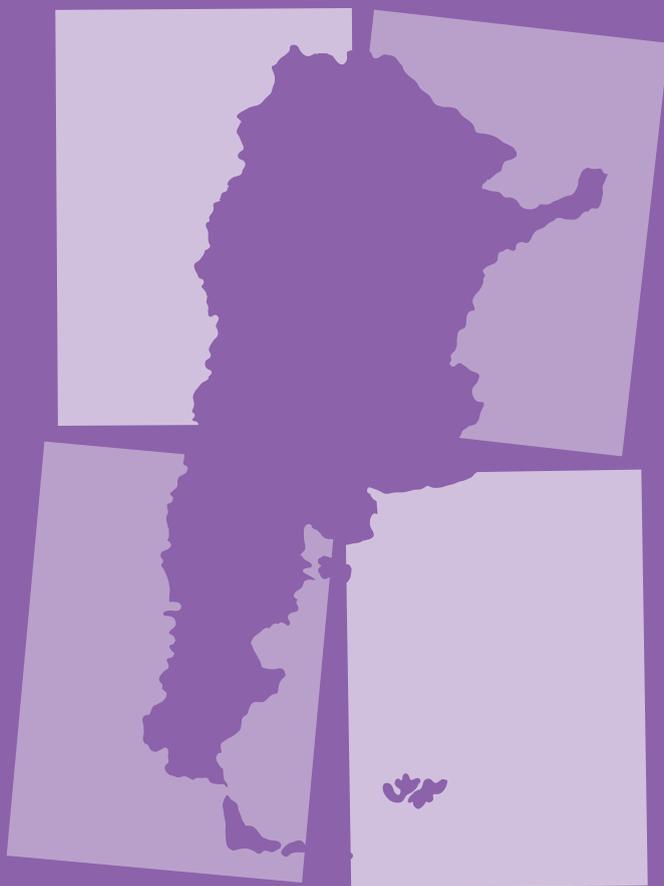


REFORMAS PARA CONSTRUIR NUESTRO FUTURO



2022

 **Libertad
y progreso**

REFORMAS PARA CONSTRUIR NUESTRO FUTURO

FUNDACIÓN LIBERTAD Y PROGRESO 2022

Reformas para construir nuestro futuro. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires :
Fundación Libertad y Progreso, 2022.
288 p. ; 16 x 23 cm.

ISBN 978-987-47163-0-9

1. Políticas Públicas. I. Título.
CDD 320.6

Hecho el depósito que dispone la Ley 11.723 | Impreso en la Argentina | *Printed in Argentina*

Elaborado y compilado por Manuel Solanet.
Diseño de tapa + interior por Christian Argiz.

Quedan prohibidos, dentro de los límites establecidos en la ley y bajo los apercibimientos legalmente previstos, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, ya sea electrónico o mecánico, el tratamiento informático, el alquiler o cualquier otra forma de cesión de la obra sin la autorización previa y por escrito de los titulares del copyright.

Edición de 500 ejemplares impresa en Prosa Editores | Uruguay 1371, C1016 CABA,
Buenos Aires | Argentina, en octubre de 2022.

**REFORMAS
PARA
CONSTRUIR
NUESTRO
FUTURO**

ÍNDICE

CAPÍTULO 1

Desde el círculo vicioso al virtuoso 7

CAPÍTULO 2

La reforma del Estado 17

CAPÍTULO 3

La política exterior en la propuesta de Libertad y Progreso 37

CAPÍTULO 4

Los principios de las políticas sectoriales 81

CAPÍTULO 5

El sistema previsional y propuestas para su reforma 89

CAPÍTULO 6

La reforma laboral 115

CAPÍTULO 7

Reforma impositiva y de la coparticipación federal de impuestos 129

CAPÍTULO 8

Propuesta para una política de defensa en la Argentina 145

CAPÍTULO 9

Política de seguridad 163

CAPÍTULO 10

Propuestas para mejorar la educación 181

CAPÍTULO 11

La política energética 205

CAPÍTULO 12

La reforma del sistema de salud en la Argentina 233

CAPÍTULO 13

Reforma monetaria 265

CAPÍTULO 14

Propuestas para una política minera 273

1.

Del círculo vicioso
al virtuoso

La Argentina enfrenta una aguda situación de crisis cuyos rasgos estructurales son el desequilibrio fiscal originado en un fuerte aumento del gasto público, un sistema previsional crecientemente deficitario, reglas laborales inadecuadas, endeudamiento público elevado, alta presión impositiva e inflación. Todo ello en una economía regulada y sometida periódicamente a controles de cambio y declaraciones de default. En las últimas décadas predominaron las gestiones populistas, orientadas ideológicamente hacia la intervención. El gobierno de Mauricio Macri, fuera de esa línea, encontró un Estado en default y sin acceso al crédito. El gasto público había llegado a niveles inéditos y había un déficit fiscal, incluyendo intereses, del orden de 7% del PBI. Este casi inmanejable desequilibrio ocurría en 2015 a pesar de una altísima e insostenible presión tributaria. Todas estas circunstancias debían ser corregidas con el menor costo económico, social y político, y ese costo sería tanto menor cuanto más rápido se recupere la confianza. El primer desafío que enfrentó Macri fue salir rápidamente del “cepo” cambiario ordenadamente y aprovechando la confianza que despierta un presidente recién asumido y confirmando que avanzaría en las reformas estructurales pendientes. Luego, logró resolver exitosamente el default de la deuda en litigio en los tribunales de Nueva York. Pero eso no era todo. Debía clarificar la dimensión y el origen de los problemas heredados y explicar por qué demandarían soluciones impostergables y duras. Macri demoró más de lo debido en hacer este reconocimiento. Eligió usar la reapertura al financiamiento externo, en lugar de avanzar en las reformas estructurales pendientes, para no pagar costos políticos y a la espera de acumular más poder con las elecciones de mitad de término. Esto lo llevó a una crisis en 2018.

A mediados de 2019 triunfó en las PASO el binomio Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner provocando la mayor caída en un día en la bolsa argentina. La sola perspectiva de un nuevo gobierno kirchnerista provocó un pánico que agravó la crisis. Para colmo, a comienzos de 2020, el nuevo gobierno tuvo que enfrentar la dolorosa pandemia del coronavirus y eligió la peor forma de hacerlo con una larguísima cuarentena que impactó severamente sobre la economía. El gobierno incrementó aún más el gasto público, el endeudamiento y los impuestos y la emisión monetaria. Superada la pandemia, el gasto público continuó creciendo, llevando a una nueva crisis fiscal, financiera y política a mediados de 2022.

Este escenario económico es acompañado, más allá de la coyuntura, por una bajísima calidad institucional. Todo ello explica la insuficiente inversión y la baja creación de empleo privado. La respuesta política fue, salvo contadas excepciones, la creación de empleo público y la multiplicación de los planes sociales. Se conforma así un círculo vicioso en donde se autoalimenta el déficit fiscal, la inflación y el endeudamiento.

El gasto público consolidado (nación+provincias+municipios) pasó de un promedio histórico del 30% del PBI previo a 2002, a un nivel de 47% del PBI en 2015, y se redujo levemente a un 45% en 2019, donde está ahora. La presión tributaria aumentó en el mismo periodo desde 27% en 2002 a 39% en 2015 y no ha descendido. Tanto el uno como el otro son niveles que la economía argentina no soporta y deben ser disminuidos. El aumento ha sido completamente improductivo, como lo demuestra el deterioro de los servicios que presta el Estado, principalmente en Educación, pero también en Salud, Justicia, Seguridad, Infraestructura. El empleo público salto de 2 millones a 4,3 millones de personas en los tres niveles nacional, provincial y municipal. Los jubilados y pensionados se duplicaron y hoy alcanzan a 7 millones de personas. Y sumando los planes sociales, hoy ya hay más de 20 millones de personas que dependen de un pago mensual del Estado. Del otro lado, solo hay 8 millones de trabajadores en el sector privado productivo en blanco, y otros 6 millones en trabajo informal

El diagnóstico no puede dejar de lado que el desequilibrio económico y social surge de un estado de anomia de la Argentina que se demuestra con la caída de 90 posiciones en el índice de Calidad Institucional de Libertad y Progreso que mide más de 50 variables. Además, cayó 140 posiciones en el índice de Libertad Económica de Heritage Foundation, hasta el puesto 148. Este índice resume un marcado deterioro en la salud monetaria, fiscal, pero también en la Justicia, la seguridad jurídica en la protección de los derechos de propiedad, y la necesidad de una reforma laboral.

Cabe agregar el altísimo nivel de los impuestos: Argentina está Nro. 2 en mayor presión impositiva sobre empresas en el mundo, luego de la isla de Comoros (en África), como muestra el informe de PWH para el Banco Mundial. Las empresas de Argentina son afectadas por 165 impuestos nacionales y provinciales, tasas municipales excesivas y contribuciones. Es el conjunto de todos ellos lo que determina la verdadera presión impositiva.

Las comparaciones habituales de presión fiscal del FMI y otros que son menos duras, comparan la recaudación sobre el PBI, pero no contemplan la gran evasión impositiva y la baja productividad que implica trabajar en el sector informal. La verdadera presión impositiva la sufren los que están en blanco.

Pese a los tibios intentos de apertura, la Argentina es una economía cerrada con control de cambios, Sumado ello a las retenciones a las exportaciones, definen un marcado sesgo anti exportador.

Como consecuencia de todo lo anterior: la pobreza se ha multiplicado, saltando de un 4% en 1983 a más del 40% en la actualidad.

La probabilidad de éxito de un programa de transformación es directamente proporcional a la velocidad y la profundidad de las reformas. La corrección fiscal por disminución del gasto, la reforma laboral, la desregulación, la reforma impositiva, la reducción de subsidios e impuestos eran y siguen siendo los más urgentes deberes.

Gran parte de la clase dirigente de la Argentina ha perdido la confianza en su capacidad de realizar las reformas estructurales que brindarían crecientes oportunidades de progreso a sus habitantes. La resistencia a realizarlas se basa en los supuestos costos sociales y políticos que generarán los esfuerzos y sacrificios que ellas conllevan. Sin embargo, éstos son muchísimos menores que los que significan la actual decadencia y las recurrentes crisis, con el adicional de que no resuelven ninguno de los problemas de fondo.

El próximo gobierno se encontrará con una situación crítica y sin la posibilidad de contar con abundante financiamiento; ya que pocos se atreverán a volver a apostar su dinero en Argentina solamente con la promesa de que se harán las reformas estructurales necesarias. Por otro lado, recibirá un sector productivo agobiado por una excesiva presión tributaria y regulación, con poca capacidad de sostener por mucho tiempo una gestión que no resuelva los problemas de fondo. Por lo tanto, habrá que lanzar inmediatamente un programa integral y detallado que permita “curar las dolencias terminales” que hoy afectan a la economía argentina e, inmediatamente, empezar a andar en ese camino.

Hay que tener en cuenta que en todo el mundo los gobiernos que asumen cuentan con la denominada “luna de miel” que se basa en que no sólo depositan su esperanza en ellos quienes lo votaron, sino muchos de quienes no lo hicieron. Esto vuelve políticamente incorrecto y costoso embestir contra una gestión que inicia su mandato. Este capital político inicial en Argentina pierde valor rápidamente, lo que obliga a invertirlo de inmediato en resolver los problemas de fondo de la forma más eficiente posible. Por eso, el próximo gobierno tiene que llegar con las propuestas de solución desarrolladas y con las normas listas para habilitar su pronta implementación. Con suerte, contará con 6 meses de “luna de miel”.

Desde 2011, la Fundación Libertad y Progreso ha venido trabajando en un plan de gestión que contempla no solamente las medidas que hacen a lo urgente para sacar a Argentina de la crisis, sino también las estructurales para consolidar un futuro de progreso.

Si este programa se implementa, es esperable los ahorristas e inversores argentinos y extranjeros disminuyan su preferencia por sacar su capital del país y, luego y en la medida que vean un gobierno ejecutivo y confiable, comenzarán a traerlos e invertirlos.

Se deberá avanzar rápida y simultáneamente con las reformas, incorporando amortiguadores sociales en su implementación. El círculo vicioso del atraso se convertirá así en un círculo virtuoso para salir de la crisis y la decadencia. Se pondrá en marcha el tremendo potencial de crecimiento reprimido que tiene la Argentina. Hay un potencial de recursos energéticos, alimenticios, pesqueros, mineros, y de gran creatividad emprendedora en la economía del conocimiento. que tendrán respuesta del sector privado.

La Fundación Libertad y Progreso propone un plan de acción, con 11 acciones de gobierno principales que permitirán desandar décadas de decadencia y retomar el sendero del desarrollo integral.

Esta es la síntesis de las 11 reformas principales:

1-Reforma administrativa del Estado: Reducir sustancialmente el número de empleados de la Administración Nacional y alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en la gestión, asegurando que ninguna persona pierda ingresos en lo inmediato y que tenga oportunidad de reinsertarse y progresar. Comprende: i) Cambios en las normas laborales del sector público para incorporar la gestión por resultados. Continuar con la digitalización y las mejoras en la tecnología informática. ii) Un decreto con nueva estructura (hay un organigrama propuesto) en el marco de las atribuciones establecidas en la Ley 25.164, de Empleo Público. Se definirán las unidades administrativas

dependientes de cada uno de los ocho ministerios, hasta el nivel de direcciones nacionales, direcciones generales y organismos descentralizados. El decreto establecerá la dotación de personal de cada unidad administrativa, por categoría. iii) Designación de los ministros de la nueva estructura. En forma transitoria, por 90 días, las unidades administrativas de la vieja estructura son asignadas a cada uno de los nuevos ministerios. En ese plazo cada nuevo ministro cubre los cargos de la nueva estructura dando prioridad al personal en disponibilidad. Una vez completado el reencasillamiento del personal, los que no hubieran sido reubicados en la nueva estructura quedarán en la condición de disponibilidad establecida por la Ley N° 25.164 Art 11 (No cumplen tareas; pero cobran sueldos por uno o dos años. Así se evita el costo social de que queden sin ingresos.). iv) Incentivos a las empresas que los contraten: Eximición de los aportes patronales durante un período de dos años y subsidio sobre los gastos de capacitación en el nuevo empleo. Jubilación temprana a quienes, quedando en disponibilidad, no hubieran conseguido empleo en dos años y tengan más de 60 años.

2-Reforma monetaria: Hay dos caminos alternativos para lograr estabilidad monetaria: 1) Japón, Israel, Chile, Brasil y otros países lograron domar la inflación con una política de ajuste fiscal y de tasas de interés positivas mantenidas durante un plazo prolongado cumpliendo rigurosamente decrecientes metas de inflación. Preservaron su moneda restituyéndole sus atributos. Hasta ahora eso no se pudo lograr en la Argentina. 2) El otro camino es hacer una reforma monetaria que sustituya el peso o que lo ate creíblemente a otra moneda o activo duro. Podrá tomar la forma de libertad de monedas, dolarización, moneda regional (Mercosur), o convertibilidad. El primer camino tendría la ventaja conceptual y si se quiere emotiva, que el país mantuviera una moneda propia. El segundo camino, por el que nos inclinamos, permitiría simultáneamente una caída de las tasas de interés nominales y de la inflación y produciría una expansión del crédito y monetización de la economía

3-Ley de Mega-Desregulación y simplificación de las trabas administrativas para la actividad productiva: Particularmente de las normas de la AFIP, del BCRA y de otros organismos regulatorios. Desandar las normas intervencionistas (Ej. Ley de Alquileres). Facilitar el uso de dinero electrónico.

4-Reforma laboral: Privilegiar los acuerdos laborales a nivel de empresa sobre los acuerdos colectivos a nivel de sector de actividad. Ello requerirá que se unifique la representación de los trabajadores de la empresa. Esta reforma requiere un cambio en

los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas (por DNU o por Ley). Asegurar la libertad sindical. Desregular y simplificar los controles administrativos de la autoridad de aplicación, y de la policía laboral. Modificar mediante decreto reglamentario, el Art 84 de la Ley de Contrato de Trabajo para aumentar la productividad y reducir el sobrecosto y el riesgo laboral. Reducir el costo y riesgo de despido, respetando los derechos adquiridos, mediante la supresión hacia adelante de la indemnización por despido (reforma de los artículos 231 a 255 de la Ley de Contrato de Trabajo, por DNU o Ley) compensándola por un fondo y seguro de desempleo. Puede tomarse como ejemplo el aplicado en Austria, conocido como “mochila austríaca”.

5- Reducción de los planes sociales, y dirigirlos hacia el fomento del empleo privado. Supresión de fondos asignados a la Economía Popular. Auditoría internacional para revisar los excesos cometidos en la asignación fraudulenta de las prestaciones por invalidez y otros que han crecido desmesuradamente durante el kirchnerismo.

6- Reforma de la coparticipación federal, orientándola a la correspondencia fiscal de las provincias. Devolución de potestades tributarias a las provincias (Ganancias de personas físicas, Combustibles, Bienes Personales, Internos). Reemplazo de Ingresos Brutos por un impuesto a las ventas finales (son provinciales) y calibración de éste con la alícuota del IVA (nacional) para empalmar con la distribución primaria vigente. Supresión de la coparticipación vertical. Compatibilidad con actual distribución secundaria mediante un Fondo de redistribución horizontal que produzca un empalme con sistema vigente, pero que al quedar inamovibles esos porcentajes exija acompañar cualquier aumento de gasto de una provincia, con impuestos provinciales adicionales. De esa forma se alinearán los incentivos y se propenderá a gastar menos y mejor.

7- Reducción de la carga impositiva en consonancia con la reducción del gasto. Simplificación tributaria comenzando por la eliminación de impuestos distorsivos y derechos de exportación.

8- Reforma Previsional, eliminación de privilegios. Equiparación de la edad jubilatoria entre hombres y mujeres en 68 años; y una posterior suba a los 70 años más adelante. Gradual avance hacia seguros de retiro con capitalización

9- Reducción hasta la eliminación de los subsidios a la energía y al transporte. Normalizar en un plazo prudencial las tarifas y precios, para que cubran los costos más una ganancia que incentive la inversión en el sector. El impacto sobre los estratos de

menores ingresos deberá amortiguarse selectivamente con instrumentos de subsidio a la demanda (Tarifa Social).

10- Privatización de las empresas del Estado, incluyendo el Banco Nación y otros.

11- Apertura comercial acelerando los acuerdos de libre comercio con diferentes regiones y países del Mundo. Acompañar a los socios del Mercosur en la concreción de acuerdos de libre comercio. Acordar en el Mercosur la forma de reducción del arancel externo común.

Desde la Fundación Libertad y Progreso se propone que se inicien las reformas que se desarrollan en este libro. Se puede aspirar a una Argentina en crecimiento de recuperación del orden del 6% anual. Si se logra esa meta durante cuatro años, se crearían 3,2 millones de empleos privados en ese periodo. Ello permitiría absorber los jóvenes que ingresarán al mercado laboral, además del exceso de empleados públicos y de receptores de planes sociales y buena parte de quienes hoy están en la economía informal. Para lograrlo es necesario encarar reformas estructurales que liberen las fuerzas del sector privado e impulsen la inversión y que esa acción se inicie decididamente.

Estas medidas económicas deberán acompañarse por la consolidación de una justicia eficiente e independiente, por mejor seguridad y por estabilidad política. Así se impulsará la inversión, la competitividad y la creación de empleo privado. Esto último hará factible la reducción del empleo público y de los subsidios sociales. De esa manera el actual círculo vicioso de estancamiento, déficit e inflación, se convertirá en el círculo virtuoso del crecimiento, el empleo, el mejoramiento del salario real y la estabilidad

Además, sobre las bases de un crecimiento fuerte y sostenido el gobierno lograría ir fortaleciendo su imagen frente a la ciudadanía y consolidando el poder necesario para avanzar en otras reformas como la del Sistema Educativo, de Seguridad, Defensa, Salud y otras que son también de vital importancia.

2.

La reforma del Estado

La duplicación del número de empleados estatales en el sector público argentino (Nación, provincias y municipios) entre 2003 y 2015 no tuvo ningún justificativo posible. Sin embargo, esto ocurrió y no pudo ser revertido en el periodo 2015-2019. La reducción lograda a nivel nacional fue más que compensada por las provincias y municipios. A partir de 2020 el empleo público ha continuado creciendo. Este crecimiento no se explica en nuevas funciones estatales, sino en los impulsos de la política y de la propia burocracia para dar espacio al clientelismo o al copamiento ideológico y partidario de áreas de gobierno. La reestatización de algunas empresas sólo podría explicar una parte pequeña del crecimiento del empleo estatal en los últimos años.

La Argentina tiene un nivel de gasto público excesivo. Creció desde un 30% del PBI en 2003 a un 46% en 2015. Este porcentaje se redujo al 45% en 2019 y ha vuelto a crecer a partir de esa fecha. La gestión del presidente Mauricio Macri se propuso reducir el déficit fiscal y actuar sobre el gasto. Sin embargo, no pudo lograr un resultado significativo. De hecho, el organigrama implantado para el Poder Ejecutivo Nacional al comienzo de su mandato fue el más frondoso en la historia del país. Se aumentó a 21 el número de ministerios, con 85 secretarías, 204 subsecretarías, 687 direcciones nacionales y generales, y 141 organismos descentralizados. En el último año de su periodo presidencial redujo a 11 el número de ministerios. El presidente Alberto Fernández lo volvió a 20.

Compárese estas exuberancias con la estructura de los gobiernos que administraban nuestro país hasta comienzos de los cuarenta, antes del advenimiento del peronismo. Había ocho ministerios, no existían las secretarías, sólo había un subsecretario por ministerio para coordinar la propia administración, y el total de direcciones nacio-

nales no llegaba a 50. Los directores nacionales dependían directamente del ministro. El gasto público alcanzaba un 9% del Producto Bruto Interno.

El Estado argentino gasta mucho y mal, incluso en sectores claves como la educación, la salud o la seguridad. De hecho, en todas esas actividades se ha producido un intenso desarrollo de prestaciones privadas. Se pagan altos impuestos para obtener esos servicios, pero al ser deficientes, las personas y empresas resuelven duplicar su gasto para proveérselos privadamente.

Durante la década del noventa se llevaron adelante las privatizaciones de empresas estatales como un capítulo relevante de la reforma del Estado. También se avanzó en las desregulaciones, aunque con menos profundidad y con reversiones hacia el final de dicha década y particularmente luego de 2002. La reforma previsional de 1995 fue también un capítulo destacado con miras a evitar el colapso del sistema de reparto y a introducir equidad y preservar la propiedad de los aportes. La crisis financiera, el default, la devaluación y la pesificación de 2002 pusieron en riesgo todas aquellas reformas y más tarde, bajo el impulso populista, demagógico y corrupto de la gestión kirchnerista, revirtieron muchas de ellas, particularmente la previsional.

El costo impositivo en la Argentina es muy alto y afecta severamente la competitividad. De esta forma desalienta la inversión. Esto es principalmente consecuencia de un desborde del gasto público. Creemos que es imprescindible disminuir el peso del Estado y mejorar sus prestaciones.

Las claves de la reforma

Son las que siguen:

- Concentrar la acción del Estado en sus funciones básicas e indelegables.
- Mejorar la calidad de los servicios que el Estado proporciona a la sociedad.
- Lograr eficiencia y efectividad del gobierno para servir a sus ciudadanos.

Frentes de acción de la reforma

Hay dos frentes de acción.

- Reforma de las reglas, normas laborales, métodos contables y tecnología administrativa para mejorar la eficiencia y la calidad del servicio estatal. En su conjunto las denominaremos “medidas de eficiencia”.
- Simplificación y reducción de la estructura de la organización.

El primer grupo comprende:

- Reforma del régimen laboral en el sector público.
- La introducción de un nuevo sistema de contabilidad pública y de control de gestión para ir a la gestión por resultados. Esto hará posible introducir incentivos en los contratos individuales y en los colectivos.
- Introducción masiva de tecnología informática y la digitalización de trámites y expedientes en la administración, las compras, el control de gestión y la administración tributaria.
- Desregulación, simplificación y supresión de trámites y requisitos innecesarios.
- Descentralización y autonomía de gestión. Subsidio a la demanda. Creación de competencia donde sea posible. Ej: escuelas y hospitales
- Tercerización y privatización.

Reestructuración de la organización

El otro frente de la reforma administrativa es el de la modificación del actual organigrama del gobierno por un nuevo diseño más simple y eficiente.

Los criterios principales son:

- reducir el número de niveles y de unidades administrativas en cada área de gobierno;
- disminuir la cantidad de personal y simplificar la estructura de cada unidad, respetando pautas de mayor eficiencia y productividad;
- definir los objetivos, misiones y funciones de cada unidad administrativa de manera que no haya superposiciones, ni conflictos, ni vacíos de responsabilidad.

La estructura del Poder Ejecutivo Nacional propuesta responde al denominado criterio de diseño “base cero”. No se parte de la organización existente, sino que se diseña otra nueva que responda al objetivo de cubrir, con criterios modernos y eficientes de administración, todas las funciones gubernamentales establecidas en la Constitución Nacional y las leyes vigentes. No debe haber superposiciones sino claridad en las líneas de decisión. El diseño base cero hace posible superar las deformaciones acumuladas en la organización actual.

El principio rector es la aplicación del principio de subsidiaridad: El Estado no rea-

lizará las funciones que pueda desarrollar el sector privado; el gobierno nacional no asumirá las funciones que puedan tomar más eficazmente los gobiernos provinciales y el mismo criterio entre éstos y los gobiernos municipales.

La identificación de las funciones en cada nivel de gobierno permite evitar la creación de unidades administrativas que no atiendan una función y también verificar que una misma función no sea cubierta por más de una unidad administrativa.

La utilización del criterio base cero implica diseñar una nueva administración y no meramente modificar la existente. A la hora de instrumentar esa reforma se logrará una mejor ejecución en comparación con las reformas que sólo persiguen eliminar o modificar componentes de una organización existente. Las resistencias en este último caso son mayores, particularmente cuando las reformas no son integrales y simultáneas sino paso a paso. En cada paso toda la resistencia se concentra en la unidad a suprimir y pueden impedir en los hechos que se avance en reformas necesarias y que reclaman la sociedad y el sentido común. En definitiva, la aplicación de un diseño base cero hace también políticamente más fácil la reforma.

Reducción del número de niveles en la pirámide administrativa

El esquema vigente en el gobierno nacional hasta la década del 40 contaba sólo con tres niveles. Actualmente la administración nacional comprende cinco niveles, a saber: presidente, ministro, secretario, subsecretario y director nacional. En la organización propuesta se reduce a cuatro niveles: presidente, ministro, viceministro y director nacional.

El cargo de Vicepresidente no constituye un nivel por estar fuera de línea.

Por debajo de los directores nacionales podrá haber subdirectores, pero no constituirán unidades independientes.

Líneas definidas de responsabilidad en cada decisión

Las organizaciones administrativas deben tener líneas bien claras y definidas por las cuales transita cada decisión. Esto sólo puede lograrse si en cada nivel hay un solo funcionario que sea el responsable principal de una determinada función o tema.

La superposición de líneas de decisión ha sido y es una característica de la administración Nacional en la Argentina. Esto ocurre con las secretarías de la Presidencia de la Nación, que cubren temas tratados en los ministerios y en la gestión de Mauricio Macri se produce entre varios ministerios que administran temas de política económica.

La propuesta de reforma establece que existe un solo gabinete y que cada ministerio tiene la responsabilidad principal (entiende) en los temas de su área. Otros ministerios pueden “intervenir” o “participar”, pero el principal responsable “entiende”.

Se han incorporado a la Jefatura de Gabinete las tareas de una nueva Dirección Nacional de la Función Pública y la coordinación general de la informática del Poder Ejecutivo Nacional.

Ramificación administrativa limitada y eficiente

Un criterio moderno de buena administración establece que de cada unidad administrativa superior no debe depender un número excesivo de unidades inferiores. Se trata de reducir la ramificación y además evitar la pérdida de eficiencia que se produce cuando un funcionario debe conducir y controlar un número excesivo de unidades inferiores. En esta propuesta se ha fijado un número máximo de 8 unidades dependientes de una unidad superior.

Funciones sustantivas y funciones de apoyo.

Las funciones sustantivas son las que hacen a la gestión del gobierno. Incluyen la formulación de políticas, el planeamiento, la elaboración de leyes, decretos y normas de gobierno, el control y aplicación de estas leyes y las regulaciones en general, además de la administración de los servicios públicos si los hubiere.

Las funciones de apoyo son las que atienden las necesidades de la propia administración. Son las de asistencia jurídica, despacho de los trámites y circulación de expedientes, contabilidad, administración del personal y recursos humanos, protocolo, prensa e informática, por mencionar las más relevantes.

Las funciones y las responsabilidades de las unidades sustantivas son únicas y no se deben repetir en distintos ministerios. Por lo contrario, las funciones de las unidades de apoyo se repiten en cada ministerio.

Las funciones sustantivas estarán a cargo de los directores nacionales, los que a su vez dependerán de los viceministros, y estos de los Ministros. Las funciones de apoyo estarán a cargo de las Direcciones Generales, dependientes de un Coordinador General con rango de Viceministro.

Dado el tamaño limitado de algunos ministerios, se ha considerado que cuenten con unidades de apoyo, o sea Direcciones Generales, en común con otros.

Asesores

Los asesores no están formalmente en las líneas de decisión. Asisten con sus conocimientos al funcionario asesorado. Puede existir conflicto entre las opiniones de un asesor y la de un funcionario de línea ubicado por debajo del asesorado. Este conflicto es tanto más delicado cuanto mayor es el nivel y la representatividad de ese funcionario inferior. Por este motivo, en esta propuesta no se incorporan asesores en la Presidencia de la Nación. Los asesores del Presidente son sus ministros.

Se propone que los ministros dispongan cada uno de cuatro cargos de asesores, fuera de línea, en asistencia a su gestión. Para cada viceministro se propone dos cargos de asesores.

Organismos descentralizados

Los organismos descentralizados son unidades con autonomía administrativa. En general tienen por función prestar servicios o controlar regulaciones.

Los organismos descentralizados deben contar con su propia estructura administrativa, aunque dependerán de un viceministro. Es sin duda conveniente que sean conducidos unipersonalmente y no por órganos colegiados. La estructura de estos organismos seguirá pautas propias en cada caso, adoptando criterios propios de la actividad privada.

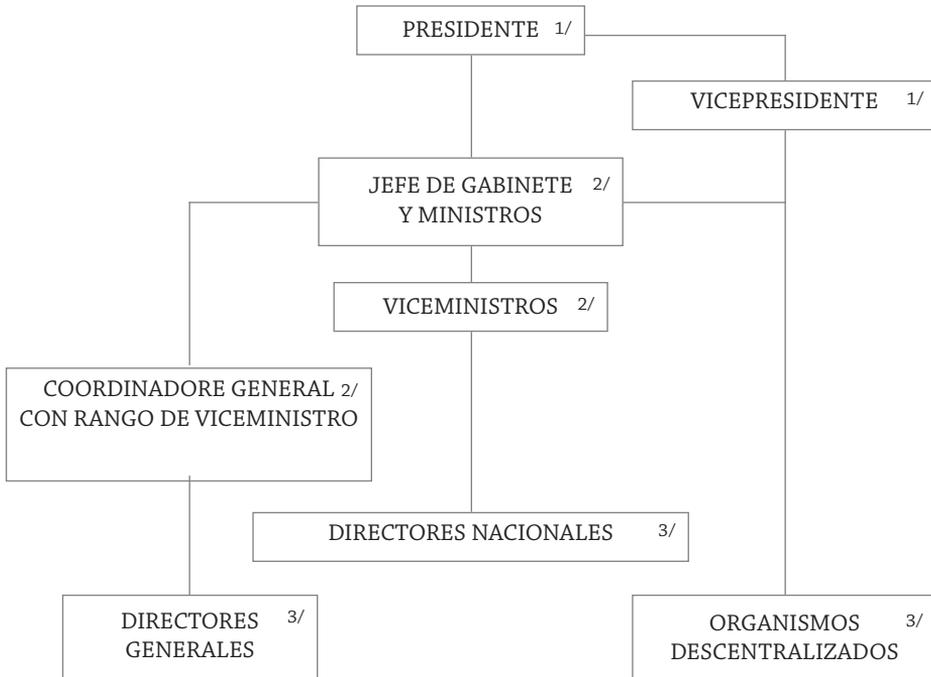
Cargos políticos y cargos de selección profesional

Los cargos políticos son aquellos cubiertos por designación discrecional del funcionario superior, el que a su vez responde a la fuerza política o a la confianza de quien resultó elegido por las vías constitucionales para ejercer por un período de gobierno.

Debe aceptarse que un gobierno cubra los cargos de confianza del más alto nivel con funcionarios que respondan a las ideas propuestas o que tengan lealtades con el partido en el poder. Sin embargo, debe limitarse la penetración de este tipo de designaciones en la estructura administrativa a fin de darle una continuidad y profesionalidad mínimas que hacen a la esencia de un buen gobierno.

En esta propuesta se recomienda definir como cargos políticos a los de los Ministros y Viceministros. El caso de los Directores Nacionales y de los presidentes o administradores de organismos descentralizados debe encuadrar preferiblemente en mecanismos de contratación, por concurso. Debe reconocerse, sin embargo, que cier-

tas direcciones nacionales u organismos cumplen funciones que por su importancia y alcance político deberían reservarse a designaciones políticas. Los demás cargos se cubrirán por selección profesional y bajo reglas que se proponen en este trabajo.



La estructura propuesta para el Poder Ejecutivo Nacional.

Del presidente de la Nación dependerán:

- El Jefe de Gabinete;
- Los ministerios: del Interior y Justicia, de Relaciones Exteriores y Culto, de Economía y Trabajo, de Cultura, Educación y Tecnología, de Salud y Acción Social, de Defensa.

Cada ministerio contendrá por debajo del Ministro, unidades administrativas en dos niveles: Viceministros; Direcciones Nacionales. En jurisdicción de cada ministerio, estarán además los Organismos Descentralizados con dependencia de los viceministros. Habrá además en cada ministerio un Coordinador General con rango de Viceministro, que tendrá a su cargo la supervisión de todas las direcciones generales de apoyo y la administración del ministerio.

La estructura propuesta es la siguiente:

A - Jefatura de Gabinete:

- Vicejefe de Gabinete de Ministros: Dirección Nacional Legal y Técnica, Dirección Nacional de la Función Pública, Dirección Nacional de Informática. Organismo: Sindicatura General de la Nación, que tendrá dependencia funcional de la Jefatura de Gabinete, aunque contará con su propia estructura de apoyo administrativo y legal.
- Unidad Ejecutora de la Reforma del Estado: Su duración estará limitada a la duración del proceso de reforma, estimándose en un año.

B – Ministerio del Interior y Justicia:

- Viceministro del Interior: Dirección Nacional de Asuntos Institucionales; Dirección Nacional de Provincias; Organismos: Dirección Nacional de Migraciones; Archivo General de la Nación; Registro Nacional de las Personas.
- Viceministro de Justicia: Dirección Nacional de Asuntos Registrales; Dirección Nacional de Asuntos Penitenciarios, Dirección Nacional de Procuración del Tesoro de la Nación, Dirección Nacional de Escribanía General del Gobierno de la Nación, Dirección Nacional de Derechos Humanos. Organismos: Registro de la Propiedad Automotor y Créditos Prendarios, Registro de la Propiedad Industrial y Derechos de Autor, Boletín Oficial, Registro de Reincidencia y Estadística Criminal, Registro de Antecedentes de Tránsito, Inspección General de Justicia; Servicio Penitenciario Federal.
- Viceministro de Seguridad Interior: Organismos: Policía Federal; Gendarmería Nacional; Prefectura Naval.
- Viceministro de Inteligencia de Estado.
- Viceministro de Medios de Comunicación: Organismo: Servicio Oficial de Radiodifusión.

C – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto:

- Viceministro de Relaciones Exteriores: Dirección Nacional de Asuntos

Europeos, Dirección Nacional de Asuntos Africanos y del Medio Oriente; Dirección Nacional de Asuntos Asiáticos y de Oceanía; Dirección Nacional de Asuntos de América del Norte, Central y Caribe; Dirección Nacional de Asuntos de América del Sur; Dirección Nacional de Organismos Internacionales y Dirección Nacional de Relaciones Institucionales y Culturales. Organismo: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

- Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales: Dirección Nacional de Promoción del Comercio Exterior, Dirección Nacional de Cooperación Económica, Dirección Nacional de Integración Económica Americana.
- Viceministro de Culto: Dirección Nacional de Culto Católico, Dirección Nacional de Registro Nacional de Cultos.

D – Ministerio de Economía y Trabajo:

- Viceministro de Hacienda: Dirección Nacional de Presupuesto, Dirección Nacional de Tesorería, Dirección Nacional de Contaduría, Dirección Nacional de Crédito Público, Dirección Nacional de Programación de Inversiones Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Dirección Nacional de Contrataciones y Bienes del Estado. Organismo: Administración Federal de Ingresos Públicos; Administradora de Bienes del Estado.
- Viceministro de Política Económica: Dirección Nacional de Política Macroeconómica; Dirección Nacional de Política Tributaria, Dirección Nacional de Finanzas, Dirección Nacional de Comercio Exterior. Organismos: Comisión Nacional de Valores, Superintendencia de Seguros, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Viceministro de Industria y Comercio: Dirección Nacional de Defensa de la Competencia y del Consumidor, Dirección Nacional de Industria, Dirección Nacional de Pequeña y Mediana Empresa; Organismos: Tribunal de Defensa de la Competencia; Instituto Nacional de la Propiedad Industrial; Instituto Nacional de Tecnología Industrial y Minera.
- Viceministro de Agricultura y Ganadería y Pesca: Dirección Nacional de

Agricultura, Dirección Nacional de Ganadería, Dirección Nacional de Pesca.

Organismo: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agropecuaria (SYCAP);

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y Desarrollo Pesquero.

- Viceministro de Medio Ambiente y de él la Dirección Nacional de Recursos Naturales, Dirección Nacional de Control de la Contaminación. Organismos: Agencia de Protección del Medio Ambiente (APMA), Administración de Parques Nacionales.
- Viceministro de Infraestructura y Servicios: Dirección Nacional de Transporte y Puertos, Dirección Nacional de Recursos Hídricos y Saneamiento, Dirección Nacional de Comunicaciones. Organismos: Dirección Nacional de Vialidad, Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), Organismo de Control de Concesiones Viales (unifica OCRABA y OCCV), Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA), Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP).
- Viceministro de Energía y Minería: la Dirección Nacional de Energía y Combustibles; Dirección Nacional de Minería; Organismos: Ente Nacional Regulador de Gas (ENARGAS), Ente Nacional Regulador de Energía (ENRE); Autoridad Regulatoria Nuclear.
- Viceministro de Trabajo y Seguridad Social: Dirección Nacional de Relaciones Laborales, Dirección Nacional de Fiscalización Laboral y de la Seguridad Social, Dirección Nacional de Estadísticas y Estudios Laborales y Previsionales. Organismos: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SART).

E – Ministerio de Cultura, Educación y Tecnología:

- Viceministro de Educación: Dirección Nacional de Educación General Básica y Media, Dirección Nacional de Educación Superior, Dirección Nacional de Educación Tecnológica. Organismos: Universidades Nacionales; Instituto para

el Desarrollo de la Calidad Educativa (IDECE); Instituto de Financiamiento Educativo y Crédito; Academias Nacionales.

- Viceministro de Cultura: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Cultural y Artístico, Dirección Nacional de Patrimonio Cultural.
- Viceministro de Ciencia y Tecnología: Dirección Nacional de Coordinación de las Políticas de Desarrollo Científico y Tecnológico, Dirección Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Científico y Tecnológico.

F – Ministerio de Salud y Acción Social:

- Dirección Nacional de Medicina Sanitaria, Dirección Nacional de Coordinación de Servicios de Salud, Dirección Nacional de Regulación y Control; Dirección Nacional de Programas Sociales. Organismos: Instituto Nacional Central Único de Ablación e Implante (INCUCAI), Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Superintendencia de Seguros de Salud (SSS); Ente de Administración del Programa de Asistencia Social (EAPAS) e Instituto de Financiamiento de los Programas de Promoción Social (IFPS).

G – Ministerio de Defensa:

- Viceministro de Defensa: Dirección Nacional de Planeamiento para la Defensa; Organismos: Consejo Supremo de las FF.AA., Tribunal Superior de Honor, Consejo de Guerra Permanente, Instituto Geográfico Militar, Registro Nacional de Armas, Auditoría General de las FF.AA., Obispado Castrense, Subdirección Nacional del Antártico.
- Estado Mayor conjunto: Estado Mayor General de Ejército, Estado Mayor General de la Armada, Estado Mayor General de la Fuerza Aérea.

K - Unidades de apoyo

- Las tareas de apoyo administrativo a la estructura de la administración centralizada en cada ministerio, estarán a cargo de las Direcciones Generales dependientes del Coordinador General con rango de Viceministro, que dependerá directamente del Ministro. Las Direcciones Generales son:

- Dirección General de Administración.
 - Dirección General de Asuntos Legales.
 - Dirección General de Prensa y Protocolo.
 - Dirección General de Secretaría y Despacho.
 - Dirección General de Informática.
- Las Direcciones Generales del Ministerio del Interior y Justicia prestarán asimismo el servicio a la Presidencia de la Nación y a la Jefatura de Gabinete.

J - Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa

A los efectos de instrumentar la reforma se propone crear una Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa (UERA) presidida por un funcionario con rango de Viceministro y dependiente del Jefe de Gabinete de Ministros. Esta UERA estará integrada por funcionarios designados uno por cada Ministerio. La Unidad Ejecutora debería contratar asesoramiento especializado, para el mejor cumplimiento de su función.

Ejecución de la reforma. Manejo de los recursos humanos.

Uno de los cambios fundamentales propuestos es la sustitución del concepto de carrera administrativa por el de la contratación por tiempo determinado en los cargos con responsabilidad de conducción. El propósito es aproximarse a las modalidades del sector privado y aplicar mayor flexibilidad laboral. Se propone que los contratos laborales alcancen a todos los funcionarios con responsabilidad de unidades administrativas o con personal a cargo. El concepto de carrera administrativa se preserva para aquellas áreas de gobierno que requieren especialización. Son las fuerzas armadas; el cuerpo diplomático; el poder judicial; y las fuerzas de seguridad. En estas áreas se sostiene también la existencia de escuelas y centros de instrucción específicos tales como las escuelas militares o el Instituto del Servicio Exterior.

La reducción de la excedida planta de personal del Estado es la cuestión más importante y la más delicada de la reforma. La jurisprudencia de la Corte Suprema dice que el derecho a la estabilidad en el empleo público establecido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, no es absoluto y que no puede estar por encima del interés general. Entendiendo esta lógica y percibiendo los efectos nocivos del exceso de gasto público, en varias ocasiones se dictaron normas que facilitaron intentos de

reducir el empleo público. Se encuentra vigente la Ley 25.164 denominada Ley Marco de Regulación del Empleo Público, sancionada en 1999, que habilita los procesos de racionalización en la administración nacional. Su anexo en el Artículo 11 dice: *“El personal alcanzado por el régimen de estabilidad que resulte afectado por medidas de reestructuración que comporten la supresión de organismos, dependencias o de las funciones asignadas a las mismas, con la eliminación de los respectivos cargos, será reubicado en las condiciones reglamentarias que se establezcan. A este objeto se garantizará la incorporación del agente afectado para ocupar cargos vacantes. Asimismo, en los convenios colectivos de trabajo se preverán acciones de reconversión laboral que permitan al agente insertarse en dichos cargos. En el supuesto de no concretarse la reubicación, el agente quedará en situación de disponibilidad. El período de disponibilidad se asignará según la antigüedad del trabajador, no pudiendo ser menor a seis meses ni mayor a doce meses. Si durante el período de disponibilidad se produjeran vacantes en la Administración Pública Central y Organismos descentralizados, deberá priorizarse el trabajador que se encuentre en situación de disponibilidad para la cobertura de dichas vacantes. Vencido el término de la disponibilidad, sin que haya sido reubicado, o en el caso que el agente rehusare el ofrecimiento de ocupar un cargo o no existieran vacantes, se producirá la baja, generándose el derecho a percibir una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor ...”*. Luego agrega en su Artículo 14: *“Los organismos o dependencias suprimidos y los cargos o funciones eliminados no podrán ser creados nuevamente, ni con la misma asignación ni con otra distinta por un plazo de dos años a partir de la fecha de su supresión.”* Esta disposición parecería limitar el alcance de una racionalización administrativa, aunque en rigor no lo hace. No habría una sustitución de una unidad por otra que cumpla las mismas funciones, sino una verdadera revisión y simplificación de funciones al diseñarse la nueva estructura.

Diseñada la nueva estructura (ver la organización propuesta para el Gobierno Nacional) y asignadas las dotaciones, quedarán definidos los cargos a cubrir. En la transición la totalidad del personal quedará en disponibilidad.

Aprobada formalmente la estructura, los nuevos ministros reencasillarán el personal, dando prioridad a los que ya estaban y seleccionándolos por sus méritos y especialización.

Todos aquellos que no encuadren en la nueva estructura quedarán bajo el régimen de disponibilidad de acuerdo con la Ley 25.164. Podrían mejorarse las condiciones previstas en dicha ley, por ejemplo:

- Extensión del periodo de disponibilidad durante el cual se le mantiene el salario.
- Un subsidio a cargo del Estado para cubrir los costos de un programa de capacitación en el nuevo empleo.
- Exención de los aportes patronales por dos años al nuevo empleador privado.

En esta propuesta se postula que los cargos de Director Nacional, Director General, presidentes de organismos descentralizados y todo cargo que tenga responsabilidad de conducción de unidades administrativas, sean cubiertos por concurso y mediante contratos con una duración de cinco años. Los concursos deberán ser abiertos a postulantes no pertenecientes a la administración pública y se valorará el desempeño en el cargo concursado en caso que el funcionario saliente se postule para la continuación.

Las condiciones de los concursos, así como el contenido de los contratos deberán ser definidos por cada ministro y deberán respetar las pautas establecidas por la Unidad Ejecutora de Reforma Administrativa. Los contratos contendrán metas y resultados a obtener tanto por la unidad administrativa a cargo como por el desempeño del contratado. El grado de cumplimiento de esos resultados influirá en la remuneración del funcionario y en la calificación a tener en cuenta en el concurso para la renovación del contrato.

Por razones prácticas en la transición, la primera designación para los cargos luego de la reforma, podrá por una única vez y por un lapso máximo de dos años, ser realizada sin el procedimiento de concurso, por cada uno de los ministros respectivos, seleccionando el nuevo funcionario entre los que están en disponibilidad, teniendo en cuenta las funciones requeridas por el nuevo cargo.

En los organismos descentralizados se propone que rija la Ley de Contrato de Trabajo y regímenes con mayor flexibilidad en el futuro.

A los efectos de instrumentar la reforma se propone crear una Unidad Ejecutora de la Reforma Administrativa (UERA) presidida por un funcionario con rango de Viceministro y dependiente del Jefe de Gabinete de Ministros. Esta UERA estará integrada por funcionarios designados uno por cada Ministerio. Se propone que esta Unidad

Ejecutora tenga una duración de doce meses a partir de la promulgación de la ley de reforma y que tenga por misión conducir y supervisar la instrumentación de la reforma, comprendiendo: a) La preparación de proyectos de ley y normas laborales y reglas que regirán en las relaciones y tareas del personal de la Administración Nacional; b) la aprobación de los contratos tipo para cargos de directores nacionales y generales, y responsables de unidades administrativas, con la inclusión de incentivos por cumplimiento de resultados acordes a los objetivos y metas; c) la aprobación de las dotaciones de personal,; y d) las normas y procedimientos de la contabilidad por resultados, a ser aplicada en el ámbito de la Administración Nacional.

La instrumentación de la reforma debe comenzar por la aprobación legal de la nueva estructura y la consecuente declaración en disponibilidad a la totalidad del personal de la Administración Nacional, con excepción del personal uniformado de las fuerzas armadas y de seguridad, el cuerpo diplomático, los funcionarios con cargos electivos y el personal del Poder Judicial.

3.

La política exterior
en la propuesta
de Libertad y
Progreso

Lineamientos fundamentales para pensar nuestra Política Exterior

La elaboración de políticas públicas exige, ante todo, un buen diagnóstico sobre el marco internacional en el que está inserto y deberá desempeñarse el país. El mundo es un enorme escenario en el que hay que saber conducirse con prudencia y sentido de la realidad. Esta afirmación sirve para evitar propuestas que impliquen una colisión con esa realidad. Se trata de ver y entender cómo lo que ocurre en el exterior nos condiciona y cómo lo que se hace internamente repercute, a su vez, en el mundo. El desafío que se desprende de esto es el de impedir que las simplificaciones o las falsas idealizaciones ganen terreno a costa del mejor resultado para el país.

El planeamiento estratégico debe ser consciente de las necesidades que la Argentina tiene en materia económica y de las tecnologías e inversiones indispensables para su desarrollo. La obstinación y la necedad -hay que reconocerlo- suelen pagarse muy caro. El ideologismo al tejer alianzas ha sido un error que ha estado muy presente en la política exterior de nuestro país. El localismo también ha sido y es un pésimo negocio. Cuando la política exterior se pone al servicio de la política doméstica se corre el riesgo de vaciar de contenido el trabajo diplomático y de reemplazar los objetivos estratégicos nacionales por intereses domésticos, a veces hasta ridículos. Es un ejemplo el grueso error del ofrecimiento del presidente Alberto Fernández a Vladimir Putin de que la Argentina sea la puerta de entrada de Rusia en Latinoamérica. Lo hizo pocos días antes de la inaceptable invasión rusa a Ucrania

El diseño de una política exterior asertiva debe exponer la riqueza del pensamiento argentino a la hora de trazarla. La Argentina reclama una reflexión permanente acerca de cuáles son las mejores vías para integrarse a un escenario global que a menudo parece amenazador, pero que al mismo tiempo ofrece muchas oportunidades.

La revolución del conocimiento tendrá impacto en el modo en que los países se relacionan entre sí. Por caso, hoy sabemos que los individuos que usan smartphones (es decir, más de 3 mil millones de personas en todo el globo) poseen información y capacidades analíticas superiores a muchas agencias de inteligencia de apenas una generación atrás. El verdadero problema que se presenta con esto es el de gestionar una avalancha de datos que puede llegar a desbordar a quienes tienen que tomar decisiones. En definitiva, la evolución de la tecnología hace que la diplomacia tenga que enfrentarse a nuevos retos, especialmente en cuanto al manejo de información sensible, tal como quedó evidenciado a partir del caso Wikileaks.

Por otro lado, el problema del coronavirus ha golpeado al planeta con una fuerza sin precedentes. Es natural pensar que el mismo traerá aparejados cambios en el sistema internacional. Después de todo, la historia abunda en ejemplos de cómo las crisis tienden a conducir a la renovación. No obstante, más que engendrar nuevos paradigmas, la debacle mundial del COVID-19 parece exacerbar dinámicas preexistentes. En primer lugar, la pandemia ha agregado un elemento más de discordia a la complicada relación entre los Estados Unidos y China. Incluso antes de que los casos de COVID-19 aumentaran en los Estados Unidos, los miembros del Congreso ya estaban redactando una legislación para castigar a China. Beijing, por su parte, utilizó la emergencia como una oportunidad para proyectar poder y para ganar mayor influencia en los países donde los sistemas de salud colapsaron tempranamente.

En Europa, el coronavirus elevó el tono en el debate entre federalistas y escépticos de la integración. Una grieta que quedó marcada a fuego a raíz del Brexit, se acentuó ante la falta de una acción coordinada de los países de la Unión Europea para hacer frente a la demanda sanitaria. La rápida expansión del virus dañó al multilateralismo, el cual ya venía siendo cuestionado por su falta de eficacia a la hora de promover políticas globales consistentes, como por ejemplo en el asunto del cambio climático. A su turno, la desdibujada actuación de la OMS (Organización Mundial de la Salud) expuso una vez más las deficiencias de los organismos internacionales y puso en duda su capacidad de respuesta ante dificultades sistémicas.

La invasión a Ucrania por parte de las fuerzas armadas de la Federación Rusa introdujo un factor detonante que puso a prueba la solidaridad de los países de la Unión Europea y más concretamente de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte). Las consecuencias se extendieron al mundo entero, obligando a tomar posición a países que apenas indirectamente estaban afectados por el conflicto. La Argentina entre ellos.

Éstos y otros hechos ilustran hasta qué punto el devenir de la historia tiene la capacidad de trastocar aspectos fundamentales de la política en general y de la política exterior en particular. Es en este marco contextual donde se necesitan consensuar pautas de acción estratégicas.

La política exterior no nace de inspiraciones repentinas, sino que es el producto, más o menos lógico, de una conjunción entre debates teóricos y experiencias prácticas. Es asimismo el reflejo de grandes convergencias, a las cuales se llega luego de haber recorrido un sendero con frecuencia sinuoso y lleno de rispideces.

Este capítulo ofrece una aproximación de la política exterior propuesta por la Fundación Libertad y Progreso. Desde esta perspectiva, trata además de constituirse en un aporte valioso para las propuestas de cambio que la Argentina necesita.

Cuestiones remanentes de carácter territorial: Antártida, Malvinas, Islas del Atlántico Sur y espacios marítimos adyacentes

Le quedan por resolver a la Argentina dos cuestiones de carácter territorial: Malvinas y la Antártida. Como bien señala el exvicecanciller Andrés Cisneros, la dirigencia política ha tenido la mala costumbre de considerar ambos asuntos por separado, pese a existir varios puntos de contacto entre uno y otro¹.

