a fin de lograr la financiación de este tipo de entidades la ley creó lo que llamó "socios protectores" y a los mismos les otorgó un conjunto de beneficios fiscales no menores.

Así podemos ver que el artículo 79 de la norma establece no solo las exenciones de impuestos para los contratos y garantías otorgadas, sino que, lo más interesante del régimen, es la deducción ante el impuesto a las ganancias de los aportes de capital y al fondo de riesgo que realizaran los socios protectores y partícipes<sup>52</sup>. La ley fue luego modificada por la ley 25.300 la cual tornó más difícil el régimen de deducciones<sup>53</sup>.

Pero el cambio en la ley no fue más que la confirmación de algo que venía sucediendo desde antes, causado más que seguro, por el fastidio de las autoridades por las deducciones otorgadas por la ley<sup>5455</sup>. Este cambio de rumbo hizo que se regulara más y más la creación de este tipo de entidades hasta hacer muy difícil conseguir las autorizaciones para funcionar como SGR. Un repaso de las normas reglamentarias del régimen resulta agotador incluso para abogados. La normativa básicamente ahogó esta iniciativa durante los gobiernos posteriores

---

<sup>51</sup> Algo desgraciado, creo, es que se creara un régimen para las sociedades en vez de un régimen de deuda PYME que busca acceder al mercado de valores y permitir que el beneficio de la norma llegue a más entidades que cumplan la función de garantes o de inversores en dichas sociedades garantes.

<sup>52</sup> Estos últimos, los partícipes, básicamente serían las PYMES, pero ellas también podían deducir sus aportes del impuesto a las ganancias.

<sup>53</sup> Se invita al lector a comparar el texto original de la norma con el de la ley 25.300 ya que excede el alcance y objetivo de este trabajo hacer un análisis exhaustivo de dicha normativa, pero un vistazo rápido deje a las claras que la cuestión fue de más complejidad mediante la reforma.

<sup>54</sup><https://www.cronista.com/impresageneral/Endurecen-los-requisitos-para-dar-avales-a-Pymes-20070725-0085.html>

<sup>55</sup><https://www.iprofesional.com/impuestos/50199-La-Sepyme-ajusto-requisitos-para-la-creacion-de-SGR>

a aquel que buscó otorgar el beneficio y dar un incentivo fiscal para este tipo de inversiones.

## **5. Una primera perspectiva de la problemática**

Como se vio en los puntos anteriores, un régimen legal que otorgue beneficios fiscales es palabra tallada en piedra durante el mandato del gobierno que sancionó dicha norma y es algo más difícil de mantener y sostener luego. Incluso si los gobiernos posteriores no pueden reformar la ley, pueden regularla hasta el agotamiento y, aunque dichas regulaciones sean inconstitucionales, el proceso de declaración en tal sentido puede llevar años, sumado a un Poder Judicial desfavorable que incluso puede amparar la regulación de carácter inferior. Esto no debería ser así pero aquí no interesa tanto un análisis jurídico de constitucionalidad, sino responder a una inquietud sobre una norma y la realidad es que esos riesgos no están exentos de existir cuando cambia un gobierno, y esta situación alienta la desinversión ya que ningún inversor quiere incertidumbres.

Pero para decirlo en términos más claros la cuestión se circunscribe a esto: la ley, por sí sola, no es una garantía apta de un beneficio fiscal y esto causa que el incentivo que dicha ley otorga no sea suficiente, por sí mismo, cuando la misma puede ser cambiada o incluso derogada por un nuevo gobierno o ahogada con regulaciones y tramitaciones. Hace falta que dichas normas traigan mecanismos de protección ante este escenario. En los puntos siguientes se ensayarán algunas propuestas en la materia.

## **6. Un sistema de protección internacional ya existente: los tratados bilaterales de inversión**

Previo a comentar algunas ideas que pueden ensayarse para resolver los problemas mencionados, quisiera mencionar una herramienta que ya existe y está funcionando cada vez mejor para limitar la arbitrariedad estatal en materia de inversiones en general, pero sobre todo en materia de impuestos en particular: los tratados bilaterales de inversión.

Resumidamente, se trata de un conjunto de tratados que firman las naciones

mediante el cual se hacen concesiones y se otorgan garantías de modo recíproco a las inversiones que los nacionales de un país realicen en la otra. Estos tratados han funcionado muy bien y se están ampliando, dentro de lo que lo permiten sus limitaciones, al ámbito tributario.

Un repaso de cualquier tratado de los firmados por la Nación Argentina repite los mismos conceptos que los otros, así como aquellos firmados por otras naciones: trato justo y equitativo, trato igual al de los nacionales y principio de la nación más favorecida, garantías contra la expropiación y arbitraje internacional. No voy a ahondar en los detalles jurídicos de este tipo de tratado sino que quiero mostrar su importancia como herramienta de política económica y su capacidad de limitar la arbitrariedad estatal.

En general los tratados no han incluido la materia tributaria ya que se parte de la base de que el ejercicio de dicha facultad estatal es lícita. No obstante, esta idea se ha visto desafiada varias veces y es de esperarse que el desafío continúe en el futuro. El problema pasa por la protección contra la expropiación y la necesidad de determinar en qué punto existe expropiación en los términos de un acuerdo bilateral, y en cuáles se trata meramente del ejercicio de una potestad tributaria normal<sup>56</sup>

Este límite a la expropiación, es una defensa que puede utilizarse hoy en el caso de que inversores internacionales, conforme a las definiciones de los TBI, vean sus derechos afectados en la órbita tributaria.

El secreto del TBI es la prórroga de jurisdicción. En cada TBI firmado existe siempre una prórroga de jurisdicción hacia un tribunal arbitral imparcial, en donde el inversor puede demandar al estado receptor de la inversión. El fenómeno en materia tributaria de estas demandas es más bien reciente y se encuentra en desarrollo, pero en general avanza hacia la idea de que lo tributario en sí mismo no es expropiación, pero cuando se vulneran los medios habituales de tributación por parte de los gobiernos si existiría una expropiación indemnizable. Entre algunas de las cosas que pueden afectar y terminar expropiando mediante

---

<sup>56</sup> Un detallado análisis de esta cuestión la realiza Federico Cincotta y Peter Griffin en “Revista de negociación, mediación, conciliación y métodos RAD” 18/3/2014 DE IJ Editores al cual se remite en honor a la brevedad.

tributación se pueden mencionar: ajustes de impuestos absurdos y arbitrarios, violación al principio de legalidad, violación a la irretroactividad de la norma, expropiación por lo abultado del monto del impuesto etc.

Como se dijo, el tema está en desarrollo hoy en día y no se desea hacer un estudio de los detalles de la cuestión, pero debe quedar en claro que existe esta protección mediante la cual los inversores pueden protegerse de los abusos en los cambios de normativas tributarias y al menos, por lo que parece, de a poco se irán limitando las facultades de actuación de los Estados mediante este tipo de procedimientos arbitrales, generándose un conjunto de *standards* de protección contra la expropiación mediante el uso de la tributación.

## **7. Profundizando los TBI: hacer que la política tributaria sea cuestión sujeta totalmente a arbitraje internacional**

Una primera propuesta para proteger las inversiones que se puede hacer es, sencillamente, profundizar las ideas rectoras de los TBI e ir más allá de la expropiación e incluir a la política tributaria en su totalidad, como una cuestión susceptible de ser tratada en un arbitraje internacional.

Pero se explica un poco más la idea. Como podrá ver el lector, la genialidad del TBI radica en última instancia en una sola cosa: la jurisdicción de arbitraje internacional. Previo a explicar por qué esto es una genialidad, aunque resulta más que obvio, hay que decir que el sistema de garantías y derechos constitucionales consagrados en todas las constituciones del mundo, son una maravilla del mundo moderno, y han logrado efectivamente limitar el avasallamiento estatal y otorgar derechos a los ciudadanos como nunca antes. Habiendo dicho lo anterior hay que hacer una segunda aclaración: como se dijo, el entramado de derechos y garantías, y el sistema de contrapesos constitucional es gracias a la modernidad, del mismo modo en que un Ford T también lo es. Estamos de acuerdo en que el Ford T resultó maravilloso, pero nadie negaría que ha pasado mucho tiempo desde su creación, y que hoy existen vehículos mucho más eficientes, cómodos, baratos y útiles; Lo mismo sucede con las constituciones actuales, son una maravilla, pero ya existen cosas mejores.

Lo anterior explica de modo tácito las razones del TBI: los inversores no confían

en la justicia de otro país, ni siquiera en la del propio país ya que sino pedirían que la prórroga de jurisdicción sea hacia su nación, ya que en general prefieren un arbitraje privado a la justicia de su nación (de no ser así los TBI establecerían que la opción para el inversor sería entre demandar en el país receptor de la inversión o en su propio país y en lugar de esto se ofrece un arbitraje). ¿Qué fracasó en el sistema constitucional para que los TBI sean tan extendidos y exitosos? Algo tan sencillo como que jueces elegidos por el Estado y que pueden ser amenazados por un juicio político llevado adelante por el mismo, y cuyo ascenso en la escala judicial depende de éste, difícilmente tengan un incentivo para la imparcialidad<sup>57</sup>.

¿Cómo funcionaría esta ampliación de jurisdicción arbitral? Sencillamente estableciendo en la ley el caso de que cualquier modificación de la misma podrá ser objeto de un pedido de resarcimiento mediante arbitraje internacional. Idealmente debería establecerse una indemnización tarifada a fin de que tanto inversores como gobiernos puedan saber a qué atenerse.

Tomemos como ejemplo el caso citado en primer lugar sobre la ley que creó el Régimen de promoción de la economía del conocimiento. En este caso se debería haber establecido un plazo para el otorgamiento de la calidad de beneficiario del régimen de la ley y asimismo una indemnización tarifada en el caso de retraso para procesar el trámite, así como una indemnización en caso de que la ley sea derogada o modificada de modo sustancial. Luego el tribunal arbitral determinará el quantum de la indemnización en cada caso, pero el inversor podrá siempre contar con una jurisdicción imparcial a su disposición y que podrá ejecutar el laudo arbitral en todo el mundo según le sea conveniente. La solución no es la ideal ya que, aun así, podría estar años para cobrar su indemnización, pero tendría garantías suficientes de que, eventualmente, se vería resarcido por el daño sufrido<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup>Guillermo Nielsen se ha referido al “Riesgo Argentino” para poder financiar vaca muerta <https://www.iprofesional.com/negocios/307922-gas-ypf-energia-Nielsen-nuevas-regulaciones-separaran-el-riesgo-argentino-de-Vaca-Muerta> amen de no saber cuál será la propuesta para poder eliminar ese riesgo es muy probable que la misma incluya un arbitraje internacional para resolver las disputas.

<sup>58</sup>Idealmente debería empezarse por estas leyes especiales y luego directamente delegar toda la jurisdicción tributaria, así como todo litigio contra el Estado a tribunales arbitrales internacionales. Los detractores de este tipo de práctica sostienen que existe una erosión de la soberanía del Estado, esto resulta falso por dos razones: 1. El Estado no está obligado a hacer este tipo de leyes si no quiere y puede salirse de estos acuerdos

Para instrumentar esto no hace falta crear otro tratado internacional. El mismo Estado puede hacer una ley que unilateralmente amplíe los derechos que el TBI concede o, sencillamente, puede conceder a todo el mundo esa jurisdicción (nacionales y extranjeros) y someterse a una jurisdicción ajena a su dominio y proteger los intereses de los inversores en general, de un cambio de humor en la administración pública causado por la aparición de nuevos dirigentes que no tienen interés en mantener los beneficios fiscales concedidos por un gobierno anterior.

### **8. No delegar las autorizaciones de ingreso al régimen especial en el Poder Ejecutivo**

Otro problema de los regímenes especiales es el drama del ingreso al mismo. Normalmente se establece una autoridad de aplicación que es la que determinara que, una vez cumplidos determinados requisitos, el contribuyente queda encuadrado dentro del régimen y puede recibir los beneficios acordados con la ley.

En el caso del Régimen de promoción de la economía del conocimiento, la norma crea un registro de beneficiarios del régimen en su artículo tercero y establece que la autoridad de aplicación será el Ministerio de Producción y Trabajo.

Esta costumbre de instituir una autoridad de aplicación para verificar los extremos de ingreso al régimen es poco feliz. Se crea un monopolio de la autorización y el mismo queda sujeto a todos los incentivos negativos que tiene todo monopolio creado por una disposición legal.

Para evitar todo esto se propone algo más sencillo: Que sea el contribuyente quien en su declaración jurada manifieste que le resulta aplicable este régimen de promoción o cualquier otro que considere y liquide el impuesto en consecuencia, es decir, aplicando todos los beneficios a los que alude el régimen de promoción. De esta forma se evita la monopolización de la entrega de beneficios, se evita el "pisado" de expedientes y demás malas costumbres que

---

cuando lo desee con una anticipación determinada 2. ¿Por qué el Estado quiere litigar y ser demandado en su propio Poder Judicial? ¿A qué le teme? Poner en pie de igualdad al Estado con los inversores y con los particulares en general es algo deseable. Si su soberanía es sinónimo de atropello y de falta de imparcialidad entonces bienvenida sea esa erosión.

suelen existir en la administración pública no solo nacional sino de todo el mundo. Por supuesto si el contribuyente incurre en una falsedad al acogerse al régimen, luego esto podrá ser verificado y controlado por el Estado quien ya tiene herramientas más que suficientes para sancionar este tipo de engaños. Pero el control debe ser siempre posterior: es el contribuyente quien decide si se encuadra o no en el régimen y será el Estado quien después deberá controlar que esto sea cierto y sancionar adecuadamente cualquier exceso que pudiere haber existido. De esta forma la promoción no queda estancada en un monopolio de autorizaciones estatales, se evita la farragosidad y el costo de preparar miles de expedientes para analizar y autorizar, se logra una aplicación inmediata del régimen y el Estado mantiene su poder de contralor sobre las acciones de los contribuyentes en este sentido.

En resumen, toda iniciativa que otorgue un beneficio fiscal a ciertas actividades que el legislador desee promover deben evitar a toda costa delegar al Poder Ejecutivo la capacidad de determinar quién tiene derecho a recibir el beneficio y quién no, debiendo el contribuyente establecer esto por sí mismo y el Estado debe controlar que esto sea correcto, sancionando en caso de falsedad.

## **9. Evitar el establecimiento de interpretaciones del régimen por parte del Poder Ejecutivo**

De modo similar a lo anterior, no debe solo eliminarse el monopolio autorizante por parte del Poder Ejecutivo en cualquier proyecto de ley de beneficios fiscales sino que, además, debe eliminarse la potestad interpretadora por parte del Estado, incluyéndose en la ley todo lo necesario y estableciendo específicamente que el Poder Ejecutivo se abstendrá de emitir normas interpretativas que de cualquier forma impidan o dificulten el acceso al beneficio.

Tómese el caso de las SGR citado más arriba. Aquí se fueron gestando varias trabas burocráticas, interpretaciones y demás complicaciones que fueron haciendo más duro el ingreso al régimen. El objetivo del legislador era que existieran SGR, que se pudiera desgravar ganancias y que se pudiera financiar a las PYMES en el mercado de capitales. En ningún momento y bajo ningún concepto existió un interés en limitar la desgravación lo máximo posible para

proteger intereses de la renta pública. De hecho, una interpretación sencilla de la norma da como resultado que la renta pública es de menor importancia que el régimen instituido, ya que si no fuera esto así no se concedería la posibilidad de desgravar.

En casos así cuando existe una duda sobre la interpretación de la normativa el Estado siempre podrá realizar un ajuste y litigar, pero en ningún momento debe hacerse una norma o interpretación reglamentaria que fuerce al particular a litigar. Es decir, la Constitución Nacional específicamente establece el principio de reserva legal, así que aquello que no está prohibido está permitido y el Estado no debe, mediante interpretaciones, prohibir en los hechos algo que la ley promueve. El Estado siempre puede demandar, ajustar y pedir una interpretación judicial pero no puede ni debe darse una potestad interpretadora de leyes; el Poder Ejecutivo sólo puede regular fecha y lugar para un trámite, pero nunca el contenido. En caso de desacuerdo siempre puede ir al Congreso a pedir la modificación de una ley, o vetarla antes de su promulgación, y si es una ley de un gobierno anterior deberá tolerarla, pero nunca bajo ningún concepto impedirla.

Como puede notarse esta postura es especialmente limitadora de los poderes del Ejecutivo y hay que decirlo: la intención es esa, limitarlo todo lo posible para que sea el particular quien determine y el Estado, en su caso, verifique, solicite adecuación y sancione una conducta errónea.

## **10. Evitar colisión de normas**

Otro problema es evitar la colisión de normas. Es decir que algo se pase en el proceso legislativo, y que la aplicación de alguna norma que no se tuvo en cuenta al inicio pueda afectar la obtención del beneficio. Para evitar esto existen los principios generales del derecho (ley especial desplaza a ley general, ley nueva desplaza a ley anterior, etc.) pero para no depender de ellos es mejor dejar establecido un mecanismo que despeje dudas. En el pasado, y aún hoy se ve en ordenanzas municipales, una leyenda que indicaba que "Queda derogada toda ley que se oponga a la presente" lo cual, hay que decirlo, es una genialidad legislativa ya que simplificaba toda la tarea interpretativa y la problemática de la



colisión de normas. Una fórmula semejante sería más que aconsejable.

Pero si no se quiere volver a semejante fórmula por la razón que sea, al menos puede dejarse indicado que la norma no puede ser alterada ni complicada por ninguna interpretación de otra norma vigente. De esta forma no se exige una derogación a ciegas mediante una fórmula como la indicada mientras que se da una pauta interpretativa clara y concreta para evitar que un conflicto de normas detenga en los hechos la aplicación del régimen.

### **11. Democratizar los cambios en las normas tributarias**

Como se dijo anteriormente las constituciones modernas y sus regímenes de frenos y contrapesos son una maravilla moderna del mismo modo en que un Ford T es una maravilla moderna. Tal vez sea un buen momento para bajarnos del Ford T y de a poco manejar algo que se fabrique en el siglo XXI.

Mucho tiempo ha pasado desde la concepción de las constituciones originales y se trata de un mundo totalmente diferente. En aquel entonces, como es sabido, el límite creado a los impuestos era el principio de reserva legal, es decir, que solo habrán impuestos si son sancionados mediante leyes iniciadas en la cámara de diputados que son los representantes del pueblo, quienes deciden imponerse las cargas a sí mismos.

Este régimen fue un avance en el pasado, pero claramente ya muestra un desgaste en el tiempo. Los intereses del congreso pueden o no coincidir con los de los contribuyentes y el control mediante elecciones resulta insuficiente para detener el avance de los impuestos y controlar el gasto público: hace falta algo más.

Existe ya una experiencia comparada. La Taxpayers Bill of Rights (TABOR) del Estado de Colorado en los Estados Unidos, que es una democratización de la cuestión tributaria. En resumen, en dicha ley se estableció que los impuestos sólo pueden ajustarse por inflación y por aumento de la población. Para poder exceder dicho margen es necesario votar todo aumento de impuestos o nuevos impuestos mediante un referéndum.

La TABOR de colorado fue un gran avance, pero incluso desde la época de sanción de esta norma la tecnología ha avanzado mucho y hoy podemos ir más

allá. No hace falta pedir un referéndum para aumentar o crear un impuesto, sencillamente se propone que los contribuyentes voten por vía digital. En efecto hoy los contribuyentes presentan millones de declaraciones juradas de impuestos todos los meses, por lo que difícilmente sea complejo preguntarles si están o no de acuerdo con una ley que afectaría su propiedad privada. Desde ya, se aclara que esta parte considera esta propuesta como una defensa más ante la existencia de los impuestos como institución técnica existente. La postura correcta es la de no permitir aumentos o la creación de impuestos nuevos y encaminar la sociedad hacia un sistema de aportes voluntarios, pero en el mientras tanto al menos debería consultarse a los contribuyentes que van a pagar para que decidan sobre el tema. Desde ya lo más probable es que digan que no<sup>59</sup>.

Lo que se propone es que toda ley que aumente impuestos deba ser sometida a discusión primero en la Cámara de Diputados y luego en el Senado, para finalmente hacerse una votación digital. Si se trata de impuestos directos votan aquellos contribuyentes inscriptos en tal impuesto; si se trata de indirectos se puede votar en una elección general ya que se afecta a más cantidad de gente o pedir a quienes son los contribuyentes de iure que manifiesten si están a favor de esto también por vía digital. Otra opción sería que se exija que los contribuyentes no se opongan a la ley. Por ejemplo, una vez sancionada la misma se pondrá a disposición de los contribuyentes inscriptos si están a favor o en contra de dicha norma: si vencido el plazo no existe una oposición de un porcentaje determinado (20%, 30%) entonces la ley podrá pasar al Ejecutivo; caso contrario la misma deberá ser desechada por la oposición existente. Si se trata de un impuesto nuevo, el mecanismo sería sencillo: deberán inscribirse los contribuyentes y votar su apoyo u oposición a la norma. Si existe oposición la misma será desechada y se deberá dar de baja del impuesto de modo automático.

Lo anterior sería un gran limitante al poder de tributación y una verdadera imposición con representación. Por primera vez la tecnología permitiría que

---

<sup>59</sup> Una sociedad sin impuestos es claramente algo posible y deseable. En él los esfuerzos deben encaminarse a limitar lo máximo posible la sanción de nuevos impuestos o el aumento de los mismos mediante el activismo. El caso más famoso es el del Taxpayers Protection Pledge de la Americans For Tax Reform, que la Asociación Argentina de Contribuyentes se encuentra implementando en estos momentos.

quienes van a ser gravados voten directamente a favor o en contra de esta posibilidad. ¿Cómo se instrumentaría una limitación así? Sencillamente por una ley. Ya existen hoy leyes que imponen límites al Poder Legislativo. Un caso es el artículo 20 de la ley 24.156 el cual prohíbe expresamente que en las leyes de presupuesto se sancionen normas generales o se creen o deroguen impuestos. El propio cuerpo legislativo se impuso una limitación legal a sí mismo sin que exista una necesidad de reformar la Constitución. En el caso del régimen propuesto habría que agregar algo más: la ley que democratiza la voz de los contribuyentes debería, además, establecer que solo podrá ser modificada o derogada mediante otra ley que cuente también con el apoyo o la no oposición (según como se regule) de todos los contribuyentes inscriptos.

Si no es posible una ley general para todos los contribuyentes al menos en los casos de regímenes especiales debería establecerse esta posibilidad a fin de limitar el poder del Estado de modificar un régimen luego de que existe un cambio en las autoridades. Lograr una reforma semejante se consideraría un gran avance, pero sería necesario una campaña y un activismo fuertes a fin de lograr el objetivo. De más está decir que esta iniciativa no solo sería útil para los contribuyentes, sino que debería extenderse a todo tipo de leyes y se conformaría en los hechos una tercera cámara en el Congreso.

## **12. Democratizar los cargos de recaudadores y administradores del estado**

Una versión atenuada de lo indicado en el punto anterior, sería la democratización del puesto de administrador federal. La idea es que los contribuyentes voten por vía digital, o en su defecto el pueblo entero en elección general, quién ocupará el cargo de administrador federal de impuestos o sus homónimos provinciales.

Una reforma de este estilo forzaría al administrador a tener mayor empatía con los contribuyentes, a realizar campaña, a hacer propuestas concretas y a esforzarse por ganar el voto de sus electores. Se reitera que a esta altura ya hay tecnología más que suficiente para votar directamente por parte todas las leyes que los afectan. Pero si no se logra un consenso político para esto, se puede democratizar la figura del administrador federal de impuestos.

## Conclusiones

Las anteriores son algunas de las propuestas de políticas públicas que pueden mencionarse a fin de facilitar y simplificar la vida de los contribuyentes. En última instancia, las propuestas que se hacen para ellos pueden ser ampliadas a otros espectros de la ciudadanía ya que las propuestas de este trabajo así como otras que se tienen en estudio, están orientadas a un fin que no es otro que crear un sistema de frenos y contrapesos más moderno y eficiente, adecuado a las realidades del siglo XXI, que mejoren el Ford T que son las constituciones modernas, y para que podamos usar un vehículo más moderno que elimine los problemas que no pudieron ser previstos por la genialidad de los constituyentes originales, y que pueden y deben ser eliminados a fin de lograr una sociedad más próspera y justa. Para finalizar lo dejo al lector con las palabras de Spisso <sup>60</sup> quien indica que *"...paradójicamente nunca se ha hablado tanto de la defensa de los derechos humanos, y al mismo tiempo pocas veces los derechos del contribuyente frente al Estado han gozado de menor protección."*

## Acerca del autor

**Pablo Iván Dono** es Abogado, Magíster en Derecho Empresarial por la Universidad Austral. Director Legal de la Asociación Argentina de Contribuyentes.

---

<sup>60</sup> Derecho Constitucional Tributario, Aut. Cit 2º Edición Actualizada y Ampliada p XVI

Capítulo 10  
La necesidad de un cambio radical  
en el federalismo tributario

Leandro Caserío

Asociación Argentina  
de Contribuyentes

## El problema planteado

Nuestra Argentina de hoy se encuentra en un nivel de presión tributaria que, calzada sobre un crecimiento considerable del gasto público (particularmente desde 2003 a la fecha), parece inflexible a la baja. Un escenario que jaquea la viabilidad empresarial y de los emprendedores, frena la inversión y la productividad y encarece bienes y servicios. A la postre, impacta negativamente en el potencial de crecimiento y desarrollo, y merma los ingresos reales.

Diremos sintéticamente que Argentina, tal como ha sucedido con tantos otros países latinoamericanos, ha iniciado desde cierto estadio de los últimos 30 años un proceso claro (aunque insuficiente) de descentralización en la provisión de bienes públicos. Proceso que no ha sido acompañado por las potestades de recaudación tributaria. Por el contrario, hemos ido incrementando el nivel de centralización de recursos tributarios, para luego "federalizarlos" a través de un sistema de coparticipación absolutamente deformado e ineficiente.

La primera consecuencia de ello es un fuerte desequilibrio fiscal vertical (centralización de gran peso recaudatorio, descentralización de gran peso de gasto) que genera, entre otros, los siguientes inconvenientes:

- Comportamiento irresponsable en las decisiones y ejecuciones de gasto a nivel sub-nacional, con posterior sometimiento a decisiones centrales por necesidad de financiamiento. Los agentes políticos vician su toma de decisiones porque no imputan sus resultados. Este comportamiento se relaciona con el siguiente, desde la óptica del contribuyente, llevando al sistema en un círculo vicioso.
- Contribuyentes que no imputan el costo de la provisión de bienes públicos, deteriorando la calidad y eficiencia de la gestión estatal, profundizando su insatisfacción. La inexistencia de una clara "*accountability*" hace que el contribuyente "pida" mayor gasto en la creencia de que la insatisfacción deriva de un "volumen insuficiente" de bienes públicos, empujando hacia arriba la necesidad de financiamiento y con ella la mayor carga tributaria. Se lo llama también "comportamiento de propiedad común" y efecto depredación.
- Impuestos que "parecen no alcanzar" incentivan a que se multipliquen otros a nivel provincial y especialmente municipal; todos ellos empujados en la necesidad "infinita" de recursos, proclives a tensar (por no decir directamente romper) institucionalmente las limitaciones tributarias impuestas por el Gobierno Federal. De ese modo, se las "ingenian" para crear nuevos tributos. Tan solo cuidan de no incumplir formalmente compromisos sobre coparticipación.

Es dicho círculo vicioso el impulsor del presente trabajo, el cual tiene como objetivo proveer pautas de rediseño del federalismo tributario argentino, prescindiendo por un momento de las cuestiones que a la provisión de bienes públicos, tomando como "dato" el actual nivel de descentralización. Ello no será óbice para destacar lo superador que sería llegar al mayor nivel posible de dicho proceso descentralizador, en un contexto de potestades que mantenga equilibrio, coherencia y coordinación para un mejor funcionamiento.

Pero insisto: aquí nos concentraremos en cuestiones tributarias, prescindiendo de cuestiones vinculadas a la descentralización de otras fuentes de financiamiento (el caso de la deuda por parte de provincias), a las necesidades del sistema de seguridad social (que a mi juicio merece tratarse en una reforma integral del mismo), así como a otros elementos que conforman necesidades de coordinación en el plano macroeconómico del país. Se menciona la seguridad social de todas maneras, en tanto que a los fines del presente trabajo no puede desconocerse que hay pautas de distribución de impuestos nacionales muy afectados por ese sistema.

### **La necesidad que prevalezca la correspondencia fiscal**

Este principio se define como aquel en el que las potestades tributarias y de gasto son atribuidas "a la par" a los distintos niveles de gobierno de un país federal, de modo tal que los representantes (gobiernos) quedan sometidos a parámetros cercanos (el ciudadano), por ende exigentes de eficiencia y eficacia.

Sabemos que su aplicación plena es, aunque deseable, difícilmente alcanzable, tanto en su alcance total como el grado de perfección lograble. Un típico ejemplo siempre citado es el derivado de las externalidades de la actividad estatal: el caso de jurisdicciones vecinas que hace que ciertos contribuyentes de una se beneficien de la actividad de la otra sin imputar el costo tributario.

Sin embargo, respaldado en una adecuada selección de mecanismos de coordinación, un avance más marcado hacia él generará mejores resultados en el marco del problema planteado para el presente trabajo. Se considera también que esos beneficios superan con creces los defectos que en cualquier otro plano de las finanzas públicas podría acarrear.

## **Nuestro marco constitucional de potestades tributarias y su coordinación**

Como sabemos bien, de la vinculación entre el artículo 4 y el artículo 75, inciso 2 de nuestra Constitución Nacional, surge que las potestades tributarias son concurrentes para los impuestos indirectos y solo excepcionalmente, bajo ciertas condiciones (situaciones en que la defensa, la seguridad y el bien común del estado lo exijan), también lo son para los impuestos directos. Si a ello sumamos antecedentes pre-constitucionales, debemos considerar que a través de pactos federales las potestades de la Nación son las que se delegaron explícitamente, quedándose las provincias para sí las restantes.

De alguna manera el artículo 75 inciso 2 contiene un mecanismo de coordinación de potestades de tipo de impuesto, pero suele destacarse más el mecanismo de coordinación implícito en la importancia otorgada a la sanción de un sistema de coparticipación. En efecto, dice:

Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de los fondos. La distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional...

Finalmente, nos dice que: *"No habrá transferencia de competencias, servicios y funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la C.A.B.A. en su caso"*.

Es importante entender que no se trata de un mandato unívoco hacia un esquema de centralización de la potestad tributaria, para distribución posterior según criterios predeterminados. Solo nos dice su necesidad para los casos de concurrencia de fuentes (en los directos siempre excepcionalmente), dejando sentado allí que los que recaude la Nación se entenderán coparticipables.

En consecuencia no representa un límite institucional a los fines del presente trabajo, dirigido a una reasignación de potestades con miras a profundizar la



descentralización del sistema tributario federal. Al menos adecuarla al nivel existente o deseable de descentralización fiscal logrado en provisión de bienes públicos.

### **El actual Régimen de Coparticipación**

Para no extendernos innecesariamente, reputaremos conocidas críticas repetidamente vertidas a nuestro actual régimen de coparticipación de impuestos, más allá de mantenerse en incumplimiento el mandato constitucional de sancionar un nuevo régimen.

Solo diremos que la ley 25.348, nacida en forma transitoria, viene desde 1988 (habiendo suplantado a su antecesora Ley 20.221) regulando la distribución de recursos tributarios coparticipables, pero a la vez conviviendo con esquemas de pre-coparticipaciones predefinidas en las leyes que regulan ciertos tributos individualmente. La gran mayoría de esas "pre-coparticipaciones" financian a la ANSES y otras, en menor medida, son destinadas a infraestructura.

Si bien se ha venido reduciendo el total de pre-coparticipaciones en los últimos 10 años, siguen existiendo y desordenan los criterios de distribución de la recaudación.

Una vez deducidas las mencionadas pre-coparticipaciones, se llega a lo que se llama "masa coparticipable", sobre la cual se aplica la ley 25.348, que estipula que: a) 38,14% va al Tesoro (Estado Nacional); b) 56,66% en forma automática a las provincias y a la C.A.B.A. c) 4,2% a Tierra del Fuego y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por normas específicas, d) y el 1% al Ministerio del Interior para Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a las provincias.

### **Antes de avanzar en lo Tributario**

Antes de ir a lo central del trabajo, creemos importante considerar elementos fiscales que hacen a la coordinación macroeconómica general: a) gasto público total consolidado; b) resultado fiscal primario total; c) la seguridad social.

Respecto de c), remito a lo dicho en el primer apartado de este trabajo y se retomará al final. En cuanto a b), si bien se parte de la necesidad que las finanzas públicas vayan detrás de un objetivo de superávit fiscal primario, creemos que

su abordaje requiere de otros elementos de política macroeconómica, sin perjuicio de lo cual entendemos que el principio de correspondencia es un gran aliado de la solvencia fiscal consolidada. En relación al inciso a), remarcamos que entre 2003 y 2019, el gasto público consolidado ha crecido más de 20 puntos porcentuales considerados sobre PBI, mostrando un irresponsable comportamiento fiscal que ha debilitado considerablemente las finanzas públicas argentinas, además de cargar nocivamente sobre casi todo el espectro de actividades económicas en los términos mencionados apartados anteriores. Respecto de este asunto, cabe lo mencionado respecto de b) en cuanto a los resultados esperables de la mayor correspondencia fiscal.

### **¿Por qué la necesidad de reordenar el Sistema Tributario Federal?**

Comenzamos el trabajo exponiendo el estado de situación, que impulsa la necesidad de cambios y, con ella, la evaluación de la totalidad de los tributos existentes, respecto de los cuales se debe sopesar rendimiento recaudatorio con efectos extrafiscales nocivos.

De dicho proceso resultará una clara reducción de la cantidad total de tributos existentes, opuesto a lo que vive el actual sistema, en que la cantidad de ellos solo ha mostrado un aumento, en un desorden de potestades dentro del cual no puede dejar de destacarse el observado en los municipios. En efecto: estos han venido creando tasas que en los hechos están totalmente alejadas de su naturaleza jurídica tributaria, siendo en la realidad verdaderos impuestos que provocan doble imposición y desafían los límites dispuestos por leyes de rango superior (normas de coparticipación, nacional y/o provincial).

Siendo sintéticos y en función del peso recaudatorio relativo, en nuestro país tenemos hoy los siguientes tributos destacables: 1) a nivel nacional los siguientes impuestos: a las Ganancias, al Valor Agregado, sobre Bienes Personales, sobre Débitos y Créditos Bancarios, a los Combustibles Líquidos e Internos en General (cigarrillos, ciertas bebidas, etc.). En este sentido, consideremos al Monotributo no como un impuesto en particular (aunque aparezca en renglón separado en la información sobre recaudación nacional), sino un sustituto simplificado de IVA y Ganancias. 2) A nivel provincial, se destacan los siguientes impuestos: a los

Ingresos Brutos, de Sellos, Inmobiliario, Automotor, Embarcaciones y Aeronaves, Transmisión Gratuita de Bienes y entre otros tributos, las Tasas Retributivas de servicios específicos. Finalmente, 3) a nivel municipal, se destacan las Tasas, entre las que cabe destacar: Alumbrado, Barrido y Limpieza, Servicios Sanitarios, Habilitaciones, Inspección en Seguridad e Higiene, Publicidad, Abastos, Conservación de Red Vial; también derechos y contribuciones, tales como los de Construcción y las de Mejoras y, en fin, también Tasas o Derechos sobre diligenciamientos específicos, etc.

Como se expresó antes, el desorden fiscal federal ha llevado a comportamientos irresponsables en el campo tributario, generando una conducta expansiva en cantidad de impuestos o el aumento de los existentes. Por lo mismo, una tendencia a la desnaturalización de ciertos tributos observado ostensiblemente a nivel municipal, en que se ha disfrazado nominativamente de tasa aquello que es, en rigor, un impuesto.

En fin, comportamientos de los que ha resultado una creciente y ya alta carga tributaria consolidada, acompañada de fuertes ineficiencias. Como consecuencia de ello, las distorsiones y pérdida de competitividad para la actividad empresarial y la reducción del potencial de crecimiento y desarrollo económicos. Y peor aún, resultados fiscalmente insatisfactorios, cerrando así un verdadero desquicio de las finanzas públicas federales.

### **Sistema actual de distribución de potestades y recursos coparticipables**

La actualidad de la tributación federal puede describirse de la siguiente manera: los gobiernos subnacionales poseen: a) tributos propios: aquéllos sobre los que poseen potestad, legislativa y administrativa; b) recursos tributarios de origen nacional: son los derivados de distribuciones provenientes de leyes de coparticipación, generales o particulares. Como resultado de ambos, tenemos el siguiente escenario de financiamiento por recursos tributarios:

- i. en promedio, las provincias han mantenido en los últimos diez años un 43% de ingresos tributarios propios, respecto del total de recursos de tipo tributario, lo que implica que, los derivados de la Nación vienen a representar un 57% en promedio;

- ii. la provincia de Buenos Aires (con 56,27% para 2017) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (con 75,23% para 2017) exponiendo los mejores niveles de recaudación "propia" versus total, implicando menor dependencia de coparticipación federal y otros recursos tributarios derivados;
- iii. Córdoba, Mendoza y Santa Fe llegando a un guarismo de entre el 36% y el 41% de recursos tributarios "propios";
- iv. Chaco, Corrientes y Jujuy logrando un aproximado del 15% de recaudación propia;
- v. siguiéndole Santiago del Estero, Catamarca y La Rioja, con indicadores cercanos al 11% de recaudación propia; exhibiendo Formosa la peor performance del espectro provincial con un casi 8% de recursos explicados por recaudación propia.
- vi. El resto de las provincias, excluidas las mencionadas expresamente, logran en promedio un promedio de un 24% de recaudación propia.

### **Fundamentos de esta propuesta tributaria federal**

Sin olvidar que el presente trabajo se concentra en el plano tributario del federalismo fiscal, reconoceremos que hay instancias en que emerge su contracara, es decir, la provisión de bienes públicos. Ambas, recíprocamente se vinculan y es allí donde se busca, desde una mirada federalista, que cada provincia acceda al financiamiento para un "mínimo" de bienes públicos (actividad estatal, gasto).

De hecho, eso es lo que buscaría sustentar a priori el esquema de distribución hoy existente, aunque con un nocivo grado de concentración tributaria a nivel nacional. Se argumenta que así se logra mayor efecto igualador en la capacidad de proveer bienes públicos por parte de todas las provincias, bajo supuesto de que algunas no podrían lograrlo por sí solas.

Sin embargo: ¿hay dudas que el actual sistema, así fundamentado, ha sido un rotundo fracaso en todos los frentes propuestos? Es más: hasta emergen serias dudas sobre la eficiencia observada en los parámetros de redistribución de la masa atribuible a provincias. En efecto, en general se han tenido en cuenta aspectos que hacen a población y extensión geográfica, por ser ambos, dicen, elementos que marcan diferencias observables entre cada una de ellas, en cuanto a la (deseable) oferta potencial de bienes públicos y su relación con la demanda que los ciudadanos hacen de éstos.

Aunque parece razonable, merece observaciones. Veamos: a mayor población en menor espacio, mayor escala y menor costo unitario de provisión del bien público. Por ejemplo: tomando el gasto público total (excluyendo deuda) de las provincias (en suma) de 2018, nos encontraremos con un promedio de \$56.000/habitante. Podríamos tomarla como parámetro de un grado de eficiencia proxy comparable. Claro: olvidando la inevitable sobrecarga que generan "las distancias" en costo de los bienes públicos provistos. Prescindiendo de esto, nos resultan ineficientes a las provincias que gastan anualmente más de \$56.000/hab.

Pero más allá de las tecnologías que nos "han acercado a todos", hay aún mucho de logística física en la provisión de bienes públicos y tenemos casos opuestos extremos como los siguientes: a) por un lado Santa Cruz: 243.000 km<sup>2</sup> y 347.500 habitantes (\* proyectados 2018); b) por el otro C.A.B.A.: 200 km<sup>2</sup> y 3.069.000 habitantes (\*2018); c) Santa Cruz posee una densidad poblacional menor a 2 habitantes, mientras que C.A.B.A. tiene una densidad de 15.340 habitantes.

Sin embargo, cabe preguntarnos si cada km<sup>2</sup> de Santa Cruz es un espacio habitable y/o viable para el desarrollo de las personas o de emprendimientos. Santa Cruz posee grandes extensiones de tierra que hoy son inviables para el desarrollo de una actividad humana "normal", por lo que tampoco esa baja densidad debería provocar un sesgo atributivo de recursos en su favor.

Por otro lado, debemos preguntarnos cuánto del gran PBI/hab. que ostenta C.A.B.A. (y por ende su alto grado de "recaudación propia") le es auto-atribuible. Porque no podemos dudar del "derrame" favorable que le origina la actividad estatal nacional (central) por su fuerte radicación en la Capital Federal, que impacta en la demanda de recursos humanos y materiales y a su vez, impulsa el nivel de actividad provocando similar comportamiento de radicación de unidades de negocios o administrativas por parte de agentes del sector privado, retroalimentando ese impulso sobre la demanda. En consecuencia: el dato distorsiona el esquema.

Observemos el caso de la provincia de Buenos Aires. Posee el 38% de la población argentina (estimada 2018) con un territorio de solo 11% de la superficie nacional. Es más, casi un tercio de su población provincia se concentra en una extensión territorial inferior al 0,3% respecto del total nacional. Ergo: si

pretendiéramos que la escala genera abaratamiento en la provisión de bienes públicos, Buenos Aires queda castigada en la redistribución. Pero más castigado quedarán los otros dos tercios de bonaerenses que poseen mucha menor densidad (cuya extensión territorial llega casi al 8% de la total a nivel país) y por ende: costos de provisión más altos.

Análisis como los ejemplificados recién son trasladables a cualquier otra comparación interprovincial, permitiéndonos concluir que esa gran masa tributaria distribuida entre las jurisdicciones sub-nacionales bajo criterios como los mencionados al principio, solo lleva a pujas interminables que profundizan la ineficiencia e la ineficacia fiscal, incluyendo mala calidad de bienes públicos. Todo lo cual tiene además un empeoramiento del comportamiento político, que termina volcado a lo "clientelar", más íntimamente relacionado con el defectuoso esquema de incentivos implícito en el actual sistema. Sumémosle el desequilibrio fiscal vertical que provoca una aceleración de la carrera por los recursos y una tendencia constante al alza de la carga tributaria.

Sabemos que el bienestar sostenible y desarrollo federal solo se logran con un Estado que en la definición de su funcionamiento, evita entorpecer, frenar y destruir riqueza nacional. Un Estado que, instituciones eficientes mediante, atrae inversión, emprendimiento y riqueza; que crea esquemas eficientes para su normal funcionamiento, entre los que no pueden obviarse los tributarios.

Es en ese marco que se plantea avanzar lo máximo posible en aplicación del principio de correspondencia fiscal para revertir este estado de situación y su nociva tendencia.

### **El Sistema Federal Tributario sugerido. Fundamentos y pautas de diseño**

Llegamos al punto en que definiremos pautas para un sistema tributario federal acorde a la importancia otorgada a la descentralización fiscal desde una concepción federal, para propender gestiones públicas competitivas y de calidad. Profundizando en la correspondencia fiscal, el sector político no podrá desviar la atención de sus representados de la evaluación de gestión, lo cual impedirá ese comportamiento de evasión de responsabilidad, observado repetidamente en el

manejo hacendístico subnacional, con sus viciosos cruces de responsabilidades al momento de afrontar reclamos por baja calidad de bienes públicos o la carestía de los mismos (altos impuestos). Impedirá que evadan la atribución de los déficits fiscales, el sobre-empleo estatal y sus sueldos injustificadamente abultados en ciertos niveles de la gestión, etc.

El planteo de este trabajo toma el esquema de potestades previsto por la propia Constitución Nacional. Con base en ella y partiendo del estado actual, deben transmitirse facultades tributarias a las provincias, implicando también cierta recomposición del sistema tributario federal. Ello conlleva impuestos que podrían ser modificados, eliminados y/o reemplazados.

A continuación definiremos algunas pautas para determinar las potestades distribuibles, en relación al potencial recaudable.

### **Capacidad tributaria susceptible de descentralizarse**

Si bien la estimación concreta de la masa tributaria potencialmente susceptible de descentralizarse en términos de potestades subnacionales exige un grado de detalle que excede la longitud de este trabajo, se tratará de fijar pautas para ello, con los fundamentos pertinentes.

No olvidemos que la situación, al menos en una primera instancia, es no desequilibrar verticalmente. En consecuencia: debe operar sobre el potencial recaudable derivado de la masa asignada a provincias, sumándose a ella los conceptos de financiamiento subnacional derivados a través de fondos especiales (por ejemplo: infraestructura).

Partiendo desde dicho importe resultante y comparándolo con los tributos sobre los que actualmente posee potestad tributaria la Nación, se podría estimar desde una instancia meramente apriorística: cuáles de ellos convendría dejar solo a nivel nacional, cuáles derivar a nivel provincial y cuáles atribuirse a ambos. Incluso cuáles eliminar en función del sistema tributario que se planifique.

Es clave continuar el trabajo desde la labor sobre cuentas nacionales. Particularmente desde los elementos determinantes del PBI argentino, así como los PBI geográfico provinciales, detectando los rubros determinantes del nivel de actividad y con ellos estimar el potencial recaudatorio que revelaría cierta

potestad tributaria a los gobiernos subnacionales. No es otra cosa que estimar cuantitativamente los hechos económicos que, descentralización mediante, receptorán la carga tributaria y determinarán la recaudación propia alcanzable por las provincias. Elementos que, además, permitirían identificar focos de superposición de gravámenes con efectos económicos indeseables.

i) Consideraciones previas a la distribución de las potestades

No puede descuidarse el estado de situación ab-initio en muchas provincias que parten de sistemas fiscales absolutamente ineficientes y conviven con altos niveles de pobreza y dependencia del Estado, producto todo ello, en gran medida, de los vicios inherentes al modelo fiscal federal hoy vigente. A tal fin, se prevén esquemas financieros (tributarios) de transición que moderen el impacto inicial, por un período de tiempo determinando, con sesgo redistributivo.

ii) El Sistema Tributario propuesto

Una de las premisas en esta propuesta es evitar cambios de profundidad en cuanto al tipo de tributo recaudado por los niveles jurisdiccionales, lo que podría dilatar inconvenientemente la transición hacia la descentralización deseada.

Uno de los aspectos en que se asienta la premisa indicada precedentemente es la relación fisco-contribuyente, en tanto el entendimiento de la normativa impositiva evita tensiones con posibles impactos recaudatorios, a la vez que aporta eficiencia a nivel de Administración Tributaria. Ello debido al nivel de capacitación técnica existente, lo que mejora el rendimiento de la actuación y evita que el fisco caiga en la tentación de endurecer procedimientos recaudatorios avasalladores de garantías constitucionales. O peor aún: caer en una constante delegación de poderes a la Administración vía legislativa, que igualmente se mantienen reñidos con las instituciones respaldadas en nuestra Carta Magna.

En consecuencia, se preferirá un "menú" de opciones impositivas bastante vinculada con las alternativas existentes.

Cabe mencionar que se conocen de antemano los riesgos que podrían asumirse, entre ellos el principal denunciado por el sector normativo de las finanzas públicas: la "guerra tributaria" entre provincias. En ese sentido, siempre se plantea el inconveniente del "voto con los pies" o de los procesos de radicación



de establecimientos y actividades en busca de esquemas impositivos más "amigables". Sin embargo, sin prescindir de dicho planteo respecto del riesgo que implicaría para el sistema tributario federal consolidado: opino que ante una eventual "carrera" de ese tipo, encontraría un punto de equilibrio no necesario alejado de un óptimo. Eso creemos porque así como los actuales sistemas de coparticipación han distorsionado el reclamo de los ciudadanos locales, dejando la definición del tipo, magnitud y calidad de los bienes públicos a proveer en manos de los caprichos políticos, altamente onerosos para los contribuyentes: así también será mayor el poder de estos últimos en la evaluación de la calidad de gestión por el nivel de *accountability* lograble. Finalmente está el temor, a mi juicio infundado, de que la carrera en competitividad tributaria, lo sea hacia un sub-óptimo de provisión de bienes públicos (por escasez de financiamiento suficiente), lo que no tiene por qué ser así. En primer lugar: porque la expresión de dicho temor parece partir de un óptimo actual que es inexistente en los hechos, muy a pesar de altos presupuestos y del manejo irresponsable del gasto público. En segundo lugar, es por el contrario esperable que motive una gestión esforzada en la provisión de bienes públicos de calidad, más eficientemente.

De manera que buscamos lograr dos cuestiones centrales: 1) gestiones subnacionales (y luego locales) más eficientes; 2) una reducción del gasto público a nivel consolidado, quitándole vulnerabilidad a las vilipendiadas finanzas públicas argentinas. Implica que el trabajo parte de cierta posición filosófica a nivel tributario. Es decir: nos interesa el sistema tributario casi exclusivamente como instrumento de financiación del gasto público. Entonces creemos que es este último el que debe dirigirse a cumplir los principales objetivos de política pública. Por eso es importante que haya impuesto sin efectos colaterales o secundarios, eventualmente indeseados, desde la observación de sus consecuencias extrafiscales (efectos económicos, efectos redistributivos, efectos de estabilización, etc.). Entonces, sin desatender plenamente esas cuestiones, iremos por el abanico de posibilidades que creemos mejor cumple nuestros objetivos fiscales en el sentido mencionado en el párrafo anterior. Se buscará propender a la mayor neutralidad posible, evitando distorsionar la toma de decisiones provocando una radicación ineficiente de inversiones y producción.