Las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son un fenómeno geográfico que conecta el territorio continental con la Antártida. El Reino Unido, que está en posesión de esas islas, es consciente de esta situación, no sólo como respuesta a los deseos de su muy reducida población, sino también como modo de sostener sus intereses al continente antártico.

Tanto en Malvinas como en la Antártida el punto esencial, aunque con distinta visión en el tiempo, es el reclamo de soberanía. En el tema antártico existe la creencia que algún día, el Tratado Antártico -que dispone un congelamiento jurídico de los re-

¹ Cisneros, Andrés. *Apuntes para una política exterior postkirchnerista*. Bs. As.: Planeta, 2014. P. 460.

clamos de soberanía- caducará o se flexibilizará de una manera tal que los territorios polares podrían ser repartidos a cada quien según sus derechos. Todos los países con alguna aspiración tratan de preservar las situaciones que eventualmente puedan generar derechos. Es esa presunción -y no sólo la vocación científica- la que ha llevado a muchos países a instalar bases militares en la Antártida.

Teniendo en cuenta este fenómeno, resulta vital que nuestro país continúe con la defensa del Tratado Antártico y su regla del consenso, instrumento político y jurídico que sirve para frenar la aparición de “nuevos liderazgos” que pudieran efectuar nuevas reclamaciones de soberanía. Es imprescindible, a su vez, que la Argentina apueste fuertemente a nuevas formas de cooperación en el campo de las ciencias. De este modo, quedará claro su compromiso con la realización de la “investigación sustantiva” que requiere el Tratado. Sería recomendable además ampliar la cooperación con países del Pacífico Sur, como Chile y Nueva Zelanda, con quienes compartimos numerosos intereses y valores. La política exterior y de defensa debe asignar prioridad a la cuestión antártica en toda su complejidad medioambiental y estratégica. En razón de esto último, es interesante el acuerdo al que arribaron Rusia, Kazajistán, Azerbaijón y Turkmenistán en 2018 para la explotación de los recursos del Mar Caspio. El sistema de cuotas para el usufructo del caviar beluga y de los hidrocarburos que allí se determinó probablemente podría convertirse en una referencia para el futuro de la cuestión antártica.

La defensa del Tratado Antártico no debería ser un objetivo incompatible con el de mejorar las capacidades del sistema de defensa. En términos de “gran estrategia”, la política de defensa se encuentra imbricada con la política exterior: no fija metas para la proyección externa, pero sí establece la manera en que se protegen los intereses planteados por la Cancillería. Invertir en defensa no tendría que ser concebido como una manifestación de militarismo, sino como una necesidad derivada de la estructura propia del sistema internacional y la realidad que el poder de la diplomacia se relaciona con la capacidad defensiva.

En Malvinas existe -al igual que en la Antártida- un congelamiento en el reclamo, pero en este caso consagrado fáctica y no jurídicamente. El hecho incontrastable es que Gran Bretaña se niega a dialogar por la soberanía.

Con la excepción del conflicto del Beagle y de la guerra de Malvinas, la Argentina en general se ha amparado en la razón jurídica. En el asunto del Beagle, el resultado de una negociación acompañada de una cierta disuasión militar permitió finalmente un

acuerdo que limitó la proyección marítima de Chile en el Atlántico Sur.

La lección de Malvinas debería servirnos para no cometer los mismos errores ni en las islas, ni en la Antártida. La voluntad de discutir la soberanía no tendría que hacer que la Argentina se rehúse a hablar de otros aspectos sustanciales, como lo son comercio, recursos naturales o cooperación en general. Salvo en la década de los noventa, aquella fue la estrategia predominante hacia Malvinas. Con consecuencias más bien negativas para nuestra posición negociadora, ha habido una tendencia a adoptar posturas inflexibles, en las que o discutimos soberanía o no discutimos nada. Sin duda, hubo a lo largo de la historia momentos de menor empecinamiento, pero lamentablemente éstos fueron muy breves o no tuvieron el respaldo político suficiente. De hecho, la corona británica aceptó en más de una vez entrar en conversaciones que en un final pudieron haber significado un traspaso a largo plazo de la soberanía.

En la política británica no existe, por otro lado, ninguna corriente partidaria que esté dispuesta a negociar la soberanía de las islas. Como si esto fuera poco, lo que se evidencia de un tiempo a esta parte es una entronización de las líneas más duras. En Gran Bretaña, la guerra de 1982 le cerró las puertas -tal vez para siempre- a la línea pro-negociación del Foreign Office, mientras que por estos lares la intransigencia ha sido moneda corriente, sobre todo durante las administraciones kirchneristas.

Con algunas adaptaciones al caso Malvinas, el modelo de “free city”, propuesto por el Dr. Martin Krause, podría ser aplicable. Esencialmente, este sistema supone forjar un acuerdo básico de suspensión de la disputa por la soberanía y el establecimiento de relaciones comerciales, sociales y de todo tipo entre el territorio en cuestión y el Estado reclamante. El antecedente más resonante es el de Hong Kong, que pasó de la soberanía británica a la china en 1997. En Malvinas, tal como apunta el Dr. Krause, podría idearse un acuerdo que fijara un plazo largo para el traspaso de su soberanía a la Argentina. Hasta tanto, las islas podrían adoptar una ley básica en la que habría “un impuesto muy bajo y una total libertad de inversión y comercio sin importar la procedencia de los capitales o de las personas y libertad para usar cualquier tipo de moneda, incluso, por supuesto, el peso argentino”².

En esa instancia, se debería garantizar igualmente el libre acceso de todas las nacionalidades a la compra de tierras y activos, sin discriminar a los argentinos. Esta ley básica sería administrada de manera que genere confianza tanto a los isleños como a los

² Ver: Martin Krause. Una solución china para Malvinas. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/una-solucion-china-para-malvinas-nid1473014>

inversores internacionales. Este esquema podría ser trazado como un mecanismo de avances progresivos que favorezca la presencia de empresas y propietarios argentinos por la ventaja de su proximidad. Cabe recordar que la población estable de Malvinas es de tan sólo 3.000 habitantes.

El juridicismo ha sido una constante en la política nacional hacia Malvinas³. Con todo, ha habido razones para que esto fuera así, dado que la Argentina es portadora de derechos indiscutibles. Pero hay que decir también que dicha política tradicional ha sido insuficiente, ya que el mundo todavía se rige bajo las crudas reglas de la Realpolitik antes que por el derecho. En lo inmediato, ninguna alternativa de soberanía podría ser planteada seriamente hasta tanto la Argentina no recupere un cierto peso relativo en el mundo. La conclusión, entonces, es bastante sencilla: el futuro de las Malvinas y el de la Antártida dependerá, antes que nada, de nuestra capacidad para revertir el proceso de decadencia que nos tiene a maltraer desde hace décadas y que nos limita en la arena internacional.

Diagnóstico sobre la inserción económica internacional argentina

La Argentina ha practicado políticas proteccionistas de mayor o menor intensidad a partir de la década del treinta. Los inicios de estas prácticas se relacionaron con los efectos de la crisis mundial de 1929, pero se intensificaron como un planteo doctrinario a partir de 1946. Desde esa época tomó fuerza la teoría de la “dependencia” y la política de “sustitución de importaciones”.

Caminando a contramano del mundo, Argentina, en especial en las últimas dos décadas, no acompañó el proceso de integración económica internacional. Como resultado, hoy nuestro país es una de las economías más cerradas del mundo. Esto no es una frase hecha, sino una afirmación que responde al análisis de diversos indicadores:

- El arancel promedio de importación de Argentina (13%) se encuentra entre los más elevados a nivel mundial, sólo comparable al de Brasil y algunas economías emergentes de África. El arancel promedio en las economías de la OCDE en cambio ronda el 4%.
- La burocracia estatal se ha transformado en un impedimento al comercio.

Argentina se posiciona en el puesto 94 sobre 136 economías en el Índice de

³ Andrés Cisneros, *op. cit.* p. 482.

Facilitación del Comercio del World Economic Forum (WEF).

- El proceso de integración del MERCOSUR, tanto interno como con el resto del mundo, ha quedado trunco. Persisten múltiples barreras al comercio intrabloque y las políticas productivas y macroeconómicas no están coordinadas.
- A pesar de la proliferación de los tratados de libre comercio en el mundo, la red de acuerdos comerciales preferenciales en vigor de Argentina cubre menos del 9% del mercado global. Además, no incluye a ninguna de las principales economías globales (salvo Brasil). En comparación, la red de acuerdos de Chile cubre 88% del mercado mundial.
- La estructura de derechos de exportación, por su nivel y alcance, no tiene análogos a nivel internacional, perjudicando directamente a los exportadores, e indirectamente a los importadores y todas las empresas argentinas.

Todo esto se potencia ante la carencia de una estrategia estable de integración internacional. El proteccionismo ha sido la regla, pero no como parte de una estrategia económica, sino como camino de corto plazo. Argentina parece no estar de acuerdo sobre qué posición quiere tomar en el mundo, y esto ha impactado directamente sobre el comercio.

Se suma a una larga lista de cuestiones que afectan la competitividad y las condiciones de integración con el resto del mundo: costos logísticos, presión tributaria, regulaciones, entre otras, configuran una red de incentivos que dificultan el comercio. El país se encuentra bajo una red que impide que emprendedores, PyMEs y otras empresas y organismos aprovechen las oportunidades derivadas del comercio.

Como resultado, todos los indicadores apuntan a graves deficiencias en el desarrollo exportador nacional.

Pocas Exportaciones. En Argentina el comercio internacional representa alrededor del 30% del PBI, en la región esta cifra supera el 45%, y en el mundo llega a casi el 60%.

Pocos exportadores. Apenas el 1,5% de las empresas exportan; alrededor de 10.000. Además, en 2020, exportaron menos empresas que en 1994.

Falta de desarrollo exportador federal. Sólo 3 provincias, Buenos Aires, Santa Fé y Córdoba, explican más del 70% de las exportaciones de bienes.

Al final del día, estas cuestiones afectan los motores del crecimiento de largo plazo: el comercio con mercados cada vez más grandes y sofisticados, y el intercambio e in-

corporación de nuevas tecnologías. Resolver estos obstáculos es imprescindible para que los argentinos escapen de la pobreza y el país pueda desarrollarse.

Una Propuesta de Reforma de la Política Comercial Externa Argentina

La realidad comercial argentina requiere cambios de fondo. Apenas 1,5% de las empresas registradas logra exportar cada año, y de estas, apenas el 20% lo hace de manera regular. En los últimos años el volumen de exportaciones fue el mismo que hace una década, y el número de exportadores cayó a niveles no vistos desde 1994.

En línea con la literatura, las intervenciones proteccionistas en los mercados argentinos han ido en detrimento de la inversión y el crecimiento. Cambiar esta realidad implica visualizar un país donde cada vez mayor cantidad de empresas y emprendedores participan del comercio internacional y ofrecen su valor desde Argentina al mundo.

Proponemos una agenda basada en tres grandes ejes de acción:

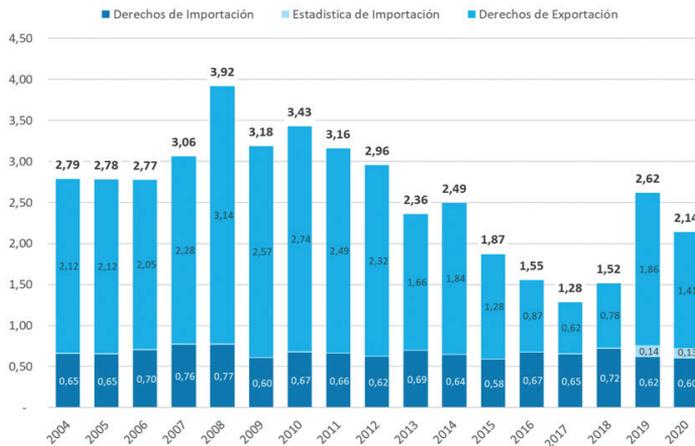
- Reducir la presión impositiva sobre el comercio exterior.
- Desregular el comercio exterior.
- Integrar el Mercosur al mundo.

Los tres ejes son complementarios y no sustitutos entre sí. En este sentido, los verdaderos beneficios del comercio se verán cuando se verifiquen avances concretos y significativos en estos tres grandes ejes.

Reducción de la presión impositiva sobre el comercio exterior

A grandes rasgos, el comercio exterior argentino sufre la presión directa de los derechos de exportación, los aranceles a la importación y la tasa estadística de importación. En total estos tributos aportan alrededor de 2,5 puntos del PBI en recaudación, colocando al comercio exterior entre los 5 flujos económicos que más aportan. Además, hay que tener en cuenta que estos tributos no son coparticipables, por lo que esta recaudación financia directamente gastos generales del Estado Nacional.

Recaudación tributaria por impuestos al comercio exterior En % del PBI



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía

Una reducción en la presión impositiva total sobre el comercio exterior implica necesariamente accionar sobre estos tres mecanismos. Además, adicionalmente se debe reordenar el sistema de reintegros a la exportación, que fue modificado en sucesivas oportunidades siguiendo necesidades fiscales y ha perdido su verdadero propósito: evitar que el país exporte impuestos.

Eliminar los derechos de exportación

Los derechos de exportación que aplica el Ejecutivo Nacional argentino, por su alcance y nivel de alícuotas, no tienen análogos en el mundo. Si bien hay una minoría de países que aplican derechos de exportación, solo lo hacen sobre algunos productos puntuales y con alícuotas muy inferiores a las argentinas. Incluso, nuestro país ha sido pionero a nivel mundial al extender la imposición de derechos de exportación a los servicios (Dec. 1201/18).

Dentro de este esquema, el nivel de derechos de exportación varía enormemente entre sectores económicos y a lo largo del tiempo. No obstante, se verifica que la presión sobre el sector agropecuario siempre ha sido sustancialmente mayor que sobre los demás sectores.

Esta política implica una fuerte distorsión sobre los precios en la economía, lo que afecta la rentabilidad en los diferentes sectores y la eficiencia económica.

Teniendo en cuenta esta realidad, se propone avanzar en la eliminación de los derechos de exportación para todos los bienes y servicios exportados por la República Argentina lo más pronto posible. Este camino es imprescindible para incentivar la exportación, la inversión y la creación de empleo en el país.

El costo fiscal total de esta medida rondaría 1,5 puntos del PBI. Sin embargo, los menores derechos de exportación repercutirían positivamente sobre la rentabilidad de las empresas, incentivarían el ingreso a los mercados exportadores y la demanda de trabajo. En consecuencia, habría un incremento de recaudación vía otros tributos como Impuesto a las Ganancias que morigerarían el impacto fiscal total.

No obstante, según la situación fiscal, puede resultar conveniente avanzar en una eliminación gradual de este tributo, a fin de no generar un desequilibrio de las cuentas públicas que pueda comprometer otros esfuerzos de en el programa de reformas.

En este sentido, puede ser recomendable avanzar en la pronta eliminación de los derechos de exportación sobre sectores económicos cuya oferta exportable se considera más sensible a este tributo: servicios, industria manufacturera y economías regionales. Para la cadena oleaginosa y cerealera, que hoy explican alrededor del 45% de las exportaciones argentinas de bienes, podría avanzarse en una reducción gradual. Cerca de dos tercios de la recaudación por derechos de exportación corresponde a estas cadenas, por lo cual una medida de este tipo lograría mejorar los incentivos a la exportación de varios sectores sin comprometer la estabilidad fiscal en el corto plazo. Sin embargo, incluso bajo este escenario, se debe avanzar en la reducción y eliminación de los derechos sobre estas cadenas lo antes posible, a sabiendas de que son una fuente de distorsión en la inversión y la estructura productiva del mayor sector exportador argentino.

Reducción unilateral de aranceles a la importación

Antes que nada, hay que mencionar que, de acuerdo a los compromisos asumidos en el marco del Mercosur, Argentina tiene una limitada libertad de acción sobre su estructura arancelaria. El bloque, como unión aduanera implementa un arancel externo común, cuya modificación requiere del consenso entre los Estados Parte. Sobre esto hablaremos con mayor profundidad en la sección de integración del Mercosur al mundo.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que, dentro de las normativas del Mercosur, existen múltiples excepciones que habilitan a los países a modificar de manera unilateral los aranceles de importación. Esto hace que el arancel externo común del Mercosur tenga múltiples perforaciones, que hacen que la estructura arancelaria de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay difiera.

Por ejemplo, el arancel promedio aplicado por Argentina está en el orden del 13%, similar al de Brasil, mientras que el de Uruguay ronda el 7% y el de Paraguay el 6%. Las diferencias quedan explicadas por los diversos regímenes de excepción.

Entre los principales regímenes de excepción que puede utilizar Argentina debemos mencionar:

- Lista de bienes de capital: permite reducir hasta 0% el arancel aplicado para los bienes definidos dentro del universo de bienes de capital.
- Lista de bienes de informática y telecomunicaciones: permite reducir hasta 0% el arancel aplicado para los bienes definidos dentro del universo de bienes de informática y telecomunicaciones.
- Lista Nacional de Excepciones: permite modificar, al alza o a la baja, el arancel aplicado para hasta 100 posiciones NCM a elección del país.

Para citar un ejemplo, en 2017 Argentina utilizó estos mecanismos para reducir de 35% a 0% el arancel de importación para notebooks y computadoras, lo que contribuyó a una reducción sustancial en su precio real. No obstante, en general, Argentina ha subutilizado estos mecanismos de excepción, en aras de mantener un esquema proteccionista.

Teniendo esto en cuenta, proponemos avanzar en una utilización más amplia de estos regímenes de excepción unilateral. En particular, resulta de interés reducir los aranceles para bienes intermedios e insumos esenciales para la producción, lo que contribuiría a mejorar la competitividad de las industrias nacionales.

Eliminación de la Tasa Estadística

La Tasa Estadística es un instrumento tal vez poco conocido para el público en general, pero que ha contribuido históricamente a propiciar conflictos y distorsionar el comercio argentino.

Originalmente, fue reglamentada con la sanción del Código Aduanero (Ley 22.415

de 1981), que estableció que las operaciones de importación y exportación podrán estar gravadas con una tasa ad valorem en concepto del servicio estadístico. En 1984, el cobro de la Tasa Estadística se efectivizó mediante la sanción de la ley 23.046, que estableció que todas las operaciones de importación debían pagar una alícuota de 1,5% (las exportaciones estaban exceptuadas). Luego, en 1989, aumentó a 3,0% por la ley 23.664, que además extendió su cobro a todas las importaciones y exportaciones. Entre 1992 y 1995, en medio de una profunda crisis y reestructuración económica, la tasa estadística trepó al 10% (Dec. 1998/92), lo que suscitó un conflicto internacional y la denuncia por parte de Estados Unidos, Hungría y la Comunidad Europea. Vale recordar que el Art. 8° del Acuerdo General de reza: “Todos los derechos y cargas de cualquier naturaleza que sean, distintos de los derechos de importación y de exportación y de los impuestos a que se refiere el artículo III, percibidos por las partes contratantes sobre la importación o la exportación o en conexión con ellas, se limitarán al coste aproximado de los servicios prestados y no deberán constituir una protección indirecta de los productos nacionales ni gravámenes de carácter fiscal aplicados a la importación o a la exportación.”

Ante esta situación, la tasa estadística se modificó nuevamente en 1998 (Dec. 37/98). Se estableció una alícuota general de 0,5%, con un tope de U\$S 500 para operaciones de importación mayores de U\$S 100.000. Las exportaciones volvieron a quedar exceptuadas de esta carga. Sin embargo, la tentación de volver a utilizar la tasa estadística como mecanismo de recaudación siguió ahí. En 2019, la tasa estadística aumentó al 2,5% (332/19). supuestamente de forma transitoria hasta el 31 de diciembre de 2019. Además, se elevaron los topes por operación, que se ubicaron entre un mínimo de U\$S 150 para importaciones inferiores a U\$S 10.000 y un desproporcionado máximo de U\$S 125.000 para operaciones superiores a U\$S 5.000.000.

Finalmente, con la aprobación de la 27.541 (Ley de Solidaridad), se estableció que la alícuota de tasa estadística será de 3,0% hasta el 31 de diciembre de 2020, con un incremento de 20% en los topes, lo que en la práctica implicó una suba de la presión tributaria sobre los importadores.

Resulta imprescindible, como mínimo, normalizar esta situación y regresar a la estructura de tasa estadística establecida en 1998. Esto significaría una reducción en la tasa ad-valorem de 2,5 puntos porcentuales (de 3,0% a 0,5%). Además, la reducción de los topes por operación haría que la tasa efectiva también se reduzca. El costo fiscal

directo de esta medida rondaría los 0,2 puntos del PBI.

Sin embargo, apenas el espacio fiscal lo permitiese, debería eliminarse este tributo, que prácticamente no existe en ningún país del mundo. Bajo esta modificación se reduciría el peso de esta tasa sobre las empresas argentinas y también se eliminaría el riesgo de un arbitraje internacional y las consiguientes medidas retaliatorias.

Rediseño de la estructura de reintegros a la exportación

Los reintegros a las exportaciones son un régimen que permite la restitución total ~~o parcial de lo pagado en concepto de impuestos internos a los exportadores~~. El objetivo fundamental es evitar exportar impuestos, lo que afectaría la competitividad internacional de las empresas argentinas.

Pero el análisis del régimen actual nos permite observar que hay distorsiones que lo han desviado de su objetivo. El crecimiento de la presión impositiva, en especial en la última década, no fue acompañado por un movimiento similar en el porcentaje de reintegros. Es más, en el marco de desequilibrios fiscales importantes, los reintegros a las exportación han disminuído.

En consecuencia, los reintegros a la exportación hoy están lejos de compensar el verdadero valor de los impuestos pagados por los bienes exportados. Además, la propia naturaleza del régimen hace que el reintegro no sea inmediato, sino que se devuelva el monto al exportador en un plazo de varios meses desde la exportación. Además, es común que este plazo se extienda, afectando la situación de rentabilidad de las empresas.

Es necesario rediseñar la estructura de reintegros a las exportaciones para que refleje el verdadero peso de los impuestos sobre los exportadores. Además, habría que implementar un mecanismo de cobro para los exportadores que sea automático y transparente, reduciendo la carga burocrática.

Integración del Mercosur al mundo

En 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay formalizaron el MERCOSUR, institución que aspiraba a liderar la integración económica sudamericana. Se eliminaron los aranceles para el comercio entre los países y se hicieron importantes compromisos en materia de agilización de procesos, compatibilización de agendas e integración política y económica.

Más de 3 décadas después, el bloque se ha consolidado como una unión aduanera imperfecta. El comercio intra-MERCOSUR representa 13% del total, muy lejos de las proporciones de bloques más integrados como el NAFTA (49%) o la UE (64%). En una forma muy resumida, esto responde a que persisten barreras al comercio interno, las regulaciones que se encuentran armonizadas entre los países miembro son la excepción más que la regla, varios sectores como el automotriz y el azucarero no han sido incorporados a la unión aduanera, la coordinación de la política económica es escasa, el arancel externo común tiene múltiples excepciones discrecionales que distorsionan los flujos de comercio, y la cantidad de acuerdos comerciales con el resto del mundo es muy baja.

No obstante, pese a estas imperfecciones, el Mercosur es un valor para el posicionamiento internacional y el desarrollo económico argentino. En términos de PBI, el bloque se posiciona como la 8° economía global, superando a países como Rusia, Francia e Italia. Es un mercado de casi 300 millones de personas, 4° en el mundo detrás de China, India y EE.UU.. Además, destaca por ser el 1° exportador mundial neto de alimentos, con envíos por casi US\$ 150 mil millones por año. Más allá de esto, el bloque es el 1° socio comercial de Argentina, con un flujo bilateral de comercio que en los últimos años rondó los US\$ 30 mil millones.

Esto hace que el bloque sea clave para el desarrollo exportador: 1 de cada 5 dólares exportados por el país fue al Mercosur. Las exportaciones a este destino además destacan por su elevada proporción de manufacturas industriales, cerca del 60% del total (hacia el resto del mundo la proporción cae a menos del 25%). Esto responde en gran medida a que se han desarrollado encadenamientos productivos, en especial entre Argentina y Brasil, que han potenciado el comercio intraindustrial (destacando el sector automotor, químico y plástico, y el complejo metalmecánico en general, entre otros). Esto no lo hace menos relevante para el agro, ya que el MERCOSUR es el 3° destino de exportación agroindustrial de Argentina (8% del total). Es especialmente prioritario para diversos productos y economías regionales, como el trigo, oliva, papa, y ajos, entre otros. Además, es el 1° destino medido en términos de cantidad de empresas exportadoras, unas 5.500 sobre un total de 10.500. En comparación el segundo destino en cantidad de empresas exportadoras, Chile, anota unas 2.000.

Esta importancia exportadora se repite al observar a las provincias. El MERCOSUR es el 1° destino de exportación para cerca de 10 provincias, en especial aquellas con importante desarrollo industrial, como Córdoba y Santa Fé. Para la provincia de Bue-

nos Aires, jurisdicción que explica 31% de los puestos de trabajo asalariados registrados de todo el país, el Mercosur representa el 32% de las exportaciones.

Estos indicadores dan cuenta del potencial que tiene el Mercosur para impulsar el desarrollo económico argentino. No obstante, para hacerlo, es necesario transformarlo en una plataforma dinámica de integración para el siglo XXI.

Nuevo Arancel Externo Común.

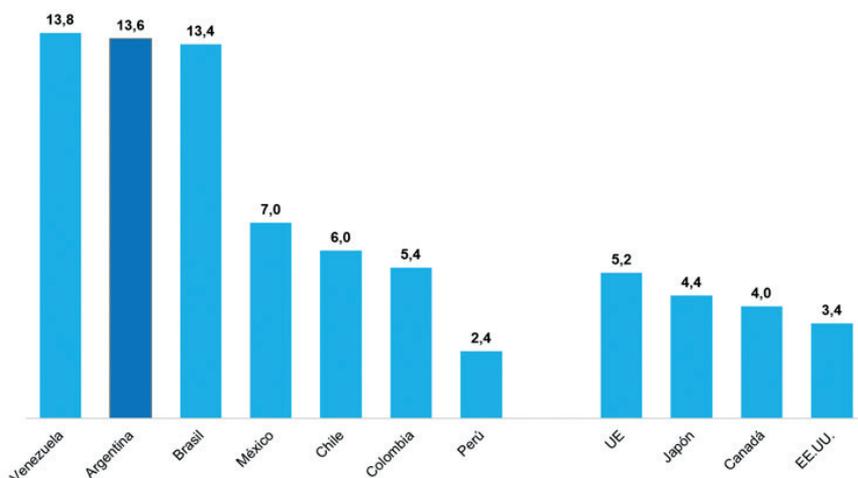
La creación del Mercosur en 1991 implicó la puesta en vigor de un Arancel Externo Común (AEC) entre los 4 socios fundadores. El nuevo AEC del Mercosur se formalizó en 1994, con la firma del Protocolo de Ouro Preto, y se ubicó en promedio alrededor de 14% y con máximos de hasta 35%. Estos niveles implicaron un compromiso de liberalización de economías que, si bien no alcanzaba el nivel de ambición de otros países, sí resultaba ambicioso para América del Sur.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la aplicación de este arancel no fue completa, sino que se pusieron en vigor múltiples mecanismos de excepción para que cada país pudiera modificar, de manera acotada, el arancel que imponía. Paraguay y Uruguay usaron estos mecanismos discrecionales para reducir aún más la protección arancelaria y mejorar su competitividad agregada. En cambio Argentina fue en sentido contrario.

La falta de consenso también mantiene fuera del AEC a algunos sectores económicos, como el automotriz, que quedó regido por acuerdos bilaterales con aranceles del 35%. La intención era que estas excepciones, que distorsionan el comercio interno y externo, estarían vigentes solo por un período de transición, mientras se negociaba la completa convergencia hacia el arancel común, pero esto no ocurrió y se mantuvieron en vigor. En total, las excepciones al AEC de los Estados Parte alcanzan unas 3.200 posiciones arancelarias, lo que equivale a un 32% del total del nomenclador. Es decir, para casi un tercio del universo arancelario existe al menos un miembro del Mercosur que no aplica el AEC.

Además, en las últimas décadas, el Mercosur no realizó ningún cambio significativo en los niveles y estructura de su arancel externo. Mientras tanto, el resto del mundo avanzó en un ambicioso proceso de liberalización arancelaria. Como consecuencia, hoy el Mercosur tiene aranceles que están entre los más altos a nivel global. El arancel promedio del bloque, que sigue en torno al 14%, solo es comparable al de algunas economías africanas, y es casi 5 veces más alto que el aplicado por economías desarrolladas, como Estados Unidos, Unión Europea, Canadá o Australia.

Aranceles de importación Arancel Nación Más Favorecida - Promedio aplicado



Fuente: elaboración propia en base a OMC

Es por esto que, al día de hoy, cualquier proceso realista y ambicioso de modernización e integración internacional del Mercosur debe incluir una rebaja y modificación del AEC. Esta rebaja debe avanzar no solo en la reducción de los costos del comercio para todos los sectores, sino que además debe cuidar de establecer estructuras de protección efectiva razonables y que no estimulen luego al establecimiento de mecanismos discrecionales de excepción.

Finalmente, debe tenerse en cuenta el punto de vista política de esta reforma. Varios de los Estados parte del Mercosur han impulsado una reforma del AEC desde hace varios años. En particular, en 2020 Brasil y Uruguay circularon al Grupo Ad Hoc para examinar la Consistencia y Dispersión del Arancel Externo Común (GAHAEC) una propuesta de reducción del arancel que se sigue debatiendo en 2021 (sobre esta propuesta no se ha publicado un detalle técnico oficial). Además, la falta de avances en estas negociaciones ha impulsado a que Brasil avanzara en noviembre de 2021 en una reducción unilateral del 10% para el 87% de los productos. Esta reducción, según lo anunciado por las autoridades brasileñas, sería transitoria, hasta que la negociación con los demás socios del Mercosur permita un acuerdo sobre la rebaja del AEC.

Argentina no puede seguir retrasando esta agenda y tensionando la relación en el Mercosur. Por el contrario, hay que aprovechar el momentum político para tomar me-

didias sustantivas de liberalización unilateral del bloque, lo que permitirá una mayor competencia, mayor eficiencia productiva y mayor bienestar para las economías.

Nuevos acuerdos comerciales internacionales

Como mencionamos, a nivel interno el Mercosur se caracteriza por ser una unión aduanera imperfecta. Sin embargo, en lo que respecta a la integración del bloque con el resto del mundo se evidencian tal vez mayores carencias. Si bien la red de acuerdos con los países de América del Sur se encuentra relativamente desarrollada, no se encuentran en vigor acuerdos con ninguno de los principales mercados mundiales. Tampoco se incluyen economías con elevados grados de complementariedad, como las del sudeste asiático.

Hasta los primeros años de la década de los 2000, el Mercosur y los países miembro participaban activamente en negociaciones para lograr acuerdos de libre comercio de envergadura: el acuerdo Mercosur-Unión Europea y el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). De haber culminado exitosamente estas negociaciones, el Mercosur hoy tendría acuerdos comerciales preferenciales con más del 60% del mercado mundial.

Sin embargo, ninguno de estos procesos se culminó. Durante la primera década de los 2000, Argentina y Brasil impulsaron una profundización del rol social del bloque y, en cambio, se dio menor importancia a la apertura comercial y económica. Este cambio de paradigma dentro del Mercosur implicó que el bloque firmara, hasta el día de hoy, solo algunos pocos acuerdos comerciales con pequeñas economías, como los de Israel (2007) y Egipto (2010). Además, estos no fueron parte de una estrategia de integración al mundo, sino casos aislados que respondieron a dinámicas políticas puntuales. Inclusive luego de firmarse, el acuerdo con Egipto estuvo 7 años sin entrar en vigor por la falta de impulso para su ratificación en Argentina (recién lo hizo en 2017).

Como consecuencia, hoy las empresas y consumidores argentinos pagan aranceles más altos y enfrentan mayores costos para comerciar con la mayor parte del mundo. Los tratados de libre comercio en vigor cubren menos del 9% del mercado global, incluyendo la mayor parte de América Latina y los ya mencionados Egipto e Israel. También hay acuerdos comerciales parciales en vigor con India y la Unión Aduanera del África Meridional (SACU).

Este escenario se compara con una red de acuerdos que, en el caso de Chile, alcanza

a más del 88% del mercado mundial (incluyendo Estados Unidos, la Unión Europea y China). La red de acuerdos de Perú alcanza cerca del 80% del mercado mundial, y la de Colombia alrededor del 70%. Esto se traduce en una desventaja competitiva para las empresas y emprendedores argentinos, que deben competir en condiciones disparas con los productores de estos países. Y también para los consumidores, que deben destinar más recursos para acceder a productos que pagan aranceles de importación. Además, la falta de avances en esta agenda ha elevado la tensión dentro del Mercosur, dividiendo las aguas entre los países que aspiran a un proceso más veloz de integración internacional y los que no.

Proponemos que Argentina acompañe e impulse una agenda ambiciosa de negociaciones internacionales, tendiente en primer lugar a finalizar las negociaciones en curso y luego abrir otras con los principales mercados mundiales. Entre las negociaciones actualmente en curso están: Unión Europea, Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), Canadá, Corea del Sur, Líbano y Singapur. En total, estas economías representan casi un 30% del mercado mundial, y más del 35% de los flujos internacionales de IED.

Acuerdos comerciales en negociación. Año 2021

Acuerdo/Parte(s) signataria(s)	% de PBI Mundial US\$ Constantes 2015	Avance de la Negociación
MERCOSUR - Unión Europea	17,8 %	Alto
MERCOSUR - EFTA	1,5 %	Alto
MERCOSUR - Canadá	2,0 %	Medio
MERCOSUR - Corea del Sur	1,9 %	Bajo
MERCOSUR - Singapur	0,5 %	Alto
MERCOSUR - Líbano	0,1 %	Bajo

Fuente: elaboración propia en base a SICE-OEA

Además, es importante seguir avanzando para consolidar la integración continental americana. Hoy los países del Mercosur tienen acuerdos en vigor o en negociación con todos los países del continente, salvo por Estados Unidos y varias economías de Centroamérica. Además, los acuerdos de libre comercio con la mayoría de los países de

Sudamérica y México aún no han incorporado nuevas disciplinas, como puede ser la defensa de la competencia, el comercio digital y el medio ambiente. Se debe realizar un esfuerzo por modernizar y ampliar esta red de acuerdos comerciales.

Por otro lado, tampoco se puede ignorar el potencial de crecimiento y las complementariedades que existen con las economías del sudeste asiático. Estas son las que han registrado un mayor crecimiento económico y demográfico en el mundo en las últimas décadas, lo que a su vez ha impulsado la demanda de productos agroindustriales. Un acuerdo de libre comercio con economías como puede ser Indonesia o Vietnam mejoraría sustantivamente la capacidad de inserción de las firmas argentinas en esos mercados.

Profundización de la integración interna del Mercosur.

En el Tratado de Asunción de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron compromisos de integración económica interna muy ambiciosos:

- Libre circulación de bienes, servicios y factores productivos.
- Eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente.
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales.
- El compromiso de armonizar las legislaciones en las materias pertinentes.

Sobre esta agenda de intereses estratégicos, en sus primeros años el Mercosur construyó varios logros. Se eliminaron los aranceles para el comercio interno del bloque y se agilizó el comercio interno de bienes, factores de producción y personas. Además, se desarrolló una estructura institucional que facilitó el diálogo entre los Estados parte en prácticamente todos los temas que hacen al comercio (aranceles, obstáculos técnicos al comercio, sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, política macroeconómica) y también en lo relativo a la integración social y política, como son educación, cultura, salud y derechos humanos.

Sin embargo, hacia finales de la década de 1990 el impulso inicial se detuvo y la agenda de integración económica quedó trunca. El Mercosur pasó de aspirar a ser un verdadero mercado común a consolidarse como una unión aduanera imperfecta.

Cada Estado mantuvo potestades para implementar medidas económicas unilaterales que afectan y debilitan el comercio interno. Solo por poner algunos ejemplos, dentro del Mercosur persisten las aduanas internas, los países tienen en vigor regula-

ciones y normas internas heterogéneas y también barreras no arancelarias que encarecen o incluso directamente imposibilitan el comercio.

Algo similar ocurre con el desarrollo de las políticas macroeconómicas y sectoriales. Lejos de estar coordinadas, en cambio siguen criterios unilaterales que en ocasiones distorsionan fuertemente el comercio. Algunos ejemplos destacados son la brusca devaluación del real en 1999 y la implementación de las DJAI en Argentina entre 2012 y 2015.

Como resultado de estas políticas, las asimetrías entre los países del Mercosur se profundizaron. Sectores productivos que en Argentina están protegidos no lo están en los demás socios del Mercosur, y viceversa, lo que dificulta aún más el consenso para avanzar hacia una política comercial común, en especial cuando se habla de abrir el mercado del bloque al resto del mundo.

Con esta batería de barreras en vigor, los países miembros del Mercosur no están gozando de los verdaderos beneficios de ser parte de la unión aduanera. Para dar dimensión de la brecha de integración que enfrentamos, el comercio interno de los países del Mercosur representa menos del 15% del total, cuando por ejemplo en bloques como la UE representa más del 60%.

~~Es necesario que Argentina propicie una verdadera agenda de integración económica del Mercosur, que devuelva el ímpetu al bloque y avance sobre obstáculos reales que enfrentan las empresas para comerciar.~~

Esta deberá incluir:

- Identificación y eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio interno
- Armonización y coherencia de las regulaciones que afectan al comercio.
- Ampliación de los acuerdos del Mercosur para incorporar nuevas disciplinas comerciales. Servicios, economía digital, medio ambiente y cuestiones laborales, como ya lo hicieron otros países.
- Avanzar en la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales.

Esta agenda refleja en gran medida las aspiraciones originales definidas en el Tratado de Asunción, sólo avanzando en este camino podremos recuperar el dinamismo del comercio interno y convertir al Mercosur en una verdadera plataforma de integración regional.

Desregulación del comercio exterior

Hoy los exportadores e importadores argentinos no sólo enfrentan una elevada presión impositiva a través de derechos y aranceles, sino que además deben hacer frente a un complejo sistema de regulaciones, requisitos y barreras no arancelarias que distorsionan el comercio.

Eliminación de las Licencias No Automáticas de Importación

Una de las políticas más distorsivas y discrecionales que aplica Argentina es la de las Licencias No Automáticas (LNAs) de importación. A grandes rasgos, esta regulación define un universo de productos (posiciones arancelarias) para los cuales los importadores deben solicitar una licencia de importación que no se otorga automáticamente, sino que está sujeta a la revisión de la autoridad de aplicación (en 2021 la Subsecretaría de Gestión Comercial Externa).

Esta regulación entonces puede usarse discrecionalmente como una restricción cuantitativa al comercio en términos generales. Además, en los últimos años se ha vinculado el permiso de importación al permiso para acceder a divisas, creando mecanismos poco transparentes de acceso a productos e insumos importados. Esto en definitiva oscurece la relación Estado-empresa y crea incentivos a la corrupción.

Hoy el universo total afectado por las LNAs supera las 1.600 posiciones arancelarias (15% del total). Hay que tener en cuenta que este instrumento resulta más gravoso que los aranceles a la importación, ya que se constituye en una traba cuantitativa que encima es discrecional.

El listado final de productos incluye:

- Prácticamente la totalidad del sector textil e indumentaria.
- Productos de marroquinería: bolsos, indumentaria, portafolios, y otros accesorios.
- Calzado.
- Productos de madera como muebles, sillones, entre otros.
- Electrodomésticos y electrónicos, incluyendo estufas, caldera, cocinas, heladeras, lavarropas y secarropas, aspiradoras, termotanques, afeitadoras, celulares,

computadoras y tablets.

- Motos y sus partes.
- Tubos de hierro y acero.
- Neumáticos.
- Vehículos para el transporte de personas y mercancías. Además, se incluyen vehículos para la construcción como excavadoras, topadoras y niveladoras.
- Otros productos como consolas de videojuegos, jabones; máquinas aparatos y artefactos para cosechar o trillar; máquinas de oficina como copiadoras, grapadoras, sacapuntas, artículos de grifería y válvulas.

También vale la pena mencionar que este listado ha crecido en el último tiempo. Es necesario revertir esta tendencia y avanzar hacia la eliminación de este mecanismo discrecional para el comercio lo antes posible. Instrumentos de protección como las LNA solo contribuyen a la ineficiencia económica y el malgasto de los recursos disponibles de la economía.

Eliminación de regulaciones que frenan al comercio

En los últimos años se ha profundizado la intervención en los mercados de exportación e importación. El exceso de carga burocrática sobre el comercio ha incrementado los costos sobre las empresas y emprendedores, dificultado la inserción en los mercados internacionales e incentivado la corrupción y la falta de transparencia.

Los diferentes mecanismos de control sobre el comercio exterior a su vez han dado lugar al surgimiento de múltiples Regímenes Especiales que apuntan a generar excepciones respecto a la regla general y atender situaciones particulares de empresas y cadenas productivas que no podrían desarrollarse bajo el esquema 'normal' de regulaciones comerciales.

Existen, por lo menos, 15 regímenes especiales de comercio exterior, incluyendo:

- Exporta Simple: régimen pensado para aliviar la carga burocrática e impositiva para pequeños exportadores.
- Ferias, exposiciones y Congresos: régimen orientado a organizadores de este tipo de eventos.
- Régimen de Importación Temporaria para perfeccionamiento industrial.

- Régimen de Drawback.
- Importación temporal de bienes de capital para proceso económico.
- Régimen de exportación temporal para transformación, combinación o mezcla.
- Régimen de Importación de Líneas de Producción Usadas:
- Régimen de Importación de Bienes Integrantes de Grandes Proyectos de Inversión:
 - Régimen de exención de gravámenes de mercaderías (cocleares)
 - Importación de vehículos prototipos usados.
 - Régimen de Aduana en Factoría.
 - Certificado de Importación de Insumos de Investigación Científica y Tecnológica.
 - Suma Valor.
 - Exportación de Servicios.
 - MiPYMEs exportadoras.

Si bien varios de estos regímenes vienen a responder a situaciones particulares del comercio y que su existencia se verifica también en otros países, muchos otros vienen a tratar de ser una solución al inviable esquema de aranceles y regulaciones comerciales en vigor. Además, con este afán se generan situaciones discriminatorias entre empresas y se da espacio a la discrecionalidad del funcionario público (y en el peor de los casos en corrupción).

Para tener un comercio más transparente, justo y eficiente es necesario avanzar hacia la remoción de todos los obstáculos, registros y declaraciones que lo único que hacen es encarecer la importación y la exportación, restan eficiencia a la economía y dañan las perspectivas de crecimiento de largo plazo.

Dentro de este proceso debe incluirse la completa digitalización de los trámites de comercio exterior, con el objetivo de permitirle a las empresas que participan del comercio tener una metodología ágil, de fácil acceso y transparente.

En esta línea, debe completarse la creación e implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, portal único donde todas las empresas puedan realizar los trámites de comercio exterior de manera digital. No obstante, el proceso no debe comprender únicamente la digitalización de la estructura burocrática preexistente (o

simplificada), sino que debe incorporar un esfuerzo de todo el Estado nacional para hacer un rediseño de las regulaciones sobre el comercio exterior. Se deben evitar las superposiciones, agilizar la circulación de información entre organismos públicos, y apuntar a exigir al sector privado únicamente lo necesario. Esto con el doble objetivo de tener un Estado más ágil y que los exportadores e importadores puedan concentrar sus recursos en el esfuerzo productivo.

Política Exterior a nivel Bilateral

Brasil

La trascendencia del vínculo con Brasil es incuestionable. Se trata del principal socio comercial de la Argentina, tanto en exportaciones como en importaciones, mientras que la Argentina es la tercera fuente de importaciones brasileñas y el cuarto destino de sus exportaciones. En cuanto a las inversiones -y en base a datos de 2019-, hay aproximadamente US\$16.000 millones de Brasil invertidos en la Argentina, que generan más de 50 mil empleos directos. Por su parte, las empresas argentinas tienen un stock de inversiones en Brasil de alrededor de US\$13.000 millones, lo que da cuenta de más de 40 mil puestos de trabajo en ese país⁴.

La relación con Brasil tuvo hitos importantes en las últimas tres décadas. Uno de ellos ha sido la conformación del Mercosur, al que ya hemos hecho referencia. El otro fue la creación de la ABACC (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares), la cual se ha convertido en una institución emblemática a nivel mundial por su trabajo de verificación en materia nuclear.

Estos avances permitieron cimentar un nivel de confianza recíproca que ha dado lugar a una cooperación sin precedentes. No obstante, para que la relación bilateral siga fortificándose, habría que hacer más hincapié en algunos puntos clave.

Con Brasil es necesario planificar una estrategia orientada a incentivar la transformación productiva de ambos países, haciendo énfasis en el desarrollo de redes de innovación científica y tecnológica. Esto facilitaría la incorporación de valor agregado intelectual a bienes y servicios. De igual manera, se debería poner el acento en mejorar los ejes de infraestructura física y las redes de transporte y logística. Esto serviría para alentar el comercio bilateral y el comercio con terceros países.

⁴ <https://www.ambito.com/secciones-especiales/anuario-2019/brasil-y-argentina-una-relacion-fundamental-n5071355>

Existen a su vez proyectos energéticos en común que pueden convertirse en la base de la cooperación bilateral, como es el caso de la Central de Generación Hidroeléctrica de Garabí o la interconexión en alta tensión de Yaciretá e Itapú. Resultaría conveniente poner en marcha una agenda de convergencia en los marcos reguladores en materia energética que tenga como objetivo final mediato la conformación de mercados binacionales de petróleo y derivados, gas natural y electricidad.

La crítica situación de seguridad personal ciudadana que se vive en la región, junto con la alta prioridad que tiene ese tema en Brasil y crecientemente en la Argentina, torna indispensable la cooperación entre los dos países, al igual que en procesos conexos como el tráfico de armas, de drogas, precursores químicos y de personas. Debería haber, en ese sentido, una búsqueda por mejorar el trabajo conjunto en temas como la radarización del espacio aéreo, el control de cargas fluviales y portuarias, y el control de pasos terrestres. Por añadidura, se debería lograr un intercambio más fluido y sistemático en el campo de la inteligencia criminal.

La cuestión agrícola merece un párrafo aparte. En efecto, Argentina y Brasil necesitan trabajar fuertemente sobre el tema de la productividad de sus producciones agrícolas si pretenden abordar en forma eficiente los nuevos mercados internacionales de alimentos. Los principales obstáculos para la expansión del sector agrícola están dados por deficiencias en términos de infraestructura y logística. Este factor se dificulta aún más con la incorporación de nuevas tierras cultivables sin salidas adecuadas hacia los puertos internacionales. Para lograr una estrategia común frente a China y la India (los dos mayores demandantes de alimentos), es fundamental un fuerte trabajo en lo institucional y una integración a nivel de normas, procedimientos y medidas sanitarias y fitosanitarias. Esto demandaría la creación de una autoridad sanitaria común y una mayor integración a nivel de laboratorios y producción de vacunas y medicinas.

Para resolver de algún modo la cuestión logística y de infraestructura es imprescindible atraer a Chile a la propuesta y desarrollar corredores logísticos que funcionen eficientemente. A modo complementario, se debe atender la dimensión ambiental, en particular los posibles impactos de la actividad agrícola en cada país. Este tema tiene cada vez mayor visibilidad a nivel internacional, por lo que la premisa básica debería ser la de crear un marco de políticas tendientes al aprovechamiento armonioso de los recursos naturales y los ecosistemas regionales. Áreas de particular cuidado son la cuenca del Amazonas, la meseta patagónica y las regiones de la Puna.

Otro asunto de gran importancia es el establecimiento de acuerdos y mecanismos de transferencia de tecnología y desarrollo conjunto. En éste, como en otros temas vinculados a la cooperación, sería esencial analizar el papel de los organismos regionales existentes y si su rol es suficiente o debe ser reformulado.

Por otro lado, la alianza con la Argentina ha dejado de ser incuestionable para Brasilia y eso es evidente no solo en lo que tiene que ver con el Mercosur, sino además en el abordaje del problema venezolano. Para el presidente Bolsonaro, el combate contra el chavismo es parte de su identidad política y es vital en su política exterior, en la medida que ese gesto opera como prueba de amistad hacia los Estados Unidos. En lugar de apostar al fracaso del presidente Bolsonaro, lo que el gobierno de Fernández tendrá que hacer es abandonar los prejuicios ideológicos y proponer un acercamiento práctico que ayude a encarar de manera coordinada los desafíos económicos, sociales y de seguridad que enfrentan los dos países.

Las relaciones con Europa

Los avances en la integración

Entre los años 1971 y 1980, la Argentina fue el único país en América Latina en tener un acuerdo comercial con el viejo continente. Las relaciones se estancaron en la década del ochenta y fueron dinamizadas en los noventa. Específicamente en 1993, la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, le dio el inicio formal con el nombre de “Unión Europea” y paralelamente coincidió con el mandato del presidente Carlos Menem en la Argentina. Las reformas políticas y económicas, de corte liberal, que fueron llevadas por el entonces presidente argentino, mejoraron a un nivel nunca visto las relaciones con Estados Unidos, pero se afianzaron también las relaciones económicas con los países de la Unión Europea. Los años noventa, estuvieron caracterizados por una política exterior que permitió la inserción internacional de la Argentina que formalizó sus relaciones con la ya UE a través del Acuerdo Marco de Cooperación Económica y Comercial. Dicho acuerdo, fue el pilar para la cooperación bilateral entre el país sudamericano y el bloque europeo. Cooperación no solamente económica (comercio exterior, agricultura e industria), sino también política (fortalecimiento de la democracia, protección de derechos humanos e integración regional). Además, se creó la Comisión Mixta Argentina – UE para realizar reuniones anuales tanto en Bruselas como en Buenos Aires. Desde la celebración del Acuerdo Marco, se vivió un gran au-

mento en la cooperación, se concretaron a lo largo de la década del noventa, acuerdos de pesca, cuestiones fitosanitarias, uso pacífico de la energía nuclear y de ciencia y tecnología (Falcón, 2010).

El Acuerdo Marco tuvo un carácter bilateral. Lo que se esperaba era un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, ya que la relación funcionaría de bloque a bloque y no unilateralmente con Argentina. Por su situación institucional interna, el Mercosur toma decisiones con la aprobación de los gobiernos. En contraposición, los 28 Estados miembros de la UE han delegado algunas de sus competencias a órganos centrales, que están habilitados para tomar decisiones independientes de la voluntad de los Estados miembros

Las relaciones entre ambos bloques no han sido lineales. Han estado marcadas por idas y vueltas, épocas de mayor acuerdo y otras de desacuerdo. Las crisis latinoamericanas han perjudicado seriamente la capacidad de lograr acuerdos con el viejo continente. Pero, finalmente en 1995 la UE y el Mercosur firmaron en Madrid el Acuerdo Interregional de Cooperación, con el fin de establecer una asociación de carácter político y económico. En 1999, ambos bloques acordaron una asociación estratégica, para favorecer la cooperación en los ámbitos políticos y económicos. Desde ese año, se han realizado todo tipo de cumbres, con el objetivo final de lograr la integración comercial UE-Mercosur. Sin embargo, estos intentos de acuerdos de integración no han podido materializarse sino hasta el año 2019. El año 2019, fue un año histórico para ambos bloques ya que tras veinte años de negociaciones se llegó a un principio de acuerdo para un posible tratado de libre comercio.

¿Qué es lo que lleva a la UE a buscar asociarse con el Mercosur y el resto de América Latina? La respuesta probablemente se encuentre en una cuestión de valores y principios. “Ambas regiones poseen un acervo cultural y de tradiciones comunes que les permite promover, difundir y desarrollar la defensa de los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos, la libertad de las personas y los principios del Estado de Derecho” (Bernal-Meza, 2007, pág. 45). Ante un mundo tan conflictivo con un sistema internacional anárquico, el multilateralismo, las instituciones internacionales y la interdependencia económica parecen ser las únicas soluciones para apaciguar tal anarquía.

Un cambio rotundo se vivió en la región, cuando el Mercosur, encabezado por Argentina y Brasil, decidió dejar de lado el nacionalismo y optar por políticas internacionalistas para una mejor inserción al sistema internacional. Gracias a este cambio de políticas en el año 2019 se logró un principio de acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea.

El principio de acuerdo comercial, anunciado en Bruselas el 28 de junio 2019, será obligatorio para las partes solo después de que cada una de ellas complete los procedimientos legales internos necesarios para la entrada en vigor. El mismo llegó tras dos décadas de negociaciones y lo llaman el “mayor acuerdo comercial de la historia de ambos bloques”.

La UE ha sido tradicionalmente el primer socio comercial del Mercosur y entre ambos bloques suman un mercado de 773 millones de personas a través de la eliminación de aranceles en sectores claves. Actualmente el bloque europeo es el mayor socio comercial después de China (BBC, 2019).

El futuro del acuerdo dependerá de varios factores que podrían demorarlo o hasta incluso frustrarlo. Lo primero, como se mencionó anteriormente, es el cierre definitivo de las negociaciones y la firma del Acuerdo formal, tras lo cual vendrá el debate sobre su aprobación, que estará en manos del Parlamento Europeo y de los Congresos de los países miembros del Mercosur. El segundo inconveniente, surge de la preocupación de algunos países europeos como Francia, España y Alemania por el posible efecto negativo que puede generar sobre el sector agrícola europeo. Por otro lado, es ~~muy importante señalar que en los últimos años en Europa hubo un resurgir del pensamiento~~ en una parte de la población que cuestiona los beneficios del libre comercio. Esta situación se la puede observar empíricamente con el auge de los partidos nacionalistas y de antiglobalización. A pesar de estos grandes inconvenientes que seguramente retrasen y bastante el Tratado de Libre Comercio, se estima “...que ahora los europeos podrían mostrarse propensos al acuerdo como respuesta al proteccionismo liderado por el presidente de Estados Unidos, Donald Trump” (BBC, 2019), como así también en rechazo a las últimas políticas proteccionistas de China.

El mañana parece ser incierto y tener aspectos más negativos que positivos, pero igualmente no cabe duda de que la eliminación de aranceles, de concretarse, generará un enorme beneficio tanto para las empresas europeas como para las sudamericanas. El tratado dará un notable impulso al intercambio. Asimismo, debe trascender al ámbito comercial y buscar también avanzar en otros ámbitos muy importantes, como el político, el social, el cultural y el científico.

Las relaciones con Europa de país a país

En el contacto con los países europeos es menester que el gobierno argentino empatee con las problemáticas planteadas por los inversores y saque provecho de la densa red de cooperación que ha logrado desarrollarse con el viejo continente en aspectos que van más allá de lo estrictamente comercial.

Esa premisa debería guiar especialmente los vínculos con Gran Bretaña. En términos de política exterior, el Brexit propiciará un reinicio de la relación del Reino Unido con América que inexorablemente tendrá consecuencias en otras áreas. Liberado de los condicionamientos de Bruselas, es probable que el Reino Unido refuerce sus vínculos comerciales con Estados Unidos a través de un tratado de libre comercio. En la dimensión estratégica, el acercamiento a Washington estará dado por el acoplamiento a la política de máxima presión frente a Irán, el apoyo a las sanciones a Rusia y la denuncia a las prácticas poco transparentes de China (sobre todo en cuanto al 5G).

El hecho de que el reclamo de soberanía por Malvinas sea de una enorme sensibilidad no implica que haya que transformar en un pantano cada uno de los demás capítulos de nuestro diálogo con Gran Bretaña. La historia reciente sugiere que, en rigor, esa actitud negativa no ha logrado sino postergar y dificultar cualquier posible avance en dirección a una solución del gran tema pendiente. La rigidez extrema está lejos de ser la mejor o la única alternativa cuando de buscar soluciones se trata.

Por el momento, sólo existe la intención de encontrar capítulos que puedan conformar, con las reservas del caso, una agenda positiva, que en lugar de alejarnos nos acerque. En este punto, el apoyo del gobierno británico a las negociaciones que la Argentina llevó adelante con el FMI en 2020 y el respaldo británico al ingreso de nuestro país a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) son esperanzadores. Los encuentros bilaterales que se han materializado para discutir posibles acuerdos en ciencia y tecnología, comercio e inversiones, transporte, cooperación antártica y salud conforman otra señal positiva.

Con relación a los avances en la arena económica, es necesario que la Cancillería continúe fomentando la participación de empresas europeas en licitaciones argentinas en las áreas de energía, transporte e infraestructura.

En 2014, la Argentina fue designada país prioritario para Francia. El viaje del presidente Hollande a Buenos Aires en 2016 representó el inicio de una alianza estratégica,

que más tarde se vio reforzada por visitas oficiales de ambas partes, incluida la del presidente Fernández a París en febrero de 2020.

No obstante, del lado francés se ha subrayado que el relanzamiento de la relación bilateral dependerá de la capacidad argentina para cumplir algunas “condiciones necesarias”. Entre ellas, la de bajar el riesgo país, desregular y abrir la economía, suprimir los controles de cambio y fortalecer la seguridad jurídica⁵. La Argentina es la que deberá hacer reformas para capitalizar ese interés.

El acuerdo Mercosur-Unión Europea representa un tema espinoso para Francia, ya que fue uno de los países más reservados con respecto a ese pacto. Desde que éste fue anunciado, el 27 de junio de 2019, el presidente Macron estuvo bajo el fuego nutrido de ONG y agricultores que exigen su anulación temiendo la competencia.

Francia fue el primer país del mundo que apoyó públicamente a la Argentina en el camino de convergencia de sus políticas públicas a los estándares internacionales y buenas prácticas de la OCDE. En ese sentido, el presidente Macron destacó que la Argentina puede ser “una potencia de equilibrio regional en América Latina”. Asimismo, es posible que el deseo francés por aumentar su influencia global sea una oportunidad para nuestro país. Sería conveniente que ambos países puedan concretar en la realidad la buena sintonía que existe en el plano declarativo. Un punto de partida consistiría en seguir potenciando el rol de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD), presente en la Argentina desde 2017. Debe promoverse, a su vez, la sinergia en el sector extractivo, donde ya ha habido una importante inversión de US\$ 600 millones de Eramet, que permitirá a la Argentina escalar posiciones a nivel mundial en la industria del litio⁶. La cooperación en educación y ciencia y tecnología es, desde luego, otra esfera de acción prometedor⁷.

Otro país prioritario es Alemania. En lo comercial, los flujos bilaterales están lejos de su potencial. La carne bovina y los minerales de cobre son los principales productos que nuestro país exporta y se trata de una cifra que -en 2019- apenas superó los US\$ 1000 millones, mientras que las importaciones se centran en autopartes y medica-

5 <https://www.infobae.com/politica/2020/02/15/scherer-effosse-embajadora-de-francia-en-lo-inmediato-sera-dificil-que-las-empresas-francesas-tengan-confianza-en-la-argentina/>

6 En lo que a este recurso se refiere, la Argentina integra junto a Chile y Bolivia el denominado “Triángulo del Litio”, es decir, la subregión que concentra el 68% de las reservas globales. Nuestro país aporta el 1/6 de la producción mundial, lo que lo coloca en la tercera posición en el ranking mundial.

7 En 2019 se registró un gesto importante. Con el decidido apoyo del presidente Macron la Universidad de Buenos Aires fue la única universidad de Iberoamérica elegida para integrar el U7+ junto con otras 47 universidades del mundo en el marco del G7 presidido por Francia.

mentos, por un valor de más de US\$ 3300 millones⁸. Si bien, después de Brasil, Argentina es el mayor socio comercial de Alemania en Sudamérica, la locomotora europea ocupa el noveno puesto entre los inversores externos. Son números escasos para dos países de larga tradición.

La compleja economía argentina obliga a atraer más inversiones y, partir de eso debe mostrarse capaz de hacer lugar a las necesidades planteadas por los empresarios europeos que tienen intereses en la Argentina. Demandas que apuntan a construir una agenda que favorezca los negocios y no que los impida. Esto involucra la firma de tratados de libre comercio, rebajas impositivas y seguridad jurídica. El acuerdo Mercosur-Unión Europea es visto como una proa que puede simbolizar una antesala para nuevas inversiones.

El interés de Alemania por la Argentina no se acaba en el acuerdo Mercosur-Unión Europea. Existe también un incentivo comercial en materia de energía, agronegocios, infraestructura y de desarrollo del litio para expandir el mercado de las baterías para autos eléctricos. En lo que concierne al litio, el objetivo de Alemania es el de instalarse en la región para competir con China y los Estados Unidos.

En el caso de España, el antecedente del gobierno kirchnerista fue lamentado, por lo que la administración de Fernández no tendrá que volver a cometer las mismas acciones altamente agresivas. Vale recordar que en 2012 se produjo la expropiación de la participación de Repsol en YPF, y la denuncia del Convenio de Doble Imposición entre Argentina y España. Estas y otras medidas afectaron a empresas españolas. Ese año España dejó de ser el primer país inversor en Argentina (desde entonces es el segundo, después de los Estados Unidos) y creció la desconfianza entre ambos países.

Poner el foco en mejorar el marco económico es una tarea que deberá anteponerse a cualquier otra iniciativa. En lo político, cabe señalar que el de Pedro Sánchez es un gobierno que ha nacido debilitado, tanto por el estrecho margen por el que fue electo, así como por las maniobras políticas que tuvo que hacer para lograr un apoyo mínimo. En un país sin experiencia de gobiernos de coalición, la convivencia entre el Partido Socialista y Podemos abre un signo de interrogación acerca de cuál será el rumbo que adoptará España en los próximos meses. La simpatía de Podemos hacia el chavismo es un dato de la realidad que no puede ser ignorado y sobre el cual habrá que tomar recaudos.

⁸ <https://dialogopolitico.org/agenda/argentina-y-alemania-una-relacion-que-busca-un-nuevo-destino/>

Italia es otro socio tradicional que ha demostrado históricamente gran interés en la Argentina. Se trata de un vínculo bilateral que, en líneas generales, presenta características parecidas al de los casos que ya hemos mencionado. Es decir, una relación comercial que padeció las políticas y el default de los años kirchneristas. En los años de Cambiemos levantó algo de vuelo, aunque sin recomponerse totalmente. El agravante en este caso es la gradual pérdida de importancia en el comercio exterior argentino, que ha llevado la relación a mínimos históricos⁹.

En última instancia, profundizar -y en algunos casos recuperar- los vínculos con Europa será útil tanto para atraer inversiones como para expandir los flujos de comercio con países que tienen grandes intereses en la Argentina. Como hemos apuntado, Europa es algo más que una rueda de auxilio en la compleja negociación con el FMI. Por tratarse de actores de peso en el directorio del FMI -sobre todo Alemania-, la gira del presidente Fernández en febrero de 2020 era una cita obligada. Pero hace falta más: en un contexto en el que el gobierno estadounidense amenaza con apuntar sus cañones a Europa en otro episodio de su guerra comercial, la entrada en vigor del compromiso alcanzado con el Mercosur en 2019 adquiere una renovada importancia. Asegurar la puesta en marcha de este acuerdo y despejar las dudas que embargan a los empresarios europeos acerca de la viabilidad económica de la Argentina, son dos misiones que no pueden eludirse.

Estados Unidos

La historia reciente de la relación bilateral entre nuestro país y los Estados Unidos da muestras de los cambios un tanto bruscos que suele tener nuestra política exterior cuando se produce una alternancia en el gobierno. En la década de 1990 se llevaron a cabo reformas económicas y políticas sugeridas por el Consenso de Washington y los Estados Unidos propusieron un tratado de libre comercio, el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). El alineamiento con las políticas norteamericanas llevó al presidente Carlos Menem a enviar tropas a la primera Guerra del Golfo, como así también a eliminar el programa misilístico Cóndor II y adherirse a los tratados de no proliferación nuclear. Estas iniciativas permitieron forjar una gran relación con los Estados Unidos y dieron lugar a la inserción internacional del país.

9 Desde 2012, la participación de Italia en el comercio exterior argentino oscila en torno al 2 por ciento, lo que contrasta con el 6 por ciento que llegó a registrarse hacia fines de la década de 1990. <https://netnews.com.ar/nota/246-La-participacion-de-Italia-en-el-comercio-exterior-argentino-se-encuentra-en-minimos-historicos>

Luego de la crisis del 2001 -y bajo la presidencia de Néstor Kirchner- la política exterior argentina experimentó una transformación sustancial. Las relaciones con los Estados Unidos empeoraron y el gobierno buscó fortalecer relaciones bilaterales con Cuba, Venezuela y Bolivia. La ideología prevaleció sobre el pragmatismo y eso hizo que la Argentina auspiciara gestos poco amistosos, como el de brindar apoyo a la contra-cumbre que el chavismo erigió en 2005 para rechazar el ALCA.

Durante el gobierno de Cristina Kirchner la tensión escaló a un nivel superlativo. Esto llevó a que, por ejemplo, el presidente Obama no incluyera a Buenos Aires en sus giras por Sudamérica. Se produjo, en cambio, un acercamiento a Rusia y China, a tal punto que la Argentina se abstuvo de condenar la invasión por parte de Rusia a Crimea. Esta decisión, junto con otras que habían revestido mayor gravedad -como la que surgió cuando el por entonces canciller Timerman requisó un avión norteamericano cargado de equipamiento militar-, dañaron severamente la comunicación con Washington.

Las elecciones de 2015 dieron el triunfo a Mauricio Macri, cuyo primer año como presidente coincidió con el último de Barack Obama al frente del despacho oval. El cambio de gobierno en la Argentina fue bien recibido por Washington, y esto quedó demostrado con la visita del presidente Obama a Buenos Aires en marzo de 2016. Era la primera vez, después de once años, que un presidente norteamericano visitaba el país. De este modo, se comenzó a hablar de una “normalización” de las relaciones. Además, en los Estados Unidos se manifestó una buena voluntad hacia el gobierno argentino debido a que se valoró la salida del cepo, el arreglo con los holdouts, el reconocimiento del problema inflacionario, el saneamiento de las estadísticas oficiales, la regularización del comercio exterior y la revisión del artículo IV del Fondo Monetario Internacional.

El tiempo siguió su curso y las elecciones de noviembre de 2016 catapultaron a Donald Trump a la Casa Blanca. Esto implicó barajar y dar de nuevo, aunque con la enorme ventaja de la estrecha relación personal del presidente Trump con la familia Macri. A pesar de esto, la llegada del magnate a la Casa Blanca produjo incertidumbre en el gobierno argentino.

Con razón o no, el gobierno republicano evidenció un claro desinterés no sólo hacia la Argentina, sino a la región latinoamericana en general. La carencia de un vínculo estratégico llevó a los presidentes latinoamericanos, incluido Mauricio Macri, a tratar de establecer rápidos contactos personales con el presidente Trump. La relación bilateral

se volvió más centralizada, casi individual. Un claro ejemplo de esto fue la problemática con la exportación de limones. El gobierno norteamericano anunció la apertura de su mercado a los limones argentinos luego de varias gestiones en agosto de 2017, pero la primera exportación de limones se concretó recién en abril de 2018.

Por lo tanto, es posible observar que a pesar de los esfuerzos del presidente Macri por estrechar vínculos con los Estados Unidos, no siempre la potencia retribuyó con ventajas económicas. Una razón para explicar esta situación es que el presidente Trump buscaba no sólo lograr ventajas competitivas para las empresas estadounidenses en los mercados internacionales, sino que también trataba de reducir el déficit comercial crónico de su país. Otra razón se encuentra en la falta de complementariedad económica, en la medida que la Argentina no producía nada que los Estados Unidos necesitaran con desesperación.

Desde la perspectiva política, un gran tema entre Estados Unidos y Argentina ha sido la situación en Venezuela. En este caso, el gobierno de Cambiemos brindó apoyo al gobierno norteamericano en la manera de abordar diplomáticamente la situación venezolana, pero mantuvo su desacuerdo en la posibilidad de intervenir militarmente.

Sobre este punto, es mejor ser claros y no andar con vueltas: la postura de defensa irrestricta de la democracia y de los derechos humanos debería ser sostenida con firmeza por el gobierno argentino. La Argentina tendría que liderar al mismo tiempo el reclamo internacional contra los atropellos cometidos por la dictadura chavista en Venezuela y mantener una posición abierta y de cooperación con las fuerzas políticas democráticas de aquel país.

La cuestión venezolana podría convertirse en la piedra basal para construir un diálogo más fructífero con Washington. Existen varios temas de convergencia en las agendas de los dos países.

Con relación a la lucha contra el terrorismo, la Argentina ha sufrido en el pasado reciente dos atentados muy graves que permanecen impunes. Es por ese motivo que la Argentina debería ser consciente de la necesidad de participar activamente en los mecanismos de control de la lucha contra el terrorismo. A tal efecto, sería conveniente que el país aproveche al máximo los foros internacionales como espacios para cooperar en la prevención y el combate al terrorismo. Tanto Argentina como los Estados Unidos podrían compartir información y “buenas prácticas”.

Durante el gobierno de Cambiemos se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Se-

guridad argentino y el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos que preveía un incremento de la cooperación en aras de impedir y combatir los delitos graves. También se rubricaron acuerdos para mejorar la seguridad en los vuelos. Tales iniciativas de colaboración deberían ser mantenidas y profundizadas.

En el rubro energético, Argentina y Estados Unidos tienen mucho por trabajar en conjunto. El descubrimiento de tecnologías capaces de explotar rentablemente el gas y petróleo de esquistos (shale gas y shale oil) augura un cambio copernicano en materia de reservas. Los Estados Unidos ya explotan parte de sus recursos propios y Argentina cuenta con un yacimiento de extraordinaria potencialidad, como es el de Vaca Muerta. El asunto de la provisión energética abre una ventana de oportunidad con Washington, en la medida que ya es política de Estado norteamericana el procurarse autoabastecimiento para no tener que depender de Medio Oriente. Lo está logrando y con un plus: ya exporta gas. Dadas esas circunstancias, la Argentina tendría que hacer todo lo necesario para tener en el futuro una doble salida exportadora: a los mercados orientales por lo agrícola y a Europa y Asia por el gas y el petróleo.

El combate al narcotráfico debe ser reconocido como una prioridad en la relación con los Estados Unidos. En esta temática, es esencial que ambos países profundicen la cooperación en el marco de los organismos especializados de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. Por otro lado, los dos países harían bien en intercambiar información acerca de las prácticas que cada uno lleva adelante. La Argentina debería continuar con la política iniciada en el gobierno de Cambiemos para el otorgamiento de capacitación y entrenamiento para las fuerzas de seguridad. Algo similar tendría que ocurrir en materia de política antinarcóticos, donde los Estados Unidos podrían compartir su experiencia y entrenamiento en tratamientos de desintoxicación y prevención de la drogadicción.

Precisamente, en el área de defensa, lucha contra el terrorismo y la política antinarcóticos la Argentina debería asumir un rol activo para hacer frente a las nuevas amenazas contra la seguridad que se ciernen en todo el continente. La separación entre seguridad interna y externa como excusa y justificación intelectual para la inacción en campos tan decisivos como el terrorismo y el narcotráfico ha sido a todas luces una estrategia fallida durante las administraciones kirchneristas. Dicho proceso empezó a revertirse durante la gestión de Cambiemos, la cual dio participación a los cuerpos de seguridad en el combate contra aquellos flagelos. Es imprescindible que el gobierno de Alberto Fernández no se aparte de esa línea.

China

Los vínculos con la República Popular de China han ido evolucionando y variando en los últimos años. Del alto nivel de cooperación desarrollado durante la presidencia de Cristina Kirchner se pasó a la discordia y tensión cuando el gobierno de Cambiemos decidió revisar los acuerdos firmados por la gestión anterior. El presidente Macri puso en tela de juicio el posible uso dual de la Estación de Espacio Profundo en Neuquén y la construcción de dos represas en el río Santa Cruz y dos centrales nucleares. Al mismo tiempo, se consideró inconstitucional el artículo 5 del Convenio Marco sobre Cooperación Económica y de Inversiones al otorgar concesiones especiales a China en la contratación pública. Los dos proyectos energéticos eran catalogados como obras de alto costo, ineficientes desde el punto de vista de la generación de electricidad y perjudiciales para el medio ambiente.

No está demás aclarar que los acuerdos rubricados no fueron la única piedra en el zapato heredada por Cambiemos: el gobierno de Cristina Kirchner también había dejado ocho años perdidos en el intercambio comercial y una alta dependencia del capital chino. En efecto, la Argentina tuvo déficits comerciales anuales crecientes desde 2008, transfiriendo más de US\$30 mil millones a China hasta 2015¹⁰. En contraposición, tanto Chile como Brasil obtuvieron superávits en el mismo período. Por esta razón, mientras estos países disponían de un importante caudal de divisas, la Argentina debió recurrir a préstamos chinos para estabilizar su débil arquitectura financiera.

Tanto el gobierno argentino como el gobierno chino aceptaron renegociar los acuerdos. Los presidentes de ambos países acordaron los principios para resolver las discrepancias en las reuniones bilaterales de la Cuarta Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, la Cumbre del G-20 en Hangzhou y la visita del presidente Mauricio Macri a la República Popular en 2017.

En la reunión de Hangzhou, los dos gobiernos zanjaron diferencias sobre el uso civil o militar de la Estación de Espacio Profundo a través de un protocolo adicional que estableció el uso pacífico del establecimiento.

La administración de Cambiemos tuvo la virtud de sacar a la Argentina de la dependencia del capital chino, pero de todas maneras el gobierno del presidente Xi Jinping siguió teniendo gran injerencia en la economía argentina. Muestra de ello fue la erra-

¹⁰ Ver: Eduardo Daniel Oviedo. *Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política*. <https://www.vocesenelfenix.com/content/las-relaciones-argentino-chinas-dos-a%C3%B1os-de-la-alternancia-pol%C3%ADtica>

dicación del control cambiario en 2016 gracias al swap provisto por China.

El balance de la gestión del presidente Macri respecto a China es positivo si se tiene en cuenta que las inversiones fueron ampliadas, incluso en terrenos que la Argentina había explorado poco hasta el momento. El parque solar inaugurado en Jujuy, que es el más grande de América Latina, es un ejemplo al respecto. Por otro lado, en el transcurso del gobierno de Cambiemos existieron tratativas para dar inicio a la construcción de una planta nuclear de agua liviana por 9 mil millones de dólares. Esta obra fue anunciada muchas veces, pero aún no ha sido confirmada.

La potencial compra del reactor nuclear Hwalong es un tema que debiera ser abordado con mucho tacto, ya que muchos científicos locales ven con peligro la amenaza de la transferencia de tecnologías a China. La compra de este reactor obligaría a que la Argentina se adapte a un método de enriquecimiento de uranio que en nuestro país nunca fue utilizado y en el que la comunidad científica vernácula no tiene el expertise suficiente. Asimismo, los componentes chinos en esta adquisición serían del cien por ciento. La Argentina ha tenido a lo largo de su historia un notable desarrollo nuclear, sin parangón en Sudamérica, lo que le ha permitido vender reactores a Perú y Brasil. La pregunta que cabría hacerse entonces es cuál sería el beneficio de comprar un reactor que requerirá de componentes y know how chinos cuando nosotros contamos con recursos propios para desarrollar nuestra propia tecnología¹¹.

Un asunto adicional que hay que corregir en la relación con el gigante asiático es el de la opacidad de los acuerdos firmados: no existe forma de acceder a los pormenores ni a las condiciones que rigen tales contratos. Esto es patente en el caso de la estación espacial en la Patagonia y en el trato directo que algunas provincias tienen con China¹².

Mucho se ha hablado sobre la posibilidad de que China represente una vía financiera alternativa al FMI. Pero lo que hay que decir en este punto es que dichas expectativas son infundadas. Esto es así porque para Beijing fue muy frustrante lo sucedido en Venezuela. En el país caribeño, China realizó inversiones muy significativas y apostó fuertemente a la continuidad del régimen de Maduro. Sin embargo, la caída abrupta de la producción de petróleo, la incapacidad de pagar las deudas y los problemas políticos cada vez mayores hicieron que Venezuela se convierta en un dolor de cabeza más que en un aliado. Por este motivo, China no vería con buenos ojos volver a asumir

11 Ver: Ignacio Tesón. *Cómo China moldea la economía argentina*. <https://altmedia.com.ar/portal/como-china-moldea-la-economia-argentina/>

12 Jujuy, por ejemplo, instaló con asistencia de la empresa china ZTE un sistema de control y reconocimiento facial para fortalecer la seguridad interna. <http://www.globaltimes.cn/content/1143862.shtml>

compromisos financieros de esa magnitud con otro país de Sudamérica.

Frente a la contienda mundial en la que están inmersos China y los Estados Unidos, la Argentina se ve obligada a encontrar una buena relación con ambas potencias. En lo concerniente a nuestra situación, el punto sensible sobre el que es necesario actuar con mucha precaución es Vaca Muerta. China tiene en Neuquén la única base espacial fuera de su territorio. Allí también los Estados Unidos están construyendo un Centro de Emergencia Humanitaria, que demandará una cooperación estrecha con nuestro país. Es en ese sentido que la Argentina deberá tener cuidado de no quedar presa de ningún altercado a nivel hegemónico. Inclinarsse mucho hacia un lado seguramente tendrá un costo, por lo que habrá que hacer un ejercicio de equilibrismo muy sobrio para no caer al vacío.

El tema del 5G es otro punto controversial que está sobre la mesa y que hay que tener presente. Brasil ya ha comunicado que licitará la infraestructura 5G en 2020 y que convocará a China. Esta es una cuestión delicada, ya que hay muchas razones para dudar acerca de la confiabilidad de China. Para empezar, Beijing tiene leyes de seguridad nacional que requieren que las compañías chinas “apoyen, ayuden y cooperen con los esfuerzos de inteligencia nacional”. Además, las agencias de inteligencia chinas tienen permiso legal para acceder, por la fuerza, si es necesario, a cualquier servidor u otros datos almacenados dentro de las fronteras de la nación.

Entonces, ahí está el problema. Si los países permiten que China se convierta en la columna vertebral de sus redes inalámbricas, todo lo que se ejecute o pase por esas redes se verá comprometido: infraestructura crítica, así como sistemas de inteligencia y militares. Por lo tanto, supeditarse a China en este rubro no parece ser una buena opción.

En otro orden, sería necesario recalcar que la Argentina y China deberían conservar la alianza estratégica en materia de alimentos, dado que nuestro país tiene la oferta para abastecer parcialmente la demanda constante del país asiático. La sinergia positiva que existe en ese ámbito es algo que hay que profundizar. Los tres sectores más dinámicos de la demanda china en los próximos veinte años son las oleaginosas, la carne -especialmente porcina y aviar- y los lácteos.

Es probable que la Argentina no crezca en exportación de aceite de soja, pero sí de poroto, debido a que los chinos tienen como política agregar valor domésticamente. En la cuestión del aceite de soja, es preciso precaverse del uso que China hace de su poder de retaliación. Esto ha quedado claro en 2016, cuando China decidió suspender

la compra de aceite de soja como respuesta al intento del presidente Macri de discontinuar la construcción de las represas Condor Cliff- La Barrancosa. Las compras se retomaron en 2018 tras la devaluación del peso y el consiguiente abaratamiento del producto. Otro producto que será muy demandado es el maíz., pero esto podría ser potenciado en los próximos años.

El acercamiento a China se confirmó en 2022, cuando Argentina firmó el memorándum de adhesión al megaproyecto de la Nueva Ruta de la Seda. A lo que podría seguir la adhesión a otras iniciativas; una de las más importantes es la del Banco Asiático de Inversión e Infraestructura, donde podría ingresarse como miembro pleno, al igual que en otros organismos de la región asiática.

China es un socio estratégico para América Latina. En lo económico y comercial, es imprescindible continuar y reforzar el intercambio. En esa dimensión, hay mucho por hacer. No se puede decir lo mismo respecto al plano político, puesto que allí hay muchos más motivos para desconfiar que para arrimar posiciones.

Por último, es evidente que China ya está sintiendo los problemas a causa del menor crecimiento económico. Incluso, es probable que, a pesar de dos décadas de aumento del comercio y la inversión, el desarrollo económico de China se estabilice antes de alcanzar un estado de altos ingresos. Para seguir financiando sus ambiciosos proyectos geopolíticos, amenazar a los Estados Unidos y satisfacer las crecientes expectativas de sus ciudadanos, la dictadura comunista deberá adoptar las reformas de libre mercado que el Partido ha estado suprimiendo activamente.

Tanto la crisis del COVID-19 – como la invasión rusa a Ucrania, no han dejado bien parado a la dirigencia china frente al mundo libre. No hay evidencia de que el presidente Xi estuviera preparado para todo esto. Por el contrario, hay indicios de que su gobierno ha sufrido el impacto y que, ante la dificultad, ha tenido que actuar improvisadamente. Eso ha dejado un panorama bastante incierto pensando en lo que viene.

Lo que sí se sabe y se puede dar por descontado es que, en lo inmediato, China buscará seguir extendiendo su influencia por todo el mundo. Por consiguiente, es más que probable que China seguirá buscando entre los países en desarrollo para así poder generar vínculos neocoloniales. Es lo que ocurre en África y de manera más solapada en el resto del mundo emergente. Evitar que ese patrón pernicioso se repita por estas tierras requerirá de una actitud responsable por parte de nuestra dirigencia política.

Reflexiones finales

La agenda de reformas propuesta en este documento tiene como objetivo central mejorar el posicionamiento internacional argentino y apalancar en nuestras fortalezas el desarrollo nacional. Hacerlo involucrará actuar sobre cuestiones económicas, pero también políticas, dejando de lado posturas ideológicas para, en cambio, priorizar el interés nacional y el desarrollo de largo plazo.

En este sentido, es ineludible continuar avanzando para solucionar las cuestiones de soberanía territorial que nuestro país tiene pendientes: Antártida, Malvinas, Islas del Atlántico Sur y espacios marítimos adyacentes.

En lo económico, la apertura de la economía es un medio fundamental para aumentar la competencia y fomentar la innovación en el mercado argentino, así como también para facilitar el crecimiento.

Resulta necesario aliviar los costos del sector privado para participar activamente del comercio exterior. Para hacerlo, proponemos una estrategia basada en 3 ejes: reducción de la carga impositiva, reducción de la carga burocrática e integración del Mercosur al mundo. Los dos primeros ejes hacen a la reducción de los costos “de salida” que tienen las empresas argentinas, mientras que el tercer eje hace referencia al logro de condiciones preferenciales de acceso a los mercados internacionales.

Avanzar en esta agenda permitirá mejorar la eficiencia productiva, generar empleo y crecer. Este es el camino que han tomado la mayor parte de los países del mundo y que ha permitido que millones de personas abandonen la pobreza.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la reforma de la política comercial no debe ocurrir en el vacío, sino que debe ser parte de una agenda de medidas y reformas estructurales que establezca las variables macroeconómicas y recuperen la competitividad argentina. Si esto no ocurriese, se pondría en riesgo la legitimidad misma de la reforma de apertura comercial ya que se expondría al sector privado a la competencia internacional en condiciones económicas distorsionadas y con una carga estatal muy elevada.

Además, será necesario desarrollar estrategias específicas para abordar la relación con nuestros principales socios a nivel bilateral. En ese sentido, serán de importancia primaria las relaciones con Brasil, Estados Unidos, la Unión Europea, Reino Unido y China, economías con las que tenemos cuestiones pendientes y/o tienen el potencial de potenciar el crecimiento argentino mediante una expansión de los flujos comerciales y de inversiones.

Finalmente, uno de los desafíos centrales que tendrá la política exterior en los próximos años será el de abandonar los vaivenes políticos que hemos visto en las últimas décadas y, en cambio, asentarse sobre intereses y objetivos nacionales que tengan el consenso de las principales fuerzas políticas. Este será el único camino que permitirá recuperar la credibilidad internacional del país y el desarrollo de esfuerzos prolongados, los únicos capaces de generar los frutos requeridos para lograr el desarrollo.

4.

Los principios de las políticas sectoriales

Libertad y Progreso propone como principio que la acción del Estado se desarrolle siempre en base a reglas generales, evitando disposiciones específicas y distintas, orientadas a empresas, sectores de actividad o áreas geográficas. Una estructura de impuestos o gravámenes aduaneros debe alentar la inversión, pero no debe ser utilizada para orientar decisiones de inversión o mejorar diferencialmente la rentabilidad de algún sector de actividad. Las alícuotas impositivas y las formas de aplicación, deben ser uniformes y no deben mostrar diferencias que pretendan reflejar preferencias por sector industrial, ubicación o tamaño. Los tratamientos impositivos o regulatorios diferenciados suelen ser resultado de lobbies o afinidades políticas, tratadas en escritorios de funcionarios o en negociaciones parlamentarias. La uniformidad de trato impositivo se debe aplicar también para los derechos de importación o aranceles.

Este sano principio tiene su fundamento en el convencimiento que el mercado y el sistema de precios es el mejor camino para una correcta asignación de recursos. La preocupación fundamental del gobierno debe ser la de mantener condiciones de competencia, evitando la cartelización mediante mecanismos anti trust ágiles, eficientes y transparentes. La apertura externa es un instrumento idóneo para evitar cartelizaciones y dominios de mercado interno. De ahí que los aranceles no solo deben ser uniformes, sino también bajos para que haya realmente competencia externa. Los acuerdos de libre comercio apuntan en este mismo sentido

Estos principios no son los que han regido en la Argentina en las últimas décadas. Se puede decir que comenzaron a abandonarse con la crisis mundial de 1929. Fue entonces cuando surgieron las políticas proteccionistas e intervencionistas, que luego se acentuaron con la llegada del peronismo en los cuarenta.

La política industrial

La tradición argentina desde los inicios del intervencionismo fue la de ejecutar políticas “activas” en el supuesto que los gobiernos deben ser los que deciden cuáles sectores deben desarrollarse y en cuáles hay que invertir. Siguiendo esta visión equivocada, fueron adoptados e introducidos los dos pilares básicos de lo que se consideró la política industrial: los regímenes de promoción aplicados a sectores de actividad o a provincias, y; los derechos de importación crecientes con el valor agregado del producto y adaptados selectivamente a las industrias promovidas.

El régimen de promoción industrial pasó por varios cambios legislativos. Ha comprendido diversos decretos regionales, sectoriales y de proyectos específicos. Han coexistido regímenes nacionales de promoción industrial o económica para Tierra del Fuego y para cuatro provincias (La Rioja, San Luis, San Juan y Catamarca), y otros bajo leyes provinciales.

La ley 22.876 de 1977 sustituyó la Ley 21.608 la que había modificado la anterior N.º 20.560 sancionada en diciembre de 1973, la que a su vez había modificado la ley 19.904 de 1972, resultado ésta de sustituir la ley 18.588 de 1970. Las sucesivas modificaciones de leyes que tienen su inicio en 1944, imprimieron sesgos cambiantes según fuera la filosofía más o menos intervencionista del gobierno de turno. Hubo la opción de participación directa del Estado en iniciativas industriales privadas que en 1977 se eliminó. Un cambio importante para limitar el drenaje de recursos impositivos del fisco fue la fijación de un límite al monto acumulado de beneficios impositivos otorgados dentro del régimen. También se suprimieron los avales del Estado a la financiación y se corrigió la posibilidad que los inversores utilizaran diferimientos de impuestos, y los devolvieran sin indexar después de varios años. La modificación fue que éstos se indexaran.

En 1981 fue sancionada la ley 22.371 creando un reintegro fiscal contra inversiones en equipamiento. El sistema era automático y con diferenciación por regiones. Pretendía sustituir al régimen de promoción, reservándolo para casos especiales. En la realidad se continuó aplicando ambos.

El régimen de Tierra del Fuego tiene características especiales, sumamente generosas, que han promovido radicaciones significativas de empresas electrónicas y arte-

factos para el hogar. Las características de las desgravaciones han determinado una singular artificialidad de los procesos de fabricación. Un ejemplo constatado en los primeros tiempos del régimen: Un televisor era fabricado en Japón. Se enviaba a Panamá donde se desembala y se desarma. Como kit se envía a Buenos Aires y de ahí por camión a Tierra del Fuego, Allí se arma, se le agrega el folleto, se embala y se despacha por camión a Buenos Aires desde donde se distribuye a todo el país. La magnitud de los beneficios impositivos y la protección a la importación del producto terminado hacía posible esta artificialidad, pero le dio un impulso importante a Tierra del Fuego.

El criterio de estos regímenes es utilizar incentivos tributarios como principal inductor de inversiones industriales. Estos incentivos alcanzan tanto a los inversores en el proyecto, como a la empresa que resulta de la inversión. En este último caso, las exenciones se extienden por períodos determinados, usualmente diez años. Comprenden los impuestos a las Ganancias, Capitales, Valor Agregado, Sellos y derechos de importación de equipos.

Algunos problemas de la aplicación de los regímenes de promoción se hicieron evidentes. El régimen especial de Tierra del Fuego, excesivamente generoso en sus beneficios, ha provocado la mudanza de muchas industrias que ya estaban instaladas en otros lugares con la consiguiente protesta de las poblaciones abandonadas. También hemos visto que algunos descubrieron que es imposible competir ante quienes gozan de desgravaciones excesivas. Apareció la protesta de las empresas perjudicadas o de regiones que ven decaer su actividad en favor de las áreas promocionadas. Hay industrias imposibilitadas de competir frente a las promovidas. La importancia de los beneficios del sistema hizo que sean muy pocas las inversiones industriales que se realizaban fuera de alguno de los regímenes vigentes. No es posible partir con una desventaja frente a la alternativa de obtenerla. Esto significa que la inversión industrial en la Argentina pasó necesariamente por los tamices de la burocracia y además desde 1977 el cupo fiscal establecido en el presupuesto hizo emerger con más claridad una característica innata del régimen: limitó la inversión industrial.

El funcionario que decide no arriesga su capital, como la haría un inversor sujeto a las reglas de la competencia. Hay seguramente una gran diferencia entre la asignación de los recursos que resultaría de una elección y otra. Además, ha sido un caldo de cultivo para la corrupción, que lamentablemente ha existido.

La propuesta de Libertad y Progreso es suprimir los regímenes de promoción in-

dustrial, respetando los derechos adquiridos. En el caso de Tierra del Fuego debe hacerse con gradualidad.

La utilización de los derechos de exportación con un criterio selectivo e intentando dar mayor protección según el mayor valor agregado genera costosas deformaciones e ineficiencias en la estructura productiva. Un reducido arancel para las materias primas de una determinada industria, pero uno elevado para el producto final, puede determinar una elevadísima protección efectiva y mantener ineficiente esa industria. Es por ello que lo correcto es un arancel de importación único para todos los bienes y servicios. De esta forma, además, se acaban los lobbies buscando movimientos arancelarios.

Las denominadas “políticas industriales activas” comprenden regulaciones diversas, gran parte de las cuales no tienen razón de ser. Las relacionadas con cuestiones laborales son tratadas en otro capítulo. Las que responden a ideologías intervencionistas deben suprimirse. Las que responden a temas técnicos (pesos y medidas, estándares, normas de calidad) deben ser mantenidas, aunque con un criterio de subsidiaridad y privatización. En estos fines le cabe intervenir al Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) que debe ser racionalizado volviendo a las dimensiones de su creación.

El control de la protección ambiental debe ser preferiblemente descentralizado a nivel provincial y municipal, aunque con normativas coordinadas a nivel nacional. Muchas de estas normas deben ser revisadas, algunas por excesivas y otras por insuficientes.

La política agrícola

La premisa principal de la política agropecuaria es equiparar la carga impositiva del sector con la de otras actividades. Se debe comenzar por suprimir las retenciones o derechos de exportación. La principal política agropecuaria es poner a este sector en igualdad de trato respecto del resto de las actividades productivas. Se acabaría así con la destructiva tradición argentina de exprimir al campo, por ser un sector eficiente, para subsidiar la ineficiencia de otras actividades, incluyendo la del sector público.

Valen también para el campo las consideraciones realizadas para la industria sobre regulaciones. Insistimos en la importancia del sentido común para evitar los planteos maximalistas del ambientalismo y del naturalismo. Por ejemplo, el rechazo de los cultivos genéticamente modificados o el intento de prohibir el glifosato. De prosperar estas propuestas sin fundamento se destruirían los notables avances de nuestra pro-

ducción agrícola. La siembra directa y el desarrollo de especies genéticamente modificadas ha sido uno de los más notables avances tecnológicos bien utilizados en nuestro país. Su introducción permitió multiplicar la producción agrícola y ampliar la frontera agropecuaria a tierras que no eran cultivadas.

El desmonte para poner en producción nuevas áreas es una de las cuestiones más debatidas. Deben distinguirse con cuidado los tipos de bosque natural originario y su valor de preservación como reserva ambiental ya sea por su aporte para amortiguar el cambio climático o por constituir la protección y alimento orgánico de suelos erosionables. La conversión de tierras áridas de monte, en tierras cultivables mediante su desmonte, no es equiparable a la deforestación en zonas selváticas de altas precipitaciones.

Postulamos una reducción sustancial del personal y de los cometidos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Debe retornar a un organismo reducido y desburocratizado. Pero de alta calificación, orientado a temas de fiscalización y los temas de investigación que no son desarrollados por el sector privado. Hay tareas importantes que requieren un rol del Estado, en las cuales el INTA debe colaborar con los organismos responsables. Por ejemplo, con el Instituto Nacional de Semillas (INASE) en la fiscalización y control de calidad de semillas, con el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) en los programas de control de plagas y zoonosis, en la normativa del uso de agroquímicos y otros.

5.

El sistema previsional y propuestas para su reforma

El sistema previsional argentino (SIPA) ha sido una de las principales fuentes del desequilibrio fiscal que desestabiliza nuestra economía. Es nuestro propósito ofrecer un diagnóstico de los principales problemas y plantear propuestas que den soluciones permanentes de forma sostenible en cuanto a su impacto económico, social e implicancias legales.

La situación deficitaria del sistema previsional ya era un problema crónico cuando se decidió instrumentar el régimen jubilatorio por capitalización en 1995. Aquella transformación fundamental exigió derivar impuestos hacia el pago de jubilaciones y pensiones ya otorgadas, ya que la mayor parte de los aportantes activos optaron por pasar a la capitalización. Este esfuerzo fiscal iría reduciéndose a medida que la masa de beneficiarios existentes fuera disminuyendo en el tiempo. No obstante, habiendo transcurrido más de 10 años desde la creación del sistema, el gobierno de la señora de Kirchner impulsó su finalización perdiéndose la oportunidad de resolver el problema.

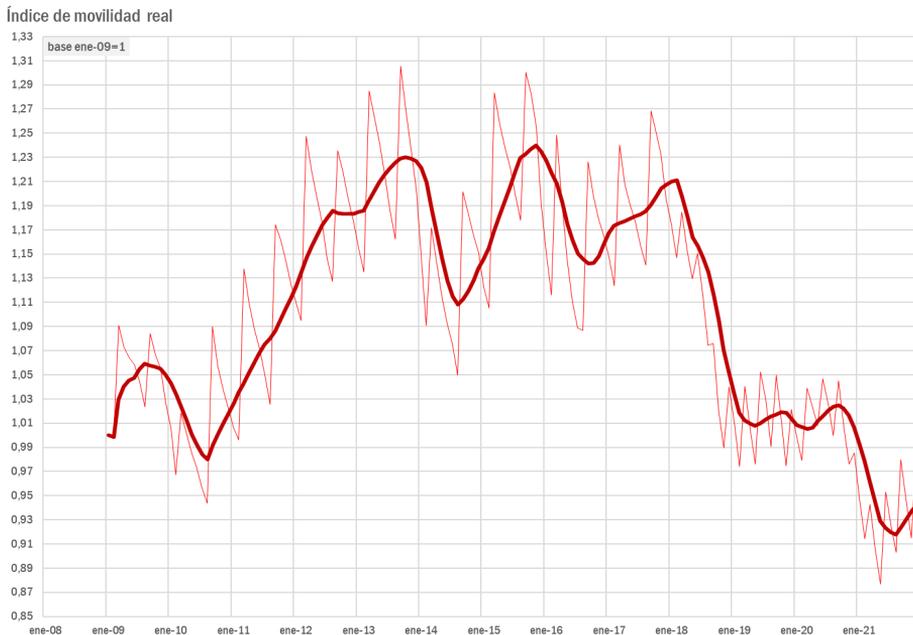
El sistema actual de reparto presenta un excesivo nivel de gasto en comparación del que sería esperable para el nivel de desarrollo y envejecimiento de la población del país.

Creemos que es necesario poner el foco en el nivel de gasto para centrar la discusión en el verdadero problema del sistema y evitar llamados a cerrar el déficit vía mayores impuestos, para lo que no hay absolutamente ningún espacio. Además, la discusión sobre el déficit no debe empantanarse en cuestiones secundarias y cuestionables como, por ejemplo, las asignaciones específicas que recibe el sistema (del estilo de «el sistema no está en déficit porque se financia con el impuesto al cheque»), o si corresponde restar los ingresos destinados a las asignaciones familiares y seguro de desempleo, etc. Las polémicas contables desvían la atención de lo sustantivo, que es

investigadores científicos, la jubilación anticipada, los requerimientos reducidos para madres y nuevas formas del monotributo que facilitan el acceso a beneficios. Otros ejemplos son las flexibilizaciones en los requerimientos de acceso, los regímenes diferenciales y especiales, el monotributo, monotributo social, régimen de trabajadores domésticos, las moratorias, beneficios como los de la Zona Austral (+40% por vivir en la Patagonia), haberes mínimos mayores para algunos sindicatos con poder, fuerzas armadas y de seguridad, y otros. En ocasiones además de cambiarse los requerimientos se otorgan mayores beneficios que los del régimen general (p.ej. en los regímenes especiales y especiales, haberes mínimos más elevados para ciertos sectores). También hay generación de beneficios extraordinarios a un gran número de personas en múltiples dimensiones por fallos judiciales que generan derechos muy en exceso de lo aportado.

Los casos completamente regulares son sólo una parte del total, pero el nivel real de estos gastos ha dependido del factor de ajuste que intenta compensar la inflación. El gráfico muestra estas alteraciones en los últimos años.

Gráfico 2. Índice de movilidad real.



Todos los parámetros del sistema están fuera de equilibrio. Las reglas excesivamente amplias y flexibles para el otorgamiento de pensiones por fallecimiento generan uno de los mayores gastos del mundo por este concepto. Los criterios para el acceso son mucho menos restrictivos que en otros países, y más generosos los beneficios. En el caso de los trabajadores activos, las pensiones pueden durar por varias décadas. Además, los beneficiarios pueden acumular múltiples pensiones.

En el mismo sentido, el sistema ofrece a los trabajadores que excedan el mínimo de años de aportes requerido, altas tasas de reemplazo. Y hay distintos sesgos al alza en el cálculo del haber inicial, como tomar los últimos 10 años de la carrera laboral (que suelen ser los mejores), o tomar índices de actualización de las remuneraciones pasadas que superan largamente a la inflación y los salarios registrados en promedio).

Producto de las sucesivas reformas descoordinadas, el sistema se ha vuelto un «caótico complejo de parches acumulativos». Hay múltiples mecanismos para introducir la solidaridad requerida por la Constitución en el sistema y/o para asegurar un piso de ingresos. El cálculo del haber inicial es no lineal por efecto de la existencia de la prestación básica universal, sobre la que se aplica una garantía de haber mínimo. En algunos casos con aportes completos se aplica una segunda garantía de haber mínimo (el 82% del salario mínimo vital y móvil). También existe la pensión universal para el adulto mayor y la prestación anticipada por desempleo. Luego se cobran impuestos progresivos (aportes y ganancias) sobre las jubilaciones. Además de eso, hay haberes máximos. Para asegurar el piso de ingresos, además, está el requerimiento mínimo de contar con 30 años de aportes, que después es flexibilizado de hecho por numerosos mecanismos (de los cuales mencionamos sólo algunos). Esto se repite en prácticamente todos los aspectos de ingresos y gastos del sistema.

Las moratorias

El dictado de moratorias fue el factor más importante para incrementar el nivel de gasto, explicando quizás (muy tentativamente) un tercio de su aumento. Las moratorias se han repetido en el sistema desde la década de 1960, pero nunca fueron de la magnitud de las ocurridas en los años 2010-2015

Un importante número de los jubilados por moratorias cuenta con historiales de aportes considerables, 15 años o más sobre el período de 23 años relevado por las estadísticas. El ~13% de las altas por moratoria hubiera llegado al requerimiento de

30 años de aportes, de sostener esa densidad a lo largo de su vida laboral. Aquí hay (entre otros) casos de personas que genuinamente perdieron la documentación de los aportes de años previos 1994 y entraron a la moratoria para salvar esa deficiencia. El 55% exhibe una muy baja densidad de aportes (entre cero y 4 años de aportes en el período de 23 años cubierto por los datos) y el 32% una densidad intermedia, pudiendo acceder a la prestación por edad avanzada de sostener esa densidad de aportes a lo largo de su vida laboral.

En el mismo sentido, el 12,3% de los beneficios de la moratoria están por sobre el haber mínimo, y el 8,5% con niveles elevados. Esto es notable, pues sumar años de moratoria destruye el promedio ponderado de remuneraciones que se emplea para calcular el haber inicial, por lo que esto es indicativo de personas con relativamente altos ingresos que completaron algunos pocos años faltantes de esta forma. En un contrafactual en que se mantienen todas las políticas previsionales populistas del kirchnerismo excepto las subas del haber mínimo real, estas proporciones de beneficiarios de la moratoria por sobre el haber mínimo hubieran sido mayores. Además, entre los beneficiarios de la moratoria que cobran la mínima hay una enorme dispersión en el nivel de subsidio que recibieron.

Estos datos ilustran que el requerimiento de 30 años de aportes es un absurdo del diseño del sistema actual — no hay ningún motivo para introducir esa no linealidad en el beneficio que pone en riesgo a muchos cotizantes de perder décadas de aportes hechos al Estado.

Es difícil computar el impacto fiscal de las moratorias de los últimos 20 años. Varios de sus beneficiados hubieran accedido posteriormente a otros beneficios, como la prestación por edad avanzada, o hubieran comprado aportes por los mecanismos permanentes y regulares de AFIP, o por las moratorias impositivas generales que se aprueban cada tanto (como las de 2020, 2021 y la que ahora se discute en el Congreso). En estos casos el gasto de la moratoria fue una transferencia (stock) en el pasado con limitado impacto sobre los flujos, por el adelantamiento del beneficio. En otros casos, la expectativa de moratorias futuras probablemente los haya desincentivado a adquirir años de aportes (antes de llegar a la edad de retiro) por algunas de las vías fuertemente subsidiadas que existen, como el monotributo, por lo que no todo el gasto registrado como «moratoria» en las bases de gasto público le sería atribuible. Similarmente, buena parte del costo generado por las moratorias tiene que ver con reglas

para el otorgamiento de pensiones excesivamente generosas, que no se origina en el recibir una moratoria sino en las excesivamente generosas reglas de pensionamiento.

Muchos jubilados plenamente en regla pueden recibir subsidios mayores en valor absoluto que los beneficiarios de la moratoria. Alguien que se jubile habiendo aportado toda la vida como monotributista, o bajo el servicio doméstico, o bajo el régimen de empleados judiciales, o que goce de los haberes mínimos elevados para ferroviarios, por dar algunos ejemplos, probablemente tendrá una mayor diferencia entre lo obtenido y lo aportado que un número no menor de los beneficiados con la moratoria, como aquellos con algunos años de aportes. Otro caso son los 465.000 jubilados por «leyes anteriores» (a la reforma previsional de 1993), de los cuales una gran proporción se jubiló con moratorias de aquella época. Los beneficiarios de las moratorias no son un colectivo uniforme en cuanto al nivel de subsidio ni son los únicos con beneficios fuertemente subsidiados, por lo que la característica de haber recibido una moratoria no debe ser tratada como un indicador unívoco y contundente del nivel de subsidio recibido.

Por otro lado, las moratorias fueron una invitación del Estado a declarar ingresos previamente omitidos, con un generoso plan de pagos. El Estado fijó un costo ruinoso para el fisco para la transacción. No obstante, los contribuyentes pagaron (aunque poco) por el beneficio. En este sentido, las moratorias no se diferencian de otros intercambios ruinosos en que haya sido parte el estado, sea vender tierras fiscales por debajo del valor de mercado, pagar subsidios energéticos a la oferta a valores que generan rentas, el otorgamiento de moratorias tributarias a grandes contribuyentes, o incluso otorgar jubilaciones regulares con subsidios implícitos. Los jubilados de la moratoria jurídicamente lo son de pleno derecho, y no deberían recibir un trato diferencial de ninguna forma — de otra forma se estaría violando la seguridad jurídica en discriminación de un grupo particular. Desde el punto de vista jurídico, son jubilados de pleno derecho, igual que todos los demás.

Cajas provinciales y cajas nacionales de las fuerzas armadas y de seguridad

En 2018, las 13 cajas provinciales no transferidas a ANSES explicaron 2,1pp de los 10,1% del PIB del gasto en edad avanzada consolidado de la Argentina. Este es el gasto conocido, pues no se tiene información sobre las cajas profesionales y sobre la mayoría

de las 26 cajas municipales. Sobre las cajas provinciales tenemos información opaca, en algunos casos limitada a los ingresos y gastos según los esquemas de ahorro-inversión-financiamiento.

Las cajas provinciales suelen tener beneficios mucho más generosos que los (ya altos) nacionales, tanto en edad de retiro como en tasa de reemplazo. Cuando algunas de las provincias transfirieron las cajas a la nación, esta se hizo cargo de los déficits que tenían. Las provincias con cajas no transferidas exigieron que la nación cubriera también parte de sus déficits, para tener así un trato igualitario con las primeras. Así, se llegó a compromisos de la nación para cubrirlos. Algunos acuerdos de financiamiento más recientes establecieron que la nación cubriría sólo los déficits que se observarían de tener las cajas no transferidas las mismas reglas que la nacional. Se han establecido también compromisos de convergencia a las reglas de la nación. Eso ha sido pobremente implementado, si lo fue en absoluto (sólo se intentó durante la gestión del Presidente Mauricio Macri se intentó exigir el cumplimiento de dicho compromiso por parte de las provincias), pues las transferencias entran rápidamente en el juego político entre los gobernadores y el ejecutivo nacional, además de las dificultades para exigir o implementar reformas previsionales — mayores aún en el contexto provincial.

Al igual que en la nación, el problema principal no son los déficits sino el elevado nivel de gasto. Esas cajas son financiadas en muchos casos con contribuciones patronales mucho más elevadas en tasa que las del SIPA que administra ANSES. Como recaen sobre empleados públicos y engrosan su costo laboral, en verdad lo que las financian son los impuestos provinciales sobre la actividad privada.