A continuación, pasamos a los tipos de tributos que se pueden evaluar a fin de descentralizar las potestades tributarias a las provincias:

a. Impuestos indirectos.

Hay muchas variantes de descentralización tributaria concebida para estos. Suelen mencionarse, entre otros, un IVA provincial (autónomo o como alícuotas adicionales), analizando sus variantes origen o destino, un impuesto a las ventas finales (o la continuidad del actual impuesto sobre los ingresos brutos) y hasta la posibilidad de descentralizar impuestos internos (combustibles, cigarrillos, bebidas, etc.).

En este trabajo se sugiere el siguiente esquema para los impuestos indirectos:

a.1. la Nación conservará:

a.1.1. el Impuesto al Valor Agregado reduciendo las alícuotas a la mitad de las actuales.

a.1.2. respecto de los actuales Impuestos Internos y sobre Combustibles Líquidos, deberán revisarse: elementos determinantes del quantum tributario (especialmente combustibles) dada la estructura logística del país y la incidencia que en el precio de adquisición tienen dichos impuestos. Opcionalmente, podría decretarse su total coparticipación.

a.1.3. la posibilidad de mantener un régimen simplificado para pequeños contribuyentes a nivel nacional.

a.2. las provincias accederán a:

a.2.1. un Impuesto a las Ventas Minoristas (reemplaza al actual Ingresos Brutos)

a.2.2. la posibilidad de tener un régimen simplificado, fijando cada provincia sus elementos de acceso y permanencia, pero tomando la base imponible nacional (escalones de tributación, parámetros, categorías, etc.) y adosando al importe nacional un importe de tipo provincial.

a.3. coordinación interprovincial:

a.3.1. normas de coordinación emitidas por un Organismo Fiscal Federal (O.F.F.), el que tendrá en forma concentrada, las atribuciones hoy innecesariamente

distribuidas entre Comisión Federal de Impuestos y Comisión Arbitral. Incluso: la definición y composición de ese ente, organismo o unidad de coordinación, podría apartarse de las existentes hasta aquí. Es decir: integrada desde profesionales independientes, elegidos por mecanismos transparentes, que les permita asumir una actividad totalmente técnica y despolitizada, con el fin de dirimir objetivamente las cuestiones que emerjan de aplicación de poder tributario descoordinado. Debe buscarse evitar grandes estructuras, sobrecargada de "participantes" cuya utilidad para el organismo y sus fines termina siendo dudosa.

a.3.2. continuidad del esquema de coordinación interprovincial del tipo existente en el actual Convenio Multilateral, para coordinar potestades entre jurisdicciones de mismo nivel, para evitar que se desequilibre la estructura tributaria global, distorsionando la radicación de inversiones.

Lo expresado en a.3 es clave, particularmente con lo dicho en a.3.2 y explicaremos por qué: en el país hay empresas que operan en casi todo el territorio con establecimientos, unidades de explotación, administración o comercialización, ubicadas en distintas provincias. Según se distribuya la radicación de esas unidades, se dará en gran medida la siguiente posible situación: empresas con "unidades" dedicadas a la producción, transformación, ensamble o administración, etc., radicadas en una o más provincias, de baja densidad poblacional e ingresos promedio per cápita de un nivel medio nacional; y por el otro lado "unidades" de comercialización radicadas en una o más provincias que poseen un mercado consumidor más importante (por cantidad de población o ingreso promedio per cápita). Al quitarse el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, las provincias productoras netas (alta producción, bajo consumo propio) se quedarían sin recaudación prácticamente mientras que las provincias importadoras netas (alto consumo, baja producción propia relativa) lograrían relativamente mayores ingresos fiscales.

Dicho desequilibrio se reputa injusto en la medida en que el bien que está generando el hecho imponible en esa última instancia de venta, lleva en su creación, producción y conformación, todo un entramado de actividades que concurrieron para hacerlo accesible a ese mercado final.

Las pautas de distribución de esa operación entre todas las provincias involucradas podrían ajustarse, en relación a las observadas actualmente en el Convenio Multilateral. Sin embargo, lo considero un coordinador eficiente de las potestades en el marco del impuesto a las ventas minoristas (o ventas a destinatario final).

Por otra parte, lo expresado en a.3.1 es importante en la medida que dichos organismos serán los encargados de ir interpretando los hechos económicos para integrarlos en su interpretación, allí donde la norma inevitablemente deje espacios de definición. Por ejemplo: cómo reputar una operación como hecha "a consumidor final", diferenciándose de una hecha en instancia similar (por distintas características) a una empresa. No debemos olvidar que con ventas finales intentamos, entre otras cosas, evitar uno de los peores vicios del Impuesto sobre los Ingresos Brutos a reemplazar: esto es, que el proceso de producción en cualquiera de sus instancias, cargue con dicho tributo en la conformación del precio, a lo largo de sus eslabones de producción y consumo (incluyendo en éste último caso: la exportación).

#### b. Impuestos directos:

Entramos en la parte en que se busca devolverle a las provincias algunos que les fueron quitados alguna vez por una "supuesta emergencia" que quedaría luego a perpetuidad.

##### b.1. Impuestos sobre la renta

###### b.1.1. La Nación conserva:

b.1.1.1 El impuesto a las Ganancias del "sujeto empresas", lo que implica no solo los que actualmente se describen en el artículo 73 de la Ley del Impuesto mencionado, sino también toda explotación unipersonal u otro tipo societario no contemplado en el artículo antes citado, en tanto organizados en forma de empresa, así como los demás tipos societarios quedará en poder de la Nación, para evitar cuestiones de técnica tributaria que acomplejan su aplicación.

b.1.1.2. En caso de mantenerse la gravabilidad de los dividendos, deberá definirse un adecuado procedimiento de integración, considerando que éstos entran dentro de rentas cuya imposición se dispone en el punto siguiente.

b.1.2. Las provincias se atribuyen:

b.1.2.1. El impuesto a las Ganancias de "sujetos personas físicas", cuyas rentas sometidas a gravamen serán las actualmente indicadas por los artículos 44, 48 y 82 de la ley de dicho impuesto.

b.1.2.2. Las provincias serán las que determinen los demás conceptos que hacen a la concepción subjetiva del impuesto: deducciones generales, más allá de las vinculadas a la fuente (como hoy lo son, por ejemplo, los intereses de préstamos hipotecarios para vivienda), deducciones personales y en definitiva, todos los elementos que hoy se consideran para determinar el "impuesto personal a las ganancias".

b.1.2.3. Desarrollaremos aspectos técnicos que hacen a una adecuada integración de la renta personal, dadas ciertas circunstancias que pueden darse en el marco de desarrollo de las actividades del sujeto del tributo.

b.1.2.3.1. En el caso de rentas del trabajo personal, si se trata de labores en empresas (o explotaciones) ubicadas en otras provincias (sea por teletrabajo, o por ser de provincia vecina, o bien por funciones con movilidad implícita), manteniéndose el actual régimen de retenciones, el O.F.F. (o el que se diseñe, en los términos mencionados en a.3.1) podrá disponer que una porción de las mencionadas retenciones, se destinen a la provincia de la unidad, establecimiento o firma para la que trabaje.

b.1.2.3.2. En el caso de rentas de alquileres de inmuebles, en que el residente de una provincia obtiene rentas de alquileres por el o los inmuebles, ubicados en otra provincia, el actual formato de declaración jurada del impuesto a las ganancias manda identificar ubicación y nomenclatura registral del bien. Esto, por medio de acuerdo, en el seno del O.F.F., debería permitir un esquema de compensaciones recíprocas determinadas por un porcentaje con tope preestablecido o limitado, por ejemplo, a que la renta de dicho inmueble supere cierto porcentaje de la renta total de primera categoría; o bien de la renta total unificada antes de deducciones generales.

b.1.2.3.3. En el caso de rentas provenientes de cesiones de derechos, cánones de concesión, licencias, regalías, etc., se sugiere aplicar los parámetros existentes en modelos OCDE de Convenios para Evitar la Doble Imposición, a fin de otorgar

a la provincia en que se encuentra radicado el uso comercial o empresarial del intangible, la posibilidad de retener "en la fuente" sobre cierta porción del importe objeto del contrato, con límites definidos por el seno del O.F.F. (tanto respecto de la porción mencionada, como de la alícuota de retención).

b.1.2.3.4. Similar a lo anterior cabe indicar respecto de préstamos, de los que una persona física obtiene renta en forma de intereses (o colocación similar de capitales), aplicados por un sujeto (empresa o individuo) radicado en otra provincia en la que dicha aplicación es explotada económicamente.

b.1.2.3.5. Para el caso de dividendos, considerando que la faz corporativa del actual impuesto a las Ganancias lo retiene la Nación, ellos son atribuidos a la provincia de residencia del sujeto como renta que se agrega a las restantes obtenidas por éste. Respecto de los dividendos, se debe conservar un criterio que a nivel consolidado (país) no implique una duplicación de gravabilidad (aun cuando en términos de derecho tributario podría negarse). De modo que si la Nación impuso un gravamen sobre la renta de la sociedad que distribuye las utilidades, de las que emerge ese dividendo, se necesitará aplicar alguno de los esquemas de integración impositiva "renta empresa-renta accionista". Criterio que es aplicable no solo a los dividendos sino a cualquier utilidad distribuida por otro tipo de ente (por ejemplo: la distribuida como tal por una S.R.L.). Alternativamente: podrían conservar su actual naturaleza cedular, para lo cual la intervención del O.F.F. sería a los fines de coordinar la tasa aplicable a dicha base cedular.

b.1.2.3.6. Similar criterio de atribución así como la respectiva retención en fuente regulable por el O.F.F., operando como pago a cuenta del impuesto que la persona humana soporta en la provincia de residencia, o integrada bajo criterios que eviten doble imposición.

b.1.2.3.7. Se considera razonable mantener la caracterización cedular de transacciones que son consideradas rentas pero que al generarse, extinguen la fuente. Los casos más conocidos son: las ventas de inmuebles y las ventas de acciones o participaciones en sociedades. En ambos casos, el O.F.F. debería intervenir en términos de aprobación de tasas, para la mejor coordinación. En el caso de los inmuebles, además: si el que se vende se encuentra radicado en otra

provincia distinta a la de residencia del sujeto, ella podrá tener facultad de retención bajo condiciones similares a las indicadas en b.1.2.3.3.

b.1.2.3.8. En cuanto a los casos de rentas de fuente extranjera, atribuibles a sujetos residentes en provincias de la República Argentina, de conservarse el criterio de renta mundial, se asimilará el tratamiento indicado en los actuales artículos 116, ss y ccs de la Ley del Impuesto a las Ganancias.

b.2. Impuestos al patrimonio:

b.2.1. La Nación no conservará ningún impuesto patrimonial

b.2.2. Las provincias tendrán atribuida potestad sobre:

b.2.2.1. Los actuales Impuesto Inmobiliario, Automotor y de Embarcaciones

b.2.2.2. Un impuesto al patrimonio neto residual, determinado sobre la suma de los restantes bienes del sujeto residente en cada provincia, bajo parámetros de valuación similares a los que actualmente posee la Ley del Impuesto sobre los Bienes Personales, a la que se le deducirán las deudas que el contribuyente posee, en tanto no estén vinculadas a inmuebles, automotores o embarcaciones, indicadas en b.2.2.1.

c. Impuestos a extinguirse

c.1. A nivel de Nación:

c.1.1. todos los que no se mencionan en los apartados dirigidos

c.1.2. entre los eliminables: el Impuesto sobre los Bienes Personales

c.2. A nivel provincias:

c.2.2. sellos

c.2.3. otras tributos (aunque podría aceptarse su revisión uno por uno, en sus componentes determinativos)

d. Impuestos de transición:

d.1. Son tributos que se mantendrían al solo fin de financiar la transición hacia un compromiso fiscal de racionalización integral de las administraciones provinciales y de la Nación.

d.2. Particularmente:

d.2.1. impuesto sobre los créditos y débitos bancarios: actualmente se predestina totalmente a seguridad social, se le quitará ese destino para pasar a cumplir el fin previsto en este apartado d.

d.2.2. impuestos sobre combustibles líquidos

d.2.3. tabacos y otros internos

d.3. La transición requerirá formar parte de un consenso fiscal que debería institucionalizarse a un rango que resulte inquebrantable por las jurisdicciones.

d.4. Lo anterior será clave en tanto, a la par de este plan de redistribución de potestades tributarias, se exige un programa de racionalización del Estado que conlleve analizar la cantidad, calidad y valor monetario de los bienes públicos provistos, lo que a su vez exigirá análisis intensivo de, entre otras cuestiones:

d.4.1. revisar y mejorar (eficiencia) los procedimientos de adquisición de recursos materiales para la actividad estatal

d.4.2. revisar la dotación de personal conforme los bienes públicos provistos y la estructura requerida

d.4.3. definir los costos de estas reestructuraciones, además de ciertas medidas que contengan a quienes queden fuera por sobre-empleo público

d.5. El programa de racionalización partirá, además, de una reducción del impuesto sobre los débitos y créditos bancarios en general, sin importar dimensión de empresa involucrada en las transacciones actualmente gravadas. En los primeros tres años: bajará su tasa a un nivel equivalente a  $2/3$  (dos terceras partes) de la actual. Los segundos tres años: bajará a la mitad de la tasa actual. Luego se extinguirá.

d.6. En la transición, sin embargo: los impuestos indicados en d.2.1, d.2.2 y d.2.3, servirán para:

d.6.1. financiar "costos" de la transición



d.6.2. conformar un fondo fiduciario destinado a mejorar estructura de provisión de bienes públicos (calidad y eficiencia) e infraestructura, en provincias que actualmente muestran mayor incapacidad objetiva de afrontar, inicialmente, el desafío de la descentralización tributaria.

d.6.3. de juzgarse un proceso financieramente más desafiante, el actual impuesto de Sellos, pasaría a ser de transición con los hasta aquí mencionados, formando parte en forma consolidada del recaudado por todas las provincias, del mismo fondo fiduciario indicado en d.6.2.

d.7. Finalizada la transición, los impuestos indicados en d.2.1, d.2.2 y d.2.3 se extinguirán, así como lo hará también el c.1.2, en caso que se decida conservarlo en la transición según excepción que planteamos en d.6.3.

### **Financiamiento de la Seguridad Social: ¿un obstáculo al proceso sugerido?**

Adelanto la respuesta: no debe serlo. Ahora bien, sin adentrarse en la Seguridad Social, no negaremos que un sistema acostumbrado a nutrirse de ingresos más allá de los propios recursos atribuidos por sí mismo, la eliminación de ciertos tributos (o la quita de su potestad a nivel nacional) podría producir cierto estrés financiero inicial. Pero ello no debería plantear dudas a la viabilidad de nuestra propuesta, pues en rigor de verdad, el sistema mencionado debe mantenerse totalmente particularizado en cuanto a prestaciones y financiamiento.

El malentendido al respecto, deriva del hecho que la decisión de financiarlo con impuestos proviene del anterior régimen jubilatorio, que tenía un subsistema de capitalización en convivencia un subsistema público. A la par de esa división, un grupo de jubilados con prestaciones originadas en el sistema que los anteciedera. Allí los impuestos, mientras durase la transición, financiaban el proceso.

Pero decidido el retorno al sistema tradicional de reparto (SIPA), lo mejor hubiera sido devolver los impuestos a sus destino de financiamiento natural (rentas generales), aunque es altamente probable que las razones para mantenerlos financiando la seguridad provenga más de razones vinculadas a consolidación de poder político que a la sostenibilidad de políticas públicas. En efecto, no fue otra

cosa que un mecanismo ideal para ampliar prestaciones sin condicionamientos ni contrapartidas claras, con claro objetivo de tipo político-clientelar.

En consecuencia, quitar ese financiamiento impositivo a la seguridad social es hoy necesario para empujar políticamente a una profunda revisión de dicho sistema, muy posiblemente dirigiéndose de regreso a la cobertura de contingencias contempladas tradicionalmente, no sin antes ejecutar auditorías profundas para detectar otorgamientos de prestaciones en fraude.

Concluimos entonces que la debilidad financiera del sistema de seguridad social no debería ser un impedimento a la profundización de la descentralización tributaria aquí sugerida, pues en nuestro criterio, la anormalidad está en su financiamiento parcial con impuestos.

### **La posibilidad de emular el proceso hacia las municipalidades**

Más que emularlo, que sería difícil en el marco en que se desea una reducción del abanico de tributos de potestad provincial (partiendo del actual), debería tomar las premisas que dirigen a una mayor eficiencia del gasto municipal. Los municipios deben dejar de ser "bolsas de trabajo" con fines políticos y pasar a ser proveedores de bienes públicos concretos, con eficiencia y calidad. Muchos de dichos bienes, de difícil divisibilidad o atribución individual al ciudadano, sin perjuicio de lo cual, son todos claramente identificables con servicios concretos y por ende, costeables sin mayores inconvenientes. Ello debería permitir que los entes locales circunscribieran a los tradicionales tributos con los que han operado: tasas, contribuciones y derechos.

No obstante ello, el proceso de descentralización de tributos que se busque implementar, debería contener normas que institucionalicen la no desviación de la naturaleza tributaria de aquéllos que queden en potestad municipal, considerándolo un comportamiento financiero nocivo en el que han caído por el desorden fiscal, causal del presente trabajo y que, como consecuencia, ha traído una interminable cantidad de impuestos nuevos disfrazados nominalmente de tasa, provocando múltiple superposición tributaria.

Y de este proceso de ordenamiento, no descartar lo positivo que podría ser la posible evaluación de dar un paso más en la profundización de la descentralización tributaria, lo que excede el marco de este trabajo.

## **Conclusiones**

Hemos repasado las distorsiones y efectos negativos que produce el actual sistema tributario federal y con ello, concluido que es necesario reemplazarlo hacia un esquema que refleje una mayor correspondencia fiscal.

En ese marco se ha buscado un abanico de tributos que se mantenga técnicamente en los actualmente existentes, para evitar excesiva reforma tributaria material en lo conceptual de la aplicación de los mismos. Con ello apuntar también a potenciar la eficiencia de la Administración Tributaria en el proceso de reestructuración, yendo incluso a un mejor rendimiento en la relación recaudación lograda versus costos de su obtención.

Se dio rol preponderante al Ente Fiscal Federal, término que se toma de la propia Constitución Nacional, determinante de la coordinación fiscal para el tratamiento impositivo de actividades desarrolladas en más de una jurisdicción provincial, como así también de la aplicación de criterios reglamentarios e interpretativos, para dirimir situaciones de conflicto entre dos o más jurisdicciones sub-nacionales involucradas.

Entre los impuestos que este trabajo sugiere eliminar, se encuentran los más distorsivos para la actividad económica, respecto de los cuales la coincidencia en su eliminación es casi consenso total. Por caso: impuesto a los Ingresos Brutos, impuesto de Sellos e impuestos sobre los Débitos y Créditos Bancarios.

Asignar el Impuesto "personal" a las Ganancias es un cambio importante y bastante acorde a lo observado en otros países, entre ellos, Estados Unidos. Mantener las ganancias corporativas a gravadas a nivel nacional tiene coherencia con la búsqueda de neutralidad y el evitar distorsiones.

Siguiendo con los directos: la eliminación de Bienes Personales y su pase a provincias como "impuestos sobre otros bienes", que se suma a los que estas ya recaudan por Inmobiliario, Automotor y Embarcaciones.

Entre los indirectos, el IVA queda a nivel nacional porque se cree más conveniente en sentido similar a lo indicado sobre ganancias corporativas. Las provincias reemplazan el impuesto sobre los Ingresos Brutos por uno que evita todos los vicios de ineficiencia y encarecimiento de estructura empresarial. El impuesto a las ventas minoristas es una opción viable en ese sentido.

Combustibles Líquidos y demás internos se mantienen a nivel nacional, pero se prevé su eliminación una vez superada la fase de transición.

En conclusión: un sistema más reducido en impuestos, representando una menor carga tributaria consolidada, asignando clara responsabilidades a los distintos niveles de gobierno en un marco de correspondencia y responsabilidad fiscal, que debería empujar a ulteriores reducciones del nivel del Estado, fomentadas por la necesidad de las jurisdicciones, de lograr radicación de personas y empresas que desde el sector privado, sean el motor natural de crecimiento y desarrollo.

## **Acerca del autor**

**Leandro Javier Caserío** es Contador Público, Magíster en Tributación y Consultor en Impuestos, Auditoría y Finanzas. Miembro de la Asociación Argentina de Contribuyentes.

Capítulo 11  
Jurisdicciones *offshore*, protección  
patrimonial y competencia fiscal

Martín Litwak

1841 Foundation

## **¿Qué son y para que se utilizan las jurisdicciones *offshore*?**

Las jurisdicciones *offshore*, también conocidas como jurisdicciones de baja o nula tributación o centros financieros internacionales, son Estados que comparten las siguientes características:

- defienden a ultranza la "competencia fiscal" entre países;
- poseen un alto nivel de seguridad jurídica;
- protegen el derecho a la propiedad y a la privacidad de las personas más que otro tipo de Estados; y
- no suelen cobrar impuestos sobre las ganancias de individuos y empresas.

Las jurisdicciones *offshore* se utilizan principalmente para estructurar transacciones corporativas y/o financieras, así como para estructurar patrimonios de personas y familias que buscan mitigar los riesgos a los cuales los mismos se encuentran expuestos.

Otros usos habituales de las jurisdicciones *offshore* son el establecimiento de entidades financieras reguladas, el armado de estructuras para adquirir, financiar y/o poseer bienes suntuarios y la estructuración de transacciones vinculadas a criptomonedas.

## **¿Qué es la competencia fiscal?**

La competencia fiscal, por su parte, es el derecho de cada país o jurisdicción a fijar sus impuestos en forma libre y soberana, sin presiones de otros Estados, de manera de cumplir con sus objetivos de recaudación y al mismo tiempo fomentar o no determinadas actividades comerciales.

Así como las jurisdicciones *offshore* están claramente a favor de la competencia fiscal, los países de alta tributación están en contra de ésta y, a través de grupos de presión como el G-20 o la OCDE, buscan erradicar las jurisdicciones de baja o nula tributación o al menos forzar que eleven sus impuestos a niveles que les permitan competir con aquellas.

Del mismo modo que la competencia en la producción de bienes o la provisión de servicios redundan en claros beneficios para los consumidores, quienes reciben productos y servicios de mejor calidad a un precio menor; la competencia en materia impositiva beneficia a los pagadores de impuestos ya que los impuestos que pagan no podrán nunca superar determinado límite.

Sin competencia entre empresas, los precios suben y los consumidores se perjudican. Sin competencia fiscal, los impuestos suben y, nuevamente, los consumidores son los que terminan perjudicándose. En el primer caso, quienes se beneficiarían serían las grandes corporaciones. En el segundo, los Estados. Y es precisamente por esto que los países de alta tributación se oponen tan fuertemente a la competencia fiscal y, como consecuencia de ello, a las jurisdicciones *offshore*.

Los países desarrollados no solamente se oponen a la competencia fiscal, sino que están dispuestos a hacer absolutamente cualquier cosa con el fin de cobrar más impuestos, así tengan que destruir jurisdicciones pequeñas en su camino. Entre estas cosas, se encuentra mentir descaradamente sobre cómo funcionan y para qué existen las jurisdicciones tradicionalmente conocidas como *offshore* y, desde ya, mentir flagrantemente sobre por qué es necesario combatirlas.

Obviamente, si el discurso de las potencias fuera "las jurisdicciones *offshore* deben desaparecer porque ponen un límite a los impuestos que podemos cobrar y porque muestran que un Estado puede de hecho subsistir sin cobrar impuesto sobre las ganancias de los individuos, sin tener deuda pública y sin emitir moneda", su cruzada no ganaría muchos adeptos, ¿o sí?

Sin dudas se logra mayor empatía afirmando – falsamente – que las jurisdicciones *offshore* facilitan el lavado de dinero, la evasión fiscal y/o el financiamiento del terrorismo.

A estas cuestiones me he referido en mis libros "*Cómo protegen sus activos los más ricos y por qué deberíamos imitarlos*" y "*Paraísos Fiscales e Infiernos Tributarios*", los cuales recomiendo a quienes quieran profundizar en estas cuestiones.

Es triste ver cómo los pagadores de impuestos, en lugar de apoyar a quienes deberían en este enfrentamiento entre jurisdicciones de baja o nula tributación y jurisdicciones con altas tasas impositivas, eligen apoyar a estos últimos sin advertir que, cuando estos hayan ganado la batalla, deberán pagar impuestos más elevados de los que pagan hoy en día. La corrupción, el lavado de dinero y tampoco el terrorismo habrán desaparecido.

Nos preguntamos más arriba por qué las mayores economías del mundo se oponían a la competencia fiscal y quizás debamos reformular este interrogante. ¿No será que los países centrales, más que desconocer la competencia fiscal, están también compitiendo solo que en lugar de hacerlo bajando sus impuestos, recurren a armas menos éticas, pero a la vez más poderosas (como ser, entre otras, la mentira y la presión que les permite imponer su mayor poder en el concierto de naciones)?.

Una última reflexión antes de pasar al tema de la protección patrimonial.

La competencia fiscal no se da sólo entre países, sino también dentro de cada país.

A modo de ejemplo, en España las comunidades autónomas compiten libremente entre ellas. Entre las que mayor presión fiscal tienen se encuentran Cataluña, Asturias, Valencia y Extremadura. En el otro extremo del *ranking*, aquel que los pagadores de impuestos miran con más alegría, se encuentran Madrid, Andalucía y Murcia.

Si bien existen diferencias con relación al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, las mismas son más grandes aun cuando se analiza el Impuesto sobre el Patrimonio o el Impuesto de Sucesiones y Donaciones.

Algo similar sucede en los Estados Unidos, básicamente en torno al impuesto al valor agregado y los impuestos a las ganancias que cobran los Estados.

### **¿En qué consiste la protección patrimonial?**

Antes de hablar de planificación patrimonial, pongamos algo bien en claro: se trata de una actividad 100% legal, independientemente de lo que la prensa y los países de alta tributación les quieran vender.

La legitimidad de estos recaudos están mejor explicados que en ninguna otra parte en la doctrina de la Corte Suprema de los Estados Unidos que ha sostenido que

"cualquier persona puede organizar sus asuntos o negocios de tal modo que sus impuestos resulten los más reducidos posible; no está obligado a elegir la fórmula más productiva para el Fisco, ni aún existe el deber patriótico de elevar sus propios impuestos, ya que ese proceder no importa



violación de la ley, sino impedir el nacimiento de la pretensión tributaria evitando el hecho imponible"<sup>61</sup>.

Otro ejemplo es el caso de la República Argentina, donde el reconocimiento de la elusión fiscal como actividad lícita es un criterio ya aclarado por doctrina<sup>62</sup> y jurisprudencia: "*el esfuerzo legítimo del contribuyente de mantener sus impuestos tan bajos como es legalmente posible no merece reprobación*"<sup>63</sup>.

Ahora sí, avancemos.

Los patrimonios de las personas están sujetos a riesgos de diversa índole. Entre ellos, cabe destacar los siguientes:

- a) inflación,
- b) devaluación,
- c) confiscación,
- d) voracidad fiscal,
- e) doble tributación,
- f) problemas sucesorios,
- g) juicios y ataques por parte de terceros,
- h) filtración de información,
- i) intercambio de información,
- j) inestabilidad política, e
- k) inseguridad jurídica.

Dependiendo del tipo de activo de que se trate y, fundamentalmente, del país de residencia del propietario de éste, algunos de estos riesgos tendrán mayor relevancia que otros.

Una eficiente planificación patrimonial internacional puede eliminar, o al menos reducir, el impacto de estos riesgos y, al mismo tiempo, ayudar a la persona o familia de que se trate a alcanzar ciertos objetivos.

Entre estos objetivos, se encuentran los siguientes:

- a) resolver cuestiones sucesorias;
- b) optimizar temas fiscales;
- c) proteger el patrimonio de terceros;
- d) lograr un mayor grado de privacidad; y
- e) lograr un mayor grado de seguridad jurídica.

---

<sup>61</sup> Soler, Frohlich y Andrade, "Régimen Penal Tributario", ed. LL, p. 161.

<sup>62</sup> Jarach ("La infracción fiscal en el derecho argentino", Derecho Fiscal, t. XVII, p. 353) y Giuliani Fonrouge ("Derecho Financiero", t. II, p. 694, Ed. Depalma, 1987).

<sup>63</sup> Fallos 241:210.

Leyendo estos objetivos, les habrá quedado claro porque muchas de las estructuras fiduciarias que se arman al planificar patrimonios están ubicadas en jurisdicciones *offshore*.

Mientras América Latina siga siendo la América Latina – y, por lo que hemos visto durante el segundo semestre del año pasado, todo indica que lo seguirá siendo por muchos años – la principal razón por la cual las personas con activos o residencia en la región estructuran sus patrimonios, no tiene que ver cuestiones tributarias o sucesorias sino con la búsqueda de una mayor seguridad jurídica.

Si se puede, adicionalmente a la obtención de esta mayor seguridad jurídica, conseguir una ventaja impositiva, que en general pasa por el diferimiento fiscal, mejor aún. Pero la optimización no es hoy en día el principal objetivo perseguido por familias latinoamericanas a la hora de encarar la planificación de sus patrimonios.

Respecto de la privacidad, se trata también de un objetivo fundamental dentro de la planificación patrimonial pero no por el secreto en sí mismo ni por un tema de derechos civiles, sino porque tiene que ver justamente con la integridad física de las personas.

Sentado ello, la planificación patrimonial se puede realizar a través de la compra de cierto tipo de activos o a través de creación de estructuras jurídicas.

Si el objetivo de la persona de que se trate fuera exclusivamente de tipo impositivo, la planificación patrimonial podría basarse en la adquisición de activos financieros exentos de impuestos. Si buscara, por ejemplo, un mayor grado de privacidad, podría invertir en activos no financieros y por ende no sujetos al intercambio de información al que hacíamos referencia más arriba (i.e. inmuebles, joyas, autos de colección, obras de arte y/o criptomonedas).

Sin perjuicio de lo anterior, cuando el principal objetivo pasa por buscar una mayor seguridad jurídica o se quiere resolver cuestiones sucesorias o de protección de activos, entonces la planificación debe necesariamente consistir en el armado de una o más estructuras jurídicas. En este escenario, la clave pasa por elegir estructuras, jurisdicciones y proveedores sólidos.

Las herramientas legales existentes en materia de planificación patrimonial van desde la mera confección de un testamento hasta la mudanza internacional,

pasando por la creación de sociedades, *trusts*, fundaciones y fondos de inversión familiares y/o la contratación de seguros de vida.

Algunas de estas herramientas van a permitir una sucesión más ordenada, en tanto que otras van a ir más allá, otorgando claras ventajas impositivas a quienes las utilicen. Tales son los casos del *trust* irrevocable y discrecional que, en la inmensa mayoría de los países de la región permite diferir el impuesto a la renta y evitar el impuesto a la riqueza, y del fondo de inversión familiar, que por lo general permite también diferir el impuesto a las ganancias y eventualmente pagar una alícuota menor a la hora de rescatar fondos.

Lo importante, a la hora de determinar cuál es la mejor estructura patrimonial para un cliente en particular, es conocer sus objetivos y necesidades, analizar los riesgos a los que se enfrenta y estudiar en profundidad la legislación de su país de residencia fiscal.

En materia de planificación patrimonial internacional las soluciones deben adaptarse a los clientes y no viceversa.

Por otro lado, se trata de un campo muy dinámico en el cual hay que estar muy actualizado. Soluciones que eran eficientes hasta ayer pueden no serlo más hoy.

### **Herramientas más comunes a la hora de estructurar patrimonios**

Sin ánimos de reiterarnos, ya que hemos dedicado un libro entero a analizar este tema, las principales herramientas que se utilizan a estos fines son las siguientes:

1. Testamentos
2. Sociedades y fondos de inversión familiares
3. *Trusts* y fundaciones
4. *Private Placement Life Insurance*
5. Mudanza internacional

A continuación, algunos conceptos básicos sobre cada una de ellas:

1. Testamentos

El testamento es un documento, que en general debe otorgarse por escrito, mediante el cual el dueño de los activos determina antes de morir cómo habrán de distribuirse sus bienes tras su fallecimiento.

Las normas de cada país difieren en cuanto a las formalidades que deben reunir, si se acepta o no el testamento ológrafo (es decir aquel que escribe el testador de puño y letra), si debe ser inscripto en un registro público, etc.

Los principales problemas que pueden acarrear los testamentos son los siguientes:

- a) puede darse el caso en que el causante no pueda – por restricciones legales – designar como beneficiarios a las personas a quienes quiera transferir sus activos;
- b) cumplimentar los requisitos de fondo y de forma del lugar de su otorgamiento y de los lugares en los cuales se encuentran situados los bienes (leyes que en algún caso pueden ser contradictorias entre sí);
- c) debe sustanciarse un proceso judicial tendiente a determinar la validez del testamento<sup>64</sup> y a ejecutarlo, lo cual genera demoras, costos y afecta la privacidad de causante y herederos;
- d) tanto la validez formal como la de fondo, así como también la capacidad del testador se rigen, en la mayor parte de los países de América Latina, por la ley del último domicilio del causante, lo cual en algunos casos puede resultar complejo de determinar y puede ser objeto de litigio. Ello, por cuanto la definición legal de domicilio suele incluir un elemento fáctico, pero también uno subjetivo. Estos son el lugar donde resida el causante en tanto tenga vocación de permanecer en dicho lugar; y
- e) pueden existir conflictos de leyes entre el país en el cual haya nacido el causante y el país donde resida. Esto se da, por ejemplo, cuando en el primer país el testamento es regido por la ley del último domicilio, en tanto que, en el segundo, las leyes determinan que se apliquen las normas del país del cual el causante es nacional.

En definitiva, si bien el testamento es una solución sencilla y económica, no siempre se obtienen los resultados que los clientes buscan al escribirlo.

¿Cuándo puede resultar útil un testamento?

Básicamente, cuando:

- no existen dudas acerca del domicilio del dueño de los bienes;
- la mayor parte de éstos se encuentran en el país en el cual reside; y
- no hay un interés de proteger el patrimonio en vida, sino simplemente dividirlo al fallecimiento.

En cualquier otro caso, el testamento debería complementarse con alguna otra estructura legal/fiduciaria.

---

<sup>64</sup> Ello con toda la publicidad y las demoras que estos procesos conllevan.

## 2. Sociedades y fondos de inversión familiares

Las sociedades extranjeras comenzaron a utilizarse en tiempos en los cuales existían acciones al portador y la mayor parte de los países cobraban impuestos solo por ganancias de fuente local.

Así las cosas, las principales motivaciones no eran de tipo sucesorias, sino que tenían que ver con la privacidad del dueño de los bienes y con la eficiencia impositiva.

Aun cuando estas ventajas prácticamente no existen hoy en día, hay un mayor nivel de privacidad y protección patrimonial cuando los activos están a nombre de una entidad que cuando están a nombre personal y también hay ventajas impositivas en algunas situaciones puntuales.

Entre ellas, tres importantes:

- en general, cuando los activos están en Estados Unidos, con una mera sociedad se evita el impuesto a la herencia;
- en aquellos países que no han incorporado las llamadas "*Controlled Foreign Companies Rules*" ("CFC Rules") las sociedades sirven para diferir el impuesto a las ganancias; y
- aún hay países en la región que siguen sin cobrar impuestos sobre ganancias obtenidas en el extranjero (la mayor parte de los países de América Central se incluyen en este grupo).

Más allá de estas ventajas, no hay que olvidar que los accionistas originales en algún momento van a fallecer y que habrá que prever qué va a pasar con las acciones en ese momento.

En las familias de mayores recursos, el uso de sociedades como vehículos *holding* ha sido reemplazado por la utilización de fondos de inversión.

Los fondos, tienen potencialmente tres ventajas sobre las sociedades:

- en general, permiten el diferimiento impositivo;
- las ganancias obtenidas por los inversores suelen pagar menores impuestos (se utiliza la tasa correspondiente a "*capital gains*" en lugar de aquella correspondiente al "*income tax*"); y
- si las acciones del fondo en cuestión cotizan públicamente, se puede evitar el reporte de quienes poseen dichas acciones.

### 3. Trusts y fundaciones

Para definirlo de manera rápida y sencilla, diremos que el *trust* es un contrato mediante el cual una persona (*settlor*) transfiere la propiedad de ciertos activos a otra (*trustee*) para que los administre en beneficio de uno o más terceros (*beneficiaries*) y los transfiera definitivamente a éstos (u a otros beneficiarios) al cumplimiento de un plazo o al advenimiento de una condición (generalmente la muerte del *settlor*).

No se trata, claro está, de una definición académica, pero resulta de utilidad a los efectos de este análisis.

Este tipo de estructura permite no sólo una adecuada administración de los activos en cuestión, sino también determinar con precisión las circunstancias relativas al traspaso de la propiedad de éstos a los beneficiarios.

Desde el momento mismo en que se establece el *trust* los bienes incluidos en el mismo salen del patrimonio del *settlor*, lo cual implica – por un lado – una serie de ventajas impositivas que varían de país en país y – por el otro – que dichos activos queden automáticamente protegidos de cualquier acción legal por parte de eventuales acreedores del *settlor* (siempre que no haya habido fraude en la conformación del *trust*).

Existen varias clases de *trust* y existen muchas jurisdicciones, no necesariamente *offshore*, que presentan atractivos en cuanto a su legislación.

Obviamente, la decisión acerca de qué clase de *trust* debe constituir un cliente, en qué jurisdicción debe hacerlo y qué términos y condiciones deberán incluirse en los documentos constitutivos del mismo, debe ser evaluada en detalle por un especialista internacional, así como por asesores locales del *settlor*.

Es muy común oír a profesionales del derecho, sin experiencia en estas cuestiones, decir que los *trusts* no son reconocidos por los regímenes de derecho civil vigentes en América Latina y que por ende los mismos no son oponibles a terceros ni tienen efectos jurídicos. Muchos de estos argumentos, se apoyan también en el hecho de que en nuestros países existe en general la herencia forzosa y en que la figura del *trust* es de origen anglosajón y no latino. Por más razonable que a simple vista parezca este argumento, no es correcto ni resiste la más mínima crítica.

De hecho, siempre y cuando se tomen los recaudos del caso al armarlos, los *trusts* son perfectamente válidos y sus efectos van a respetarse casi en su totalidad.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de que deben tomarse “los recaudos del caso”?

Básicamente, queremos decir lo siguiente:

- Aspectos legales: existen desde hace décadas innumerables fallos judiciales que establecen son válidos los *trusts* irrevocables establecidos en países de alta tributación, en tanto los mismos sean discrecionales, el *trustee* sea independiente y el *settlor* no fuera a la vez beneficiario. Esto ha sido aceptado en forma pacífica por la AFIP y de hecho se ha previsto en la última reforma fiscal. Sí, en aquella nefasta reforma que creó el impuesto a la renta financiera.
- Aspectos formales: adicionalmente a lo anterior, es importante que los activos que un pagador de impuestos argentino desea transferir al *trust*, sean en efecto transferidos y que dicha(s) transferencia(s) sea(n) documentada(s) de manera adecuada y de manera de contar con fecha cierta.
- Aspectos funcionales: el último tema a considerar es el control que el *settlor*, de un modo u otro, ejercerá en la práctica en el funcionamiento del *trust*. A mayor control del *settlor*, obviamente mayor tranquilidad para él, pero al mismo tiempo mayor será el riesgo de que la estructura pueda ser atacada sobre la base de que los activos en realidad nunca salieron de su patrimonio. La forma de controlar o supervisar al *trustee* no debería ser a través de derechos que se reserve el *settlor* sino de otras figuras, como el *protector* y/o el asesor financiero.

En cuanto a los aspectos impositivos, un *trust* bien estructurado suele estar exento del pago de impuestos sobre la riqueza o el patrimonio y permite diferir el pago de ganancias hasta que existan distribuciones.

Con relación a las fundaciones, la jurisdicción por excelencia a nivel mundial es Liechtenstein<sup>65</sup>, aunque para clientes en América Latina, es mucho más habitual el uso de Panamá o eventualmente Curazao.

En el caso de Panamá, esta estructura está disponible en dicho país desde 1995, cuando se aprobó la Ley de Fundaciones de Interés Privado (Ley No. 25 del 12 de junio de 1995).

---

<sup>65</sup> La figura de la fundación de interés público fue creada en el Imperio Romano. No se registraron grandes avances en esa área hasta que Liechtenstein introdujo las figuras de la “*Family Foundation*” y la “*Mixed Foundation*” en 1926. En 1995 Panamá introdujo la figura de la “*Private Foundation*”, un poco más flexible que las anteriores. Si bien se trata de una figura de derecho civil, algunas jurisdicciones *offshore* basadas en el *common law* la han adoptado recientemente (son los casos de St. Kitts en 2003 y Bahamas en 2004).

Bajo las leyes panameñas, una Fundación de Interés Privado es una entidad legal con su nombre propio, patrimonio separado del fundador y órganos de gobierno autónomos. Se trata de una figura en cierta forma híbrida, que combina elementos societarios con otros de índole fiduciaria. Puede ser establecida por una o más personas naturales o jurídicas por su cuenta o actuando a través de un tercero.

Las ventajas de esta estructura a los fines de planificación patrimonial son, en esencia, las siguientes:

- proporciona una estructura fiduciaria que facilita la disposición ordenada de los activos a los beneficiarios luego del fallecimiento del fundador, permitiendo que aquel mantenga el control de los activos de una manera vitalicia;
- puede establecerse como efectiva desde la fecha de su constitución o luego del fallecimiento del fundador;
- las leyes de herencia aplicables en el domicilio del fundador o de los beneficiarios no tienen efecto sobre los activos de la fundación, ni tampoco estas leyes afectan la validez o ejecución de los objetivos de la fundación;
- los activos de la fundación se tornan legalmente independientes y no forman parte del patrimonio privado del fundador; y por ende no pueden ser embargados salvo por deudas contraídas por la fundación; y
- se encuentran exentas del pago de impuestos.

Los principales problemas que existen con relación a este tipo de institución son los siguientes:

- cambiar la ley aplicable a una fundación es más complejo, costoso y lento que hacerlo con relación a un *trust*<sup>66</sup>;
- se trata de una figura menos flexible que el *trust*;
- al menos en teoría, una fundación no podría desarrollar actividades mercantiles en forma habitual; lo cual genera un problema si parte de los bienes del causante es una empresa familiar<sup>67</sup>; y
- paradójicamente, en América Latina existe más jurisprudencia, y por tanto mayor seguridad jurídica, respecto del *trust* que respecto de las fundaciones.

---

<sup>66</sup> Ello por cuanto hay que llevar a cabo una verdadera *redomiciliation* similar a lo que sucede con relación a una sociedad que desea cambiar de jurisdicción.

<sup>67</sup> Ello por cuanto las fundaciones privadas, de acuerdo con el Artículo 3 de la Ley No. 25, no deben ser lucrativas. Los resultados de sus actividades deben en todo momento ser utilizados exclusivamente para los objetivos de la fundación.



#### 4. Private Placement Life Insurance

Esencialmente, el contrato de seguro es un acuerdo bilateral según el cual el asegurador debe pagar al asegurado una suma de dinero en el caso de que un suceso desfavorable para dicho asegurado se verifique.

Dentro del campo de la planificación patrimonial internacional, el empleo de seguros muchas veces permite evitar o postergar el pago de impuestos; además de constituir una herramienta muy útil para proteger activos o asegurar la confidencialidad.

Los seguros que se utilizan en la planificación patrimonial y sucesoria son los llamados "*foreign variable insurance contracts*" que se denominan así por las siguientes razones:

- "*foreign*" porque la compañía aseguradora está basada en una jurisdicción distinta (y en general *offshore*) de aquella en la cual reside el tomador de la póliza<sup>68</sup>.
- "*variable*" porque el monto del beneficio dependerá del resultado de las inversiones que se realicen con los activos transferidos a la póliza (por oposición a una suma fija); y
- el término "*insurance*" incluye tanto a la figura del seguro de vida como la del *annuity* (o renta vitalicia), que tienden a cubrir dos riesgos vinculados a la vida de una persona, pero opuestos entre sí (por un lado, el riesgo de no vivir lo suficiente, por el otro, el riesgo de vivir demasiado).

A fin de que el contrato en cuestión sea considerado un seguro, es fundamental que parte del precio a ser pagado por el asegurado sea lo que se denomina un "*mortality charge*".

Las ventajas que ofrece este tipo de esquema frente al simple *trust* (figura con la cual puede perfectamente combinarse) es que el reconocimiento a nivel global (no en Argentina, donde esta opción se encuentra prohibida) de la figura del seguro es más grande que la aceptación de la del *trust*, además de tener menores riesgos impositivos.

Los principales problemas de este tipo de estructuras son la alta complejidad (no todos los clientes las entienden), el costo y el hecho de que hoy en día comienza a ser vista con algo de desconfianza por las autoridades de los Estados Unidos, entre otras.

---

<sup>68</sup> Este solo hecho implica que en ciertos países – como Argentina – esta estructura no sea *compliant* con las leyes locales.

## 5. Mudanza internacional

Nótese que hablamos de mudanza internacional y no de adquirir una nueva residencia fiscal o nacionalidad.

Contrariamente a lo que muchos clientes piensan, el tener nacionalidades adicionales a las del país en el cual uno reside (en este caso, Argentina) no suma absolutamente nada a los efectos de la planificación patrimonial.

Esto es así ya que, salvo en los casos de Estados Unidos y Eritrea, los sistemas tributarios están basados en el concepto de "residencia" y no de "nacionalidad". Uno no paga impuestos de acuerdo con la nacionalidad que posee, sino de acuerdo con el país en el cual reside.

Como corolario de esto, y aun cuando hasta hace mucho esto no era así, obtener residencias fiscales adicionales a la que se tiene, tampoco suele solucionar el problema de fondo.

A lo sumo, y solo por ahora, servirá para que la información financiera intercambiada bajo los sistemas CRS o FATCA no llegue a manos de las autoridades fiscales del país de residencia real del contribuyente de que se trate, pero ese no es el foco de este capítulo.

En el caso de Argentina, al haber adoptado el país un sistema de renta mundial y no de renta local, un residente fiscal local paga por ganancias obtenidas tanto en Argentina como en el exterior.

Misma lógica aplica al impuesto sobre los bienes personales.

Adquirir la residencia fiscal en un tercer país no suele ser algo muy complejo y en realidad es lógico que no lo sea: ¿qué país se va a oponer a agrandar su base de contribuyentes?

Hay países que han visto en esto un negocio y promueven que extranjeros se instalen allí, facilitando el proceso lo más que se pueda; y hay otros que no.

Entre los primeros, cabe destacar a Malta, Suiza, Italia, España, Portugal, Uruguay, Panamá, varias jurisdicciones del Caribe y hasta inclusive Estados Unidos.

En general, estos países suelen exigir que se cumplan las siguientes condiciones a los efectos de considerar a un extranjero como residente fiscal:

- que permanezca una cantidad mínima de días por año en el territorio de dicho país (en la mayor parte de los casos, el número mágico es 183 por año);
- que establezca su centro de vida o centro de intereses económicos en dicho país, en cuyo caso no suele requerirse el cumplimiento de la cantidad mínima de días; o
- que realice una inversión económica de cierta envergadura (que en muchos casos puede ser un inmueble). En este último supuesto, hay países que no exigen un mínimo de días o lo reducen sustancialmente.

Mientras algunos países ofrecen ventajas impositivas a sus nuevos residentes (tasas más bajas, exoneraciones, plazos de gracia, etc.), otros no lo hacen.

Tal cual habrán advertido a esta altura, el problema no es tanto cómo adquirir una residencia fiscal nueva, sino cómo perder la que se tenía.

Ello es así porque la obtención de la residencia fiscal en un tercer país no provoca de forma automática que el contribuyente pierda la del país de donde procede.

En otras palabras, por más que uno obtenga una residencia fiscal en un tercer país, si la autoridad fiscal del país en el cual se residía originalmente no otorga la "baja fiscal", el único efecto que la obtención de la nueva residencia generará será que parte de los impuestos sean pagados en el exterior y luego utilizados como créditos a nivel local; pero no se generará un ahorro.

Podría incluso darse el caso en que el país donde se residía originalmente no acepte todos los impuestos pagados en el tercer país, y el monto total de impuestos a abonar sea mayor que los que se pagaba antes de obtener la residencia fiscal en el extranjero.

Así las cosas, lo que es fundamental es evitar la doble residencia fiscal y para ello hay que estudiar bien a fondo cómo se pierde la residencia fiscal en el país en el cual uno reside.

A modo de ejemplo, en Argentina, la residencia fiscal se pierde de dos maneras:

- al permanecer en el exterior por un periodo mayor a doce meses, continuo o discontinuo, sin estar en Argentina – durante dicho periodo – por un plazo mayor a los 90 días; o
- al obtener residencia permanente en un país extranjero de acuerdo con las normas migratorias de dicho país.