Cajas profesionales

Las provincias argentinas han legislado cajas para actividades profesionales reguladas (con licencias ocupacionales), en algunos casos obligatorias para los profesionales del sector. No hay información confiable sobre la cantidad de cajas ni sobre cuánto gastan, pero relevamientos informales apuntan a que hay más de 80 y con cientos de miles de cotizantes. Cuentan con garantías implícitas ante la posibilidad de quiebras, una contingencia que podría afectar a muchas de ellas. Algunos ejemplos de cajas en la PBA solamente: veterinarios, odontólogos, martilleros, escribanos, agrimensores,

kinesiólogos, forenses, profesionales de ciencias económicas, ingenieros, médicos, farmacéuticos, bioquímicos, arquitectos, abogados.

Estas cajas tienen en muchos casos edades de retiro inferiores a las del SIPA. En algunos casos otros requerimientos pueden ser mayores: 35 (en lugar de 30) años de aportes, con (altos) valores mínimos para los aportes. Las jubilaciones de las cajas suelen ser muy altas y además prestan otros beneficios no tradicionales, como el otorgamiento de créditos. Estas cajas no cubren en la vejez al total de los profesionales que cotizaron a ellas, por los altos requerimientos que fijan para acceder a los beneficios. Altos requerimientos y altos beneficios son instrumentos por los que los insiders de la profesión capturan rentas. Quienes no logran cumplir con los requerimientos terminan solicitando beneficios (subsidiados) al SIPA.

Para peor, los aportes de los cotizantes no son la única forma de financiar estas cajas. En muchos casos establecen cargos sobre las actividades reguladas, como si fueran impuestos con asignación específicas. Esos cargos son a veces sobre los valores brutos de las transacciones (ejemplo: escribanos) o incluso sobre los activos de entidades privadas: la Caja de Médicos de la PBA establece por ejemplo que «los Centros Asistenciales privados con sistema oneroso o que generen pago por parte del paciente, la Seguridad Social o cualquier entidad privada que cubra dicha erogación, deben abonar 5 galenos anuales por cada cama habilitada». No es el único aporte de esta Caja, que llega hasta las compañías de seguros («abonarán el diez (10%) por ciento sobre la facturación de honorarios por servicios profesionales»).

Todo este sistema además es altamente ineficiente en términos de costos administrativos, de asignación y gestión del capital, y totalmente opaco. Esto lleva al otorgamiento de beneficios superpuestos, o reglas de distribución del gasto que, además nada transparentes, tienden a desfinanciar al sistema nacional en beneficio de los otros.

Edad de retiro

Las edades de retiro también están desalineadas: son muy bajas para las mujeres, sin una justificación convincente. En el régimen general que administra ANSES, la edad de retiro de los hombres no está fuera de parámetros internacionales, pero una gran proporción de ellos (hasta un tercio) se retira antes por los regímenes diferenciales o especiales. La proporción de los hombres que se retiran antes de los 65 es mucho

mayor en el conjunto de los otros regímenes (fuerzas armadas y de seguridad y cajas provinciales).

Desde que se sancionó la reforma previsional de 1994, la esperanza de vida a los 60 años creció en poco menos de 3 años en nuestro país. En contraste, muchos países de OECD tienen reglas de actualización de la edad de retiro, o bien han legislado continuos y graduales aumentos a lo largo de varios años, en previsión de la dinámica demográfica futura. En los paneles de la derecha del Gráfico 3 presentamos cómo quedarían las edades de retiro, de llevarlas a unos 68 años uniformes, en la comparación internacional con las edades de retiro futuras ya comprometidas en la legislación.

Gráfico 3. Edades de retiro «de referencia» actuales y futuras en Argentina y países OECD.



La Argentina carece de una deseable flexibilidad en la edad de retiro con la que cuentan otros países. Uno podría jubilarse antes o después, afectando el valor de los beneficios de forma aproximadamente «neutra» (esto es, sin variar el valor presente neto del beneficio otorgado aunque el mismo se administre en más o menos años). Así, la edad de retiro pasaría a ser un valor sugerido, aunque adoptado por defecto por la mayoría de los beneficiarios, y parámetro de referencia del sistema para calibrar el monto los beneficios. Algunos países incorporan penalidades a jubilarse antes (por ejemplo, fuertes quitas), o incentivos a jubilarse después (aumentos en la tasa interna de retorno del año marginal de aportes). En general, estamos en contra de ese tipo de discontinuidades. Sin embargo, la comentada flexibilidad para elegir cuando jubilarse es no solo deseable desde el punto de vista de la libertad personal de los cotizantes, sino que dota de estabilizadores automáticos al sistema fiscal — y ayuda a prevenir políticas fiscales contracíclicas discrecionales. La verdadera edad mínima sería entonces aquella que ofrezca los mínimos que se crean socialmente sostenibles y no redunden posteriormente en reclamos eficaces de mayores beneficios.

Todo lo anterior ilustra por qué el gasto es tan elevado en Argentina. Los problemas no terminan ahí. El conjunto de normas que regulan los sistemas previsionales de Argentina no sólo determina un elevado gasto, sino también un elevado déficit.

Ingresos y déficit

La recaudación es menor a la esperable bajo el régimen general administrado por ANSES, por múltiples motivos. Se otorgan reducciones de impuestos a distintos sectores económicos, firmas o tipos de trabajadores como instrumentos de política industrial y que no responden a criterios objetivos como podría ser la aplicación de una regla de Ramsey – adecuar la carga a la elasticidad de la oferta de trabajo. Un ejemplo es el régimen especial de los docentes, que explica casi todo el déficit del conjunto de regímenes especiales. A esto se suman los mecanismos de flexibilización implícita de los requerimientos de acceso (como el monotributo o el régimen del servicio doméstico) que mencionamos antes, y las fuertes reducciones de impuestos a los trabajadores autónomos respecto de lo que se cobra a trabajadores comparables bajo el régimen general (en exceso de la reducción de beneficios y del perjuicio que tienen en ganancias).

Finalmente, la alta informalidad laboral es también un factor crucial y retroalimentada por las altas alícuotas. También impactan aquí las elevadas bases impositivas

mínimas vigentes, que en el caso de las obras sociales no se proporcionan a las horas trabajadas. Estas son además otro ejemplo del «caótico complejo de parches acumulativos». Las bases impositivas mínimas podían tener sentido como norma anti-abuso. Dado el requerimiento (irrazonable, como argumentaremos) de un mínimo de 30 años de aportes, tener una base impositiva mínima aseguraba que las personas no pudieran «comprar aportes» de forma gratuita ni reclamar asignaciones familiares. Pero estas normas no se han ajustado a cambios en el resto del sistema que modificaron las cuñas fiscales relativas en distintos casos — la creación de las moratorias, la creación de la asignación universal por hijo, la expansión del monotributo, etc.

No sólo es importante asegurar que el sistema esté cerca del equilibrio fiscal y que lleve a bajos impuestos vía un gasto controlado. También debe generar incentivos adecuados al trabajo formal. Pero las normas vigentes llevan a lo contrario: pobres incentivos al trabajo registrado, a la intensidad del trabajo y a extender la duración de la vida laboral. Esto es porque los beneficios otorgados están desconectados de las acciones de los trabajadores activos. Por ejemplo, un muy alto haber mínimo anula el efecto del esfuerzo marginal para gran parte de los cotizantes. El monto de los salarios previos al período de 10 años antes de retirarse no incide sobre la jubilación.

Actualmente es casi imposible para una persona hacerse una idea del monto de la jubilación que recibirá. Aún en ese último período de 10 años, la fórmula de cálculo es lo suficientemente compleja como para que a personas técnicamente sofisticadas les cueste calcular su haber siquiera de forma aproximada – a menos que tengan estabilidad en el empleo y en las remuneraciones durante todo ese tiempo.

En el mismo sentido operan los altos impuestos laborales que contribuyen a (pero no determinan unívocamente) la alta informalidad laboral.

Dentro de los incentivos que no funcionan, el principal es el requerimiento de llegar a 30 años de aportes. La repetición de moratorias en el tiempo tiene en parte que ver con un diseño absurdo de las reglas para el acceso a las jubilaciones, en particular por el requerimiento de contar con 30 años de aportes. Para la mayor parte de la población, llegar a 30 años de aportes en blanco es imposible.

Esto introduce una enorme discontinuidad en la función de pagos: el beneficio cambia fuertemente en valor presente entre los 29 y los 30 años de aportes. Aún si la persona está en camino a percibir el haber mínimo la diferencia es importante (25% de la PUAM). No hay argumentos de la economía del comportamiento, ni de ningún otro tipo, que recomienden tal cosa, aunque estuviera originalmente pensado como

un incentivo a trabajar toda la vida en blanco.

Por el contrario, el requerimiento rompe dichos incentivos, pues una persona por la mitad de su vida laboral y con relativamente pocos años de aportes en blanco sabrá que es improbable que logre cumplir con los 30 años y seguramente preferirá trabajar en negro para capturar algo de la carga que hubiera ido al estado, en lugar de seguir pagando inútilmente. Con una función de pagos continua se evitaría este problema.

La justicia y el sistema previsional

El sesgo judicial sistemático de los fueros vinculados a la seguridad social es uno de los factores que continuamente impulsan el gasto otorgando beneficios en la práctica subsidiados.

Algunos países tienen juzgados que tratan prácticamente todos los temas (EEUU) y otros tienen fueros especializados por temas, de los cuales Argentina es un caso extremo de especialización. Se supone sin mayor base, que a mayor especialización, mayor productividad, todo lo demás constante. La realidad es que aumenta la posibilidad de captura por sectores interesados o de sesgos sistemáticos de origen ideológico, como sucede en el caso de la justicia previsional y laboral. También aumenta el «poder de mercado» de los jueces para capturar rentas en el marco de los procesos.

La justicia previsional dicta sistemáticamente fallos con posiciones absurdamente sesgadas a favor de los beneficiarios del sistema previsional, en toda clase de asuntos. Mencionamos el uso de un índice totalmente sesgado (el ISBIC) para actualizar los salarios pasados y calcular el haber inicial. Fallos recientes prácticamente determinan la exención del impuesto a las ganancias de las jubilaciones. Otra línea de fallos permite cobrar jubilaciones por encima del tope de haberes, a pesar de no haber aportado por encima de la base imponible máxima. Estos son solo algunos de los principales agujeros fiscales causados por la jurisprudencia. (No toda es irrazonable, como el primer fallo Badaro, pero los tiempos en que se dictan las sentencias también son problemáticos.)

Ahorro voluntario

La capitalización para el ahorro individual está muy subdesarrollada en Argentina y eso obedece a la inestabilidad macro e institucional – en particular, el pésimo antece-

dente del final de las AFJP. Algunas reformas podrían volver más atractivo este canal, aunque sólo se desarrollará seriamente cuando el país haya acumulado algunos años de estabilidad y algún mayor nivel de credibilidad en las instituciones.

Para empezar, el ahorro voluntario debería recibir un tratamiento tributario similar al ahorro forzoso previsional, y uniforme entre instrumentos. Eso, hoy, sólo es así parcialmente.

En la actualidad sólo puede hacerse una pequeña deducción de la base del impuesto a las ganancias de las personas físicas, de \$24.000/año por primas de ahorro, por aportes a planes de seguro de retiro privados sujetos a control de la SSN y por aportes a FCI con fines de retiro (el máximo deducible opera para cada tipo de inversión por separado – son \$72.000/año en total comprando los tres tipos de producto). Los aportes al SIPA, a cajas provinciales, municipales, profesionales y complementarias, en cambio, se deducen por completo.

Las indemnizaciones por fallecimiento en los seguros de vida y de retiro están exentas de ganancias, aunque los aportes a los seguros son (mínimamente) deducibles durante la etapa activa del trabajador. Este tratamiento difiere del que reciben las pensiones derivadas, pues estas están alcanzadas por Ganancias en la etapa pasiva y exentos los aportes en la etapa activa. Sin embargo, la vasta mayoría de los pensionados no tributará a causa del elevado mínimo no imponible del impuesto a las ganancias para los pasivos.

Los ingresos por jubilaciones y pensiones están alcanzados por el impuesto a las ganancias, y los ingresos de estos instrumentos para el ahorro voluntario en general también lo están, pero con diferencias en la implementación. El rescate anticipado del seguro de retiro está alcanzado por el impuesto. Las rentas vitalicias se gravan como renta de segunda o cuarta categoría, según corresponda. El rescate se grava como renta de segunda categoría. El rescate para reinversión en el mismo tipo de instrumentos está exento.

Hasta aquí, el tratamiento sigue el que tendría en Ganancias la percepción de ingresos derivados del trabajo, como las jubilaciones, o de inversiones financieras. El rendimiento o enajenación del FCI de retiro tiene un tratamiento algo distinto, pues está alcanzado por el impuesto cedular de tasa fija y generalmente menor a la de la escala de alícuotas marginales aplicada al ingreso derivado del trabajo. En el caso del rescate anticipado se gravan también los montos deducidos por el empleado y el empleador.

Quizás la principal diferencia es que el mínimo no imponible para las jubilaciones y pensiones es de 8 veces el haber mínimo, valor que no aplica a los ingresos por seguros de retiro (tienen el mínimo no imponible de alguien en actividad) o los FCI de retiro (tienen la deducción del cedular, menor).

Es decir, los tres productos siguen en lo general el tratamiento que reciben las jubilaciones (exentos al aportar, gravados al retirar) pero con diferencias muy importantes en la implementación, con los sistemas de «reparto» y entre sí.

Estos tres productos pueden contratarse de forma individual o colectiva. Estas últimas cubren a grupos homogéneos de trabajadores, sea que pertenezcan a una firma o a un sector. Uno de los principales seguros de este tipo es el de La Estrella, contratado para los empleados de comercio de forma compulsiva a raíz de lo establecido en su convenio colectivo.

Por ahora, el mercado de seguros de retiro es muy reducido: hay 43 mil pólizas individuales y 1,41 millones en seguros colectivos, de los cuales 1,34 millones son de La Estrella y vinculado al sindicato de comercio (es obligatorio por el convenio colectivo). El nivel de ahorro por beneficiario es bajo, con \$46.000 en promedio de reserva matemática a marzo de 2021 y con concentración en las mayores pólizas.

Estos productos deben ofrecer una rentabilidad mínima que está regulada por la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) a partir de tasas testigo. Ofrecen actualmente rendimientos bajos, menores a la inflación y altos costos (comprensiblemente, dado el volumen). Los fondos se invierten conservadoramente en activos locales. Las disposiciones de los contratos y la administración de las inversiones están reguladas por la SSN. Estos ahorros están exentos de bienes personales, de la misma forma que lo están los «activos» acumulados en el SIPA.

Varios de estos productos se ofrecen con una madurez decreciente, permitiendo en muchos casos rescates sin quitas a los 10 años, o con quitas verdaderamente reducidas. Por ejemplo, La Segunda ofrece seguros de retiro colectivos con quitas de 8% a los cuatro años, y decreciente a medida que aumenta la permanencia. Estas posibilidades distorsionan el instrumento y se transforman en una forma de subsidiar con gastos tributarios un ahorro que como veremos podría ser insensible a la tasa de retorno, afectando la sustentabilidad macroeconómica. Como referencia, estos gastos tributarios representan 0,85% del PIB en EEUU.

Ninguno de estos productos ofrece diversificación a los cotizantes respecto del riesgo macroeconómico y de expropiación argentino. No se hallaron productos que

ofrezcan una cartera de activos en el exterior, lo que podría tener sentido. Es algo a discutir: diversifica riesgo macroeconómico —aunque no de expropiación— pero podría afectar la disponibilidad de fondos para el financiamiento local de la actividad.

La deducción hoy puede ser realizada principalmente por los empleados, en la práctica – hay un monto severamente desactualizado que puede ser deducido como costo por las firmas (\$630,05/empleado/año). Esto dificulta que las firmas ofrezcan contribuciones adicionales a las del trabajador, pues no puede deducirla como costo y paga el impuesto a las ganancias de sociedades. Si la firma deseara ser más atractiva al trabajador tendría que ofrecer un mayor salario, pagando contribuciones patronales por dicho monto, y el trabajador aportes personales (si está por debajo del tope) y ganancias personales (si la persona ya usó toda su deducción).

Una abrumadora mayoría de aportantes inadvierte los incentivos disponibles, en tanto que una minoría optimiza y los explota para reducir su carga tributaria. Por ello, la deducción de las contribuciones de las firmas es probablemente el instrumento fiscal más potente entre los disponibles para inducir a un mayor ahorro previsional neto.

Propuesta

Libertad y Progreso propone reformas del sistema previsional. Los lineamientos son los siguientes. Respecto de las prestaciones se propone, alinear el nivel de gasto y de los beneficios a estándares internacionales, terminando con el otorgamiento de subsidios y capturas de rentas, respetando los derechos de quienes ya están jubilados. En cuanto a los incentivos, generar un alivio fiscal que permita la gestación de puestos de trabajo concentrando los beneficios en los segmentos del mercado laboral con mayor elasticidad de la oferta. Y, fundamentalmente, permitir el ahorro previsional voluntario dando al ahorrista la libertad de elegir el destino de sus inversiones y, por esa vía, acceso a mejores tasas de retorno que las que puede garantizar un Estado recurrentemente expuesto a quiebras del sistema previsional.

Movilidad

Proponemos adoptar una fórmula de movilidad que reduzca las variaciones en los haberes reales ante la volatilidad de la inflación, cumpliendo con el rol de seguro de ingresos que debe tener el sistema previsional. Esto es, proponemos adoptar una fórmula de movilidad que ajuste principalmente por precios y, si así se decidiera, con

menor ponderación por salarios registrados. Y, fundamentalmente, tendría un rezago inferior a las fórmulas implementadas hasta ahora.

Edad de retiro

Proponemos uniformar la edad de retiro al entender que las desigualdades de género deben atenderse con medidas específicas y mejor diseñadas (entre otras, aumentando la demanda de empleo y la participación laboral femenina). Fundamentalmente, la nueva edad de retiro aplicará para todos los cotizantes, eliminándose los privilegios que hoy gozan quienes están dentro de los regímenes de excepción.

Proponemos fijar la edad de retiro en 68 años para ambos sexos, pues es la que garantiza la misma expectativa de vida a la edad de retiro que la que se tenía al implementarse la reforma previsional de 1993. Este incremento instantáneo en la edad de retiro generará un alivio fiscal de corto plazo en los años inmediatamente posteriores a la implementación de la reforma vital para que el país recupere la senda del crecimiento.

La edad de retiro se ajustará anualmente de acuerdo con la evolución de la expectativa de vida. Proponemos también la incorporación de mecanismos de flexibilidad en la edad de retiro que den al aportante la libertad de elegir retirarse antes o después de los 68 años, ajustando la renta que obtenga de forma tal que el valor presente neto del beneficio se mantenga invariante.

Regímenes de excepción

Proponemos la eliminación de los regímenes de excepción (especiales, diferenciales, otros) y la unificación de los sistemas provinciales en un único sistema con reglas uniformes para todos. Se respetarán los beneficios devengados hasta ahora, pero a partir de la vigencia de la reforma se devengarán beneficios bajo el régimen de transición.

Aportantes al SIPA: régimen de transición y finalización del SIPA

Quienes sigan siendo aportantes al SIPA tendrán derecho a beneficios estrictamente alineados con su esfuerzo contributivo, creando los incentivos para una mayor formalización y participación laboral. Los aportes personales y las contribuciones patronales realizadas sobre el salario del aportante se computarán en una cuenta actualizada por IPC y con un rendimiento acumulativo real del 1%. Su saldo determinará

el beneficio a obtener del SIPA en la forma de una renta vitalicia, con el riesgo de longevidad a cargo del SIPA. El nuevo haber mínimo pasará a ser 50% superior a la Prestación Básica Universal vigente.

Proponemos la eliminación del requerimiento de 30 años de aportes a partir del inicio del régimen de transición. El saldo y el beneficio pasará a ser estrictamente lineal en el esfuerzo del aportante, con la única salvedad del haber mínimo.

Este régimen de transición asegura fundamentalmente dos cosas: que se terminen los beneficios fuertemente subsidiados que se otorgan bajo los regímenes de excepción o de privilegio, y que el fisco pueda cumplir con los beneficios futuros que promete sin volver a entrar en crisis.

Esta transición es necesaria para poder recorrer el camino hacia un régimen de beneficios completamente financiados de forma sostenible.

Régimen de beneficios completamente financiados

El destino último de la reforma es un régimen de beneficios completamente financiados, con componentes obligatorios y voluntarios, que dé al aportante la libertad de elegir tanto sobre el monto (sujeto a mínimos) como el destino de sus inversiones. Con el fin de permitir que en algún momento las futuras generaciones no tengan que aportar al fracasado sistema previsional de reparto proponemos que las cohortes nacidas desde el año 2010 en adelante pasen a hacer aportes personales a cuentas de capitalización individual desde su ingreso en el mercado laboral.

Estos cotizantes gozarán también de una garantía de haber mínimo y de seguros de invalidez. Este pilar satisface los requerimientos constitucionales de solidaridad del sistema previsional. Su administración será bajo la forma de seguros colectivos de retiro privados, financiada mediante contribuciones patronales remanentes para tal efecto sobre los trabajadores en actividad. Esos productos serán ofrecidos de forma competitiva por el sector privado.

El régimen de beneficios completamente financiados es absolutamente fundamental para terminar con los problemas recurrentes de insostenibilidad del sistema previsional, y para generar incentivos a los aportes que contribuyan a una mayor integración de los mercados laborales.

Reglas de pensionamiento

Planteamos la adecuación de las reglas para otorgar pensiones de fallecimiento a prácticas internacionales en cuanto a cantidad de beneficiarios y niveles de los beneficios. En el caso del régimen de beneficios completamente financiados, el saldo de la cuenta individual será heredable y, en el del régimen de transición lo será sólo por quienes estén en edad de recibir un beneficio previsional.

Visibilidad de los beneficios

Es necesario reforzar la visibilidad del impacto que tengan las acciones de los trabajadores activos sobre las jubilaciones futuras, por lo que planteamos que la entidad administradora de los aportes provea estimaciones en tiempo real del valor de la renta vitalicia que pueda esperar cada futuro beneficiario de continuar en su trayectoria.

Aportes y contribuciones, y alivio fiscal

La sostenibilidad de la transición exige que por los nacidos desde 2010 en adelante se continúen contribuciones patronales no destinadas al seguro de invalidez y a sostener las rentas mínimas hasta el cese de las altas en el SIPA, alrededor del año 2078. La reforma busca reducir al mínimo esas contribuciones lo antes posible.

Proponemos lograrlo de dos formas. En primer lugar, una suba del mínimo no imponible de contribuciones patronales apenas se inicia la reforma, en 2023, hasta (en su punto máximo) 23% del salario promedio registrado. Esto generará un fuerte incentivo a la contratación en el segmento de mayor elasticidad de la oferta laboral y concentrado en los primeros años de la reforma, contribuyendo de forma decisiva al combate a la informalidad.

En segundo lugar, cuando finalizan las altas en el SIPA (2078) se comenzaría a bajar la tasa de contribuciones patronales sobre los salarios hasta el nivel necesario para financiar el seguro por invalidez y la garantía de haber mínimo. La alícuota necesaria, manteniendo todavía un mínimo no imponible del 25% del salario promedio, es del orden del 8% de los salarios brutos.

La proporción del salario bruto destinada a aportes a la capitalización individual será igual a la tasa actualmente vigente, 11%.

Tratamiento tributario de los aportes personales

Los aportes a la capitalización individual tendrán el mismo tratamiento que al actual SIPA: serán excluidos de la base de cálculo del impuesto a las ganancias. También se permitirá la deducción en el impuesto que aplica sobre las firmas de los aportes que hagan a las cuentas individuales de sus trabajadores a los fines de competir por trabajadores. La condición principal para mantener la desgravación será que los aportes se destinen a vehículos de ahorro para acceder a rentas vitalicias cerca de la edad de retiro, evitando la generación de gastos tributarios por el ahorro de mediano plazo (ie. no previsional).

Entendemos necesario para el ordenamiento del sistema que los profesionales pasen de aportar el costoso y deficitario sistema de cajas profesionales al sistema de capitalización individual. Por ello, proponemos la eliminación de las deducciones de ganancias para los aportes a las cajas profesionales a partir del momento en que entre en funcionamiento la capitalización individual.

Administración del sistema de capitalización individual

La reforma prevé la administración privada de los aportes a la capitalización individual. A diferencia de experiencias pasadas, el sistema ofrecerá un menú amplio de opciones que incluya alternativas para ahorristas distintos niveles de aversión al riesgo y horizontes de inversión. También permitirá la diversificación del riesgo habilitando la inversión en activos externos. El mercado organizará la competencia alrededor del ofrecimiento de menores costos para los ahorristas y una mayor variedad de opciones para la aplicación de sus fondos.

Reforma constitucional

Adicionalmente, proponemos la realización de una reforma constitucional focalizada y acotada a la declaración de la intangibilidad de los saldos de las cuentas del sistema de capitalización individual. El objetivo es asegurar —de la forma que ofrece las mayores certezas— la perduración en el tiempo de los derechos de propiedad de los aportantes para protegerlos de futuros gobiernos. También dispondrá una tajante prohibición de aprobar moratorias y, más en general, de generar subsidios cruzados dentro del sistema previsional. Los subsidios que futuros gobiernos pudieran adoptar deberán ser explícitos y financiado de rentas generales.

Justicia previsional

Proponemos la unificación del fuero de la seguridad social con el fuero laboral y el civil y comercial. Los magistrados, así enfrentados a un conjunto más amplio de asuntos, comprenderán mejor las consecuencias de sus decisiones sobre otros actores y disminuirá el sesgo ideológico que tiende a aparecer en cortes especializadas.

Proponemos también que toda decisión judicial deba ser precedida de un análisis técnico de «justicia» que evalúe cada fallo o remedio propuesto según el criterio del régimen de transición – la devolución sin déficit o superávit de los aportes y contribuciones actualizados por inflación y capitalizados al 1%.

Anexo: el impacto de las propuestas

En este anexo presentamos un escenario que refleja el impacto de las propuestas a partir de supuestos conservadores de crecimiento económico, desinflación y crecimiento de la formalización, entre otros parámetros macro, usando además las proyecciones demográficas de la División de Población de la ONU.

Con el fin de permitir que en algún momento las futuras generaciones no tengan que aportar al fracasado sistema previsional de reparto proponemos que las cohortes nacidas desde el año 2010 en adelante no hagan más aportes personales al sistema solidario. Estas personas no generarán nuevas altas de beneficios a partir del año 2078. En términos de ingresos, eso hace que una cantidad creciente de personas no hagan aportes personales al ex-SIPA que hacia 2077 incluirá a prácticamente todos los trabajadores. El impacto es relativamente acotado porque estamos (conservadoramente) suponiendo una creciente formalización y porque las contribuciones explican una mayor parte de la recaudación que los aportes.

Aquellos nacidos desde 2010 en adelante continuarán pagando contribuciones patronales durante su vida, y los empleadores continuarán por un tiempo tributando sobre esos salarios. El escenario busca reducir al mínimo posible esas contribuciones tan pronto como sea factible. Eso se logra de dos formas. En primer lugar, una suba del mínimo no imponible de contribuciones patronales apenas se inicia la reforma, en 2023, hasta 23% del RIPTE (salario promedio registrado) en su punto máximo y actualizado, como todos los parámetros, por la movilidad general del sistema.

En segundo lugar, cuando finalizan las altas de aportantes al viejo sistema (2078) comenzamos a bajar la tasa de contribuciones patronales sobre los salarios (Gráfico 4)

procurando que estas no se ubiquen más que 1,5% del PIB por debajo del gasto. Éste a su vez se reduce por las bajas por causas naturales y la falta de altas en el ex-SIPA (Gráfico 5). El gasto eventualmente converge a un 1,6% del PIB.

El conjunto propuesto de reformas hace reducir rápidamente el déficit y lo mantiene por debajo de 1,5% del PIB (Gráfico 6).

Bajo el sistema de ahorro individual se establecerá una garantía de haber mínimo administrada bajo la forma de seguros colectivos de retiro privados. La financiación provendría de contribuciones patronales remanentes para tal efecto sobre los trabajadores en actividad. Por simplicidad se presenta todo en los mismos gráficos, pues desde el punto de vista de los ingresos y los gastos es equivalente que sea considerado como público o privado este componente sin capitalización.

Asignamos 1,6% del PIB para cubrir a quienes no tengan ningún ahorro en absoluto en su cuenta y a quienes no alcancen el valor de una pensión máxima con aporte solidario (PMAS), una vez que el sistema se haya estabilizado hacia fines de siglo. Tomamos como referencia el caso de Chile, que actualmente gasta 1,22% del PIB en el pilar solidario, financiado de rentas generales (Horst y Jones, 2021). Cubre por vejez e invalidez al 60% de la población de menores ingresos por la diferencia entre el ingreso que puedan obtener de los fondos capitalizados y la PMAS. Los requisitos son de residencia (20 años en el caso de vejez y 5 años continuos inmediatamente antes de solicitarlo). El valor del beneficio para quienes no cuentan con saldos en las cuentas es del 40% del ingreso mediano de los ocupados reportado en la encuesta de hogares.

El sistema chileno da una buena indicación de los niveles de saldos en cuenta esperables y el costo del pilar solidario. Es probable que hacia fines de siglo los argentinos, si se hacen las cosas bien, tengan mayores fondos acumulados que los chilenos de la actualidad y menores requerimientos sobre el pilar solidario pero, en sentido contrario, también habrá una tasa de dependencia de adultos mayores algo mayor que la actual aún a pesar de la suba en la edad de retiro. El gasto que elegimos (1,6%) parece ser un valor aspiracional razonable en función de todo lo anterior.

La alícuota de contribuciones patronales necesaria para financiarlo (como el seguro por invalidez), manteniendo todavía el mínimo no imponible (por entonces del 13%), es del orden del 8%.

Debe enfatizarse que todos estos resultados son sensibles a los supuestos adoptados y a las limitaciones de los modelos empleados, que son considerables a raíz de

la complejidad de estos sistemas y a lo extenso del período temporal cubierto por el escenario, con una mayor precisión en las primeras tres décadas.

Gráfico 4. Tasas de cargas sociales y nivel del mínimo no imponible de contribuciones patronales expresado como porcentaje del salario promedio registrado (RIPTE).

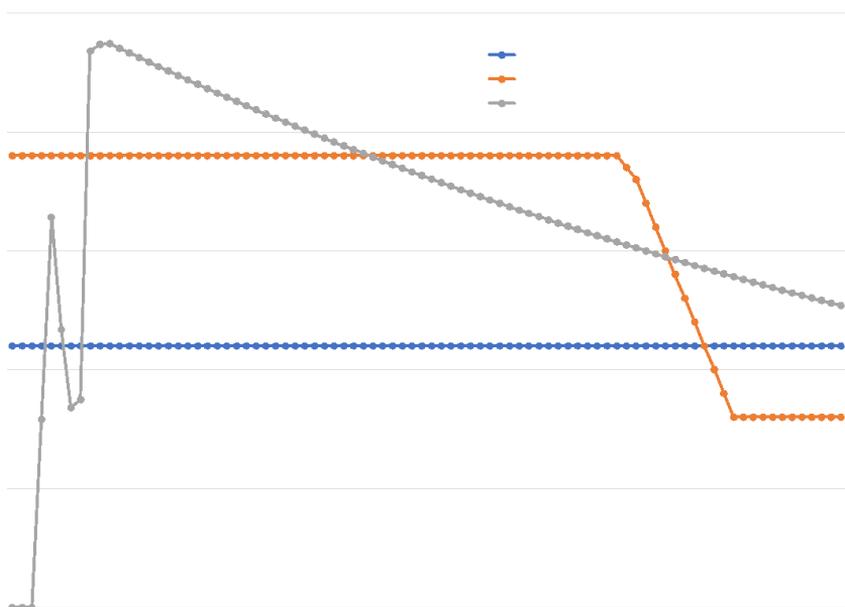


Gráfico 5. Gasto e ingresos del sistema previsional público, como porcentaje del PIB.

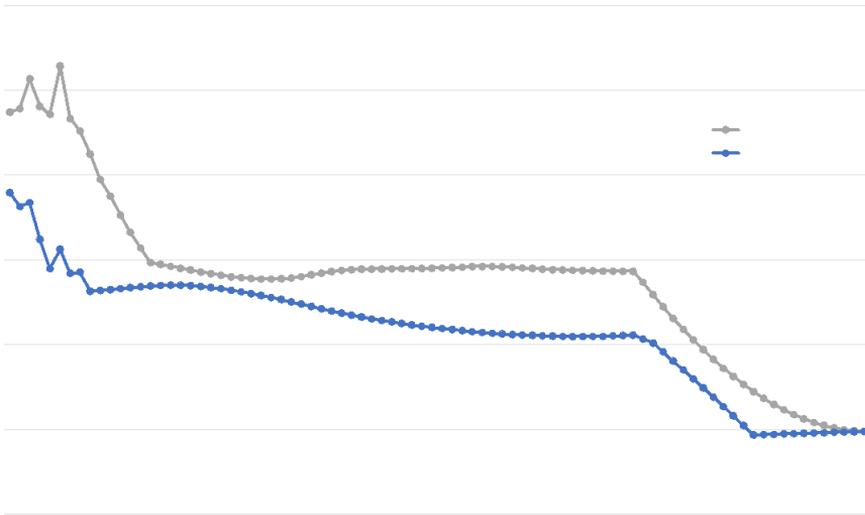
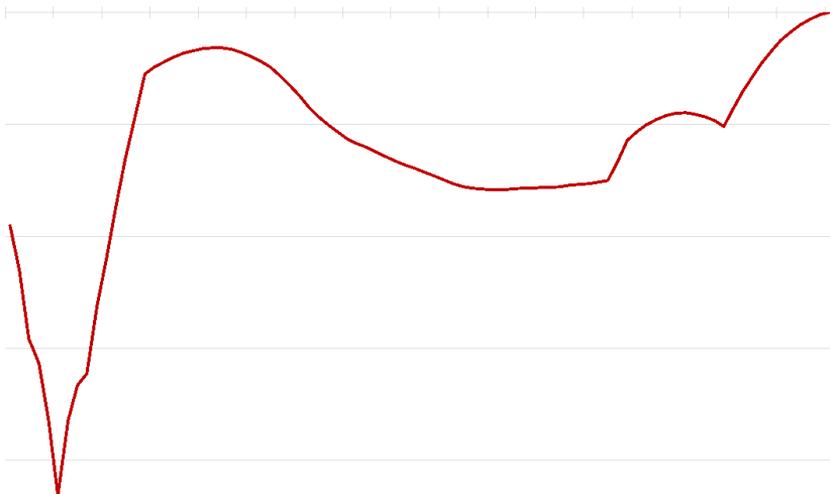


Gráfico 6. Resultado financiero del sistema previsional público, como porcentaje del PIB.



6.

La reforma laboral

El crecimiento del empleo depende fundamentalmente de la inversión en activos productivos. Por su parte, la evolución del salario real está ligada a la productividad del trabajo. Sólo un aumento de la productividad puede dar sustento a un crecimiento genuino del poder adquisitivo de los salarios. También resulta ser la incorporación de capital, y a través de él la tecnología, lo que sustenta el aumento de la productividad laboral. La inversión aparece entonces como condición necesaria para el desarrollo, para la incorporación de tecnología, y consecuentemente para mejorar la ocupación y las condiciones de los trabajadores.

La legislación del trabajo y las regulaciones laborales de la Argentina son actualmente uno de los factores negativos que afectan la inversión y la competitividad. Esta relación marca el rumbo y los objetivos a alcanzar por una reforma laboral. Deberán suprimirse o modificarse las normas laborales que desalientan la inversión productiva y, además, se deberá reducir la carga impositiva sobre el salario. Las normas laborales deberán ser suficientemente equilibradas de manera de proteger a quienes aportan su trabajo, pero sin generar disminución, si no un aumento, de la inversión y de la productividad. Porque si esto no sucede, como ocurre en la Argentina, implica finalmente un menor salario y una menor creación de empleo. En otras palabras: un alto costo laboral debido a regulaciones y altos impuestos sobre el trabajo reduce el salario de bolsillo de los trabajadores e incrementa la desocupación y la informalidad

En este contexto, estos son los puntos que Libertad y Progreso sugiere trabajar:

Privilegiar las negociaciones a nivel de empresa

Un primer tema de reforma es lograr un mayor alineamiento de intereses entre trabajadores y empleadores. Para ello es conveniente que las negociaciones de salarios y condiciones laborales se realicen en forma directa entre las partes laboral y patronal de cada empresa. Aunque tengan intereses distintos, ambas partes estarán finalmente alineadas en la búsqueda del éxito de la compañía. Ambos conocerán los límites y las posibilidades. Sabrán cuales son los planes de inversión. No es así cuando las condiciones y salarios son negociados y decididos en paritarias sectoriales. Dando prioridad a los acuerdos a nivel de empresa, los resultados serán los mejores posibles frente a cada circunstancia o contexto en el que se desarrolla la actividad de la propia empresa.

Por lo tanto, uno de los ejes de la reforma laboral legal que proponemos es dar preferencia a los acuerdos laborales de nivel menor (empresa, sector geográfico, etc.), sobre los acuerdos colectivos a nivel de sector de actividad. Naturalmente, es condición que se unifique la representación de los trabajadores de la empresa.

La descentralización de las negociaciones laborales requiere un cambio en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas.

Sobre la resolución de conflictos y desacuerdos laborales

El arbitraje oficial será la última instancia frente a desacuerdos que no puedan ser resueltos por las partes. La condición será que el árbitro deberá optar por una u otra posición, no pudiendo resolver ni sugerir ninguna posición intermedia o distinta.

Libertad sindical

Es necesario que el modelo sindical sea transparente y que asegure el pleno ejercicio de la libertad sindical, individual y colectiva. Se debe asegurar la democracia sindical en todos los planos, no solo el electivo, sino en lo que hace a la participación real de los representados en la vida interna de los gremios.

Desregulación y simplificación

Será imprescindible realizar cambios en materia de controles administrativos, autoridad de aplicación, y policía laboral que simplifiquen y reduzcan los costos empresarios para su cumplimiento. Es importante evitar la duplicación y hasta la triplicación de las autoridades administrativas competentes en cada jurisdicción, que además de ser un dispendio innecesario, son ineficientes y generan conflictos jurisdiccionales, desprotegiendo tanto a los trabajadores como a los empleadores. En este marco, sería muy importante contar con un centro único de información de los ciudadanos económicamente activos que abarque ocupados y desocupados, y su eventual vínculo con prestaciones, sistema de salud, régimen previsional, seguro de desempleo, riesgos del trabajo, beneficios, subsidios o retribuciones, a fin de evitar discrepancias, incongruencias e incompatibilidades.

Modalidades de trabajo y productividad

El sector de nuevas tecnologías es uno de los que más empleo genera y hoy la legislación laboral no prevé las modalidades necesarias de contratación para que puedan desarrollarse.

La reforma laboral deberá comprender un conjunto de modificaciones al marco legal vigente que permitan aumentar la productividad y reducir el sobre costo y el riesgo laboral. Algunos cambios pueden lograrse por la vía de la interpretación de las leyes vigentes. En ese caso pueden obtenerse mediante decretos del Poder Ejecutivo. Una evolución de este tipo podría consistir en ampliar las posibilidades de flexibilización laboral y productividad mediante un decreto reglamentario del artículo 84 de la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo.

Reducción del costo y riesgo de despido

Esta es una reforma relevante que requiere necesariamente modificar la Ley 20.744. En lo referido al despido o ruptura de la relación laboral se debe reformular el Título XII de esa ley (artículos 231 a 255).

Se presentan dos alternativas. En la primera se postula un sistema tal como el estadounidense en el que se suprime la indemnización por despido, compensándola por

un seguro de desempleo significativo. La segunda alternativa sólo prevé una reducción del costo de despido.

Empleabilidad y formación

Las competencias requeridas por la demanda de trabajo en el mercado, es lo que se denomina empleabilidad, que en la actualidad está claramente deteriorada por el retraso educativo y el deterioro de las carreras de oficios, habilidades y profesiones que se utilizan en las distintas industrias y servicios.

Para acceder a un trabajo digno es imprescindible contar con la capacitación, entrenamiento y nivel profesional adecuados.

Contratación flexible y promoción de la creación de empleo

Si el contrato es rígido, en cuanto demanda numerosos requisitos y condiciones, tiene cargas y costos excesivos y no cuenta con una legislación que brinde seguridad jurídica para ambas partes, el empleador será siempre reticente para generar nuevos puestos de trabajo. Es por ello que se debe flexibilizar la contratación de modo que todas las trabas queden liberadas, y a la vez se brinden garantías para que no se produzcan contingencias imprevisibles y desproporcionadas. El comienzo del contrato de trabajo a través del período de prueba, el contrato de plazo fijo flexible, y otras formas de contratación modulares (conforme a los requerimientos de ciertas actividades o modalidades) deben ser un medio de promoción eficaz del empleo y una fórmula para bajar los costos laborales. No obstante, quien preserve la continuidad del contrato de trabajo debería contar con un incentivo y no con desincentivos. Lo mismo para quien genere nuevas oportunidades de empleo, por ejemplo, la reducción de las cargas sociales cuando se crean nuevos puestos de trabajo, y una reducción mayor si se toma personal que tiene graves dificultades para reinsertarse. Otros incentivos posibles son el diferimiento del pago de las cargas sociales o el pago en cuotas de estas cuando se tuvieran dificultades económico-financieras para afrontarlas.

Flexibilización interna

El desarrollo de la relación laboral necesita de la dinámica que exigen los nuevos procesos y las nuevas tecnologías. Es necesario que se pueda aplicar la polivalencia funcional sin otra limitación que la razonabilidad en su implementación y su instrumentación debe insertarse en el contrato individual o en los acuerdos colectivos formales e informales.

Modelo de relación laboral

El desarrollo de la relación laboral necesita de herramientas que algunas empresas han logrado por vía de cambios culturales y negociaciones laborales arduas y a menudo incompletas.

En rigor, es imprescindible que las relaciones laborales se rijan como mínimo con los siguientes instrumentos:

I-Multifuncionalidad o polivalencia funcional: la tarea no es más el eje de la actividad productiva de la persona, ya que necesariamente realiza una serie de actividades que no solo son de igual jerarquía que la que revista la persona, sino que pueden ser de inferior o de superior jerarquía, en la medida que sean compatibles y razonables, y en la medida que la persona tenga capacitación y entrenamiento para realizar las distintas funciones. Esta polivalencia funcional, se denomina multiprofesionalidad cuando importa el conocimiento de distintos oficios o profesiones. Se debería acceder a ella por contrato individual, o por medio de acuerdos colectivos formales o informales. La única condición es que se pacte en forma previa a fin de preservar el principio de buena fe.

II-Jornada y descansos flexibles: la jornada variable o flexible, o la jornada promedio ya se están implementando en algunas empresas. La exigencia de que se pacte por convenio colectivo, que de por sí es restrictiva se debería extender a los contratos individuales, los contratos pluri-individuales y los acuerdos colectivos informales.

III-Premios en la remuneración: Es conveniente que una parte de la remuneración responda a pautas de productividad, de producción, de rentabilidad y en general de resultados medidos objetivamente.

IV-Movilidad razonable de las condiciones de trabajo: Las fórmulas de contratación deben estar combinadas con modelos de relaciones laborales que aseguren la movilidad funcional y la movilidad local del trabajador dentro de condiciones razonables.

Anexo: Texto de las modificaciones requeridas en las leyes de trabajo

Aumento de la productividad laboral por la ampliación de los alcances del artículo 84 por reglamentación de la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo.

El Artículo 84 de la Ley de Contrato de Trabajo (en adelante LCT) dice:

Art 84 - Deberes de diligencia y colaboración.

El trabajador debe prestar el servicio con puntualidad, asistencia regular y dedicación adecuada a las características de su empleo y a los medios instrumentales que se le provean.

Se propone la siguiente redacción por la vía de la reglamentación:

Art. 84 - Deberes de diligencia y colaboración

En función de lo expresado en el art.84 LCT y a los fines de generar empleabilidad y adecuar las tareas y funciones a las nuevas tecnologías y a las nuevas formas de organizar el trabajo, se establece:

que las tareas y funciones de todas las categorías serán multifuncionales, multiprofesionales y polivalentes, a cuyos fines el empleador deberá brindar al trabajador la capacitación que requiera;

Los convenios colectivos deberán adecuar sus categorías a fin de preservar la polivalencia funcional;

La polivalencia funcional deberá respetar la jerarquía, el nivel profesional y la dignidad del trabajador en función de sus antecedentes laborales y de su nivel vigente de capacitación y entrenamiento;

Los cambios tecnológicos y las nuevas formas de organizar el trabajo deberán formar parte del plan de capacitación de la empresa para que el trabajador desarrolle su actividad con eficiencia y con los conocimientos que requieran los cambios que se operen;

La autoridad de aplicación, las ONG, los sindicatos, las entidades empresarias y las empresas deberán coordinar acciones que tengan por objeto lograr que los trabajadores de la empresa completen sus estudios obligatorios, desarrollen las nuevas técnicas y habilidades que exijan las reformas tecnológicas, y el entrenamiento que demanden las nuevas tecnologías;

La autoridad de aplicación, las ONG, los sindicatos, la entidades empresarias y las empresas deberán coordinar acciones que tengan por objeto generar empleabilidad en los desempleados y en los beneficiarios de los planes sociales a través de las siguientes acciones: 1) completar la escuela primaria, 2) completar la escuela secundaria, 3) iniciar a los sujetos en un arte u oficio o profesión a través del sistema dual o de cursos de capacitación y entrenamiento certificados, 4) coordinar que los planes de educación, capacitación, y de oficios, cuenten con prácticas efectivas dentro de cada empresa a los fines de contribuir a que los sectores más vulnerables accedan a un empleo formal.

Descentralización de las negociaciones laborales privilegiando las de menor nivel. Esta reforma requiere la modificación de los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas

La redacción actual de esos artículos es la siguiente:

ARTÍCULO 17.- La representación de los trabajadores en la negociación del convenio colectivo de empresa, estará a cargo del sindicato cuya personería gremial los comprenda y se integrará también con delegados del personal, en un número que no exceda la representación establecida en el artículo 45 de la Ley N° 23.551 hasta un máximo de CUATRO (4), cualquiera sea el número de trabajadores comprendidos en el convenio colectivo de trabajo de que se trate.

ARTÍCULO 18.- Los convenios colectivos de ámbito mayor podrán establecer formas de articulación entre unidades de negociación de ámbitos diferentes, ajustándose las partes a sus respectivas facultades de representación.

Dichos convenios podrán determinar sus materias propias y hacer remisión expresa de las materias a negociar en los convenios de ámbito menor.

Los convenios de ámbito menor, en caso de existir un convenio de ámbito mayor que los comprenda, podrán considerar:

- a) Materias delegadas por el convenio de ámbito mayor.
- b) Materias no tratadas por el de ámbito mayor.
- c) Materias propias de la organización de la empresa.
- d) Condiciones más favorables al trabajador.

ARTÍCULO 19.- Queda establecido el siguiente orden de prelación de normas:

- a) Un convenio colectivo posterior puede modificar a un convenio colectivo anterior de igual ámbito.
- b) Un convenio posterior de ámbito distinto, mayor o menor, modifica al convenio anterior en tanto establezca condiciones más favorables para el trabajador. A tal fin, la comparación de ambos convenios deberá ser efectuada por instituciones. La redacción propuesta es:

ARTÍCULO 17.- La representación de los trabajadores en la negociación del convenio colectivo de empresa, deberá estar unificada en uno o más delegados del personal, en un número máximo de DOS (2), cualquiera sea el número de trabajadores comprendidos en el convenio colectivo de trabajo de que se trate.

ARTÍCULO 18.- Los convenios colectivos de ámbito mayor podrán establecer formas de articulación entre unidades de negociación de ámbitos diferentes, ajustándose las partes a sus respectivas facultades de representación.

ARTÍCULO 19.- Queda establecido el siguiente orden de prelación de normas:

- a) Un convenio colectivo posterior puede modificar a un convenio colectivo anterior de igual ámbito.
- b) Un convenio colectivo menor tiene privilegio sobre uno mayor

A los efectos de reducir la conflictividad laboral, se propone que cuando haya falta de acuerdo entre las partes, se concurra a arbitraje, pero que el árbitro sólo pueda

optar por una u otra posición, sin mediar proponiendo acuerdos en posiciones intermedias. Para ello deberá modificarse el Artículo 7° de la Ley 23.546 y modificarse íntegramente la Ley 14.786

ARTÍCULO 7°.- En los diferendos que se susciten en el curso de las negociaciones se aplicará la Ley N° 14.786. Sin perjuicio de ello las partes podrán, de común acuerdo, someterse a la intervención de un servicio de mediación, conciliación y arbitraje que funcionará en el ámbito del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

La reglamentación determinará sus funciones, así como su organización.

Reducción del costo de despido.

Un factor de desaliento de la inversión productiva en la Argentina es el alto riesgo empresario de enfrentar indemnizaciones elevadas cuando deba reducir su personal o prescindir de un empleado de baja productividad. El despido con causa, que obvia la indemnización, no es fácil de demostrar frente a jueces siempre proclives a darle la razón a los empleados y no a los empleadores.

Además de desalentar la creación o ampliación de empresas, la intención de evitar despidos protegiendo a los trabajadores ocupados, repercute finalmente en una elevada desocupación. Se desprotege a los desocupados y a los que pretenden ingresar al mercado de trabajo.

I-Alternativa 1: Supresión de la indemnización por despido y reemplazo por un seguro de desempleo.

Se deberá sustituir el Título XII de la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo, artículos 231 a 255, por los siguientes:

Artículo

El contrato de trabajo podrá ser disuelto por voluntad de una de las partes. Cuando ocurriera por voluntad del empleador éste deberá cancelar la totalidad de las sumas devengadas por la remuneración, vacaciones adeudadas y otros beneficios o su proporción hasta el momento

Artículo ...

La extinción del contrato de trabajo por renuncia del trabajador deberá formalizarse mediante despacho telegráfico colacionado cursado personalmente por el trabajador a su empleador. Los despachos telegráficos serán expedidos por las oficinas de correo, requiriéndose la presencia personal del remitente y la justificación de su identidad.

Artículo....

Las partes, por mutuo acuerdo, podrán extinguir el contrato de trabajo. El acto deberá formalizarse mediante escritura pública. Será nulo y sin valor el acto que se celebre sin la presencia personal del trabajador.

Se considerará igualmente que la relación laboral ha quedado extinguida por voluntad concurrente de las partes, si ello resultase del comportamiento concluyente y recíproco de las mismas, que traduzca inequívocamente el abandono de la relación.

Artículo ...

Habilitación del seguro de desempleo

II-Alternativa 2: Reducción de la indemnización por despido.

Se deberá reglamentar el Artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo en la Indemnización por Antigüedad. En la reglamentación:

Solo serán computables las prestaciones remunerativas cuyo pago sea de periodicidad mensual;

Están excluidas del cómputo de la base de los viáticos efectivamente gastados y avalados por comprobantes; los beneficios sociales; el reintegro de gastos y el resarcimiento de daños fehacientemente comprobados; el valor locativo en el teletrabajo y todos los gastos de instalación y de servicios; el teléfono celular y el celular multifunción y la computadora portátil provistos para cumplir con las tareas y funciones, y el automóvil cuando es una herramienta de trabajo.

Cuando el tope legal previsto en el artículo 245 segundo párrafo de la Ley de Contrato de Trabajo implique una reducción de la base de cálculo prevista en el primer párrafo de la norma citada, el trabajador tendrá derecho a dos tercios (2/3) de dicha base multiplicada por los años de antigüedad computable en el empleo o fracción mayor de tres meses.

7.

Reforma
impositiva y de la
Coparticipación
Federal de
impuestos

La propuesta de Libertad y Progreso contempla una modificación del concepto de coparticipación federal de impuestos. Este cambio condiciona el alcance de la reforma tributaria ya que la propuesta es devolver potestades tributarias a las provincias, reteniendo la Nación el cobro de algunos impuestos no transferidos. Este criterio, cuyos fundamentos se explican más abajo, impide una mayor concentración de la recaudación en pocos impuestos, como sería deseable. Del actual sistema, en el que el gobierno nacional recauda impuestos en un monto que excede sus necesidades y transfiere a las provincias una parte de esa recaudación, se propone evolucionar a otro en el que se redistribuyen las potestades tributarias de manera que la Nación recaude sólo lo necesario para cubrir su propio gasto. Las provincias recaudarían en su conjunto lo necesario para su gasto conjunto, y para no alterar su situación en el momento del cambio de régimen, se introduciría un fondo de redistribución entre ellas. El propósito de la reforma es que queden alineados correctamente los incentivos para que los gobiernos provinciales gasten menos y mejor.

- Los cambios tributarios propuestos por Libertad y Progreso son:
- La rápida eliminación del Impuesto a los Sellos en las jurisdicciones donde aún subsiste.
- La sustitución del Impuesto a los Ingresos Brutos (es propio de las provincias) por un impuesto a las ventas de consumo final.
- La supresión de los derechos de exportación
- La reducción gradual de la alícuota del IVA en la medida que se obtenga superávit fiscal.