La pérdida de la residencia fiscal argentina, en cualquiera de dichos supuestos, hay que comunicarla a la AFIP y también hay que darse de baja en los impuestos respectivos designando, si correspondiera, un responsable sustituto.

En el primer caso, hay que presentar el pasaporte u otro documento fehaciente que acredite la salida y permanencia fuera del país durante el plazo legal previsto.

En el segundo, mediante certificado de residencia emitido por la autoridad competente del Estado extranjero de que se trate,

Una vez perdida la residencia fiscal argentina, la misma no se recupera en tanto el sujeto en cuestión no esté en Argentina más de 180 días, no tenga su centro de interés vital en el país y no esté más tiempo en Argentina que en el país donde declara residir.

Por ende, la mudanza internacional solo sirve como herramienta de planificación patrimonial cuando la misma es real.

Quien no esté dispuesto a “levantar campamento” y mudarse en serio a otro país, no debería perder su tiempo analizando la obtención de una nueva residencia fiscal.

A menos, claro está, que la quiera solamente para poner algún obstáculo al intercambio automático de información fiscal mientras se pueda.

### **Algunas reflexiones sobre la crisis actual**

Es interesante destacar aquí, que la crisis actual que está viviendo el mundo como consecuencia de la aparición del coronavirus presenta nuevos desafíos.

En efecto, situaciones de crisis como la que plantea el Covid-19 se han visto pocas veces en la historia y el impacto que este tipo de situación tiene sobre la planificación patrimonial es tan grande como el que tiene en general en nuestra vida cotidiana.

A grandes rasgos, las crisis aumentan tanto la probabilidad de que se verifiquen los riesgos que mencionamos en este capítulo como la magnitud de sus consecuencias.

En mi opinión, es altamente probable que – solucionado el tema del virus y enfrentados a una crisis económica sin precedentes – veamos este tipo de cosas:

- un aumento de impuestos en forma considerable por parte de muchos países;
- que la retórica contra las jurisdicciones offshore y contra la gente con mayores recursos sea cada vez más frecuente y agresiva; y
- una mayor violencia.

Es innegable que la crisis actual aumenta en forma considerable la importancia de una eficiente planificación patrimonial y, dado que casi todos contamos con más tiempo que antes de que se desatara la misma, me permito sugerir que coloquen este tema en vuestra "*bucket list*" de cosas para hacer durante la cuarentena o apenas la misma termine.

## **Acerca del Autor**

**Martin Litwak** es fundador y CEO de la firma UntitledLegal, una boutique de servicios legales especializada en fondos de inversión, finanzas corporativas, planificación patrimonial internacional, intercambio de información y amnistías fiscales y, a la vez, el primer "Legal Family Office" de América. También ha cofundado y actualmente preside la fundación "1841 Foundation". Por otro parte, Martin es autor de los libros "Cómo protegen sus activos los más ricos (y por qué debemos imitarlos)" y "Paraísos Fiscales e Infiernos Tributarios".

Capítulo 12  
Nordeste: del atraso a un desarrollo  
e infraestructura sustentables

Ing. Enrique Esteban Arduino

Fundación Club de la Libertad

Como regla general, no todas las regiones de un país se desarrollan de igual forma en lo social, productivo y económico; depende en gran medida de factores intrínsecos (población, adecuada educación<sup>69</sup>, recursos naturales, humanos o económicos, carga impositiva local<sup>70</sup>, facilidad para hacer negocios, entre otros) y extrínsecos (los más comunes carga impositiva nacional incidente sobre su sector productivo, programas de incentivos<sup>71</sup>, acceso a la tecnificación y, a nuestro criterio, la afinidad de los gobiernos locales con el nacional).

Caso especial es el de la infraestructura, un ítem fundamental cuando hablamos de crecimiento, afectada por ambos factores, ya que su desarrollo depende más del aporte de fondos nacionales, teniendo en cuenta que su costo generalmente excede los montos que pueden aportar las jurisdicciones provinciales y/o regionales.

La Región Nordeste<sup>72</sup> Argentina es, tal vez, una de las menos desarrolladas del país en estos aspectos. No solo se encuentra atrasada, sino que sus indicadores muestran un claro y sostenido derrumbe año tras año. Por ejemplo, Formosa es la más dependiente de las remesas del gobierno central, primera en la región y la segunda del país, ya que solo genera el 7% de su masa total de ingresos.

En este contexto, es correcto presumir que la infraestructura regional adolece de fallas que influyen en el desarrollo productivo de las provincias integrantes. También, que el Estado aproveche esta circunstancia para hacer crecer su influencia y poder por medio de empleos estatales y ayudas sociales, en detrimento del sector privado. Personalismos y dependencia estatal son características de los sistemas políticos regionales. Formosa registra 167.4 agentes estatales por cada 100 privados, segunda en el ranking nacional y sexta Chaco, con 104.5 por cada 100 privados<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Enfocada en los procesos productivos de la zona en cuestión

<sup>70</sup> Competitiva en comparación a otras regiones, a fin de ser atractiva para la radicación de inversiones

<sup>71</sup> Los más comunes parques industriales con diferimientos impositivos; exenciones impositivas parciales o totales sobre una actividad o jurisdicción; zonas de explotación exclusiva.

<sup>72</sup> Integrada por Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa

<sup>73</sup> Fundación Libertad, Rosario, Argentina

### **Un poco de historia:**

A esta situación no se llega espontáneamente. Existen una serie de políticas – nacionales y provinciales–, de larga data, que aportaron lo suyo para este estado de cosas, y que nos convendría repasar someramente para hacer una correcta interpretación.

La conformación regional no siempre fue la actual. Con la configuración anterior, Corrientes y Misiones pertenecían a la región mesopotámica<sup>74</sup>, por lo que sus proyectos regionales no estaban enfocados hacia Chaco y Formosa. Igualmente, estos últimos priorizaban más su integración con Santiago del Estero, Salta y norte de Santa Fe. El Río Paraná era una muralla que separaba y no un medio de unión. La reconfiguración regional implicó y, aún implica, un reempalme de la infraestructura regional. La inauguración, en 1973, del Puente Interprovincial Gral. Belgrano<sup>75</sup>, resolvió la integración de la infraestructura vial, no así la ferroviaria. El Sistema Integrado Nacional unificó la provisión y producción de energía eléctrica para todo el país, no solo para la Región.

La política de seguridad nacional, estableció como principal hipótesis de conflicto a Brasil<sup>76</sup>, seguida por los conflictos de límites con Chile. Como en este último la Cordillera de los Andes constituía una barrera estratégica ante una posible invasión, se decidió que las provincias de Corrientes<sup>77</sup> y Misiones lo sean en un probable conflicto con Brasil. Como consecuencia de esto, la infraestructura, especialmente la vial y ferroviaria, de estas dos provincias sufrió una desinversión muy importante, tanto es así que existen solo dos rutas nacionales que atraviesan dichas provincias (RN 12 y RN 14) y las conectan, aún hoy, con el resto del país<sup>78</sup>. Parece que pesó más el miedo a un conflicto (situando una gran número de instituciones y unidades militares) que el *laissez faire, laissez passer* de Vincent de Gournay (existía un solo puente que nos unía con Brasil)<sup>79</sup>. Empeorando la

---

<sup>74</sup> Misiones, Corrientes y Entre Ríos

<sup>75</sup> Une las ciudades de Corrientes y Resistencia, capitales de Corrientes y Chaco

<sup>76</sup> Principalmente en el auge de los gobiernos de facto

<sup>77</sup> Especialmente Corrientes, por su particular configuración geográfica, cuya parte central es unas grandes superficies de esteros, que retrasarían un avance enemigo.

<sup>78</sup> A través de dos pequeños puentes sobre los arroyos Guayquiraró (RN 12) y Mocoretá (RN 14)

<sup>79</sup> Puente Getulio Vargas-Agustín P. Justo, que une Paso de los Libres y Uruguaiana, inaugurado en 1947, mucho antes de la entrada en vigencia de esta doctrina.



situación, las políticas de desinversión, en materia de infraestructura ferroviaria, emprendidas durante los gobiernos de Carlos Menem, destruyeron una herramienta muy útil para estas provincias<sup>80</sup>.

Hasta no hace mucho tiempo atrás, la producción de la región se centraba en la explotación agrícola ganadera, no diversificada ni industrial, generalmente latifundista. El modelo de la estancia prestaba poco y nada de atención al desarrollo de infraestructura en caminos ya que, como lo expresó un ex gobernador correntino, para que rutas si con el ferrocarril alcanza, refiriéndose al traslado del producido de los campos. Esta expresión demuestra el modelo de pensamiento reinante y el poco interés en el desarrollo de la infraestructura provincial y regional.

Con estos tres ítems ponemos en evidencia la despreocupación regional, nacional y provincial sobre contar con buena infraestructura, integrada regionalmente, como un medio eficiente para generar mayor producción, a menores costos y sostenible en el tiempo. Una característica que llama la atención es que tres provincias<sup>81</sup> que integran la región fueron territorios nacionales, y todas fueron provincializadas en el período 1950-55, bajo el gobierno de Juan D. Perón.

Como ya lo expresamos, no todas las regiones de un país se desarrollan de la misma manera ni tampoco cada provincia de una región. La realidad de las integrantes de la región noreste es diferente en cada una de ellas. Más aún si hablamos de infraestructura, donde cada una priorizará cuál/es son las más necesaria/s en función de un fino balance entre lo que ya cuentan (escaso) y lo que estiman como necesario para alcanzar sus objetivos de desarrollo social, productivo y económico (mucho).

Ahora bien, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de infraestructura? Es una obra de ingeniería que tiene por objeto brindar un servicio determinado. Para su ejecución debe ser planificada técnica, financiera y logísticamente teniendo en cuenta su emplazamiento y la función a prestar, y dimensionada en función de la población a servir, presente y futura en el plazo de vida útil de la obra. Es más que evidente que su costo es alto. Podemos agruparlas en vías de comunicación

---

<sup>80</sup> Ferrocarril Gral. Urquiza

<sup>81</sup> Misiones, Chaco y Formosa

(viales<sup>82</sup>, ferrocarriles, portuarias y aeroportuarias), energía (eléctrica<sup>83</sup>, gas<sup>84</sup> y alternativas) y de servicios (acueductos, sanitarias, defensas hídricas). Es a esta acepción de infraestructura a la que nos referiremos, ya que el término también suele referirse al equipamiento necesario para el funcionamiento de una industria, servicio u otro sector productivo. Las provincias integrantes de la región tienen distintas realidades en cuanto a estos componentes de infraestructura, los cuales pasamos a describir someramente.

En lo referente a infraestructura vial, la región muestra un esquema dependiente del aporte nacional, ya que los principales trazados corresponden a rutas nacionales, RN 14 y RN 12 en Misiones y Corrientes, RN 16 y RN 11 en Chaco, RN 11, RN 81 y RN 86 en Formosa. Los esquemas viales desarrollados a ambos lados del Paraná se encuentran prácticamente desconectados ya que el único nexo entre ellos es el Puente Interprovincial Manuel Belgrano que une las ciudades de Corrientes y Resistencia. Agrava esta situación el hecho de que, a punto de cumplir 50 años, está colapsado en su tránsito de diseño. También, están orientados de tal manera que demuestran a qué región pertenecía antiguamente cada provincia y su desconexión con la actual.

Es una característica común que las rutas provinciales que se encuentran pavimentadas son escasas, como también es escaso su mantenimiento; generalmente los caminos rurales en las provincias (incluyendo la mayoría de las rutas provinciales) son de tierra o mejorados (ripió), lo que dificulta el transporte de personas y producción, especialmente en estaciones lluviosas. Situación que también alcanza a las obras de arte<sup>85</sup>, siendo común la interrupción del tránsito por derrumbe de las mismas. El costo de dichas obras es la excusa perfecta, por parte del Estado, para justificar su no mantenimiento y deterioro. Sólo intervienen cuando su condición concuerda con la inutilidad de la misma.

La interconexión sobre el Río Paraná es una materia pendiente; las dos subregiones que se forman tienen escasa interconexión dependiendo de un único

---

<sup>82</sup> Incluye autopistas, rutas y obras de arte (puentes, alcantarillas, pasarelas)

<sup>83</sup> Generación, distribución y obras complementarias

<sup>84</sup> Distribución y obras complementarias

<sup>85</sup> Puentes y alcantarillas

enlace. El segundo puente interprovincial entre Corrientes y Chaco, así como también el puente entre Goya (Corrientes) y Reconquista (Santa Fe), son materia pendiente. En este sentido, el puente entre Santo Tomé (Corrientes) y Sao Borjas (Brasil) mejoró la intercomunicación con el país hermano.

La situación de la red ferroviaria de la región es deplorable, ya sea por servicio, infraestructura e interconexión. Los trenes de pasajeros son un bello recuerdo, ya que sus servicios están prácticamente paralizados, tanto los del Ferrocarril Belgrano y los del Ferrocarril Urquiza, solo sobreviven y hasta algunas ciudades los servicios de carga. La infraestructura ferroviaria, ante el abandono sufrido a consecuencia de las políticas nacionales, especialmente con los sindicatos de transporte de carga (camioneros), desapareció completamente en la mayoría de los tramos, ya sea por un deterioro natural por el paso del tiempo, ya sea por la vandalización de la misma. En Corrientes y Misiones aún se encuentra en funcionamiento la línea que corre paralela al Río Uruguay para servicio de carga, no regularmente sino dependiendo de la carga disponible, llegando hasta Posadas, existiendo un ramal que llega hasta Curuzú Cuatiá, y algún ramal recuperado por empresas privadas<sup>86</sup> que une Yofre con Lavalle, donde existe un puerto de transbordo. Del otro lado del Paraná, existe una línea del Belgrano Cargas que se utiliza para conectar a las provincias del norte con el puerto de Barranqueras, donde existe una planta de silos para el acopio de granos para su salida por transporte fluvial. Ahora bien, con el actual deterioro del citado Puerto, que lo hace prácticamente inoperable, y la recuperación de la línea que une Salta con Rosario<sup>87</sup>, esta línea pasa a tener una importancia secundaria y es incierto su futuro. En el Chaco se recuperó una línea que une Presidencia Roque Sáenz Peña con el citado puerto de Barranqueras, pasando por Resistencia, su capital, prestando servicios de pasajeros y carga, pero con una baja frecuencia y bajo volumen, sirviendo en parte para movilizar el producido de esa zona del interior de la provincia.

Pero tal vez el problema más acuciante que enfrenta la región es la integración de la red ferroviaria. No existe conexión ferroviaria sobre el Río Paraná, por lo

---

<sup>86</sup> Canteras productoras de piedra partida

<sup>87</sup> Ferrocarril Belgrano Cargas

que se reclama que el segundo puente entre Corrientes y Chaco sea ferro carretero para permitir dicha integración. Pero aun así, lejos estaríamos de concretarla, porque el mayor problema a solucionar sería la diferencia de ancho de trochas que tienen los ferrocarriles Belgrano y Urquiza. Un dilema de difícil pero no imposible solución técnica.

Si bien la infraestructura portuaria necesita cambios que le permitan modernizarse y mejorar su eficiencia, no es insuficiente y existen proyectos de nuevos puertos que sirvan a distintos polos, geográficos productivos, de la región. En ese sentido, el nordeste está atravesado por la llamada hidrovía Paraná-Paraguay, que está llamada a convertirse en una formidable autopista de comunicación para la región. La falta de acción nacional en la reglamentación de la misma y sus proyectos de desarrollo, como así también sus disposiciones sobre el uso de puertos por las flotas fluviales y las reglamentaciones sindicales, son sin ninguna duda los motivos que traban el desarrollo de tan formidable herramienta para la región.

La infraestructura aeroportuaria brinda una adecuada cobertura en el territorio. Aeropuertos internacionales en las capitales de provincia, aeródromos en las principales ciudades, y hasta pistas pensadas únicamente para exportación de productos (Apóstoles, Curuzú Cuatiá) son una prueba de ello.

La energía es un tema fundamental. Pese a recibir servicio y regalías de dos de las mayores represas hidroeléctricas del país<sup>88</sup> y ser sede de una de ellas<sup>89</sup>, la región tiene una de las tarifas de energía eléctrica más elevadas del país, en parte por cuestiones ajenas, en parte por cuestiones propias. Las cuestiones propias atienden al deficiente estado de las redes de distribución de la misma – urbana y rural- que generan, además de interrupciones y bajas de tensión del servicio, un elevado nivel de pérdidas por transporte. Cuestiones ajenas, pese a tener en su territorio la generación de la energía, al estar integrada al Sistema Interconectado Nacional el punto cero de la misma es la C.A.B.A., pero el punto de medición de la energía es donde se la produce -en este caso Yaciretá- la región abona doble transporte.

---

<sup>88</sup> Yaciretá y Salto Grande

<sup>89</sup> Yaciretá

Otro tanto pasa con el gas, dada la casi nula red de distribución - urbana e industrial - y provisión del mismo en la región. Es entendible entonces porque, con recursos energéticos de alto valor y escasez, la región no es competitiva en términos de inversiones industriales.

Evidentemente, una situación de atraso notorio que compromete seriamente las posibilidades de crecimiento regionales. Una región notoriamente aislada hacia adentro y hacia afuera de la misma.

Ante esta realidad, de atraso y decadencia, bien cabe preguntarse qué políticas deberían contemplarse para revertirla y lograr un desarrollo sustentable. Existiendo un diagnóstico tan preciso, es razonable indagar sobre por qué no se implementan medidas que ayuden a corregirla y sirvan para permitir un desarrollo sustentable.

A nuestro criterio, son tres las principales razones para que esto ocurra:

1. No existe un concepto de región.
2. Las políticas públicas no integran los conceptos de infraestructura, estado y producción privada.
3. No se contemplan los criterios de desarrollo sustentable, ni en la infraestructura ni en la producción regional.

Las provincias integrantes no solo tienen su infraestructura aun orientada a las antiguas regiones que integraban, sino que también actúan en forma individual ante las peticiones nacionales priorizando sus necesidades primordiales sin integrar estas a las regionales. Parecería ser que los gobiernos provinciales no asumen el poco peso individual de sus provincias a nivel nacional en cuanto a producción, población y por ende, a nivel electoral como para que se prioricen fondos a sus reclamos. Como dijimos anteriormente, los montos que requieren las obras de infraestructura y el empobrecimiento que ostentan las arcas provinciales, hacen imposibles éstas sin el aporte del estado nacional. Pareciera ser que las características de los sistemas políticos de las provincias, personalistas y prebendarios, llevan más a pensar en aquellas acciones locales que aseguren la continuidad en el poder, sin empezar a pensar que una acción conjunta en el reclamo por las obras que movilicen el desarrollo, con un pensamiento integrado y regional, sinérgico, será más efectiva en su accionar y en sus resultados.

Si entendemos por políticas públicas a las acciones de gobierno con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad; las mismas serán financiadas por medio de la utilización de los llamados recursos públicos, que no son ni más ni menos que la confiscación compulsiva por parte del sector público de los recursos generados por el sector privado por medio de los llamados impuestos, los cuales generalmente no tienen un fin determinado y son usados discrecionalmente por el gobernante de turno para la materialización de sus intereses políticos y de poder, disfrazados de bienes públicos.

Pero en la práctica, ¿qué es un bien público? De Jasay es lapidario: "Se llama bien público a todo aquel bien que el Estado decida que es un bien público", aunque no concuerde con las necesidades de la sociedad y sus componentes. Y entendiendo que es donde se apoya para imponerse, más lapidario aún es respecto a la justicia: "El Estado nos protege, pero nunca de él". En relación a los bienes y políticas públicas, el Estado lo encara desde un código moral altruista, comtiano y místico; un código económico de gasto público excesivo y gobierno sobredimensionado; y un código legal garantista, donde la necesidad crea derechos, justicia social y derechos sociales. Todo lo políticamente correcto, todo lo que los perpetúe en el poder. Debemos entender que para satisfacer una necesidad es necesario un intercambio en el que todas las partes ganen. Pero bajo este esquema, quien necesita y quienes proveen ganan, pero es un tercero, el contribuyente, quien paga dicho intercambio.

Se asemeja a un encuentro de palomas - individuos - y halcones - Estado -, donde el Estado asume que los individuos contribuirán a crear el bien común. Efectivamente, bajo la suposición de bienes públicos, las palomas crean el bien aplicando su esfuerzo y riqueza - por ellas generadas - y los halcones - sin aportar nada - se benefician como *free riders*, no solo por el bien producido sino también confiscando esfuerzo y riqueza generada por medio de las cargas impositivas. Las políticas públicas no integran los conceptos de infraestructura, estado y producción privada en un modo colaborativo, sino simplemente impositivo: coerción impositiva para su uso discrecional, sin contemplar otras figuras de

financiamiento ni tener en cuenta las demandas de los responsables del producido.

Por si todo esto fuese poco, al día de hoy y debido a reclamos cada vez más sostenidos de la sociedad, los proyectos no sólo deben ser diseñados para que cumplan, de la manera que sea, la función para los que fueron diseñados, sino que también deben cumplir una función cada vez más reclamada: deben ser sustentables, causar el menor impacto ambiental y ser amigables con el entorno. Como si la financiación de los mismos y la factibilidad técnica ya no implicaran un desafío, las demandas sociales agregan una carga adicional a la resolución de los proyectos.

Entonces bien, se puede objetar que es muy fácil realizar un diagnóstico sobre las fallas estructurales que aquejan a esta región, obvias y detectables por cualquier estudio cierto e independiente. Tal vez el camino correcto es plantear algún ejemplo de políticas públicas que podrían ayudar a transitar ese sendero, no siempre directo y menos sencillo, para poder salir del atraso y poder hacer una realidad un sistema de infraestructura y desarrollo sustentables.

Dos elementos son de vital importancia en el desarrollo productivo: vías de comunicación y energía. Con relación a éstos, tal vez la provincia de Corrientes sea la que esté en mejor condición de implementar políticas públicas para desarrollarlos; y lo que es aún mejor, en una forma autónoma y con mínima decisión del gobierno nacional.

Con relación al tema energético, Corrientes recibe regalías de las represas de Yacyretá y Salto Grande, ambas bajo el concepto de financiación de proyectos presentados donde, quien es autor de este trabajo ha actuado activamente como autor. Y acá podemos decir que se cumple el viejo aserto de que el muerto - el estado nacional - se asusta del degollado - el estado provincial -, porque ambos dispendian los "dineros públicos" en cualquier cosa que sea de conveniencia política y no en los fines específicos de los mismos; tal vez el pedido de un proyecto es solamente justificar la solicitud y entrega de los fondos correspondientes, aun teniendo la íntima convicción que su destino no será el manifestado. Citando a nuestro admirado Jorge Luis Borges, los políticos y más los gobernantes con la preocupación de retener el poder, "En primer lugar no son

hombres éticos; son hombres que han contraído el hábito de mentir, el hábito de sobornar, el hábito de sonreír todo el tiempo, el hábito de quedar bien con todo el mundo, el hábito de la popularidad... Creo que ningún político puede ser una persona totalmente sincera. Un político está buscando siempre electores y dice lo que esperan que diga". Y convengamos, cuando hay dinero en juego, mucho menos.

Además del costo de la energía, donde no pueden influir demasiado, las provincias tienen una deficiente red de distribución rural, al corazón productivo de ellas. No solo es deficiente su infraestructura de distribución sino también su mantenimiento. La zona que tiene más del 35% de la plantación forestal de la provincia solo se ve alimentada por un cable monofilar que a duras penas atiende las necesidades familiares de la zona. Imposible pensar en la radicación de aserraderos, secaderos o plantas de procesamiento y valor agregado del producido forestal. Otro tanto pasa con las plantaciones de arroz, uno de los plantíos productivos de la provincia, que ven disminuida al mínimo su rentabilidad dado que el bombeo de agua necesario se hace con combustibles fósiles (gasoil) y que su costo consume su margen de ganancia, y que con bombeo eléctrico sería menos oneroso.

Una adecuada política pública, sin costo para el estado provincial y que redundaría en beneficio de una producción y desarrollo sustentable, es definir como política de estado que las regalías de estas represas sean y no puedan ser destinada a otro destino que el trazado de mayores líneas de distribución rurales, adecuadas a las características productivas zonales y también, dadas las características geográficas, al desarrollo de energías alternativas tales como solar -basada en calentamiento de agua, abundante en la región- y de biomasa. Repito, el costo de esta política, sustentable en el tiempo, no implicaría emolumento alguno al erario provincial y generaría, en el corto y mediano plazo, una importante radicación de inversiones ya que posibilitará contar con energía barata, con una correcta distribución y que calificaría como sustentable para el acceso a líneas de crédito internacionales. Estas radicaciones redundarían en mayor recaudación para el erario del estado provincial.



Tal vez donde más pueda darse la interacción infraestructura, estado y producción privada es en el desarrollo de infraestructura vial, a tal grado de no llegar a depender del aporte nacional para ellos. Corrientes, con poco más de 500.000 hectáreas forestadas, es la que mayor superficie ostenta en la Argentina. Este es un dato no menor, y que aunque parezca no tener relación con la infraestructura vial, a medida que avancemos este análisis veremos cómo se relacionan y su sustentabilidad como herramienta.

Justamente, la falta de infraestructura vial adecuada es la que impide la correcta explotación y traslado forestal. Caminos que son solo huella o arenales, que no permiten ocupar al máximo la capacidad de carga de los transportes, hacen inviable la ecuación económica y el aprovechamiento de los bosques.

Las plantaciones forestales no solo generan valor por su explotación física, tienen un valor intrínseco reconocido por la ONU que es el de capturar gases de efecto invernadero, especialmente CO<sub>2</sub>, pernicioso para el calentamiento ambiental pero indispensable para el desarrollo vegetal. Y es así que se han implementado los llamados bonos de carbono y los bonos verdes, que se otorgan a quienes certifiquen la captura de CO<sub>2</sub> por sus plantaciones y que cotizan en bolsas de comercio<sup>90</sup>, donde son requeridos por los responsables de proyectos que exceden los límites permitidos por el Protocolo de Kioto. Cada bono equivale a una tonelada de carbono capturado y actualmente tiene un valor aproximado de 85-103 €/bono, siendo necesario para las plantaciones de pinos de 18-21 años de edad, dos ejemplares para encriptar una tonelada de carbono. Siendo la densidad por hectárea, en edad madura, de 650 ejemplares, cada una encriptaría 325 toneladas o bonos por hectárea. Si tenemos en cuenta que existen 525.000 hectáreas en esas condiciones, estaríamos hablando que ya se tienen encriptadas 170.625.000 toneladas de carbono o su equivalente en bonos, lo que representaría, en el peor de los casos €14,503.125.000, totalmente desaprovechados y que no han sido gestionados, del total de superficie forestada solo 1100 hectáreas en la zona norte se encuentran certificadas.

---

<sup>90</sup> Las más importantes las de California y Tokio

Este recurso monetario es propiedad de los productores quienes podrían hacerse de él por medio del accionar de las compañías, privadas, que se encargan de cuantificar, gestionar y obtener los bonos y fondos correspondientes a cada explotación. Podemos pensar que, más allá de mejorar sus procesos de explotación, con ellos podrían mejorar en forma sustancial la infraestructura vial para el transporte del producido, ya sea como materia prima o como producto elaborado. Todo parecería solucionado con respecto a la infraestructura, pero no es así.

Como bien considera De Jasay<sup>91</sup>, es un bien público todo aquello que el Estado decide que es un bien público, y el Estado considera a las vías de comunicación como un bien público, se arroga el derecho de definir trazas, construirlas y administrarlas. El Estado tiene voluntad propia, no es razonable asumir que actuará contra sus propios intereses. Dejar en mano de los individuos el manejo del desarrollo de la infraestructura vial, especialmente los recursos dinerarios sin que tenga su participación en esos dineros a través de los impuestos, atentaría contra sus intereses, tanto dinerarios como de tráfico de influencia.

El sector privado financiaría las obras de infraestructura con una plusvalía<sup>92</sup> obtenida sobre su producción, no obligaría a terceros a pagar para solucionar sus necesidades aunque tal vez nunca la ocupe. El Estado sí obligaría a estos terceros a financiar la obra a través de los impuestos. Como bien decía Milton Friedman, la solución gubernamental a un problema es normalmente tan mala como el mismo problema.

Las dos grandes producciones de la provincia<sup>93</sup> podrían conjugarse para financiar, sin costo para el ciudadano provincial, un desarrollo sustentable tanto técnico, ecológico y económico de la red vial de la provincia.

Como política pública, proponemos que se certifiquen anualmente las plantaciones forestales, actuales y las que soliciten su implantación, para la obtención de bonos verdes y de carbono. El plazo propuesto es porque cada año, con su crecimiento, cada árbol encripta más carbono que genera un diferencial

---

<sup>91</sup> El Estado. La lógica del poder político

<sup>92</sup> Bonos de carbono y verdes

<sup>93</sup> Forestal y agro ganadería

de certificación que otorga sustentabilidad económica al flujo de fondos del emprendimiento.

Para salvar el problema del bien público se propone una asociación público-privada. El sector privado autorizaría la certificación de sus explotaciones, haciéndose acreedor del 80% de los bonos generados. El Estado se encargaría de la gestión de los bonos sobre cada explotación certificada y percibiría como compensación el 20% de los bonos certificados con destino exclusivo y por ley<sup>94</sup> el desarrollo, construcción y mantenimiento de la red vial que sirva para la explotación de los sistemas productivos forestal y agrícola ganadero.

Aprovechando este cambio de paradigma y que no solo afecte a la financiación de las obras de infraestructura, podría también hacerse un cambio del sistema de explotación ganadera. Con Greta a la cabeza, los rodeos ganaderos están injustamente cuestionados por las emisiones de CO<sub>2</sub> y CH<sub>4</sub>, acusándolos de ser uno de los principales productores de estos gases de efecto invernadero. Las plantaciones forestales actuales se ejecutan en base a un plantío de 900 unidades/ha., que a los tres años, después de los raleos correspondientes quedan en 600 unidades/ha. La propuesta, asociando ambas explotaciones es empezar a priorizar las plantaciones silvopastoriles, con una densidad de 400 unidades/ha, lo que permite el desarrollo de pasturas a la sombra de los árboles, las que se encuentran protegidas de heladas y altas temperaturas que impiden su desarrollo. También los animales soportan un menor estrés por factores climáticos y desplazamiento, lo que acorta el plazo necesario para llegar a su peso óptimo. Sin lugar a dudas una propuesta a todas luces conveniente y sustentable.

Pero en esta propuesta vemos otra vez, las dos puntas de la relación Estado-Sociedad. Apelando a la coerción, el Estado obliga al individuo a jugar un juego de palomas y halcones, beneficiándose como *free rider*. Pero también queda demostrado que sin la coerción del uso de la fuerza, los individuos podrían llevar a cabo este proyecto sin necesidad de esa institución parasitaria y perimida llamada Estado.

---

<sup>94</sup> Preferiblemente con una enmienda constitucional

Ya es tiempo de empezar a comprender que el Estado necesita una continuidad del orden social para subsistir, no así el cuerpo social, que es susceptible de construir nuevas formas de convivencia que excluyan el concepto de Estado; que la sociedad necesita del Individuo para garantizar su existencia, pero no a la Sociedad el Individuo que se auto gobierna, resolviendo situaciones por medio de soluciones contractuales; al fin y al cabo, Borges tenía razón, la muchedumbre es una entidad ficticia, lo que realmente existe es cada individuo.

En este planteo, la idea de que el poder del Estado, y mucho menos uno elefantiásico, como generador de políticas y bienes públicos es innecesario, revela una relación que no es simbiótica, sino parasitaria. Permite, tal como expresa el periodista español José Carlos Rodríguez, ver y enfrentar a los políticos y a quienes pretenden beneficiarse de los individuos por medio del Estado, como lo que realmente son: parásitos que no terminan de devorarnos por completo porque su vida depende de la nuestra. Perjudican y arruinan la sociedad toda, pero en especial a los hombres ricos y justos, sobre quienes dirigen sus más despiadados ataques.

Como bien decía Hazlitt, "Los tiempos requieren coraje. Los tiempos piden trabajo duro. Pero si las demandas son altas, es porque las apuestas son aún mayores. No son nada menos que el futuro de la libertad, lo que significa el futuro de la civilización".

## **Acerca del autor**

**Ing. Enrique Esteban Arduino**, Director Académico de Fundación Club de la Libertad.

Capítulo 13  
La transformación productiva como  
antesala de la apertura al mundo

Eliana Scialabba, Ignacio Zorzoli,  
Jeremías Morlandi,  
Jorge Lago

Centro de Estudios  
Económicos Argentina XXI

## **Introducción**

Desde el punto de vista productivo, consideramos que no hay mejor asignador de recursos que el propio sector privado, debido a los incentivos de gestionar la producción de un bien o servicio de manera eficiente. Sin embargo, las características institucionales en las que se encuentra inmersa la economía argentina, no dejan mucho margen para que este sea el objetivo de las empresas: año a año hay más empresas tratando de sobrevivir que buscando expandirse y abrir nuevos mercados.

No sólo contamos con la debilidad institucional, la cual se analizó en detalle en otros capítulos de esta publicación, sino también la fuerte injerencia del Estado en todas y cada una de las actividades. Entonces, por citar simplemente el ejemplo de Vaca Muerta, independiente de la coyuntura, sin lugar a dudas el principal escollo al que se encuentra cualquier inversor a la hora de desembolsar los recursos es una combinación de estos dos puntos: por un lado, la mala calidad institucional y la falta de reglas claras del juego y por otro lado el fuerte peso del Estado en las actividades (no sólo en términos de recursos monetarios, ya que hay sectores que parte de los impuestos que pagan lo compensan con los subsidios que reciben, sino principalmente de las fuertes regulaciones en términos generales, principalmente en el mercado de trabajo).

En línea con lo anterior, el costo de los impuestos en el total del precio de los servicios públicos genera que un ajuste de tarifas en línea con el movimiento de costos de las empresas produzca una doble suba del gasto en los mismos. Sin lugar a dudas, esto debilita fuertemente (o directamente elimina) los incentivos a invertir y producir.

En este contexto, en este capítulo haremos algunas consideraciones especiales sobre algunos de los sectores económicos sobreprotegidos (como el caso de una gran parte de la industria) con escasa creación de valor y además un exceso de desperdicio de recursos públicos. Asimismo, analizaremos algunos sectores que se encuentran en el lado opuesto, aquellos que detectamos de alta potencialidad tanto desde el punto de vista de generación de valor y de empleo, con grandes posibilidades de permitirnos dar un salto cuanti y cualitativo, a fin de insertarnos en el mundo de hoy y el que viene.

## **1. Reforma laboral en el marco de la transformación productiva**

Una de las mayores trabas para una transformación productiva exitosa es el costo laboral argentino que, según la OCDE, en nuestro país es del 34,6%. Muy superior al promedio del 21% para América Latina.

En materia de contribuciones a cargo del empleador podemos encontrar los aportes al Sistema Integrado Previsional Argentino, con una alícuota del 12,35%; al PAMI (Ley 19.032), con alícuota 1.58%; Asignaciones familiares (AAFF), con una alícuota 5.40%; al Fondo Nacional de Empleo, con una alícuota 1.07%; lo que arroja un total del 20,4%. Las PYMEs tienen un régimen preferencial y suman el 18%.

Sin embargo, esa cifra no incluye concepto como Obra Social, cuya carga es del 6%; Cuota Sindical, alrededor del 2%; Seguro de Sepelio, del 1,5%; Regímenes especiales de Jubilación, que se aplica a algunos convenios colectivos, 2% adicional a las contribuciones; y la alícuota correspondiente a las Aseguradoras de Riesgo del Trabajo (ART) que, según la actividad de cada empresa, varían desde el 2% al 8%, según el riesgo de la actividad laboral.

Sumado a esto, los convenios colectivos son antiguos, por lo que no toman en cuenta las distintas formas de relacionarse laboralmente que trajo la modernidad; y rígidos, dado que no permiten adaptar las condiciones laborales a la situación económica. Esta cuestión afecta sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, que deben aceptar los acuerdos que los sindicatos negocian con las grandes empresas. Entonces, se deben permitir los acuerdos por sector, por empresa y hasta por individuo, que estén por encima de los acuerdos colectivos y así permitir preservar los puestos laborales.

Otra reforma importante debe ir de la mano de los sindicatos. En primer lugar, se debería dejar a voluntad del empleado si abonar o no la cuota sindical. De optar por abonarla, podrá hacerla él mismo y no el empresario ser su agente de retención. El mismo trato debería tener la obra social. En segundo lugar, es imperativo avanzar en una amplia reforma del funcionamiento interno de los sindicatos para impedir que los jefes sindicales se eternicen en el poder; y hacer de carácter obligatorio la entrega de declaraciones juradas de bienes.

Cuestión aparte merecen los juicios laborales que en Argentina son prácticamente una industria. Sólo en 2017, por ejemplo, se llevaron a cabo más de 130 mil juicios por riesgos de trabajo. En ese año, una de cada tres pymes del sector industrial se encontraba involucrada en litigios laborales, a razón de tres juicios por empresa en promedio, sobre todo en pequeñas y medianas empresas. La cantidad de juicios iniciados por riesgos de trabajo posteriormente cayó en 2018 a 80.038 y luego en 2019 a 67.898, debido a las reformas implementadas. Sin embargo, todavía presentan un serio problema los juicios por despido y las altas indemnizaciones que deben afrontar las empresas a la hora de despedir empleados. Se debería optar por una reforma que, por ejemplo, no tenga en cuenta para la indemnización conceptos como horas extra, premios, aguinaldos y otras compensaciones para así reducir el costo de indemnización.

Adicionalmente, y una vez realizadas reformas tendientes a reducir los costos laborales y dotar de previsibilidad en materia de empleo a empresarios y trabajadores, se procedería a un blanqueo laboral para incluir a quienes están contratados de manera informal, que en 2019 se estimó en más de 4 millones de personas. Este blanqueo otorgaría condonaciones fiscales e impositivas a aquellos que se adhieran. Así, se permitiría incrementar la masa imponible, incrementando la recaudación.

Las regulaciones laborales rígidas y el alto costo laboral son las principales causas de la alta informalidad en el mercado laboral y la escasa creación de empleo en las últimas décadas. Debe tenerse en cuenta que el punto de las medidas no es poder despedir y generar una masa desempleada. El objetivo es incrementar la cantidad de personas en el mercado de trabajo formal, para que gocen plenamente de sus derechos y puedan salir del sistema de ayuda estatal. Es imprescindible avanzar en medidas que permitan impulsar la creación de empleo, que es la única herramienta genuina de desarrollo con la que cuentan los ciudadanos.

## **2. El impulso agroexportador**

Uno de los problemas más grandes que tiene nuestra economía es que, debido al rechazo del peso como reserva de valor por la irresponsabilidad de la autoridad



monetaria y la monetización del déficit fiscal, la economía se encuentra prácticamente dolarizada.

Sin embargo, nuestro ingreso de divisas es limitado. Excepto por la entrada de capitales de organismos bilaterales o alguna inversión extranjera marginal, la mayor fuente de divisas es la exportación de bienes y servicios.

En 2019 solamente, las exportaciones de bienes y servicios generaron divisas por 66.090 millones de dólares. De éstas, el complejo agroexportador, entre productos primarios y manufacturas de origen industrial, exportó 41.482 millones de dólares. Dicha cadena productiva genera 756.266 puestos de trabajo.

Sin embargo, el sector exportador es fuertemente golpeado por aranceles y regulaciones que le impiden alcanzar su máximo potencial. En el caso de los servicios, por ejemplo, la alícuota de derechos de exportación es del 5%. En el caso de la agroexportación, los aranceles son más elevados y variados. La carne paga un arancel del 12%, del cual luego el Estado le devuelve 3 puntos, quedando un neto del 9%; la soja y sus derivados, del 33%; mientras que el maíz y el trigo, pagan 12%.

Estos aranceles, que se suman a otros impuestos cobrados por el estado nacional y las provincias como impuesto a las Ganancias e Ingresos Brutos, representan un freno a la actividad dado que los productores. Esto puede verificarse por un lado en la obligación en la que incurren los productores agropecuarios de pesificar sus ingresos al tipo de cambio oficial que es mucho más bajo que el tipo de cambio al que se pesifican sus insumos. Pero por otro lado, al implementarse las retenciones a las exportaciones, el tipo de cambio efectivo al que se concretan las transacciones es inferior al considerar el importe que retiene el Estado. Una de las presuposiciones que en general se efectúa a la hora de mantener este tipo de prácticas fiscales es la idea de que la rentabilidad que obtiene el campo argentino, producto de las ventajas comparativas respecto de muchas otras naciones, es lo suficientemente elevada como para costear estas erogaciones extra y mantener importantes márgenes de rentabilidad.

Sin embargo, analizando la estructura de costos en los que incurre un productor agropecuario promedio y sumado a todas las cargas fiscales que tiene que afrontar, vemos que la realidad es muy distinta a lo que se podría esperar. Tal

como se puede observar en la Tabla (1), los márgenes de rentabilidad para el productor de soja no supera el 2% sobre el importe invertido y se incurre en pérdidas mayores al 5% si se suma una campaña donde se tenga una rotación de cultivo con el trigo.

En un contexto donde deberíamos estar impulsando las exportaciones de todo tipo de industrias para así, no sólo generar trabajo y crecimiento, sino también generar divisas que necesitamos para pagar nuestros compromisos financieros, no podemos darnos el lujo de frenar el impulso agroexportador.

Los derechos de exportación generan efectos económicos negativos dado que, en función de estos, los empresarios modifican decisiones de producción y de tecnología en función de la presencia del impuesto, lo que genera costos en toda la cadena productiva y en la economía en general.

De acuerdo con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en 2019, el monto recaudado por derechos de exportación fue de 398.311 millones de pesos. Sumados a los 70.693 millones de pesos recaudados en concepto de Impuesto a las Ganancias aduaneras, nos arroja un equivalente 5.360 millones de dólares.

**Tabla 1:** Rentabilidad de la campaña agropecuaria 2019/20: siembra de soja y soja + trigo

<b>RENTABILIDAD CAMPAÑA 2019/20</b> Retenciones estimadas 20% trigo y 35% soja		<b>SOJA</b>	<b>SOJA + TRIGO</b>
<b>Rendimiento</b>	<b>qq/ha</b>	<b>34,5</b>	<b>28   29</b>
Precio	USD/qq	205	144   205
<b>Ingresos Totales</b>	<b>USD/ha</b>	<b>707</b>	<b>990</b>
Costos Directos	USD/ha	265	490
Gastos Comerciales	USD/ha	133	190
<b>Margen Bruto</b>	<b>USD/ha</b>	<b>309</b>	<b>311</b>
<b>Rendimiento de Indiferencia</b>	<b>USD/ha</b>	<b>19,4</b>	<b>-</b>
Costos Indirectos	USD/ha	272	312
<b>Resultado Operativo</b>	<b>USD/ha</b>	<b>37</b>	<b>-1</b>
Impuestos	USD/ha	25	17
<b>Margen Neto</b>	<b>USD/ha</b>	<b>12</b>	<b>-18</b>
Intereses cobrados sobre Capital	USD/ha	4	9
<b>Resultado Económico</b>	<b>USD/ha</b>	<b>8</b>	<b>-26,8</b>
<b>Inversión Inicial</b>	<b>USD/ha</b>	<b>471</b>	<b>528</b>
<b>Rentabilidad</b>	<b>%</b>	<b>1,7%</b>	<b>-5,1%</b>

Fuente: CEEAXXI en base a los datos publicados por la Bolsa de Cereales de Córdoba.

El alivio de la carga impositiva generará efectos positivos sobre la producción y el consumo. Por un lado, menor cantidad de impuestos se traducirán en costos de producción más bajos y reducción de la burocracia, provocando, a su vez, un aumento de la producción y del nivel de empleo y, desde la óptica de la demanda, aumentará el ingreso disponible de los hogares y, por ende, el consumo. En ambos casos se generará un alivio para las cuentas públicas, al poder reducirse los subsidios a las empresas y hogares que mejoren sus ingresos.

### **3. Despejarle el camino a la agroindustria**

Entre los años 2008 y 2015, el trigo y el maíz estuvieron alcanzados por retenciones de 23% y 20%, respectivamente. A partir de diciembre del año 2015 y hasta septiembre del 2018, se eliminaron completamente las retenciones al trigo y al maíz. Al finalizar este esquema, se comienza a aplicar una retención de \$4 por dólar exportado. Si bien fue un retroceso, la devaluación del peso argentino iba minando los efectos de este arancel.

Analizando estos cambios de esquema en hectáreas sembradas, obtenemos que, desde la campaña 15/16 hasta la 18/19, la superficie de siembra de soja (que continuaba con retenciones del 30%) se redujo en 12%, mientras la siembra de maíz y trigo aumentó 56% y 72% respectivamente. En simultáneo, el volumen cosechado de maíz y trigo subió más de 71% y 84% respectivamente.

En términos de producción, entre 2016 y 2018, Argentina pasó de 94 a 123 millones de toneladas, entre el maíz, la soja y el trigo. Sumado a esto, encontramos que, entre el maíz, el trigo, la soja y el girasol, sumaron 15% adicional de valor agregado. En la campaña 2015/2016, se generó un valor agregado equivalente a 25.936 millones de dólares, mientras que, en la campaña siguiente, fue equivalente a U\$S 29.886 millones.

Esto nos demuestra el potencial que podría alcanzar el sector agrícola si se eliminaran los aranceles a la exportación. No sólo se traduce en mayor volumen exportado, es un aumento en el nivel de tecnología aplicada, en el nivel de empleo y en los encadenamientos industriales.

Argentina necesita un proyecto de desarrollo que incluya a todos los productores, al margen de su escala productiva; y que los integre, aunándolos y desarrollando clúster de esos productos/negocios.

Asimismo, se deben generar políticas específicas para pequeños y medianos productores, como créditos blandos, dado que enfrenta una situación de desfinanciamiento y fuerte endeudamiento.

Otra medida para el sector en general y sobre todo para los pequeños productores agropecuarios tiene que ver con el seguro multiriesgo, dado que es absolutamente necesario por los riesgos tanto riesgos climáticos como financieros.

El riesgo climático está cubierto en otras partes del mundo. Para el productor se haría muy caro el abono de las primas del seguro. Los Estados nacionales, provinciales y municipales asumen parte de esa prima y reciben a cambio la estabilidad del sistema, significa que si se inunda, o hay sequía, el productor "no va a poder pagar sus cuentas y va a caer la recaudación", entonces como tiene un seguro no se cae la recaudación y no genera efectos fiscales. Cuando uno habla de mitigación de riesgo habla de todas estas cosas y es lo que el Estado

empezó a entender desde Rosario. Y esto es una agenda importante, esperemos que no se corte.

Más allá de la eliminación de las retenciones, los impuestos que permanezcan vigentes deberán pagarse luego de realizada la exportación. Es insostenible para los productores tener que afrontar la carga impositiva pre-exportación para poder realizar la transacción.

Estas medidas son tendientes a aumentar la renta del sector y van a revertir el camino de desinversión iniciado por las excesivas regulaciones e imposiciones tributarias; además de generar un incentivo para que más jugadores se incorporen a los distintos niveles de la cadena productiva, transformando la tendencia que muestra el período 2008-2018 donde desaparecieron 25% de los productores.

Uno de los mayores desafíos de la estructura productiva argentina es, sin lugar a duda, una modificación de su matriz productiva de carácter industrial que permita potenciar un crecimiento amplio crecimiento económico que sea a su vez sostenido en el tiempo. Luego de incontables décadas, donde los sucesivos gobiernos de todos los espectros políticos plantearan la falsa dicotomía entre la industria y el complejo agropecuario nacional, es necesario rever esas premisas. Con esa finalidad, plantear la posibilidad de desarrollar una industria que esté acoplada al complejo agropecuario de nuestro país, en lugar de una estructura productiva que sea antagonista de éste, resulta una salida que es imprescindible tener en cuenta.

Sin dudas, y ante la aplicación masiva de la tecnología en el proceso productivo del campo, surgen una gran cantidad de posibilidades de desarrollo industriales destinadas a agregar valor a los bienes agrícola-ganaderos. Por caso podríamos mencionar toda la industria de procesamiento de alimentos y bebidas, aquella encargada del desarrollo de maquinaria agrícola, la industria química apuntada a la producción de insumos para la siembra, entre otras. Sin dudas, una de las posibilidades que surge como una de las alternativas más interesantes en esta lista es la industria encargada de la producción de biocombustibles.

Antes de comenzar a analizar la situación actual del caso argentino y sus potenciales desarrollos, es necesario que entendamos a qué nos referimos

cuando hablamos de biocombustibles. Este tipo particular de fuente de energía engloba a todos los combustibles derivados de la biomasa vegetal o animal, los cuales pueden presentarse en cualquiera de los tres estados materiales. Este tipo de manufactura se utiliza como fuente de generación térmica o, cumpliendo con una serie de características similares a los productos de origen fósil, como sustitutos totales o parciales de las naftas y gasoil derivados del petróleo.

En ese sentido, la gran mayoría de la producción de biocombustibles está concentrada en dos bienes finales. Por un lado, el biodiesel que se obtiene a partir de un proceso químico de esterificación de lípidos de carácter vegetal o animal. El biodiesel puede ser utilizado como combustible solo (B100), o mezclado con gasoil en diferentes cantidades siendo las más comunes los cortes B5, B15, B30 y B50. Por otro lado, podemos encontrar el bioetanol, que es un compuesto químico obtenido a partir de la fermentación de los azúcares contenidos en las plantas, también pudiéndose utilizar como combustible solo o diluido con naftas convencionales en distintas proporciones (E10 y E85).

A pesar de que el proceso productivo de utilización de biocombustibles como reemplazo de los derivados del petróleo comienza a investigarse antes de la Segunda Guerra Mundial, la producción de combustibles renovables alcanza una cierta madurez que le permite una incipiente competencia con los derivados del petróleo recién a mediados de la década de los 2000. Muchos factores fueron los que llevaron a esa proliferación en la explotación de los biocombustibles. En primer lugar, el alza de los precios internacionales del petróleo y la utilización de métodos de extracción cada vez más costosos, lo cual incentiva la búsqueda de un sustituto más económico. En una segunda instancia, la búsqueda de las distintas naciones, principalmente por parte de los países desarrollados, de buscar fuentes rentables de producción de energía que disminuyan el impacto sobre el medio ambiente.

Volviendo al caso argentino, el nacimiento y posterior crecimiento de la industria de biodiesel en nuestro país tiene lugar ante tres sucesos bien definidos que permiten sentar las bases de la creación de estos mercados. En primer lugar, podemos observar un aumento de la demanda internacional de biocombustibles, principalmente por parte de Estados Unidos y Europa, tras una serie de

reglamentaciones gubernamentales que exigía la utilización de gasoil con un porcentaje de corte con biodiesel. En segunda instancia, la implementación a nivel nacional de la ley 26.093 sobre regulación y promoción para la producción y uso sustentable de biocombustibles. Entre otras medidas, la ley estipula la obligatoriedad de que los combustibles utilizados dentro del territorio nacional debían tener un corte a partir del año 2010 con un porcentaje mínimo del 5% (B5), con la posibilidad de aumentar ese valor con posterioridad.

A partir del aumento de la demanda, el sector agropecuario nacional reaccionó con una gran velocidad, llevando a cabo un proceso de inversiones y adecuaciones de las cadenas de valor para incorporarse a los mercados internacionales. La generación de este proceso productivo pudo llevarse a cabo gracias a las grandes modificaciones que se llevaron a cabo durante toda la década de los '90 y durante la primera mitad de la década del 2000. La incorporación de los paquetes de semillas modificadas genéticamente, procesos de siembra directa y fertilizantes, el aumento de los rendimientos por hectárea y la disminución de los costos fue muy vertiginoso. Todo esto se ve potenciado por el fuerte desarrollo del sector aceitero nacional, y el polo productivo instalado en la provincia de Santa Fe. El fuerte crecimiento de las empresas dedicadas a la producción de aceites en base a oleaginosas y el *expertise* logrado por esta industria en general fue lo que permitió potenciar la producción de biodiesel en un período de tiempo relativamente corto.

Estas condiciones tanto nacionales como internacionales, se vieron potenciadas a partir del año 2012 momento en el cual se realizó una reestructuración impositiva de los derechos de exportaciones. A partir de ese año, el aceite de soja del 32%, mientras que si el aceite era refinado para convertirlo en biodiesel ese porcentaje bajaba al 20%. En vistas de eso, el mencionado polo aceitero comenzó a aumentar las cantidades de aceite de soja que se destinaban a la producción de biodiesel a fin de aumentar las rentabilidades.

Todos estos procesos llevaron a que la Argentina en pocos años se transforme en el tercer exportador mundial de biodiesel y el mayor productor de este biocombustible con base en la utilización de aceite de soja.

Las toneladas producidas de biodiesel tuvieron un incremento superior al 200% desde el año 2008, antes de la implementación del corte impuesto por la ley 26.093, hasta el 2017 que representó el momento de máxima producción. Desde ese momento, el gobierno nacional implementó nuevamente un gravamen sobre todas las exportaciones, lo cual implicó una caída de la producción de biodiesel que impactó directamente sobre los saldos exportables. Algo que es relevante es que desde ese momento se verifica por primera vez una baja de la producción que se mantuvo durante más de un período.

Como mencionamos previamente, la producción de biodiesel argentino se concentra principalmente en base a la utilización de aceite de soja. Esta tendencia está basada principalmente en los grandes rendimientos obtenidos a partir de los métodos de siembra directa que combinan paquetes de semillas de soja modificadas genéticamente en rotación con cultivos de trigo no aptos para la producción del combustible. Otra de las fuentes de obtención, en una escala considerablemente menor para el caso argentino y mundial en general, es la obtención a partir del procesamiento de aceites de girasol. Sin embargo, en ambos casos encontramos un inconveniente, debido a la materia prima utilizada. Tanto en el caso de la utilización de soja como de girasol, existe un *trade off* entre los insumos para el biodiesel que son los mismos insumos utilizados en la producción de aceites de una gran parte de la industria alimenticia, en la que Argentina destaca como uno de los principales exportadores. En ese sentido, elevar la producción de biodiesel implica necesariamente disminuir la producción final de aceites de uso alimentario, dejando así al sistema de precio la resolución del potencial conflicto entre ambas aplicaciones.

Una de las posibilidades que pueden surgir al respecto, es la utilización de cultivos oleaginosos alternativos, que puedan suplantar a una parte de la producción de soja con la finalidad de obtener biodiesel. En ese sentido surgen líneas de investigación donde se utilizan dos especies. En primer lugar, el ricino o tártago donde existen proyectos de investigación de aplicaciones en las zonas de Tartagal, Chaco, Formosa y Misiones. La segunda opción posible sería la jatrofa, una oleaginosa con un alto grado de resistencia a las sequías, lo que la vuelve una opción muy interesante para las provincias del NOA.



Estos casos presentan dos puntos altamente importantes y que los puede volver una opción viable, realizando las inversiones que correspondan. En primer lugar, estos cultivos no compiten por las tierras cultivables con las semillas dedicadas al sector alimenticio como la soja y el girasol. En segundo lugar, podrían presentar una posibilidad de desarrollo económico para las provincias que actualmente se encuentran relegadas del circuito de producción agropecuaria nacional. Por último, los rendimientos que estas oleaginosas presentan respecto a la cantidad de biodiesel que se puede obtener a partir de su tratamiento son considerablemente superiores. Mientras que la soja presenta un rinde de 502 Litros de Biodiesel/ha, el ricino muestra valores de 1290 lts./ha. y la jatrofa 1420 lts./ha.

En el caso de la producción de bioetanol, el comportamiento que desarrolló la industria muestra características similares a las desarrolladas por la manufactura del biodiesel. En el caso argentino, las principales producciones de bioetanol se realizan a partir de la utilización de la caña de azúcar procesada en los complejos de ingenios del norte del país o, por otro lado, a partir de su obtención con base al procesamiento del maíz. Como explicáramos previamente, la generación de bioetanol se obtiene a partir de la fermentación de bacterias del tipo de las levaduras de los azúcares contenidos en las plantas.

La producción en un comienzo se canalizó al procesamiento de caña de azúcar. Sin embargo, dadas las ventajas comparativas de la argentina en la producción de granos y su desventaja respecto a Brasil en la producción de caña, comienza a verse un aumento acelerado de la generación de bioetanol a partir de maíz. En el período analizado podemos observar que en el lapso de sólo diez años la producción de bioetanol tuvo un crecimiento que superó el 40.000%, un resultado altamente prometedor para la industria.

Surge una posibilidad de explotación en la cual la argentina no está incursionando. En ese sentido, la generación de bioetanol a partir del procesamiento de la biomasa lignocelulósica, en particular los desechos de la producción agraria o el tratamiento de los desechos del sector forestal pueden agregar una mayor cantidad al total producido por el país. En este caso nuevamente se tiene la ventaja de que no se estaría compitiendo con los insumos

de la industria alimenticia, lo cual podría repercutir en un incremento de los saldos exportables y la creación de nuevos polos productivos concernientes al tratamiento de estas materias primas. Por citar algunos ejemplos tendríamos el beneficio a la industria concerniente a la forestación de distintas variedades de pinos en misiones o eucaliptos en el resto de la Mesopotamia, todas provincias con un fácil acceso a los centros de procesamiento ubicados en su mayoría en el conurbano bonaerense.

El desarrollo y consolidación de estas industrias podría a su vez generar la demanda para realizar un posterior encadenamiento de otros sectores productivos enfocados en el desarrollo de la explotación de biocombustibles. En tal caso, podríamos mencionar a modo de ejemplo la investigación e inversión en toda una serie de maquinaria agrícola capaz de aumentar los rindes de las oleaginosas no convencionales, el complejo de empresas especializadas en la producción de semillas genéticamente modificadas, entre otras.

Podemos observar que Argentina tiene el potencial para colocarse como uno de los principales productores de biocombustibles del mundo, con una variedad de materias primas para la generación de biodiesel y bioetanol que pocos países presentan. Además, nuestra nación cuenta con un complejo oleaginoso altamente productivo y competitivo a nivel internacional que puede transformarse en el motor de este cambio y absorber los desafíos que se presenten.

Explotar el potencial que tenemos para desarrollar esta industria contribuiría a consolidar la posibilidad de un crecimiento industrial articulado con el sector agropecuario, con una alta productividad y competitivo a nivel internacional. Siendo así capaz de generar un aumento en los saldos exportables. Pero a su vez, esto traería un aumento de la independencia del país a la necesidad de importar combustibles de origen fósil, algo que genera grandes déficits en la balanza comercial cuando no también escasez y toda una serie de cortes en los suministros de las empresas de energía eléctrica.

Sin embargo, y como pudimos observar a partir de los volúmenes producidos en cualquiera de los dos casos, el desarrollo de estas industrias está altamente restringido a la actual estructura fiscal del país. Principalmente a las distorsiones generadas por las retenciones a las exportaciones, lo cual significa una traba para

el desarrollo y crecimiento de industrias relacionadas al agro como la de los biocombustibles.

Otro de los grandes inconvenientes que afronta la agroindustria se observa de parte de las manufacturas alimenticias a las que intenta agregarse valor. Las principales exportaciones de Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) se corresponden con harinas de soja, aceite de soja, vino, cueros y pieles y otras manufacturas de menor relevancia en los volúmenes exportados como tabaco, quesos, leche en polvo, otros aceites, entre otros. Mientras que en las principales exportaciones de productos primarios encontramos el grano de maíz, porotos de soja, trigo, variedad de peces sin procesar, maní, girasol, entre otros.

A pesar de eso, la industria alimenticia argentina es una de las que mayores relevancias tiene en el PBI industrial, mostrando una fuerte capacidad instalada cuya producción, sin embargo, es destinada al mercado interno. El principal problema que se presenta en este sentido, donde podemos ver que la gran mayoría de las exportaciones que realiza el país presentan un escaso o nulo proceso productivo con el fin de agregar valor, lo encontramos en que los bienes finales de la industria alimenticia no alcanzan los estándares de calidad solicitados por los países desarrollados.

Siendo los individuos de mayores poderes adquisitivos, representados principalmente en las clases medias y altas de las naciones de Europa Occidental y Estados Unidos, pero también en países con altos índices de PBI per cápita como Australia y Nueva Zelanda, es necesario alcanzar los estándares exigidos por esos mercados. Si nuestro país busca continuar con una industrialización acorde a sus ventajas comparativas, se vuelve un objetivo prioritario el poder insertar los bienes producidos por nuestra industria alimenticia en los mercados de los países desarrollados.

Manteniendo ese objetivo en mente, una política pública que puede facilitar el acceso a esos mercados para las empresas del país sería algo similar a aquellas impulsadas durante la década de los '90. Durante la presidencia de Carlos Menem se desarrolló el programa de "Sello Alimentos Argentinos" el cual consistía en una identificación que entregaba el estado nacional a aquellos productos alimenticios que cumplieran una serie de protocolos de calidad específicos los cuales, en su

momento, les permitían ingresar a los mercados europeos. Esta iniciativa permitió, en conjunto con una serie de reformas fiscales dirigidas a la baja de los derechos de exportación y la quita de impuestos a la importación de maquinaria, que una gran cantidad de industrias pudiesen incrementar la calidad de su producto final. Esto impulsó el reingreso de grandes complejos industriales a los mercados desarrollados, como fue el caso de la industria láctea y cárnica, pero también permitió dar un salto de calidad a industrias regionales de las cuales el ejemplo más destacado fue el del vino.

Retomar una iniciativa similar la cual, a través de una serie de compromisos establecidos por el estado nacional con las restantes naciones, se pueda conferir una insignia a aquellas industrias que cumplan con la normativa de los países extranjeros podría implicar la inserción de esas empresas al comercio internacional abaratando costos y permitiendo el desarrollo de una serie de *clusters* que continúen agregando valor a las manufacturas de origen agropecuario. Esto permitiría, en conjunción con el desarrollo de los biocombustibles, dos ejemplos claros de una sinergia positiva entre la producción agropecuaria y una industria que lo acompañe.

#### **4. La necesidad de una nueva matriz de producción**

Parte de la transformación productiva que Argentina necesita tiene que ver con detener la protección de industrias que son ineficientes, que cuestan muchos recursos y no generan divisas. En ese marco, es imperativo eliminar los regímenes de protección industrial para los polos como el automotriz o el textil. En la actualidad, el acuerdo con Brasil para la industria automotriz establece que, por cada dólar que exporta Argentina hacia ese país, Brasil podrá exportar 1,95 dólares hacia aquí. Este acuerdo ha generado que entre 2010 y 2020, la industria automotriz consuma divisas por U\$S 55.656 millones, un promedio de 5.500 millones de dólares al año.

Estos acuerdos, que perjudicaron las finanzas públicas argentinas y no tendieron a promover la competitividad del sector, sólo privilegiaron la coyuntura y a un empresariado prebendario. Se desperdició, entonces, la posibilidad de fomentar una estrategia de desarrollo a mediano plazo. El desarrollo de la industria debe

basarse en inversión en tecnología, que garantice volumen y mejoras tecnológicas. La mejor defensa de nuestra industria es ser competitiva, productiva, con exportaciones al Mercosur y al mundo. Para eso es necesaria una coordinación de políticas de largo plazo y no acuerdos firmados sin perspectivas estratégicas. No se propone en estas líneas que el sector desaparezca, simplemente, dado que se crearán las condiciones aptas, se apunta a que el sector compita en el mercado interno con productos del resto del mundo.

Durante los casi últimos 90 años, Argentina no ha dejado de profundizar el proceso de sustitución de importaciones. Los supuestos subyacentes bajo esta política no son otros que los de la protección del trabajo nacional y la generación de riqueza en el interior de las fronteras. A pesar de esta cuestión, cabe mencionar que el sector automotriz emplea, en la fabricación de autos y autopartes, a 76.199 personas (0.88% del total del empleo privado). El resto de los puestos de trabajo de este sector tienen que ver con la venta y reparación, actividades que no se verían afectadas por una apertura al mercado externo.

Sin embargo, sí se podrían dar facilidades para que las firmas existentes se reconviertan; además de ayudar económicamente a los trabajadores y otorgar incentivos a empleadores que los contraten.

Un punto adicional para considerar es la intromisión del Estado en este mercado. Siempre se habla de lo perjudicial que sería una apertura total de las importaciones para esta industria. Sin embargo, lo verdaderamente perjudicial, más allá de la calidad de los productos, tiene que ver con el peso de los impuestos. Nos encontramos frente a una innecesaria política intervencionista, que no hace más que agravar la situación de uno de los sectores dinamizadores de la economía de los últimos años.

Por ejemplo, en algunos modelos el peso de los impuestos directos llega al 35%. No obstante, si consideramos los impuestos que arrastra la cadena productiva, podemos llegar a más del 50% del valor que paga el consumidor en impuestos. Lo mismo ocurre con la industria textil y de calzado. Al no permitir las importaciones, sumado al alto nivel impositivo, se genera un cóctel para que el empresariado nacional pueda cazar en el zoológico, cobrando los precios más altos por productos de calidad muy inferior a la internacional. Este sector, que

consumió divisas por 3.857 millones de dólares en los últimos 10 años, emplea a 117.012 personas, lo que implica el 1.35% del total del empleo privado del país. Nuevamente, de lo que se está hablando es de permitirle al consumidor la posibilidad de elegir y acceder a precios más accesibles. El esquema de protección a la industria textil perjudica sobre todo a los sectores medios y bajos. Los sectores de altos recursos tienen la posibilidad de viajar y adquirir prendas de vestir y calzado en el exterior, a precios hasta 10 veces más bajos. Lo que se propone es, por un lado, lograr que el sector esté en condiciones de competir, bajando contribuciones patronales, reduciendo impuestos y tasas, eliminando regulaciones; y, por otro lado, permitir el ingreso de productos extranjeros para que todos los sectores sociales puedan acceder a las mismas mercaderías. En definitiva, aquel ahorro que surgiría de la compra de bienes más baratos y de mejor calidad podría ser destinado a sectores en los que somos más productivos y que pudieran pagar mayores salarios y ubicarse en la frontera de productividad internacional: al competir a nivel global, se generaría mayor cantidad de divisas y un sector externo más robusto, consumiendo y produciendo bienes y servicios de mejor calidad y tecnología de punta.

## **5. Turismo y conectividad como motor del crecimiento**

El turismo representa para en nuestro país, según el Consejo Mundial de Viajes y Turismo, el 9.2% del PBI, a raíz del movimiento por todo el país de 15 millones de turistas. Además, en esta actividad están involucrados 1,4 millones de empleos. Sumado a esto, en 2019 los visitantes internacionales gastaron 4.600 millones de dólares. Encontramos que es una actividad con un impacto muy importante en nuestra economía, tanto como una entrada de divisas, como un motor permanente para la generación de desarrollo y creación de empleo para las economías regionales.

Cabe mencionar, además, que construir un país verdaderamente federal requiere que todo el territorio esté conectado y que existan infraestructura y recursos modernos y competitivos.

Desgraciadamente, como ocurre en otras actividades, Argentina frena a esta actividad, con impuestos y regulaciones que no le permiten alcanzar su potencial.

Una simple muestra de esto se relaciona con las regulaciones de aplicaciones como Airbnb, que amplían las plazas disponibles para turistas al poder albergarlos en departamentos en vez de sólo hoteles. Actualmente, se les exige a quienes participan de esta actividad anotar las propiedades en un registro público y obligar a sus dueños a contratar un seguro de responsabilidad civil por daños contra terceros.

Otro ejemplo tiene que ver con los impuestos y tasas que aplican directamente sobre los pasajes domésticos, logrando que aumenten 30% su valor.

El IVA es el principal impuesto que afecta a los pasajes de avión. Los pasajes de vuelos domésticos pagan una alícuota diferencial del 10,5%. Otro impuesto que se aplica es Ingresos Brutos, gravando con una alícuota del 4,5% de la tarifa básica, que recaudan las provincias. Es una de las alícuotas más altas de este impuesto.

Adicionalmente se cobran "tasas". La primera se denomina "tasa aeropuerto", que paga el pasajero dentro de su boleto, básicamente por el uso de las instalaciones del aeropuerto. Según el cuadro vigente, hay tres tipos de aeropuertos. Los más importantes, clasificados en el grupo I, cobran a cada usuario que tiene como origen o destino ese tipo de estación un cargo de \$74,33 más IVA, lo que da un importe de ida y vuelta de \$177,19. Desde los años 90, se optó por este sistema. Es un esquema cerrado de pago por lo que se usa. También se paga la llamada "tasa de seguridad", que es de \$20 por tramo y no tributa IVA. Estos dos cargos, que son montos fijos, impactan más en los pasajes más baratos que en los más caros.

Una medida muy simple para impulsar el turismo y la conectividad entre todos los puntos del país sería eliminar los impuestos, tanto nacionales como provinciales, que gravan tanto los pasajes como las tasas. Se podría reducir, de esta forma, el precio de los tickets en más de 15%.

Siguiendo con la línea de la aeronavegación, es imperativo iniciar con una política de "cielos abiertos". No se trata de tener una ley que regule el asunto, ya que la misma puede quedar desfasada en el tiempo con lo dinámico que es el mundo de la aviación; sino simplemente una decisión de Estado de permitir una liberación total del transporte aéreo, en el sentido que no existan limitaciones o

restricciones de ningún tipo en cuanto a la cantidad de aerolíneas designadas por uno u otro Estado, ni tampoco en el número de rutas, frecuencias o capacidad en las aeronaves a utilizar.

Los convenios de cielos abiertos permiten que los derechos de tráfico aéreo entre países firmantes cuenten con un servicio sin restricciones de las aerolíneas en ambos lados.

Resulta inviable pretender impulsar esta actividad si el Estado inclina la balanza a favor de uno de los jugadores. En este caso, Aerolíneas Argentinas que en 2019 generó un déficit de 1.500 millones de dólares. Se propone entonces, cerrar Aerolíneas Argentinas para que no pueda volver a ser privatizada. El Estado podría recuperar vender los aviones de la empresa como compensación.

Este plan apunta a aumentar el nivel de competencia en el mercado lo que resultaría en una mayor oferta y demanda de estos servicios con una disminución en las tarifas.

## **6. Economía del conocimiento e innovación**

En la economía del conocimiento, la clave está en utilizar la información para la generación de valor y riqueza transformándola en conocimiento. En esta categoría incluimos múltiples sectores, principalmente servicios, como la educación, la informática y las telecomunicaciones, la investigación y desarrollo, las industrias creativas, el *management*, también se encuentran la alta tecnología, la robótica, la nanotecnología y la industria aeroespacial entre otras. La información sola no vale nada, solo cuando esta se integra en un conocimiento aparece el valor. Y en un mundo tan dinámico y cambiante, sin lugar a dudas estos sectores se ubicarán en las primeras líneas de generación del valor.

De acuerdo a cifras del Ministerio de Producción, en Argentina los servicios basados en conocimiento como software, audiovisuales, profesionales y geológicos, entre otros (como financieros, de investigación y desarrollo, y de salud), concentran el 12% de las empresas del país (más de 73.000) y el 13% del empleo registrado privado (más de 860.000 trabajadores). Además, es el cuarto complejo exportador (6.900 millones de dólares en 2018); mientras que la industria aeroespacial, que abarca la producción de satélites, lanzadores,



servicios de telecomunicaciones, sistemas de observación de la Tierra y sistemas de navegación por satélite, entre otros productos y servicios genera 3.400 puestos de trabajo, con remuneraciones promedio de \$54.500 (+38% por encima del promedio de 2018).

En tanto, la industria 4.0 se basa en la incorporación de nuevas tecnologías como robótica avanzada, inteligencia artificial, *big data*, internet de las cosas (IoT) e impresión 3D: en 2018 totalizaron más de 110 empresas, 230.000 empleos directos y 520.000 empleos indirectos; la nanotecnología es el estudio y la aplicación de tecnologías extremadamente pequeñas, y promete soluciones a problemas ambientales, energéticos, de salud (nanomedicina), entre otras múltiples aplicaciones: a 2016 sumaba 83 empresas, 127 grupos de investigación y 655 investigaciones. Por último, la I+D experimental tiene oportunidades de desarrollo en medicina, energía, TICs y agro y la investigación y desarrollo experimental engloba tres actividades: investigación básica, aplicada y desarrollo, donde la mayoría de las empresas se dedican a las ciencias médicas, ingeniería y tecnología, ciencias agropecuarias, y exactas y naturales, y a 2018 totalizaron más de 200 empresas, 5.900 trabajadores y 20.800 millones de dólares en ventas.

- **Dinámica mundial y el éxito de Israel, la *startup nation***

La velocidad de digitalización de la economía avanza a pasos agigantados, y con ella la demanda de servicios basados en el conocimiento, reforzando el potencial exportador. Por ello no debe llamarnos la atención que las exportaciones de estos servicios crezca muy encima de la de bienes a nivel mundial: entre 2005 y 2018 los valores transados se incrementaron un 151% (más de 8% anual), mientras que los bienes aumentaron un 6% anual (+85% en el período analizado). Mientras República Checa es un proveedor de servicios profesionales, Israel se especializó en nichos de alto valor agregado como la seguridad cibernética. Además, Estados Unidos es el principal exportador y destino de estos servicios, y Argentina se encuentra en el puesto 41 como exportador y 39 como importador a nivel mundial.

En cuanto a la industria aeroespacial, sólo ocho países (Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia, China, India, Japón, Israel y Argentina) son capaces diseñar e

integrar satélites geoestacionarios, seis cuentan con lanzadores y la mayor parte de la industria se concentra en las telecomunicaciones y geolocalización. Sin embargo, los países que fueron parte activa de la Guerra Fría (Estados Unidos y Rusia) dominan el sector, con emergentes fuertes como China e India, por cuestiones geopolíticas. Mientras que Alemania lidera el desarrollo y fomento de la Industria 4.0, con múltiples herramientas de promoción. Entre ellas el programa PLATTFORM 4.0 (2013), que apunta a la formación de redes de I+D, a fin de impulsar la manufactura digital.

Vamos ahora al caso específico de las *startups*, las cuales durante los últimos años se han convertido en las grandes ganadoras de la economía mundial. Pero antes de todo, ¿Qué es una *startup*? Una empresa pequeña pero muy brillante, con ideas fuera de lo tradicional con la que los emprendedores desean transformar al mundo. En un mundo cada vez con mayor volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad (VUCA)<sup>95</sup>, estas firmas son capaces de innovar de manera disruptiva debido a su flexibilidad para adaptarse a los cambios.

Como ejemplo de estas firmas tenemos el origen de Google en 1996, y también ocupan este selecto grupo empresas como Twitter, Facebook, Uber, Spotify y Airbnb, solo por citar a algunas. Sin embargo, el principal objetivo de estas próximas líneas es analizar el exitoso caso de Israel, la *startup nation* y tomarlo como lección para un cambio de la estrategia de producción y de inserción al mundo.

Sin lugar a dudas Israel no se encuentra en la mejor posición geopolítica del mundo: rodeada de enemigos que quieren destruir a este país, es el paradigma mundial de la innovación y emprendedorismo. De acuerdo a Innovation Experience, este es el país con más *startups* per cápita del mundo, y es pionero en las industrias más importantes: Fintech, Medtech, Media, IoT, VR/AR, Cleantech, Agtech, etc.

---

<sup>95</sup> La noción de VUCA fue creada por el *U.S. Army War College* para describir el mundo surgido tras el fin de la Guerra Fría. Luego se trasladó en concepto al management aplicándose a todo tipo de organizaciones.

Asimismo hay que considerar que Israel es el segundo ecosistema más importante del mundo fuera de Estados Unidos (Silicon Valley) y cuenta con más de 100 empresas en NASDAQ (más que toda Europa o China). Solo en Tel Aviv hay más de 1.000 *startups* (una *startup* cada 400 habitantes).

Viendo con un poco más de detalles los impactantes números, el país cuenta con más de 6000 *startups*, ocupa la primera posición mundial en innovación y en inversión en I+D, y más de 6.000 millones de dólares en inversión privada, y nos lleva a preguntarnos cómo es posible que un país con 8,9 millones de habitantes, 72 años de historia y sin recursos naturales produzca más *startups* que China, India, Canadá, Reino Unido y Japón.

En primer lugar debemos destacar el importante rol de la educación en este país, en donde desde niños se incentiva el espíritu y la pasión por los emprendimientos. El conocimiento y el mérito tienen un rol muy importante en la sociedad, y los *centennials* se encuentran muy motivados a tomar riesgos y llevar adelante sus propios emprendimientos, debido a la calidad institucional, la estabilidad macroeconómica y la disponibilidad de recursos para proyectos disruptivos.

Sin embargo, el origen a este impulso innovador vino de parte del sector público: el Estado aportaba dinero para crear fondos mixtos, de esta manera se atraía capital privado sentando las bases de la industria. Por otra parte, el exigente servicio militar al que enfrentan los jóvenes israelíes que dura entre dos y tres años cambia totalmente la percepción de estos hacia el riesgo: el ejército (como la mayor red de *networking* del país), junto a la inmigración, son los factores claves del éxito para los autores de *Startup Nation*<sup>96</sup>.

Sin lugar a dudas, un país que transformó sus desventajas en oportunidades. Si pudieron lograrlo en un contexto tan desfavorable, como no tratar al menos de imitar este ejemplo.

- **Oportunidades y desafíos para Argentina**

Para finalizar se presentan brevemente algunos desafíos y oportunidades que se presentan en el país para los sectores presentados:

---

<sup>96</sup> Senor, D., Singer, S., (2009), *Start-up nation*: la historia del milagro económico de Israel

*Servicios basados en el conocimiento:* entre las mayores oportunidades se destaca la capacidad de especializarse en nichos de alto valor agregado - startups - como el Agtech y Fintech. Sin embargo, el principal desafío al que se enfrenta es la creciente demanda de empleo especializado con un escaso crecimiento de la oferta, además de la necesidad de adaptar la legislación a las nuevas tecnologías e industrias.

*Industria espacial:* entre las oportunidades se destacan las inversiones ya realizadas de altos costos hundidos y la multiplicación de externalidades tecnológicas, mientras que en cuanto a los desafíos podemos destacar la dependencia de las importaciones y la baja articulación con el sistema educativo.

*Industria 4G:* al igual que en los ítems anteriores, el principal desafío u obstáculo que encuentra el desarrollo de esta industria es la falta de recursos humanos capacitados y la infraestructura necesaria para llevar adelante estos proyectos.

*Investigación y desarrollo experimental:* la medicina, farmacia, agroindustria y energía tienen un alto potencial en el país, pero nuevamente comparte obstáculos relacionados con el bajo nivel educativo de la población.

*Nanotecnología:* como oportunidades se vislumbra la aplicación al sector energético, agroindustrial y a los avances en materia de salud. En tanto, los desafíos pasan por formar profesionales en esta rama, sumado a la necesidad de continuar trabajando en normativa y en patentes asociadas.

En resumen, la economía del conocimiento es el futuro que ya llegó, y nuestras pautas culturales en contra del mérito y la formación de capital humano están haciéndonos dilapidar una oportunidad histórica. Si bien hacen falta cambios de largo plazo, principalmente en el sistema educativo, es necesario que ya empecemos a concientizarnos que si queremos tener alguna oportunidad, este es, al menos de manera parcial, el camino a seguir.

## **7. Apertura económica: las ventajas del libre comercio**

Tras las reformas propuestas a lo largo de este libro, se generarán las condiciones para, en el mediano plazo, abrir por completo la economía al comercio de bienes. Es indispensable para el crecimiento del aparato productivo la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) con las regiones más dinámicas del mundo. Esto

permitirá que la producción interna se coloque en mercados externos, y también nos proveerá de bienes exportados con menores precios que los internos, ayudando a estabilizar el nivel de precios.

Hay que quitarle ideología al comercio exterior: ningún país elegirá comprarnos, si como país no permitimos que ese país nos venda. Comprar para que nos compren, es la premisa. Adicionalmente, debemos terminar con la concepción de que el libre comercio afecta negativamente al aparato productivo o a la economía de uno de los países involucrados en el tratado.

Para responder a los proteccionistas, tanto empresarios como sindicalistas y políticos, solo tenemos que remitirnos a mirar los datos de los países que han firmado tratados de libre comercio. Tomemos el caso de los TLC que la República Popular China, por ejemplo, ha firmado con 16 países, aunque mantiene negociaciones con varios más. Con excepción de Pakistán (2006), Nueva Zelanda (2009), Chile (2006) y Costa Rica (2011), el acuerdo con el resto de los países entró en vigor en 2010. Es más que interesante analizar indicadores de esos países antes y después de la firma de estos acuerdos.

Los detractores del libre comercio afirman que esos tratados destruyen las economías de los países periféricos que los firman. No obstante, podemos observar que, en el caso de Indonesia, un año antes del acuerdo, cerró el 2009 con un PIB de 538 mil millones de dólares. En 2018 el PIB ascendía a 1,02 billones de dólares. Lejos de ver arruinada su economía, su PBI per cápita aumentó en esos años 57%. Podemos ver también como Singapur, que cerraba el 2009 con un PIB de 192 mil millones de dólares, en 2018, después de 9 años de la entrada en vigor del TLC con China, tenía un PIB de 364 mil millones y un PIB Per Cápita incrementado en un 65,9%.

Si nos acercamos a América Latina, podemos observar a Chile y Perú. Chile, cuyo tratado entró en vigor en 2006, registraba en 2005 un PIB de 124 mil millones de dólares. En 2018 su PIB ascendía a 298 mil millones, con un crecimiento del PBI per cápita del 109,4%. Cabe mencionar que Chile también firmó un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Perú, por otro lado, mantiene un acuerdo con China que entró en vigor en 2010. Un año antes el PIB de ese país era de 121 mil millones de dólares, mientras en

2018 cerraba su año con la cifra de 225 mil millones, con un crecimiento del PBI per cápita de casi el 40%.

El crecimiento también puede apreciarse cuando vemos el avance de estos países en el ranking del Índice de Libertad Económica, realizado por Heritage Foundation. Malasia pasó del puesto 58 al 22 entre 2009 y 2018, mientras su PIB ascendía de 211 mil millones a 358 mil millones.

Estos datos nos muestran lo que un país con libertad económica puede alcanzar. Cerrar las economías no beneficia a la población, solo la envuelve más en la pobreza, en la decadencia y la deja a merced de empresarios ventajosos, sindicalistas con privilegios y políticos populistas.

Además, en el corto y mediano plazo se deberá dar incentivos a la Inversión Extranjera Directa (IED), con foco en las intensivas en transferencias tecnológicas y de capital humano por sobre las inversiones financieras, aunque el plazo de permanencia mínima de estas últimas no debería exceder los 90 días. La libre movilidad de capitales debe ser total en el largo plazo.

## **Acerca de los autores**

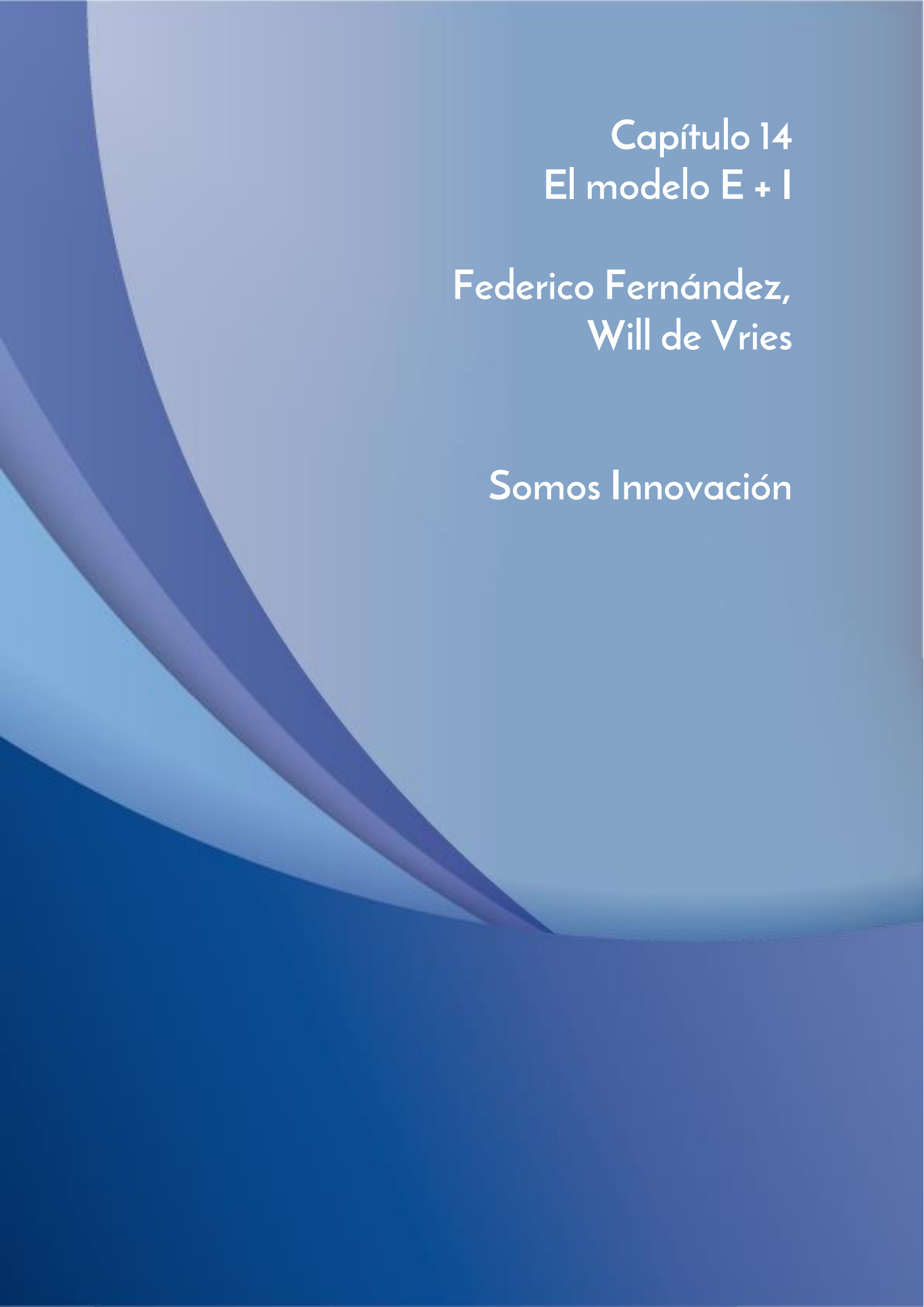
**Eliana Daniela Scialabba** es PhD. (cand) in Economics (UCEMA), Magíster en Economía Aplicada (UCA) y Licenciada en Economía (UBA), con un Posgrado Economics of Money and Banking (Columbia University) y otro en Moral Foundations of Politics (Yale University).

Es Directora Ejecutiva del Centro de Estudios Económicos Argentina (CEEAXXI) y Aliada Estratégica de Capacitación Empresarial Comercial Integrada (CECI). Fue Analista de investigación (EMIS, Reino Unido). Asesora y consultora económica para empresas, organismos públicos nacionales (Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Ministerio de Cultura, Ministerio de Salud, INDEC) e internacionales (UNICEF, OEI, CEPAL). Docente de grado y posgrado e investigadora.

**Ignacio Zorzoli** es investigador del Centro de Estudios Económicos Argentina XXI y asesor financiero.

**Jeremías Morlandi** es Director de Política Públicas del Centro de Estudios Económicos Argentina XXI. Asesor Financiero Certificado (CNV) especializado en Administración y Gestión.

**Jorge Lago** Director de Agricultura y Ganadería del Centro de Estudios Económicos Argentina XXI. Analista de Sistemas (USAL) con un Posgrado en Ingeniería de Administración de Proyectos (UBA), en Psicología de Innovación Tecnológica (UBA). Presidente de la Sociedad Rural (Alvear- Provincia de Corrientes). Empresario agropecuario, vitivinícola y exportador.

The background is a gradient of blue, transitioning from a lighter shade at the top to a darker shade at the bottom. A prominent, dark blue curved line sweeps across the left side of the page, starting from the top and curving downwards towards the bottom right. Another, lighter blue curved line follows a similar path below it. The overall effect is a sense of depth and movement.

Capítulo 14  
El modelo E + I

Federico Fernández,  
Will de Vries

Somos Innovación



## **Introducción**

¿Qué es el Modelo E + I? La "E" representa a Estonia. De aquel pequeño gran país del Báltico Argentina puede aprender muchísimo. No sólo de sus espectaculares reformas liberales y de su hábil uso de la tecnología para facilitarle la vida a los ciudadanos. También los argentinos podemos aprender de Estonia que nuestro país no tiene el monopolio de los problemas.

Estonia fue invadida y anexada por la Unión Soviética. Cuando la pesadilla terminó, la situación económica era lamentable: inflación, desempleo, moneda sin valor alguno, estatismo rampante y cerrazón comercial, sólo por mencionar algunos males. Casi que no vale aclarar que estos son muchos de los problemas que aquejan actualmente a nuestro país. Ellos los superaron, ¿por qué nosotros no podemos hacer lo mismo?

La "I" significa innovación. Vivimos en una era de cambios tecnológicos exponenciales. Los mismos habilitan nuevos productos y nuevos modelos de negocios. Para volver a la senda del progreso, Argentina tiene que necesariamente abrazar la innovación y crear las condiciones para que la misma pueda florecer en libertad.

En lo que sigue, entonces, nos enfocaremos primeramente en el punto de partida de las reformas en Estonia. Tanto desde lo material como desde los valores y principios que las sustentan. Luego describiremos los dos aspectos fundamentales del modelo estonio que creemos Argentina debe imitar: gobierno digital y sistema impositivo. Posteriormente explicaremos la necesidad de adoptar una innovación sin permisos. Finalizamos con unas palabras de conclusión.

## **1. Entendiendo el punto de partida**

Estonia cuenta actualmente con una población que no llega al millón y medio de habitantes.

En 1940 y como consecuencia del infame pacto entre nazis y comunistas conocido como Pacto Ribbentrop - Molotov (apellidos de los Cancilleres firmantes), la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) invadió y anexó los estados bálticos. En 1989 se dieron muchos cambios positivos en Estonia, comenzando con la llamada "Cadena del Báltico" que reunió a más de 2 millones de personas desde Estonia hasta Lituania, pasando por Letonia, al cumplirse 50 años del infame pacto. El objetivo era denunciarlo y negar la versión oficial soviética de que los estados bálticos se habían unido "voluntariamente" a la URSS.

En ese contexto también se estaba dando lo que luego se conoció como la "Revolución Cantante" donde decenas de miles de personas se juntaban públicamente para cantar canciones de índole patriótica.

Finalmente, en 1991, Estonia recuperó su independencia.

Sin embargo, no había mucho más por recuperar más allá de la independencia... La inflación era de mil por ciento. El desempleo era del 40 por ciento. Para entender lo catastrófico de la situación: antes de la invasión soviética, Estonia y Finlandia tenían situaciones económicas similares. Pero en 1987 los fineses eran 7 veces más ricos per cápita que los estonios. Sin embargo, hoy los PBI per cápita de ambos países, medidos por PPP, muestran que Estonia tiene las 2/3 partes del PBI finés. Y eso que a Finlandia no le ha ido mal en estos años (Rahn, 2011). De cualquier manera, la historia contemporánea de Estonia es inentendible sin mencionar a Mart Laar. En efecto, en 1992, siendo un joven historiador de 32 años, Laar se convirtió en Primer Ministro. Para ese momento, sólo había leído un libro de economía y ese era "Libertad de elegir", de Milton Friedman. "Me pareció bien lo que decía, así que seguimos adelante y lo hicimos" (Rahn, 2015). Bajo el liderazgo de Mart Laar no demoraron las reformas sino que las hicieron en todos los frentes y a toda velocidad: "terapia de choque" inspirada en las reformas polacas de la época lideradas por Leszek Balcerowicz. Es interesante destacar que ambos países son actualmente de los más exitosos de todos los ex-miembros del bloque soviético.

¿Qué hicieron?

- Restablecieron el estado de derecho y los derechos de propiedad
- Eliminaron de la corrupción y de la burocracia estatal
- Se abrieron al comercio mundial
- Implementaron un agresivo programa de privatizaciones
- Instituyeron un impuesto plano (*flat tax*)

Este es el espíritu de las reformas (Laar, 2014). Lo que está a su base. Y por estos cimientos firmes es que las reformas han sido exitosas.

No debemos confundir *e-government* (de ahora en más e-gov) con redención tecnológica. El e-gov, como la tecnología en general, es una suerte de caja de herramientas sofisticada. El punto central está en el *para qué* las queremos usar. El concepto de *e-Governance* es esencialmente el uso de IT en la prestación de servicios públicos (Misuraca, 2013). Por supuesto, casi todos los gobiernos del siglo XXI utilizan IT hasta cierto punto.

Sin embargo, lo propio de la *e-Governance* es que en lugar de utilizar la tecnología de la información dentro de las estructuras administrativas preexistentes del estado, lo que limita la innovación y las sinergias, el gobierno electrónico utiliza la tecnología para impulsar cambios radicales en esas estructuras. En este punto clave es en el cual Estonia está a la cabeza.

Por tanto, cuando la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) utiliza drones para hostigar a los productores agrícolas, por caso, no se trata propiamente de e-gov. Se trata de tecnorregresismo. De la misma manera que lo sería utilizar *blockchain* para garantizar más efectivamente que se paguen los 165 impuestos vigentes en el país.

Las reformas previas, tanto de fondo como de forma, son fundamentales a la hora de implementar una estrategia de e-gov.

## **2. E-gov en Estonia**

El gobierno de Estonia comenzó a planificar la introducción del gobierno electrónico después de su emancipación de la Unión Soviética en la década de 1990. En parte, esto fue posible debido a las políticas de la URSS durante la Guerra Fría, ya que Tallin era la capital de las tecnologías de la información de la URSS (Huber, 2019). En 1994, el gobierno publicó su primer esbozo de la

estrategia de IT, que fue ratificado cuatro años después (Gobierno de Estonia, 2020).

En 1996, se lanzó el proyecto "Tiger Leap" para facilitar el desarrollo de la infraestructura de IT, que se transformó en la "Look @ World Foundation", una asociación público-privada respaldada por varios intereses, que brindó capacitación en IT al 10% de la población (Castaños, 2018).

La asociación entre los sectores público y privado fue y es verdaderamente recíproca en Estonia. Muchos programas, como 'Estacionamiento móvil', están respaldados por los sectores bancario y de telecomunicaciones (Castaños, 2018).

### **La tecnología en e-Gov**

X-Road es la piedra angular de la gobernanza electrónica en Estonia. En pocas palabras, X-Road es un medio para comunicar información entre actores públicos y privados de forma rápida y segura. Contrariamente a la creencia popular, no utiliza *blockchain*. En cambio, es una capa de código abierto, que proporciona una estructura estandarizada para comunicar datos (Kivimäki, 2018).

Más específicamente, se lo conoce como una "capa de intercambio digital" (DXL, por sus siglas en inglés) que permite que las aplicaciones dentro y entre sistemas comuniquen datos en tiempo real mediante el uso de una estructura de comunicación compartida. Antes del software DXL como X-Road, la comunicación de datos entre entidades podía ser muy lenta debido a la falta de interoperabilidad. Este problema se eliminó mediante el uso de una capa de intercambio estandarizada y administrada de forma centralizada, que brinda una mayor libertad de acceso a la información. Fundamentalmente, esto también mejora la ciberseguridad, ya que las entidades pueden ser notificadas en tiempo real cuando se detectan amenazas, independientemente de las aplicaciones en uso (MacAfee, 2016).

El software Road-X está bajo revisión continua por la Nordic Institute for Interoperability (NIIS) Foundation.

## **Uso de *blockchain***

Aunque *blockchain* no se usa en el proceso de comunicar información entre los nodos de la red X-Road, se usa dentro de registros individuales (PwC, 2019). Específicamente, *blockchain* se utiliza para registrar información relacionada con el registro de propiedades, negocios, atención médica y otros sectores.

Sin embargo, esta tecnología produjo problemas para Estonia en 2007, cuando un grupo vinculado al Kremlin inició ciberataques contra el estado estonio. Esto ha sido descrito como el segundo caso más grande de guerra cibernética patrocinada por un estado (The Economist, 2007).

Consistió en una serie de ataques de denegación de servicio distribuido (DDoS, por sus siglas en inglés), que intentaron abrumar los sistemas mediante el envío de una gran cantidad de solicitudes. En este punto, la fórmula utilizada para crear nuevos bloques era una variante  $O(n)$ , donde "O" es el número de bloques y "n" es el número de transacciones. Ello provocó que los nodos se abrumaran con nuevos bloques para autenticarse. Este evento ha dado lugar a numerosos artículos académicos que apuntan a las vulnerabilidades cibernéticas en Estonia (Anthes, 2015).

Sin embargo, desde el ataque, Estonia se ha convertido en un líder en ciberseguridad y actualmente alberga el Centro de excelencia de ciberdefensa cooperativa de la OTAN (CCDCOE) y los sistemas informáticos a gran escala de la UE en el espacio de libertad, seguridad y justicia (eu-LISA) (Castaños, 2018). Además, desde 2008, Estonia utiliza la tecnología KSI Blockchain (Gobierno de Estonia, 2020). Este sistema es menos vulnerable porque, en lugar de usar la fórmula  $O(n)$  para nuevos bloques, usa una fórmula  $O(t)$ , donde 't' es el tiempo (Guardtime Federal, 2020). La importancia de esto es, en primer lugar, que significa que los bloques se crean linealmente a lo largo del tiempo, en lugar de fluctuar con las solicitudes. Esto significa que es menos probable que los nodos se abrumen y que la operación sea más escalable. En segundo lugar, el proceso es más rápido porque el número de nodos es limitado, por lo que la aprobación es más rápida durante un Protocolo de consenso distribuido.

Como tal, el uso estonio de *blockchain* está más sólido que nunca.

## **e-ID y firmas electrónicas**

Naturalmente, los sistemas arriba descritos requieren algunos medios para autenticar la identidad y las firmas. Las identificaciones y firmas electrónicas se introdujeron en 2002 y, a día de hoy, el 98% de los estonios tiene una tarjeta de identificación electrónica. El chip de la tarjeta contiene archivos incrustados que actúan como prueba definitiva de identidad en el ciberespacio.