- Supresión del Impuesto a los Bienes Personales siguiendo escalas anuales decrecientes, tal como se estableció originalmente en el artículo 25 de la Ley 23.966, modificado por la Ley 27.260.
- Modificación gradual del régimen de anticipos para volver al pago de los impuestos a las Ganancias y Bienes Personales (mientras subsista) luego de terminado el periodo en el cual devengan.
- Con la modificación del régimen de Coparticipación Federal se propone la transferencia a las provincias de la potestad de recaudar el Impuesto a la Transferencia de Combustibles, los Impuestos Internos, el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas y el impuesto a los Bienes Personales. Retener para la Nación la recaudación y uso de lo obtenido, del IVA, el impuesto a las Ganancias de personas jurídicas y los impuestos al comercio exterior.

El régimen de coparticipación federal de impuestos se originó en 1934 como consecuencia de la creación del Impuesto a los Réditos. Este gravamen fue legislado como un impuesto nacional, aunque por ser directo correspondía que fuera provincial. Planteado el reclamo, la Corte Suprema dictaminó su validez siempre que fuera transitorio y que una parte de lo recaudado, el 17% se devolviera a las provincias en proporción a su capacidad contributiva. Fue el comienzo de la coparticipación. Aquel impuesto transitorio subsiste después de casi 90 años.

Los acuerdos para la reforma constitucional de 1994 establecieron claramente un plazo hasta la finalización de 1996 para modificar el actual régimen de coparticipación federal de impuestos. Este plazo no fue cumplido y hasta hoy no se ha logrado ninguna reforma trascendente. La cuestión cobra una indudable importancia. Un compromiso de fuertes reducciones en el gasto debe abarcar a los gobiernos provinciales y municipales. Todos ellos son parte del país y deben apoyar la solución del problema.

La actitud de los gobernadores ha sido tradicionalmente la de presentar un frente unido ante el gobierno nacional, resistiendo cualquier intento de reducir los fondos coparticipados. Esa misma actitud se observa en los legisladores nacionales, que, frente al conflicto de intereses entre la Nación y sus provincias, privilegian su pertenencia provincial. La naturaleza del régimen actual de coparticipación federal de impuestos es la que determina esos comportamientos y un permanente conflicto institucional.

Los incentivos para actuar de esta manera están desalineados con el interés general del país. El gobierno nacional posee escasos motivos para realizar cambios. Con el esquema actual obtiene excedentes sobre los recursos de asignación automática y así logra la posibilidad de realizar un manejo discrecional de esos fondos. Hemos observado en el pasado, gobiernos que premiaban a gobernadores e intendentes afines, y castigaban a los no sumisos.

En su conjunto, el gasto provincial está financiado en más de un 60% con fondos transferidos por la Nación y más de dos tercios de las provincias reciben una proporción que excede el 70%. Para un gobernador es políticamente más redituable acrecentar los fondos recibidos de la Nación, que ponerle más presión tributaria a sus propios ciudadanos. De la misma manera, cualquier gobierno provincial tendrá pocos incentivos para facilitarle a la AFIP el control de la evasión en su territorio, ya que todo impuesto nacional evadido queda en un 100% dentro de la provincia, mientras que si es recaudado sólo vuelve en una proporción mucho menor.

La propuesta es lograr correspondencia fiscal. Esto quiere decir que las provincias deberán ser en su conjunto responsables de recaudar los impuestos necesarios para cubrir la totalidad del gasto conjunto provincial. Esto es posible devolviendo potestades tributarias a los gobiernos provinciales de manera de retener para la Nación sólo el cobro de impuestos que aporten lo que su gasto requiere. La distribución de las potestades tributarias en los distintos niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal, se establece en función del carácter y la facilidad de recaudación y control de cada impuesto.

Las provincias recaudarán los impuestos que actualmente disponen, sustituyéndose el Impuesto a los Ingresos Brutos por un Impuesto a las Ventas Finales de Consumo. El Impuesto de Sellos se suprime donde aún no se lo haya hecho. Pero además se les transfiere la potestad de recaudar el impuesto a las Ganancias de personas físicas, el impuesto a los Bienes Personales, el impuesto a la Transferencia de Combustibles y los Impuestos Internos. De esta forma, el gobierno nacional retendría para sí el impuesto a las Ganancias de personas jurídicas, el IVA y los derechos de importación.

En nuestra propuesta desaparecen gradualmente los derechos de exportación. Mientras tanto ello no suceda, los recaudará la Nación. De esta forma el gobierno nacional recaudaría aproximadamente lo mismo que hoy le deja la distribución de fondos de la Coparticipación Federal y lo mismo sucedería para el conjunto consolidado

de las provincias. En caso de que la distribución Nación/Provincias de las recaudaciones resulten en una proporción diferente a la que se obtiene con el régimen vigente se calibrará modificando la alícuota del IVA (nacional) en consonancia con la del futuro impuesto a las ventas finales (provincial).

La correspondencia fiscal plena (cada provincia recauda lo suyo) tendría el severo inconveniente de dejar de lado el efecto redistributivo que el actual régimen logra al asignar los fondos mediante fórmulas que consideran las mayores necesidades de las provincias más pobres. Esto se resuelve mediante el Fondo de Redistribución de Recursos (FRR) al cual aportarán las provincias el producido del impuesto a los combustibles y si fuera necesario también impuestos internos. El criterio de redistribución del Fondo será aquel que permita que no se alteren los porcentajes de distribución secundaria que resultan de aplicar el régimen actualmente vigente, cuando se instrumente el nuevo sistema. El cambio de la estructura impositiva no implicará, por lo tanto, un empeoramiento para las provincias más pobres, ya que se reemplaza la forma redistributiva de la coparticipación vertical por un sistema de redistribución horizontal entre provincias mediante el FRR, sin variar en el empalme de regímenes la proporción de lo que recibe cada una. Pero lo importante es que los porcentajes asignados a cada provincia en el inicio, se mantendrán luego inalterados. Todo aumento del gasto de una provincia por encima de lo que le corresponde, deberá tener como contrapartida un aumento de sus propios recursos impositivos.

El endeudamiento provincial estará estrictamente regido por reglas macrofiscales que la misma ley establecerá. Esto quiere decir que, si un gobernador desea ganar el rédito político de un aumento del gasto, se creará la Comisión Fiscal Federal (CFF), con representación de todos los gobiernos provinciales, para supervisar la distribución de los fondos del FRR.

La enorme ventaja de un régimen de este tipo será la supresión del crónico conflicto Nación-provincias, el correcto alineamiento de incentivos para reducir y hacer más eficiente el gasto público, un mejor control de la evasión, y la creación de un más efectivo control horizontal entre las provincias.

Reglas macrofiscales para las provincias.

La inconsistencia intertemporal se corrige con reglas macro fiscales que se constituyen en restricciones intertemporales y permanentes sobre la política fiscal. En este sentido, deben introducirse dos reglas macrofiscales: una imponiendo un límite a la deuda pública total de cada provincia y otra estableciendo un límite al gasto público total de cada una.

La deuda pública total de cada provincia no debería superar el 70% de los ingresos fiscales totales del año de la jurisdicción. Para los casos particulares de provincias que al momento de la promulgación de la nueva Ley la relación deuda pública provincial total/recursos provinciales totales fuera mayor al 70%, se fijaría un período de convergencia de 4 años luego de los cuales la deuda pública provincial total se debería ubicar por debajo del 70% de los ingresos provinciales fiscales totales. Dicho período de convergencia sería definido a partir del coeficiente “S” (ver anexo II) de la regla macro fiscal, el cual adoptará un valor de 0.2 para el primer año; 0.5 para el segundo año; 0.7 para el tercer año y 1 para el cuarto año luego de la promulgación de la reforma a la Ley de Coparticipación.

Es importante resaltar dos hechos. Primero, la regla macrofiscal de la deuda pública provincial se establece como ratio de los ingresos totales y no del PBI geográfico, ya que de este último no se cuenta con una disponibilidad anual de los datos.

Segundo, el denominador de la regla (recursos provinciales totales) tenderá a crecer con la tasa de crecimiento potencial del producto, por lo cual en el largo plazo la regla le fija al crecimiento de la deuda provincial una trayectoria vinculada al crecimiento del PBI potencial.

El gasto público total anual de cada una de las 24 jurisdicciones provinciales no podría superar el 100% de los recursos totales anuales de la jurisdicción a partir de la fecha de promulgación de la nueva Ley. De esta manera, al fijar un gasto público provincial máximo relacionado con los recursos provinciales totales, se exige superávit fiscal. Por consiguiente, se vincularía, en el largo plazo, la trayectoria temporal del gasto público con la tasa de crecimiento del PBI potencial.

Hay que destacar que, a fin de estimular una actitud anticíclica en el gasto público provincial, se debería establecer que el gasto público total provincial anual debe ser inferior al gasto público provincial anual del año anterior más una proporción “Z” del

gasto público permitido del año anterior que no fue erogado (ver anexo II). En este marco, en todas las jurisdicciones con una relación deuda pública provincial / recursos totales menor al 70%, la proporción “Z” adoptará el valor de 0.5 y su utilización anti-cíclica será facultad de la Comisión Fiscal Federal.

Por el contrario, para todas las provincias que en el período de convergencia no cumplan con el límite impuesto a la deuda provincial, la proporción “Z” tomará el valor de 1 de manera que todo el gasto público no erogado pero permitido del año anterior deberá ser aplicado a la cancelación de deuda pública provincial.

La constitucionalidad de la propuesta de reforma del régimen de Coparticipación Federal

En 1934, la ley 12.139 unificó los impuestos internos y estableció a su respecto un régimen de coparticipación. Otros impuestos fueron luego sometidos a sistemas análogos. En 1973, la Ley 20.221 unificó en un solo régimen a la generalidad de los impuestos coparticipados, manteniendo su vigencia mediante sucesivas prórrogas hasta el 31-12-1984. Luego, aún sin ley, dichos impuestos siguieron coparticipándose “por acuerdo tácito” hasta que en 1988 fue sancionada la Ley 23.548, vigente hasta hoy.

En 1994, la Constitución Nacional incorporó la coparticipación a su texto como método o instrumento para distribuir contribuciones de concurrencia provincial y nacional, pero recaudadas exclusivamente por la Nación, fijando las pautas al respecto. La cláusula constitucional transitoria sexta dispuso que “un régimen de coparticipación conforme a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 75 y la reglamentación del organismo fiscal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996”. Este mandato constitucional permanece incumplido.

Juzgada por sus efectos, suele afirmarse que la coparticipación ha dañado nuestro federalismo. Se sostiene que “ha creado un Estado más unitario que el anterior, pues la Constitución de 1853-60 proporcionaba recursos financieros a las provincias que les permitían gran autonomía en su desarrollo. Mediante la coparticipación se instauró un régimen más centralizado que debilitó económica y financieramente aún a las provincias más ricas. Las colocó en un estado de verdadera y lamentable dependencia”¹.

1 Pérez Guílhon: “Derecho Constitucional de la Reforma de 1994”, De palma, 1995, p. 49.

“Las provincias se encuentran cautivas de un régimen que acusa notorios desvíos que desnaturalizan la esencia del federalismo...”².

A estas críticas se suman otras relativas a falta de equidad, favoritismo, conflicto de intereses, politización, presiones e ilegalidades en la instrumentación y aplicación del sistema.

La necesidad de revertir la situación nos lleva a proponer la descentralización de potestades tributarias hacia las provincias, la sustitución del régimen de coparticipación vigente por otro organismo de redistribución regional, el otorgamiento de incentivos (e incluso la aplicación de sanciones) a las provincias según sea su desempeño fiscal y la puesta en vigencia de reglas macrofiscales provinciales, complementarias de la legislación nacional.

La viabilidad legal de estas políticas depende, desde luego, de que la Constitución no las excluya o prohíba. Entendemos que no lo hace. Por el contrario, coparticipar o no coparticipar impuestos, en los términos de la Constitución de 1994, se encuentra autorizado libremente y no ha devenido, en ningún caso, obligatorio.

La coparticipación prevista en el art. 75, inc. 2, párrafo 1 es potestativa y no obligatoria. Fundamos este criterio en las siguientes razones:

a) El texto de la Constitución:

Según Dalla Vía³, “la Constitución no establece que los recursos del art. 75 inc. 2 se ‘deban coparticipar’ sino que, por el contrario, afirma que los mismos pueden coparticiparse” tal como lo sostiene un sector de la doctrina.

“Son coparticipables” significa “son susceptibles de coparticipación”, es decir que las contribuciones “pueden o no, coparticiparse”. Son palabras claras que no establecen una regla imperativa, sino la existencia de dos posibilidades.

No se trata de semántica, sino de asumir el sentido de la Constitución según sus propios términos. Esta es la primera regla de interpretación. “Las palabras de la Constitución están allí, (en su texto), legibles y accesibles a cualquiera” y esto es “lo primero que hacen los jueces al indagar el sentido de una norma, de la cual no pueden apartarse sino en caso de oscuridad”⁴.

También se ha dicho: “Las palabras que emplea la Constitución deben ser entendi-

2 Spisso, “Derecho Constitucional Tributario”, Depalma, 2000, 26, 215.

3 Dalla Vía, “Derecho Constitucional Económico”, Abeledo-Perrot, 1999, p. 590.

4 Sagües, “La interpretación judicial de la Constitución”, Depalma, 1998, p. 65 y s.s.

das en su sentido general y común. En ningún caso ha de suponerse que un término constitucional es superfluo o está demás, sino que su utilización obedeció a un diseño preconcebido de los autores⁵.

En consecuencia, según el texto de la Constitución, los impuestos del art. 75 inc. 2 C.N. no son de coparticipación obligada sino potestativa del Congreso Nacional.

El Dr. Bulit Goñi ha sostenido lo contrario. Para él, “en primera impresión (...) las palabras son coparticipables”⁶ indicarían que la coparticipación ha sido consagrada como autorización y no como obligación”, es decir que aquellos gravámenes “podrían ser coparticipables o no”. Sin embargo, Bulit Goñi señala después que las expresiones usadas en otros párrafos del inciso 2 “no dejan dudas sobre la obligatoriedad del régimen”. Señala las siguientes: “instituirá regímenes”, “garantizando la automaticidad”, “la distribución será equitativa”, “la ley tendrá origen en el Senado”, “no podrá ser modificada”, etc.

Afirmar que para nuestra Constitución la coparticipación es potestativa no contradice las reglas señaladas por Bulit Goñi. Dichas reglas son ciertamente obligatorias, pero sólo respecto de las contribuciones que el Congreso ha resuelto coparticipar y que, en consecuencia, deben someterse al régimen de las leyes convenio. En cambio, no se aplican a las contribuciones que no se coparticipan.

La Constitución no establece un sistema único y completamente abarcativo. Las contribuciones del art. 75 inc. 2 serán coparticipadas, o no, en todo o en parte, según lo resuelva el Congreso. Las provincias recuperarán, o no, el ejercicio directo de todas o parte de sus atribuciones de imposición y recaudación. Las alternativas previstas por la Constitución surgen de una interpretación literal, objetiva y sistemática de su claro texto.

Concluye diciendo Bulit Goñi: “Entiendo que hubiese sido recomendable que el primer párrafo del inciso 2, dijese, “serán coparticipados” en lugar de “son coparticipables”. No ha ocurrido así y la regla consagrada es explícita.

b) La congruencia entre la coparticipación potestativa y nuestra organización federal:

El Congreso Nacional argentino sanciona sus leyes por el sistema democrático de la decisión mayoritaria, requiriéndose a veces -como en el caso- mayorías especiales. Ninguna ley, desde luego, requiere la unanimidad de los votos de todos los diputados

⁵ Linares Quintana, “Reglas para la interpretación constitucional”, *Plus Ultra*, 1988, p. 65.

⁶ Bulit Goñi, “La Ley”, 1995-D-983.

ni de todos los senadores miembros de la Cámara donde se encuentran igualmente representadas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Nuestro federalismo, conforme a su naturaleza, se estructura en una Constitución y no en un pacto. El gobierno nacional tiene órganos que expresan la voluntad de la Federación como totalidad. En la esfera de sus competencias, dichos órganos poseen autoridad directa sobre los estados provinciales y sobre sus habitantes. Las provincias argentinas no son estados soberanos, ni tienen poder de veto sobre las decisiones del Congreso, sino que son estados miembros de una Federación.

Nuestra organización federal no es congruente con la obligatoriedad de la coparticipación porque esta última deriva hacia una suerte de poder de veto de cada autoridad provincial sobre el contenido y los efectos de las leyes del Congreso, con indeseables alternativas de gran conflictividad.

Existen algunas opiniones según las cuales las leyes de coparticipación deben ser aceptadas “por la totalidad de las provincias”, es decir supeditando su eficacia a una aceptación unánime, cuestión que luego analizaremos.

Si la coparticipación fuese obligatoria y la aceptación de las leyes respectivas debiese ser unánime se habría injertado en nuestra organización federal un rasgo impropio de la misma al admitir que, como en una Confederación, los estados miembros pudieran rechazar la decisión mayoritaria.

No se concibe que por simple vía de interpretación puedan introducirse deformaciones de tal entidad en nuestra Constitución.

Para Dalla Vía “el sistema federal fiscal no se agota en la Ley de Coparticipación”. Añade este jurista un argumento de finalidad o resultado señalando que es necesario “atender a las necesidades de un federalismo real”. Fortalecer a las provincias puede requerir, en diversa medida, que ellas recuperen el ejercicio de sus propios poderes de imposición y recaudación. Observa también dicho autor que, aún fuera de los inc. 2 y 3, la Constitución autoriza al Congreso (art. 75 inc. 9) para “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las provincias...”. Señala que se trata de otra excepción a la coparticipación fiscal.

La coparticipación es un método, un instrumento y no una sustancia ni un fin en sí mismo. En su momento fue adoptada por razones de conveniencia y no para convertirse sesenta años después en una forma rígida, sin alternativas, mientras que la evolución material y de las ideas aconsejan el empleo de nuevos y mejores instru-

mentos. La Nación y las provincias pueden coparticipar todos, parte o ninguna de las contribuciones indicadas, si sus legítimos representantes políticos así lo resuelven, no existiendo obstáculo en el texto de la Constitución que lo impida.

Es necesario optimizar el desempeño de nuestras instituciones financieras y fiscales adecuándolas en base a la experiencia de la crítica situación actual.

La interpretación que hemos procurado desarrollar no es la única. Suele afirmarse sin mayor análisis que la coparticipación es obligada y que la C.N. viene de consagrar el derecho de las provincias a participar de todos los impuestos nacionales. Por ejemplo, sostiene Spisso que la reforma constitucional ha reconocido “el derecho de las provincias a participar en la distribución de los impuestos nacionales, derecho que anteriormente la Nación podía negar o desconocer, recurriendo al arbitrio de denunciar la ley convenio o bien no formalizando un nuevo acuerdo al vencimiento del que se encontraba en curso de ejecución”⁷. Sin embargo, lo que ha hecho la Constitución de 1994 ha sido superar el debate acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la coparticipación, autorizarla como potestativa y fijar pautas a las leyes convenio, para los casos en que ellas se utilicen.

Conviene agregar algo respecto de los derechos aduaneros que el art. 4 atribuye al Tesoro Nacional y que la Constitución no menciona como “coparticipables” en el art. 75 inc. 2, refiriéndose a ellos en el art. 75 inc. 1 (C.N.). Estos impuestos pertenecen a la Nación y su coparticipación no se encuentra dispuesta ni siquiera autorizada. No obstante, alguna doctrina sostiene que la Constitución no ha prohibido coparticiparlos y que, por lo tanto, es posible disponerlos así por ley⁸.

Las leyes convenio

Nos referimos ahora a ciertas reglas que la Constitución establece, en cuanto a los trámites para la elaboración, sanción y adhesión, cuando ellas se utilicen.

El Artículo 75, inciso 2, párrafo 3 (C.N.) dispone: “Una ley convenio sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias instituirá regímenes de coparticipación...”. Y, en su párrafo 4 agrega: “La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias”.

⁷ Spisso, *op.cit.*, 200.

⁸ Cafferata Nores, Ignacio y Porto, Natalia, “Coparticipación federal de impuestos”, 1999, p.p. 42, 141 y 154-155

Las leyes convenio son instrumentos en parte de naturaleza contractual porque las provincias, para participar en la distribución, “adhieren” a un régimen que otorga derechos e impone obligaciones a las partes. Las provincias pueden adherir o no, o bien denunciar el convenio al cual han adherido, opciones que han devenido escasamente posibles.

La adhesión provincial se expresa mediante leyes de sus respectivas legislaturas, que incluyen ciertos contenidos que las leyes convenio exigen. (Confrontar las leyes 12.139, 12.956, 14.390, 14.788, 20.221, 23.548). Esta última ley no menciona la denuncia del régimen, pero es este un derecho incuestionable de las provincias⁹.

Con estos antecedentes, la Constitución de 1994 introduce reglas que tienen por objeto favorecer la posición y/o participación de las provincias mientras se elabora el proyecto de ley convenio y también después de sancionado.

Con dicha finalidad, el art. 75, párrafo 3, expresa: “Una ley convenio, sobre la base de acuerdos con las provincias instituirá...”. De esta manera se constitucionaliza cierta participación de las provincias en la preparación del proyecto de ley. Sin embargo, no se precisa trámite concreto alguno.

En consecuencia, no se innova demasiado sobre las existentes prácticas de consulta, las cuales incluían presumiblemente acuerdos, al menos entre los senadores, representantes de las provincias como estados federales. También refuerza la participación senatorial el párrafo 5 (art. 75, inc. 2, C.N.) cuando dispone que “La ley convenio tendrá como Cámara de origen al Senado”. Necesariamente los senadores de cada provincia deberán involucrarse en el proyecto de ley.

Es probable que, como señala Bulit Goñi¹⁰, la frase “sobre la base de acuerdos con las provincias” favorezca el protagonismo de sus gobernadores, otorgándoles cierta mayor gravitación. La Constitución busca prevenir la sanción de una ley, carente de adecuada preparación, que pueda enfrentar a las provincias a un hecho consumado, dejándoles la simple opción de adherir o no. Según Pérez Hualde la mencionada base de acuerdos “no debe tomarse en tono excesivamente formal ya que la oportunidad y lugar para ellos podría ser el propio Senado de la Nación (...) el propio proyecto de ley convenio puede constituir -en los hechos- el acuerdo previo, o los principios de él, que la Constitución prevé de modo genérico y no formal”¹¹.

⁹ Spisso, *op. cit.*, 221.

¹⁰ *op. cit.*, 986.

¹¹ *Coparticipación Federal de Impuestos en la Constitución Nacional*, Depalma, 1999, p. 63.

Por último, se dispone que la ley convenio sea sancionada por una mayoría especial, “la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara”, (art. 75, inc. 2, párrafo 4). Esta regla excluye la previa necesidad de acuerdos consentidos por todas las partes.

Aprobación de la ley convenio por las provincias

La constitución no requiere que ella lo sea por la totalidad de las provincias. El art. 75, inc. 2, párrafo 4, dispone que “la ley convenio (...) será aprobada por las provincias”.

La doctrina considera generalmente que el término “aprobación” no importa otra cosa que la tradicional “adhesión”, efectuada por ley de cada una de las provincias que adhieren. Esta expresión es jurídicamente más correcta que aprobación y mejor expresiva de la naturaleza del acto.

Pérez Hualde, sostiene que tal aprobación-adhesión debe ser de “todas las provincias”. Sin este concurso, agrega, “la ley convenio carece por completo de validez”. Según este autor “así surge del texto constitucional (porque) la ley convenio tiene naturaleza de tratado interprovincial y (porque) la coparticipación no solo consiste en una distribución de recursos, sino que implica necesariamente una transferencia de recursos de una provincia a otras”¹².

Esta opinión merece graves reparos: La necesidad de la aprobación-adhesión unánime de las provincias no surge del texto constitucional. Expresamos ya que el Congreso sanciona sus leyes por mayoría, pero que ninguna ley, desde luego, requiere la unanimidad de los votos de todos los diputados ni de todos los senadores. Supeditar la eficacia de una ley sancionada por el Congreso nacional a la aprobación unánime de las provincias contradice nuestra Constitución, se aparta del federalismo consagrado por ella. Se trata, sí, de la aprobación-adhesión por cada provincia que decide incorporarse al régimen, cuando este se utiliza. De otro modo se desconocerían los principios básicos de nuestro sistema federal. Nos remitimos aquí a lo ya expresado sobre el tema.

Si la Constitución exigiera que la “aprobación” de las provincias fuese unánime hubiera podido decir, por ejemplo: “la sanción de una ley convenio requiere que el Senado se expida por unanimidad”. Sólo de una manera clara y expresa podría incorporarse a la Constitución una excepción de tal magnitud a nuestro régimen federal.

Desde luego, las provincias y el Estado nacional deberán procurar que la adhesión de las provincias a las leyes convenio tenga lugar en condiciones satisfactorias para todas las partes.

¹² Pérez Hualde, *op. cit.*, p. 70-71.

8.

Propuesta para
una política de
defensa en la
Argentina

Libertad y Progreso aporta en este capítulo ideas sobre la política de Defensa y Seguridad en la Argentina en el contexto del avance de las tecnologías aplicadas en el mundo a esas funciones. Tratamos el tema de defensa y de seguridad como uno indivisible. En rigor, el concepto de seguridad ampliado incluye la defensa. Esto implica un avance conceptual respecto del marco legal vigente en la Argentina que impide a las Fuerzas Armadas (FFAA) actuar en conflictos internos.

La situación actual de un cuasi desmantelamiento del aparato defensivo y los rápidos avances en las tecnologías, representan una oportunidad para un salto cualitativo y operativo que logre una acelerada y continua recuperación de las capacidades necesarias para enfrentar los desafíos.

Debe tenerse en cuenta el posicionamiento de la Argentina en el marco internacional y los criterios predominantes sobre el rol del sector privado en una industria de la defensa en el siglo XXI. Hay áreas donde la Argentina tiene ventajas competitivas para producir para la defensa, y otras que no. Exponemos una aproximación a la gestión del cambio y la construcción de una visión consensuada como modelo aspiracional de nuestras FFAA.

La definición de un nuevo marco legal no ha sido tratada en este documento, aunque se mencionan las consideraciones para hacer compatible la gestión del cambio.

Las nuevas tecnologías son disruptivas e introducen cambios de enorme impacto. Esto ocurre en todos los sectores y naturalmente también en la defensa. La velocidad de la transformación resulta actualmente en innovaciones notables e impredecibles. Han crecido las armas manejadas a distancia, de gran alcance y la capacidad de portar

potencia destructiva, incluso ojivas nucleares. El personal se reduce en número, pero se perfecciona en conocimiento técnico¹.

El acceso a escala global del conocimiento potencia ese desarrollo e innovación. El proceso de abaratamiento de las tecnologías contribuye a este escenario. En lo que hace a la Defensa, hay una clara evolución hacia la robotización, el uso de inteligencia artificial, la precisión en la búsqueda del objetivo y el desarrollo de escudos defensivos. El vertiginoso crecimiento tecnológico implica que múltiples alternativas de futuro sean posibles y que las actuales queden rápidamente obsoletas. En consecuencia, incorpora un elemento de incertidumbre en la planificación del mediano y largo plazo.

Aquellas organizaciones que incluyen como atributos la capacidad de explorar, aprender del error y abrazar los nuevos conceptos, y que puedan planificar sus acciones en este nuevo marco, prevalecerán sobre las que se limiten a planificar cambios lineales, que producirán resultados positivos, aunque mediocres, frente a las que asuman el desafío de cambiar las reglas de juego buscando un cambio exponencial.

La situación en las Fuerzas Armadas argentina: un problema, pero una oportunidad

En 2014, la publicación de la Fundación Libertad y Progreso, sobre una Propuesta para una Política de Defensa en Argentina indicaba: “Según el Libro Blanco de la Defensa 2010, República Argentina - Parte III, Cap XII, del Ministerio de Defensa: “A inicios del siglo XXI, el sistema de Defensa Nacional presentaba un conjunto de disfuncionalidades estructurales que habían contribuido a sumir al instrumento militar en una profunda crisis existencial. Entre ellos se destacan: desorientación estratégica, Marco normativo e institucional incompleto, ausencia de organización y de acción militar conjunta, Obsolescencia y degradación de material, ineficiencia estructural, desarticulación de la Ciencia y Tecnología, desmantelamiento de la industria de la defensa, inorganicidad del subsistema de inteligencia militar, falta de articulación con el sistema de seguridad interior...”.

Este escenario de deterioro, desorientación y obsolescencia se mantiene. En la investigación por la pérdida del ARA San Juan, se dijo: “De acuerdo con los informes presentados por testigos, no hay submarinos en condiciones de navegar, la mayoría de

¹ Niell, Paz Rodríguez. “La Justicia Desnuda El Deterioro De Las FFAA.” LANACION, www.lanacion.com.ar/2145211-la-justicia-desnuda-el-deterioro-de-las-fuerzas-armadas.

los aviones están fuera de servicio y no hay un solo avión de combate en vuelo; tampoco hay municiones suficientes para el mínimo entrenamiento exigible y la mayor parte de los vehículos rodantes no tienen permiso para circular por la calle: no pasan la verificación técnica”.

El estado del material operativo de las fuerzas es obsoleto. Las inversiones en los últimos 40 años han sido mínimas e insuficientes. Primaron las restricciones y fue muy poco lo que se hizo para recuperar el espíritu y la capacidad operativa de las FFAA.

El presupuesto de las FFAA de Argentina se destina en aproximadamente un 85% a los gastos asociados a remuneraciones, impidiendo la posibilidad de una real re-conversión. Las propuestas de inversión y reequipamiento, escasas y modestas en el marco de la situación económica actual, resultan solo en paliativos y suelen ser impulsadas espasmódicamente.

Esta situación representa paradójicamente una enorme oportunidad, ya que la incorporación de las nuevas tecnologías permite eficientemente saltar décadas de desinversión. Se pueden resolver o mitigar rápidamente las brechas en las capacidades críticas y, aún más importante, crear las condiciones para un proceso virtuoso de desarrollo partiendo de un punto inicial que responda al estado del arte, comenzando prácticamente de cero.

La Defensa dentro del concepto de la Seguridad

La Defensa Nacional debe considerarse dentro del concepto más amplio de la Seguridad. Las nuevas amenazas no responden necesariamente a otros Estados, sino que muchas veces son organizaciones sin país, terroristas y narcotraficantes, entre otros, los que amenazan la seguridad y libertad de los habitantes. Esto implica un desafío de coordinación de inteligencia y operaciones entre distintas fuerzas y organismos gubernamentales, tanto para la prevención como para la acción.

Asimismo, la defensa tiene también como objetivo contribuir al progreso, garantizando la libertad y la soberanía, y no puede pensarse sino en el marco de relaciones internacionales sólidas y consistentes.

Es interesante ver estos conceptos expresados en el Libro Blanco de la Defensa de Nueva Zelanda (NZ- 2016), donde al hablar de Defensa, en el punto 1.6, dice: “Defensa es un parte clave de del sistema más amplio de Seguridad, y trabaja junto a otras agencias gubernamentales para proteger y avanzar en los intereses de seguridad de NZ a través de:

- La promoción de una NZ segura y resiliente, incluyendo sus fronteras y accesos.
- La promoción de un orden internacional basado en reglas que respeten la soberanía nacional.
- Una red de relaciones internacionales fuertes.
- El mantenimiento de la prosperidad de NZ vía seguridad en el mar, aire y líneas electrónicas de comunicación”².

Se confirma la visión de la defensa como parte del sistema de seguridad, que implica desafíos de trabajo conjunto de FFAA y de seguridad. Esto implica que debe modificarse la Ley de Defensa Nacional, admitiendo la participación de las FFAA tanto en conflictos externos como internos.

Se destaca la inclusión del concepto de resiliencia como objetivo: las FFAA de Nueva Zelanda intervienen en casos de desastres naturales, y tanto estas tareas como sus trabajos en las comunidades realimentan y fortalecen el vínculo con la población.

El equipamiento para la Defensa: la innovación y la integración con el mundo

Argentina ha considerado tradicionalmente al autoabastecimiento en materia de Defensa como un objetivo de seguridad para no depender de terceros en momentos críticos, Históricamente se puso foco en la industria pesada (acero, mineral de hierro, aluminio, petroquímica), la producción de equipamiento e insumos básicos.

Este criterio no es eficiente en un escenario de fuerte interdependencia tecnológica, donde la disponibilidad de los nuevos desarrollos y la capacidad de encontrar herramientas propias innovativas es la clave para la generación de soluciones eficientes para enfrentar amenazas o disuadirlas.

La nueva industria de la defensa tiene que facilitar y potenciar la interacción con el sector privado nacional y extranjero en el campo de investigación y desarrollo para enfrentar desafíos específicos en defensa y seguridad, que luego se derramen en el progreso civil. Encontramos múltiples ejemplos de este criterio.

² “NZDF - Defence Capability Plan.” NZDF - New Zealand Defence Force, www.nzdf.mil.nz/corporate-documents/defencecapabilityplan/defencecapabilityplan.htm.

Canadá desarrolló la iniciativa IDEaS (Ideas for Defence Excellence and Security), para “crear redes de innovadores para llevar adelante Investigación y Desarrollo de vanguardia en áreas críticas para las necesidades de defensa y seguridad”. Recientemente se adjudicó contrato de Investigación y Desarrollo a la Universidad de Waterloo para apoyo de la vigilancia en el Ártico³.

En Israel, como consecuencia de la alta pérdida de vidas de pilotos durante la Guerra de Yom Kippur (1973), la industria aeroespacial israelí comenzó a evaluar la posibilidad de desarrollar drones equipados con cámaras y sistema de comunicación para asistir a los pilotos a identificar zonas de riesgo. Actualmente, los esfuerzos se enfocan también a llevar esa tecnología a aplicaciones civiles, potenciando el progreso⁴.

Las nuevas tecnologías crean nuevas oportunidades en cada área de la defensa. Así, para el reclutamiento de adolescentes, la Fuerza Aérea de EEUU desarrolla un juego online y puede identificar candidatos brillantes de acuerdo a sus características demostradas en el juego para ofrecer así la posibilidad de becas y reclutamiento. La tendencia hacia la robotización y el control a distancia valora esas habilidades.

El rol de la innovación ha sido desde hace tiempo incorporado tanto conceptual como objetivamente en Francia, integrando sus actores al sistema nacional de innovación⁵.

Aún con la potencia de la industria francesa de la defensa y de su capacidad de innovación, las nuevas tecnologías desafían liderazgos. En el 2017, la ministra de las FFAA, Florence Parly, anunció la decisión de iniciar un proceso de incorporación de armamento en los drones franceses de inteligencia y vigilancia, en el horizonte de 2019, sumándose así al conjunto de países que utilizan esa tecnología, donde se destacan EEUU, Israel y Gran Bretaña⁶. En este escenario, el uso de realidad virtual y aumentada se convertirá pronto en un estándar para el entrenamiento de acciones en escenarios determinados, sean remotos, urbanos o diseñados específicamente para el desarrollo de alguna capacidad definida.

La Argentina cuenta con un enorme potencial para la innovación, con capacidad de liderazgo regional. La ausencia de interacción con el sector privado y con el académico,

3 National Defence. “Defence Innovation.” National Defence | Canadian Armed Forces, 12 Apr. 2018, [dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/themes/defence-innovation.asp](https://www.dgpaapp.forces.gc.ca/en/canada-defence-policy/themes/defence-innovation.asp).

4 Drones in Israel: From military to civil use. (n.d.). Retrieved from <https://atelier.bnp.paribas/en/retail/drones-israel-military-civil>

5 Serfati, C. (2008, August 22). Le rôle de l'innovation de Défense dans le système national d'innovation de la France. Retrieved from <https://www.cairn.info/revue-innovations-2008-2-page-61-htm>

6 Par L'EXPRESSION.fr avc AFP.(2017, September 05). La France va à son tour se doter de drones armés. Retrieved from https://www.lexpress.fr/actualite/mode/la-france-va-a-son-tour-se-doter-de-drones-armes_1940674.html

refleja una vez más el nivel de deterioro y desinterés por los temas de defensa. Tenemos la oportunidad ahora de producir un cambio sustantivo en nuestras capacidades defensivas con montos de inversión compatibles con las limitaciones presupuestarias. Se requiere un trabajo adecuado y conjunto de equipos coordinados, con roles diferenciados pero integrados en un objetivo común. Los recursos para la innovación están ampliamente disponibles y desplegados en el sector privado nacional, que cuenta en la Argentina con empresas competitivas en mercados globales y con empresas tecnológicas que han marcado un liderazgo regional fundado en el talento y la creatividad.

Sería ilusorio imaginar que toda la provisión de tecnología y equipamiento sea de origen nacional. Se requiere también acceder a compras y financiamiento en los países avanzados. Será condición que nuestro país cumpla con las reglas internacionales de convivencia y garantice al mundo civilizado que su desarrollo defensivo no será utilizado fuera de esas reglas.

Posicionamiento

Las políticas de Defensa y Seguridad Nacional deben necesariamente tener en cuenta la integración regional e internacional de nuestro país, de modo de lograr y mantener una inserción compatible con los objetivos e intereses propios, que logre complementariedad y cooperación sin pérdida de capacidad individual.

La diplomacia argentina debe tener un rol central para dar consistencia a esta estrategia y superar las barreras de entrada para la adquisición de armamento y tecnología en otras naciones, con un criterio complementario de los desarrollos propios.

Esta diplomacia puede además contribuir al posicionamiento regional e internacional transmitiendo previsibilidad de las acciones de la defensa nacional en el marco de las naciones que promueven un orden internacional basado en reglas que respeten la soberanía.

La participación de personal militar en misiones de organismos internacionales como la ONU, OEA y en la OTAN refuerza este posicionamiento, y abre la posibilidad de prácticas de acciones conjuntas con fuerzas de alto nivel de operatividad. Al mismo tiempo, contribuye a alinear naturalmente las capacidades en la formación de los recursos, tales como manejo fluido de idiomas, conocimiento de leyes internacionales y capacidad de acción en escenarios diversos. También permite la percepción natural de brechas y la generación de propuestas desde los cuadros, donde el mismo personal

desplegado aporta a las soluciones y evaluación de decisiones con otras fuerzas. La asimetría actual afecta estas potencialidades, ya que la relación entre pares con capacidades distintas dificulta la posibilidad de cooperación regional e internacional. Por lo tanto, se requiere un desarrollo de criterios y prácticas para lograr la inter-operabilidad, tanto a nivel de organismos internacionales como en las actividades conjuntas a nivel regional. La formación del personal de las FFAA debe incluir ese criterio desde las etapas iniciales.

La búsqueda de la excelencia requiere diversidad y formación en el respeto de otras culturas. La presencia y formación de los recursos sobresalientes en centros de alto nivel académico del exterior y la mayor diversidad de escenarios impulsarán ese objetivo.

Las FFAA tienden progresivamente a ampliar el alcance de sus objetivos incorporando el logro de un aumento de la resiliencia ante eventos inusuales o catastróficos en sus países. Creemos que esta capacidad debe ser desarrollada, ya que complementa y aprovecha las capacidades de respuesta ante otras amenazas, y promueve el trabajo solidario y coordinado con naciones amigas. Además, aporta recursos y experiencias que pueden ser utilizadas en el ámbito regional, que es el razonable para el despliegue de dichas capacidades.

El trabajo conjunto de las FFAA y de seguridad con los países de la región contribuye a la integración, respetando la independencia y autonomía, y desarrollando una mejor interoperabilidad. También genera lazos que permiten fortalecer los vínculos tradicionales a la vez que facilita los procesos de distensión frente a eventuales conflictos.

Amenazas, hipótesis de conflicto y disuasión

Se muestran a continuación las principales amenazas a los intereses de Argentina en el horizonte 2030.

1) Crimen transnacional organizado, con especial énfasis en las bandas de narco-trafficantes y en el terrorismo internacional

El narcotráfico, la trata de personas, el contrabando y el tráfico ilegal de armas, entre las más destacadas, constituyen hoy amenazas importantes a la Nación. Especialmente, el flagelo del narcotráfico, ya asociado a bandas de envergadura, que paulatinamente crecen en su dominio territorial. Esta acción se realiza por la ausencia de la capacidad del Estado expresada en fuerzas de seguridad y organismos de inteligencia

aptos para evitar esta situación. Debe tenerse en cuenta que estas narcobandas en expansión podrían devenir, de no adoptarse contramedidas, en narcoterrorismo, como ocurre en Colombia y en Méjico, por ejemplo.

Asimismo, la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay sigue siendo una importante región que por el escaso control territorial facilita el tráfico de armas, drogas, personas, contrabando y lavado de dinero, todas fuentes potenciales de financiamiento de organizaciones terroristas. No se debe dejar de prestar atención a la influencia de organizaciones comerciales con fluidos contactos con países de Medio Oriente que han favorecido la presencia de organizaciones terroristas en su territorio.

La Triple Frontera constituye desde hace años un foco cierto de amenaza, por la presencia, comprobada de organizaciones de recaudación de fondos para organizaciones terroristas de carácter internacional. Los atentados en la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y en la Embajada de Israel constituyen lamentables antecedentes de este tipo de amenaza concretada.

Estas clases de amenazas se diferencian de las amenazas de la seguridad clásica puesto que por su naturaleza estas resultan difíciles de controlar, contrarrestar y/o neutralizar anticipadamente mediante el empleo del potencial militar. Por eso normalmente se las denominan “amenazas emergentes.”

La novedad de su denominación radica en el hecho de que se haya transnacionalizado, adquiriendo con esto una magnitud tal que en muchos casos desafía las capacidades del propio Estado. Su característica más distintiva es la mimetización de unos con otros formando en algunos casos paquetes de alta peligrosidad.

2) Ocupación del Reino Unido de Gran Bretaña de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur

Como toda acción diplomática relacionada con un conflicto entre naciones, el uso de la fuerza está formalmente fuera de consideración. Sin embargo, está implícitamente presente en la capacidad de cada una de las partes para disuadir a la otra de mantener en el tiempo posiciones intransigentes. El Reino Unido ha tenido históricamente una posición ambivalente respecto de Malvinas. El Foreign Office realizó antes de 1982, en más de una oportunidad, aproximaciones al gobierno argentino para avanzar en alternativas de leasing, administración conjunta u otras variantes que suponían caminar en un plazo largo hacia la transferencia de soberanía. Estos

intentos fueron sistemáticamente neutralizados por la presión de los isleños que no deseaban resignar su pertenencia a Gran Bretaña. Si bien se trata de una población muy reducida (1800 residentes permanentes) este factor ha jugado en la cuestión negocial. Luego de 1982 las circunstancias han cambiado. La opinión pública británica aumentó el conocimiento de su presencia en las islas, que antes no tenía. Se han realizado prospecciones petroleras con éxito muy limitado, pero la explotación pesquera tuvo gran desarrollo. Estos factores juegan en contra de una actitud negociadora de la Corona Británica. Luego de la guerra las islas fueron militarizadas a un alto costo. Este factor jugará en el futuro a favor de una solución negociada, siempre que se mantenga una capacidad militar por la Argentina.

3) Depredación del Mar Argentino

La permanente depredación pesquera de potencias extra regionales en aguas soberanas nacionales es un antiguo tema, en el que la Argentina ha mejorado su capacidad de control, pero aún queda mucho por hacer.

4) Desequilibrio militar regional

Los desequilibrios militares importantes entre los principales países de una región nunca han contribuido a la moderación ni a la solución de conflictos. Los equipamientos militares excesivos generan desconfianza y afectan las percepciones de seguridad. Por otro lado, los desarmes unilaterales tampoco han sido una herramienta eficaz para el mantenimiento de la paz y para evitar los conflictos. Sólo el equilibrio militar puede ser el garante de una estabilidad que favorezca el mantenimiento de la región como zona de paz, que facilite la interoperabilidad y la integración entre los países del cono sur. En este sentido, la situación comparativa de “indefensión” de Argentina con sus principales vecinos, resulta alarmante y preocupante por el estado de su material bélico. Por ello se hace imprescindible una readecuación racional, proporcional y equilibrada del equipamiento y la capacidad operativa de las FFAA argentinas. En este capítulo reviste primordial interés la evolución de la capacidad nuclear de Brasil, como reflejo del desarrollo de similar capacidad respecto de países como Irán. No debe quedar fuera del interés argentino conocer el devenir de estos eventos.

5) Ciberguerra

Los ciberataques por razones comerciales o militares se dan con frecuencia hoy en el mundo y seguramente se irán incrementando con el correr de los años. Esta amenaza cierta a los intereses nacionales debería empezar a considerarse seriamente.

6) Guerra Química, Virósica y Bacteriológica

La fragilidad de nuestras fronteras, que permite el ingreso descontrolado de personal de distintas nacionalidades, el asentamiento de una mayor cantidad de villas en las periferias de las ciudades, sin suministros básicos, el aumento de la pobreza en ciudades del norte del país y su expansión por el resto de la nación, como así también el asentamiento de industrias a orillas de los ríos, y la debilidad en los controles destinados a la deposición de sus residuos industriales, generan un polo infeccioso, base para todo tipo de cultivo de bacterias, futuras epidemias. Su fácil propagación y difícil contención se hace a través de los suministros de fuentes de aguas naturales y/o artificiales, exponiendo de esta manera, en forma discreta e inofensiva a futuras epidemias; potenciado todo esto por la falta o deficiencias en la definición y aplicación de políticas sanitarias. La pandemia del coronavirus de 2020 ejemplificó de manera dramática como puede extenderse fácilmente. ¿Qué ocurriría si una organización se lo propone?

7) Internacionalización de espacios soberanos vacíos y/o con recursos naturales de valor estratégico

El 30% de nuestro territorio está considerado, desde el punto de vista internacional, como un espacio vacío.

La internacionalización como propiedad común de la humanidad no constituye una amenaza, sino una especulación elaborada por diferentes ONG y pensadores preocupados por el recurrente debate sobre la escasez de recursos en un mundo supuestamente superpoblado; sumado esto a la permanente depredación pesquera, por parte de potencias extra regionales en aguas soberanas nacionales, constituyen un tema, tan antiguo, al que la Argentina aún no le ha encontrado una solución.

Si bien estos acontecimientos o demostraciones, carecen de una voluntad hostil que los genere y les otorgue una dirección determinada, son factores de riesgo cuya peligrosidad no requiere la existencia de una voluntad hostil. Sólo se transforman en amenaza cuando ésta existe o puede presentarse

Vemos entonces como Argentina presenta una actitud displicente en este tema en comparación con los países vecinos como Brasil, Chile, Bolivia y Paraguay. Una actitud negligente respecto de la riqueza natural que, geográfica y políticamente, pertenece al país, no es una respuesta a favor de la paz y armonía entre las naciones, es una falta de responsabilidad política frente a las futuras generaciones.

Sobre el territorio antártico, se entiende que corresponde incorporar dentro de las amenazas la posible disputa por esa zona. El reciente acuerdo sobre el Mar Caspio es un ejemplo de acuerdo multilateral para el aprovechamiento de recursos económicos y para el despliegue de una fuerza militar (exclusivamente rusa en este caso), que precluye las aspiraciones de potencias no regionales. Intereses en la zona e potencias y naciones con aspiraciones de despliegue y soberanía, pueden desestabilizar los términos del actual Tratado, fenómeno que puede ser potenciado por la asimetría de capacidades.

Impacto de las nuevas tecnologías en las amenazas

Las amenazas pueden cambiar como consecuencia de la evolución tecnológica y sus apropiaciones por unos u otros países. En respuesta, EEUU incorporó el Departamento de Ciber Estrategia⁷ y recientemente elevó el Ciber Comando a categoría de Comando de Combate (Combatant Command)⁸.

El acceso al conocimiento a través de internet, el desarrollo de la comunicación y las redes sociales resultan en elementos que potencian amenazas y al mismo tiempo tienden a hacer menos asimétrico el poder de los Estados frente a las agresiones.

Hemos asistido a casos de activación de elementos terroristas individuales hostiles utilizando tecnología de comunicación civil disponible y armamentos desarrollados en forma precaria con información disponible en internet, desafiando la inteligencia clásica.

Los ciberataques son cada vez más frecuentes, sin identificación de los agresores, con objetivos múltiples, desde el acceso a información sensible militarmente hasta fraude informático y desvíos de fondos. Un bioataque no puede ser descartado y puede tener consecuencias catastróficas. La experiencia de la pandemia del coronavirus de 2020 es muy demostrativa.

⁷ https://www.defense.gov/Portals/1/Features/2015/0415_cyberStrategy/Department_of_Defense_Cyber_Strategy_Fact_Sheet.Pdf. Department of Defense Cyber Strategy Fact Sheet.

⁸ Cybercom to Elevate to Combatant Command." U.S: DEPARTMENT OF DEFENSE, www.defense.gov/News/Article/Article/1511959/cybercom-to-elevate-to-combatant-command/

Las naciones que desarrollan y utilizan tecnologías de punta estarán en las mejores condiciones de respuesta y poseerán las habilidades y capacidades necesarias para enfrentar los nuevos desafíos.

La capacidad de inteligencia está siendo continuamente forzada al cambio, tendiendo al uso de tecnología para prevenir amenazas terroristas, anticipar la acción de individuos con perfiles de riesgo a la seguridad y anticipar ciberataques, tanto en cuanto a objetivos como a características. En consecuencia, la planificación por capacidades debe incluir estos elementos.

Los futuros escenarios debieran contemplar las siguientes capacidades militares a disponer al año 2030:

- Capacidad de dominio del espacio aéreo. Escudo frente a ataques misilísticos.
- Capacidad de autodefensa contra ataques cibernético y biológicos.
- FFAA con reducidas necesidades logísticas.
- Capacidad de información e inteligencia inmediatas.
- Autonomía de los sistemas de armas.
- Capacitación del personal.
- Capacitación para el mantenimiento logístico de avanzada.
- Capacidad de apoyo a las emergencias nacionales.
- Infraestructura de transporte, comunicación y energía para permitir la movilidad táctica y estratégica de las FFAA⁹.

La evolución de estas capacidades, como se ha visto, está impactada fuertemente por los cambios tecnológicos. Es necesario segmentar las capacidades de acuerdo a tiempos de respuesta.

Las capacidades de control del espacio fluvial y marítimo, aseguramiento del control de las fronteras, y la capacidad de respuesta a amenazas biológicas y químicas forman necesariamente parte de los requerimientos actuales.

Las brechas en cada una de estas capacidades son significativas, y requieren un proceso de diagnóstico, reconversión y cambio.

Existe una alta insatisfacción en las FFAA, mayor que en las de seguridad, que motiva una fuerte demanda de cambios. Sin embargo, la ausencia de diagnóstico, dirección y discusión hace que se canalice principalmente hacia reclamos reivindicativos y

⁹ <http://www.libertadyprogreso online.org/wp-content/uploads/2011/02/Propuesta-Defensa-Nacional-Argentina.pdf>(PDF). (2014).BUENOS AIRES: Fundación Libertad y Progreso.

laborales, pero improductivos desde el punto de vista de mejorar la eficiencia defensiva. En el mejor de los casos podrían representar pequeños cambios incrementales que no hacen al centro de la transformación de capacidades.

Existe una asimetría porque a nivel político, prensa y población, el tema militar o ha perdido penetración e interés, o arrastra odios generados en la guerra antisubversiva de los setenta. La interacción con el mundo académico y de investigación no alcanza una masa crítica que permita visualizar la defensa como central para la seguridad y la libertad, y también como soporte de la tarea diplomática.

Dada la magnitud de la transformación necesaria, el proceso de cambio puede bloquearse fácilmente por las dificultades de implementación de cada objetivo, por la profundidad cultural del cambio, por la inexistencia de un marco legal que responda al nuevo escenario, o sencillamente por la baja prioridad de la defensa para el gobierno.

La estrategia propuesta consiste en consecuencia en aprovechar las tecnologías para producir los primeros cambios disruptivos que sean de amplio consenso y requieran inversiones razonables, pero con alto impacto sobre la capacidad defensiva. Se puede así concentrar en la tarea una masa crítica de recursos altamente calificados, con apoyo desde el sector privado, optimizando las posibilidades de un éxito que retoolimente positivamente el proceso, aumente la confianza en el logro de objetivos, y permita identificar y remover obstáculos.

Una buena estrategia es seleccionar casos que no requieran modificaciones sustantivas del marco legal, y que conlleven la posibilidad de resolución innovadora de deficiencias existentes. La selección de esos casos surge naturalmente del proceso de diagnóstico y de determinación de brechas críticas prioritarias, y deben buscar beneficios medulares que resuelvan temas centrales de riesgo o amenazas. Esto permitiría compartir valores, alinear los esfuerzos, transmitir objetivos y facilitar la comunicación y la interacción con los múltiples actores del proceso de transformación. Además, proporcionaría la motivación que es una de las bases de la perseverancia en la acción emprendida.

Un aparato de defensa y seguridad eficaz y al alcance del país, debería como condición básica, contar con:

- Comando conjunto de las fuerzas a desplegar frente a la amenaza o agresión.
- Inteligencia basada en el uso de redes y sistemas auxiliados por la inteligencia artificial.