Así, por ejemplo, cuando un paciente intenta obtener una receta electrónica, se le pedirá que proporcione su e-ID. Esto es parte de la información que se envía tanto al proveedor de servicios como a los servicios de confianza que autentican la identificación antes de devolver la información. Esto garantiza que los datos estén seguros y ha facilitado una gran cantidad de servicios de gobierno electrónico. Más recientemente, los e-ID se han hecho descargables a dispositivos móviles.

## **Un estado al servicio de sus ciudadanos**

En aquel pequeño gran país del Báltico, 99 por ciento de los trámites burocráticos y de los servicios públicos se realizan online. Las únicas excepciones son casarse, divorciarse y comprar una propiedad.

¿Qué se entiende por *e-government* o servicios digitales? “Un servicio digital para el gobierno de Estonia es un servicio de punta a punta totalmente digital sin llamadas telefónicas, visitas a oficinas o papeleo físico” (Barbaschow, 2018).

¿Cuál es el resultado?

La economía de Estonia, es decir, los emprendedores, pequeños empresarios, quienes están comenzando con un nuevo negocio, etc. ahorran más de 844 años de tiempo de trabajo que la burocracia les insumiría anualmente (Gobierno de Estonia, 2020). Sí, leyeron bien: 844 años. Un año tiene 8760 horas. Los estonios se ahorran entonces 7.393.440 horas cada año. Las pueden usar para pensar nuevas estrategias de negocios, donde invertir, o irse de vacaciones al Caribe si así lo desean.

Para tener una perspectiva, tan sólo gracias a la posibilidad de firmar documentos digitalmente logran ahorrarse 2 por ciento del PBI (Gobierno de Estonia, 2020).

Esto respecto del PBI argentino serían aproximadamente 8 mil millones de dólares.

Para cambiar de domicilio un ciudadano sólo necesita de una autenticación que utiliza la identificación digital. Así, cualquier individuo puede actualizar su información en menos de dos minutos (Gobierno de Estonia, 2020).

Gracias a estas reformas de e-gov, en Estonia se puede abrir un negocio en 18 minutos (posee el récord mundial) (Gobierno de Estonia, 2020).

Una ayuda clave para el éxito del concepto de e-gov es la "verdad por diseño". Los individuos son quienes son dueños de sus datos, lo mismo que las empresas. Son ellos quienes deciden quiénes más pueden acceder a esa información. Así, ingresando a Estonia.ee permite ver quién accede a qué datos.

"Los profesionales médicos pueden ver mi historia clínica, cuando un policía me detiene puede ver los datos de mi licencia de conducir, también si tengo seguro, también si este es mi auto en primer lugar, etc.", explica Sandra Särav, ex Directora de Asuntos Globales del Gobierno de Estonia. Pero también aclara: "Sólo si les he otorgado acceso, siempre se basa en el consentimiento" (Barbaschow, 2018).

Una consecuencia directa del e-gov es el programa estonio de e-Residency (que ya tiene más de cinco años). Este sistema permite acceder a emprendedores de todo el mundo a los mismos derechos económicos que un ciudadano estonio.

Cuando el gobierno estonio otorga la e-Residency, quien la petitionó recibe una tarjeta de identificación inteligente que proporciona identificación y autorización digital. De esta manera, puede firmar digitalmente documentos, acceder a servicios seguros y realizar transacciones seguras, desde cualquier parte del mundo.

Por ejemplo, la residencia electrónica le permitiría a un empresario indio establecer una empresa estonia, dirigirla desde Singapur y atender a clientes con sede en Alemania. También podría usar su firma digital para firmar contratos con clientes en toda la Unión Europea. Todo esto en línea, de forma remota y sin complicaciones (Gobierno de Estonia, 2020).

### **3. Luces y sombras de la política fiscal**

La política fiscal es siempre contenciosa y cuestionable.

Por un lado, esto no es de extrañar dado que gira en torno a la quita coercitiva de la propiedad privada. También está indisolublemente conectada con el discurso contemporáneo sobre la desigualdad.

Por el otro lado, hay un aspecto técnico. Por cada repetición del eslogan populista "gravar a los ricos", hay una página en la literatura económica que advierte a los gobiernos sobre los excesos fiscalistas.

El supuesto "efecto derrame" o "teoría del goteo" es a menudo la frase que se usa para denunciar a quienes favorecen impuestos bajos, planos y simples. Por desgracia, es una caricatura: "Aquellos que atribuyen una teoría del goteo a otros están atribuyendo su propio concepto erróneo a los demás... No se ha encontrado tal teoría ni siquiera en las historias más voluminosas y eruditas de las teorías económicas" (Sowell, 2012).

Tal como explica Sowell, el efecto de las tasas impositivas reducidas es mejorar las perspectivas de ganancias futuras, haciendo posible recuperar las inversiones. La actividad comercial engendrada estimula los ingresos en lugar de disminuirlos. Además, como Milton Friedman (1962) señaló, los impuestos altos y marcadamente progresivos exacerban la desigualdad y socavan la eficiencia dinámica (innovación) debido a tres razones:

- 1) Los impuestos elevados y graduales fomentan el desarrollo de lagunas y exenciones. En consecuencia, las tasas impositivas efectivas a menudo son más bajas para quienes tienen poder de presión y los recursos para navegar por los códigos tributarios.
- 2) Los impuestos progresivos dificultan que las personas con movilidad social acumulen nueva riqueza, la cual podrían utilizar para establecer nuevas empresas o invertir en ya existentes.
- 3) El alcance de la innovación se reduce a medida que los ricos se vuelven más reacios al riesgo: sin dinero excedente, no pueden permitirse correr riesgos en áreas de vanguardia. Como corolario, más recursos gravitan hacia jugadores establecidos, lo que afianza monopolios y desalienta la innovación y la disrupción.

### **4. El sistema impositivo de Estonia**

De acuerdo con la OCDE (2010), el impuesto sobre sociedades se encuentra en la parte superior de la jerarquía de impuestos y es generalmente responsable de



causar el mayor daño económico, seguido de los impuestos sobre la renta personal, el consumo y la propiedad. Hay una doble explicación para esto; en primer lugar, los impuestos corporativos desalientan la inversión y la actividad comercial; en segundo lugar, el monto destinado al pago de impuestos podría, de ser preservado en manos de las compañías, ser reinvertido o utilizado para la contratación de personal.

Estonia ha disfrutado de tasas impositivas corporativas relativamente bajas, del 20%, cuando el promedio de la OCDE es del 23,6%. De ninguna manera posee las más bajas de la OCDE, ya que hay seis países con tasas más generosas.

Sin embargo, Estonia ocupa el primer lugar de los países de la OCDE en el *Índice de Competitividad Fiscal Internacional* en la edición de 2019. Esto se debe principalmente a la recuperación de costos de la que disponen las empresas y a la sencillez del régimen. El cumplimiento fiscal en Estonia demanda 5 horas, muy por debajo del promedio de la OCDE de 42 horas. El sistema también permite el traspaso ilimitado de pérdidas, lo que permite a las empresas que están sufriendo pérdidas reclamar los impuestos pagados en los años anteriores hasta alcanzar el punto de equilibrio (Bunn & Assen, 2019).

Todos los beneficios corporativos no distribuidos están exentos en Estonia. El impuesto se aplica cuando se distribuyen dividendos o cuando los beneficios se han gastado con fines no comerciales, como obsequios o beneficios complementarios. Esta exención se aplica tanto a los ingresos pasivos (dividendos, intereses, regalías) como a los ingresos activos (provenientes del comercio). Por ejemplo, se gravarán 20 EUR de los 100 EUR pagados en dividendos. El gobierno de Estonia no lo clasifica como una retención en origen, lo que significa que no se ve afectado por los tratados fiscales aplicables (PwC, 2020).

Desde 2018, se ha aplicado un impuesto a las rentas más bajo a las empresas que realizan distribuciones regulares de ganancias: los dividendos pagados que sean inferiores o iguales al monto de los dividendos gravados pagados durante los tres años anteriores se gravarán al 14 por ciento. Cuando se pagan dividendos a personas físicas, se aplica una retención adicional del 7 por ciento (PwC, 2020).

## **Impuestos personales**

El gobierno de Estonia aplica una tasa fija de impuesto sobre la renta del 20 por ciento para residentes y no residentes y existe una exención fiscal básica de hasta 6000 EUR según los ingresos. Los padres también reciben una asignación de 1848 EUR a partir del segundo hijo. Se pueden realizar deducciones sobre intereses de préstamos para vivienda, obsequios, donaciones, primas de seguros, unidades de fondos de pensiones, etc. Sin embargo, las deducciones no pueden exceder el 50 por ciento de la renta imponible por contribuyente por año, y están limitadas a 1200 EUR (KPMG, 2019).

Además, existe una prima de seguro de desempleo del 1,6 por ciento y una contribución previsional obligatoria del 2 por ciento a pagar por los residentes (KPMG, 2019).

Los ingresos provenientes por salarios, negocios (ingresos por cuenta propia) y propiedad/es e inversión (incluidas las ganancias de capital) generalmente se incluyen en este impuesto.

Los beneficios complementarios están sujetos a impuestos a nivel del empleador. Se puede aplicar una tasa del 10% a los ingresos por actividades artísticas o deportivas, servicios profesionales prestados en Estonia o regalías. Sin embargo, existen numerosas exenciones para los no residentes: dividendos, intereses, viáticos y reembolsos de viajes de negocios, herencias y ciertos premios y becas están exentos (KPMG, 2019).

Los residentes se definen como aquellos cuyo lugar de residencia está en Estonia o que permanecen en Estonia durante al menos 183 días durante un período de 12 meses calendario consecutivos (KPMG, 2019).

## **Gravámenes a la propiedad, sucesiones, herencias**

No hay impuestos sobre las propiedades, las donaciones o la herencia en Estonia. Los impuestos a la propiedad se aplican sólo a la tierra (Bunn & Assen, 2019).

## **Sustentabilidad y transparencia fiscal**

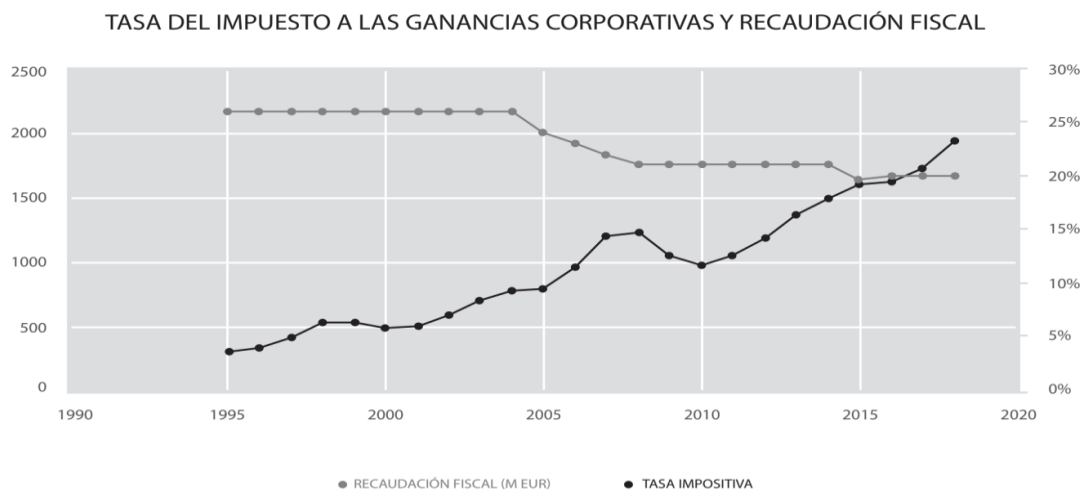
Un sistema fiscal sostenible y transparente debe ser, a la vez, pagable para los contribuyentes y sencillo de entender y cumplir. Cuando las alícuotas son

demasiado onerosas o el código fiscal requiere de un batallón de contadores y abogados para su comprensión, el sistema se vuelve insostenible, opaco y lo que es peor, injusto.

El tortuoso tinglado impositivo de la Argentina debe ser reemplazado por un sistema ágil, moderado y sencillo.

El sistema impositivo estonio es un excelente modelo a seguir. Su objetivo es claro: fomentar el espíritu empresarial, el emprendedorismo y el crecimiento de los negocios en el país. Así, empresas que están recién comenzando y luchan por generar ingresos no tienen que preocuparse por pagar nada más allá de sus gastos. Todo lo contrario es el régimen de "monotributo", adonde hay que pagar para poder facturar.

A su vez, contrariamente a las preocupaciones de los críticos del "goteo", este sistema no ha tenido efectos perniciosos en los ingresos fiscales. Estonia recauda el 33,2% del PIB en ingresos fiscales mientras que la nación media de la OCDE recauda el 34,3%. Además, las tasas impositivas corporativas reducidas han coincidido con un aumento de los ingresos, reivindicando así a Thomas Sowell.



## 5. Innovación sin permisos

Afirma Calestous Juma (2016) que "el mayor riesgo que enfrenta la sociedad al adoptar enfoques que suprimen la innovación es que amplifican las actividades de aquellos que quieren preservar el *status quo* al silenciar a aquellos que defienden un futuro más abierto".

Por su parte, el historiador económico Joel Mokyr (1990) ha señalado que “el progreso tecnológico requiere sobre todo tolerancia hacia lo desconocido y lo excéntrico”. Según Mokyr la innovación sustenta el crecimiento económico. Pese a ello, tenemos que verla siempre como “una planta frágil y vulnerable que es muy sensible a lo social y el entorno económico y puede ser fácilmente detenida por cambios externos relativamente pequeños”.

Por esto, es de suma importancia la percepción social de la innovación. Resulta muy positivo entonces que, desde el lado de los ciudadanos, todo parece indicar que Argentina y Latinoamérica tienen una población cada vez más 3.0, que valora y defiende la innovación.

### **Encuesta internacional**

Ello basado en el marco del estudio independiente de opinión más grande realizado en Latinoamérica, la encuesta de Somos Innovación (2020) que muestra que la innovación juega un rol muy importante en la vida de los latinoamericanos.

Los resultados de los cinco mil encuestados en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México son claros: la gente quiere tener acceso a más innovación en sus vidas, ya sean productos o servicios, o a través de oportunidades laborales y trabajos mejores pagos. Los latinoamericanos valoran las oportunidades que la innovación aporta a sus vidas.

Entre los hallazgos principales del estudio de opinión destacan:

- 87% de los encuestados creen que favorecer la innovación es crucial tanto para el crecimiento económico como para la creación de empleo.
- A la hora de regular productos o servicios innovadores, 82% en los cinco países encuestados piensan que es importante que el gobierno tome en cuenta la opinión de la ciudadanía.
- 85% de los encuestados sostienen que, en una democracia, los gobiernos deben alentar la innovación en tanto esta crea mayores libertades de opción para la gente.
- En todos los países, la mayoría (84%) afirmó que es usuaria de productos y servicios derivados de ideas innovadoras.

Colombia, sede del unicornio Rappi, es el país latinoamericano donde el sentimiento en favor de la innovación es más fuerte. Así, 90% de los colombianos expresaron que usan productos y servicios basados en ideas innovadoras. Por el

contrario, Brasil muestra los resultados más bajos. Sin embargo, también allí una considerable mayoría de 66% afirma hacer uso de productos y servicios innovadores. Mientras que Argentina, Chile y México exhiben valores muy similares a los colombianos.

74% de los latinoamericanos opina que es importante que sus gobiernos no le pongan freno a la innovación cuando esta se encuentra en etapas tempranas a través de regulaciones que aparecen antes de que el producto o servicio sea comprendido correctamente.

Además, la encuesta de Somos Innovación indica que el estado actual del marco regulatorio ha creado un perturbador clima de falta de certeza y confusión acerca de la legalidad de los servicios y productos innovadores.

Por ejemplo, cryptomonedas como Bitcoin son legales en los países encuestados. Pero sólo 45% cree que así lo sean. Los servicios vinculados a la economía colaborativa son, en principio, legales en la mayoría de Latinoamérica. No obstante, 31% alrededor de la región cree que Uber es ilegal o no está seguro de su status legal. Más de un cuarto de los encuestados (27%) piensan que rentar una habitación o una vivienda a través de servicios como el de AirBnB es ilegal o no están seguros. En Chile este número se eleva a un tercio (34%).

La percepción generalizada vinculada al vapeo guarda poca o nula relación con el hecho de que esté prohibido o permitido en los países del estudio. El vapeo es legal en Colombia, aunque sólo 46% de los adultos encuestados así lo creen. En Argentina, adonde el vapeo está prohibido, un tercio de los adultos (33%) creen que es efectivamente legal, otro tercio cree que es ilegal (35%) y el tercio restante no lo sabe (32%).

### **Flexibilidad y apertura gubernamental**

Mientras que los argentinos y latinoamericanos quieren más innovación en sus vidas, adonde debemos propiciar un cambio de mentalidad es en las autoridades para que comprendan que la innovación, los nuevos productos, servicios y modelos de negocios deben estar, en principio, siempre permitidos. Salvo que haya sospechas ciertas y justificables respecto del daño que puedan provocar un producto o servicio, la innovación debe ser dejada en paz.

En una palabra, se debe restablecer el principio de inocencia para la innovación. La resolución de problemas debe quedar en manos de respuestas imaginativas y no de regulaciones y prohibiciones que entorpecen y ahogan el espíritu emprendedor. Tal como explica Adam Thierer (2016), no podemos regular y planificar con la suposición del peor escenario posible ya que eso implica que muchos de los mejores escenarios nunca sucederán. Esa es la verdadera catástrofe que sufrimos todos los días.

A la base de la innovación sin permisos se encuentra un optimismo racional (Ridley, 2010). El cual reconoce que las innovaciones son algo bueno y actúan como el impulsor principal del progreso. Y el motor de este proceso es la capacidad de exponer sus ideas al mundo y dejar que se prueben. Esto sólo puede ocurrir de abajo hacia arriba, no de arriba hacia abajo. No se puede planificar ni centralizar desde oficinas públicas o entes reguladores.

Cuando se detiene este proceso, ya sea con prohibiciones o con regulaciones asfixiantes, a lo que verdaderamente se le pone freno es a la innovación disruptiva, a la creatividad humana y al bienestar social.

¿Queda algún rol para el estado respecto de la innovación? Sí. Un control mínimo para salvaguardar a la población. Si estuviéramos preparando un cocktail, la receta sería nueve partes de innovación y una de regulación (Stier, 2020).

## **Conclusión**

El e-gov, la e-Residency (que sugiere una recreación digital de la inmigración de Juan Bautista Alberdi) y una reforma impositiva pro-emprendedorismo pueden muy bien ayudarnos a emular el éxito de Estonia. Por su parte, la innovación sin permisos es imperativa para generar desarrollo económico y combatir el flagelo de la pobreza.

El Modelo E+I puede muy bien ser un punto de partida para la ruptura radical con el pasado y las políticas pobristas. Sea lo que sea que hagamos, tenemos que volver a pensar en grande.

## **Acerca de los autores**

**Federico N. Fernández** es Senior Fellow del Austrian Economics Center (Vienna, Austria), fundador y Presidente de la Fundación Internacional Bases (Rosario, Argentina) y Director Ejecutivo de la Organización Latinoamericana Somos Innovación. Es co-autor del libro "La Escuela Austríaca de Economía en el Siglo XXI". Además, es miembro del Comité Organizador de la Conferencia Internacional "La escuela Austríaca en el Siglo 21".

**Will de Vries**, London School of Economics (LSE).

## **Bibliografía**

- Anthes, G. (2015). Estonia: A Model for e-Government. *Communications of the ACM*, vol. 58, no. 6.
- Barbaschow, A. (2018) e-Estonia: What is all the fuss about? ZDNet.
- Bunn, D., & Assen, E. (2019). *International Tax Competitiveness Index 2019*. Washington D.C.: Tax Foundation.
- Castañós, V. (2018). *Case Study Report: e-Estonia*. Joint Institute for Innovation Policy.
- Estonian Government. (2020). *e-Estonia - We have built a digital society and we can show you how*.
- Department of Finance (Ireland). (2011). *Tax Strategy Group: Corporate Tax*. Dublin: Department of Finance (Ireland).
- Gobierno de Estonia. (2020). *e-Governance - e-Estonia . e-Estonia*.
- Gobierno de Estonia. (2020). *What is e-Residency - How to start an EU Company online*.
- European Commission. (2020). *eGovernment & Digital Public Services*. Brussels.
- European Commission. (2020). *Supporting implementation at a local and regional level - eGovernment action plan 2016-2020*.
- Fernández, F. (2020). *La brecha en innovación de la que nadie habla. Somos Innovación*.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Guardtime Federal. (2020). *Keyless Signature infrastructure*.
- Hammersley, B. (2017). *Concerned about Brexit? Why not become an e-resident of Estonia? Wired.co.uk*.
- Heath, N. (2019). *How Estonia Became an e-government powerhouse*. Tech Republic.
- Huber, N. (2019, December 4). *Estonia optimistic about digital future after e-government drive*. Financial Times.
- International Telecommunication Union - UN. (2018). *Global Cybersecurity Index*. Geneva: UN.
- Juma, C. (2016). *Innovations and its enemies*. Oxford University Press.
- Kivimäki, P. (2018, April 26). *There is no blockchain in X-Road*. Nordic Institute for Interoperability Solutions (NIIS).
- Kivimäki, P. (2019, July 31). *X-Road - A Secure Open Source Data Exchange Layer*. API Scene.
- Kivimäki, P. (2019, July 31). *X-Road - A Secure Open Source Data Exchange Layer*. API Scene.



- KPMG. (2019). Estonia Income Tax. Amstelveen: KPMG.
- Laar, M. (2014). Estonia: The most radical reforms. The great rebirth. Peterson Institute for International Economics. Washington DC, 73-88.
- MacAfee. (2016). Data Exchange Layer - Easy, one-to-many app integration and instance communication.
- McBride, K., Toots, M., Kalvet, T., & Kimmer, R. (2018). Leader in e-government, laggard in open data: exploring the case of Estonia. *Revue Francaise D'administration Publique*, 613-625.
- McGuinness, D. (2017, April 27). How a cyber attack transformed Estonia. BBC News.
- Misuraca, G. (2013). *Managing e-Governance: a framework for analysis and planning*. New York City: UN.
- Mokyr, J. (1990). *The lever of riches*. Oxford University Press.
- OCDE. (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*. Paris: OECD Publishing.
- PwC. (2020). *Estonia - Taxes - Taxes on Corporate Income*. London: PwC.
- PwC. (2019). *Estonia - the Digital Republic Secured by Blockchain*.
- Rahn, R. (2011). *Estonia, the little country that could*. Cato Institute
- Rahn, R. (2015). *Why Estonia is a country for the future*. Washington Times.
- Ridley, M. (2010). *The rational optimist*. Haper-Collins Publishers.
- Stier, J. (2020). *Explainer Episode 12: A recipe for a better world*. The Federalist Society.
- Somos Innovación (2020). *Encuesta Internacional: Los latinoamericanos quieren más innovación*. Somos Innovación.
- Sowell, T. (2012). *"Trickle Down" Theory and "Tax Cuts for the Rich"*. Stanford: Hoover Institution Press.
- Sullivan, C., & Burger, E. (2017). *E-Residence and Blockchain*. *Computer Law and Security Review*.
- Tamppuu, P., & Masso, A. (2019). *Transnational Digital Identity as an Instrument for Global Digital Citizenship: The Case of Estonia's E-Residency*. *Information Systems Frontiers*, 621-634.
- The Economist. (2007, May 24). *Newly Nasty*. The Economist.
- Thierer, A. (2016) *Permissionless innovation*. Mercatus Center. George Mason University.
- Thierer, A. (2020) *Innovation and the trouble with the precautionary principle*. American Institute for Economic Research (AIER).

The background is a gradient of blue, transitioning from a lighter shade at the top to a darker shade at the bottom. A prominent, dark blue curved line sweeps across the left side of the page, starting from the top and curving downwards towards the bottom right. Another lighter blue curved line is visible below it, also following a similar path. The overall effect is a sense of movement and depth.

Capítulo 15  
Políticas públicas para ciudades  
y gobiernos locales

Franco Martín López

Fundación Bases

### **El problema de la imposibilidad de la planificación urbana centralizada**

Casi la totalidad de los modelos urbanísticos giran en torno a un "Plan General" definido y a aplicar ya sea sobre la ciudad existente, o como guía para una nueva urbe. Estos responden generalmente a impulsos esteticistas de los urbanistas y los políticos locales que encuentran en el hábitat de cientos de miles de ciudadanos una especie de obra de arte personal. Los mismos pueden variar su nivel de osadía, los hay desde aquellos que especifican y diseñan cada edificio particular, hasta los menos radicalizados que lo hacen de manera menos específica. En todos los casos se caracterizan por intentar coordinar y controlar las millones de variables que conforman el complejo orden de una ciudad con el fin de mejorar y potenciar la calidad de vida y productividad de las urbes humanas. Muchas veces, se intenta utilizar estas intervenciones como revitalizadores de áreas muertas que anteriores intervenciones monumentales se encargaron de matar.

La iniciativa de una planificación centralizada requiere inequívocamente la recolección de toda la información mutable y subjetiva existente en el sistema, los arquitectos y planificadores, por mucho que estén formados para su trabajo, no son capaces de poseer toda esta información. Ante esta dificultad se dice, muchas veces, que la estadística y la tecnología de la información pueden ayudar a resolver tal impedimento, ya que trabajan con grandes volúmenes de datos. El problema es que la recopilación de datos necesarios siempre será muy incompleta. Además, la naturaleza de las estadísticas conduce a la agrupación y simplificación de los datos para estudiar su cantidad y frecuencia, por lo que las estadísticas no pueden abordar una estructura adecuada para el análisis de los datos. Y no es una imposibilidad que la tecnología pueda ayudar a superar. Esto no significa que las soluciones tecnológicas para los problemas urbanos deban ser dejadas de lado. Actualmente, y de manera orgánica, se están diseñando y lanzando al mercado nuevos y diversos programas, dispositivos tecnológicos y aplicaciones que le permiten a la gente reunir e intercambiar información.

La centralización de esta información representa grandes peligros para la sociedad y su privacidad, sin estos peligros las herramientas tecnológicas desempeñan una importante labor en la vida urbana moderna de cualquiera que

logre tener acceso a ellas. Como Hayek explico, "Esto no es una disputa sobre si se va a planear o no. Es una disputa sobre si la planificación debe hacerse de forma centralizada, por una autoridad para todo el sistema económico, o si debe dividirse entre muchos individuos." Para que las ciudades sean inteligentes, primero tienen que ser libres.

El argumento central a la crítica de la planificación centralizada es el planteado por el economista F. A. Hayek que consiste en que el conocimiento esta descentralizado, cada individuo posee una cuota de este, que es subjetivo y dinámico, por lo que se hace imposible que una autoridad imponga mandatos que estén en sintonía con la manifestación propia de la información subjetiva que elaboran los individuos día a día. Las consecuencias de esto terminan siendo la descoordinación entre individuos y una lenta inmovilización del sistema. El arquitecto y urbanista Christopher Alexander retoma este concepto y lo aplica al urbanismo; así plantea una propuesta de diseño urbano-arquitectónico gradualista, con la constante colaboración y consulta de parte de los usuarios de los espacios que consiste en atender al "orden orgánico", es decir, el equilibrio que existe entre las necesidades de las partes individuales y las necesidades del todo, un orden que no fue planificado en donde la combinación de acuerdos tácitos hace posible que los individuos que trabajan por separado puedan coordinar sus actos.

Según Alexander, los planes centralizados son excesivamente rígidos por lo que no se pueden adaptar fácilmente a los cambios naturales e imprevisibles que se producen en la sociedad. Además, se piensa naturalmente a la ciudad con planes y conceptualizaciones simplificadas, las cuales plantean una cantidad limitada de subconjuntos que choca fuertemente contra la compleja realidad, que se asemeja más a una estructura de compuesta y superpuesta, interrelacionada, donde las relaciones y conjuntos se exhiben superpuestos e interrelacionados. Pensar este tipo de estructura de manera centralizada resulta imposible, dada su extrema complejidad, por lo que la única forma que se encuentra para su formación es que deba emerger.

Como especie tendemos al objetivo de la certeza futura ante nuestra necesidad urgente de controlar y mejorar el mundo para borrar nuestros miedos primitivos,

hemos intentado infinidad de veces platonizar el mundo, hacerlo simple, accesible, comprensible y coherente; siempre con resultados fallidos. Aquí surge la duda: ¿Podría existir un sistema capaz de recoger y procesar incluso la más pequeña variable para planificar la sociedad?

Un sistema regido por el determinismo físico, es aquel en el que todo evento físico en el futuro lejano es predecible con cualquier grado de precisión deseado, siempre que tengamos suficiente conocimiento sobre el estado actual del mundo físico. Podemos considerar a la sociedad humana como un sistema complejo regido por el determinismo físico y que adhiere a la teoría del caos, que consiste en una evolución de la interacción determinista de variables y componentes, en donde cualquier perturbación en el curso de los acontecimientos puede modificar los estados futuros, terminando con resultados completamente diferentes.

Cualquier sistema que busque predecir los eventos futuros en un sistema caótico, no puede realizar ninguna simplificación sobre el sistema, como el rechazo de variables, elementos o relaciones, el más mínimo error de cálculo u omisión de variables ya que podría producir resultados completamente diferentes (el conocido efecto mariposa). La estadística tiende a este tipo de simplificaciones por su propia naturaleza, por lo que se deberá prescindir del uso de ella. Para predecir el funcionamiento del sistema se deberá conocer de antemano la estructura exacta, el número y la posición de las variables que lo constituyen. Por esto, el sistema es irreductible, es decir, es necesario recoger todas y cada una de las variables, para lograr su predicción. Conseguir este conocimiento absoluto y perfecto representa una imposibilidad tanto teórica como práctica. Además de conocer las condiciones iniciales exactas de un sistema para comprender su comportamiento, la irreductibilidad computacional prueba que además de eso necesitamos una capacidad de cálculo que pueda simular cada proceso realizado por el sistema. Ante esto, en primer lugar se encuentra el problema de encontrar la tecnología suficiente para construir una máquina tan compleja y poderosa; en segundo lugar vemos la complicación del tiempo de procesamiento útil en el que la duración de un cálculo podría tardar tanto que haría inútil cualquier procesamiento de datos, y por último, pero no menos importante, existe la

dificultad de resolver problemas con tantas soluciones posibles que el número de éstas excede el número de partículas en el universo conocido.

Ignorando todas estas limitaciones, y suponiendo que sea posible reunir toda la información de todas y cada una de las diferentes variables sociales, para tener consecuencias fácticas, la máquina de computación tendrá que estar en contacto con la gente y la sociedad. La mera implementación de cualquier resultado, o el acto de alimentar la máquina con información hará de esta pieza de maquinaria una parte funcional de la sociedad imposible de aislar del sistema. Por lo que se hace matemáticamente imposible construir un sistema que pueda contener un número de variables igual a todas las variables de la sociedad más sus propias variables. Sólo una mente omnisciente podría observar y estudiar la sociedad sin contactarla. La paradoja es que, incluso en esta circunstancia, esta mente omnisciente estaría condenada al ostracismo eterno, no pudiendo nunca aplicar a ninguna sociedad una conclusión o predicción modelada hecha con fines prácticos y de planificación, porque en ese acto enmendaría la complejidad total del estado induciendo a un error de cálculo e inhabilitando todas las conclusiones y predicciones hechas por la máquina. En conclusión, no importa si vivimos en un universo determinista sin espacio para el azar o si habitamos un cosmos aleatorio, la incertidumbre permanecerá porque no podemos aislar los sistemas sociales y la realidad para su correcto cálculo y, al mismo tiempo, aplicar cambios y directivas sobre nuestro sistema con resultados efectivos.

Por supuesto la anterior limitación implica una serie de supuestos que no siempre se dan en los asuntos que intentamos predecir, permitiendo muchas veces estimar resultado con márgenes de error aceptables. Pero todos sabemos que el riesgo de los "cisnes negros", estos eventos imprevistos, siempre está acechando nuestras predicciones, especialmente cuanto más compleja y extendida en el tiempo es la planificación y su consecuente predicción que intentamos realizar. Debemos comprender que la capacidad de invención del hombre es limitada. Debemos evitar la tentación de diseñar el mundo y en su lugar debemos aprender de nuestras experiencias fallidas que tanto dolor y destrucción han traído a la humanidad en el pasado. La única respuesta a un futuro incierto sigue siendo la actuación de todos y cada uno de los diferentes individuos que actúan en su

tiempo y lugar específicos por encima de su propia voluntad, cuerpo y propiedad, en su propio interés y en un contexto de interacciones libres y voluntarias.

### **Hacia el urbanismo emergente de la ciudad policéntrica**

C. Alexander no elimina completamente la posibilidad de articular alguna forma de planificación que permita un diseño apropiado para conformar a las ciudades con estructuras complejas, pero expresa que en el mejor de los casos se está muy lejos aún de poder realizar exitosamente esta tarea, en la que cree las computadoras podrían brindarnos ayuda. Christopher Alexander decide elaborar seis Principios de Diseño, por medio de los cuales poder diseñar un proyecto arquitectónico y urbano que evite caer en los errores descritos, pero al mismo tiempo permitan conformar un sistema coherente, un orden orgánico entre los diferentes elementos. Su propuesta concreta parte de la base de la elaboración de un lenguaje común, un "lenguaje de patrones". Entendiendo a un patrón como el elemento que reemplaza lo que para Hayek eran las normas en la convivencia de la sociedad o los precios en la economía, el mismo condensa importante información social que le permite al individuo coordinar sus actos en un esquema más amplio, brindar un marco de interacción y evolucionar a lo largo del tiempo mientras crea un orden emergente de carácter "orgánico". Esto constituye los dos primeros principios, que son "la construcción y el diseño a partir de patrones" y el "principio de orden orgánico".

Luego le siguen el "principio de participación", en donde un equipo de especialistas debe entregar a los miembros de los equipos de diseño los patrones y toda la ayuda que se requiera. En cuarto lugar, el "principio del crecimiento a pequeñas dosis", que se basa en la idea de reparación, en donde cada proyecto se adapta a las variaciones de las funciones y del contexto, permitiendo así una correcta conservación de los recursos. En el quinto lugar se encuentra el "principio de diagnóstico" donde el bienestar de la totalidad debe protegerse con un diagnóstico anual expresando con detalle qué espacios están "vivos" y qué espacios están "muertos" con el fin de corregir los errores cometidos o reaccionar ante los cambios del ambiente. Como último punto se establece el "Principio de coordinación", explicando que la lenta emergencia de un "orden orgánico" debe

estar garantizada por un proceso de financiación que canalice y asegure los proyectos individuales previstos por los usuarios.

Para que las ciudades funcionen como polos creativos, productivos y sociales que las identifican, se requiere los mayores grados de libertad posible en su conformación y estructuración física; y para que un individuo se empodere de su ciudadanía debe entonces poder ejercer su voluntad por medios mucho más directos que una mera expresión política: dándole forma al espacio que le pertenece o en su defecto eligiéndolo de manera voluntaria.

Este tipo de ciudad deseada descansa en los ejes fundamentales de la descentralización, donde la localidad y la cercanía entre gestores y usuarios forma un collage de individuos, empresas y organizaciones que constituyen una sociedad civil responsable que no delega sus funciones en un estado paternalista, sino que las asume en el autogobierno a través del mercado y el "voluntariado" (cualquier ordenamiento social voluntario sin fines de lucro).

Las principales objeciones a este modelo se centran alrededor de los servicios y propiedades que llamamos "bienes públicos" (calles, parques, energía, etc.). Se sostiene que estos son susceptibles de ser afectados por externalidades negativas producto de la falta de internalización de costos de actividades que generan efectos secundarios. Sin embargo, la mayor parte de estos problemas suelen emanar de una incorrecta definición de derechos de propiedad de bienes que son dejados en la esfera de lo público impidiendo que las externalidades negativas sean interpretadas correctamente como daños o que se realicen transacciones comerciales y compensaciones económicas de dichos derechos. Esto da lugar a repensar los "bienes públicos" como "bienes territoriales" en donde se pueda dar la exclusión necesaria para el cobro directo por el uso de los servicios o el cobro indirecto mediante tasas (como sucede en parques industriales o barrios privados, por ejemplo). Evitamos así la absoluta quimera de proveer de manera centralizada y monopólica algunos bienes que tienen la cualidad de "no excluyentes" y de "no rivalidad", mediante mecanismos de mercado.

En ausencia del estado, los ejemplos de tipologías urbanas posibles agruparán tres grandes estructuras prototipo. La "ciudad corporativa", que sería diseñada, construida y administrada por un único desarrollador en consonancia con las



ciudades actuales, pero de menor escala y carácter voluntario, predominantemente formada por inquilinos. El tipo "conglomerado" constituiría una sumatoria de barrios de estructura empresarial, asociativa, cooperativa, asamblearia o democrática. Y la última opción, la "miscelánea", con el amontonamiento de todas las anteriores o la intensa combinación anárquica de parcelas atomizadas y mayor lugar para la libertad en los espacios indefinidos. Sin embargo, un plano de lo que será en detalle no puede dibujarse y estará modelado por las costumbres, preferencias y tecnología mutando al ritmo de los cambios humanos.

Si bien podrá aceptarse el establecimiento de unidades gubernamentales próximas a los individuos, descentralizadas y limitadas profundamente en sus facultades coactivas y restrictivas, debemos desistir de la tentación de construir utopías irrealizables que sólo nos conducen por el tortuoso camino por el que hemos estado recorriendo la urbanidad de los últimos dos siglos. Un urbanismo emergente, un urbanismo que emerja de los actos constructivos y diarios de cada ciudadano en un marco de convivencia asegurado por una autoridad limitada, consiste en el desafío de los próximos años.

Entendiendo que la mayor parte de la población habita en ciudades ya construidas y estructuradas, es importante que ideemos un esquema general que permita reformar y readaptar a las actuales urbes a un modelo más cercano, quizás de manera imperfecta, a nuestros objetivos. A continuación, ejemplificaremos un modelo alternativo de ciudad a través de un puñado de tramas urbanas que estructuran un proyecto disperso recomponiendo porciones de la ciudad mediante iniciativa privada, para consolidar de manera progresiva, primero un área determinada, luego la ciudad toda. Una prerrogativa para la labor será la de primero reestructurar el gobierno local unificando los municipios y comunas que subdividen a la ciudad en una Agencia Metropolitana de gran autonomía.

Como principio conceptual se propone para los corredores urbanos extensos la descentralización autogestionada de las decisiones, llevada hasta los límites infraestructurales impuestos por la estructura centralizada heredada. Para esto se utilizarán herramientas ya conocidas como planes especiales, de detalle y de

reserva. Cada unidad delimitada previamente por un Plan de Unidades de Gestión Descentralizadas sería autofinanciada por los "integrantes miembros" del "emprendimiento urbano" con un "organismo desarrollador" como gestor y adoptaría diferentes estructuras según la realidad urbana. El rol de la Agencia Metropolitana en estos casos sería el de facilitar y posibilitar los artefactos urbano-administrativos, físicos y virtuales, que permitan la autogestión local de cada sector. Es necesario también una reforma integral que simplifique y acote las normas urbanísticas, permitiendo así delegar en cada unidad la mayor parte de las funciones del gobierno local. Como así también eliminar todo impuesto municipal, la Agencia Metropolitana se financiaría de este modo por fondos coparticipables, préstamos, rentas no tributarias y cobros a las Unidades.

Algunos servicios y funciones, por su naturaleza o estructura consolidada heredada, resultan dificultosos de particionar, por lo que deberán permanecer bajo la esfera de la Agencia Metropolitana. Estos son los referidos a la seguridad (Justicia, Policía, Bomberos, Tránsito, etc.), a la hidráulica, al ambiente, al transporte y a las infraestructuras (Sistema Sanitario Pluvio-cloacal, Agua Potable, Gas Natural, Distribución Eléctrica, Sistema General de Transporte, etc.). Las funciones anteriores, así como parcialmente las de Salud, Educación y el resto de las secretarías municipales, requerirán una reestructuración de sus delimitaciones jurisdiccionales para compatibilizarlas con aquellas correspondientes a las Unidades.

Existen en la actualidad múltiples subdivisiones de gran amplitud como el sistema de división por seccionales policiales o el sistema de Distritos administrativos que usualmente no guardan una correlación precisa de límites coincidentes entre sí y que no proponen una descentralización real en términos políticos y económicos. La propuesta de fraccionamiento alternativo en decenas o centenares de Unidades de Gestión permite reflejar las particularidades locales de cada área de una ciudad que por sus dimensiones presenta realidades divergentes que deben ser reconocidas y autogestionadas.

Como ejercicio teórico se especulará con las posibilidades de desarrollo de las diferentes Unidades de Gestión, estudiando las estructuras convenientes, estimativos de uso, construcción, densidad y migración factibles, siempre a modo

de ejemplo. Se establecen así 10 instrumentos de subdivisión urbana como tipologías de Unidades de Gestión: Asentamientos informales, Barrios Consolidados, Corredores urbanos, Polígonos de territorio no urbanizado, Grandes paseos parquizados, Grandes complejos de equipamientos urbanos, Espacios no ocupados, Casco Histórico de conservación patrimonial turístico cultural, Reserva Natural de preservación científico ambiental productiva y Zona 0 de reparación reconstructiva catastrófico conflictiva. Por supuesto, este planteo no quita la posibilidad de diseñar otras Unidades de Gestión o aplicar estas últimas mencionadas en caso de ser necesario. Los límites de altura y reglamentación iniciales serán heredados y preestablecidos para aquellas zonas sobre las que se emplacen las nuevas unidades de gestión, pudiendo modificarse posteriormente si no se ha restringido esta opción. El espacio colectivo de plazas, calzada, acera, infraestructuras y entorno aéreo preexistentes, con posibilidad de reforma por pedido de cada unidad bajo aprobación municipal, serán derechos adquiridos de uso y acceso público y mantenimiento común de las Unidades, cuyos fondos serán autogestionados.

### **Unidad de gestión de asentamientos informales**

Los asentamientos se estructurarían como una Cooperativa Asamblearia democrática formada por un miembro adulto residente de cada lote y supervisada por la Agencia Metropolitana. El principio legal de prescripción adquisitiva sería flexibilizado y utilizado como herramienta de otorgamiento de escrituras para los lotes ocupados definiéndose luego los espacios comunes, calles, plazas, pasillos y caminos por medio de un registro catastral con ayuda de nuevas tecnologías de geolocalización. En caso de que los terrenos se traten de lotes privados donde los privados hubieran manifestado originalmente un reclamo, esto no podría ser realizado y se procedería al desalojo o, en su defecto, la expropiación y compensación adecuada. En aquellos casos de titularización efectiva sobre terrenos privados, se procedería a una compensación financiera a precio de mercado por parte de la Agencia Metropolitana. Los trazados existentes deben respetarse ya que cualquier modificación perturbaría drásticamente el orden espontáneo establecido, pudiendo redefinirse los nuevos ejes medianeros solo

bajo el consentimiento de los involucrados. Los títulos de propiedad otorgados de manera gratuita o a bajas cuotas, serán transferibles entre familiares, pero no comercializables durante un período de 5 años, a pesar de poder ser utilizados como garantía. Los requisitos y exigencias de seguridad y salubridad serían reducidos al mínimo a fin de no encarecer la vida de los pobladores que ya cuentan con bajos recursos. Por último, la Agencia Metropolitana otorgaría ayudas económicas personales y subsidios directos a fines de suplir los gastos en infraestructura y servicios que no puedan ser afrontados por las arcas de la Unidad.

### **Unidad de gestión de corredores urbanos**

Los corredores urbanos funcionan como arterias vías se conformarán como una Sociedad de Propietarios similar a una Sociedad Anónima (SA) donde el paquete accionario será distribuido entre los propietarios de los lotes frentistas a la vía. Estos deberán abonar tasas, tributos y tarifas que, junto a rentas provenientes de la provisión y concesión de infraestructuras y servicios a unidades aledañas, compondrán los fondos de las arcas de la Unidad. El poder de voto de los propietarios en la Asamblea de Accionistas que dirigirá un Directorio encargado de las decisiones administrativas, reglamentaciones, emprendimientos y servicios, será calculado de manera proporcional en base a la superficie de los lotes, la altura edificada y los metros frentistas que cada miembro posea. Este tipo de sociedad se aplicaría sobre avenidas, bulevares y calles de doble mano preexistentes de dimensiones considerables que separen unidades aledañas formando límites. Las mismas servirán de enlace de infraestructura, servicios y movilidad masiva, para las unidades de la ciudad. Cada arteria será una unidad independiente formada por los lotes frentistas y el espacio público a nivel, subterráneo y aéreo de la vía. A excepción de los casos en que un lote pertenezca a un asentamiento, paseo, complejo o polígono, las parcelas miembros y la porción de acera formarán parte de las vías a pesar de encontrarse incluidas físicamente en una manzana perteneciente a una Unidad vecina. Las arterias no podrán modificar el espacio público ni limitar el libre acceso.

### **Unidad de gestión de complejos**

La propuesta presentada plantea, para los casos en los que el territorio sea de propiedad estatal, la privatización de la tierra mediante la venta en un remate público. El complejo se organizaría como una corporación única propietaria y definiría los reglamentos internos, pudiendo ser a su vez la desarrolladora o concesionar la construcción, que realizaría un emprendimiento urbano orientado a la renta. La inexistencia de multiplicidad de propietarios, sumado a bajas restricciones iniciales de uso, permite evitar una fragmentación propietaria que complejice una reestructuración y refuncionalización futura.

### **Unidad de gestión de paseos**

La propuesta ofrece un modelo de cuasi-venta a concesionarios que retendrían mayor potestad sobre las nuevas porciones delimitadas o ya ocupadas, con una gestión empresarial a cambio del mantenimiento del espacio colectivo de libre acceso y gratuito y la provisión de actividades aranceladas siempre de carácter de esparcimiento recreativo público y estipuladas en un contrato del tipo *trust & covenants*. Será gestionado como un único emprendimiento mixto supervisado por un ente de control. El holding empresario que operará el terreno, compuesto por un consorcio de múltiples propietarios, podrá realizar reformas sobre los sectores públicos, así como refuncionalizaciones y cambios particulares, siempre y cuando cumplan los requisitos estipulados en el contrato inicial, o sean aprobados por el ente municipal. Los cuasi-propietarios podrán vender unilateralmente sus partes, transfiriendo el contrato y las responsabilidades a los nuevos dueños condicionados. El consorcio administrará los espacios y servicios comunes, así como también la reglamentación general. En pos de fomentar la competencia y evitar monopolios, La Agencia Metropolitana deberá priorizar el otorgamiento de títulos al mayor número de compradores distintos.

### **Unidad de gestión de barrios**

En lo que respecta a barrios, las plazas pasarían a formar parte de la esfera de mantenimiento y gestión de la unidad junto con las calzadas y aceras conservando su condición de acceso público y pudiendo ser reformadas sin

cambiar su estructuración de manera drástica. La unidad se organizará como una Asociación Vecinal, híbrido entre gobierno y Sociedad de Responsabilidad Limitada (SRL), un modelo combinado donde el brazo ejecutivo será elegido entre los miembros titulares por el voto de los dueños de los lotes pertenecientes por medio de un sistema proporcional de superficie edificada. En paralelo, un Consejo Legislativo será elegido de manera representativa bajo el principio de un hombre un voto por, y de entre, los residentes propietarios o inquilinos. El financiamiento para la provisión de servicios y mantenimiento será obtenido por medio del cobro de tributos propietarios y tarifas de uso.

### **Unidad de gestión de distritos independientes para espacios no ocupados**

Un sector virgen resulta ideal para establecer una zona económica especial que se estructure de manera independiente como una ciudad estado, que permita dar un impulso económico a la región actuando como catalizador del comercio. Se crearía una jurisdicción política bajo la tutela nacional, abierta al comercio internacional, la inmigración e inversiones extranjeras gracias a un sistema de bajos impuestos y exigencias reglamentarias. Esta ciudad global incorporaría una tutela vigilante de parte de la Nación y organismos Internacionales en materia ambiental, derechos humanos y laborales. El gobierno funcionaría por un esquema republicano democrático de voto igualitario de futuros ciudadanos propietarios de inmuebles en el territorio, habiendo éstos acordado aceptar las condiciones del contrato y marco jurídico de funcionamiento de la ciudad. Las arcas del gobierno de la ciudad estado serán auto-sustentadas por medio de impuestos fijos proporcionales a la propiedad, permitiendo asumir las funciones básicas de seguridad y justicia. Un concurso licitatorio rematará progresivamente la propiedad del territorio, financiando las obras y gestiones iniciales, entendiendo la multiplicidad de facetas de uso y apropiación de ésta. El gran tamaño de las parcelas iniciales permitirá una posterior subdivisión en lotes de venta o renta, así como licitaciones privadas para la provisión de servicios e instalaciones. Inicialmente no se establecerán restricciones de uso o intervención,

excepto aquellas mínimas que el gobierno deba asumir en consonancia con las responsabilidades descritas para la Agencia Metropolitana.

### **Unidad de gestión de polígonos**

Para porciones de la ciudad sin edificar que constituyen una reserva potencial de rápido desarrollo, se propone el desarrollo de polígonos. Inicialmente, las restricciones y condiciones heredadas de estas unidades serán menores, posibilitando una mayor diversidad de usos (comerciales, industriales, residenciales, etc.), eliminación de calles, fusión y partición de lotes. La condición inicial de grandes parcelas y por lo tanto pocos propietarios, baja densidad y casi nula edificación permite la estructuración de una unidad orientada a la unificación de terrenos para grandes proyectos fusionados en compra-venta. El polígono contará con una estructura interna administrativa de gestión y gobierno similar a la de una empresa SRL con un directorio formado por los propietarios con poder de voto "accionario" de proporcionalidad híbrida que asegura la unificación de lotes primero, incentiva consolidación de manzanas después y favorece la fusión absoluta de la totalidad de la unidad en última instancia. El origen de los fondos será el cobro de tasas y tarifas internas a los propietarios.

### **Unidad de gestión de casco histórico**

Para sectores de dimensiones considerables en el centro de las urbes donde exista una concentración sustancial de edificios patrimoniales de valor histórico, puede implementarse una unidad de gestión específica que permita explotar en conjunto el espacio urbano orientado al turismo y la actividad de esparcimiento al preservar las edificaciones. Para esto puede optarse por una organización institucional similar a la de los barrios tradicionales, pero donde se incorporen reservas regulatorias iniciales respecto de la preservación patrimonial y la posibilidad de usos turísticos, recreativos y gastronómicos de manera inmodificable.

### **Unidad de gestión de reserva**

Las zonas que por sus características naturales deseen ser preservadas pueden ser unificadas en su gestión para que un organismo privado, ya sea un consorcio de propietarios o un único miembro, las explote bajo estrictos límites y controles gubernamentales. Esto implicará restricciones severas a la modificación del paisaje, con la posibilidad de realizar usos turísticos y científicos controlados siempre y cuando no se afecte el ambiente a preservar.

### **Unidad de gestión de zona de catástrofe**

Aquellos sectores del territorio que hayan sufrido graves daños producto de eventos de fuerza mayor deberán inicialmente ser organizados bajo la tutela del gobierno, especialmente en materia de asistencia a la población. Sin embargo, existe la posibilidad de conformar consorcios de propietarios destinados a la reurbanización de dichas áreas pudiendo reformar su trazado, infraestructuras y diseño normativo a los fines de reconstruir un espacio superador al heredado.

### **Las políticas públicas como un camino hacia la libertad**

Nuestro anterior recorrido teórico nos delimita un camino a seguir, un marco y un horizonte al que aspirar. Pero más allá de las elaboraciones intelectuales que puedan discutirse, hoy en día encontramos miles de ciudades reales, con estados establecidos y realidades, problemas y gobiernos concretos. Ante la imposibilidad de hacer borrón y cuenta nueva, es necesario que exploremos las alternativas menos ambiciosas, pero mucho más factibles, a la hora de mejorar y reformar nuestras ciudades para alejarlas de las fallas de la planificación centralizada y acercarlas a la libertad y el progreso de una ciudad policéntrica. Para esto debemos utilizar las herramientas que las políticas públicas nos permiten implementar.

Sin duda no será una tarea fácil, los recursos humanos escasean, muchos datos fundamentales resultarán difíciles de conseguir, la agenda pública se encontrará distorsionada y la puja política limitará nuestro accionar. Pero realizar un intento profesional de analizar las problemáticas sociales y elaborar propuestas de resolución resulta primordial. Para poder realizar una buena política pública, es



necesario basarla en evidencias, sustentarla en datos relevados de manera científica y metódica, que, luego de ser filtradas por un mecanismo de pensamiento crítico, puedan idear soluciones a los problemas bien definidos. Nuestra comprensión e intenciones como humanos tienden a intervenir defectuosamente sobre los procesos de racionalización de problemas. Es fundamental que, conscientemente, establezcamos formas de control de sesgos y falacias, los cuales a lo largo de todas las etapas aparecerán repetidas veces en múltiples formas.

Lo primero a realizar será definir un coordinador general, encargados subalternos y colaboradores generales según el equipo prefiera desempeñarse, definiendo claramente responsabilidades y plazos para ordenar el trabajo. La metodología sigue 7 pasos de planificación sobre las fases ABC, divididos en: Fase A de pensamiento, Fase B de estructuración y Fase C de control. Aquí debajo podemos ver en detalle cada uno de los pasos agrupados por fases.

**Fase A - DEBATE** - Es la instancia fundacional de todo el proceso para acordar un paradigma de cosmovisión compartido, en donde las diferencias en concepciones, valores y percepciones se explicitarán a tiempo para que no resurjan constantemente durante el proceso. Un debate inicial básico debe abordar temáticas filosóficas, políticas y económicas generales. Se debe tener en cuenta que existen fallas de mercado, de gobierno y operativas; y por lo tanto no caer en sistemas utópicos, sino más bien prototípicos.

**Fase A - GESTACIÓN** - Aquí se producirá un modelo ideológico en donde se debe tener definida la escala a abordar y la unidad de análisis establecida (municipio, provincia, etc.). Luego, pueden seguirse 5 etapas muy simples para ordenar el trabajo. (1) Realizar un reporte general del marco de principios en base al diálogo realizado en el paso de Debate anterior. (2) Confeccionar un informe histórico de la ciudad. (3) Redactar un inventario extenso de todo tipo de datos, cifras, indicadores y números de todo tema que ocupe a la ciudad. (4) Definir a grandes rasgos cuales son, a priori, los problemas públicos que consideramos relevantes. Para esto retomaremos un debate, guiado y ordenado metódicamente, en donde redactaremos un breve documento con conclusiones

que se utilizarán en la etapa siguiente. (5) Elaborar un boceto del modelo deseado de ciudad de manera genérica, utilizando representaciones gráficas e imágenes de los prototipos teóricos y sin olvidar tener en cuenta: asuntos del área metropolitana y regional; exigencias ambientales, sociales y económicas; descentralización y administración gubernamental; normativa, propiedad y organización del suelo; provisión de servicios; grandes equipamientos urbanos; zonificación legal; sectorizaciones del tejido; y modalidades de gestión.

**Fase B - DIAGNÓSTICO** - Se recabarán los datos y el estado de situación de la unidad estudiada. El eje será encontrar datos que nos permitan identificar qué aspectos de la ciudad pueden ser considerados problemas haciendo un esfuerzo importante en evitar dejarnos guiar por visiones mediatizadas, opiniones populares o valoraciones personales fuertemente subjetivas. Para poder hacer este ejercicio podremos utilizar dos estrategias. Una será la clásica cuantitativa, donde las cifras de cada área temática serán contrastadas con un valor estándar de referencia. Para esto es recomendable realizar un "benchmarking" para la calibración de valores de referencia supuestos deseables donde compararemos a la ciudad con otra urbe semejante. (Para una ciudad como Rosario, por ejemplo, puede ser la ciudad de Córdoba). La segunda opción discurre en materia cualitativa, donde la entrevista metódica y la evaluación de la opinión de expertos puede ser de gran ayuda. Las fuentes de datos pueden ser encuestas, censos e informes preferentemente oficiales y cuya metodología respete los estándares estadísticos y metodológicos mínimos.

**Fase B - DISEÑO** - Aquí abordaremos sólo los hallazgos sustentados en evidencia como problemas concretos. Hay que tener en cuenta que existen riesgos no previstos y consecuencias no deseadas. Y distinguir entre problemas dóciles, de fácil solución técnica, y aquellos problemas perversos que requieren fuertes acuerdos políticos y que no encuentran consensos técnicos establecidos. Se torna fundamental la coordinación política con otros espacios, y la inclusión de otros actores como organizaciones, ciudadanos y empleados públicos que pueden contar con mejor información en algunas ocasiones. Para esto último es conveniente evitar los modos asamblearios masivos. Un plan a nivel estratégico

ordenará la totalidad de las políticas, y propuestas a nivel táctico que atacarán asuntos puntuales dentro del plan general. Una opción recomendable es primero realizar un Plan de Propuestas generales que esboce lineamientos, y luego complementarlo con un Programa de Gobierno detallado. El plan general debe traducirse en propuestas concretas. Puede diferenciar entre aquellas que sean innovadoras o de mantenimiento; entre programas, normalmente de gasto corriente y extendidos en el tiempo (incluso sin finalización), o proyectos, usualmente obras puntuales de gasto de capital. También pueden clasificarse según sus efectos en: normativas, impositivas, presupuestarias o administrativas. Intentaremos responder el cómo, cuándo, por qué, para quien, con qué y dónde, así como establecer el alcance físico y social y explicar el mecanismo de acción sobre el problema a atender. Durante el diseño hay que considerar los siguientes elementos: un reporte y mapeo de todos los planes previos; metas; críticas de nuestra propuesta; recursos que se necesitan; territorialidad (como se ubica y expresa la propuesta en el territorio); financiamiento; programación (plazos, etapas y fases); diferentes alternativas; coordinación con otras propuestas; referentes que la revisen; y un monitoreo y control en base a las metas definidas anteriormente. El paso final es su evaluación previa a los fines de asegurar que la misma cumple con requisitos básicos de factibilidad y relación costo beneficio. Es crucial estudiar el impacto no solo sobre el área temática específica, sino sobre otras áreas que se afectan indirectamente, así como también estudiar el escenario base de inacción. Los análisis de factibilidad de tratamiento de una propuesta se dividen por su impacto de construcción, operación y mantenimiento entre criterios de índole: técnica, política, institucional y legal; financiera, socioeconómica y ambiental. Una vez evaluado un proyecto se debe generar una jerarquía de priorización en base a los beneficios que cada uno genera y los costos que implican.

**Fase B - DESARROLLO** - Es la implementación de la política pública. Se deberán aplicar las propuestas diseñadas en la etapa anterior. Lo primero que se debe hacer es formar los equipos de implementación que deberán estar compuestos por profesionales altamente calificados. Luego de esto se debe iniciar cada paso diseñado en la etapa anterior donde se formuló la política. Para esto, el primer

paso es lograr los acuerdos políticos necesarios para el aseguramiento de los fondos y la legislación que esta requiere. Es importante que las condiciones de agenda estén dadas para tratar la política. Mientras esto no suceda, es preferible mantener a la misma en un estado de dormancia interna a la espera de las condiciones adecuadas y evitar fracasos que dificulten aún más una futura acción. La localización de las políticas en la agenda pública requerirá de un activo equipo de comunicación, diferente al equipo técnico, que sepa exponer los planes al público de manera adecuada y simplificada.

**Fase C - MONITOREO** - Se medirá la eficacia de concreción de objetivos y eficiencia en el uso de recursos de la política, incluso permitiendo una revisión de la misma. Para esto pueden relevarse indicadores de impacto, en relación a los objetivos perseguidos; de proceso, como cumplimentación de un camino a seguir; o de percepción, como la visión que tienen los usuarios o beneficiarios de la política. De ser necesario, la política puede ser frenada por completo si eso se considera adecuado, evitando aumentar los costos que ya se han realizado, y que de continuar la política sólo aumentarían los perjuicios.

**Fase C - REFORMULACIÓN** - Esta etapa cuenta de dos etapas muy diferenciadas. Una de ellas se desarrolla durante la implementación de los mismos, ante eventuales indicadores que nos inclinen a considerar óptima tal decisión. Es importante contar con un Plan A de contingencias que anticipe acciones correctivas específicas ante situaciones dentro de lo esperado; un Plan B, si la situación fue más favorable de lo esperado, y un Plan C, si fue más desfavorable. La segunda etapa es una de un carácter mucho más técnico, con tiempos más prolongados. Aquí las políticas se reestructuran a la luz de evidencia científica y estadística, con el objetivo de generar futuras mejoras en intervenciones posteriores, así como para la reforma y mejora continua de proyectos.

### **La ciudad de Rosario como un caso de estudio**

Todo lo explicado anteriormente quedaría falto de un cierre concreto si no ahondásemos en un ejemplo específico que nos permita entender como el marco

teórico esbozado y la metodología de políticas públicas se traducen a la realidad. Para esto tomaremos el trabajo realizado en el Observatorio Urbano de Fundación Bases que se dedicó durante 3 años a desarrollar, siguiendo los pasos descritos anteriormente, un debate, diagnóstico, problematización y propuestas de reforma urbana para la ciudad de Rosario. Quienes deseen adentrarse en mayor detalle podrán visitar el sitio web del Observatorio ([www.observatoriourbano.org](http://www.observatoriourbano.org)) a los fines de encontrar el diagnóstico cualitativo de datos de la ciudad de Rosario, compuesto por más de 10.000 páginas de información subdividida por áreas temáticas.

A modo de contextualización, en 2017 venció el último plan urbano que había sido elaborado para la ciudad en el período 2007-2017, acompañado de su respectiva normativa. Luego, en el 2019, se redactó una actualización del plan por parte de la municipalidad de Rosario que propone lineamientos e instrumentos que al menos hasta el momento no conllevan ninguna normativa asociada. Además, el Ente de Coordinación Metropolitana local cuenta con varios documentos de propuestas y análisis que tampoco tienen una regulación efectiva asociada hasta al momento. Este tipo de planes y documentos que culminan más de 80 años de planificación centralizada en la ciudad, han dado como resultado entre otras cosas, calles en mal estado, un pésimo mantenimiento del arbolado y las veredas, servicios estatales con constantes cortes del suministro, sistemas de transporte que niegan a barrios enteros, restricciones y excepciones arbitrarias e índices de seguridad por las nubes. A modo de ejemplo, entre 1980 y 2010 el Gran Rosario, compuesto por dicha ciudad y 15 localidades más, pasó de 1 millón a 1.250.000 habitantes. De los 250 mil nuevos habitantes, 150 mil se radicaron en Rosario, mientras que 100 mil lo realizaron en las restantes localidades. Rosario creció de 800 mil a 900 mil habitantes, tan sólo un 19%, mientras que las localidades del conurbano regional lo hicieron al 50%, pasando de 200 mil a 300 mil habitantes. Actualmente existen más de 80 barrios privados en el Gran Rosario, conformando el 2do polo de crecimiento suburbano, luego de Buenos Aires y por sobre Córdoba a pesar de ser esta última una ciudad de mayores dimensiones. Las mayores restricciones normativas generales de Rosario y la provincia de Santa Fe han producido que esta ciudad sea

sobrepasada en su puesto como segunda urbe nacional por la capital cordobesa. Lo anterior exhibe la fuga que la población ha expresado, abandonado la ciudad cabecera hacia barrios privados y ciudades que ofertan parcialmente sus propios servicios colectivos de manera privada o en otras localidades, un excelente ejemplo de “votar con los pies” del modelo de Charles Tiebout.

En las siguientes páginas expondremos las propuestas concretas que abordan las reformas necesarias para el desarrollo de la ciudad de Rosario. Estas se basan en una problematización de asuntos relevantes realizado a modo de conclusión que puede encontrarse en el Post-Scriptum del capítulo introductorio al diagnóstico disponible en la web del Observatorio. Las propuestas han sido organizadas en planes por cada uno de los 5 ejes temáticos y directrices de las 21 áreas en las que estos se subdividen, copiando los temas organizadores del documento de diagnóstico. A su vez, las 100 propuestas elaboradas, que no son más que lineamientos generales, pueden encontrarse mejor detalladas en el documento correspondiente, también alojado en la web del observatorio. En este sentido, los planes no se proponen como instrumentos acabados sino simplemente como guías de políticas de reforma. Muchas de las propuestas son de carácter netamente local, pero otras necesariamente abarcan el nivel provincial o nacional.

## **Plan de administración**

### **Directriz de gobierno**

#### **1. Reforma integral del sistema electoral**

Eliminación de las primarias abiertas y obligatorias. Establecimiento de un sistema de voto preferencial por el cual el votante ordene prioritariamente a los candidatos para su voto. Establecimiento de la boleta única electrónica con respaldo papel de escrutinio definitivo en todos los niveles e incorporación del casillero de voto en blanco para evitar fraudes transitoriamente en el sistema provincial. Limitación a la reelección de todos los cargos electivos a una única reelección, incorporando a su vez la limitación para partidos o frentes electorales. Elección de la mitad del concejo municipal por distrito. Obligatoriedad de publicación de la identidad de las personas, autoridades o propietarios de los

individuos, organizaciones o empresas aportantes o financistas de campañas electorales.

## **2. Reestructuración del Empleo Público**

Limitación de la duración de los puestos de funcionarios y empleados estatales. Aumento de la cantidad de horas trabajadas del actual promedio de 6 a 8 horas en el sector administrativo. Eliminación de las restricciones excesivas al despido de los empleados de planta. Concurso público para la totalidad de las vacantes de cargos en el estado a excepción de los funcionarios políticos correspondientes a la figura de la cabeza del ejecutivo, jefe de gabinete, ministros, secretarios y directores. Establecimiento de un sistema de pago de parte del salario de funcionarios por bonos asociados a indicadores de rendimiento de gobierno. Fuerte reducción de la planta de empleados del estado en los tres niveles de gobierno, acompañada de un programa de capacitación y reinserción laboral en el mercado privado. Reducción de salarios públicos y jubilaciones de privilegio. Eliminación de cupos laborales de cualquier tipo. Programas de pasividad voluntaria sin funciones y reducción del sueldo hasta su jubilación. Plan de retiros voluntarios y congelamiento de planta atendiendo los problemas de fondeo de la caja previsional. Revisión de los contratos estatales con cooperativas, empresas e individuos.

## **3. Simplificación del Organigrama del Estado**

Reducción del número de ministerios, secretarías y direcciones, impidiendo la existencia de subniveles (subsecretarías, etc.). Se recomienda la reducción de la estructura estatal en todos los niveles a un total de 5 ministerios, 21 secretarías y 100 direcciones temáticas según se describe en la estructura de diagnóstico. Limitación de las jefaturas de gabinete solo a la cabeza del ejecutivo. Eliminación de organismos del estado no esenciales como aquellos culturales, turísticos, de culto, de género o fomento económico. Privatización en porciones competitivas menores de las empresas estatales. Unificación de entes regulatorios y de control. Revisión de las actuales concesiones y establecimiento de un sistema público y

abierto de licitación y control de las mismas. Analizar la dispersión y superposición temática y de competencia entre áreas a los fines de unificarlas.

#### **4. Compilación del marco legal**

Creación de digestos normativos por áreas temáticas en los tres niveles del estado a los fines de ordenar, organizar y transparentar el marco normativo de leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, circulares y todo tipo de legislación o regulación vigente.

#### **5. Separación definitiva entre estado y religión**

Eliminación de todo subsidio e interferencia entre el estado y cualquier religión, eliminando toda referencia normativa al respecto.

#### **Directriz de burocracia**

#### **6. Reducción de la burocracia**

Establecimiento de habilitaciones de establecimientos no peligrosos por default mediante declaración jurada del cumplimiento con la normativa y posterior inspección, so pena de multas. Simplificación y reducción de las exigencias de accesibilidad, espacio, seguridad e higiene para establecimientos menores no riesgosos. Facilitación de la apertura de empresas en menos de 24 horas de manera digital y online. Automatización de los cálculos tributarios personales y empresariales por parte de la autoridad impositiva con emisión de recibo para el pago en reemplazo de los sistemas tributarios de declaración jurada.

#### **7. Apertura de las adquisiciones del Estado**

Establecimiento de una plataforma digital online abierta de operación y gestión de subastas competitivas de compras, contrataciones y licitaciones de obras, insumos, servicios y contratación de personal de la totalidad de las operaciones del estado.



## **8. Creación de una oficina de bienes estatales**

Establecimiento de un organismo de administración de bienes del estado a nivel provincial y municipal. Inventario y registro de la totalidad de inmuebles en propiedad o alquiler del estado.

## **9. Unificación de la atención ciudadana**

Implementación de un único número telefónico de la administración municipal para reclamos, gestiones y trámites. Digitalización de la totalidad de los procesos administrativos internos y externos, incorporando factura y firma digital. Establecimiento de un sistema de ventanilla única digital con la integración de la totalidad de la información entre distritos y áreas de gobierno. Simplificación y digitalización de la totalidad de los trámites ante el estado sin costo alguno por medio de plataforma unificada de personas, empresas e inmuebles. Eliminación de todo tipo de sellados o estampillados. Establecimiento de oficinas distritales en paralelo a una oficina central alternativa para aquellas instancias indefectiblemente presenciales, con la posibilidad de reunir en un solo punto la totalidad de los trámites que correspondan a diferentes localizaciones urbanas a los fines de evitar el peregrinaje del profesional interviniente por oficinas de distintos distritos.

## **Directriz de finanzas**

### **10. Balance de las cuentas públicas**

Establecimiento de un rápido programa de déficit primario cero y una reducción paulatina de la toma de deuda que financia gasto corriente. Imposición normativa de límites al déficit. Eliminación de choferes, autos, celulares y otros privilegios a funcionarios. Restricciones al uso de publicidad y pauta oficial, especialmente en años electorales. Implementación de programas y proyectos que reorienten recursos existentes en lugar de adicionar nuevos costos a la masa de recursos. Revisión de todos los programas sociales, ambientales y productivos por medio de una auditoría que permita evaluar su necesidad, efectividad y eficiencia a los fines de reducir o redireccionar el gasto. Reducción de la planta laboral del estado.

## **11. Límites al endeudamiento**

Límites a la toma de deuda como porcentaje del presupuesto total y del producto bruto geográfico. Obligatoriedad de toda futura toma de deuda en su uso para gastos de capital. Establecimiento de fondos anticíclicos, cupos mínimos de gasto de capital en presupuesto, límites a las distorsiones ejecutadas sobre el presupuesto aprobado y redistribución de partidas sub-ejecutadas o de gastos corrientes desde gastos de capital. Restricción del monto máximo de fondos reservados. Implementación de programas que redistribuyan los pagos de capital e intereses de deuda utilizada para infraestructura entre los propietarios y usuarios beneficiados por las mismas.

## **12. Participación ciudadana en el presupuesto**

Reforma del sistema de presupuesto participativo a los fines de cumplir los montos porcentuales mínimos que deben ejecutarse. Operación del presupuesto participativo bajo un organismo con control legislativo. Ejecución de las obras adeudadas del presupuesto participativo local. Establecimiento de porcentajes mínimos de gasto por jurisdicción geográfica distrital.

## **13. Uso de herramientas no impositivas**

Fomento del uso de financiamiento de gastos por tasas y tarifas en lugar de tributos generales. Expansión del uso del sistema de contribución por mejoras para obras nuevas impulsadas por el estado y de convenios con privados bajo un marco de alternativas prefijadas para nuevos desarrollos sobre suelo vacante, mayor edificabilidad o cambio de usos que requieran inversión en infraestructura relativa a los servicios y prestaciones sobre las propiedades y la zona en cuestión. Inclusión de tasas para compensaciones por externalidades negativas o positivas generadas por establecimientos.

## **14. Simplificación y Reducción Tributaria**

Eliminación de los impuestos a los Ingresos Brutos, sellados, débitos y créditos, y todo otro tipo de tributo a excepción de los siguientes: Reemplazo y reducción de la carga tributaria actual por un régimen simplificado de Aranceles Aduaneros

Nacionales, Impuesto a las Ganancias percibido por Nación parcialmente coparticipable, Impuesto a los combustibles parcialmente coparticipable, Impuestos Inmobiliarios y Vehicular a cargo de las Provincias, Regalías Mineras e Hidrocarburíferas Provinciales, Reducción del I.V.A. a una tasa única del 10.5% enteramente coparticipable y Tasas Retributivas de Servicios Municipales. Reducción de aranceles de exportación y eliminación paulatina de aranceles de importación acompañada por un programa de re-funcionalización de rubros afectados por la competencia externa. Implementación de impuestos inmobiliarios de base suelo para el financiamiento de infraestructuras e impuestos a las externalidades negativas y contaminación para la compensación de los daños generados.

## **Directriz de gobernanza**

### **15. Organismo de control unificado**

Creación de una autoridad única autónoma que centralice el relevamiento estadístico y de datos, los diagnósticos, diseños, planificación y evaluación de políticas públicas, la auditoría contable, los organismos y entes de control, la oficina anticorrupción, de defensa al consumidor y defensor del pueblo. Encabezamiento de dicha entidad por la segunda fuerza política en las elecciones legislativas coincidentes con la elección del ejecutivo. Implementación bajo su órbita de un sistema de acceso a la información pública que incorpore penas ante su incumplimiento para las autoridades del Poder Ejecutivo que no respondieran en tiempo y forma a los pedidos. Publicación y actualización en tiempo real digital de todos los actos de gobierno, así como de los presupuestos, estados contables, balances, totalidad de ingresos y gastos y cuentas bancarias de la administración central, organismos descentralizados, instituciones de la seguridad social, entes, consorcios, fideicomisos y empresas de propiedad o participación pública. Constitución de índices de desempeño temáticos con indicadores por áreas y parámetros de datos para mantener un tablero de monitoreo público de gobierno en base a resultados.

## **16. Autonomía y reforma política**

Establecimiento de una unicameralidad compuesta a nivel municipal con la elección distrital y general de los legisladores. Establecimiento de una unicameralidad provincial por medio de la eliminación de la cámara de senadores y su reemplazo por la elección de Prefectos Metropolitanos departamentales. Reformulación de los límites geográficos de los departamentos administrativos de la provincia con el fin de conformar unidades ambientales y urbanas coherentes. Delegación de casi la totalidad de las funciones, derechos, obligaciones y presupuesto del estado provincial en una autoridad metropolitana autónoma con su propia carta orgánica. Creación de un Estado Metropolitano con autonomía uniendo parte de los departamentos de Rosario y San Lorenzo, pudiendo considerar su extensión hasta Villa Constitución, denominado Prefectura del Área Metropolitana del Pago de los Arroyos (PAMPA) compuesta por:

- Una única Autoridad Metropolitana para las prestaciones de Salud, Educación y Justicia-Seguridad-Emergencias.
- Una única Corporación Metropolitana como empresa de participación estatal para la provisión de infraestructuras y servicios (Agua-Saneamiento, Electricidad, Higiene, Gas y Transporte).
- Una Agencia Ambiental subdividida por comités de cuencas del arroyo Saladillo, Ludueña, Seco, Frías, San Lorenzo, Río Carcarañá y el Delta del Río Paraná para la gestión del suelo, normativa, contaminación, protección natural de fauna y flora y obras hidráulicas necesarias. De incluirse a Villa Constitución en la prefectura deberían incorporarse los arroyos Pavón, Del Sauce y el Canal Constitución.
- Diferentes Gobiernos Municipales para la gestión tributaria, administrativa y regulatoria local que cubran la totalidad del territorio de la prefectura.
- Distintas Comunas Barriales como unidades de gestión zonal con participación de vecinos para la prestación delegada de algunos servicios menores de mantenimiento, limpieza y refacción, entre otros. Las mismas subdividirán y descentralizarán la totalidad de la superficie de cada gobierno municipal. Estas unidades deberán poseer diferentes estructuras institucionales según la naturaleza de la comuna barrial en cuestión, para lo que se sugiere seguir el modelo elaborado de 10 tipologías de unidades de gestión detallado en la introducción de carta teórica (asentamientos informales, corredores urbanos, grandes equipamientos, paseos de esparcimiento, trama consolidadas, zonas no urbanizadas, áreas vacantes sin ocupación, zonas de catástrofes, cascos históricos y reservas turístico-científico-ambientales). A su vez cada unidad

deberá poseer un tratamiento homogéneo coherente y una organización jurídica adecuada a sus fines según se indica.

## **Plan de bienestar**

### **Directriz de seguridad y justicia**

#### **17. Centros de Seguridad y Emergencias**

Creación de un único centro de monitoreo y control de desastres, transporte y movilidad, seguridad y video vigilancia en el ex edificio del ministerio de seguridad en calle Sarmiento y 9 de Julio. Apertura pública de la información del Observatorio de Seguridad municipal. Generación y publicación periódica de estadísticas geolocalizadas del delito. Establecimiento de un número único para todo tipo de emergencias. Unificación y homologación de teléfono verde de violencia bajo la modalidad nacional. Seguimiento de casos de denuncia por violencia y apertura conceptual a la violencia ampliada y no solo de género femenino. Creación de un sistema de alertas tempranas climatológicas que permita notificar a la población de manera preventiva. Creación de un centro de emergencias y evacuados desmontable en el hipódromo, incorporando dos helipuertos en sus puntas, por medio de un sistema de concesión privada del predio para eventos a cambio de la realización de las obras pertinentes y su uso en caso necesario. Concesión de la ex cárcel Unidad III de calle Montevideo como un centro de eventos a cambio de su entera refacción y disponibilidad como centro de evacuados cubierto en casos de emergencia. Creación del primer helipuerto público utilizando alguno de los tres tanques en desuso de la empresa ASSA para ayuda al actual helipuerto frente al HECA. Reparación y señalización de las bocas de incendio de bomberos de la vía pública. Implementación de sistema de video vigilancia con cámaras, atalayas y portales en la ciudad que generen información y control en tiempo real con monitoreo de patente y videocámaras. Establecimiento de anillos de seguridad sobre las grandes avenidas de manera radial. Implantación progresiva de hasta 33 Portales dobles cruzados de cruce y paso en Av. Circunvalación, hasta 47 Atalayas de video vigilancia 360° móviles sobre los cruces de los corredores y no más de 50 Pórticos de monitoreo de paso al centro en las calles que cruzan Av. Pellegrini, Av. Belgrano y Blvr. Oroño en cada punto de ingreso y egreso. Establecimiento de

corredores de video vigilancia con cámaras en postes en las principales avenidas y bulevares de la ciudad. Control directo del sistema por la legislatura.

### **18. Reforma de las fuerzas de seguridad**

Unificación de la GUM, tránsito y todo tipo de inspectores bajo un cuerpo único. Eliminación de los gastos en seguridad privada para vigilancia de guardias pasivas en el espacio público y edificios estatales y utilización del personal anteriormente descrito. Re-funcionalización del cuerpo para tareas de emergencia, inspección, habilitación, patrullaje, vigilancia y asesoramiento a víctimas de un delito. Recapacitación del personal y elevación de los estándares de exigencia de ingreso y permanencia en la fuerza en base a exámenes psicofísicos periódicos. Facilitación de la instalación de garitas de vigilancia en la vía pública por parte de vecinos sin el requerimiento de contratación de una empresa de seguridad privada. Implementación del uso de armas no letales en las fuerzas de seguridad. Unificación de las fuerzas federales en un cuerpo reentrenado hacia la gestión de emergencias y defensa. Saneamiento de la fuerza policial y judicial con un programa de investigaciones masivas de corrupción y connivencia entre funcionarios y el crimen organizado.

### **19. Control y Convivencia**

Actualización del anticuado código de faltas, removiendo aspectos obsoletos e incorporando nuevas necesidades. Reforma integral de la ordenanza de nocturnidad orientada a su simplificación, remoción de encasillamiento en tipologías caducas y protección por molestias a los vecinos de los establecimientos. Intervención y mejora de los espacios públicos con iluminación, poda y reparaciones de equipamiento vandalizado especialmente en las zonas más degradadas. Creación de una oficina municipal de denuncia activa ante casos de intimidación de cuidacoches, picadas, tomas de tierra, piquetes y ocupación indebida del espacio público. Legalización de sustancias psicoactivas con el objetivo de descargar el sistema de seguridad de delitos no violentos.

## **20. Protección a la víctima**

Implementación de un programa de concientización y educación en materia de violencia, violación, acoso y abuso con un curso obligatorio en aquellos ciudadanos que rindan el examen para la obtención del carnet de conducir. Ampliación de los establecimientos de alojamiento y albergue para víctimas de violencia en el ámbito íntimo y testigos protegidos. Programa de asesoramiento a la víctima de un delito para su denuncia y seguimiento de la causa.

## **21. Sistema penitenciario**

Mejora de las condiciones y ampliación de la capacidad de los establecimientos penitenciarios. Implementación de un sistema de investigación y accionar activa ante casos de violencia institucional, en refuerzo de los actuales programas.

## **22. Mayor eficiencia judicial**

Reducción de los tiempos de resolución de las causas estableciendo límites para los magistrados. Reducción de posibilidad de excarcelamientos anticipados. Reforma de los códigos procesales civil y comercial a nivel provincial y nacional con énfasis en la oralidad en los procedimientos declarativos. Aceleración de la implementación de los juicios por jurado, especialmente en materia penal.

## **Directriz de salud y sanidad**

### **23. Nueva Infraestructura y gestión sanitaria**

Creación de tres nuevos policlínicos de 2do nivel de complejidad en el sector noroeste, sudoeste y sur, incorporando bases del SIES. Implementación de seguridad las 24hs en los centros de salud de la periferia. Creación de 6 nuevos centros de salud en las zonas de mayor déficit de cobertura. Finalización de las obras y habilitación del Hospital Regional Zona Sur. Digitalización e integración de historias clínicas en los sistemas de los 3 niveles del estado. Revisión de las exigencias y condiciones de trabajo de los regímenes de residencias médicas.

## **24. Salud Mental**

Reversión de la desmanicomialización con mayores controles de las condiciones y trato dentro de los establecimientos de salud mental.

## **25. Salud de grupos de riesgo**

Creación de un programa de salud orientado a hombres jóvenes en materia de accidentes de tránsito.

## **26. Acceso a los servicios de salud**

Implementación de un sistema de descentralización de la asignación presupuestaria dónde cada ciudadano podrá destinar un bono, proveniente del presupuesto para el área de salud, para el pago parcial o total de los servicios a la institución pública o privada de su elección.

## **27. Libertad de decisión sobre el cuerpo**

Expansión de la posibilidad de comercialización de medicamentos de venta libre en otros establecimientos que no sean farmacias, así como habilitación de las farmacias para la venta de otro tipo de productos no médicos. Legalización de los elementos de vapeo o cigarrillo electrónico como una demostrada práctica de reducción de daños en fumadores, estableciendo restricciones de edad y control sobre la calidad de los equipos y sustancias. Liberalización de la tenencia, consumo, investigación y producción de sustancias psicoactivas en mayores de edad, dividiendo las mismas en grupos que puedan ser de venta libre, venta bajo control y receta médica y venta restringida con la exigencia de participación en programas de asistencia en adicciones de demostrada efectividad científica. Establecimiento de un sistema de legalización de la comercialización de órganos y tejidos cuya transferencia pueda realizarse en vida por parte de la persona, en paralelo a un sistema de igual características por parte de la familia que abarque la totalidad de órganos y tejidos en caso de fallecimiento.



## **Directriz de educación y cultura**

### **28. Reforma educativa primaria y secundaria**

Corrección de los laxos sistemas de licencias de docentes del sistema primario y secundario (especialmente médicas y psicológicas) a los fines de evitar la duplicación del personal entre titulares y reemplazantes. Reordenamiento de localización de cursos de docentes para evitar su peregrinaje por escuelas. Reestructuración escolar en un sistema unificado donde el docente pueda seguir al alumno a lo largo de diferentes materias y años. Incorporación de nuevas formas de evaluación sin eliminar por completo el sistema de notas, aprobación y repitencia. Priorización de educación en lengua, matemáticas, programación, educación sexual e inglés en la secundaria. Equipamiento informático con acceso a internet de todas las escuelas primarias y secundarias. Estructuración de un sistema de bonos financiados por parte del presupuesto estatal de educación que permita a las familias y estudiantes optar por el pago total o parcial en establecimientos públicos o privados de todos los niveles educativos. Facilitamiento de la habilitación de sistemas pedagógicos alternativos y de la educación en el hogar bajo controles periódicos de evaluación para acreditación de conocimientos.

### **29. Nuevos centros educativos**

Reducción de los gastos en materia cultural y artística para su redireccionamiento a inversión educativa. Establecimiento de programas de mecenazgo cultural privado por medio de descuentos tributarios. Relocalización de espacios culturales estatales del centro hacia la periferia, con su correspondiente reorientación hacia el campo educativo. Establecimiento de un plan de capacitación digital informática y en materia de programación y recursos online, especialmente dirigido a varones de entre 15 y 25 años con estudios incompletos y desempleados o subempleados. Priorización de zonas de gran vulnerabilidad para la localización de los centros educativos en el sector noroeste, sudoeste y sur, con proximidad a los asentamientos informales. Creación de jardines maternos y de educación inicial en dichos centros.

### **30. Acompañamientos para personas con discapacidad**

Ampliación de los programas de acompañamiento psicopedagógico para personas con discapacidad en el ámbito educativo. Estudio de la posibilidad de dedicación exclusiva en casos que así lo requieran, evitando que necesariamente la persona deba ser integrada en cursos comunes, pudiendo prever otros espacios de integración social.

### **31. Priorización de la educación superior**

Priorización de financiamiento de una selección estudiada de carreras superiores según su potencial productivo y demanda económica. Reestructuración de los planes de estudio de psicología, psiquiatría, psicopedagogía, nutrición, trabajo social, acompañamiento terapéutico y profesorado hacia corrientes no pseudocientíficas y basadas en la evidencia. Auditoría de las carreras médicas a los fines de eliminar por medio de la correspondiente acreditación de CONEAU aquellos contenidos pseudocientíficos, no sustentados en evidencia o contrarios a los conocimientos de la ciencia. Evaluación de demandas y establecimiento de cupos para la educación no arancelada en base a exámenes de ingreso acompañados de intensivos cursillos de ingreso y becas. Revisión del listado de carreras de interés público que impliquen la necesidad de titulación acreditada para su ejercicio, asegurando que efectivamente su labor presente un riesgo sustantivo para la población. Creación de un sistema de bonos financiado por parte de los recursos estatales para el sistema superior que permita el pago total o parcial de la matriculación del estudiante en una institución pública o privada.

### **Directriz de asistencia social**

#### **32. Adopción**

Simplificación del régimen de adopción de menores acelerando procedimientos y considerando la reincorporación de la posibilidad de adopción directa. Reforma del sistema de familias huésped a los fines de evitar el peregrinaje de los niños entre distintos hogares en tránsito, especialmente asegurando la no separación de hermanos que hayan construido un vínculo duradero. Facilitamiento de la venta de óvulos bajo sistemas similares al del esperma. Simplificar los

procedimientos de subrogación de vientre a los fines de evitar la discrecionalidad en las aprobaciones de parte de los jueces y permitir el pago por dicho servicio.

### **33. Nuevos Centros Comunitarios**

Creación de tres grandes centros comunitarios en los sectores noroeste, sudoeste y sur, reutilizando y expandiendo parte de las instalaciones de la sede del distrito noroeste, el polideportivo Deliot y el centro de salud Naranjo. Incorporación dentro de dichos establecimientos de un centro de denuncias, vigilancia las 24hs, policlínico de 2do nivel de complejidad, espacio educativo con equipamiento informático y conexión a internet, jardines maternales e iniciales, instalaciones deportivas y atención en materia de violencia y abuso. Ampliación de la capacidad de albergue para personas en situación de calle en el área central, mejorando las condiciones y realizando acompañamientos psiquiátricos y psicológicos, así como sistematizando el financiamiento al recorrido invernal diario de alimentación.

### **34. Discriminación**

Eliminación de cupos laborales de todo tipo. Control estricto de discriminación por medio de una oficina especializada dentro de la secretaría de seguridad, reinterpretando la problemática de la discriminación, violación y abuso no solo como un problema de género sino como una situación transversal a todas las sexualidades, géneros, sexos, edades y condiciones socioeconómicas.

### **35. Régimen Único Asistencial**

Reemplazo de todos los programas de subsidio por un sistema de Ingreso Universal Único para personas con discapacidad, niños vulnerables a la pobreza, desempleados, pensionados o jubilados sin aportes. Los subsidios de desempleo deberán estar ajustados a la búsqueda de trabajo y realización de tareas para el estado, así como los cobros de menores de edad exigir la asistencia escolar y revisiones médicas. Existirán limitaciones a los bienes y servicios que se puedan abonar con este subsidio.

### **36. Revisión de pensiones y jubilaciones**

Revisión de las pensiones por discapacidad, pensiones en general y jubilaciones sin aportes otorgadas en la última década a los fines de asegurar su correcto otorgamiento.

### **Plan de economía**

#### **Directriz de actividad general**

### **37. Moneda Extranjera**

Libre disponibilidad de ingresos en moneda extranjera para los exportadores de bienes y servicios. Posibilidad del uso unilateral de una canasta de monedas extranjeras definidas por el Banco Central para el pago de impuestos, deudas y la realización de intercambios comerciales que no impliquen la celebración de un contrato pactado. Habilitación de la posibilidad de ahorro, intercambio, pago y celebración de contratos con monedas digitales siempre y cuando exista acuerdo entre las partes intervinientes. Habilitación del uso de cualquier moneda extranjera para la celebración de contratos bajo las condiciones que los mismos establezcan (moneda, posibilidad de pago en otra divisa, tipo de cambio) sin intromisión posible de ninguna regulación del banco central o del gobierno en materia de divisa, plazo, condiciones y tipo de cambio acordado. Banca libre con posibilidad de emisión monetaria privada bajo un esquema de encaje del 100% en caja de ahorro y cuenta corriente.

### **38. Emisión monetaria**

Establecimiento de topes de emisión monetaria del Banco Central a los fines de contener la inflación de precios.

### **39. Indexación de contratos**

Eliminación de las restricciones a la indexación por inflación en los contratos en moneda nacional, atados al índice del organismo oficial o privado que calcule la ratio según pacten las partes intervinientes.

#### **40. Inversión extranjera y ahorro**

Asegurar el marco regulatorio para el cumplimiento de contratos pactados, la baja carga impositiva, condiciones laborales razonables y la posibilidad de la libre disponibilidad y movimiento de capitales para el aumento de la inversión extranjera y el crédito y ahorro interno.

#### **41. Comercio Exterior**

Libertad de comercio internacional por medio de la reducción de aranceles aduaneros acompañados de un programa progresivo que permita la reconversión de sectores no competitivos.

#### **Directriz de rubros y sectores**

#### **42. Innovación sin barreras**

Eliminación de toda restricción o regulación excesiva, impuesto especial, cupo o prohibición a los emprendimientos lícitos que provean bienes o servicios, especialmente bajo el uso de plataformas digitales.

#### **43. Precios y abastecimiento**

Eliminación de todo precio mínimo y máximo, así como de leyes de abastecimiento, de la economía, exceptuando un grupo selecto de bienes esenciales médicos. Descongelamiento tarifario para permitir la cobertura de costos, inversión, mantenimiento y márgenes de ganancia.

#### **44. Localización de empresas**

Fomento impositivo a la localización de establecimientos fuera del área central de la ciudad, en especial servicios y comercio en los distritos oeste, sudoeste y noroeste, y a su vez localizando industrias en los distritos sudoeste y oeste.

## **Directriz de trabajo y empleo**

### **45. Sistema previsional**

Posibilidad de opción de salida del sistema previsional estatal de reparto hacia cajas previsionales privadas voluntarias por cuentas de ahorro e inversión. Eliminación de jubilaciones de privilegio del estado.

### **46. Libertad sindical**

No obligatoriedad de los aportes sindicales (exceptuando aquellos de salud que deben mantener su régimen de posibilidad de opción de otra cobertura) y eliminación del sistema de representación única gremial.

### **47. Cargas sobre el salario**

Eliminación del impuesto a las ganancias sobre el salario de trabajadores en relación de dependencia.

### **48 - Impulso al empleo**

Eliminación de toda restricción a la posibilidad de despidos y anulación del sistema de indemnización para su reemplazo por un seguro de desempleo general financiado por contribuciones mensuales del salario de todos los trabajadores. Eliminación de las contribuciones patronales, las cuales pasarán a ser aportadas por el trabajador que cobrará la totalidad de la remuneración y el monto anteriormente destinado al impuesto a las ganancias, menos el valor de los aportes y contribuciones a la seguridad social anteriormente abonados, siendo las únicas obligatorias el aporte del fondo de desempleo, ART, seguro de vida, jubilación y cobertura de salud, siendo estas últimas cuatro de posibilidad de elección de proveedor del servicio.

### **49. Régimen simplificado**

Actualización mensual automática por inflación de los valores de los escalones del régimen simplificado para monotributistas. Eliminación del pase de oficio al régimen general, estableciendo un sistema progresivo con avisos previos, posibilidad de retorno e impugnación del acto.

## **50. Simplificación laboral**

Eliminación de la obligatoriedad de la empleabilidad en relación de dependencia, permitiendo la contratación y utilización del régimen simplificado, para toda unidad económica de menos de 5 trabajadores o cuya naturaleza (dinamismo, inexistencia de un lugar concreto de trabajo, etc.) así lo requiera en base a un listado específico de actividades exceptuadas.

## **51. Libertad Profesional**

Eliminación de la obligatoriedad de matriculación y aportes a colegios profesionales y factibilidad de existencia competitiva no monopólica de más de un colegio por jurisdicción.

## **52. Recapitación laboral**

Creación de un programa de recapitación laboral para trabajadores y empresas de sectores en riesgo ante la automatización, robotización y digitalización.

## **Plan de logística**

### **Directriz de producción**

## **53. Financiamiento del transporte por retenciones**

Utilización de los aranceles aduaneros agropecuarios para el financiamiento de construcción y mantenimiento de infraestructura del transporte carretero y ferroviario con orientación productiva, y de obras relativas al manejo de inundaciones en zonas rurales productivas.

## **54. Incentivos tributarios a la inversión en energía**

Exenciones Tributarias Hidrocarburíferas y Mineras que permitan la eliminación de todo impuesto sobre la actividad hidrocarburífera y minera (a excepción del sistema de regalías) a quienes demuestren invertir los montos otrora tributados en infraestructura productiva para la actividad extractiva.

### **55. Gestión eficiente de las infraestructuras**

Expansión de los sistemas de gestión y mantenimiento privado de infraestructuras ferroviarias, portuarias, aéreas, viales e hidrovías por medio de sistemas de peaje por uso.

### **56. Eliminación de restricciones injustificadas**

Reducción de las restricciones al uso de cultivos transgénicos, herbicidas y pesticidas seguros. Cumplimiento y control de zonas de no fumigación. Simplificación de aprobación de nuevos eventos genéticos.

### **57. Inversión para la Innovación**

Ampliación de la inversión en energía de fuentes hidroeléctricas y nucleares. Creación de un programa de reconversión agropecuaria coordinado por el INTI, INTA, INVAP y CONICET para la producción de alimentos en laboratorio, sin uso extensivo de suelo o cría animal. Eliminación de los programas de subsidio e investigación sin sustento científico, matemático y estadístico, o de tipo propagandístico o artístico.

### **Directriz de transporte terrestre**

#### **58. Sistema de inversión privada en infraestructuras**

Establecimiento de fondos estatales para la inversión en infraestructura terrestre en conjunto con sistemas de gestión y mantenimiento de las mismas por medio de concesiones privadas con peajes por uso.

#### **59. Conversión de la A012 en Autopista**

Transformación de la ruta nacional A012 en autopista, realizando primero una etapa de reconversión en autovía, evitando el atravesamiento de zonas urbanas de municipios y comunas.

#### **60. Expansión de la capacidad carretera**

Expansión de la capacidad por cantidad de carriles de la autopista Rosario-Buenos Aires en toda su extensión por etapas. Obras de mejora y repavimentación de la



autopista Rosario-Córdoba en el tramo Roldán-Rosario. Mejoras y repavimentación en toda la extensión de la autopista Rosario-Santa Fe.

### **61. Mejoras en la red vial local**

Mejoras del estado del pavimento, señalización y banquetas en las rutas 34, 33, 21, 18, 14, 11 y 9, sobre las inmediaciones radiales a Rosario, en particular sobre el sector delimitado entre la Autopista A012 y la Autopista A08. Finalización de las obras de expansión de la avenida Jorge Newbery entre el aeropuerto y Av. Circunvalación.

### **62. Grandes obras ferroviarias de cargas**

Estudio definitivo de evaluación de alternativas de ejecución del Circunvalar Ferroviario de Rosario en contraposición con la posible Troncal Ferroviaria Norte-Sur. Concreción de las obras correspondientes a la opción más conveniente.

### **63. Expansión de la red ferroviaria urbana**

Implantación de un tren de pasajeros norte-sur entre Rosario y San Lorenzo aprovechando la infraestructura existente de las vías disponibles y renovadas de NCA que discurren desde Juan José Paso hasta Capitán Bermúdez, paralelas a Av. Sabín y Blvr. Rondeau. Establecimiento de una estación de trenes sobre los lotes vacantes linderos a la traza y localizados entre Juan José Paso y Génova. Liberación de vías intrusadas por asentamientos informales en la ciudad a los fines de mejorar el nivel de servicio de circulación de trenes dentro de la trama urbana. Posibilidad de realizar una estación intermodal en el sector de playas de maniobras de Patio Parada una vez que se puedan aumentar la cantidad de líneas de trenes de pasajeros y sus respectivas frecuencias sobre las vías. Para esto las mismas deben haber sido despejadas de gran parte de su uso por trenes de carga gracias a la implementación de, preferentemente, el proyecto del Circunvalar Ferroviario o, en su defecto, la Troncal Ferroviaria.

## **Directriz de transporte fluvial**

### **64. Mejora de accesos a puertos**

Mejora de accesos carreteros al puerto estatal y en los accesos portuarios del norte del Gran Rosario junto a la variante de la RN11. Creación de nuevas playas de estacionamiento en el norte y sur de Gran Rosario para espera de camiones de carga para los puertos.