- Amplia coordinación entre las distintas agencias gubernamentales con participación en defensa y seguridad, en particular en el área de inteligencia criminal y de inteligencia estratégica militar, eventualmente rediseñando la organización.
- Disponibilidad de armamentos, equipos y comunicaciones de punta, con inteligencia predictiva y en tiempo real trabajando en estrecha colaboración regional e internacional con naciones amigas.
- Uso de drones y la incorporación de medios de transporte que permitan la alta movilidad táctica de grupos de élite de gran capacidad de respuesta en tiempos mínimos con capacidad de producir asimetrías inmediatas.
- Uso y disponibilidad de misiles de alcance medio.
- Capacidad de rastreo continuo e intervención en nuestro mar y sistemas fluviales.
- Espacio aéreo vigilado por radares y satélites que lo conviertan en seguro.
- Entrenamiento en simuladores de realidad virtual.
- Logística de apoyo con soporte robótico.
- Capacitación rediseñada para enfrentar los nuevos desafíos y dar sustentabilidad al cambio, dando durante todo el proceso de transformación la más alta prioridad a la formación y desarrollo del capital humano.
- Ejecución de diagnósticos relativos a la formación, y continuo objetivo de eliminación o mitigación de brechas mediante nuevos planes de estudios y entrenamiento y capacitación de los cuadros.
- Rediseño de los criterios de formación por armas, permitiendo una formación amplia, compatible con la integración de soluciones consistente con las nuevas tecnologías.
- Integración y fusión de las áreas de soporte para una mayor eficiencia en el uso de las nuevas tecnologías, tales como logística (incluyendo adquisiciones y manejo de inventarios); Recursos Humanos; Relaciones Institucionales y con la Comunidad; Asuntos Jurídicos; Contabilidad; Auditoría y otras funciones de soporte de las acciones operativas.

Muchos de estos conceptos son hoy una realidad en las fuerzas de otros países y

constituyen una visión aspiracional que desafía nuestras capacidades de gestión.

El proceso de construcción de un modelo, de una visión, debe realizarse para cada fuerza y para el conjunto. El proceso en cada fuerza tiende a definir y priorizar las brechas en las capacidades específicas para el cumplimiento de su misión, y alimenta la consolidación de la operación conjunta, característica distintiva y deseable llamada en la jerga militar “conjuntez”, tradicional cualidad considerada objetivo que permita un fluido trabajo en equipo de nuestras FFAA.

Cada fuerza debe considerarse como el centro de excelencia para el desarrollo de las capacidades específicas, trabajando dentro del plan general coordinado.

El modelo que imaginamos difiere del esquema tradicional de despliegue próximo a grandes centros urbanos. Se deben aprovechar las tecnologías de comunicación que cambian los criterios de proximidad al convertirla en digital y que generan oportunidades en el proceso de transformación. El cambio implicará modificar tanto la cantidad como el perfil de los recursos desplegados, así como su localización.

Nuestra diplomacia será la clave para hacer previsible nuestras acciones reduciendo así las barreras de entrada para el acceso a nuevos equipamientos y tecnologías. La adquisición y desarrollo de equipamiento tecnológicamente avanzado tendrá la financiación clásica de proveedores que necesariamente exigirá avales o recursos del Tesoro, limitados por las restricciones presupuestarias. Sin embargo, las FFAA tienen la oportunidad de lograr fondos o estructurar un financiamiento genuino a través de la venta o transformación con valorización, de activos no esenciales operativamente. Los activos inmobiliarios en grandes ciudades y en sus proximidades, son posiblemente los más visibles, aunque seguramente un análisis racional de inventarios permitiría la generación de importantes recursos financieros.

El desarrollo de capacidades de respuesta ante eventos catastróficos, aumentando la resiliencia de nuestro país, es adicionalmente un área de cooperación regional.

OTRAS REFERENCIAS

Diamandis- Kotler- 6D's/ Beer, M. (n.d.). http://www.hbs.edu/rethinking-the-mba/docs/session_14.pdf (PDF) HBS.Change Formula

Pawlyk, O.(2018, May 25). Here's How the Air Force Plans to Recruit Teenage Gamers. Retrieved from <https://www.military.com.defensetech/2018/05/25/heres-how-air-force-plans-recruit-teenage-gamers.html>

9.

Política de seguridad

El hombre debe ser entendido como un ser que se distingue por su mente y su voluntad, que le otorgan la capacidad de elegir entre diferentes opciones. Esto es el libre albedrío. Aceptando que hay libre albedrío, necesariamente hay culpa. El hombre es libre, sin importar su formación o situación social, y por lo tanto responsable de sus actos.

Si bien es cierto que la seguridad y la libertad son fuerzas que pueden aparecer como opuestas, creemos que son fuerzas confluentes por cuanto ambas contribuyen a que se den las condiciones necesarias para garantizar el derecho a la vida, el ejercicio de la libertad y la protección de los derechos de propiedad.

Así, las sociedades modernas han resignado el ejercicio de la violencia individual como medio de resolución de sus conflictos delegando al Estado el monopolio del uso legítimo de la fuerza. La provisión de seguridad es un servicio público para el establecimiento de la ley y la administración de la justicia. El Estado aparece como una institución que debe defender, y al mismo tiempo permitir, el desarrollo de una sociedad libre y tiene dos modos de ejercer sus funciones en este punto. Una faz activa que es la de defender los derechos de los ciudadanos respecto de los delitos de otros ciudadanos, y una faz pasiva que consiste en abstenerse de avanzar sobre cuestiones que deben quedar reservadas a la libre voluntad de las personas.

Son fundamentales las garantías establecidas en la Constitución Nacional respecto de la vida, la libertad, la propiedad y la búsqueda de la felicidad. En este proceso debe aplicar no sólo la fuerza de la ley, sino toda la inteligencia de una moderna gestión de prevención de los delitos, tomando ejemplo de las acciones desarrolladas por otras sociedades que han vencido a la inseguridad.

El desafío de garantizar la seguridad pública no admite demoras y mucho menos retrocesos. Los efectos nocivos de la inseguridad se trasladan a toda la sociedad, aun cuando muchos ciudadanos no sean víctimas directas de un delito. La inseguridad deriva en costos que afectan no sólo la vida diaria de las personas, sino también la actividad económica y con ello a las oportunidades de desarrollo y crecimiento de una nación.

En las últimas décadas había crecido el garantismo como un error en la propia idea de la seguridad. Este desvío ha vuelto en 2019 a los estamentos oficiales como lo era durante la anterior gestión kirchnerista. Se afirma que aquellos individuos que violentan los derechos de los demás, en última instancia, no serían responsables ellos mismos sino la sociedad en su conjunto. Se justifica al que delinque alegando que ha sido la sociedad la que lo ha llevado a hacerlo al someterlo al hambre o a la falta de educación. En otros casos se dice que lo hace como respuesta a la falta de justicia social y que estando frustrado porque no la provee el Estado, recurre a la mano propia. Al mismo tiempo, el resto de la sociedad, responsable de que el delincuente haya llegado a esta situación, debería pagar con inseguridad su propia culpabilidad.

Se considera que debe haber un digesto de leyes y normas y que estas sean suficientemente claras para que permitan que el ciudadano conozca exactamente cuáles son las consecuencias de sus acciones. De la misma forma las leyes deben aplicarse sin tergiversaciones y deben impulsarse con celeridad los procesos judiciales. En todos los casos el objetivo es enfrentar al ciudadano claramente con el costo de infringir las normas, y al mismo tiempo reconocerle la mayor libertad posible y la menor intervención del Estado.

Se cumple el enfoque de Gary Becker, del crimen y castigo subsiguiente. Para ponerlo en términos sencillos, cuánto más improbable sea que un delincuente cumpla efectivamente con una pena determinada, sea esta punitiva, retributiva o ejemplificadora, menos costoso será delinquir y, por ende, más probable que lo utilice como medio de vida.

La cadena de eventos que debe sucederse exitosamente para que un delincuente pague el precio de su ilegalidad contiene eslabones clave como:

- Aprehensión.
- Juzgamiento.
- Condena.
- Cumplimiento efectivo de la condena, en tiempo y forma.

La Argentina ha estado plagada de filtraciones en cada uno de esos eslabones, cuando no ha sido el agregado de más eslabones intermedios, que ha hecho hasta ahora muy barato delinquir.

Una primera cuestión que en esta materia debe quedar categóricamente establecida es la obligación que tienen los gobiernos de respetar y hacer respetar el estado de derecho y el orden público. No es ocioso enfatizar esta cuestión en un país como la Argentina, que más de una vez se ha deslizado peligrosamente en el límite de la anarquía, sin que el Estado pudiera asumir en plenitud su responsabilidad de poner en resguardo la vida ni la propiedad de los ciudadanos. No es aceptable resignar el estado de derecho en función del falso postulado que no se debe criminalizar la protesta social. Esto ocurrió durante la gestión presidencial de Néstor y Cristina Kirchner y dio lugar a la proliferación de piquetes, vandalismo y ataques a la propiedad. El gobierno nacional iniciado en 2015 dejó de lado esta caprichosa definición, pero no actuó decididamente frente a esos excesos. El nuevo gobierno presidido por Alberto Fernández participa de ambas concepciones.

La seguridad pública tiene una diversidad de facetas propias de su ámbito y de interrelaciones con la administración del Estado. Su complejidad hace imposible que unas pocas acciones resuelvan los problemas que se presentan.

Es la resultante de funciones que deben accionar en conjunto y coordinadamente; ellas son:

- La función policial, incluyendo el sistema de inteligencia.
- La justicia penal.
- La justicia procesal penal.
- El sistema penitenciario.
- La cooperación interpolicial dentro y fuera de las fronteras.
- La seguridad privada.
- La participación de la sociedad

El reconocimiento de la responsabilidad del Estado no implica asignar a la sociedad un rol pasivo, de simple receptor de funciones estatales. Por el contrario, la participación de la comunidad resulta fundamental para encarar con eficacia la lucha contra el delito. La sociedad debe tener una comunicación fluida con la policía, estableciéndose un diálogo franco y una cooperación eficaz, ya sea en su participación como testigos, así como en la legitimación de la actuación policial. Esto requiere que la colaboración

se haga en forma ágil, sin pérdidas de tiempo injustificadas o burocráticas, y que se garantice adecuadamente la seguridad de quienes presten colaboración con la institución policial y con la justicia, para lo cual es menester establecer los mecanismos legales respectivos.

La seguridad en la Argentina muestra recientes mejoras, aunque dista de satisfacer un estándar razonable. Las encuestas indican a la inseguridad como uno de los primeros temas de preocupación de nuestros ciudadanos.

La ineficacia y mal funcionamiento histórico del sistema de seguridad pública ha tenido como consecuencia el desarrollo de empresas y sistemas privados, que han adquirido una dimensión equiparable al de las policías estatales.

Con mucho facilismo y bastante de ideología, muchos atribuyen a la pobreza ser la causa primera de la comisión de delitos. La razón principal de la criminalidad, la madre del delito, es la impunidad. Es decir que es tan baja la probabilidad de quedar detenido y ser condenado que el malviviente opta por delinquir sin los temores que le produciría la aplicación estricta y efectiva de la legislación represiva. Sintéticamente, la prevención general que lleva consigo el llamado a todos a no cometer hechos ilícitos, en la práctica ha desaparecido por aquella conceptualización. Al afirmar que la responsabilidad del origen del delito es mayormente social por el estado de marginalidad surge la creencia de que el Estado no debe imponer cárcel a los delincuentes (ni siquiera a los peligrosos y mucho menos a quienes incurren en hechos “meramente” contravencionales). En lugar de ello propone utilizar otras medidas alternativas y, por ende, alentar la disminución al máximo de la prevención policial y la liberación muy rápida de quienes actúan en contra de la ley. A eso se suma el desinterés por el mejoramiento del sistema de detención y la gran escasez de condenas que el indicado marco fomenta acicateado por el auge del garantismo. Se logra así un alto grado de impunidad que termina siendo la principal razón del crecimiento de la comisión de delitos

Quienes sostienen que la seguridad pública no podrá mejorarse hasta tanto no se logre la mejor distribución de la riqueza y no se obtenga una mayor eficiencia en la educación básica, chocan contra la realidad de que cuando ha habido una mejora en la situación socioeconómica y la reducción de la desocupación, eso no se ha traducido en una disminución del delito y la criminalidad. Este erróneo supuesto garantista y hasta abolicionista, impuso, en los años previos al 2015, restricciones importantes al ejercicio policial y a la aplicación de la ley penal. Las limitaciones que todavía pesan sobre

la policía para interrogar no han sido solamente la respuesta a las denuncias de comportamientos abusivos. Ha habido un condicionamiento ideológico que se expandió en círculos universitarios europeos y que ganó adhesión en grupos intelectuales y profesionales de orientación marxista en nuestro país. “Se dictaron leyes que disminuyeron penas, des-incriminaron conductas, liberaron indiscriminadamente delincuentes subversivos y los llamados comunes (asesinos, violadores, defraudadores, etc.), prácticamente se hizo desaparecer la reincidencia como causal de agravación; se ampliaron las posibilidades de la condena condicional y de la excarcelación y se restringió la facultad policial en la investigación y prevención de delitos, entre otras disposiciones de igual sentido. Luego que las normas dispusieron impedir que la policía interrogue a los delincuentes, se les otorgó a los procesados la facultad – además del beneficio de la condena condicional – de suspender el proceso sin condena y sin que el hecho signifique antecedente alguno. Además se estableció que el menor de 18 años nunca sería considerado reincidente; se disminuyó la posibilidad de incomunicación de los detenidos; se prohibió a la policía la detención de personas sin previa autorización del juez; se disminuyeron los tiempos del secreto sumarial para la investigación e incomunicación de los detenidos; se dispuso mediante la llamada ley dos por uno que un día de prisión preventiva valía como dos de condenado y se dictó innumerable cantidad de indultos y conmutaciones entre los años 1990 y 1993 por los cuales se dejaron en libertad a muchos delincuentes comunes acusados de gravísimos delitos. El régimen procesal dispuesto para el juzgamiento de delitos con pena hasta tres años de prisión prácticamente se destruyó pues se le dio competencia a los jueces en tal medida, que hoy cada magistrado debe juzgar entre cuatro o cinco mil causas, lo cual es lo mismo que la paralización de muchísimos procesos”¹.

Así, poco a poco hasta 2015, se fueron aflojando los resortes del sistema penal: la prevención policial -deficiente en calidad, medios y número- a la que se confundía en su accionar por calificárselo peyorativamente como represivo; y la que, como anticipamos, deberían concretar los jueces pero que se desdibuja con el establecimiento de institutos mal regulados y mal aplicados como la suspensión del juicio a prueba (probation); la ampliación del margen de otorgamiento de la condena condicional (de dos años de prisión a tres); el juicio abreviado; la mediación; excarcelaciones y exenciones de prisión, como solturas temporarias bajo controles que no son tales, realmente muy

1 Roberto Durrieu, Apuntes sobre Valores y Libertad en el Derecho Penal.

laxas y que no miraban la peligrosidad del imputado ni su reiteración delictiva sino la simple posibilidad de fuga y el eventual entorpecimiento del procedimiento judicial.

Quienes abogaron por esta corriente de reformas apelaron a las reacciones que generan en la sociedad el uso ocasional y a veces frecuente de métodos abusivos por parte de la policía. No debe desconocerse además el campo político y comunicacional propicio que generó la dureza y los excesos represivos de la lucha antisubversiva de los años setenta.

Pareciera que el gobierno kirchnerista procedía a conciencia de una manera que alentaba la comisión de determinados hechos ilícitos. Un ejemplo claro es lo que ocurrió con los piquetes, donde las autoridades sostenían que no hay que criminalizar la protesta social y procedían de hecho a des-incriminar la protesta delictiva.

En los párrafos anteriores hablamos de causas principales, las que comúnmente se escuchaban en los medios y las que son más relevantes. Pero por supuesto, hay otras causas son variadas y diversas: culturales, sociales, económicas y políticas. Así, podemos referirnos al incremento incesante del consumo y tráfico de droga, factor éste que hace, en especial, al notorio crecimiento de la violencia física.

Se percibe el debilitamiento progresivo que padece la sociedad en sus principios y valores morales. La corrupción con evidencias más que notorias, hasta 2015, no pareció ser tenida en cuenta por una parte importante de la ciudadanía que apoyó políticamente y votó en 2019 a quienes delinquieron. A partir de diciembre de 2019 una buena parte de la justicia ha sido morosa y condescendiente con quienes estaban procesados por delitos de corrupción

Un párrafo aparte merece la mala y excesiva legislación. Es decir, lo que Héctor A. Mairal denomina “Las raíces legales de la corrupción. O de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla”. Esto es, la inflación en cantidad de leyes, normas del Banco Central, de la AFIP y de otras agencias del Estado. El cambio permanente que convierte a la legislación en mutante, en ocasiones, contradictoria y de validez dudosa, y en otras ocasiones imposible de cumplir. La redacción oscura, muchas veces adrede para crear situaciones de corrupción. Y en lo que Hernando de Soto define como un sistema donde la competencia por las rentas se ha convertido en las formas predominantes de producir la ley. Todo esto sumado a un control laxo que permite la discrecionalidad de los funcionarios y de los jueces, a lo que se suma la extrema lentitud de las decisiones administrativas y judiciales.

El proceso penal, y la Justicia en general adolecen de restricciones de recursos humanos y materiales importantes. A la vez, jueces probos y distinguidos comparten roles con otros sin prestigio, sospechados por la sociedad sobre su idoneidad y honestidad, funcionando con hacinamiento y morosidad en las resoluciones. Por su parte, las fiscalías se agobian con una multitud de causas que las alejan de investigaciones oportunas y eficaces. Por todas estas circunstancias, el sistema judicial no está hoy adecuado a las urgencias para detener, juzgar y condenar en tiempo razonable.

Se ha intentado recuperar el modelo de inserción de la policía en la sociedad, que tiene su representación más cercana con la figura del policía de la esquina. La tarea llevada a cabo por el Ministerio de Seguridad de la Nación entre 2015 y 2019 ha sido ponderable, pero debe perfeccionarse y continuarse con la adopción de un plan estratégico que involucre a todos los componentes y provincias, en un contexto de fuerte compromiso político, social e institucional. Es imprescindible mejorar la calificación de la policía frente a la sociedad.

El sistema penitenciario está colapsado, lo que se revela en las frecuentes revueltas de los internos y en los reclamos sobre sus condiciones carcelarias. También se evidencia en las comisarías abarrotadas de detenidos, desnaturalizando las funciones de esas unidades e incurriendo en verdaderas violaciones a los derechos humanos por hacinamiento. Esta es una responsabilidad política; no policial ni judicial.

Esta es una apretada descripción de carencias del sistema de seguridad pública, así como el crecimiento de la violencia, registrado en las estadísticas criminales y que reconoce un origen multicausal.

Lineamientos de la política de seguridad propuesta por la Fundación Libertad y Progreso

Es importante evitar que se deteriore nuevamente la seguridad ante el retorno del garantismo en el gobierno nacional. Es una cuestión de Estado a la que debe darse la prioridad que realmente le corresponde en nuestra Constitución y en el reclamo ciudadano.

La política de seguridad pública se debe asentar sobre cinco ejes principales:

Compromiso social y político.

Debe sostenerse el principio de autoridad, para lo cual es necesario un consenso básico que legitime las acciones policiales y judiciales tendientes a dicha restauración.

El respeto irrestricto de toda norma que se dicte, al marco constitucional y legal vigente, así como la ausencia de interferencias de tipo político – partidario en las decisiones que tengan relación con la seguridad pública, son requisitos básicos para el logro del consenso social.

Optimización de los recursos asignados.

En el marco de las restricciones presupuestarias existentes debe procurarse una mayor eficiencia en la utilización de los recursos ya que no sólo existen problemas de ineficacia, es decir bajo cumplimiento de los objetivos, sino que además hay evidencias de altos costos de prestación de los servicios correspondientes. Ello no obsta para detectar insuficiencia de medios, los que deberán ser provistos por la reasignación de recursos que surjan de la reforma del Estado.

Adecuación de la legislación y reforma del sistema penal.

Consideramos que la inseguridad debe combatirse sobre la base del fortalecimiento y perfeccionamiento del sistema penal. Hay medidas de aplicación inmediata o más próximas y otras que son de más largo aliento. De todas maneras, cualquiera sea el período que se requiera para el logro del resultado, la base de la solución pasa por poner en funcionamiento las medidas simultáneamente. Estos cambios deben fortalecer lo realizado en los últimos años por el gobierno del Presidente Macri en materia legislativa y procesal. Se debe modernizar la normativa y complementar armoniosamente al resto de las medidas.

Fortalecimiento de los recursos humanos.

El cambio estructural de la función seguridad debe abordar el esfuerzo de inversión de más lenta maduración que es la que se realiza en capital humano. En la función policial ello involucra una amplia variedad de tópicos que incluyen la capacitación profesional, la política salarial, atención de la familia, régimen de retiro y otros.

Auditoría y control de gestión policial.

Abarca los aspectos económicos o administrativos y también los operativos, asegurando que los recursos se usen eficientemente y que la calidad de la prestación se adecue a las necesidades de la comunidad, previniendo la corrupción y los abusos y castigando en forma adecuada los desvíos que se detecten en tales materias. Debe

someterse dentro de lo posible a las distintas agencias de seguridad a controles ciudadanos que premien o sancionen según su desempeño, a fin de multiplicar los contrapesos y controles necesarios.

Propuestas

1) En el campo policial y de las fuerzas de seguridad.

I-Disponer una acción coordinada de todas las policías (Federal, De la Ciudad y provinciales) y Fuerzas de Seguridad, procurando un uso óptimo de los recursos existentes al constituir un sistema integrado de prevención y represión del delito.

II-Coordinar y unificar la información que surja de los recursos de inteligencia existentes en el país y su puesta a disposición de los estados nacional y provinciales

III-Implementación de un programa contra las manifestaciones delictivas menores. Está demostrado que su debida atención define en forma indubitable una decisión a favor de un estándar del orden, necesario en la convivencia democrática, y que reduce la inducción a delitos de mayor envergadura.

IV-Accionar implacablemente contra los actos de corrupción y abusos policiales, con adecuada información pública de sus resultados.

V-Instrumentar cambios en la administración de los recursos policiales para eliminar la elevada inestabilidad de fuentes de financiamiento y una mala asignación de los recursos disponibles. Las fuentes de fondos deben ser absolutamente transparentes a efectos de evitar prácticas de autofinanciamiento seriamente cuestionadas. La sociedad debe conocer con precisión el costo de la función policial y debe proveer a su financiamiento genuino mediante presupuestos aprobados y auditados.

VI-Capacitación intensa de todos los cuadros policiales. Para poder combatir las nuevas formas de la criminología y el delito, incluyendo narcotráfico, terrorismo internacional, secuestros extorsivos, etc., y la orientación hacia el modelo de policía comunitaria.

VII-Inversión en tecnología. Es particularmente importante en tres áreas: comunicaciones, para la intercomunicación de todas las fuerzas de seguridad y policiales; policía científica; e información criminológica. Las instituciones policiales deben contar con todos los elementos necesarios para poder desempeñar sus funciones en forma adecuada, como ocurre en todos los países organizados.

VIII-Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ha sido un paso adelante la fusión de la Policía Federal con la Policía Metropolitana, separando una Institución Federal remanente que debe concebirse al estilo del FBI estadounidense.

IX-Regulación de los sistemas de seguridad privada. Es necesaria su regulación con el objetivo de un funcionamiento coordinado con las policías estatales.

X-Auditoría administrativa y del desempeño de funciones. Esta estará a cargo de organizaciones civiles no gubernamentales, designadas en cada jurisdicción.

XI-Cooperación e intercambio con fuerzas policiales de otros países, tanto en la prevención de nuevas formas delictivas, como en la capacitación en resolución de problemáticas similares. La seguridad pública está afectada por la internacionalización de figuras delictivas nuevas como el narcotráfico, el terrorismo fundamentalista, el contrabando de armas, delitos informáticos o con apoyo de nuevas tecnologías de la información, delitos ambientales y el crimen organizado. La solución de los problemas emergentes de esta situación no se encontrará, seguramente, en acciones aisladas o basadas en viejos esquemas cooperativos. Así, a los convenios multilaterales, como el de Interpol, hay que sumar los bilaterales, sobre todo con los países limítrofes, sin descartar en avanzar en organizaciones multinacionales como la que ya funciona en la zona de la Triple Frontera.

XII-Descentralización y elección popular de comisario en barrios. No hay mejor contralor para un funcionario que el que ejercen quienes lo han elegido. La autoridad policial de una zona, barrio o ciudad, cuya conducta debe ser ejemplar y con dedicación exclusiva hacia los vecinos del lugar, cumplirá estrictamente sus obligaciones si sus votantes lo exigen permanentemente con la posibilidad de no reponerlo en el cargo cuando venza el período de su designación. Parece conveniente que se establezca

un sistema que permita, incluso, la destitución anticipada con el voto de un número representativo de habitantes.

2) En el sistema penitenciario

El sistema penitenciario debe ser reformulado, dando prioridad a la construcción y/o habilitación de nuevas cárceles. Se deben lograr establecimientos que, de manera realmente efectiva, readapten socialmente a quienes han cometido delitos.

Como está ocurriendo exitosamente en otros países, es necesario contemplar la alternativa de privatización parcial y en forma gradual, de esta función, procurando un grado de eficacia y eficiencia que están muy alejados de la realidad de nuestro país.

3) En materia de legislación y sistema procesal penal

Como se ha descrito anteriormente, el marco normativo vigente en materia legislativa y procesal penal fue modificado durante la gestión kirchnerista en el sentido de alentar y dejar espacios para la proliferación del delito y el aumento de la inseguridad. Muchas de estas modificaciones se han revertido, pero deberá continuarse en esa línea.

La reforma penal necesaria se debe referir fundamentalmente a las instituciones de la parte general del Código Penal y debe responder al principio: “todo delito comprobado será penado”. El problema más serio que ha conducido a los fracasos de nuestro derecho punitivo, es la impunidad que se ha consagrado e informado a la opinión pública, cuando luego de condenarse a un delincuente se comienzan a aplicar leyes generales que disminuyen sensiblemente las penas impuestas, cuando no las dejan sin vigencia.

Dentro de este enfoque, hay que establecer claramente una pena mayor para los reincidentes, así como establecer que no podrá ningún condenado beneficiarse más de una vez con la pena condicional, y en todo caso si se aplica tal sistema de suspensión de la pena, no se podría establecer un sistema de probation a su favor por otros delitos. En definitiva, siempre se trata de aplicar el principio de “todo delito tendrá su pena”.

I-Informatización Penal: La tan ansiada celeridad y eficiencia de los procesos judiciales puede lograrse mediante la correcta utilización de herramientas tecnológicas hoy disponibles, esto no solo provocará una importante reducción en los costos ligados al servicio de justicia, sino que también generará inmediatez entre el hecho delictuoso y la sanción, disminuyendo la sensación de impunidad que hoy alienta la comisión de delitos, producto de lo dilatado de los procesos penales.

II-Imputabilidad: La reducción en la edad de imputabilidad recientemente legislada es consistente con la posición asumida por Naciones Unidas que prioriza los derechos de la víctima sobre los de los victimarios. Debe decirse, sin embargo, que el proceso debe acompañarse simultáneamente con el establecimiento de sistemas de educación y contención de los menores.

Se debería quitar la facultad de eximir de pena al imputado menor cuando se lo declare responsable de la comisión de delitos violentos (Leyes 10.903; 14.394 y 22.278).

Reducción del suspenso de la pena de tres (3) a dos (2) años.

Reforma e incremento de penalidades en los delitos de Atentado, Resistencia a la Autoridad y Desobediencia.

III-Cambios en el Código de Procedimientos en materia penal de la Nación: modificación de las facultades policiales de forma tal que las autoridades de la intervención sumaria puedan: A) Averiguar los delitos que se comentan en el distrito de su jurisdicción. B) Interrogar a los sospechosos de delitos y que sus manifestaciones sean documentadas en el acta de procedimiento, previo hacer conocer los derechos que le asisten como imputado y que todo lo que manifieste podrá ser usado en su contra. C) Considerar probatorios a los actos realizados por la prevención, admitiendo prueba en contrario. D) Efectuar investigaciones preventivas, a cargo de las fuerzas policial y de seguridad.

IV-Modificación Ley de Migraciones: en lo referente a los inmigrantes ilegales, ya que muchos utilizan la argucia de cometer delitos menores, a efectos de quedar a disposición de la justicia, con el objeto de evitar su expulsión.

V-Condenas efectivas desde 1 día de cárcel.

Mejoradas las cárceles, las sanciones deben ser, salvo casos reales de excepción, hoy convertidos en norma, de cumplimiento efectivo cualquiera sea el monto de la pena. Este cambio de criterio servirá como medio de prevención general en contra de la delictuosidad en aumento constante en estos tiempos, en los que cometer delitos no resulta para nada riesgoso en tanto prima la impunidad.

VI-Colaboración entre sistema judicial, educativo y ONG para atender a menores en riesgo: Con mirada de mayor alcance en el tiempo, pero a aplicar desde ya, deben

coordinarse los esfuerzos para que el sistema judicial con competencia sobre la minoridad, el sistema educativo y todas las organizaciones no gubernamentales especializadas trabajen en conjunto para lograr una sólida formación en los menores y así prevenir su ingreso en el camino del delito.

Debido a que familias disfuncionales en número creciente provocan la ausencia de figuras paternas, que además de proveer sustento y amor, prefiguran la noción de autoridad y ley en los menores desde su más tierna infancia, pasa a ser relevante la función de la escuela como segundo hogar. Se debe buscar instruir a los docentes de nivel pre-escolar y primario (fundamentalmente) para que dentro de la currícula incorporen ejercicios y reflexiones sobre lo relevante del cumplimiento de las leyes, del respeto a la autoridad legítima y del respeto al derecho del prójimo, como pauta de conducta esencial en una sociedad civilizada.

VII-Tolerancia Cero para delitos menores: Está comprobado que los pequeños delitos sirven de inicio a la carrera delictual. Es preciso entonces sancionarlos de modo temprano y cambiar así el criterio que pretende dejarlos de lado con el argumento de que la Justicia debe sólo ocuparse de temas de mayor gravedad. Preocupándose por los primeros disminuirá la delincuencia mayor. El sistema penal debe estar capacitado para evitar y perseguir todo tipo de delito, contravención o falta.

VIII- Implementar la Policía Judicial de alta capacitación: La policía judicial está creada por ley, pero no se ha implementado todavía. Signo evidente del desinterés por dotar a la Justicia de los medios que le son imprescindibles. Hay que revertir esto y estructurar de inmediato un aparato investigativo con la mayor especialización que dependa directamente del Poder Judicial. Se dejará entonces a las autoridades policiales que responden al Poder Ejecutivo la tarea de prevención.

IX-Creación de más juzgados y tribunales orales (sustituir empleados por jueces): La vida cotidiana de la Justicia Penal muestra el abarrotamiento de expedientes y la exasperante dilación de su trámite. Ello es consecuencia de que no se han ido adaptando las necesidades de nuevos jueces ante el aumento constante de la delictuosidad. Sí ha crecido, en cambio, la dotación de personal judicial con lo cual los empleados son los que realizan de hecho la tarea de los Magistrados y ello conspira contra la eficacia del sistema. Es urgente empezar a revertir las cosas designando jueces y funcionarios

que cumplan su tarea de acusar, defender y juzgar sin delegación alguna y reemplacen a un personal que deberá ser disminuido paulatinamente a la mínima expresión para la exclusiva atención de las tareas administrativo-judiciales de cada organismo.

X- Restringir la aplicación de la probation sólo a delitos menores: Las sanciones alternativas fueron pensadas para situaciones de verdadera excepcionalidad. Sin embargo, el pensamiento pseudo-garantista las desnaturalizó permitiendo su aplicación a la mayoría de los supuestos penales. El monto de pena que se imaginó como un máximo (tres años) se convirtió en un piso y hoy gozan generalizadamente de la probation y de otros beneficios procesales quienes cometen delitos que merecen prisión efectiva. Es necesaria la inmediata reversión de esta nefasta tendencia y volver las cosas a su objetivo de origen: suspensión de juicio a prueba (probation), condicionalidad, liberaciones, para hechos ilícitos de menor entidad y que no afecten la seguridad de las personas.

XI- Penar la portación y/o tenencia de armas de fuego por parte de delincuentes: Es notorio el aumento de la violencia y el desprecio por la vida en la delictuosidad de todos los días. Apremia, pues, quitarle las armas a todo aquél que tenga antecedentes penales y/o contravencionales que impliquen violencia; esto, mediante importantes operativos policiales que rastren periódicamente las zonas donde puedan encontrarse. Deberá perfeccionarse el control de las autorizaciones para portación y tenencia y agravarse sensiblemente las penas a la comisión de delitos con empleo de armas.

XII- Sanciones efectivas a padres responsables de delitos cometidos por menores de edad: La iniciación en la contravención y en el delito a temprana edad tiene –y mucho– que ver con la educación y el grado de atención que reciben los menores de sus padres. La paternidad irresponsable que genere, por culpa o intencionalmente, la comisión de hechos en contra de la ley debe ser sancionada debidamente, al margen del castigo que pueda corresponder o no a los hijos según la edad que tengan.

XIII- Reducción rango discrecional de pena librado a criterio del juez: Las pautas de mensuración punitiva se presentan como demasiado laxas y permiten un margen demasiado amplio de apreciación al magistrado. También ocurre con los términos uti-

lizados para calificar un delito. Se considera conveniente entonces que la ley penal especialmente sea mucho más rigurosa en su lenguaje, para impedir interpretaciones que significan más legislar que juzgar, y en sus escalas sancionatorias.

Hay que remarcar que según el Art.18 de nuestra CN "...las cárceles de la Nación serán...para seguridad... de los reos detenidos en ellas..." - Vale decir que, prohibida por convenios internacionales la pena de muerte, nuestro sistema propicia hasta la prisión perpetua, que mejora a la anterior sanción en cuanto a la posibilidad de corregir eventuales errores y respecto de la readaptación social factible, para delitos de suma gravedad. Entre éstos hay hechos que son llevados a cabo con armas de fuego y otros que, además, terminan en la muerte del damnificado. Aquí entonces proponemos incorporar al régimen criminal un sistema, vigente en Florida, Estados Unidos, que, por su practicidad y facilidad de comprensión por todos, ha dado importantes frutos. Nos referimos a la escala particular que se impone a quienes cometen delitos con armas de fuego: diez años por exhibirla, veinte por emplearla y prisión de por vida si mata a alguna persona. O sea, sanciones de crecimiento progresivo, fácilmente conocibles y del más efectivo cumplimiento que son acompañadas por una relevante difusión.

XIV- Mayor eficacia y eficiencia en el combate a los delitos relacionados con el comercio de estupefacientes: El objetivo es evitar que Argentina sea México. El retroceso en la eficacia del combate al narcoterrorismo en nuestro país es evidente y hasta cómplice. Revertir este proceso para volver a parecernos a la Argentina de hace unos años, o a Uruguay. Se deberá estudiar seriamente el tratamiento de las adicciones a las drogas duras y blandas. Encarar estudios a escala Mercosur, continental o mundial debido a que es imposible modificar aisladamente el enfoque dentro de un país.

10.

Propuestas para mejorar la Educación

El progresivo colapso de la educación pública, tanto estatal como privada, durante las últimas dos décadas es tan indisputable como alarmante. Los test de PISA y las pruebas Aprender demuestran un deterioro en todas las áreas, donde hemos visto caer a la Argentina en el ranking de Latinoamérica desde el primer puesto a uno de los últimos. Esto ha ocurrido a pesar de un fuerte incremento del gasto público en el sector tanto en términos reales como en porcentaje del PBI.

Según nuestro diagnóstico el motivo detrás de este colapso está el hecho de que los padres han perdido el control y la responsabilidad sobre la educación de sus hijos. Hoy día son los burócratas estatales, pero sobre todo los sindicatos, recalquemos, no los maestros, sino los sindicalistas, quienes toman las decisiones sobre cómo educar y con cuáles contenidos. Lamentablemente ambos actores tienen intereses diversos a los de los padres, su interés es preservar e incrementar el poder del sistema educativo para tener mayor poder para su partido o su sindicato, o su ideología. Bajo ese interés el sistema educativo se ha transformado en un sistema de adoctrinamiento estatal.

La distancia entre la educación y el adoctrinamiento estatal es tan grande como la que existe entre la libertad y la servidumbre. Si partimos de su etimología, veremos que los filólogos encuentran una primera acepción de la palabra “educar” que proviene del latín *educere* o *ex ducere*, que a su vez deriva de la raíz indoeuropea *deuk*, cuyo significado es “guiar o conducir”. *Educere* es un verbo factitivo que no implica que un sujeto realice una acción, sino que este logre que sea efectuada por un tercero. *Ex ducere* significaría “llevar o sacar hacia afuera”. Entendida de esta manera, la educación sería acompañar o guiar a otro para que salga, por sus propios medios, de un cierto

estado primitivo de ignorancia a otro presumiblemente más elevado de desarrollo físico e intelectual. Esto implica enseñar a pensar por sí mismo, incentivando a que los estudiantes analicen cada tema desde diversos ángulos, ideologías o autores y contrasten esto con los datos que obtienen de diversas fuentes y de su propia experiencia. Es crucial que pasen todo esto por el filtro de su propio pensamiento para obtener sus conclusiones que ofrecerán a la mesa de debate. A través de este proceso, los jóvenes pueden desarrollar sus diferentes inteligencias y capacidades: verbal, lógica, matemática, musical, cinética, artística, imaginación, observación, investigación, inteligencia emocional, empatía... Al mismo tiempo, cultivarán el amor a los valores trascendentales -la verdad, la belleza y la bondad. Paralelamente, el maestro debe guiar al alumno en el desarrollo físico y de su carácter, enseñando virtudes como la templanza, la resiliencia, el coraje y la perseverancia.

El fortalecimiento de la razón y de la voluntad es necesario para sustentar la reflexión en el marco de la libertad de pensamiento. El objetivo de la educación debería ser el desarrollo de las habilidades de los estudiantes y forjar su carácter para facilitar la búsqueda de la perfección. El resultado final son jóvenes que egresan con la capacidad de ser autosuficientes, independientes y con autoestima. Esto no significa que sean egoístas o estén aislados de la sociedad. Por el contrario, significa que aprenden a cooperar libremente en la creación de todo tipo de emprendimientos. Este sistema de cooperación creativa en libertad es lo que permitió a occidente adelantarse en la división del trabajo y dar un salto en innovación y en productividad. Así, si se le permite a cada uno buscar su propio interés, las reglas de mercado harán que progrese la sociedad en su conjunto. (Nota: El interés de cada persona puede ser tan amplio como su inteligencia lo permita, como para abarcar el bienestar de su comunidad, de su país o de la humanidad entera.)

Sin embargo, los filólogos advierten que existe una segunda acepción de educare que sería “alimentar”; de la cual se sigue que la educación sería llenar de conocimiento a un recipiente vacío. Esto abriría el camino al adoctrinamiento, que se diferencia de la primera acepción porque implica inculcar determinadas ideas o creencias o dogmas específicos. Es lo contrario de educar pensadores que aprenderían diferentes ciencias y religiones, investigando según sus propios intereses y decidiendo por sí mismos.

Desde el comienzo de la colonización, la iglesia católica ocupó un papel preponderante en la educación en nuestro país; creó escuelas y universidades. La Universidad

de Córdoba, por ejemplo, fue fundada por los Jesuitas en 1613. Enseñaron lengua, matemáticas y religión. Más tarde, desde finales del período colonial, el Estado empezó a tener una injerencia creciente. Nuestros patriotas traían las nuevas ideas de la ilustración bajo el lema: “sapere aude”, ¡Atrévete a pensar! Entre 1794 y 1809 Manuel Belgrano, siendo secretario del Consulado de Comercio, impulsó la creación de la Escuela de Navegación y la Escuela de Matemáticas y la Academia de Geometría y Dibujo. También fue promotor de la educación de las mujeres. En 1810 Mariano Moreno, resumía la importancia de la educación para una sociedad de individuos libres diciendo:

“Si los pueblos no se ilustran, si no se vulgarizan sus derechos, si cada hombre no conoce lo que vale, lo que puede y lo que se le debe, nuevas ilusiones sucederán a las antiguas, y después de vacilar algún tiempo entre mil incertidumbres, será tal vez nuestra suerte mudar de tiranos sin destruir la tiranía.”

En 1821, Bernardino Rivadavia, siendo ministro de Gobierno de Buenos Aires, inaugura la Universidad de Buenos Aires. Algunos líderes políticos como Juan Manuel de Rosas, en cambio, suprimieron la enseñanza gratuita. Sin embargo, el colegio Nacional Buenos Aires y la UBA continuaron progresando aún bajo el sistema de arancelamiento. Para 1853, el artículo 14 de la nueva Constitución reconoció el derecho a “enseñar y aprender”. En principio los padres serían quienes tienen el derecho a enseñar y los jóvenes el derecho a aprender. Sin embargo, el art. 5 la Constitución dispone que era responsabilidad de las provincias “asegurar” la educación primaria. Llegado a este punto, cabe resaltar la tensión que surge al intentar determinar quién detenta el derecho a enseñar y que contenidos son apropiados.

Lo cierto es que la injerencia del Estado continuó creciendo durante la segunda mitad del siglo XIX en un país donde poco a poco disminuía la importancia del pensamiento mágico y los valores religiosos, dándole a la ciencia un papel creciente como una nueva forma de comprender al mundo. Siguiendo el modelo de Europa y de EE.UU., Sarmiento y Avellaneda decidieron darle un gran impulso a la educación. Trajeron educadores de esos países, construyeron escuelas y bibliotecas en todo el país. Al final de su mandato habían duplicado la matrícula de estudiantes. Las provincias, con apoyo del gobierno nacional, fundaron unas 800 escuelas de primeras letras, alcanzando un total de 1816 escuelas, de las cuales el 27% eran privadas. La población escolar se elevó de 30.000 a 110.000 alumnos.

Bajo la presidencia de Julio Argentino Roca, se promovió la educación laica, común,

gratuita y obligatoria. El éxito de la Argentina fue reconocido en el mundo entero. Por ejemplo, el premio Nobel de literatura Mario Vargas Llosa sostiene que estábamos más avanzados que España o Francia en el combate contra la ignorancia y el analfabetismo. Sin embargo, hoy sabemos que algo no funcionó. El auge argentino se transformó paulatinamente en una patética y larga decadencia en casi todos los ámbitos.

El propio Carl Marx, en su crítica al programa de Gotha, fue uno de los primeros en alertar sobre el potencial problema de la educación estatal, pues quien controlara la educación dominaría al pueblo. En 1775 sostenía lo siguiente:

Eso de “educación popular a cargo del Estado” es absolutamente inadmisibile. ¡Una cosa es determinar, por medio de una ley general, los recursos de las escuelas públicas, las condiciones de capacidad del personal docente, las materias de enseñanza, etc., y velar por el cumplimiento de estas prescripciones legales mediante inspectores del Estado, como se hace en los Estados Unidos, y otra cosa, completamente distinta, es nombrar al Estado educador del pueblo! Sobre todo en el imperio prusiano-alemán (y no vale salirse con el torpe subterfugio de que se habla de un “Estado futuro”, ya hemos visto lo que es éste), donde es, por el contrario, el Estado el que necesita recibir del pueblo una educación muy severa.

Cinco años más tarde, Herbert Auberón se preguntaba si la ayuda estatal era una ayuda o un obstáculo. Auberón sostenía que, cuando las clases acaudaladas e ilustradas financian la educación de las mayorías de los ciudadanos, “se crea indefectiblemente una suerte de dependencia”. Por ejemplo, podían convencer a los ciudadanos de las ventajas de proteger sus industrias de la competencia extranjera, aunque esto implica que los trabajadores luego tengan que pagar un mayor precio por productos de menor calidad. Aún más grave es que la educación estatal tiende a eliminar la diversidad, llevando a una intolerable uniformidad. Recordemos, junto con Spencer, que “la diversidad es riqueza”. Auberón sabía que las opiniones del trabajador no tenían cabida y que solo se podía optar entre dos grandes partidos que ya estaban organizados.

Con todo, mientras el Estado fue gobernado por hombres que buscaban legítimamente “educar al soberano”, para que este fuera más libre y responsable y pudiera progresar por sí mismo, tuvo un efecto positivo. El resultado fue un país que alcanzó el desarrollo de los más avanzados de Europa y Norteamérica. ¡Pero no tardó mucho en desvirtuarse!

Carlos Escudé encuentra el origen del problema en la inmigración. Recordemos que para 1928 el 58% de las propiedades de Buenos Aires estaban en manos de extran-

jeros. Esto no era malo en sí, pero generó una percepción de que se trataba de una invasión y una amenaza anarquista. Para contrarrestar esto, surge el intento de orientar la educación primaria, secundaria y terciaria hacia la creación de una identidad nacional. A partir de las reformas de Ramos Mejía de 1908, se suprimió de la currícula la idea de que “el individuo es soberano” reemplazándola por “la soberanía nacional”. La irracionalidad y el colectivismo compitieron con el amor a la libertad. Así fue que en los cuarenta se impusiera la escala de valores peronista: “primero la patria, después el Movimiento y luego los hombres”.

Una vez montada y perfeccionada, la maquinaria de educación compulsiva estatal es capaz de imponer casi cualquier tipo de adoctrinamiento. Alberto Benegas Lynch (h) suele recordar que Gramsci pregona “Tomen la educación y la cultura, y el resto se dará por añadidura”. ¡Y vaya si lo hicieron!

En las décadas siguientes, la izquierda fue infiltrándose en los establecimientos educativos y religiosos. Poco a poco fueron tomando los principales resortes (universidades, sindicatos docentes etc.) hasta que las ideas socialistas pasaron a ser lo políticamente correcto. Las ideas del filósofo brasileño Paulo Freire invadieron las escuelas. Su pedagogía consiste en enseñar a los niños a sentirse oprimidos por el sistema capitalista, para generar una e-moción, con el objeto de poner en movimiento la lucha de clases que los liberará “colectivamente”. Además, muchos pedagogos adoptaron la idea de que el “derecho a la educación” es el derecho de todo niño a ser educado por el Estado, no por sus padres. Tampoco debe seguir sus propios intereses sino los intereses del ideal colectivo.

Una vez planteado el problema, el siguiente paso es lograr que la gente lo comprenda. Para eso es indispensable demostrar que el adoctrinamiento está realmente difundido y ha reemplazado al objetivo de la excelencia académica. Los padres tienen el derecho y el deber de conocer cómo están educando a sus hijos y una vez que conozcan los datos sin duda se preocuparán por la calamitosa situación de la educación. Para ello la fundación LyP viene manteniendo un diálogo abierto con ciudadanos que ya nos han mostrado más de 1000 casos de adoctrinamiento en todo el país, y los directores de la fundación han estudiado una buena muestra de manuales de texto escolar que tienen un claro sesgo. Además, consideramos de suprema importancia modificar el artículo 97 de la ley (Ver propuesta 1) que prohíbe divulgar los resultados de las evaluaciones educativas al nivel de cada escuela. El tercer paso será cambiar de cuajo el sistema actual de financiamiento de la oferta, adoptando la idea de Milton

Friedman de financiar la demanda a través de un sistema de vouchers (ver propuesta 4). El Estado continuaría financiando la educación de los menos favorecidos, pero los padres podrían elegir la escuela, estatal o privada, a donde enviar a cada uno de sus hijos. Esta propuesta debe sumarse a que las currículas y los libros y manuales de texto debieran ser también libremente seleccionadas por cada escuela para generar la mayor diversidad de propuestas educativas.

De este modo se liberarán las fuerzas creativas de maestros y directores de escuela para aprovechar los avances en la tecnología y la ciencia de la educación del siglo XXI. Al decir de Auberger: “El método más progresista es que quien concibe nuevas ideas tenga la posibilidad de aplicarlas libremente y experimentar con ellas”.

Para cerrar el círculo definitivamente, habría que analizar vender o entregar sin cargo todas las instituciones estatales de educación al mismo claustro que hoy las administra. Tal como nos han enseñado pensadores como Ronald Coase, Harold Demsetz y Douglass North el tema de los incentivos resulta clave (la forma en que se toma café y se encienden las luces no es la misma cuando nos hacemos cargo de las cuentas respecto a cuando forzamos a otros a financiarlas con el fruto de sus trabajos). La decadencia y la politización se modifican con incentivos que operan en otra dirección.

En cuanto a las acreditaciones, debe subrayarse que deben ser privadas en competencia y en auditorías cruzadas en busca de la necesaria excelencia académica.

Por otra parte. Consideramos que los inconvenientes en el sector privado de educación se deben a que en gran medida las capacitaciones de profesores y maestros se llevan a cabo en centros estatales que se han transformado en centros de adoctrinamiento. Por eso, proponemos que toda universidad pueda competir con dichos centros con carreras cortas o especializaciones en docencia.

Por último, cabe agregar que hemos detectado que el problema del sesgo de adoctrinamiento también se encuentra extensamente en Wikipedia, que es posiblemente la herramienta más usada por los jóvenes estudiantes. Es por eso, que consideramos indispensable que grupos de padres, maestros, profesionales, historiadores, economistas, etc. Formen comunidades de custodios de la neutralidad y calidad académica de dicha enciclopedia.

Exponemos seguidamente las propuestas más relevantes de cambio en el sistema educativo de la Argentina.

1 – Conocimiento público de las evaluaciones de escuelas. Modificación del artículo 97, de la Ley 26.206, de Educación Nacional

El texto del artículo es el siguiente:

“El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia”.

Resulta imprescindible modificar este artículo que prohíbe la difusión de los resultados por escuela. Su modificación despertaría a los padres, los movilizaría, los convertiría en el contrapeso necesario para luchar por un cambio al que naturalmente se oponen los sindicatos docentes, los acérrimos defensores del statu quo.

Al fin y al cabo, ¿quién puede tener más derechos que los padres a conocer el nivel educativo de las instituciones a las que concurren sus hijos? Hoy los padres son invitados de piedra de un conflicto cargado de intereses políticos, que afecta significativamente el futuro de sus hijos y agiganta la desigualdad de oportunidades.

Al impedir la publicidad de los resultados de cada colegio lo que se está haciendo es sustraer del debate público el elemento de juicio principal para saber si el actual sistema educativo satisface la principal inquietud de cualquier padre: que sus hijos aprendan en el colegio al cual concurren. Por supuesto, también priva de información valiosa a la hora de decidir a qué escuela enviar a sus hijos a aquellos padres para quienes sus posibilidades económicas no convierten a la educación estatal en la única alternativa factible, transformando a la misma en un virtual monopolio, con todos los costos que ello implica.

No es posible esperar modificar el status quo sin la participación activa de los padres. Pero ¿cómo habrían de involucrarse si desconocen la realidad que afecta a sus hijos? En palabras de Alieto Guadagni: “Argentina es el único país que conozco que prohíbe por ley difundir los resultados escuela por escuela. Esto no ocurre ni en México, Colombia, Chile o Brasil. Cualquier padre de familia tiene derecho a saber cómo está el colegio donde están sus chicos”.

Restringir el acceso a los resultados de evaluaciones educativas obliga a creer ciegamente en la capacidad y la buena fe de aquellos encargados, circunstancialmente, de dirigir la política del sector. ¿No es esto más costoso que la posibilidad de cualquier estigmatización? Nuestra realidad educativa es prueba fehaciente de ello.

¿Estigmatización? Por supuesto se debe preservar la identidad de los alumnos y docentes, pero no así de las instituciones educativas. La educación de nuestros niños es lo que está en juego y, de no enfrentarnos a los sindicatos docentes que se oponen a cualquier cambio del statu quo, la batalla está perdida antes de comenzarla.

El hacer público el resultado de las evaluaciones a nivel escuela despertaría a los padres, les haría ver la verdad, los indignaría y los haría reaccionar. Muchos padres tienen en su imaginario la fantasía que la educación argentina se encuentra en crisis, pero que la educación que reciben sus hijos en el colegio al cual concurren es adecuada.

Es por ello que la revolución educativa debe comenzar en el Congreso no en las aulas. Las evaluaciones son la llave del reino, pero los resultados a nivel de escuela deben ser de conocimiento público. Modificar el artículo 97 de la Ley 26.006 es imprescindible.

2 - Declaración de la educación como un servicio público esencial.

Los años pasan y nada cambia. Ha sido infrecuente que las escuelas comiencen el ciclo lectivo en la fecha prefijada. El problema ha sido mayor en las escuelas estatales que en las privadas. Un joven que ingresó en 2013 a una escuela estatal de la provincia de Buenos Aires perdió, durante los seis años de su escolaridad, 87,5 días de clase a causa de paros docentes, de los cuales 25,5 corresponden su último año. ¡Un triste record! Imaginemos a dos jóvenes que concluyeron en 2018 su educación secundaria en esa provincia, uno de ellos concurrió a una escuela estatal y el otro a una escuela privada. ¿Podemos afirmar que estuvieron igualmente calificados para ingresar a una universidad o insertarse en el mundo laboral? La respuesta objetiva es no. ¿Quién puede imaginarse que un niño que concurre a clases un día sí y otro no, en medio de un clima enrarecido, puede aprender algo? Por supuesto, los niños de familias humildes son los más perjudicados, hablar de igualdad de oportunidades frente a esa realidad carece de cualquier entidad.

La evidencia de nuestro país demuestra con contundencia que el hecho de que los niños estén en el aula no es garantía de que accedan a educación de excelencia. Pero,

si ni siquiera tienen clases, no hay posibilidad alguna de ello. ¿Cómo lograr algo aparentemente tan elemental como que los niños puedan concurrir a la escuela? ¿Cómo enfrentar con éxito a sindicatos docentes que apelan al paro indiscriminadamente, sin importarles violar el derecho a la educación de los niños de nuestra patria? Encontrar una respuesta a este interrogante precede a cualquier discusión de fondo en cuanto a cómo mejorar la educación que los chicos reciben dentro de un aula.

La Constitución Nacional reconoce el derecho a la educación. Implícitamente, por ejemplo, en el artículo 14 al establecer que todos los habitantes de la Nación gozan de los derechos a enseñar y aprender. Explícitamente, en su artículo 75, inciso 22, al incorporar la Convención de los Derechos del Niño, cuyo artículo 28 asume el derecho del niño a la educación. ¿Quién puede afirmar que en la Argentina hoy se respeta el artículo 28 de la Convención, en cuanto a que el derecho a la educación debe poder ser ejercido en condiciones de igualdad de oportunidades?

A diferencia de los sindicatos docentes, los niños y jóvenes no pueden tomar medidas de fuerza para defender sus derechos. Para peor, muchos padres han dejado de prestar atención al nivel de los servicios educativos provistos por las escuelas conforme las mismas se fueron burocratizando y los padres tuvieron cada vez un rol menor. No hay duda de que, en una alta proporción, están tan aletargados que no perciben el daño que están sufriendo sus hijos al no recibir una adecuada educación. De lo contrario, ¿cómo es posible que en un país en el cual las manifestaciones son cosas de todos los días, nunca hayamos asistido a una marcha por la educación de nuestros niños en un marco de real igualdad de oportunidades?

Por ello, es imprescindible preguntarnos: ¿cómo enfrentar la vergonzosa inequidad entre los niños y jóvenes que pueden concurrir a una escuela privada y aquellos para quienes, en virtud de la realidad económica de sus familias, la educación estatal constituye la única alternativa? Es necesario que, más allá de los justos reclamos docentes, los líderes sindicales no puedan utilizar a los niños como rehenes. ¿Cómo lograrlo? Definiendo la educación como un servicio público esencial, y de tal forma reglamentar el derecho de huelga. Es la única forma de defender el derecho a la educación de quienes menos tienen y, por ende, más necesitan.

Los sindicatos docentes obviamente rechazan esta posibilidad, fundándose en los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a los que la Argentina adhirió y que tienen rango constitucional. Al respecto, el Comité de Libertad

Sindical de la OIT ha establecido que la educación no es un servicio esencial dado que su interrupción no pondría en peligro la vida, la seguridad o la salud de la población.

¿Es dicha interpretación correcta? A nuestro entender no. La vida de muchos jóvenes que, por ejemplo, han ingresado al secundario en 2013, y que lo han transitado dentro de un sistema en los cuales son virtuales rehenes, ha sido irremediamente afectada, aunque deseemos no admitirlo. Por ello, los paros docentes involucran un riesgo de vida para nuestros jóvenes. Su vida adulta sería radicalmente distinta de haber podido cursar, en igualdad de condiciones, la escolaridad que el Estado tiene la obligación de garantizar.

Dos derechos en pugna, el derecho de huelga y el derecho a la educación. Por ello es lícito preguntarnos si acaso el derecho de huelga es más importante que el derecho a la educación. Veamos un caso en contrario, que es el de Alemania. Su realidad educativa no puede contrastar más con la que sufre nuestro país. Como muestra sirve un botón. El 12 de junio de 2018, en un fallo que había generado expectativa, el Tribunal Constitucional de Alemania desestimó el recurso presentado por cuatro maestros que participaron en protestas durante su horario de trabajo y paros docentes, los cuales posteriormente recibieron por ello una sanción disciplinaria. El veredicto se fundamentó en que el derecho a la libertad de asociación está limitado para policías, bomberos, y también maestros. Si no deseamos remitirnos a la realidad de un país del primer mundo como lo es Alemania, podemos recordar la experiencia de Ecuador.

Rafael Correa ha sido un presidente con quien no podemos sentirnos más distantes, pero en el terreno educativo ha llevado a cabo una reforma que no puede dejar de ser resaltada. En 2008, Ecuador reformó su Constitución Nacional incorporando a la educación como servicio público, prohibiendo por ende su paralización. La nueva Constitución, en su capítulo 4, sección segunda, artículo 35, inciso 10, señala: “Se reconoce y garantiza el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los empleadores al paro, de conformidad con la ley. Se prohíbe la paralización, a cualquier título, de los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado; procesamiento, transporte y distribución de combustibles; transportación pública, telecomunicaciones. La ley establecerá las sanciones pertinentes”

Retornemos a nuestra realidad. En abril de 2017, Guillermo Castello, por entonces diputado provincial de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires, propuso estable-

cer la educación como un servicio público esencial: “Existe la posibilidad de declarar mediante una ley a la educación como un servicio público esencial, donde no se pueda hacer paro, donde los docentes tengan que estar frente al aula”. Lograr acordar una ley de estas características sería un primer paso de relevancia en pos de convertir la educación en una política de Estado, no de un gobierno específico.

Los chicos a los que hoy se priva de educación serán los desempleados de mañana. Es imprescindible que la sociedad tome consciencia de ello. De aquí a 15 años muchos de estos chicos probablemente subsistan en base a planes sociales, en una sociedad de clases en la que una élite educada mantiene a una clase permanente de desempleados. ¿No es ello acaso un riesgo de vida? ¿No se está destruyendo su futuro? Es claro que sí y, por ende, la educación debe ser declarada un servicio público esencial, regulándose el derecho de huelga en la actividad y defendiendo el derecho a la educación de cada uno de los chicos de nuestro país.

Es claro que esta no es la única forma de defender el derecho a la educación de aquellos niños de familias económicamente desfavorecidas. Las próximas dos propuestas son ejemplo de ello.

2 – Modificación del régimen de licencias del Estatuto del Docente

Cada jurisdicción provincial dispone de su estatuto del personal docente aplicable a la educación primaria y secundaria. El régimen de licencias en todos los casos es de una amplísima generosidad y considerado como una conquista de los “trabajadores de la educación”. Se describen más de veinte motivos para gozar de licencias con y sin goce de sueldo. La consecuencia es que por cada docente en el aula hay más de uno fuera de ella y cobrando sueldo. Es una proporción que no se observa en otros países y que encarece los presupuestos educativos sin beneficio alguno para los alumnos. Se propone revisar ese capítulo y otros del Estatuto con miras a lograr mejorar la educación al mismo tiempo que reducir su costo

3 – Favorecer el mecenazgo en apoyo de la inversión educativa.

Proponemos replicar en la Argentina los artículos de la Ley 18.834/2011 de la legislación uruguaya que dicen:

Artículo 78º- Donaciones especiales. Beneficio.- Las donaciones que las empresas contribuyentes del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas e Impuesto

al Patrimonio realicen a las entidades que se indican en el artículo siguiente, gozarán del siguiente beneficio: - El 75% (setenta y cinco por ciento) del total de las sumas entregadas convertidas a unidades indexadas a la cotización del día anterior a la entrega efectiva de las mismas, se imputará como pago a cuenta de los tributos mencionados. El organismo beneficiario expedirá recibos que serán canjeables por certificados de crédito de la Dirección General Impositiva, en las condiciones que establezca la reglamentación. - El 25% (veinticinco por ciento) restante podrá ser imputado a todos los efectos fiscales como gasto de la empresa. El Poder Ejecutivo podrá establecer topes a los montos totales destinados a la ejecución de proyectos por este régimen. También podrá fijar topes individuales para cada entidad beneficiaria o grupo de entidades de similar naturaleza, así como por donante. Las entidades que reciban subsidios o subvenciones del Presupuesto Nacional, deberán optar entre percibir el subsidio o subvención o ampararse en el beneficio previsto en la presente norma. En caso que se opte por el beneficio de la presente norma, los subsidios o subvenciones a cuya percepción se renuncia, serán asignados a la Asociación Nacional para el Niño Lisiado Escuela Franklin Delano Roosevelt”.

Artículo 79º- Donaciones especiales. Entidades.- Se encuentran comprendidas en el beneficio establecido por el artículo precedente, las donaciones destinadas a: 1) Educación primaria, secundaria y técnico profesional: A) Establecimientos públicos de educación primaria, de educación secundaria, de educación técnico profesional y de formación docente, Consejos de Educación Secundaria y de Educación Técnico Profesional y los servicios que integren el Consejo de Educación Inicial y Primaria, equipos técnicos universitarios interdisciplinarios, que funcionen en el marco de proyectos dirigidos a mejorar la calidad educativa, previamente estudiados y aprobados por las autoridades pertinentes. La Administración Nacional de Educación Pública informará respecto de la conveniencia y distribución de los proyectos que se financien con las donaciones incluidas en el presente literal. B) Instituciones privadas cuyo objeto sea la educación primaria, secundaria, técnico- profesional, debidamente habilitadas y que atiendan efectivamente a las poblaciones más carenciadas. 2) Educación terciaria e investigación: A) La Universidad de la República y las fundaciones instituidas por la misma. B) Universidades

Las escuelas privadas y gratuitas del Uruguay se financian con aportes de empresas o particulares, no reciben subvención alguna del Estado y brindan educación secunda-

ria a adolescentes que viven por debajo de la línea de pobreza, alcanzando remarcables rendimientos académicos, constituye un buen ejemplo.

Un ejemplo notable es el liceo Impulso, ubicado en el barrio de Casavalle, uno de los más pobres de Montevideo. Otro es el liceo Jubilar. Ambos colegios son privados y gratuitos, religioso el liceo Jubilar, laico el liceo Impulso, alcanzado niveles de eficacia que superan a los del sector público.

¿Por qué no considerar para nuestro país una ley de beneficios fiscales similar a la vigente en el país hermano, la cual facilita al financiamiento de escuelas como los liceos Jubilar e Impulso? La misma establece: Artículo 269 de la Ley 18.834/2011 (sintetizado): “Las donaciones que las empresas contribuyentes del Impuesto a las Rentas e Impuesto al Patrimonio realicen a las entidades que se indican en el artículo siguiente (ej. Instituciones privadas cuyo objeto sea la educación primaria o secundaria que atiendan a las poblaciones más carenciadas) gozarán del siguiente beneficio: El 75% de las sumas se imputará como pago a cuenta de los tributos mencionados. El 25% restante podrá ser imputado a los efectos fiscales como gasto de la empresa. Las entidades que reciban subsidios del Presupuesto Nacional deberán optar entre percibir el subsidio o ampararse en el beneficio previsto en la presente norma”.

Probablemente, generar las condiciones adecuadas para el financiamiento privado de esta clase de instituciones incrementaría las oportunidades de aquellos niños de familias más desfavorecidas mucho más que los planes sociales que se vienen aplicando.

4 - Establecer un sistema de escuelas charter o de cuentas de ahorro para la educación.

En los últimos años, muchas familias han optado por enviar sus hijos a escuelas privadas, a pesar de la existencia de la educación estatal gratuita. Sin duda, una de las razones de ello lo constituye el accionar de los líderes sindicales, quienes toman a los niños de virtuales rehenes frente a la discusión paritaria. La evidencia de los últimos años en la Provincia de Buenos Aires o de los más de 100 días sin clases en Santa Cruz, en 2017, nos eximen de mayores comentarios; aún en barrios muy humildes numerosas familias realizan importantes esfuerzos económicos para que sus hijos cursen su escolaridad en escuelas de gestión privada.

Planteamos, en esta sección, una propuesta en apoyo de estas familias que cambiaría radicalmente su realidad. Hay alternativas para lograrlo. Una de ellas es una sencilla cuenta de ahorro para gastos educativos para aquellas familias cuya realidad

económica les impide considerar otras posibilidades. La otra es la del sistema de voucher y escuelas charter o independientes. Estas propuestas son una realidad en otras latitudes.

En Estados Unidos las denominadas cuentas de ahorro para la educación (ESAs) permiten a los padres que optan por retirar a sus hijos de escuelas estatales recibir un porcentaje de lo que el Estado habría gastado en su educación y, con ello, en todo o parte, enviarlos a un colegio privado, ya sea religioso o laico.

Arizona se convirtió en abril de 2017 en el segundo estado, después de Nevada, en establecerlas. Actualmente hay programas activos en Nevada,

Arizona, Florida, Mississippi, North Carolina y Tennessee. New Hampshire podría ser el próximo estado en establecer un programa de estas características. El Senado abrió esta posibilidad al aprobar una legislación por la cual los padres que retirasen a sus hijos de las escuelas estatales recibirían el 90% del costo de educar un alumno en el sistema público.

La propuesta es presupuestariamente factible, dado que al calificar para recibirlas solamente los estudiantes que satisfagan los criterios establecidos por el gobierno, el programa no representaría una significativa carga financiera, pero marcaría un antes y después en la educación argentina y defendería el derecho de los niños de familias económicamente desfavorecidas a recibir la educación que se merecen.

El sistema de vouchers o escuelas charter es esencialmente similar. El estado le entrega a los padres de hijos en edad escolar un monto mensual (voucher) solo aplicable al pago de la enseñanza en escuelas estatales o privadas. Si opta por escuelas de mayor costo deberá suplementar de su bolsillo. Permítannos acudir ahora a una cita de hace casi 15 años de Mario Vargas Llosa, para continuar presentado experiencias de otras latitudes: “¿Cuántos de los lectores de este artículo saben que en Suecia funciona desde hace años y con absoluto éxito el sistema de vouchers escolares para estimular la competencia entre colegios y permitir a los padres de familia una mayor libertad de elección de los planteles donde quieren educar a sus hijos? Antes, en Suecia, uno pertenecía obligatoriamente a la escuela de su barrio. Ahora, decide libremente dónde quiere educarse, si en instituciones estatales o privadas -con o sin fines de lucro- y el Estado se limita a proporcionarle el voucher con que pagará por aquellos servicios”.

Desde la década de 1970 el sistema escolar sueco había disminuido considerablemente en calidad. Sólo quienes podían hacer frente a las altas matrículas de las es-

cuelas privadas, mientras a su vez pagaban los elevados impuestos característicos del país, tenían la capacidad de proporcionar una educación de excelencia a sus hijos. El resto de la población debía concurrir a las escuelas estatales de sus municipios.

A partir de la reforma de 1992 todo padre puede decidir libremente dónde educar a sus hijos, si en instituciones estatales o privadas (denominadas escuelas charter o independientes), con o sin fines de lucro, y el Estado se limita a proporcionarles un voucher con el cual pagar por dicha educación.

El programa, fue introducido por una coalición de centro derecha, en ese entonces en el gobierno, con el fin de crear un mercado a la competencia, el espíritu empresarial y la innovación. Al retornar al gobierno la democracia social, la popularidad del programa la llevó a no revertirlo, sino por el contrario a expandirlo. En 2018, la página oficial del gobierno de Suecia¹ señalaba que: “el número de escuelas independientes en Suecia está creciendo, y el poder elegir la escuela se ve como un derecho. A cada niño se le asignan los fondos para su educación, desde el nivel preescolar hasta la escuela secundaria. De esta forma, el gobierno sueco apoya el establecimiento de las escuelas independientes”.

El éxito de la reforma tomó a sus mismos arquitectos por sorpresa. En 2018 una de cada ocho escuelas en Suecia era de las denominadas independientes o charter y, en Estocolmo, en determinados rangos de edades, hasta el 30% de los estudiantes asistían a dichos establecimientos.

Este sistema tiene otras dos ventajas fundamentales: 1 – genera competencia entre las propias escuelas estatales para atraer alumnos; 2- Facilita la descentralización de la administración escolar al financiarse cada escuela con los vouchers aportados por los padres de los alumnos

Frédéric Bastiat señalaba en 1849 en su ensayo ¿Qué es el dinero? que “la necesidad más urgente no es que el Estado deba enseñar, sino que debe permitir la educación. Todos los monopolios son detestables, pero el peor de todos es el monopolio de la educación”.

Ciento cincuenta años más tarde, en una entrevista realizada por el Instituto Smithsonian, Steve Jobs realizó un diagnóstico similar: “Al monopolista no tiene por qué importarle prestar un buen servicio. Eso es lo que IBM fue en su día. Y eso es sin duda lo que el sistema de educación pública es en la actualidad”. Más aún, agrega Jobs: “Una

¹ sweden.se

cuestión de hecho es que si un padre desea que su hijo estudie en un colegio privado no podrá utilizar para ello el costo de educar a su hijo en el colegio público, sino que deberá pagar además el precio de la escuela privada”. Es claro que ello convierte, para muchos padres, a la educación estatal como la única alternativa factible para la educación de sus hijos. ¡Un real monopolio!

Debemos rechazar la falacia que insiste en que el permitir elegir a los padres la escuela a la que concurrirán sus hijos, más allá de sus posibilidades económicas, atenta contra la educación pública. La educación no es una opción binaria. Estar a favor de la igualdad de oportunidades, a favor de la posibilidad de elección, no es estar en contra de nada.

El permitir a los padres nuevas opciones no significa estar contra el fortalecimiento de la educación pública. Sencillamente consiste en permitir a los padres que, por sus valores, por las aptitudes, gustos o intereses de sus hijos, o por cualquier otra razón, prefieran otra forma de educación para sus hijos puedan optar por la misma. Simplemente consiste en habilitar esta posibilidad, aún para aquellas familias pertenecientes a los estratos más pobres de la sociedad.

Ninguna familia puede estar peor por tener la posibilidad de elegir. Si le preguntamos a un padre de niños en edad escolar si prefiere el actual sistema de educación pública gratuita o recibir un subsidio que le permita elegir la escuela a la que desee enviar a su hijo, ya sea estatal o privada, religiosa o laica, su respuesta debería ser obvia, dado que ninguna familia estaría obligada a dejar de enviar sus hijos a una institución estatal. Todo padre que deseara una educación distinta para sus hijos, a la que hoy no tiene acceso por sus restricciones económicas, podría hacerlo; y quien prefiriese que concudiesen a la escuela estatal a la que asisten actualmente también podría hacerlo.

Veamos a modo de un último ejemplo el caso de Holanda. En la Argentina la asociamos con bicicletas, tulipanes, molinos de viento, tierras ganadas al mar y una compatriota que se convirtió en reina; sin embargo, poco sabemos de su particular y exitoso sistema educativo.

El sistema educativo holandés es uno de los más antiguos del mundo en los cuales encontramos la libertad de los padres de elegir la escuela a la que concurren sus hijos, sea estatal o privada, religiosa o laica, financiando el Estado en forma idéntica a todas ellas. El sistema fue establecido en 1917 y se encuentra garantizado por el artículo 23 de la Constitución. El dinero sigue a los estudiantes; cada escuela privada recibe por cada alumno un monto equivalente al costo per cápita de su educación en una insti-

tución estatal. En 2018 dicho monto ascendía a aproximadamente US\$ 6.465 para estudiantes de escolaridad primaria y a US\$ 8.321 de secundaria. Los padres no tienen restricción alguna a la hora de elegir la escuela a la que asistirán sus hijos.

Cien años después de instaurarse este sistema, alrededor del 66% del alumnado concurre a escuelas privadas mientras que el 34% lo hace a escuelas estatales, a diferencia del resto de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) en los cuales, en promedio, el 85% del alumnado concurre a escuelas estatales y el 15% a privadas. Por cierto, un asombroso 70% de todas las escuelas son privadas y el 90% de las escuelas privadas son religiosas.

¿Por qué no evaluar un sistema educativo que privilegia la libertad, por supuesto adecuado a nuestra realidad? ¿Quiénes podrían estar más interesados que los propios padres para decidir qué es lo mejor para sus hijos? ¿Un burócrata? La historia de nuestro país es clara evidencia de lo peligroso de esta premisa.

Por ello, nos parece oportuno cerrar el tratamiento de esta propuesta con una última cita del Cardenal Daniel Sturla, en este caso de abril 2015: “Si ponemos al chico en el centro, hay que apoyarlo. Sea público o privado, no importa. Lo que importa es salvar a los chicos concretos, porque si no, caen en lo que ya sabemos, la deserción escolar y por tanto lo que eso trae aparejado: la droga, la esquina, la cerveza”.

5 - Ingreso a las universidades: restituirlo modificando el artículo 4 de la Ley 27.204.

Dicho Artículo dice:

“Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior. Excepcionalmente, los mayores de veinticinco (25) años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente. Este ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador”.

Esta propuesta es hasta trivial. En octubre de 2015 se sancionó la Ley 27.204 (Ley de Implementación Efectiva de la Responsabilidad del Estado en el Nivel de Educación Superior), la cual introduce una serie de modificaciones a la Ley 24.521 de Educación Superior, vigente desde 1995. Entre las principales se encuentra la eliminación de cualquier requisito de ingreso. Roberto Marengo, estrecho colaborador de la ex diputada y viceministra de Educación, Adriana Puiggrós (autora del proyecto), fundamentó la misma en el hecho que “la Ley de Educación Superior (...), en el artículo 40, facultaba a las universidades a implementar exámenes de ingreso a partir de una determinada cantidad de alumnos. Pero son exámenes selectivos, restrictivos, que llevaban a la discriminación”.

Alieto Guadagni, Miembro de la Academia Nacional de Educación, subrayó lo lamentable de esta decisión: “Es una paradoja, porque mientras más fácil se hace el ingreso, más difícil es egresar. Es como pretender correr una maratón de 42 kilómetros sin entrenar, y la verdad es que se está frustrando el futuro de los chicos y esta ley consagra el atraso educativo de Argentina”.

Es claro que la legislación elimina la posibilidad de realizar un proceso de admisión como lo era el tradicionalmente llevado a cabo por la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de la Plata. Por ello, la Facultad anunció a mediados de diciembre de 2015 la eliminación del curso ingreso, habilitando desde marzo 2016 el cursado de materias de primer año a todo aquel ingresante que se anote con este fin. A modo de ilustración, en los últimos 10 años aprobaron el curso de ingreso un promedio de 400 estudiantes sobre un total de 1.500 a 1.900 inscriptos anuales.

Realmente, la Argentina es un caso tristemente célebre por carecer de cualquier sistema de evaluación del nivel de los conocimientos de los estudiantes secundarios antes de ingresar a la Universidad. Como resalta Alieto Guadagni, no se conoce en el mundo una ley como la vigente en nuestro país, que prohíbe cualquier tipo de evaluación para estimular un ingreso de estudiantes bien preparados a la Universidad.

Es fácil ingresar, pero, como se lo hace con escasa preparación, el abandono posterior es muy elevado. En palabras de Guadagni: “la Argentina es el país Latinoamericano con mayor población universitaria, 435 estudiantes cada 10 mil habitantes. En Brasil hay 380, en Chile 361, en México 285 y en Colombia 273. Sin embargo, la foto se revierte al evaluar su graduación, dado que en la Argentina se gradúan anualmente tan sólo 28 alumnos cada 10 mil habitantes, mientras que en México y Chile 48, en Brasil 50 y en Colombia 59”.

La situación descrita motiva a resaltar algo más: en Brasil, al igual que en Chile, más de la mitad de los alumnos que ingresan a la Universidad se reciben; en México o Colombia más del 80%, pero en nuestro país lo hace solamente alrededor de un 30 por ciento. Es claro que nuestro sistema de ingreso es un factor explicativo. A través de los años encontramos una y otra vez ejemplos de los extremos a los cuales se llega con el fin de facilitarlos. Por supuesto, el fracaso es previsible.

Veamos un par de ellos. A principios de mayo de 2019, la Universidad Nacional de La Plata inauguró cursos de apoyo para ingresantes con materias previas del secundario. Allí se inscribieron este año casi 30 mil alumnos; de ellos, 3 mil adeudaban una o más materias. “Esos alumnos están en riesgo de quedar en el camino, de desertar pues si no aprueban en junio deben dejar la Universidad”, explicaron en el rectorado, agregando que el programa “es una estrategia más de la universidad platense (...) para promover y fortalecer la permanencia de los jóvenes en el sistema universitario”.

Cómo no recordar una iniciativa conceptualmente similar evaluada en 2015, al cumplirse 30 años de existencia del CBC de la UBA. Por entonces se analizaron diversos proyectos para su reforma. Uno de los ellos consistía, en palabras de su director, Jorge Ferronato, en la creación de talleres de lectura y escritura para ingresantes, dado que “llegan sin poder resolver problemas matemáticos simples ni comprender textos, carecen de los saberes mínimos”.

Es hora de sentarnos y admitir la realidad. El ingreso irrestricto a la universidad es una real estafa para los alumnos. El fracaso de miles de jóvenes argentinos que vegetan en universidades de las que no se graduarán es altamente costoso. En palabras, una vez más, de Alieto Guadagni: “No nos deben sorprender estos resultados negativos, que son el fruto de políticas en curso que perjudican directamente el futuro laboral, principalmente de los más pobres. Hay más de 100 países en todo el planeta, incluso aquellos comunistas, que plantean ingresos selectivos”.

Todas las naciones europeas lo han implementado. Por ejemplo, en Francia el examen fue establecido por Napoleón a inicios del siglo XIX. También lo hacen países tan disímiles como Japón, Corea, Cuba, Israel, Ecuador, Vietnam, Chile, Costa Rica, Colombia, México, Siria, China, Argelia, Brasil, y cualquier otro país que se imagine.

¿Puede el resto del mundo estar equivocado? Es claro que no. La modificación de la ley 27.204 evitaría estafar a miles de jóvenes que pierden valiosos años de sus vidas realizando estudios que nunca habrán de concluir, en lugar de capacitarse para desenvolverse exitosamente en una infinidad de oficios requeridos por nuestra sociedad. Peor escenario, difícil imaginarse.

6 - Enfrentar la crisis del desempleo de nuestros jóvenes mediante el llamado sistema de educación dual.

Este escenario motiva la última de nuestras propuestas: enfrentar la crisis del desempleo de nuestros jóvenes mediante el llamado sistema de educación dual, proveniente de Alemania.

En noviembre de 2015, Daniel Arroyo, entonces ministro de Desarrollo Social, publicó una nota en la que reportaba que durante todo el período de la administración kirchnerista no disminuyó el número de personas entre 18 y 24 años que no tenían una actividad regular ni se educaban. Los denominados ni ni, por su marginación del sistema educativo y el mercado de trabajo, ascendían a un millón y medio de jóvenes.

Señalaba Arroyo que “es necesaria una reforma que revise los objetivos de la escuela secundaria y los vincule con los sectores productivos” y una de las posibles acciones que consideraba recomendables es el sistema dual en la escuela secundaria. En sus palabras: “existe un abismo entre la escuela y el trabajo. De hecho, gran parte de los jóvenes desocupados tienen secundaria completa. Para achicar esa brecha, la idea es ir al sistema dual de modo que vaya empalmando estudio y trabajo”.

Hoy, lamentablemente, la realidad no ha cambiado. Miles de jóvenes, muchos de los cuales han terminado la educación secundaria, no estudian ni trabajan y la propuesta sigue siendo tan pertinente como lo era en noviembre de 2015.

¿En qué consiste el sistema dual? En el sistema de educación dual el estudiante pasa muchas horas de su tiempo adquiriendo experiencia laboral en empresas, aún antes de su graduación de la escuela secundaria. Conforme van pasando los años, el estudiante incrementa el tiempo en la empresa y reduce el tiempo en la escuela. El resultado de ello es que luego se habrá de incorporar a la empresa no tan sólo con conocimientos técnicos específicos, sino también habiendo adquirido las habilidades sociales necesarias para desenvolverse exitosamente en dicho ámbito.

En Alemania existen alrededor de 350 profesiones con una duración de 2 a 3,5 años. Usualmente los participantes perciben durante este período un salario próximo a un tercio del que percibe un trabajador al inicio de su vida laboral. Por supuesto las empresas participantes cuentan con incentivos fiscales del gobierno alemán. El sistema se encuentra reglamentado por la Ley de Formación Profesional y, por cierto, cuenta con el apoyo de los sindicatos.

En mayo 2018, invitado por la Fundación Friedrich Naumann, el autor de este capítulo tuvo la oportunidad de visitar Alemania y comprobar in situ las virtudes del sistema para aquellos estudiantes que se encuentran cursando los últimos años de sus estudios secundarios y no desean o no califican para seguir estudios universitarios. Dos tercios de dichos jóvenes participan de programas de educación dual. Austria, Luxemburgo, Suiza y Bélgica utilizan también esquemas similares.

En la Unión Europea, en 2018, el desempleo de los jóvenes menores de 25 alcanzó el 15%, superando el doble de la media general. Casi uno de cada tres jóvenes estaba desempleado en Grecia (38,5%), España (32,7%) e Italia (31,9%). Varios de los países afectados buscaron mejorar la transición desde la escuela secundaria al mundo profesional centrando su atención en el sistema dual (Grecia, España, Italia, Eslovaquia, Letonia y Portugal).

El interés se ha extendido más allá del continente europeo: China, India, Rusia y Vietnam firmaron acuerdos de cooperación con el gobierno de Alemania, así como lo hizo el estado de Minnesota en Estados Unidos.

Es claro, como bien resalta Dieter Euler, en un trabajo publicado por la Fundación Bertelsmann en 2013, que “no se trata de transferir al pie de la letra el sistema de formación alemán. La experiencia demuestra que la formación dual en Alemania puede servir de modelo, pero no de patrón. Quien desee transferir a su país un sistema de formación extranjero debe tomar en consideración las condiciones generales existentes y orientar la formación profesional dual de acuerdo con sus propios objetivos educativos, sociales y económicos”.

¿Por qué no pensar en una adaptación del sistema dual a nuestra realidad, la cual se caracteriza por una alta deserción de la escuela secundaria y por el hecho que miles de jóvenes, muchos de los cuales han terminado su educación obligatoria, no estudian ni trabajan? De llevarse a cabo se les facilitaría, no tan sólo incorporarse a la sociedad productiva, sino también que adquieran el capital humano que les permita desarrollarse exitosamente en la misma.

Erradicar el adoctrinamiento en las escuelas.

11.

La política energética

El momento en que se elabora este libro no es el más apropiado para plantear escenarios de la economía a nivel mundial y menos en el contexto de nuestro país. La aparición de acontecimientos disruptivos como la pandemia provocada por el COVID-19 y la invasión rusa a Ucrania, alteraron varias tendencias del mercado, al menos en el corto plazo. El caso de Argentina presenta además elementos extra en los campos político y económico que generan aún mayor incertidumbre.

El cambio de gobierno en 2019 con el retorno del kirchnerismo como integrante principal de la coalición gobernantes, es el principal factor de incertidumbre mientras no se defina su continuidad o reemplazo.

El COVID-19 impactó en el sector energético a nivel mundial, pero más impactó la invasión rusa al territorio ucraniano. Alteró los precios y volúmenes de productos energéticos y en el mediano plazo, además de introducir más incertidumbre, obliga a los gobiernos a revisar sus pronósticos previos. Tanto el desarrollo tecnológico, como la política ambiental y el comportamiento socioeconómico, aspectos que inciden en la configuración del mercado energético, de alguna forma serán objeto de revisión.

La idea fuerza del presente trabajo es transformar al sector energético para que sea un vector de apertura comercial mediante una concertada política que permita colocar sus excedentes de gas y petróleo en el mercado mundial. En función de esa premisa se ha adoptado un orden temático que comienza con un panorama energético global, pasa luego por una descripción sintética de la situación de la energía en nuestro país y finaliza con un listado enunciativo de conclusiones y propuestas.

El panorama global

Una de las tantas definiciones de energía dice: es la propiedad que debe transferirse a un objeto para que produzca trabajo o eleve su temperatura. Esa propiedad existe en diversas formas transformables, pero sin poder crearse, según establece la ley de conservación de la energía, hasta ahora vigente en el ámbito científico. La manipulación de la energía por el hombre desde su origen fue el factor determinante de su desarrollo. Hace más de dos millones de años, el *homo sapiens*, requería para su subsistencia una energía equivalente a 4000 Kcal, que se la aportaba el alimento. Un salto cualitativo importante se produce cuando ese homínido adquiere la habilidad para producir y controlar el fuego. La posterior capacidad que adquiere en su ciclo evolutivo le permite hacer utensilios, armas y herramientas de caza y labranza, mejorando la calidad y cantidad de su ingesta con menor esfuerzo, pero ya con la asistencia de energía externa.

Con el aprovechamiento del viento y la tracción a sangre, agrega más asistencia energética a la ya aportada por el fuego, mejorando su movilidad y facilitando sus desplazamientos. Luego, más recientemente, el descubrimiento del vapor como elemento de transformación de calor en energía mecánica, da lugar a la revolución industrial potenciada con las distintas aplicaciones que aportó el descubrimiento y uso de la electricidad. Finalmente, con el desarrollo de la electrónica, la informática, la tecnología digital, etc., llegamos a la actualidad donde un hombre para mantener su calidad de vida y el desarrollo de sus habilidades necesita en promedio unas 70.000 Kcal, es decir 18 veces más energía que en su estado primigenio, y de solo 2.500 Kcal alimenticias para su funcionamiento físico- fisiológico.

Conclusión, el 85% de la energía que requiere una persona hoy proviene de recursos energéticos. Esa energía es la que le permite acceder a los bienes y servicios como, iluminación, calefacción, vestimenta, informática, transporte, alimentación, educación, salud, etc., requeridos por el estándar de vida contemporáneo.

Entre los siglos XX y XXI el ser humano usó más energía que en los millones de años previos, y hoy la energía constituye un factor económico y geopolítico de primordial importancia. Estados Unidos, Europa y China, consumen dos tercios de toda la energía del planeta.

La energía que una persona consume en cada país da una idea de su grado de confort y progreso. Hoy el mundo requiere 13.935 Mtep -millones de toneladas equiva-

lentes de petróleo anuales, energía que obtiene de distintas fuentes. Una Tep es la cantidad de energía obtenida por la combustión de una tonelada de petróleo o 10.000 M3 de gas, con un poder calorífico de 9,5MKcal. La gran preponderancia que han tenido los combustibles de origen fósil- petróleo, gas y carbón- durante más de dos siglos, han hecho una sociedad global dependiente en un 84,3% de esos recursos. Así, hoy los 13.935 MTep los aportan el petróleo un 33,1%, el gas, 24,2% y el carbón 27,0%, mientras que el 15,7% restante corresponden a recursos energéticos sin emisiones contaminantes, salvo la biomasa, y renovables a excepción del nuclear que por su disponibilidad es un cuasi renovable. La participación de este grupo por ahora minoritario en la matriz energética mundial es: eólica, solar y biomasa: 5,0%; hídrica: 6,4% y nuclear: 4,3%. Como se puede apreciar es una matriz de consumo de energía primaria fuertemente sesgada hacia los hidrocarburos característica que la pueden tornar un obstáculo en el mediano y largo plazo ante los compromisos asumidos por los principales países ante distintos foros internacionales sobre cambio climático.

El tema cambio climático se introduce en la agenda internacional con fuerza a principio de los 90 con el Protocolo de Kioto al que siguieron múltiples cumbres y reuniones como: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CM-NUCC), la COP21 de París, la COP22 de Marruecos y capítulos específicos en la agenda del G20. El tema abordado con mayor frecuencia en esos encuentros internacionales fue el efecto invernadero a causa de la acumulación de gas CO₂ producido por el hombre.

Uno de los principales productos de la combustión de hidrocarburos es el CO₂. Es cierto que ese gas, en concentraciones elevadas, produce en la atmósfera el fenómeno denominado efecto invernadero al encerrar más calor en la atmósfera proveniente de la radiación solar en la superficie terrestre. La elevación de la temperatura atmosférica por ese fenómeno contribuye al calentamiento global, ya presente en la actualidad debido a factores naturales no antropogénicos.

Existen evidencias científicas de cambio climático desde épocas remotas sin la presencia humana. Podríamos decir sin temor a equivocarnos que el período de calentamiento planetario actual, aunque más atenuado, también existiría sin la presencia del hombre. Sin embargo, el desarrollo industrial alcanzado en los últimos 200 años basado en la combustión de hidrocarburos y un uso intensivo y selectivo de la actividad agropecuaria ha incidido sensiblemente aumentando los efectos del calentamiento natural.

No obstante la falta de conclusión científica sobre el grado de incidencia del factor humano en este fenómeno planetario, la mayoría de la opinión pública mundial- y buena parte de la comunidad científica- ha asumido que esa incidencia es fundamental e identifica a los niveles de emisión de CO₂ producidos por la combustión masiva de hidrocarburos como su causa casi excluyente, a pesar de la enorme emisión de gas metano, CH₄, principal gas de efecto invernadero generado por la actividad agropecuaria. Esa convicción da sustento a la consigna mundial actual más allá de la guerra ruso-ucraniana: reducir uso de combustibles fósiles como fuente energética hasta lograr su reemplazo total. Para hacer más consistente la percepción generalizada de la opinión pública mundial adversa a la combustión de hidrocarburos por emitir el gas de efecto invernadero CO₂, habría que recordar que además produce la contaminación ambiental en las ciudades donde se concentra al 55 % de la población mundial. Nos referimos a gases como: óxidos de nitrógeno, monóxido de carbono, anhídrido sulfuroso, entre otros y particulado de componentes no quemados, que son emitidos por los combustibles utilizados en el transporte. Esta polución del ambiente urbano que afecta directamente la salud de una considerable parte de la población con enfermedades y muertes paradójicamente no preocupa tanto como el calentamiento global. Si se tuviese en cuenta este aspecto sería más potente el reclamo social de propender a vehículos eléctricos en el transporte.

Si repasamos la conformación de la matriz de consumo energético primario mundial pre invasión rusa a Ucrania, veremos que prescindir de los hidrocarburos, además de costoso, no será tarea fácil. Por esa razón la transición hacia el fin de la era del gas y el petróleo llevará tiempo, probablemente hasta 40 años. Como se vio antes, el 84,3% de la energía global hoy es petróleo, gas natural y carbón. Juntos lanzan a la atmósfera 34.000 millones de toneladas anuales de CO₂, MTon/año. El carbón es el más contaminante, el gas, el menos

Un dato importante para tener en cuenta es la gran concentración de emisiones de CO₂ en la zona Asia Pacífico (AP), área geopolítica de mayor crecimiento económico mundial y principal importador de energía por varias décadas más, en particular de gas natural en su forma GNL. China es el principal emisor de CO₂ con el 29% o 9.800MTon/año debido a la gran participación que tiene el carbón en su matriz de consumo de energía primaria. A nivel zona AP esos guarismos de emisión son 51% y 17.300MTon/año.

Esta configuración energética responde a una consideración meramente económica, ya que el carbón en esa zona es abundante y barato, en particular en China donde más del 50% % de su producción energética es a base de carbón. Pero sí, acarreará inconvenientes a mediano y largo plazo a su comercio exterior, por las restricciones que enfrentarán sus manufacturas en un mercado cada vez más exigente con la huella de carbón de sus productos. Hoy, la gran participación de carbón en la matriz energética China, hace que sus productos contengan una huella de carbón elevada para los estándares mundiales quitándole competitividad en un mercado mundial eco friendly, cada vez más exigente. Este es el motivo por el cual China está suspendiendo nuevos proyectos de centrales de generación eléctrica a carbón y los está reemplazando por ciclos combinado a gas, lo que producirá en los próximos años una mayor demanda de importación de LNG.

Argentina debería centrar su esfuerzo en la exportación de gas, pero en particular gas en su forma LNG. Tendría que ser la idea fuerza que pusiera en marcha toda la cadena de valor desde el yacimiento hasta los mercados destino. El mercado internacional del gas se alteró completamente con la invasión a Ucrania y el corte de suministro de gas ruso a Alemania y otros países europeos. Hoy es prioritaria la construcción del gasoducto que permita sacar el gas de Vaca Muerta y las instalaciones de licuefacción y embarque. Un proyecto de esa naturaleza debería seguir de cerca las variables que condicionan al mercado internacional de la energía, que no son solo variables económicas y tecnológicas sino aquellos factores disruptivos que afectan significativamente la actividad económica y los hábitos de consumo. Fenómenos como las guerras, pandemias, el ambientalismo y la geopolítica pueden alterar profundamente las tendencias vegetativas y producir colapsos o cambios de envergadura.

Vale la pena analizar brevemente las consecuencias que los elementos disruptivos tienen en el mercado energético.

La pandemia COVID-19, produjo en pocos meses una caída abrupta de la economía mundial que impactó fuertemente a todo el sector energético, en particular al petrolero que como vimos es el responsable del abastecimiento de 57,3% del consumo mundial de energía. La tardía reacción de los principales países productores de petróleo, agrupados en la OPEC, al que se sumó circunstancialmente Rusia para conformar la OPEC+, ante la evidente caída de la demanda mundial provocó que los precios del petróleo se derrumbaran, el barril cayó en semanas de USD 60 a valores por debajo de

USD 20. Esa falta de reacción, si bien obedeció en principio a una equivocada evaluación de las medidas preventivas que adoptaría la mayoría de los países ante un virus desconocido, luego se acentuó con un episodio de índole geopolítica. Fue a principios de marzo de 2020, cuando la demanda de petróleo comenzaba a caer que se reunieron en Viena los líderes máximos de la OPEC+, Rusia y Arabia Saudita -AS- por ser los segundos productores mundiales de petróleo, detrás de EE. UU. En esa ocasión el objetivo de la reunión era acordar una reducción en la producción de un millón y medio de barriles de petróleo diarios- 1,5MBd- cifra pequeña en un mercado de 70 MBd que en ese momento ya observaba caídas de más de 3 MBd. No obstante lo modesto del objetivo, Rusia rechazó el acuerdo y en respuesta, el príncipe heredero Muhammad bin Salman -MbS-, se sintió desairado y decidió aumentar su producción.

Estas reacciones ilógicas desde una visión empresarial afectaron los presupuestos de ambos países debido a que el precio del barril con el que cerraban sus presupuestos era de USD 45 el barril para Rusia y más de USD 75 para Arabia Saudita. Pero las decisiones obedecieron a especulaciones geopolíticas e ideológicas de ambos protagonistas. La razón que tuvo Rusia para adoptar una medida perjudicial a su economía fue complicar la industria del shale Oil de Estados Unidos, cuyos breake even costs ya empezaban a estar por arriba del precio del barril en el mercado. Y la exagerada reacción de Arabia Saudita fue una combinación de la personalidad del príncipe y de los resentimientos de origen religioso por el apoyo de Rusia al régimen iraní, país islámico, Chiita con serias disputas con el de Arabia Saudita de profesión Sunita.

Esas desavenencias impactaron al mercado global, desplomando los precios del barril a valores negativos en las realizaciones de las operaciones a futuro, luego de una sobre oferta que colmó toda la capacidad de almacenaje por un tiempo. Pero esta situación duró poco y fue modificada en otro sentido con la invasión a Ucrania. El precio del crudo superó los USD 100 el barril, y el gas se fue a USD 35 el millón de BTU. Esta situación tomó a la Argentina sin su gasoducto terminado imposibilitada de sustituir totalmente las importaciones e imposibilitada de exportar a excelentes precios.

La situación descripta fruto de la presencia de acontecimientos disruptivos o “cisnes negros”, tales como una pandemia, una guerra o disputas geopolíticas, habla de la importancia que tienen en la globalización y de la necesidad de analizar sus consecuencias. También de estar atentos a eventuales reiteraciones de estos acontecimientos singulares, pero de gran incidencia en el sector en particular aquellos países que

como Argentina necesitan incursionar con éxito en el mercado internacional de petróleo y gas.

El otro elemento disruptivo que apareció hace un par de décadas en el contexto mundial fue el ambientalismo del que deriva la preocupación por el calentamiento global que marcará el fin de la prolongada era del petróleo. Antes de su aparición, el final de esa “era” lo marcaría el agotamiento de la oferta, ahora se producirá ante la desaparición de la demanda. Este cisne negro entonces estaría adelantando el dead line de los hidrocarburos mucho antes que se agoten.

Este panorama global, permite vislumbrar los principales ejes del mercado energético mundial en el mediano y largo plazo en el que se abre una ventana de oportunidad para el negocio petrolero, particularmente del gas, en los próximos años.

El escenario de precios para el largo plazo es a la baja y los mercados serán cada vez más competitivos. El factor ambiental será el principal condicionante de la transición energética hacia cero hidrocarburos, liderado por los compromisos internacionales para mitigar el calentamiento global seguido de lejos por el combate a la polución ambiental en los grandes centros urbanos por el transporte.

El gas natural será el combustible de mayor crecimiento durante la transición, reemplazando al carbón y luego a los líquidos y habrá un proceso de electrificación de la energía, por ser el medio más directo para la utilización de recursos energéticos no contaminantes. El transporte liderará ese proceso de electrificación.

Los costos energéticos observarán una tendencia alcista a corto plazo por la incorporación de fuentes substitutas de la fósil, para bajar luego en función del avance tecnológico.

En la transición, la generación de electricidad con máquinas térmicas de ciclo combinado Turbogas/Turbovapor, utilizando gas natural como combustible, será el sistema más económico para producir energía.

La generación nucleoelectrica con 442 reactores de potencia actualmente en operación en un total de 31 países produce alrededor del 11% de la electricidad mundial, mantendrá la actual tendencia de crecimiento, con 53 reactores a uranio enriquecido refrigerados por agua, WCR, en construcción.

En Fusión Nuclear, la energía inagotable y limpia del futuro, continúan a buen ritmo los trabajos e investigaciones tendientes a lograr un DEMO del proyecto ITER, que encaran conjuntamente la Comunidad Europea y Japón. También China con otros

países ha logrado importantes avances no obstante haber iniciado el proyecto más recientemente

Las energías renovables, en particular la eólica y solar, continuarán creciendo con el ritmo actual, que en pocos años le ha permitido participar con un 10% en la matriz de generación eléctrica mundial.

Se introducirán criterios más rigurosos tendientes a mejorar la eficiencia en el uso de la energía mediante la incorporación de tecnología de punta tanto en la demanda como en los sistemas de distribución y transporte de energía. Constituirá un aporte más al cumplimiento de los compromisos internacionales de reducción de emisiones de efecto invernadero y contaminantes, en la transición a cero hidrocarburos, HC.

Se introducirá paulatinamente los sistemas de energía distribuida o descentralizada, que se complementarán con los centros de generación de fuentes renovables, generalmente ubicados a grandes distancias de la demanda. La tecnología aplicada a la distribución facilita la utilización de las Smart Grids, o redes inteligentes que permiten controlar consumos y precios de la energía en tiempo real e interactuar con la compañía proveedora con datos y también con energía, si tuviese generación propia excedente.

El producto energético predominante durante la transición será el gas natural, el menos contaminante de los hidrocarburos, y su mercado internacional será en su estado GNL, o gas natural licuado, que se obtiene mediante criogenado a temperatura de 160 grados centígrados bajo cero, en plantas de licuefacción. Hoy el mercado de GNL alcanza el 13% del consumo mundial de gas natural, correspondiendo casi el 70% a la zona Asia-Pacífico.

Se espera una incorporación importante de GNL en el transporte público de cargas.

Se continuará con los desarrollos para alcanzar sistemas de acumulación de energía eléctrica viables técnica y económicamente ya que constituirán la solución definitiva para la intermitencia de las eólica y solar.

Se avanzará también en el desarrollo de baterías o sistemas de producción y acumulación de electricidad basados en el hidrógeno y en la nanotecnología, una revolución científica y tecnológica que permite manipular la materia en la nanoescala. La escala de longitud es el nanómetro y como referencia, 10 nanómetros es unas 1000 veces menor que un cabello.

Hasta aquí un sucinto panorama mundial de la energía y su probable evolución en

las próximas décadas de transición hacia el fin de la bicentenaria “era del petróleo” en las que se avizora una gran oportunidad para aquellos países con recursos petroleros, siempre que sepan adecuarse en tiempo y forma a esas realidades. Aquellos que no lo hicieran perderán el valor económico de las reservas que no puedan colocar en el mercado en esa etapa de transición.

La Argentina y la energía. Su ubicación en el contexto internacional.

El total del consumo de energía primaria es de 83MTep, es decir el 0,6% del mundial que, recordemos, es de unas 14.000MTep. Fruto de ese consumo nuestro país, emite a la atmósfera unos 175 millones de Ton/año de CO₂ que también es una ínfima proporción en relación con el valor a nivel globales de 34.000 Mton/año, pero la emisión por habitante de 4,1 Ton/año es similar a la media mundial de 4,4.

Si bien la matriz de consumo de energía primaria de Argentina tiene una composición muy parecida a la mundial, con 84,4% de hidrocarburos versus 84,3%, su calidad ambiental es superior dado que prácticamente no tiene carbón y sí un uso intensivo de gas natural, 50%, el que, como ya se dijera, es el combustible fósil menos contaminante y de menor emisión de CO₂, emite la mitad que el carbón y el 65% del petróleo.

Ampliando la referencia internacional del sector, la producción de petróleo local, medida en millones de barriles diarios, Mbd, es de unos 0,5 vs 70 de la mundial. La producción de gas natural es de 131 millones de metros cúbicos diarios, Mm³/d vs 10.800 y la de GNL, aún de carácter experimental en Argentina fue solo 0,3 Mton de GNL en 9 meses de producción mientras que a nivel mundial es 350Mton/año.

En cuanto a la producción de energía eléctrica, nuestro país genera anualmente 140 TWh – o 140 millones de MWh, 0,5% de la producción mundial que alcanza los 26.770 TWh.

Para producir esa energía, Argentina utiliza 33% de recursos renovables no contaminante de los cuales 27% es hidráulico y 6% eólico y solar, mientras que a nivel mundial esas relaciones son 26% y 10% respetivamente.

Respecto al intercambio comercial con el mercado energético mundial, se puede decir que es mínimo, con saldos de la balanza comercial muy variables según los gobiernos de turno. De un saldo positivo de USD 6.100 millones en 2006 se pasa a USD 6.900 negativo en 2013, y a un saldo cero al final de la administración de Mauricio Macri, para comenzar a ser nuevamente deficitaria con la administración Alberto Fernández.

Las exportaciones son mínimas y la mayor parte tiene como destino a nuestros vecinos con quienes se retomó la exportación de gas natural y se realizan algunos intercambios de electricidad, mientras que las importaciones, luego de haber alcanzado los USD 50.000 millones entre 2007 y 2014, ahora son compensadas con las exportaciones de crudo del tipo Escalante, producido en la cuenca del golfo de San Jorge y algo de tipo Medanito, petróleo preponderante en la cuenca neuquina, el cual es más apto para las refinadoras locales, por ser más liviano y contener menos azufre que el Escalante.

Concluyendo, la industria energética no difiere del resto de la actividad económica argentina, con excepción del campo, afectada por la crónica y perniciosa costumbre de ser uno de los países con economía más cerrada del mundo bajo el lema “vivir de lo nuestro”, un error histórico ante la magnitud de sus recursos energéticos y la calidad de los humanos, que exceden ampliamente al mercado local.

Los descubrimientos de shale, colocan a nuestro país entre los de mayores recursos de gas y petróleo a nivel mundial y le otorgan la potencialidad necesaria para participar en la transición energética. Aunque no suficiente para lograr una cuota del competitivo mercado mundial debido a los reducidos niveles de inversión y productividad de la industria y al poco atractivo inversor que ofrece el país.

Infraestructura energética.

La oferta energética argentina, expresada por la producción anual de 140 TWh de energía eléctrica, 190 millones de barriles de petróleo y 48.000 Mm³ de gas, llega a la demanda luego de complejos proceso de transformación y transporte que requieren de una infraestructura adecuada y dinámica para satisfacerla en tiempo calidad y precios. En todos los casos hay una etapa de producción de energía, otra de transporte a los centros de transformación y consumo y por último la de distribución al retail.

La generación de electricidad

Las fuentes de energía utilizadas en nuestro país para producir electricidad son, petróleo -a través de sus subproductos líquidos Gas Oil y en menor medida Fuel Oil-, gas natural, viento, radiación solar, energía hidráulica de los ríos y reacción de fisión nuclear. El carbón, prácticamente no se usa. La proporción en que cada fuente participa en la producción de 140 TWh al año es:

- Combustible líquido, 2%
- Gas natural, 59%
- Nuclear, 6%
- Hidráulica, 27%
- Eólica y solar, 6%

El parque de generación térmico tiene una potencia instalada de 34.200 MW y está compuesto por, turbinas a vapor, TV; turbinas a gas, TG; ciclos combinados, CC; motores Diesel, D; Centrales nucleoelectricas, N; centrales hidráulicas, H y parques de generadores eólicos y solares o fotovoltaicos, E y S.

La potencia instalada por tipo de generación es, en MW:

TV:	4.500	2%
TG:	5.300	5%
CC:	9.300	2%
D:	1.800	3%
N:	1.770	2%
H:	11.100	4%
E y S:	450.	3%

El transporte de electricidad

En países con extensa y variada geografía y con características climáticas diversas, como Argentina, es necesario el desarrollo de sistemas de transporte con líneas de alta tensión, para cubrir las enormes distancias que separan los grandes centros de generación de los principales conglomerados urbanos donde se encuentra la demanda principal. Esto ocurre en particular con las centrales hidráulicas y con las granjas eólica y fotovoltaica, cuyas localizaciones las define la naturaleza. Las centrales térmicas y las nucleares tienen mayor flexibilidad para ser localizadas y generalmente se las construye cerca de los centros de consumo.

El Sistema Argentino de Interconexión (SADI), es una “malla” que cubre el territorio argentino, interconectando los principales mercados de todas las provincias entre sí y con los centros de generación. El SADI, tiene una extensión de 14.200 Km, de líneas que transportan energía en una tensión de 500.000 voltios o 500 KV. En deter-

minados nodos de esa red, se encuentran los centros de transformación o estaciones transformadoras (ET), que son el equipamiento eléctrico que permite reducir la tensión de transporte para adecuarla a las instalaciones de la demanda.

La distribución de energía eléctrica

La energía transportada por el SADI, al arribar a un centro de consumo entrega la electricidad a la red de distribución, adecuando la tensión a la requerida por la misma en las ET. Así, por ejemplo, una energía puede llegar a un nodo de demanda en 500 KV y la configuración del sistema de distribución o consumo que la recibe puede tener como tensión de trabajo 220KV, 132KV, 66KV o menor.