### **65. Profundización de la hidrovía**

Profundización de dragado de la hidrovía del río Paraná a 36 (o hasta 42) pies junto a la mejora del dragado en puntos críticos de maniobra y cruce, continuando el actual y exitoso sistema de concesión.

### **66. Apertura de aguas**

Reducción y simplificación de las exigencias de pilotaje y cabotaje a los fines de reducir costos fluviales innecesarios. Eliminación de las restricciones de nacionalidad del personal y buques para el transporte de cabotaje fluvial y marítimo.

## **Directriz de transporte aéreo**

### **67. Gestión e infraestructura del aeropuerto**

Privatización del aeropuerto local y concreción de obras de expansión bajo un sistema concesionario similar al del puerto con implementación de un ente público de control.

### **68. Apertura de cielos**

Privatización de las aerolíneas estatales y liberalización de rutas aéreas para favorecer la competencia entre empresas. Reducción de los costos de operación por tarifas aeroportuarias y salarios del personal.

## **Plan de urbanismo**

### **Directriz de ambiente y geografía**

#### **69. Cuidado animal**

Establecimiento de un hospital, banco de sangre, cementerio y crematorio veterinario municipal. Prohibición de razas animales peligrosas, implementación del bozal obligatorio para razas riesgosas y obligatoriedad del uso de correa para todas las razas de animales en la vía pública. Incorporación al código de faltas de multas por maltrato animal. Despenalización de la tracción animal para recolectores informales acompañada de un programa de capacitación laboral para su incorporación anexa en el sistema de recolección y reciclado.

#### **70. Reducción de la contaminación**

Creación de un mapeo de enfermedades relacionadas a contaminantes y estudio de las posibles fuentes de los mismos. Publicación semanal de todos los datos de monitoreo ambiental relevados en la actualidad (ruido, polución de aire, calidad de agua, etc.). Monitoreo y erradicación de plagas de palomas y mejillones foráneos que vienen en buques extranjeros. Implementación de alternativas no letales para la remoción de murciélagos de edificios ante invasiones. Control de polución y ruido de vehículos, especialmente camiones y motos, por medio de evaluaciones en las verificaciones técnicas vehiculares, estableciendo monitoreos en la vía pública con multas y retiros de vehículos. Control de incendios en las islas de manera directa sobre las de jurisdicción rosarina y por acciones judiciales sobre las entrerrianas. Control de contaminación lumínica de pantallas led limitando el encandilamiento y nivel de luminosidad sobre vecinos, estableciendo límites, mediciones y reducción de brillo nocturno. Expansión de la forestación de árboles en la zona del microcentro. Establecimiento de impuestos a la contaminación y topes con bonos intercambiables de emisión de contaminantes de todo tipo y gases de efecto invernadero. Migración del alumbrado a luminarias led en la vía pública, espacios verdes y edificios estatales. Expansión sistema de trolebuses sobre los grandes corredores urbanos. Creación de un corredor de energía solar sobre el espacio disponible en Av. Circunvalación por concesión a privados.

## **71. Expansión del sistema de gestión de residuos**

Aumento de la contenerización de residuos de asentamientos informales. Puesta en funcionamiento de planta de residuos GIRSU en Villa Gobernador Gálvez. Definición de futuros espacios de rellenos sanitarios para residuos comunes en la zona oeste del Gran Rosario. Implementación de un nuevo relleno sanitario de residuos inertes en las inmediaciones del GIRSU de Villa Gobernador Gálvez. Establecimiento de un programa y planta de reciclado de residuos inertes de manera prioritaria en reemplazo del actual inefectivo programa de reciclado de residuos comunes.

## **72. Revitalización de los cursos de agua**

Creación de un nuevo distrito científico turístico ambiental en las islas de jurisdicción rosarina sobre el Paraná, con posibilidad de uso alternativo para operaciones portuarias y de dragado. Continuación del programa de obras de aliviadores y entubamientos pluviales en la cuenca del arroyo Ludueña, en especial las 6 represas de cierre retardadoras ya planteadas. Re-estudio y concreción inmediata de las obras de contención de la cascada del Arroyo Saladillo. Medición de calidad de agua del arroyo Ludueña, incorporando el mismo al sistema de registros provinciales. Saneamiento de las veras de los arroyos Ludueña y Saladillo por medio de la ejecución de las obras planificadas, incorporando colectoras para evitar desagües pluviales contaminados con conexiones cloacales antirreglamentarias volcados a las aguas, tanto en los arroyos como en la zona de La Florida. Previsión de la futura planta de tratamiento de efluentes cloacales de zona norte en Baigorria, descartando el proyecto de la planta del sur del Gran Rosario. Implementación de autoridades ambientales de cuenca con poder de policía y establecimiento de normativas, prohibiciones, tributos y multas. Control de vuelques ilegales y basurales en las orillas de los arroyos. Continuación de los trabajos de limpieza en las aguas de los arroyos. Establecimiento de sistemas de cuotas propietarias transferibles de pesca sobre el Paraná. Creación de una autoridad ambiental interprovincial sobre el Paraná en conjunto con las provincias de Entre Ríos y Corrientes a los fines de ejercer una efectiva protección del ambiente. Establecimiento de una autoridad

ambiental internacional junto a Paraguay y Brasil para el manejo de las aguas de la cuenca del Paraná-Paraguay.

## **Directriz de servicios públicos**

### **73. Coordinación de obras**

Confeccionar un mapeo único y público de la totalidad de las infraestructuras de servicios. Realizar un cálculo de coberturas, oferta, capacidad y demanda de servicios sobre las infraestructuras de forma geolocalizada. Condicionar densidades y alturas de edificación a la disponibilidad de infraestructura de servicios. Establecer un sistema de coordinación entre empresas de servicios para la realización de obras sobre la vía pública a los fines de combinar la mayor parte de trabajos y evitar la repetición innecesaria de roturas de veredas y calzadas. Fomento a realizar trabajos no urgentes sobre la calzada durante horarios nocturnos a los fines de evitar cortes en horarios picos, aplicando una tasa variable de penalización según franjas horarias. Aumento de multas por extensión de tiempo de obras sobre la vía pública. Estudio de la implementación de politubos mixtos de servicios con bocas de acceso conjuntos entre empresas de servicios sobre corredores urbanos en refacción. Ordenamiento de cables aéreos en el área central y macrocentro, con la posibilidad de su cableado subterráneo.

### **74. Expansión de las infraestructuras de servicios**

Reestructuración de la TGI y DREI para su cálculo proporcional a los beneficios sobre el inmueble producido por servicios y prestaciones públicas a los fines de discriminar el valor de precio hedónico realmente adicionado por los servicios prestados y no producto de las características intrínsecas e inversión privada del inmueble. Establecimiento de convenios para brindar servicios y mantenimientos zonales específicos por parte de empresas por descuentos del monto gastado en la TGI y el DREI. Expansión de las infraestructuras viales pavimentadas, de gas natural y saneamiento urbanas en paralelo de titulación en asentamientos informales. Inversión en renovación de cañerías pluviales, cloacales y de agua potable sobre la antigua red existente. Mejora de la presión de agua potable. Expansión prioritaria de la red de gas sobre la periferia. Implementación de un

programa de compensaciones de pagos por inversión en infraestructura eléctrica para los privados por sistema solidario entre todos los usuarios de la instalación en reemplazo del actual sistema donde la totalidad de la inversión es abonada por el primer demandante del servicio en una zona que requiere de extensión de la red.

## **75. Telecomunicaciones**

Eliminación de las prohibiciones al establecimiento de antenas de telefonía. Habilitación de nuevas tipologías de estructuras de soporte. Establecimiento de límites solo por controles de niveles de radiación. Creación de un plan de fomento del tendido de fibra óptica para las conexiones domiciliarias de internet de banda ancha en asentamientos urbanizados y barrios sin servicio.

## **76. Energía**

Incentivos a la extensión de la capacidad de producción de energía eléctrica de origen nuclear y por ciclos combinados de gas natural de alta eficiencia. Fomento del uso de gas natural para cocina y calefacción, especialmente por inversión en infraestructura sobre asentamientos informales urbanizados, nuevos edificios y barrios alejados.

## **77. Provisión de agua y saneamiento**

Revisión de las actuales manchas de inundación corrigiendo las ordenanzas que lo delimitan en base a las nuevas obras realizadas. Finalización de las obras necesarias para culminar la cobertura total de agua potable y cloacas en la ciudad. Implementación de un programa de subsidio a la conexión cloacal al caño maestro y reconversión del sistema cloacal domiciliario para la reversión del sistema del suministro. Concreción de las obras de expansión de la planta potabilizadora de Baigorria para duplicar su capacidad junto a la realización de los acueductos anexos a la misma de Gran Rosario etapas 2, 3 y 4. Programa de obligatoriedad de instalación de medidores de agua en nuevos suministros, junto a una instalación progresiva de medidores en suministros existentes por exigencia a la hora de requerir demoliciones, refacciones u obras sobre las

edificaciones hasta completar la cobertura por medición del 100% de la ciudad. Regularización de las conexiones en asentamientos irregulares y aumento de la provisión de canillas colectivas.

### **78. Gestión empresarial y tarifaria de servicios**

Eliminación paulatina de subsidios tarifarios. Normalización tarifaria que cubra los costos de producción, transporte y distribución con márgenes racionales de ganancia. Descongelamiento de tarifas. Subsidios directos a la demanda y no a la oferta, direccionados por grupos de vulnerabilidad y no por medio de subsidios generales en las tarifas. Privatización de la E.P.E. y A.S.S.A con la creación en paralelo del ente de control de electricidad, dejando en manos de los correspondientes entes el monitoreo de la calidad del servicio bajo parámetros objetivos de medición y porcentajes mínimos de la recaudación como gasto de capital para inversión y mantenimiento y un esquema tarifario acorde a cubrir los costos planificados y una ganancia esperada en base a un monto de facturación total anual máxima por el plazo de una década, sistema licitado al menor oferente.

### **Directriz de movilidad y transporte**

#### **79. Uso del automóvil particular y estacionamiento**

Eliminación del estacionamiento en el área central definida por Blvr. Oroño, Av. Pellegrini y el Río a excepción del permiso para propietarios. Ampliación de habilitaciones para edificios de estacionamiento subterráneo y prohibición de nuevas instalaciones de este tipo en altura o planta baja. Transferencia del actual sistema de parquímetros y estacionamiento medido del área central a la superficie equivalente en el macrocentro comprendida en el sector entre Blvr. 27 de Febrero, Av. Pellegrini, Av. Belgrano y Moreno y el sector entre Av. Pellegrini, Blvr. Oroño, Av. Francia y Av. De la Costa. Cobro mensual por el uso de un espacio de estacionamiento por parte de vecinos en el área central y por el uso de un ingreso de estacionamiento por garaje para propietarios en el macrocentro. Venta de espacios de estacionamiento para la colocación de mesas y espacios de estar para clientes de locales comerciales. Contratación temporal de cuidacoches

y limpia coches con pago por multas constatadas para el control de cumplimiento de políticas de estacionamiento en el centro y macrocentro. Peatonalización del microcentro.

### **80. Habilitación de nuevas modalidades de movilidad**

Habilitación simplificada y sin tributos especiales de nuevas modalidades de *carsharing* y *carpooling*. Habilitación y marco normativo simplificado sin costos tributarios especiales para las modalidades de mensajería y entregas en bicicleta, vehículos motorizados y drones. Previsión de la regulación habilitante de futuros sistemas de acople a edificaciones, terrazas y balcones para el aterrizaje de drones de delivery. Eliminación de restricciones al número o exigencia de compra de licencia para nuevos vehículos que deseen proveer el servicio de taxi no exclusivo compartido.

### **81. Mejora de las condiciones ciclistas**

Incorporación de los ciclistas y bicicletas al código de tránsito, con derechos, obligaciones y penalizaciones. Expansión priorizada de la red de biciesendas y ciclovías junto a las estaciones del sistema público de bicicletas. Implementación de una ciclovía recreativa con diferenciación física sobre Av. Circunvalación.

### **82. Reestructuración del sistema de transporte colectivo**

Expansión de la red de metrobuses con estaciones o paradas y carriles exclusivos sobre los corredores principales. Incorporación de sistemas de trolebuses de gran tamaño sobre los corredores principales y buses tradicionales medianos y pequeños sobre los recorridos secundarios. Implementación del sistema de transporte por líneas primarias, secundarias y barriales manteniendo el sistema de trasbordos y reestructurando algunos recorridos de la red primaria a la traza de corredores urbanos. Apertura de la información de los sistemas de movilidad para su incorporación en aplicaciones masivas comerciales de gran difusión. Puesta en marcha de un sistema de transporte nocturno con frecuencias y recorridos ajustados por demanda. Ingreso de colectivos con seguridad a barrios



que presenten casos de delitos hacia las unidades. Mejora de las frecuencias nocturnas.

## **Directriz de hábitat y vivienda**

### **83. Facilidades para el alquiler**

Facilitamiento de la ejecución de contratos de alquiler y sistemas de seguros de caución para facilitar la reducción de exigencias de garantías. Mejoramiento y aumento de oferta de las garantías de bancos públicos para alquiler. Reducción de las limitaciones que restringen la edificación con el objetivo de aumentar la oferta de inmuebles en el mercado de alquiler y lograr así la reducción de sus precios. Habilitación de los sistemas de alquiler temporario bajo regímenes simplificados de baja carga tributaria y con habilitación automatizada por medio de declaraciones juradas.

### **84. Urbanización de asentamientos informales**

Expropiación de terrenos privados ocupados por asentamientos informales para su regularización y compensación a propietarios. Donación de lotes estatales ocupados por asentamientos para su titulación. Programa de regularización dominial por titulación y urbanización con provisión de pavimento, iluminación, saneamiento y gas como primera medida, acompañado de subsidio a la mejora de materiales de la vivienda. Provisión de bocas de conexión colectivas de agua y electricidad en segundo lugar. Regularización del servicio eléctrico y de agua potable en tercer lugar. Mejoramiento de la calzada, vereda, vegetación y equipamiento del espacio público en última instancia.

### **85. Generación de nuevas centralidades**

Proponemos permitir la urbanización de media densidad sobre las porciones de suelo de la periferia no inundables que actualmente son de reserva productiva y frutihortícola (y equivalen a alrededor del 20% de la superficie del municipio) y cuentan con un muy bajo aprovechamiento. A cambio de esta facilidad, los desarrolladores deberán cubrir los costos de la provisión de la infraestructura en dichas zonas, así como realizar obras de urbanización, servicios y vivienda sobre

zonas urbanas y asentamientos informales a definir por el municipio. Eliminación de la prohibición de barrios cerrados. Concentración de la inversión pública en infraestructura, espacio público y servicios urbanos sobre los ejes principales de corredores urbanos que presentan aglomeraciones comerciales espontáneas extendidas hasta la periferia.

#### **86. Gestión de los espacios de esparcimientos**

Concesión a privados de plazas, parques, paseos y espacios verdes con acceso público para su explotación y mantenimiento. Puesta en funcionamiento del parque de diversiones actualmente abandonado.

#### **87. Nuevos espacios verdes**

Creación de 8 nuevas plazas, 2 parques inundables y 1 parque tradicional nuevo en zonas específicas seleccionadas de la ciudad donde se concentran los mayores déficits y lejanías a espacios verdes y recreativos.

#### **88. Construcción de vivienda inclusiva**

Bonos de mayor altura, superficie y densidad hasta el máximo de capacidad de servicios y externalidades negativas por congestión y densificación a cambio de construcción de viviendas inclusivas baratas en las inmediaciones de las edificaciones realizadas. En casos de viviendas de muy altos ingresos y exclusivas pueden construirse viviendas subsidiadas en otra localización siempre y cuando se provean los servicios necesarios de infraestructura y se asegure el acceso al transporte. Mantenimiento de una proporcionalidad entre la cantidad de bonos de mayor edificabilidad adquiridos y el número y superficie de vivienda accesible exigida. El sistema debe ser ejecutado y gestionado enteramente por el emprendedor privado, controlando solo que la vivienda se venda o alquile a un precio subsidiado a personas que hayan obtenido una licencia controlada por el Estado en base a requerimientos sociales. Eliminación de restricciones y controles de alquiler o compra inmobiliaria no subsidiada y sus precios asociados.

## **89. Reparación integral del espacio público**

Creación de un sistema de financiamiento al vecino por el cual se permitirá descontar de los pagos de la TGI y DREI la totalidad de las inversiones en arreglos de veredas. Para esto, la oficina de planeamiento y la secretaría de hacienda fiscalizarán los presupuestos, gastos y obras declaradas y establecerán un plan de compensación y prorrateo fiscal de los montos invertidos en cuotas equivalentes a las tasas y derechos correspondientes, por el plazo necesario hasta cubrir el costo. Implementación de fideicomisos junto a los frentistas de los grandes corredores comerciales para financiar obras de iluminación, remodelación de calzada y vereda y equipamiento urbano. Este fideicomiso se financiará de aportes voluntarios de los propietarios y el municipio, así como del 100% de las tasas y derechos abonados por los inmuebles y empresas ubicados en cada corredor. Establecimiento de estudios comprensivos que permitan prever el impacto de la realidad aumentada y del envejecimiento de la población en el urbanismo. Habilitación de zonas de vendedores ambulantes con parada fija sin restricción de rubros y liberación de la actividad para vendedores ambulantes móviles. Reparación y limpieza de sumideros y bocas de tormentas. Reparación extensiva de baches, priorizando corredores principales para luego avanzar sobre las calles secundarias. Control de ocupación de la vía pública por obras privadas y limitación del plazo máximo de ocupación parcial o total con avances de cercos y pasarelas. Construcción de rampas sobre la totalidad de las esquinas del centro y no menos de la mitad en el macrocentro y corredores. Reemplazo de árboles que generan roturas de veredas por especies adecuadas. Pavimentación definitiva y eliminación de zanjas de la totalidad de la trama urbana. Eliminación de solados que no estén permitidos debido a su gran deslizamiento colocados por el estado e intimación a remover solados de privados en veredas.

## **Directriz de normativa y edificación**

### **90. Nuevo régimen de edificación**

Establecimiento de un cálculo de edificabilidad del código urbano en base a capacidades de las infraestructuras actuales, limitando la edificación a dichas capacidades. Implementación de bonos adquiribles y comercializables de

urbanización, densificación y construcción en altura en base al cálculo de impacto en infraestructuras y obras necesarias. Dichos bonos podrán abonarse por medios de obras establecidas en un plan de inversión estatal o por aporte a un fondo específico intocable para dichas obras. Las obras deberán servir para la expansión y mantenimiento de la capacidad de las infraestructuras de servicios, tanto en la zona de la edificación en cuestión como en otras áreas de la ciudad, en particular asentamientos informales en proceso de urbanización. Posibilidad de la adquisición de bonos extra de edificación sobre la capacidad edificable bajo las condiciones de realizar los aportes necesarios para paliar la demanda agregada generada por dichos aumentos de edificación. Para esto se propone implementar un régimen de Utilización del Suelo donde se introduzca el mecanismo de Compensación Monetaria por Derecho de Edificación (CMDE), estableciendo coeficientes de utilización del suelo (o coeficientes de edificabilidad) mínimos, básicos y máximos. El coeficiente de edificabilidad (CE) mínimo se refiere a la utilización mínima que se espera de un lote para que cumpla con su función social; el CE básico se relaciona con la superficie edificable que todo propietario tiene el derecho de desarrollar en virtud de su propiedad; y el CE máximo es la cantidad de desarrollo permitida por la infraestructura existente y las normas de zonificación. Los cargos asociados con la CMDE se aplican sobre la diferencia existente entre el CE máximo y el CE básico de un lote. La CMDE es la compensación monetaria que pagan aquellos a quienes el gobierno les otorga nuevos derechos de edificación (superficie edificable). Un buen ajuste de este sistema a la ciudad de Rosario permitiría, por un lado, predefinir toda la edificabilidad (en volumen, superficie y altura), evitando los debates particulares con nombre y apellido. Así mismo, el coeficiente máximo se definiría por un tribunal de expertos técnicos y empresas de servicios que lo generarían en base a las capacidades reales de la infraestructura y condiciones ambientales disponibles, lo que permitiría evitar la congestión y colapso de las zonas. A su vez, la venta de estos derechos extras de edificación aseguraría un ingreso al municipio que debería estar direccionado a obras y servicios. El coeficiente básico asegura un mínimo de edificabilidad al propietario. Existe también una posibilidad extra que es la de adicionar un Coeficiente de Edificabilidad Adicional, por el cual

se otorga un permiso de construcción superior al máximo soportable por las infraestructuras y ambiente actual, a cambio de que se realicen los aportes o las obras necesarias para readaptar las condiciones y capacidades del entorno e infraestructuras a los nuevos volúmenes edificados.

### **91. Capacitación para control de tránsito en obra**

Programa de capacitación de obreros con emisión de permisos online para suplir las labores de ordenamiento del tránsito en las inmediaciones de obra para casos excepcionales a los fines de cubrir la demanda de inspectores insatisfecha pero exigida por el municipio ante el agotamiento de horas extras de los empleados estatales en fechas de eventos masivos.

### **92. Incentivos impositivos a la edificación**

Establecimiento de impuestos a la propiedad inmueble proporcionales a los valores edificables por código y no a lo edificado efectivamente a los fines de fomentar el uso total de la capacidad normativa de construcción en aquellas zonas que se consideren apropiadas.

### **93. Prohibición de las excepciones**

Proponemos elaborar una ordenanza que defina de manera específica las posibilidades edificatorias de las áreas de reserva y planes especiales y los términos concretos de los convenios urbanísticos posibles. La definición a priori de las posibilidades y demandas de cada sector permitirá eliminar las instancias de negociación y posteriores conflictos que se presentan a la hora de permitir el avance sobre sectores no completamente definidos en sus cualidades urbanísticas. A su vez se propone eliminar la posibilidad del otorgamiento de excepciones normativas de edificación particulares, las que generan cuestionamientos, situaciones de desigualdad ante la ley y favoritismos espurios.

### **94. Priorización de la protección patrimonial**

Reducción de la excesiva cantidad de edificios bajo protección patrimonial. Repago de mantenimiento de edificios patrimoniales a los propietarios por medio

de recargos en la TGI e impuesto Inmobiliario de los vecinos beneficiados por la presencia del inmueble en sus cercanías. Compensación de pérdida de valor de inmueble por protección patrimonial en comparación a los lotes colindantes por medio de uso de los fondos estatales.

#### **95. Facilitamiento del uso de azoteas**

Eliminación de prohibiciones y regularización de ubicación de pérgolas y parrillas en azoteas por sobre la altura máxima de edificación.

#### **96. Unificación de frentes**

Permitir la edificación hacia el frente en lotes donde se hayan generado retiros incompletos sobre la línea de edificación de la cuadra, o en su defecto permitir el cierre por rejas o la demolición del lindero que sobresale generando los recovecos.

#### **97. Simplificación por áreas urbanísticas**

Simplificación regulatoria por medio de igualación normativa dentro de las cinco nuevas zonas urbanísticas definidas.

#### **Directriz de territorio y demografía**

#### **98. Mejora del uso de inmuebles vacantes**

Agilizar la venta o uso de los grandes terrenos estatales en desuso. Simplificar los controles de contaminación en edificios en desuso que hayan sido riesgosos como estaciones de combustible a los fines de fomentar su rápida reconversión. Actuar de forma activa ante toma de inmuebles ocupados con el objetivo de restituir su posesión a los propietarios. Gravar tributariamente aquellos inmuebles que no se encuentren a la venta, alquiler y que no estén de forma comprobada en uso, exhibiendo deterioros considerables.

#### **99. Urbanización del suelo vacante**

Aumentar los controles, prohibiciones y multas a la edificación sobre suelo inundable. Permitir la urbanización de suelo actualmente reservado como no urbanizable con densidades mínimas y provisión de infraestructuras por tasas y

contribuciones o inversión del desarrollador privado. Facilitación del agrupamiento aglomerado de lotes vacantes para su venta y urbanización conjunta, así como su colectivo cambio de uso por parte de los propietarios de dichas parcelas.

### **100. Reestructuración general del crecimiento**

Implementación de exigencia a grandes emprendimientos comerciales e industriales de la resolución o compensación por el impacto de traslados de trabajadores generado al establecerse en una ubicación. Ordenamiento del crecimiento de la mancha urbana y compatibilidad con la inundabilidad por medio del establecimiento de un programa de movilidad y edificación en etapas del área vacante no edificada con zonas de densidades generales exigidas. De 1980 a 2010, la población de Santa Fe aumentó un 49%, Argentina un 47% y el Gran Rosario un 25%. En 2075 el pico de crecimiento de Argentina aumenta un 43% la población actual, Santa Fe debería hacerlo en un 45% y el Gran Rosario un 23%. Esto implica unos nuevos 330 mil habitantes para el Gran Rosario. Para esto debe establecerse un proyecto de absorción poblacional en el suelo vacante del ejido municipal (25% del total) a los fines de evitar una sobre-dispersión territorial con mayores costos de movilidad, ambientales e infraestructuras. Descontando las superficies vacantes inundables, la superficie disponible representa 45 km<sup>2</sup>, que a una densidad de casi 7300 habitantes por km<sup>2</sup> total (la mitad de la del distrito centro y del valor intermedio entre el distrito sur y sudoeste) absorberán la totalidad del aumento poblacional. A modo de visualización el barrio del Abasto tiene 17 mil habitantes, 1,65 km<sup>2</sup> y 90 cuadras a una ratio de 200 personas por cuadra promedio y 10.300 hab/km<sup>2</sup> totales. Así pueden alojarse viviendas subsidiadas en PB y 3 pisos con patios colectivos, intermedias en PB y 1 piso con patio individual y viviendas exclusivas en PB y un piso rodeadas de parquizado propio de la vivienda. Esto incluye espacio para plazas y espacio verde, equipamiento y parques medianos, así como calles, comercios y edificios institucionales. Para el desarrollo de la superficie vacante es factible dividir el suelo con las trazas de los grandes corredores (que solo implican la apertura por extensión de una sola cuadra en el extremo este de Blvr. Seguí

ya que el resto se encuentra liberado) y permitir la edificación de las supermanzanas resultantes en bloque. Los desarrolladores deberán realizar las infraestructuras necesarias a los fines de asegurar no solo las redes de servicios sino también aquellos equipamientos colectivos que sirvan a la zona. Se recomienda establecer la mayor libertad posible a los diseños urbanos de cada supermanzana. Además de la absorción del aumento poblacional en la superficie vacante, se espera que parte de este crecimiento se incorpore en la mayor altura de edificación sobre los lotes frentistas en los corredores dentro de la trama urbana, así como parcialmente en las demás localidades del aglomerado. Distribución de los 45 km<sup>2</sup> efectivamente vacantes y del aumento poblacional esperado:

- 5km<sup>2</sup> de uso para espacio verde (Actualmente hay 10 km<sup>2</sup> de espacio verde descontando los canteros, con 10m<sup>2</sup> por hab., lo que requiere sólo 3.3km<sup>2</sup> más para el crecimiento poblacional).
- 5 km<sup>2</sup> de uso para parques industriales.
- 5 km<sup>2</sup> de uso para infraestructura y equipamientos.
- 15 km<sup>2</sup> de uso para calles y transporte.
- 15 km<sup>2</sup> para uso residencial, institucional y comercial: 100.000 hab. en 5km<sup>2</sup> a 20.000hab/km<sup>2</sup> edificado y no totales (el centro oscila entre los 30 y 57 mil hab/km<sup>2</sup> edificado, el resto de la ciudad entre los 1000 y 30 mil exceptuando asentamientos o conjuntos habitacionales) y 100.000 hab. en 10 km<sup>2</sup> a 10.000 hab/km<sup>2</sup> edificado y no total.
- 100.000hab en re-densificación urbanizada en los 10 km<sup>2</sup> efectivos en lotes frentistas de corredores primarios descontando los no utilizables a 10.000hab/km<sup>2</sup> edificados y no totales.
- 30.000 habitantes en posibles crecimientos en otras localidades del Gran Rosario.
- 5 km<sup>2</sup> extras de espacio verde parque sobre zona inundable.

## **Acerca del Autor**

**Franco Martín López** es Arquitecto y Diplomado en Gestión Municipal. Maestría en Economía Urbana y Especialización en Infraestructuras. Director del Observatorio Urbano de Fundación Bases.



The background is a gradient of blue, transitioning from a lighter shade at the top to a darker shade at the bottom. A prominent, dark blue curved line sweeps across the left side of the page, starting from the top left and curving towards the bottom right. Another, lighter blue curved line follows a similar path below it. The text is centered in the upper right quadrant.

Capítulo 16  
Argentina y las relaciones  
internacionales

Mag. María Cecilia Benac

Reconciliando Mundos

En la propuesta de estos lineamientos respecto de la Argentina y las relaciones internacionales, se toma como punto de partida la coyuntura actual, y las necesidades nacionales, y de otros Estados, para sumar a las transacciones tradicionales, una forma innovadora de aproximarnos al comercio internacional. Para lograr la optimización de la inserción de la Argentina en el sistema internacional considero trabajar sobre dos aspectos: **la comercialización del capital intelectual** argentino, y **la mejora de relaciones internacionales**. Esto incluye aprovechar la bilateralidad, la relación con ciertos bloques y la presencia de la Argentina en organismos y proyectos en los que nuestro país ya tiene experiencia. Ponernos entre las naciones más desarrolladas del mundo debe ser una aspiración que nos inspire para mayor y mejor desarrollo de nuestros ciudadanos. Somos pioneros por ejemplo en la revolución digital, donde cuatro de nueve “unicornios”<sup>97</sup> de América Latina son originarios de Argentina<sup>98</sup>. Argentina enfrenta un gran desafío pero también una gran oportunidad. Los últimos 20 años el mundo fue testigo de grandes cambios en términos económicos y comerciales: las economías emergentes, especialmente los países asiáticos, han crecido vertiginosamente traccionando el producto global, a la vez que se han multiplicado los acuerdos bilaterales y regionales de libre comercio. Estos efectos han contribuido a estimular un fuerte aumento del comercio internacional. Sin embargo, el crecimiento de nuestro país estuvo por debajo de su potencial y prácticamente no avanzó en su integración económica y comercial. Solo exportamos el 15% de nuestro PIB<sup>99</sup>, frente a casi el doble que venden otros países de ingresos medios altos, y que tiene acuerdos comerciales preferenciales con países que representan solo el 10% de la economía mundial, muy por debajo del promedio global.<sup>100</sup> Las relaciones con los mercados y alianzas que aquí se proponen nos permitirían alcanzar el 45% de la economía mundial.

---

<sup>97</sup> Empresas que valen más de US\$ 1.000 millones de dólares norteamericanos.

<sup>98</sup> OMC y Banco Mundial, 2019, “Knowledge wedge”.

<sup>99</sup> Balanza de Pagos Argentina 4° trimestre, INDEC, 2019.

<sup>100</sup> Cancillería Argentina.

## **La situación de Argentina frente a la comunidad internacional**

Actualmente nuestro índice de competencia económica es baja. Argentina rankea en el puesto 83 de 141 países del Foro Económico Mundial. Muy lejos de su vecino regional, Chile que está en el puesto 33.<sup>101</sup>

Nuestra realidad: la economía ha estado en recesión desde 2018 (el PIB disminuyó un 2.5% en 2018 y un 1.2% en 2019 sobre una base anual), lo que lleva a un aumento en la tasa de desempleo (9.9%) y en el número de personas que caen en la pobreza multidimensional (31,3%)<sup>102</sup>. Sectores como computación, maquinaria y tecnología, se muestran materialmente deficientes.

A pesar de los esfuerzos por estabilizar la economía, hay un resurgir inflacionario y déficit creciente que hacen que el contexto macroeconómico sea menos estable. Eso ha socavado la confianza de los inversores (locales y extranjeros). El año pasado más de u\$d 35 mil millones de dólares se han fugado del país. Esto es un alerta enorme que obliga al gobierno a reintroducir los controles de capital<sup>103</sup>. Los ejecutivos de negocios también han reducido sus percepciones sobre el marco legal de Argentina (es decir, el puntaje de independencia del sistema judicial cayó en 3.9 puntos y el país ocupa el puesto 112 de 141).

Para que Argentina se reinserte en el mundo debe haber un levantamiento de control de cambio, por lo que es necesario un reordenamiento del dólar por parte del gobierno. Se debe unificar el mercado cambiario a fin de evitar distorsiones en los precios relativos de bienes y servicios, y desincentivar las actividades especulativas derivadas del desdoblamiento cambiario.

Puntos negativos entonces para tasas de empleo, inversión, sistema financiero. Pero hay puntos positivos logro educativo, donde clasificamos número 36 (y mejor que el resto de los vecinos de América Latina), y formación profesional<sup>104</sup>, incluyendo idiomas. Todo lo que además de ser analizado por organismos internacionales, es también juzgado por muchos líderes empresariales.

---

<sup>101</sup> World Economic Forum 2020, The Global Competitiveness Report 2019, página xiii.

<sup>102</sup> International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook*, April 2019 edition.

<sup>103</sup> Johnson, Steve, "Why has Argentina imposed capital controls — and will they work?" *Financial Times*, 02 September 2019.

<sup>104</sup> Bonfiglio, Juan Ignacio, *Pobreza Multidimensional Fundada en Derechos Económicos y Sociales: Argentina Urbana 2010-2018*, Universidad Católica Argentina - Observatorio de la Deuda Social, 2019.

En las relaciones multilaterales con organismos<sup>105</sup> Argentina debe mantener una presencia visible porque esto denota el compromiso del país en estar a la altura de la situación mundial, sus áreas de desarrollo y también las crisis. No es cuestión de descuidar nuestro deber. Debe poner sus esfuerzos de desarrollo en materia bilateral y con socios estratégicos puntuales. Además de continuar con la atención de las socios internacionales del G-20, y aprovechando la Dirección General de la OIEA<sup>106</sup>. Sería interesante retomar el ASPA (América del Sur-Países Árabes) para reforzar desde el punto de vista diplomático, nuestro compromiso con la región de Asia occidental y el Magreb.

En materia de Seguridad y Acción humanitaria también ofrecemos muchos y esto debe ser puesto en valor. Argentina siempre se ha involucrado en las pérdidas sociales de las guerras que crean otros estados, o los desastres de estados fallidos. Con 26 años de trayectoria, los Cascos Blancos han desarrollado unos 400 proyectos y misiones internacionales de asistencia humanitaria en los cinco continentes y en 81 países, además de realizar acciones solidarias a nivel nacional, proveer asistencia en eventos masivos y capacitar, de forma permanente y continua, a los voluntarios sobre la reducción del riesgo de desastre<sup>107</sup>.

Nuestro compromisos humanitarios son evidentes, y el *know how* que nuestros profesionales cultivan sobre esos aspectos son invaluable<sup>108</sup>. Una ventaja para aprovechar es que el ACNUR<sup>109</sup> tiene su oficina regional en Buenos Aires, Argentina. En diciembre de 2019<sup>110</sup>, Argentina se sumó a la Declaración Conjunta formulada por la Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados - conocida como GRSI por sus siglas en inglés - y el ACNUR. Se presenta en el marco del Pacto Mundial sobre Refugiados (PMR) donde Argentina es el único país de toda América en participar.

---

<sup>105</sup> ONU, OEA, ALADI, OCDE, BM, FMI, BID, CEPAL, Mercosur, como principales.

<sup>106</sup> Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

<sup>107</sup> Ministerio de Seguridad de la República Argentina.

<sup>108</sup> Los Estados parte del acuerdo son Reino Unido, Irlanda, Alemania, España, Nueva Zelanda y la Argentina.

<sup>109</sup> Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados.

<sup>110</sup> Cancillería argentina, Informe de Prensa 460/19.

Incrementar la participación extranjera en Argentina tiene un rol esencial para la mejorar la economía doméstica del país. Hay una necesidad de integración sostenida y de intercambio, en esta violenta globalización del comercio internacional en todos sus aspectos. Quedarse en la exportación-importación de materia prima solamente, es obsoleto para cualquier nación que quiera un lugar de prestigio dentro de la comunidad internacional.

Además de mantener el *mainstream* de rutas comerciales de bienes agroexportadores se propone adoptar el siguiente modelo: **importación de inversión y desarrollo, por exportación de capital intelectual.**

Aspiramos a la transformación de la Argentina, que implica avanzar en un proceso que nos lleve a ser reconocidos como un país confiable, que contribuye al diálogo multilateral y que está plenamente integrado al mundo. Ello conlleva grandes desafíos, tanto en el corto como en el largo plazo. En el plano de la confianza, hemos afianzado la presencia de nuestro país en el ámbito internacional a través de un relacionamiento externo proactivo en distintos foros y de cambios en la política económica que nos acercan a las buenas prácticas mundiales. Esto implica el buen desarrollo de nuestra **Marca País**, para instalar a la Argentina en el mundo.

### **Alianzas para el enfoque tradicional**

El **Mercosur** debe convertirse en una efectiva plataforma de integración que se proyecte hacia la región y al resto del mundo. En ese sentido, las negociaciones económico-comerciales bilaterales y multilaterales son instrumentos clave para vincularnos: brindan institucionalidad y nuevos mercados. Pero la realidad es que hoy Mercosur es un bloque con ventajas teóricas que no representan la realidad de los Estados partes, ni hay voluntad política, en lo inmediato, de que sea un bloque funcional. Por lo que debemos concentrarnos en aquellas alianzas que nos presentes realmente nuevos horizontes. El Mercosur cumple 30 años en 2021, lo que representa un año de mucho trabajo para preparar esas políticas interregionales si es que se va a querer aprovechar el renacimiento del bloque.

Mercosur es en teoría el cuarto mercado regional más grande del mundo, y el segundo después del NAFTA<sup>111</sup>, lo que es muy atractivo para los inversionistas. Si el Mercosur va a funcionar, debe ser de la mano de Argentina, socio fundador, ahora que Brasil tiene ciertas limitaciones respecto de la región. Si así fuera, lo imprescindible es que se ratifique la normativa del acuerdo interbloque **Mercosur-Unión Europea (UE)**. Este modelo de integración incluye estructuras que permitirán fortalecer los vínculos entre ambas regiones a través de una mayor institucionalidad, acceso preferencial a sus mercados y la atracción de inversiones. Sin embargo, una vez más nos quedamos en el trading de bienes, porque lo que repetimos las mismas fórmulas sobre acceso al mercado de bienes, reglas de origen, defensa comercial, aduana, etcétera<sup>112</sup>.

Lo más interesante es el desarrollo de la bilateralidad **Argentina-Unión Europea**. En nuestro país hay una Delegación de la UE que brinda múltiples ventajas, si se saben aprovechar, para cerrar acuerdos y proyectos conjuntos con el bloque en sí, saltando los costos monetarios y diplomáticos que implican las negociaciones con cada país miembro de la UE en particular. Un ejemplo de esto es el proyecto Argentina-EuroSocial<sup>113</sup>. Es un programa de cooperación financiado por la UE que busca contribuir a la reducción de las desigualdades, la mejora de los niveles de cohesión social y el fortalecimiento institucional. Hay una fuerte impronta de la UE sobre temas sociales porque se nutren del intercambio de experiencias, y con dado que Argentina tiene amplios desarrollos en planes sociales, ambas regiones terminan transformando ese conocimiento, en ayuda social para el desarrollo.

En términos de bilateralidad debemos desarrollar **Tratados de Libre Comercio** con Estados como EEUU, Francia, Canadá, Alemania, Chile, Líbano<sup>114</sup>, Corea del

---

<sup>111</sup> *North American Free Trade Agreement* (NAFTA, en inglés), Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

<sup>112</sup> A noviembre de 2019, el acuerdo económico Mercosur-Unión Europea incluía 14 áreas: acceso a mercado de bienes, reglas de origen, defensa comercial, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, aduana, servicios y establecimientos, compras públicas, defensa de la competencias, propiedad intelectual (solo para resguardo de patentes de los bienes exportados), desarrollo sustentable, PyMes, solución de controversias y temas institucionales.

<sup>113</sup> Cancillería argentina, Informe de Prensa 046/20. Martes 03 de marzo de 2020, Reunión en el Palacio San Martín.

<sup>114</sup> En octubre de 2019, Argentina tuvo una Ronda de negociaciones en Beirut, sobre Mercosur-Líbano para avanzar hacia un TLC. A su vez Líbano ya posee TLC con la Unión Europea.

Sur. Siguiendo el enfoque tradicional, la integración vía TLC permite que la producción interna se coloque en mercados externos, incentiva las IED<sup>115</sup> con foco en las industrias intensivas en transferencias tecnológicas y de capital humano.

### **Nuevo enfoque de Argentina y las RRII**

Teniendo en cuenta esta situación, se podría trabajar con dos regímenes promocionales: el primero **Marca País**, y el segundo **Hubs comerciales en lugares estratégicos**. ¿Cómo modificar el comercio internacional para que sea más eficiente en el siglo XXI? Los lineamientos para las relaciones internacionales se pueden condensar en tres ítems.

#### 1) Mayor diversificación de productos de exportación.

Debemos pasar de ser "el granero del mundo" al "supermercado del mundo". Las propuestas de promoción comercial de bienes de exportación argentinos son importantes, pero en última instancia la venta se realiza en base a los costos reales de producción, empaquetado, transporte, que con un dólar sin controlar, hace que esa estructura de costos sea imposible de mantener en un período de tiempo estable. Esto lleva a los empresarios a realizar exportaciones solo si tienen la cintura económica para sostener largos meses de espera.

Por lo tanto la exportación de nuestros bienes no dependen de un componente de las relaciones internacionales, sino de la eficacia de la política económica doméstica. En materia de promoción de exportaciones, son de destacar los esfuerzos de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional<sup>116</sup> para acompañar a las empresas exportadoras y el crecimiento de la financiación de exportaciones.

Una política a tener en cuenta para la distribución física es el tema del transporte y la posibilidad de un regreso a los ferrocarriles. Su alta eficiencia está demostrada en economías del primer mundo cuyos sistemas ferroviarios optimizan los costos para exportación-importación. Si bien afecta directamente

---

<sup>115</sup> Inversión Extranjera Directa.

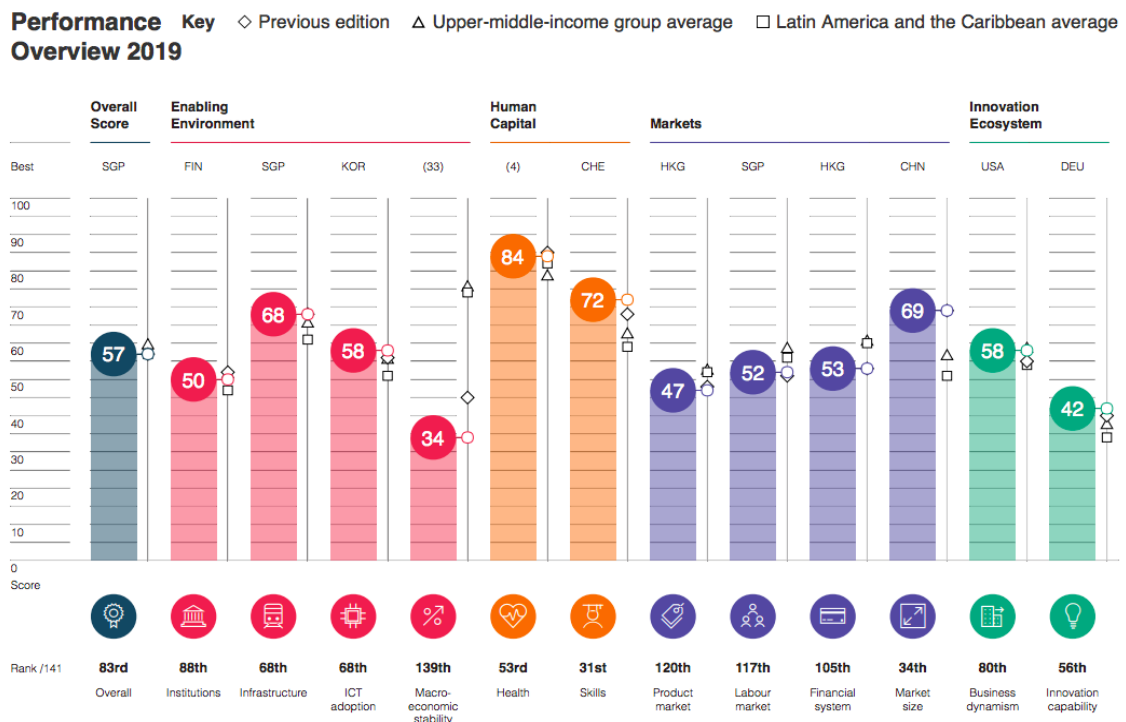
<sup>116</sup> Ex Fundación Export.AR, cambió de nombre en 2016.

los costos de exportación, mezclándose con el área internacional, es un tipo política doméstica por lo que habrá que analizar las negociaciones con el gremio y sindicatos de camiones. Se puede proponer una reconversión laboral en el área de transporte.

Por un lado, si bien hay que mantener el intercambio tradicional de bienes, interesaría concentrar más recursos en el ítem dos. Por otro lado, la dependencia de los productos agrícolas puede presentar un problema de limitación si se trabaja sólo sobre los mercados tradicionales, por lo que el punto tres presenta una solución.

## 2) Diversificar el sector de servicios.

La política exterior debe revalorizar el **capital intelectual de los profesionales argentinos**. Considerando la educación que tiene la población argentina y las facilidades para lenguas extranjeras, las habilidades de los argentinos pueden presentarse como un recurso muy eficiente en el sistema internacional.



Fuente: World Economic Forum Competitiveness Report 2019.

Es importante que esta oferta de **know how** se haga en sitios estratégicos, que serán los mencionados como mercados nuevos y como socios internacionales a



priorizar en las relaciones internacionales de nuestro país. Una de la mejores formas de régimen de promoción de nuestra marca país, para consolidar la venta del capital intelectual de los profesionales argentinos es mediante el establecimiento de *hubs* comerciales en cuatro destinos de apertura.

La tendencia a nivel mundial es darle prioridad al capital intelectual de forma remota, y así se muestra en los índices internacionales:

Se trata de superar la distancia geográfica, evitando la expatriación de profesionales. Es decir que podrán hacer uso del *hub* argentino en el exterior, siempre que residan en el país. Así el Estado se asegura el ingreso de divisas al territorio nacional<sup>117</sup>, y los profesionales pueden mejorar su calidad de vida, aumentando también los niveles de consumo en el mercado interno. A grandes rasgos funcionaría de la siguiente manera:



Fuente: Producción Cecilia Benac, Grupo B consultora internacional, 2020.

### 3) Diversificación de los mercados.

Estratégicamente la diversificación de mercados debe estar enfocada hacia Oriente. Y es allí donde se deben instalar los *hubs* comerciales de marca país. Debemos ver estos destinos propuestos en todo su marco estratégico, y no solo como un destino final de exportación.

<sup>117</sup> Es clara la necesidad de una estrategia política sobre el tipo de cambio para no desincentivar las ganancias en divisas. También debe haber una reforma sobre las normas de las cuentas bancarias en dólares, donde se les permitan ciertos beneficios a los monotributistas, autónomos y pymes, para que no abran cuentas en el exterior. Sino que mejoren su calidad de vida y se incentive el consumo interno.

El objetivo será hacer conocer nuestro país para generar negocios y posibilidades de intercambio a la población y proyectos argentinos. Tendrá oficinas de apoyo técnico, administrativos, comercial dirigidas a ofrecer soporte a empresas extranjeras y argentinas, sobre todo PyMes. Su función principal es **estudiar el mercado en destino para ver cómo Argentina podría resolver y satisfacer sus necesidades**: no en compra y venta de bienes tangible, sino con **capital intelectual**, dar cursos y capacitaciones, idiomas, hacer las traducciones de informes y etiquetado de distintas formas, explicar cómo realizar tareas en diversas industrias, diseño y programación, ayudar con la internacionalización de empresas, armado de protocolos sanitarios, humanitarios, cooperación internacional, derechos humanos, seguimientos de proceso de gestión, armado de sistemas acuícolas, desarrollo y gestión de proyectos culturales y de patrimonio, biotecnología, uso de tecnología, desarrollo de *start ups*, desarrollo y gestión de proyectos sociales, investigaciones sobre estudios de género... un mar de posibilidades a aprovechar.

Es claro que el *hub* comercial, deberá coordinar con la Embajada y consulado (s) para las funciones de negociación de acceso al mercado, armonización de certificados sanitarios y fitosanitarios, etcétera.

En cada caso el *hub* no se limita a la inserción argentina en cada ciudad o país seleccionado, sino que su área de influencia deberá monitorear toda la región adjudicada ayudando a incrementar nuestro conocimiento, como Estado, sobre la región y sus mercados, apostando siempre a que se vea a la Argentina, como el mejor aportante de *know how*, es áreas específicas.

China puede ser un destino a discutir para una futura etapa, ya que si bien las ventajas de ese destino son muchas, no deja de ser un destino convencional y es un país con el que ya se están negociando acuerdos de forma bilateral.

**Los destinos estratégicos son: Marruecos (Rabat), Emiratos Árabes Unidos (Dubái), India (Mumbai), Azerbaiyán (Bakú).**

**Diversificación hacia Oriente**

- **Emiratos Árabes Unidos (EAU)**

EAU se encuentra en la ribera oriental del Golfo Árabe. Cuenta con una población de 9.6 millones de habitantes que crece el 11% anual, y está en el puesto 16 de países para hacer negocios (*Doing Business UAE 2020*)<sup>118</sup>. El 80% de la población es extranjera. El desierto se extiende en un 97% del país, por lo que estar en un emirato como Dubái, asegura todos los servicios necesarios para el desarrollo del *hub*. Tiene el segundo PBI per cápita del golfo, debido a explotaciones petroleras (al igual que Azerbaiyán) y por ello invierte en otras industrias, y en otros países dado que el territorio nacional, no se lo permite por cuestiones geológicas y climáticas.

Tiene un rápido crecimiento y es reconocido cada vez como un “*trender*” un marcador de tendencias en materia de comercio internacional. Dubái es la ciudad que permite el ingreso al resto de los EAU, al Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) y a las dos regiones vecinas, de África y Asia.

Dubái dispone de modernas instalaciones, facilidades logísticas, gran variedad de industrias y atractivas condiciones comerciales que lo han convertido en un centro de reexportación y principal *hub* de ferias en toda la península. El puerto de *Jebel Ali*<sup>119</sup>, es uno de los mayores del mundo, dispone de un Zona Franca y es el referente de toda la región. Llegan las mercaderías al puerto por barco, y pueden ser reexportadas a otras regiones con valores muy bajos.

Hay escasez de recursos de capital intelectual in situ, por lo que la mayoría de los negocios que aquí ocurren, se buscan con empleos de forma remota, y en el resto del mundo. No es necesario irse a vivir allá. Argentina debería estar entre los primeros en la lista, dada la vasta experiencia en *comex*. En la siguiente figura se puede ver que el *know how* de los argentinos puede hacer sus aportes en consultorías sobre: iniciar un negocio, construir, instalación de electricidad, registrar propiedades, obtener crédito, proteger a los inversores minoritarios, pagar impuestos, comerciar entre fronteras, hacer cumplir los contratos, resolver insolvencias, etcétera.

---

<sup>118</sup> World Economic Forum, 2019.

<sup>119</sup> Al igual que la Terminal 3 (T3) del Puerto de Buenos Aires, Jebel Ali está gestionado por una de la empresas del Emir, <http://dpworld.ae/our-portfolio/jebel-ali-port/>

Es sin dudas un conocido punto estratégico, que todavía no desplegó todo su potencial de desarrollo. Ya hay *hubs* de otros Estados<sup>120</sup> pero que se concentran en la tradicional exportación de bienes, por lo que esta forma de inserción propuesta presenta una novedad.

A su vez Dubai tiene acuerdos por fuera del CCG, como con la ASEAN, la India, Irán (la mayoría de las reexportaciones hacia Asia van a Irán), África Oriental. Una vez más, aliados ya propuestos para el fortalecimiento de las relaciones internacionales de Argentina.

Busquemos reexportar bienes, pero también ideas, a geografías a las que no llegaría el profesional promedio argentino, si no fuera con el incentivo de su país. Y aprovechando que se pueden realizar las transacciones con terceros Estados, independientemente de la relación diplomática oficial o la imagen oficial que se busque priorizar.

Una de las mayores inversiones de capital emiratí en la República Argentina es la concesión de la Terminal 3 (T3) del Puerto de Buenos Aires, a cargo de *DP World*<sup>121</sup>. Otro dato importante es que la Embajada de los EAU, es uno de los pocos organismos que expide y gestiona los certificados *halal* para exportación a lugares de consumos donde los habitantes son musulmanes.

Si el acuerdo para poner este *hub* comercial se pudiera hacer mediante una Alianza Estratégica con *Jafza (Jebel Ali Free Zone)*<sup>122</sup>, tendríamos la doble ventaja de estar en los EAU, como puerta de acceso a Asia occidental, pero aprovechando la no jurisdiccionalidad de la Zona Franca, para poder llevar a cabo negocios con países del Consejo de Cooperación del Golfo, y los que están por fuera, como es el caso de Egipto y Argelia<sup>123</sup>, gran socio comercial de agroexportación.

Estar en Dubai ofrece una multiplicidad de oportunidades. Es importante aprovechar que EAU como miembro del CCG, que ya tiene acuerdos bilaterales

---

<sup>120</sup> ICEX de España, ProChile, Oficina de Comercio Agrícola de EEUU, Sopexa de Francia, Austrade de Australia, New Zealand Trade.

<sup>121</sup> DP World <http://dpworld.ae/>

<sup>122</sup> *Jebel Ali Free Zone (Jafza)* es la zona franca emblemática de DP World, y es una parte integral del centro comercial integrado de DP World UAE. La Zona Libre se ha convertido en un catalizador comercial y una comunidad empresarial inteligente que ofrece oportunidades de crecimiento y acceso al mercado sin precedentes. <http://jafza.ae/>

<sup>123</sup> Esto no se podría hacer desde el *hub* marroquí, ya que Marruecos tiene quiebre de relaciones diplomáticas con Argelia por el conflicto del Sahara Occidental.

con Mercosur, Unión Europea y la India, entre otros, triangulaciones que se pueden aprovechar a favor de nuestro país para la promoción de servicios argentinos. Los actores líderes del comercio exterior del futuro están cada vez más claros, y Argentina debe subirse a ese tren, en los primeros vagones.

- **Marruecos y el Magreb**

El Reino de Marruecos está situado en el extremo noroeste del continente africano. La población marroquí alcanza los 35 millones de habitantes, integrada por dos etnias, la árabe y la bereber. La población vive fundamentalmente en ciudades, con un alto porcentaje de jóvenes.

Marruecos es la puerta de acceso hacia el Magreb, hacia África subsahariana, y también hacia la Unión Europea, dados los acuerdos del Reino con la UE. Hay industrias para las que las consultorías en desarrollo sustentables son esenciales y están en muy alta demanda como por ejemplo las energías renovables (eólica y solar). Marruecos tiene la Zona del Atlas, que es una cadena montañosa que se eleva por encima de los 4000 metros. Dada la experiencia con energía eólica en la Patagonia, hay mucho capital intelectual argentino, disponible para hacer consultorías. Sería interesante poder insertar nuestra oferta de profesionales a distancia, en el actual proyecto marroquí "*ESMAP Offshore Wind to Emerging Markets*".

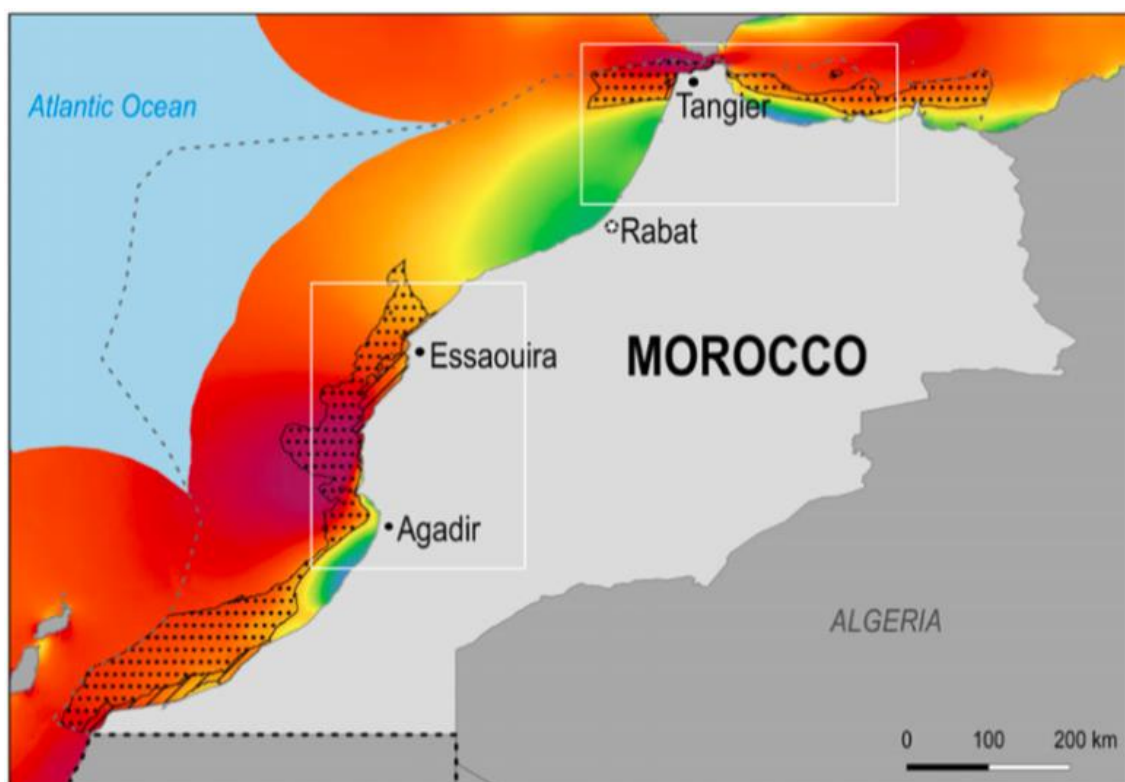
El potencial técnico para la energía eólica marina de Marruecos es muy alto. Su costa occidental a lo largo del Océano Atlántico tiene excelentes velocidades del viento en aguas poco profundas y profundas adecuadas para el viento en alta mar. Hay dos áreas adecuadas para cimientos fijos en las regiones sur y central del país, con un potencial técnico de 11 GW para el área más meridional y 10 GW para el medio. Más lejos de la costa, hay una banda de aguas de hasta 1,000 m de profundidad con vientos que alcanzan más de 9 m/s que sería adecuado para la eólica flotante en alta mar con un potencial técnico total de 135 GW. En la costa norte hay otra banda de aguas con 43 GW de potencial eólico flotante<sup>124</sup>. Existen puntos de acceso a la red cerca de las posibles áreas de desarrollo,

---

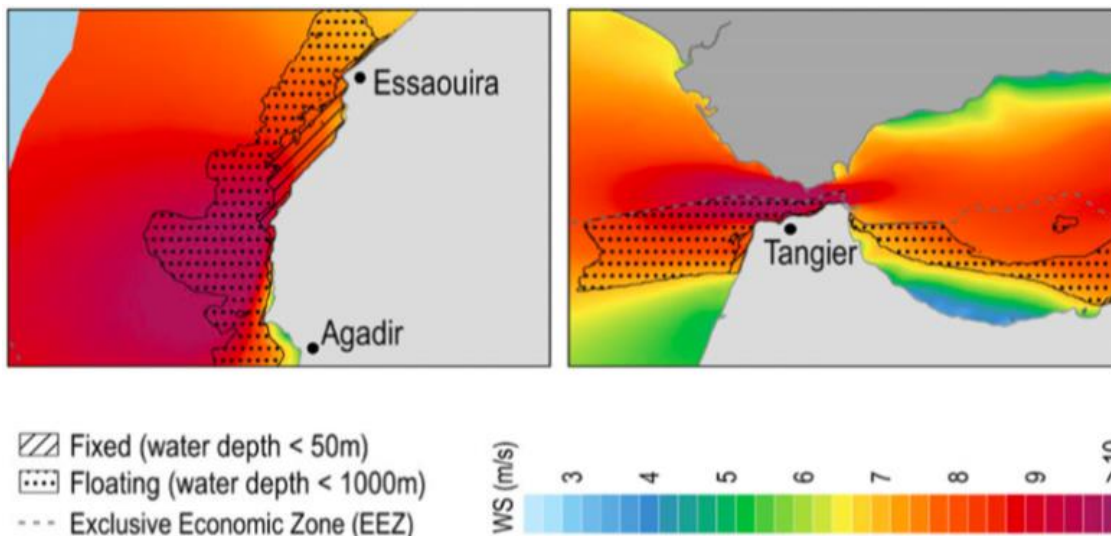
<sup>124</sup> World Bank Group, ESMAP, octubre de 2019.

aunque se necesitará un refuerzo sustancial para transmitir la energía a los principales centros de demanda de Rabat y Casablanca. La generación de energía solar y eólica en tierra en Marruecos se ha expandido recientemente, pero aún queda mucho camino por recorrer.

Desde 2014, Marruecos importó aproximadamente el 90% de sus necesidades energéticas. El objetivo estratégico nacional de Marruecos es mejorar la seguridad del suministro mediante la reducción de la dependencia de las importaciones de energía, incluido el uso creciente de fuentes renovables para la producción de electricidad. Para 2030, se prevé que las fuentes de energía renovable proporcionen el 52% (10 GW) de la capacidad instalada total. Cuentan con la fuerza de trabajo para la construcción de proyectos, pero siguen en la búsqueda de quienes dirijan y desarrollen los proyectos con propiedad. Es una oportunidad única para los expertos en Argentina.



Fuente: Energy Sector Management Assistance Program ESMAP, WB, Octubre 2019.



Fuente: Energy Sector Management Assistance Program ESMAP, WB, Octubre 2019.

El mercado de Marruecos podría vender energía al mercado europeo, específicamente a España y Portugal, ya que todavía tienen que desplegar ellos mismos la energía eólica marina. Dicho esto, estos dos países tienen planes de hacerlo en el futuro (particularmente en fundaciones flotantes).

También hay interesantes propuestas para la demanda de *know how* sobre producción de alimentos nacionales marroquíes como la miel, y sobre la industria de salud y bellezas, cosméticos y farmacología. Hay proyectos para la escasez de agua<sup>125</sup>, riegos, tratamiento y potabilización de agua, de inversores de Marruecos, y del Reino de Marruecos, hacia terceros estados. El Proyecto "GTAP Morocco 2020", especifica la demanda de capacitaciones de forma remota sobre esta industria.

En el mundo árabe imperan costumbres y culturas distintas para los argentinos. A pesar del atractivo comercial del mercado, las empresas no llegan a introducirse por falta de medios para producir información y contactos fluidos y de confianza, que los ayude a entender su cultura, su gente, y por ende sus mercados. Ergo en sus respectivas áreas, los profesionales argentinos serían facilitadores de negocios.

<sup>125</sup> Global Water Security & Sanitation Partnership (GWSP).

- **Azerbaiyán y el Mar Caspio**

El Mar Caspio se ubica en el noroeste de Asia y rodea las costas de Azerbaiyán, Irán, Kazajstán, Rusia y Turkmenistán. La región es un foco de atención internacional por sus reservas de petróleo y gas natural. De hecho la economía de estos países se impulsó por las grandes inversiones extranjeras a partir de 1991, al fagocitarse la URSS.

Azerbaiyán es el país que más creció en la región en los últimos 15 años, con un crecimiento anual de su PBI de 10%<sup>126</sup>. La dependencia de las explotaciones de gas natural y petróleo representa el 60%<sup>127</sup> de su PBI. El gobierno es consciente de su alta dependencia en el sector y utiliza los ingresos provenientes de los hidrocarburos para incentivar otros sectores de su economía, y tiene un programa de incentivo ante la crisis internacional.

Las importaciones de alimentos y bebidas de Azerbaiyán provienen en su mayoría de los países más cercanos, excepto carnes, lácteos y frutas. Las carnes por ejemplo se importan desde la India y representan un tercio del total importado, lo que es un gran beneficio para Argentina, ya que también habría un *hub* comercial allí.

El desarrollo de la región del Mar Caspio se ve reflejado en el incremento comercial que experimentan sus ciudades costeras. Dichas ciudades compiten entre ellas por una mayor presencia en la región, lo que favoreció el desarrollo de infraestructura logística, como la modernización de terminales, y como consecuencias, la demanda de *know how*.

En el caso de Bakú, capital de Azerbaiyán y única ciudad capital de la región, sirve como nexo entre Europa y Asia. Cuando los ríos de Rusia se encuentran navegables de abril a noviembre, sus barcos también llevan mercadería de Europa Occidental y el Mediterráneo al interior de Rusia.

El gobierno de Azerbaiyán, de hecho lo promociona como el "Dubái de Mar Caspio". Uno de los proyectos es *Bakú White City*<sup>128</sup>. Tiene otros proyectos muy interesantes para la promoción del *know how* de profesionales argentinos, como

---

<sup>126</sup> ICEX, 2018.

<sup>127</sup> Informe Index Mundi, España, 2018. <https://www.indexmundi.com/es/datos/azerbaiy%C3%A1n>

<sup>128</sup> Sitio oficial del gobierno azerí, <https://www.bakuwhitecity.com/en/>



participar de la iniciativa de integración regional que el gobierno de Azerbaiyán comenzó, conocido como TRACECA<sup>129</sup> (*Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia*).

Claro que en el futuro se puede apostar a alianzas estratégicas más estrechas en materia de comercio de bienes tangible, dada la participación de capital intelectual argentino en dicho proyecto. TRACECA es un proyecto de la Unión Europea, lo que cuadra perfecto con el acercamiento bilateral que se plantea entre Argentina-Unión Europea.

Desde Bakú se puede tener acceso a las principales ciudades del Mar Caspio, ampliando potencialmente la esfera de influencia de marca país, desde una sola locación. Entre estas ciudades se encuentran Astrakán y Makhachkala (Rusia), Ardabil, Rasht y Sari (Irán), Turkmenbashi (Turkmenistán), Atyrau y Aktau (Kazajistán).

Varias de esas ciudades están llevando a cabo una importante reconstrucción de las ciudades, porque lo que también representa una oportunidad laboral para profesionales argentinos en lo que es la gestión, administración y desarrollo de patrimonio cultural. Las ciudades nombradas de Irán tienen muchos proyectos históricos de patrimonio cultural impulsados por el gobierno. Turkmenbashi, también es un nexo entre Europa y Asia Central, con muchas perspectivas de desarrollo gracias a la lenta, pero marcada, apertura comercial que experimenta el país. En el caso de Kazajistán, tiene proyectos para transformar la ciudad en un centro comercial.

Las relaciones políticas y comerciales entre Argentina y Bakú se vieron fortalecidas en 2012 con la apertura de la Embajada Argentina en Bakú. Debemos aprovechar el proceso de urbanización y el incremento del poder de compra que esto trae aparejado un aumento y diversificación en el consumo de alimentos, como también una mayor atención a demanda de capital intelectual de forma remota.

La creciente relación entre las dos naciones no se limita hoy al comercio de bienes. En un encuentro de primer nivel, en 2012, se avanzó sobre acuerdos de

---

<sup>129</sup> Corredor <http://www.traceca-org.org/en/home/> Este corredor se considera la “Ruta de la Seda del Siglo XXI”.

cooperación para el desarrollo del sector agropecuario, pero abasteciendo a Azerbaiyán de equipamiento de precisión, genética y biotecnología, para lo que requerirán de profesionales que eduquen a su fuerza laboral en el uso óptimo de dicho equipamiento. La cooperación propuesta coincide con las políticas de diversificación del gobierno azerí por lo que sería penoso no aprovechar estas oportunidades para los profesionales argentinos. Es destacable el potencial de la región, que crece de la mano de políticas de apertura, integración regional y redistribución de los ingresos del sector de hidrocarburos, hacia otras industrias.

- **El subcontinente de la India**

La economía de la India creció en la última década a una tasa anual de 7,4%<sup>130</sup> según el Banco Mundial<sup>131</sup>. Este crecimiento estuvo impulsado por dos aspectos: la actividad manufacturera y la tercerización de empresas euro-americanas de servicios de call-centers. La India es hoy la segunda economía emergente de Asia, después de China. Su diversidad se ve reflejada en los 20 idiomas oficiales, cuatro religiones principales, cientos de variantes sectarias, 14 culturas culinarias. Hay muchos profesionales argentinos versados en las culturas de la India, que en vez de capacitar sobre cómo hacer negocios con los indios, podrían brindar ese capital intelectual al sector de servicios mismo de la India. Es un mercado con mucho potencial debido a la variedad de materias primas del país, pero bajo desarrollo tecnológico de dichas industrias, por lo que el ingenio de los argentinos, les servirá para optimizar dichas industrias.

## **Conclusiones**

El factor **cultura** es fundamental para los negocios y para el desarrollo de una estrategia de Argentina y su inserción internacional de calidad, a partir de su capital intelectual. Es al mismo tiempo una forma de que el Estado vea la necesidad de invertir en educación de excelencia con las correspondientes herramientas. El futuro está en nuestros jóvenes profesionales. Nunca fue tan

---

<sup>130</sup> Estadística de la OCDE, 2020.

<sup>131</sup> World Bank Fact Book 2018.

necesaria una política exterior que genere negocios, para optimizar el posicionamiento de la Argentina en el mundo.

La generación de esta estructura de cada *hub* comercial, crea un soporte *in situ* que disminuye los costos de transacción para ambos países, que son servicios que se pueden tercerizar, y evita el traslado físico de personal, estableciendo una garantía con la presencia permanente y activa en dicho mercado. Es más probable que los países nos elijan como destino para una actividad comercial, si pueden acercarse al *hub*.

Esta propuesta genera reconocimiento de Argentina como país, y calidad frente a los servicios de carácter intelectual que se brindan. Aumenta la cadena de valor de los productos argentinos, todos, lo que luego puede traducirse en ventas del sector de bienes tangibles, en lo que también se puede brindar apoyo técnico para las transacciones de distribución física.

Provee a las empresas y al país un espacio físico de trabajo, que no confina el potencial de argentina hacia el mundo, a la labor ejecutiva diplomática de embajadas y consulados, sino que establece asociaciones sin fines de lucro en mercados de destino estratégicos. Son *hubs* que ofrecen información, y servicios de ciudadanos argentinos hacia el mundo. No se compromete con la selección de lo que cada organismo en destino elija, sino con el mero manejo de bases de datos de dichos profesionales.

Debemos instalar nuestra imagen país en esas regiones de forma rápida, para aventajar los esfuerzos de otros países que se esfuerzan en instalar sus agencias en estos destinos.

Argentina como país se debe comprometer con la creación de posiciones estratégicas para sus PyMes y sobre todo para su población joven y capacitada. El país mismo debe ser un incentivo para quedarse en él, y no que eduque para que dicha población sea expulsada a otros destinos por falta de empleo en su nación.

Son destinos que permiten el acercamiento con cada subregión, y donde claro, hay algún ingreso por mar para poder aprovechar oportunidades de comex que involucren la distribución física internacional. Cada destino propuesto tiene sus áreas de influencia. De esta forma se maximizan los recursos intelectuales al

poder agrupar su área de interés laboral, por geografía y/o por idiomas de especialización.

### **Acerca de la autora**

**María Cecilia Benac** es Magister en Política Pública, Licenciada en Relaciones Internacionales. Gerente de Grupo B -consultora internacional especializada en mercados de Oriente, Directora de Reconciliando Mundos.

Capítulo 17  
Una inserción estratégica al mundo

Melisa Galvano Quiroga

Centro de Estudios  
Económicos Argentina XXI

## **Introducción**

La política exterior es la suma de políticas públicas: no podemos vincularnos con el mundo de forma muy diferente a como nos ordenamos hacia adentro. La proyección hacia el exterior es y debería ser siempre una imagen de lo que sucede en el ámbito doméstico. En ese sentido es desafiante pensar en una política exterior sólida en un país tan oscilante y poca perspectiva de continuidad. Revisando la historia se puede identificar que una de las pocas políticas públicas de estado que Argentina ha mantenido en el tiempo es su reclamo soberano de Malvinas porque sin duda es un interés nacional que no permite cuestionamiento. El resto de las políticas pasan por el filtro de la definición partidaria del gobierno de turno lo cual no logra consolidar a largo plazo estabilidad, predictibilidad y confianza hacia el interior y el exterior. En ese sentido uno de los temas claves para la definición una política exterior y comercial es clave la construcción de consensos, palabra su solo nombre lo dice todo "con sentido" y eso es justamente lo que le falta a Argentina, "un sentido, un rumbo" hacia dónde ir, con quienes y como lograrlo. Nadie discute que todos los países van mutando sus políticas según los ideales políticos de los gobiernos de turno, pero en principio deben existir algunos consensos básicos sobre los cuales construir las bases que al igual que un buen edificio, debe estar bien cementada y sólida, con una edificación flexible que permita seguir el movimiento de los fuertes vientos sin quebrarse ante el primer golpe.

En principio hay tres consensos básicos en esta materia. El primero es de índole política, y respecto a ello se señala que el ámbito exterior nunca es un buen escenario para hacer política interna por lo cual, hacia afuera todos los actores deben mantener una línea porque se representa al país, no al partido o a un sector. Ello implica que las discusiones se deben dar en el ámbito nacional, bajo la lógica del diálogo y del respeto convocando a todos los actores involucrados: Estado, sector privado y representantes de la sociedad civil. El segundo consenso es el diálogo público- privado que se torna esencial porque en materia de comercio exterior más allá de la gestión del Estado por llegar al mundo el rol del privado va a ser fundamental para la concreción de la misma porque no solamente va a generar los movimientos comerciales, sino que es una fuente de

empleo, producción. Vinculado a ello, el tercer consenso básico es el diálogo federal, es necesario que las provincias logren encontrar su inserción al mundo por medio de un articulado institucional que habilite los espacios de participación internacional.

Teniendo esto presente el objetivo es analizar las mejores estrategias de inserción internacional a nivel multilateral, regional y bilateral. En ese sentido se analizará hacia dónde se debe ir en el contexto del actual sistema internacional multilateral. En segundo término, su vinculación en el MERCOSUR y por último, el nivel bilateral será abordado desde la política comercial exterior pensando en las oportunidades y limitantes que el mundo presenta para un país agroexportador como Argentina.

### **Argentina y el multilateralismo**

Asistimos a un mundo en pleno proceso de cambios de todo tipo: políticos, económicos, sociales e internacionales. Ese mundo denominado V.I.C.A por ser volátil, incierto, cambiante y ambiguo que ahora se le suma la evidencia de que muchos procesos que venían en crisis presentan una urgente necesidad de respuesta.

En principio el sistema multilateral internacional tal como lo conocemos es heredero del orden de posguerra, aún no había finalizado la misma y los líderes de los Aliados se daban citas en distintas Conferencias tales como la de Teherán, Yalta y Postdam con el objetivo de empezar a diseñar el futuro del orden internacional en materia política de lo que nacerán las Naciones Unidas (ONU) tras la Conferencia de San Francisco; el sistema económico- financiero con el Acuerdo de Bretton Woods con la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) Y el Grupo del Banco Mundial.

En materia comercial la situación fue diferente porque en principio la clara diferencia ideológica no permitió el surgimiento de un organismo mundial con lo cual recién en 1947 en la Conferencia de La Habana se establece el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) que van a regir las normas y acuerdos del

comercio internacional hasta la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995<sup>132</sup>.

Teniendo esto presente es natural que pasados los años al sistema multilateral se le han ido presentando múltiples desafíos en la agenda internacional en materia de nuevos temas y actores participantes del mismo con lo cual el contexto de crisis mundial en definitiva no hace más que acelerar procesos que venían en el centro del debate a la vez que se suman dinámicas propias de la crisis sobre la cual se deberá responder. En conclusión, un sistema en crisis fue golpeado por una crisis mundial y debe salir a dar respuesta en pleno cuestionamiento del liderazgo mundial y con actores disputando el poder económico.

Respecto a Argentina, por ser un país con participación multilateral y al no estar en el centro del debate internacional sería interesante que pueda equilibrar sus relaciones multilaterales desde una visión pragmática con un amplio margen de maniobra dado que dependiendo el tema hay diferentes interlocutores. Siempre es sano acompañar las tendencias mundiales coherentes y beneficiosas para el interés nacional y en ese sentido se destaca principalmente la participación activa en muchos Foros internacionales como el G-20 del cual ha sido sede en el año 2018 y el vínculo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) <sup>133</sup> con la cual ha encarado una profunda negociación para el ingreso a la misma. Es importante tener presente que el sistema internacional es anárquico en el sentido de que no existe una autoridad superior que gobierne, en principio las reglas que existen surgen del consenso y del principio de buena voluntad de los Estados para cumplir y por tanto aunque probablemente en los próximos años asistamos a un escenario de múltiples cambios en todos los aspectos en definitiva siempre es bueno seguir el camino del diálogo, intercambio y presencia internacional.

---

<sup>132</sup> Organización Mundial del Comercio (OMC) Disponible en: [www.wto.org](http://www.wto.org)

<sup>133</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Disponible en: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)



## **Argentina y el MERCOSUR**

La región es un escenario que no escapa a la crisis de liderazgo político que atraviesa el sistema internacional y el MERCOSUR<sup>134</sup> en ese sentido se encuentra en un proceso de profundo cuestionamiento desde sus bases hasta su futuro.

La política de integración ha sido una de las pocas políticas públicas que Argentina ha logrado mantener por casi tres décadas. El contexto cambió mucho desde sus comienzos, con encuentros entre Alfonsín y Sarney en una región trabajando por la consolidación de la democracia que con el tiempo se logró institucionalizar en la firma del Tratado de Asunción como base fundacional del bloque.

Uno de los principales debates que interpela al bloque hoy día tiene que ver con la incapacidad de lograr el objetivo fundacional de consolidar el Mercado Común. Aún no logra avanzar de una Unión Aduanera imperfecta, discutiendo todavía una gran deuda pendiente sobre la reducción del Arancel Externo Común (AEC) sobre lo cual cada vez queda menos margen para postergar porque en los últimos años se ha instalado como uno de los principales temas de la actual agenda.

A nivel comercial ha logrado concluir las negociaciones con la Unión Europea y el EFTA por los acuerdos de libre comercio, lo cual seguramente implicará una dura batalla en su implementación tras el pase por los Parlamentos internos tanto de la región como europeos. Por otro lado, las negociaciones en curso Canadá, Corea, Líbano y Singapur también han sufrido alguna estocada, lo cual lleva inevitablemente a pensar que rumbo se le debe dar al bloque y en ese contexto cuál es la mejor opción para Argentina considerando que Brasil es su principal socio comercial.

El corazón del debate está en que el bloque no logra consolidar los objetivos que le dieron vida y por el contrario muchas restricciones impiden que los socios avancen en cuestiones comerciales de forma bilateral como es el caso del establecimiento de acuerdos de libre comercio. Sin duda este tema es otro de los más importantes que tiene la agenda MERCOSUR, o se avanza en un sentido común tratando de maximizar las fortalezas y beneficios mutuos o las diferencias internas pueden terminar generando mayor malestar. Tal vez la respuesta no se

---

<sup>134</sup> Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) Disponible en: [oficialwww.mercosur.int](http://oficialwww.mercosur.int)

encuentre en ninguno de los extremos sino más cercana a un profundo y sincero proceso de diálogo y negociación de ciertos consensos básicos, aunque ello implique modificar el espíritu del bloque si el mismo no logra concretar sus metas de tres décadas atrás. El mundo cambió mucho y es necesario un MERCOSUR ágil, dinámico e insertado al mundo mirando hacia los socios estratégicos nuevos que hoy ofrecen muchas oportunidades comerciales.

### **Argentina y el comercio internacional**

Sin duda en los últimos años el comercio internacional está atravesando un fuerte cambio que va desde el cambio en gustos y preferencias de los consumidores mundiales hasta el cambio en el eje comercial internacional. Respecto al primer punto es importante destacar que con el correr del tiempo los consumidores se vuelven más exigentes demandando conocer la trazabilidad de los alimentos lo cual implica la implementación de muchas nuevas normas que van desde bienestar animal hasta etiquetados. Sobre ello se destaca el rol del sello Kosher como garantía de calidad reconocido internacionalmente no solamente por una cuestión religiosa sino que también es elegido por consumidores de otros credos porque confían en la trazabilidad que implica el sello. Otro es el caso de los alimentos orgánicos, con todo el tratamiento que ello implica y la enorme tendencia mundial por llegar a los consumidores de este nicho y en tercer lugar se señala el caso de la certificación Halal que si bien en Argentina no está tan desarrollada a nivel mundial también es muy demandado no solamente por la población musulmana sino por consumidores de otros credos que valoran la trazabilidad de la producción.

En cuanto al segundo gran cambio en materia de comercio internacional se señala la nueva ruta Asia-Pacífico y en ese sentido se torna vital mirar para Asia, el Sudeste Asiático e India, por las múltiples oportunidades que ofrecen para un país como Argentina. Esto no implica una dicotomía sino un ejercicio de integridad lo cual significa consolidar una política exterior y comercial que refuerce los vínculos con los socios tradicionales y establezca lazos con nuevos socios estratégicos. Esta configuración comercial mundial presenta un gran desafío en materia de infraestructura en cuanto a la necesidad de empezar a

pensar en una Argentina “bioceánica” por medio de corredores que conecten con el Pacífico generando múltiples beneficios en materia de logística y transporte que podrían ir desde abaratamiento de costos de transporte, reducción de tiempos, agilidad comercial, entre otros beneficios. Con los socios comerciales la salida al Atlántico cuenta con todas las estructuras sólidas propias de una actividad realizada por siglos de historia pero la oportunidad de salir hacia el Pacífico demanda un ejercicio de encadenar múltiples factores.

Asia representa para Argentina un mercado enorme, con características sumamente atractivas dado el crecimiento exponencial de la demanda de alimentos, acompañado de un incremento del poder adquisitivo de una creciente clase media pudiente que presenta cambios en sus gustos y preferencias haciendo grandes modificaciones en sus dietas alimentarias en especial con la incorporación de proteínas a su fuente de alimentación.

Según estimaciones de la OCDE, el 95% del incremento de población se dará en PEDs, su clase media aumentará un 22% incorporando alrededor de 700 millones de habitantes hacia 2025. Esto se ve reflejado en un incremento del 60% de la clase media de Asia-Pacífico, lo cual trae aparejada un aumento de la demanda de alimentos por parte de una clase social con poder adquisitivo medio y alto dispuestos a pagar el precio necesario por consumir productos especiales<sup>135</sup>.

Es ese sentido el cambio en cuanto a los gustos y preferencias de consumo se identifican consumidores más sofisticados y exigentes; un importante incremento en la demanda de proteínas animales y vegetales en sus dietas alimentarias y una mayor exigencia en la trazabilidad de los productos lo cual incluye calidad de sellos como alimentos orgánicos, Halal, bajo en sodio, celíacos, entre otros.

China se posiciona como la segunda economía global en plena disputa por la geopolítica mundial. Para Argentina representa la oportunidad de llegar a más de 400 millones de habitantes de clase media con alto poder de consumo y actualmente es el principal socio comercial extra MERCOSUR. En materia comercial, se posiciona como el primer importador mundial neto de alimentos,

---

<sup>135</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) Disponible en: <http://www.fao.org/>

con compras por más de US\$ 110 mil millones por año<sup>136</sup>. En términos generales es un mercado que apunta a bienes de bajo valor agregado con lo cual es muy común que los productores agroalimentarios lo miren como un destino atractivo haciendo que en las últimas décadas el comercio bilateral crezca exponencialmente<sup>137</sup>. También es importante destacar que China es el primer mercado mundial en comercio electrónico, con más de 700 millones de compradores online, lo cual sin duda representa un desafío enorme para las empresas argentinas por el tipo de transacción que pueden desarrollar, pero al unísono esto también se traduce de una oportunidad de igual proporción pero que exige importantes esfuerzos de adaptación y cooperación público-privada para la facilitación del comercio y la digitalización de los negocios.

Según el Centro de Economía Internacional (CEI) en el año 2019 las exportaciones argentinas a China totalizaron US\$ 6.823 millones (máximo valor histórico) representando un incremento del 61.5% al tiempo que las importaciones decrecieron un 23.3% dando como resultado una reducción de la balanza comercial a US\$ 2.436 millones. Las exportaciones, se concentran en semillas oleaginosas -poroto de soja-, carne fundamentalmente bovina y, en menor medida, aviar, y combustibles -aceites. En los últimos años se realizaron algunas aperturas, entre ellas: harina de soja, arándanos, uvas, arvejas, cerezas, miel y garbanzos. Por su parte, las importaciones que en 2019 sumaron US\$ 9.259 millones en general responden a bienes de capital e insumos para las industrias locales como maquinaria o químicos.

Otro nicho de mercado sumamente importante para Argentina y que en los últimos años ha logrado conquistar varios mercados es la ASEAN<sup>138</sup>, sin duda es el bloque de mayor crecimiento y cada uno de sus países representan oportunidades particulares para el país. La ASEAN actualmente se encuentra conformada por Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur, Filipinas, Bunei, Camboya, Laos, Birmania y Vietnam. Entre los principales socios del bloque se destacan Filipinas, Indonesia, Tailandia, Malasia y Vietnam, quien se ha

---

<sup>136</sup> Organización Mundial del Comercio (OMC) 2019.

<sup>137</sup> Centro de Economía Internacional (CEI), 2019.

<sup>138</sup> Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) Disponible en: [www.asean.org](http://www.asean.org)

convertido en el cuarto socio comercial de Argentina en los últimos años<sup>139</sup>. El total de estos cinco países asciende a una población estimada en 567 millones de habitantes, Entre 2016 y 2018 Argentina Exportó al mundo alimentos y bebidas por 76.718 millones de dólares y de ese total 9.6 millones fue exportado a dichos destinos<sup>140</sup>.

Finalmente, Japón es otro mercado con el cual se ha avanzado en mercados claves, pero aún queda un largo camino por recorrer en materia comercial agroalimentaria. En los últimos años la tendencia de exportaciones argentinas indica que los principales productos exportados corresponden al sector de la pesca siendo los langostinos las principales exportaciones. En segundo lugar, se exportaron los jugos de uva y luego siguen productos de baja implicancia que su volumen alterna según el año pero que podrían ser oportunidades a explorar en pos de mejorar la performance comercial, entre ellos se destaca la miel, los vinos, queso fresco, maníes crudos, carne equina y residuos y subproductos de soja.<sup>141</sup> La principal conquista de los últimos años fue el acceso al mercado de carne bovina en el año 2019 llegando a los principales supermercados con precios muy competitivos lo cual promete una buena inserción. Representativamente, es más económica que la carne japonesa en un 20 y 60 por ciento y en un 20 por ciento más barata que la norteamericana<sup>142</sup>.

Un tema clave en el Sudeste Asiático en cuanto a los gustos y preferencias de los consumidores es la Certificación Halal. Existe una tendencia a pensar que la Certificación Halal es exclusiva los musulmanes de Medio Oriente, pero en realidad la demanda Halal es mucho más amplia y hoy día su centro de negocios se ubica en el Sudeste, demandando algunos países productos que vengan de una trazabilidad 100% Halal, algo que al momento Argentina no puede cumplir como requisito en cuanto a los establecimientos de faena animal.

El concepto Halal refiere a "todo lo que está permitido"<sup>143</sup>, todo lo que está autorizado por ser ético y no ser abusivo. Se relaciona con un estilo de vida

---

<sup>139</sup> Cámara de Comercio MERCOSUR-ASEAN (2019)

<sup>140</sup> [www.alimentosargentinos.gob.ar](http://www.alimentosargentinos.gob.ar) (2019)

<sup>141</sup> [www.alimentosargentinos.gob.ar](http://www.alimentosargentinos.gob.ar)

<sup>142</sup> Fuji News Network (FNN)

<sup>143</sup> Codex Alimentarius

saludable que garantice la calidad y bienestar en general. Como diferencia de ello, el concepto "Haram" se refiere a "todo lo que no está permitido" por considerar que no es ético y abusivo que puede ir desde carne de un animal muerto, sangre, alcohol, usura hasta apuestas de juego. Ambos conceptos son tenidos como referencia en el estilo de vida musulmán pues guían su conducta en cuanto a lo que debe y no debe ser.

Según datos de Nasdaq & Edbiz actualmente Malasia, es el Estado con mayor liderazgo en la región y mundial con una industria estimada en aproximadamente 1.9 mil millones de dólares, aportando alrededor de 6% en el registro de sus exportaciones. Otro actor importante que se destaca es China, con una población de más de 23 millones de musulmanes, hace que sea uno de los principales importadores de productos Halal. La industria en el país, tiene un crecimiento del 10% anual y el comercio de alimentos Halal tienen un valor de 2.1 mil millones. En nivel de importancia en cuanto a participación mundial, en el siguiente lugar se encuentra la región de Medio Oriente con un mercado Halal de 20 mil millones de dólares, y esta suma se debe en gran parte a que importa el 80% de sus necesidades alimenticias.

En el caso de Europa, que no tiene mayoría musulmana, el mercado Halal es muy demandado porque los consumidores prefieren productos Halal como certificación de calidad. La mayor población musulmana en Europa se encuentra en Francia, la misma supera los 8 millones de habitantes. También se destaca el Reino Unido, con una industria Halal valorada en 17 mil millones<sup>144</sup>.

Según la investigación llevada a cabo por la secretaría del World Halal Forum en 2008/2009, se determinó que el nivel de conciencia no sólo está aumentando para los productos cárnicos y alimentos, sino que se expande hacia otros sectores como la logística, cosméticos, fármacos y alimentos para animales<sup>145</sup>.

Teniendo esto presente el balance de oportunidades y desafíos indica que hay un mercado muy grande por conquistar muchos de los cuales Argentina accede, pero en volumen pequeño pudiendo expandir su plan de negocios debido a la alta demanda. En Argentina se llegaron a registrar 550 empresas con la

---

<sup>144</sup> Nasdaq & Edbiz

<sup>145</sup> World Halal Forum. Disponible en: [www.worldhalalforum.org](http://www.worldhalalforum.org)

certificación Halal en sus productos y la perdieron por altos costos y la alta complejidad asociada al proceso de certificación y evaluación de la conformidad<sup>146</sup>.

Como gran desafío es la falta de certificación Halal 100% en materia de carne dado que no existen frigoríficos que se dediquen plenamente a dicho tipo de faena. Un ejemplo claro de ello es la pérdida del mercado de carne bovina de Malasia al cual se accedió hasta el año 2009 cuando el Estado malayo cambia su legislación y aplica normativas comerciales de importación de establecimientos de faena exclusivamente bajo este rito. Argentina al no poder responder a la demanda se encontró con el cierre de mercado el cual se encuentra nuevamente en negociación, pero el mayor problema se relaciona con la negociación sobre los requisitos religiosos. Este mercado logró su reapertura en julio de 2020 pero el trabajo en la materia es enorme porque el principal abastecedor de carne Halal ha sido Australia, pero en la actualidad debido a cambios en la región muchos países del Sudeste empezaron a buscar cubrir su demanda en otros países.

Se estima que, a partir del Acuerdo de Facilitación de la Exportación de Productos con Certificado Halal firmado en diciembre de 2017 entre el Ministerio de Producción y el gobierno de Emiratos Árabes, se pueda comenzar un proceso de simplificación de los mecanismos de procedimientos y luego se pueda expandir la dinámica al resto de los mercados interesados<sup>147</sup>.

Según el informe "Informe de inteligencia de mercado para productos con certificación Halal"<sup>148</sup> se identificaron una serie de productos prioritarios que podrían representar buenas oportunidades comerciales para las exportaciones argentinas. Se destaca Malasia, Filipinas, Indonesia, Tailandia y Vietnam.

Por último, así como se planteó una estrategia basada en la conquista de nuevos mercados con alianzas comerciales con nuevos socios estratégicos también se plantea un fuerte trabajo de consolidación de relaciones bilaterales con socios tradicionales como es el caso de Europa. En ese sentido en materia comercial hay un largo camino trazado y la agenda principalmente se basa en la

---

<sup>146</sup> [www.alimentosargentinos.gob.ar](http://www.alimentosargentinos.gob.ar) (2019)

<sup>147</sup> [www.alimentosargentinos.gob.ar](http://www.alimentosargentinos.gob.ar) (2019)

<sup>148</sup> [www.alimentosargentinos.gob.ar](http://www.alimentosargentinos.gob.ar) (2019)

construcción de consenso sobre temas vinculados los lineamientos establecidos por la Unión Europea en el marco del "Acuerdo Verde Europeo"<sup>149</sup> ("European Green Deal"), el pasado 11 de diciembre de 2019. El mismo implica una hoja de ruta de un proyecto de tres décadas para remodelar prácticamente todos los sectores económicos-productivos y las políticas europeas de medioambiente y cambio climático para alcanzar la neutralidad de emisiones en 2050. El Acuerdo Verde es una parte integral de la estrategia de la Comisión Europea para implementar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sustentable conciliando la economía, el ambiente con la forma de producción y de consumo. Entre los ejes principales se señala una Europa neutral climáticamente; energía limpia, segura y accesible y la "Estrategia De la granja a la mesa"<sup>150</sup> entre otros más. Esta última es fundamental para el trabajo conjunto que implica en cuanto a la adaptación de requisitos que implica para el país poder exportar bajo estas normas. La estrategia tiene como objetivo un sistema de "agricultura verde y más saludable". Esto incluye planes para reducir "significativamente" el uso de pesticidas químicos, fertilizantes y antibióticos.

Muchos de estos puntos tocan directamente a la necesidad de Argentina de adaptarse a las demandas de calidad que se exige en especial la estrategia "De la granja a la mesa" el proceso de trazabilidad para poder exportar se torna excesivamente alto con el Pacto Verde y si bien el sector productivo agroalimentario trabaja cumpliendo las normas de trazabilidad al elevar a niveles tan altos obliga a realizar un ejercicio de adaptación que implica un amplio proceso de negociación y generación de consensos.

---

<sup>149</sup> Un Pacto Verde, Comisión Europea (Unión Europea, 2020)

<sup>150</sup> Estrategia de la granja a la mesa. Disponible en: [ec.europa.eu](https://ec.europa.eu)



## **Conclusiones**

La política internacional y comercio se encuentran en un profundo proceso de cambio sincrónico a los embates que sufre el sistema internacional. En ese sentido, muchos académicos indican que estamos asistiendo a una suerte de "globalización 4.0" donde convergen muchos factores desafiantes que bien entendidos pueden transformarse en una ventana de oportunidades. Claramente la agenda está marcada por el acceso a la información, arena en la cual se disputa el enfrentamiento entre Estados Unidos y China por el 5G; la inteligencia artificial, la robótica, la innovación, la propiedad intelectual, patentes, entre otros.

Países como Argentina quedan en un punto medio donde no dirimen direccionalmente las respuestas a dichos temas pero dependiendo el rumbo que se tome el margen de maniobra aumenta o disminuye. En materia comercio el principal socio comercial es el MERCOSUR y dentro del bloque Brasil, con lo cual es prioritario mantener buenas relaciones entendiendo que el bloque más allá de su baja institucionalidad actual es una política de estado mantenida por sus socios fundadores.

Luego mantiene una nutrida y sólida relación con socios comerciales tradicionales como Europa con quien deberá trabajar mucho los procesos de negociación y consenso en cuanto a la regulación comercial de bienes, en especial a los agroalimentarios. En cuanto a Estados Unidos sin duda es un socio con el cual se debe trabajar para nutrir el vínculo y encontrar espacios de negociación satisfactorio.

Por último, en cuanto a los nuevos socios es un camino para transitar con paciencia, planificación y estrategia. No es lo mismo negociar con China, India o Mundo Árabe con lo cual en ese sentido se debe trabajar por consolidar mecanismos de entendimiento en especial en lo que hace cuestiones culturales y religiosas como es el caso de la certificación Halal que en definitiva termina derivando en un desafío comercial, o lo que es peor en la pérdida de mercados. No existe duda que una inserción estratégica al mundo requiere entender que no existe posibilidad de progreso sin internacionalización y que la base de la misma es una política exterior y comercial coherente e íntegra acompañada de un sector privado productivo sólido que exporte al tiempo genera el ingreso de divisas al

país, generando puestos de trabajo, creación de valor agregado e incorporación de tecnología e innovación para poder competir a nivel internacional. Para ello es clave el fortalecimiento de las economías regionales y del sistema agroindustrial en general.

Esto viene de la mano de la creación de un clima de negocios seguro y confiable para lo cual se requiere crear condiciones que alienten la producción, la industrialización y las exportaciones. En ese sentido cualquier tipo de distorsión comercial atenta contra las posibilidades de competir en el exterior en un mundo donde los países alientan a que sus empresas salgan al mundo conquistando mercado con estrategias cada vez más ofensivas. Dicho esto, es importante tener presente la importancia de una mejor integración económica y comercial de Argentina al mundo, es la única forma que se podrá sortear los ejes de dificultades planteados y transformarlos en oportunidades.

## **Sobre la autora**

**Melisa Galvano Quiroga** es Directora de Relaciones Internacionales del CEEA XXI. PhD Candidate y Magister en Negociaciones Internacionales (UDESA) Lic. Relaciones Internacionales (USAL) Especialista en Agronegocios. Docente universitaria de grado y posgrado. Consultora de organismos públicos nacionales e internacionales.





# UN PLAN DE GOBIERNO PARA TRANSFORMAR ARGENTINA

“Un plan de gobierno para transformar la Argentina” aborda temas que inician con el camino recorrido por la Argentina hasta aquí para luego transitar por propuestas concretas en materia de seguridad, sistema tributario, educación, salud y hasta una visión (que hoy parece muy lejana) del como insertar a nuestra tierra en el mundo, mundo del cual estamos cada vez más alejados.

Argentina, un lugar que siempre puede ser mejor y esta obra es parte del comienzo de ese camino hacia un futuro donde no repitamos el pasado y podamos transformar este presente de carencias en un mañana de sentido común.

Manuel Adorni



Centro de Estudios  
Económicos Argentina XXI



Somos  
Innovación



**INSTITUTO ACTON**  
PARA EL ESTUDIO DE LA RELIGIÓN, LA LIBERTAD Y LA ECONOMÍA

**LIBERTAD / y Progreso**