Las redes de distribución son el último eslabón del sistema que permite a millones de usuarios el acceso a la energía eléctrica en condiciones de calidad, cantidad y seguridad establecidas por norma.

Las redes de distribución son atendidas por empresas concesionarias del servicio, como EDENOR y EDESUR, por cooperativas y por empresas provinciales. Compran la energía del SADI y al precio le agregan el denominado VAD, valor agregado de distribución, que no necesariamente refleja los costos directos de distribución.

Hidrocarburos

En esta presentación se omitirá al carbón por su casi nula participación como combustible y su limitado horizonte de desarrollo.

La clasificación usual de la industria hidrocarburífera, observa dos actividades bien diferenciadas, Up Stream y Down Stream. El Up comprende las actividades de exploración, explotación y producción de petróleo y gas. Es una actividad minera y por lo tanto con riesgo geológico, que se suma al riesgo empresario y en Argentina al riesgo país, elemento exógeno a la actividad pero que la afecta sensiblemente.

Con el advenimiento de la tecnología de fractura hidráulica hace un par de décadas se hace factible lo que en el pasado era impensable, se comienza a extraer petróleo y gas de rocas generadoras de HC o “roca madre”, generalmente de formaciones de lutita o roca sedimentaria clástica de grano muy fino de tamaño similar a la arcilla y al limo. Esta forma extractiva de HC, también es conocida como no convencional de donde deriva la denominación “petróleo y gas no convencional” como sinónimo de Shale Oil y Gas. Cabe agregar que en explotaciones de shales o no convencionales el riesgo geológico es mucho más acotado que en las convencionales.

Las principales cuencas sedimentarias o petroleras en producción junto a su participación en la producción total de petróleo y gas se resumen a continuación.

Cuenca	Participación en la producción en %	
	Petróleo	Gas
Noroeste	1	4
Cuyana	5	0,1
Neuquina	43	60
Golfo San Jorge	47	11
Austral	4	25

Ha sido escasa la actividad en el off shore argentino, en todo su extenso litoral marítimo que incluye los taludes en su límite, hacia las grandes profundidades oceánicas. La excepción fue la concesión al grupo Total Bidas realizada hace 40 años en la Cuenca Austral que se constituyó en el segundo productor de gas en el país con 33 Mm3d.

La jurisdicción en el mar, más allá de las 12 millas marinas, es del Estado nacional y hacia el territorio, de las provincias costeras. Los intentos exploratorios en la plataforma continental realizados en el pasado no fueron exitosos. Ante el auge que ha tomado la explotación en grandes profundidades marinas, en particular en los taludes oceánicos, en 2018 el Gobierno nacional concursó importantes áreas de exploración en esa zona obteniendo una convocatoria exitosa en la que participaron varias de las empresas más experimentadas del mundo en esta compleja actividad petrolera. Se concedieron luego permisos de exploración por un promedio de 8 años en bloques pre-determinados con extensiones del orden de los 7.000 Km2 y con profundidades comprendidas entre 200 y 2.500 metros, todas en el borde de la plataforma continental.

Dentro de la cuenca Neuquina se encuentra el yacimiento de shale más importante del país, Vaca Muerta, que alcanzó a producir en 2019 el 23% del total de petróleo y el 40% del gas.

La producción y reservas en los últimos años han fluctuado en función de las cambiantes políticas económicas y propias del sector.

Hasta el COVID-19 la producción diaria de petróleo era 528.000 barriles y la de gas 131 Mm3. En cuanto a las reservas, a los niveles de producción actuales, son de 10 años para el petróleo y 8 años para el gas, considerando solo los yacimientos convencionales.

Tanto la exploración como la explotación están a cargo de 60 empresas privadas locales e internacionales y de un par de empresas provinciales con participaciones puntuales y menores. Aunque el número de empresas productoras es alto hay una gran concentración en la actividad ya que el 80% de la producción de petróleo está en manos de solo 5 empresas y en la de gas el 85% lo producen 8 empresas.

Desde la reforma constitucional se 1994 las provincias tienen el dominio de los recursos petroleros y otorgan a las empresas petroleras permisos exploratorios y concesiones de explotación mediante contratos donde se especifican las condiciones de inversión, plazos y marco regulatorio ambiental.

La mayoría de los yacimientos convencionales por su madurez ha entrado en declinación productiva. Se mitiga ese efecto mediante técnicas de recuperación asistida que permiten aumentar la presión del pozo y seguir extrayendo. El tipo de recuperación más aplicado es la “secundaria” y se logra mediante la inyección de agua o gas. La recuperación “terciaria” aún es incipiente, pero con tendencia creciente ante los buenos rindes que proporciona la tecnología de inyección de polímeros.

La actividad del segmento Down Stream, se inicia una vez extraído el petróleo y el gas y realizados los procesos de separación de los elementos utilizados para la extracción y de otros componentes hidrocarbúricos. Se almacena el producto en tanques, previo a ser introducidos en las redes de midstream que convergen a los grandes oleoductos y gasoductos. Los ductos de transporte conducen el crudo y al gas a las refineras, a las plantas petroquímicas, a los puertos para transporte local y exportación y al consumo directo.

Las redes troncales de oleoductos tienen una extensión de 2.800 Km, son 14 y tienen diámetros que varían entre 10 y 32 pulgadas. Los gasoductos troncales están a cargo de 2 empresas transportistas, TGS, Transportadora de Gas del Sur y TGN, Transportadora de Gas del Norte. Ambas redes tienen una extensión de 14.340 Km. TGS es la más extensa con 8.620Km, cuenta con 3 gasoductos, San Martín, Neuba I y Neuba II, y transporta el 61% del gas inyectado en yacimientos. TGN, con 5.720Km y 2 gasoductos: Centro Oeste y Norte, transporta el 39% restante.

Hay otros gasoductos importantes fuera de la red troncal como los que atraviesan la frontera con Chile. Se destacan por su capacidad, el Nor Andino, Gas Atacama, Gas Andes y Gasoducto del Pacífico. Es una infraestructura utilizada hace 20 años y que permitió exportar grandes volúmenes de gas a Chile. Actualmente esa infraestructura se usa en forma parcial en operaciones de swap y exportaciones menores.

Del petróleo transportado desde los yacimientos, también llamado “crudo”, un 88% es enviado a refinería y el resto se exporta. Los volúmenes que usualmente se exportan corresponden a petróleos provenientes de la cuenca del Golfo de San Jorge, en su denominación Escalante los que por a sus características API y contenidos de azufre, no son procesables en todas las refinerías del país

Hay un total de 11 refinerías con una capacidad nominal de procesamiento de 570.000 barriles de crudo diarios. Las más importantes son La Plata, Lujan de Cuyo, Dock Sud y Campana, que significan el 89% de la capacidad total.

En las refinerías, se utiliza la tecnología de cracking catalítico o térmico. Son procesos químicos o fisicoquímico que quiebran las moléculas, en este caso del petróleo, produciendo así compuestos más simples adecuados a las exigencias del mercado como, Naftas, Gas Oil, Jet, Kerosene, etc. Casi la totalidad de la producción de refinación va al mercado local.

El gas natural que se transporta por los gasoductos troncales hacia los centros de consumo es entregado en su mayoría a las empresas privadas distribuidoras concesionadas como Naturgy, Metrogas o Camuzzi Gas. También en menor medida a cooperativas y entes provinciales. El resto se provee en forma directa a grandes consumidores -industrias generadoras eléctricas- a la industria petroquímica. Por último, el saldo va a la exportación cuyo principal destino es Chile, en menor medida Brasil y en cantidades marginales a Uruguay.

El Shale y Vaca Muerta

La gran potencialidad que tiene el recurso hidrocarburíferos contenido en “rocas madre” amerita un párrafo destacado para el Shale Oil & Gas, como se lo denomina en la industria, o “petróleo y gas no convencionales”.

Para extraer hidrocarburos de una roca madre se requiere la aplicación de métodos y tecnologías distintas a las utilizadas tradicionalmente en los yacimientos convencionales. Para liberar gas y petróleo atrapados en los intersticios de esa roca compacta se requiere fracturarla.

Hace unos 30 años nadie pensaba que eso fuera posible, hasta que se comenzó a experimentar fracturas mediante impactos producidos por agua a elevada presión. Desarrollos posteriores perfeccionaron el método con dosificaciones adecuadas de áridos y compuestos químicos al agua de fractura para permitir un adecuado escurrimiento del hidrocarburo a través de los canales de la fractura hacia la tubería de captación. Este

método se denomina “fractura hidráulica” o fracking. Desarrollos posteriores hicieron posible un sistema de perforación que mejoró sustancialmente la productividad de la perforación, el avance horizontal o lateral del barreno una vez alcanzado el espesor de roca madre determinado mediante ensayos y cálculos previos. Hoy ya se logran avances laterales para la fractura hidráulica de más de 4.000 mts., dentro de la roca madre.

En abril de 2011 la Energy Information Administration (EIA) elaboró un primer informe basado en el relevamiento global de las existencias de shale gas. Un ajuste realizado por esa misma administración en 2013 sobre Argentina estableció que sus reservas “técnicamente recuperables” mediante la técnica de fracking ascienden a 27.000 millones de barriles de petróleo y las de gas a 22.710 billones (millones de millones o 10¹²) de metros cúbicos, es decir, 14 veces la reserva de petróleo convencional y 60 veces la de gas. “Argentina tiene potencial de shale oil y shale gas de clase mundial, posiblemente el de mayor prospectiva por fuera de Norteamérica”, señaló el informe de la EIA.

Para simplificar el tema de las unidades, en lo sucesivo utilizaremos para el gas, en vez de los millones de metros cúbicos, el TCF (Trillion Cubic Feet) o trillones de pies cúbicos. Aplicándola a los 22.710 billones de M³ del shale gas da 802 TCF. Para tener una referencia de magnitud vale recordar que el gas natural abastece el 50% de la matriz de consumo primaria del país y significa un consumo anual de 1,7 TCF.

La distribución de yacimientos de shale en el territorio y su capacidad gasífera es:

- Cuenca neuquina, Formaciones Vaca Muerta y Los Molles: 583 TCF.
- Cuenca Austral Magallanes, Formaciones Inoceramus y Magmas Verdes: 130 TCF.
- Cuenca San Jorge, Formaciones Aguada Bandera y Pozo D-129: 86 TCF.
- Cuenca Chaco paranaense, Formaciones Argentina: 3,2 TCF.

Como se ve, el 73% del recurso se encuentra en la cuenca neuquina y dentro de ella Vaca Muerta tiene 308TCF, es decir 38% del total shale gas del país. Vaca Muerta es por sus características y magnitud la formación generadora de petróleo y gas más importante del país y donde se han concentrado todos los desarrollos de fracking hasta el momento. Consiste en una roca generadora de hidrocarburos ubicada a profundidades que oscilan entre 1000 y 3000 metros con una superficie en proyección vertical de algo más de 30.000 Km² y con un espesor variable entre 60 y 500 metros. Esa

superficie abarca porciones de los territorios provinciales de 4 provincias, Neuquén, Mendoza, Río Negro y La Pampa, siendo Neuquén la que mayor superficie de Vaca Muerta posee en su territorio.

El perfeccionamiento del fracking en Estados Unidos en yacimientos emblemáticos como Eagle Ford y Permian hizo que hoy sea el principal productor de petróleo del mundo por encima de Arabia Saudita y Rusia, con una producción diaria, pre COVID-19, de 9 millones de barriles de petróleo y 2.300 millones de M3 de gas y se convirtió en un exportador de gas. De todas las localizaciones con shale en Argentina, Vaca Muerta es la única con producción comercial. Llegó a aportar, como ya se dijera, el 23% del crudo y el 40% del gas al mercado.

Hacia Vaca Muerta convergieron las principales petroleras del mundo como, Shell, Total, Exxon Mobil, Chevron, Petronas, Sinopec, Wintershall, además de las locales YPF, Pan American Energy, Pluspetrol, Tecpetrol y Vista Oil & Gas. La mayoría de esas empresas ya han transitado la curva de aprendizaje necesaria mediante la construcción de pozos piloto y los ensayos necesarios para una producción económicamente factible.

En los yacimientos de shale, a diferencia de los convencionales, se conoce la existencia de hidrocarburo y se busca optimizar la forma de extraerlo, ensayando profundidades extensiones de las ramas laterales -ya se lograron perforaciones horizontales de 3.890 metros- compuestos y arenas a agregar al agua, cantidad de fracturas etc. Un yacimiento de este tipo tiene similitud con una planta industrial de procesamiento serie, máxime si se tiene en cuenta la curva de producción que alcanza su pico al inicio y decae abruptamente en cuestión de meses, por lo que es necesario una programación adecuada que permita mantener niveles de producción en cada pozo.

En Argentina los primeros ensayos allá por 2011, los realizó la empresa Repsol-YPF, con resultados alentadores, pero demasiados optimistas en lo económico por parte del gobierno de Cristina Kirchner que se lanzó a la expropiar el paquete accionario en poder de la española Repsol.

La YPF “recuperada” en 2012, según la propaganda gubernamental, entonces encara planes ambiciosos de producción de petróleo recurriendo a endeudamiento y a la asociación con Chevron. Si bien no se utilizó la metodología adecuada para la etapa productiva al realizar fracturas verticales desaprovechando parte de la inversión en perforación, los desarrollos e información que se fueron produciendo, generaron interés en las principales petroleras. Favoreció este proceso la localización de Vaca

Muerta que constituye el baricentro de la actividad petrolera en la Cuenca Neuquina, con infraestructura adecuada y donde históricamente se explotaron yacimientos convencionales de envergadura como el mega gasífero Loma de la Lata.

Durante el gobierno de Mauricio Macri, hubo una aceleración de la actividad debido a los excepcionales resultados que arrojaban los pilotos que hicieron a Vaca Muerta comparable con los mejores pozos de Permian en Estados Unidos. El estímulo dado por esa administración a la producción de Shale Gas de VM, mediante la Resolución ministerial N° 46 de 2017, hizo que la producción de Shale Gas de Vaca Muerta reemplazara buena parte de la importación de GNL, reduciéndola, hasta 2019, a los valores mínimos requeridos por la marcada estacionalidad de la demanda.

Los avances logrados en el manejo de la producción petrolera de shale desde 2011, hacen que nuestro país sea el mayor productor de shale detrás de Estados Unidos. Pero estamos recién en el inicio ya que todo lo hecho hasta ahora en la exploración, desarrollo y producción de hidrocarburos no convencionales fue realizado en solo el 4% de la extensión de Vaca Muerta. El retraso en la construcción del gasoducto hasta Salliqueló ha impedido aprovechar la oportunidad de los muy elevados precios internacionales del gas motivados por la invasión a Ucrania.

Como se puede inferir de esta síntesis, la potencialidad de Vaca Muerta, excedería ampliamente al mercado local y regional durante la transición energética hacia un mundo sin combustión de fósiles y está insinuando el riesgo de no poder aprovechar toda su riqueza sin acceder al competitivo mercado internacional.

Algunos aspectos regulatorios e institucionales

Vale la pena hacer algún comentario sobre el marco normativo vigente, que debería regir al sector energético si no fuese por las licencias en su cumplimiento e interpretación que introducen los frecuentes “estado de emergencia” económica.

Tiene su origen en la Ley de Reforma del Estado y Emergencia Administrativa que cambia sustancialmente el rol del Estado en la República Argentina. Mediante esa Ley se formalizó la decisión de que el Estado abandone su papel empresario para concentrarse en el de diseñador de políticas y regulador de actividades que por su carácter deban inevitablemente ser reguladas.

La estructura jurídica que establece el marco regulatorio para la energía tiene su origen en la importante reforma del Estado que iniciara el gobierno de Carlos Menem en 1992 que sentó las bases para un cambio necesario en un sector aletargado durante

décadas por el intervencionismo estatal. Ese cambio, logró inversiones en el sector hidrocarburos por USD 87.000 millones y USD 17.000 millones en el sector eléctrico, en menos de 10 años, cabe aclarar que se habla de dólares de hace 25 años.

Esa inusual inversión realizada por el sector privado hizo que el servicio eléctrico, que venía de cortes programados y subsidios estatales, alcanzara parámetros de servicio comparables con los mejores del mundo y con tarifas inferiores a la de los países de la región.

En el sector petrolero esa avalancha de inversiones redundó en un crecimiento de la producción y reservas de petróleo y gas que permitieron exportaciones crecientes y saldos superavitarios de la balanza comercial energética. No obstante, los beneficios que ese marco regulatorio o reglas de juego para el sector aportó a la energía y a la economía toda, fue dejado de lado durante los tres gobiernos kirchneristas entre 2003 y 2015.

El Gobierno de Macri al año de asumir el poder retoma la normalidad legal al derogar la ley de emergencia que había restringido el funcionamiento de las instituciones republicanas durante 12 años sin situación de emergencia que la justificara. Ahora, el Gobierno de Fernández, vuelve a la anormalidad instalando nuevamente la ley de emergencia, que facilita la introducción de medidas discrecionales en el sector ajenas al marco regulatorio vigente. Así, sin control alguno están siendo eliminadas las rectificaciones necesarias que el Gobierno de Mauricio Macri debió introducir para sacar al sector energético del vaciamiento producido durante 12 años de intervencionismo estatal, capitalismo de amigos y corrupción.

Sucintamente, la ley que debería regir al sector petrolero sigue siendo la 17.319 sancionada en 1967 y que regula la convivencia en la industria entre las empresas privadas e YPF, por ese entonces protagonista casi excluyente en la actividad petrolera del país. En los años noventa, década de reformas estructurales en todo el sector energético, no hubo cambios en la legislación de fondo y la ley 24.145 de 1992 aprobó la transformación y privatización de YPF sentando las bases para la transferencia del dominio, pero sin modificar el marco jurídico básico de funcionamiento del sector. En 1994 con la reforma constitucional se transfiere el dominio de los yacimientos hidrocarburíferos a las provincias y recién en 2006, con la sanción de la Ley 26.197, denominada ley corta, por tener solo siete artículos, se substituye el primer artículo de la ley de hidrocarburos 17.319 y se transfiere el dominio público de los yacimientos de hidrocarburos del Estado Nacional a las provincias en cuyos territorios se encuen-

tren, incluyendo los situados en el mar adyacente a sus costas hasta una distancia de doce millas marinas. Aunque esta transferencia estuvo condicionada a la sanción y promulgación de una nueva ley de hidrocarburos, que nunca fue sancionada.

Hubo posteriormente modificaciones vía decretos y leyes de aspectos operativos y de condiciones de plazos y modalidades para las etapas de exploración y explotación como la ley 27.007 sancionada en 2014, promovida por las petroleras en particular por el entonces “recuperada” YPF.

El gobierno de Alberto Fernández se ha mostrado interesado en sacar una nueva Ley de Hidrocarburos, pero hay que aclarar que esa ley no es suficiente para reactivar al sector. En la industria del gas la ley que rige la actividad es la 24.076, sancionada en mayo de 1992 y establece el marco regulatorio para el transporte y distribución de gas natural y trata la privatización de Gas del Estado, SE. Crea el Ente Nacional Regulador del Gas, ENARGAS, para: a) Proteger adecuadamente los derechos de los consumidores; b) Promover la competitividad de los mercados de oferta y demanda de gas natural, y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo; c) propender a una mejor operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalaciones de transporte y distribución de gas natural; d) regular las actividades del transporte y distribución de gas natural, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables de acuerdo a lo normado en la presente ley; e) incentivar la eficiencia en el transporte, almacenamiento, distribución y uso del gas natural; f) incentivar el uso racional del gas natural, velando por la adecuada protección del medio ambiente; g) propender a que el precio de suministro de gas natural a la industria sea equivalente a los que rigen internacionalmente en países con similar dotación de recursos y condiciones. Esta ley autoriza las importaciones de gas natural sin necesidad de aprobación previa y para las exportaciones establece que deben ser autorizadas por el Poder Ejecutivo en la medida que no se afecte el abastecimiento interno.

Por último, el sector eléctrico también tuvo cambios normativos profundos en los 90, en sintonía con la ley de reforma del Estado. La ley que lo rige es la 24.065 promulgada en enero de 1992 la que a través de su artículo 4°, define como los actores reconocidos del mercado eléctrico mayorista: a) los generadores o productores; b) los transportistas; c) los distribuidores y d) los grandes usuarios.

Existen dos organismos principales a nivel nacional: el Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE) y la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctri-

co (CMMESA). El ENRE, es un ente autárquico creado en el ámbito de la Secretaría de Energía cuyas funciones principales son: a) hacer cumplir el marco regulatorio y controlar la prestación de los servicios y el cumplimiento de las obligaciones fijadas en los contratos de concesión de jurisdicción nacional, b) dictar reglamentos a los cuales se deberán ajustar los agentes del mercado, c) establecer las bases para el cálculo de las tarifas y aprobar los cuadros tarifarios, d) autorizar las servidumbres de electroducto, e) organizar y aplicar el régimen de audiencias públicas previsto en la Ley y f) autorizar la construcción y operación de nuevas instalaciones. Sus autoridades son elegidas por concurso público de antecedentes y ratificados por el Senado Nacional. A su vez, CMMESA es el organismo a cargo del despacho nacional de energía. Es una sociedad anónima sin fines de lucro, y tiene como función principal la de administrar el mercado eléctrico mayorista (MEM) optimizando los recursos físicos de dicho mercado, maximizando la seguridad y calidad en el despacho, liquidando las transacciones económicas entre los agentes del MEM, evaluando los requerimientos futuros de energía y potencia del sistema y supervisando el funcionamiento del mercado a término de compra y venta de energía. Su Directorio está integrado por los cuatro actores reconocidos del mercado eléctrico mayorista, en el artículo 4º de la Ley 24.065, más el Estado, por partes iguales.

En el área de generación eléctrica los generadores son aquellos titulares o concesionarios de centrales eléctricas que coloquen su producción total o parcialmente en el sistema de transporte y/o distribución de jurisdicción nacional, pudiendo celebrar contratos de suministro de energía directamente con distribuidores y con grandes usuarios. En el sector transporte, se considera transportista a quien siendo titular de una concesión de transporte de energía eléctrica es responsable de su transformación y transmisión desde el punto de entrega por el generador hasta el punto de recepción por el distribuidor o gran usuario.

Cuando se habla de la actividad del transporte se está haciendo referencia, al comúnmente llamado transporte troncal, esto es al conjunto de instalaciones de transmisión necesarias para prestar el servicio público de transporte de energía eléctrica en Alta Tensión -en tensiones iguales o superiores a 220 Kv- entre Regiones Eléctricas y también al transporte por distribución troncal, es decir, al conjunto de instalaciones de transmisión en tensiones iguales o superiores a 132 kV y menores a 400 kV dirigidas a vincular eléctricamente a Generadores, Distribuidores y Grandes Usuarios entre sí, dentro de una misma Región Eléctrica.

El transporte troncal es llevado a cabo por una sola empresa transportista que es TRANSENER S.A., mientras que el transporte por distribución troncal está a cargo de seis empresas regionales a las que se suelen denominar con el nombre de “Distros”. Todas ellas son empresas constituidas como sociedades anónimas a las que el Estado Nacional les dio una concesión y transfirió los activos correspondientes, licitándose luego los paquetes accionarios de control de cada una de ellas, todos los cuales están en manos de empresas privadas.

Tanto los transportistas como los distribuidores deben permitir el acceso indiscriminado de terceros a la capacidad de transporte de sus instalaciones de transmisión y transformación (principio del *open access*). Por otra parte, y dado que la función de los transportistas se limita a operar y mantener las líneas objeto de la concesión respectiva, el costo de las ampliaciones al sistema de transporte debe ser sufragado por los respectivos beneficiarios, según lo establezca el ENRE en oportunidad de dictar la resolución por la cual expida el correspondiente certificado de conveniencia y necesidad pública de dichas ampliaciones, previa audiencia pública.

Con respecto a los Grandes Usuarios, el cuarto de los actores reconocidos del MEM, la Ley considera así a quienes tienen la facultad de contratar en forma independiente y para consumo propio su abastecimiento de energía, ya sea con un generador o con un distribuidor.

Lineamientos de la política energética

El desarrollo de este capítulo describe e informa en base a datos de la realidad, de modo que el lector pueda tener un panorama global de un sector bastante complejo como así también de los escenarios posibles de la política energética.

El área de la energía bien manejada debería ser un elemento clave para lograr el objetivo siempre postergado de terminar con la decadencia argentina, fenómeno socioeconómico difícil de explicar frente a los extraordinarios recursos de todo tipo con los que cuenta, pero subutiliza.

- Para el sector energético, una condición debe ser la previsibilidad.
- Hay que salir de manera gradual, pero sostenida y previsible, de las excepciones que otorgan las leyes de emergencia. Las inversiones requieren de reglas de juego establecidas institucionalmente y no políticamente o arbitrarias.
- El marco regulatorio creado hace 30 años no se cumple a pesar de haber

demostrado que, cuando se lo respetó, el sector energético tuvo un desarrollo excepcional.

- El sector energético puede funcionar adecuadamente si se aplica el marco regulatorio e institucional vigente introduciendo las modificaciones impuestas por el paso del tiempo. Debería adecuarse a los cambios de paradigmas ocurridos a nivel local y mundial.
- Para lograr las importantes inversiones destinadas a desarrollar los recursos energéticos de manera sostenible en el tiempo es necesario que ese marco legal e institucional vuelva a aplicarse y respetarse. No hay desarrollo posible sin incorporar el concepto de sostenibilidad.
- Para ello es necesario que el marco regulatorio a aplicar al sector y los cambios institucionales complementarios tengan un consenso amplio que garantice su continuidad en el tiempo mediante instrumentos con un adecuado respaldo legal y político. Es decir, una política de Estado que pueda aplicarse al sector energético con independencia del gobierno de turno.
- Debe adecuarse el esquema institucional del sector a los cambios normativos que se establezcan.
- El correcto funcionamiento del sector redundará en una mayor productividad de la economía, clave para el proyecto exportador y de apertura económica que debe emprender la Argentina. También, es condición sine qua non, para un desarrollo de Vaca Muerta a una escala que permita poner en valor la mayor parte de sus recursos durante la transición energética.
- Para el mediano plazo, la Argentina se debe concentrar en alcanzar el objetivo de ser competitivo y promover acuerdos con los países demandantes de GNL en el mercado internacional, promoviendo la actividad en Vaca Muerta junto a la infraestructura y logística necesarias.
- El objetivo central debe ser aprovechar la demanda para nuestro gas de Vaca Muerta, para los próximos 40 años, apuntando al mercado global de GNL y concentrando el esfuerzo en donde sea conveniente. Las más promisorias expectativas están en la zona de Asia Pacífico, particularmente por la sustitución del

carbón en China y la India.

- Será fundamental para el logro de ese objetivo una política eficiente desarrollada por empresas comercializadoras del mercado.
- Poner en marcha un proyecto de esa naturaleza requiere de cuantiosas inversiones. Al no tener acceso al mercado financiero internacional ni existir un nivel de ahorro que permita contar con un mercado de capitales, la única salida por el momento es lograr captar inversores.
- Hoy es muy bajo el nivel de confianza de los inversores internacionales en nuestro país. Se requerirán cambios sustanciales y reformas estructurales para recuperar la confianza.
- Se debería promover el desarrollo simultáneo de las energías renovables y limpias, reduciendo gradualmente los subsidios directos e indirectos. La tecnología está avanzando en eficiencia y reducción de costos. Son las energías del futuro que crecerán en los próximos años de transición energética.
- El programa eléctrico debiera, en el corto y mediano plazo, priorizar la instalación de centrales térmicas de ciclo combinado a gas natural, actualizar el sistema de transporte en alta tensión, incorporar tecnología en las redes de distribución, desarrollar energía distribuida, alcanzar tarifas económicas y fomentar el uso racional de la energía.
- El sector petrolero debe promover el consumo de gas local y desarrollar los mercados regionales de Chile, Brasil y Uruguay, así como avanzar en las exportaciones de crudo y derivados, expandiendo las redes de transporte.
- Los precios totales del sistema deben basarse en los costos económicos.
- Los precios del petróleo y los derivados deben regirse por referencias internacionales,
- El precio del gas tiene que surgir de la competencia inter-cuencas y definirse en subastas abiertas (MEGSA) que tiendan a la contractualización del mercado.
- El precio del megavatio hora de la electricidad mayorista deberá reflejar el costo promedio total de generación.
- Las tarifas de transporte y distribución de gas y electricidad deben fijarse de

acuerdo con los marcos regulatorios y recuperarán costos de capital y operativos con una ganancia razonable a ser establecida sobre la base de inversión de generación, transporte y distribución eléctrica y de gas natural.

- Los subsidios a sectores de la población que los necesiten se harán sobre la demanda, es decir directamente a esos consumidores específicos (que forman parte de la demanda) y no a la oferta.
- El Estado argentino debe renunciar a su histórico afán por expropiar renta al sector.
- El Estado, además de generar las condiciones de estabilidad y credibilidad para la inversión, es la autoridad de aplicación y el responsable del funcionamiento de los segmentos regulados de la energía, segmentos que deberían retomar objetivos claros, como la disponibilidad y el menor precio económico posible.
- El Estado tiene a su cargo la consideración ambiental, la defensa de la competencia, y las relaciones internacionales; tiene jurisdicción en la explotación de petróleo y gas sobre la plataforma submarina y administra las represas binacionales y la construcción de las centrales acordadas con China. Pero no debería distraer recursos de la sociedad en actividades de producción y servicio en el sector, cuando esos recursos lo puede aportar el sector privado compitiendo cumpliendo estrictamente con las obligaciones que el propio Estado a través de la ley le imponga.

12.

La reforma del sistema de salud en la Argentina

Suelen confundirse modificaciones parciales y apenas trascendentes con los verdaderos procesos de reforma del sistema de salud que nuestro país necesita. Fueron pocos los intentos en este sentido. Se recuerdan el Plan Nacional de Salud del ministro R. Carrillo (1952); el Sistema nacional Integrado de Salud (1973); el Seguro Nacional de Salud (1985) del ministro Aldo Neri; y las reformas que fueron llevadas adelante en los ´90, en especial la desregulación de las Obras Sociales (OO.SS.) y la creación del Hospital Público de Autogestión (HPAG). Ambos si bien importantes en el contexto en el que se dieron, no llegaron a ser verdaderos procesos de reforma. Los otros tuvieron importantes resistencias para su implementación.

Muchos países lograron avanzar a partir de la imposibilidad de sostener sistemas de salud financieramente costosos y de bajos resultados, que no podían dar una respuesta adecuada, con grandes limitaciones en el acceso y la calidad en las prestaciones. Ese es también nuestro caso.

La propuesta presentada apunta a:

1. Mejorar la eficiencia en el sentido de gasto vs. resultados.
2. Avanzar en una real libertad de elección por parte de los beneficiarios, tanto en la elección del administrador de sus recursos financieros como en el prestador que le asista.
3. Lograr una aceptable dilución del riesgo. Criterio básico tanto en el nivel individual, como en la sustentabilidad de cualquier seguro.
4. Alcanzar la cobertura poblacional universal. Esto es decir que el más amplio universo sea beneficiario de un aseguramiento explícito supe-

rando la situación actual en la que más de 15 millones de ciudadanos carecen de cobertura o aseguramiento de ningún tipo.

5. Definir un piso básico de cobertura. Esto es: considerar las prestaciones que serán cubiertas como piso mínimo de beneficios.
6. Tender a una mejora continua de la calidad.
7. Lograr la sustentabilidad financiera del sistema.

Los avances obviamente estarán sujetos a la factibilidad política, considerando que muchos actores -al revés de gran parte de la población- se encuentran en la actualidad en una “zona de confort”, por lo que es previsible su oposición a cualquier cambio que altere la ecuación actual. Tampoco los cambios que se proponen deben ser iniciados o alcanzados simultáneamente. Con seguridad se requerirá gran coordinación operativa para alcanzar los objetivos planteados.

Organización y gasto del sistema de salud

Si se analiza desde la perspectiva del financiamiento, es decir, su fuente de recursos; se conoce al sistema de salud en la Argentina como de organización mixta. Confluyen en el tres subsectores: el subsector público/estatal, financiado en términos generales por rentas generales de los tres niveles de gobierno, conocido como sistema Beveridge. El subsector de los seguros sociales, que jurídicamente es también público y que se financia con cotizaciones salariales o impuestos al trabajo, conocido como sistema de obras sociales o Bismarck. Y el subsector de los seguros privados, financiado por pagos voluntarios de las personas, y que constituyen contratos entre privados.

El subsistema público estatal se financia por rentas generales del Estado nacional, los estados provinciales y los municipios, según el modelo Beveridge. Se considera prestador obligado a toda la población que lo requiera. Pero a su vez tiene una función subsidiaria y asiste “por default” a quienes no tienen cobertura por ningún tipo de aseguramiento -población sin cobertura-, y a quienes por acceso y/o por elección, requieren o eligen. Se trata de organizaciones estatales de integración vertical en las funciones de financiamiento y provisión de servicios. Los prestadores gozan de estabilidad tal como cualquier empleado público y su remuneración es por salarios. Si bien se presume de las funciones de rectoría del Ministerio de Salud de la Nación, son las

provincias -que no han delegado la función salud- las que tienen a su cargo la mayor responsabilidad de esta área. Aunque en algunos casos la descentralización se llevó hasta los municipios. El gasto alcanza al 2,6% del PBI¹. A este monto indicado de gasto público estatal debieran desagregarse sus componentes nacional, provincial y municipal. El gasto provincial corresponde a más del 67% del total de este.

A su financiamiento debe agregarse lo recaudado por facturación de prestaciones a los afiliados a los seguros sociales y privados; así como aportes voluntarios, donaciones y legados. El Ministerio de Salud de la Nación lleva a cabo los denominados programas nacionales, con los que dice compensar inequidades entre las provincias, que insumen una alta erogación del presupuesto², pero que solo representan entre el 5% y el 10% del gasto de las provincias³. Los ministros de salud de las provincias conforman el COFESA (Consejo Federal de Salud), que es presidido por el ministro de Salud de la Nación, participando otras autoridades de dicho Ministerio y que es donde se acuerdan políticas, se efectúan consensos sobre programas sanitarios, y cada ministro de salud provincial discute sus necesidades y participación de los recursos. Otros organismos como PAMI, ANMAT, o la Superintendencia de Servicios de Salud (SSSalud) son estructuras descentralizadas con presupuestos propios. En cuanto a la población que asiste, se calcula 15 millones de personas, aunque se supone que por las circunstancias actuales⁴ serán muchas más quienes dependerán de su asistencia. Respecto del aseguramiento universal. En nuestro país el 30% de la población carece de aseguramiento explícito. Esta es la población que resulta cautiva del hospital público cuyas características son:

- Instituciones que carecen de incentivos y muchos de sus logros dependen del compromiso personal y dedicación de los agentes, a pesar de sus magras remuneraciones.
- Estructuras burocráticas con falta de flexibilidad y con pesados estamentos administrativos.
- Si bien asisten a toda la población, es aquella carente de aseguramiento la que es tributaria cautiva pues no puede recurrir -ni elegir- otro prestador, dada la

¹ Los datos del financiamiento corresponden a 2017. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gasto-en-salud-represento-el-94-por-ciento-del-pbi-en-el-ano-2017> y en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/salud/argentina>
² \$110.037.778.928 en el presupuesto nacional 2021.

³ Colina, J. Conferencia "Financiamiento y sostenibilidad del Sistema de Salud". Fundación Güemes. 9/10/2020.

⁴ Referencia a la pandemia por Covid-19 que supone por el incremento de las tasas de desempleo la pérdida de cobertura de la seguridad social y seguros privados.

normativa jurídico-administrativa que impide la participación de otros actores, impidiendo la competencia y limitando la libertad de elección de los pacientes.

- Esta misma cautividad no incentiva la mejora institucional, pues la población que no tiene recursos propios y ninguna cobertura explícita define un mercado cautivo, otorgando a los prestadores una condición monopólica, lo que constituye una forma implícita de subsidio a la oferta.
- El efector público estatal no responde a una canasta básica definida de prestaciones, por lo que se da por sentado que lo que se indica es “lo que se necesita”.

El subsistema de obras sociales incluye todos los seguros que se financian con aportes y contribuciones (cotizaciones) que se imponen al trabajo, según el modelo Bismarck, que data de fines del Siglo XIX. Se consideran fondos públicos. Se trata de formas de financiamiento de diferentes organizaciones como las Obras Sociales Nacionales aproximadamente 300 (Sindicales, Ley 23.660/1); las 24 Obras Sociales Provinciales que cubren a 7,165 millones de beneficiarios (empleados y jubilados de las provincias); el PAMI (Ley 19.032); las obras sociales universitarias; las de las fuerzas armadas; las legislativas y las del Poder Judicial. Incluye a los monotributistas que son 1,6 millones de beneficiarios con bajos aportes y 0,5 millones de trabajadoras de casas particulares. En total -titulares y familiares- agrupan aproximadamente a 25 millones de personas. Las Obras Sociales Nacionales deducen de las cotizaciones salariales un monto que va del 20% para los salarios mayores al 15% para los de menores ingresos para constituir un fondo denominado Fondo Solidario de Redistribución (FSR). Este se destina en parte a la cobertura de patologías de alto costo y baja incidencia o Programa SUR (Sistema único de reintegros), y el resto para otros como el Plan SUMAR o el SANO (Subsidio del Fondo automático de redistribución, Decreto 921/16) que garantiza a las Obras Sociales un valor mínimo de ingresos por afiliado ajustado por riesgo: edad y sexo (Decreto. 488/11). No existen datos claros sobre el gasto de los recursos por parte de la SSSalud. Para las nacionales las prestaciones se encuadran en el PMO (Programa Médico Obligatorio). Las otras tienen canastas de prestaciones propias. De este grupo la regulación de la SSSalud alcanza solo a las Obras Sociales Nacionales. En el caso de las Obras Sociales Provinciales la regulación deviene de sus organismos de control de cada provincia. Algunas Obras Sociales Nacionales tienen instituciones prestadoras de servicios propias. El gasto total de los seguros sociales

alcanza al 2,8% del PBI. A ello debe agregarse el PAMI con un gasto cercano al 1% del PBI y con 5 millones de afiliados.

La alta fragmentación que tiene este subsistema, es decir una multiplicidad de organizaciones muchas de ellas inviables financieramente, que para su sostén requieren aportes adicionales a las cotizaciones de sus afiliados, cada una con su propio sistema de administración, e inconexas entre sí, produce y agrega altos costos de transacción que debieran minimizarse porque los restan al sistema.

También debe mencionarse la ausencia de una canasta básica de prestaciones unificada que alcance a todo ese subsistema de seguridad social. Esta mención es referida a que por ejemplo el PAMI tiene su propia canasta, tanto como las obras sociales provinciales u otras.

Otro aspecto que no puede omitirse es que entre el 60 y el 70% de las OO.SS. Nacionales no alcanzan a cubrir el costo estimado del PMO⁵. Esto ya sucede desde hace varios años. Los ingresos para el financiamiento de los seguros sociales bajo el modelo bismarckiano se encuentran atados a los salarios. Pero dada la alta informalidad laboral en nuestro país, a lo que se agrega la depresión de los montos salariales, los ingresos no pueden compensar adecuadamente las erogaciones derivadas de los costos crecientes en salud. Estos costos se ven potenciados por el incesante incremento de la innovación tecnológica y el importante peso relativo que tienen los imprescindibles insumos importados en el sector.

Por otra parte, el 25% de las obras sociales nacionales tienen menos de 1000 afiliados, lo que significa un escaso pool de riesgo, y no cubren los costos mínimos de asistencia. Por ello carecen de calidad en lo que se presta y cantidad en lo que se necesita, situación que sufren sus afiliados en sus requerimientos asistenciales. Esa situación deriva de conductas oportunistas o poco pensadas al permitir la conformación de seguros que solo benefician a sus directivos y administradores. Debe considerarse que el piso de ingresos de las OO.SS. que no lo alcanzan se subsidia a través del Fondo Solidario de Redistribución (FSR), lo que encarece el sistema para sostener la ineficiencia o la inviabilidad por insuficiente pool de riesgo (en cantidad de afiliados o en

5 Van Der Kooy, E. Informe de Prosanity Consulting sobre costos del PMO y Obras Sociales cuyos ingresos no alcanzan a cubrir el costo. 27/Abril/2022. <http://www.consensosalud.com.ar/actualizacion-de-la-estimacion-del-gasto-necesario-para-garantizar-el-pmo/> y Prosanity Connsulting, E Informe de datos PMO 2022 estimación \$4075,06 a Julio/2021 <http://www.consensosalud.com.ar/actualizacion-de-la-estimacion-del-gasto-necesario-para-garantizar-el-pmo/#:~:text=Si%2C%20por%20otra%20parte%2C%20tambi%C3%A9n,estimado%20en%20%24%204075%2C06%20con>

monto de las cotizaciones) de casi el 70% de las obras sociales. Es decir, se denomina “solidario” -que significa el aporte de todos- para sostener la ineficiencia y el privilegio de algunos. Los afiliados podrían optar por cambiar de obra social, pero ello es un proceso, a veces lento y en el mientras tanto los beneficiarios sufren las consecuencias de situaciones que debieran ser evitables. Por otra parte, casi toda la normativa tiende a limitar la opción de cambio entre OO.SS., y con ello la libertad de elección por parte de los afiliados, como por ejemplo el decreto presidencial (N°438/21) norma que instaure que los trabajadores que comiencen una relación laboral deberán permanecer como mínimo un año en la obra social correspondiente a su rama de actividad antes de poder ejercer su derecho de cambio.

La libertad de elección de prestador por parte de los afiliados está a su vez condicionada por el círculo cerrado que establecen los contratos con determinados prestadores.

También la libertad de elección de seguro está condicionada mediante la opción de cambio que alcanza solo a las Obras Sociales Nacionales.

Muchas Obras Sociales Nacionales son solo sellos de goma asociadas a EMP (Empresas de Medicina Prepaga), transfiriendo aproximadamente 4 millones de afiliados a las EMP, por cuya intermediación retienen entre un 8 y 12% de las cotizaciones, lo que encarece los costos a los beneficiarios. Esta situación de intermediación coloca en una posición de confort a las OO.SS., que mantienen sus afiliados y cobran una comisión desentendiéndose del costo de asistencia

El PMO que alcanza tanto a las obras sociales nacionales como a EMP en su modalidad actual no permite compartir el riesgo y tiene incentivos al consumo por su misma estructura.

A su vez, PAMI -como un “anti seguro”- por un lado, concentra el riesgo en población añosa y por otro cubre prestaciones que no son propias de salud. Tiene su propia canasta de beneficios, una estructura propia burocrática en exceso y ha permanecido intervenido en casi toda su existencia porque sirve al poder político y tiene un considerable gasto -cerca al 1% del PBI- para su financiamiento.

El subsector de los seguros privados -EMP- es muy heterogéneo. Incluye mutuales (que son consideradas entidades sin fines de lucro). No se conoce con exactitud el número total de entidades (se calculan en cerca de 300), pero sí que de todos ellos solo 10 seguros de medicina prepaga tienen importancia nacional. Se encuentran en

los principales núcleos poblacionales, por una prima mensual brindan servicios con diferentes planes de cobertura, se encuentran regulados por la Super Intendencia de Servicios de Salud (Ley N°26.682), tienen obligatoriedad de cubrir el Programa Médico Obligatorio de Emergencia (PMOE), Ley N° 24.754/96, y son afiliados beneficiarios dos grupos : a) los que acceden a través del pago voluntario de la prima (unos 2 millones de personas) y b) los que hacen derivación de sus aportes a seguridad social (individuales o corporativos) a empresas o convenios de EMP con Obras Sociales Nacionales (unos 4 millones de personas).

El gasto de los seguros privados es aproximadamente el 50% del gasto total directo (o de bolsillo) en salud. Este gasto de las EMP representa el 2,8% del PBI. Ofrecen prestaciones a un total de 7 millones de personas aproximadamente. Su actividad se encuadra en la tipología de contratos entre privados y sus precios son acordados con la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía. La relación con el Ministerio de Salud es a los efectos de información epidemiológica, enfermedades de notificación obligatoria, etc. Y ahora la dependencia formal que establece la Ley N° 26.682. La mayoría tienen incluso establecimientos asistenciales propios y desde ellos venden servicios a OO.SS. y otros agentes del seguro. Alcanzan una cobertura cercana al 15% de la población. Esto les ha permitido participar de una parte del mercado y a muchas OO.SS. adaptarse a las nuevas circunstancias asociándose a EMP logrando retener y muchas aumentar su cartera de beneficiarios ofreciéndoles 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 y diversa cartilla de prestadores, en general menores trabas burocráticas, u otros motivos de su propia valoración.

No se trata de considerar que esta situación derive de privilegios inmerecidos, que condicionan injustificadas diferencias, como algunos declaman. En realidad, se debería tratar de mejorar las condiciones de todos, es decir 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 de más y no siempre en lo que debe, no está en condiciones de hacer. Como tampoco un privado que no siempre es visto con buenos ojos porque se lo asocia injustamente a intereses espurios y encuentra controles, regulaciones, cargas impositivas y condicionantes del estado que le dificultan su quehacer.

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 las extienda, limitando las posibilidades de los intercambios libres, 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 a la dilución del riesgo se debiera encontrar cubierta en la consideración de un seguro de salud, que cumpla con las premisas básicas de aseguramiento. 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. En verdad los funcionarios del Estado no son omniscientes, ni son benevolentes, ni conocen las preferencias de los ciudadanos, 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 gente⁶.

El gasto privado (o de bolsillo), no es cuestionable ya que es el resultado de una elec-

6 Filgueira Lima, E “La salud en su laberinto” (2020) https://www.academia.edu/44175622/La_salud_en_su_laberinto

ción personal, pero también constituye un indicador de la ineficiencia del gasto público y que “obliga” a muchos a buscar soluciones alternativas a sus problemas de salud.

En este subsector la mayoría tienen instituciones prestadoras propias. Incluso muchas instituciones sanatorias han desarrollado sus propios seguros de salud, como medio de subsistencia frente a los magros pagos o los retrasos de la seguridad social. Se considera para las EMP será un gran desafío -inevitable- competir para alcanzar a afiliar en forma directa un mayor número de afiliados que puedan afrontar los costos de sus planes.

Otros componentes del gasto privado

Son los copagos de los servicios que brinda todo el sistema (desde bonos contribución para cooperadoras para hospitales públicos, hasta los gastos adicionales -copagos- de los Obras Sociales).

El denominado “gasto de los hogares” que son aquellos gastos de insumos no cubiertos y que son necesarios para la asistencia sanitaria (desde pañales, hasta un termómetro, etc.) para los que por diversos motivos la población no tiene otra forma de acceso que el desembolso directo. Este componente tiene mucha imprecisión en su cómputo, porque es muy dependiente del alcance de las prestaciones que se brinden, de las condiciones de la población asistida, de que gastos se incluyen (en particular en el gasto de las familias) y cuáles no, etc.

Lo anterior no incluye el gasto que tienen para su funcionamiento la multiplicidad de Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), fundaciones, etc. que se ocupan de diversos temas de salud, algunas subsidiadas total o parcialmente por el Estado (incluso por reparticiones que no son los ministerios de salud) y otras (unas pocas) que generan recursos propios.

Vale reiterar que los cálculos del gasto directo son muy variables e inciertos, con importantes subregistros. En este mismo sentido si bien el gasto total se estima en 9,4% del PBI, es de suponer que el mismo alcanza o supera el 10%.

Los problemas más importantes

La cobertura universal en salud es una recomendación básica de todos los organismos internacionales, dirigida a lograr mejoras sustantivas en la asistencia sanitaria y en los resultados en salud de la población. Con cobertura universal queremos decir que todos alcancen alguna forma de aseguramiento. Y en nuestro país -dadas las con-

diciones sociales y el mercado de trabajo- todavía hoy el 33% de la población (es decir: 15 millones de personas) carecen de aseguramiento explícito.

Pero no todo aseguramiento es efectivo y eficiente. Por caso el PAMI constituye un pool de excesivo riesgo porque concentra una población en la que confluyen epidemiológicamente un conjunto de patologías -en particular crónico degenerativas- de creciente número, costo y duración. Lo que le confiere inviabilidad actuarial, demográfica y financiera. Por otra parte, esta institución ha permanecido desde siempre intervenida para manejo arbitrario por parte del poder político.

La fragmentación que hemos mencionado -con múltiples organizaciones- incorpora altos costos de transacción, dado que cada una sostiene su propio aparato administrativo. Además, cuando son intermediarias ante EMP retienen un porcentaje que encarece los costos a los afiliados. Y cuando no alcanzan el piso mínimo de ingresos deben ser subsidiadas por los recursos devenidos del Fondo Solidario de Redistribución (FSR) a través del Subsidio Automático Nominativo de Obras Sociales (SANO) y el Subsidio de Mitigación de Asimetrías (SUMA)

Estos mecanismos de subsidio se intentan justificar apelando a la solidaridad, que en realidad resulta costosa e innecesaria, si se entendiera que mantiene a los afiliados en una obra social deficitaria cuando pudieran optar por otra.

O bien adoptar mecanismos por los que el sistema fuera más eficiente a partir de ser menos costoso evitando este tipo de subsidios.

Partimos del concepto que la cautividad no contribuye a la mejora de los sistemas. Cuando la población carece de seguro no puede elegir: se encuentra condicionada a recurrir para su asistencia a los establecimientos público-estatales. La asistencia es así por default. Existe una constante de confundir entre población asistida y población asegurada. En el primero de los casos el hospital público es el prestador obligado. En caso de población asegurada por una obra social o una EMP el hospital también brindará atención reglada por las prestaciones contempladas en el convenio o las que se acuerden según el propio nomenclador. Pero en el caso de población no asegurada, esta queda sujeta a la prescripción del facultativo asistente y su voluntad decisoria, sin ningún límite, ni regulación contractual. Por otra parte, esta población no asegurada y de bajos ingresos se encuentra cautiva de este prestador. Esto significa que no tiene otra opción a donde recurrir para su asistencia. Esta misma circunstancia es la que asegura al prestador un flujo asistencial -un mercado cautivo- que es en el fondo un subsidio a

la oferta y posibilita la persistencia de sus ineficiencias sin incentivos a la mejora.

Cualquier forma de aseguramiento requiere la definición de una canasta básica de prestaciones. Esto significa definir el qué, En la actualidad rige para las obras sociales nacionales y las EMP el PMOE desde 2002. Obliga al financiador a asegurar la cobertura de las prestaciones establecidas. Pero en su caso el PMO es una canasta por prestaciones. Esto supone asumir todo el riesgo por parte del financiador y además estimula el consumo. Cualquier proceso de reforma debiera definir una canasta básica de prestaciones, pero parece más razonable que la misma se diseñe por priorización de cuidados y en particular por patologías.

Las Obras Sociales Nacionales permanecen con una acotada competencia lo que permite la persistencia de muchas que son inviables financieramente. Se solventan mediante subsidios que distraen recursos. Mantienen la fragmentación y altos costos evitables y a su vez se convierten en intermediarias -mediante una retención de las cotizaciones- frente a los seguros privados sin competencia abierta con los mismos, lo que perpetúa la ineficiencia

Hoy el aseguramiento por cotizaciones que devienen de imposiciones al salario resulta un medio difícil de financiamiento del subsistema con el modelo bismarckiano. La alta informalidad reduce el pool de riesgo, los salarios deprimidos y por lo mismo representan una cotización insuficiente para requerimientos financieros crecientes.

Estos son motivos más que suficientes para suponer que en nuestro país la evolución del sistema de salud tendrá serias dificultades si se pretende basarla en cotizaciones salariales según postula el modelo bismarckiano.

Otro aspecto en el que podrían analizarse los problemas del sistema de salud es la relación entre gasto vs. resultados sanitarios. Si bien estos últimos no son consecuencia unívoca del accionar del sistema de salud, algunos indicadores pueden ofrecer alguna aproximación.

Un aspecto muy importante por considerar es el referido a las dificultades previstas a corto plazo para lograr un financiamiento sostenible y acorde a los requerimientos, por parte de un sistema vinculado a impuestos al trabajo⁷. Probablemente cualquier proceso de reforma, aunque pueda inicialmente sostener parte de su financiamiento a través del sistema bismarckiano, no será sustentable de no lograr el pleno empleo, reducir las tasas de informalidad, y lograr una sustantiva mejora en los ingresos no-

7 Glanc. M "Sustentabilidad del sistema de Seguridad Social Argentino en su proyección para los próximos 10 años" SSSalud. Junio 2020.

minales de los trabajadores asegurados.

De las 290 obras sociales nacionales consideradas (y que tienen 14.068.283 beneficiarios) solo el 26%, es decir 75 OSN con 2.965.777 afiliados alcanzan a cubrir el costo del PMO con recursos propios derivados de las cotizaciones de los salarios de sus afiliados.

El 74% de las obras sociales nacionales (que representa al 80% de los beneficiarios) no alcanza a cubrir un ingreso suficiente para el costo estimado⁸. Si se considera el subsidio derivado del FSR de acuerdo con los mínimos establecidos, hoy alcanzarían a cubrir el costo el 49% de las obras sociales (con el 55% de los afiliados), mientras el 51% aun así no lo cubren⁹.

Lo anterior permite suponer que el financiamiento por vía de cotizaciones salariales es altamente vulnerable y pone en crisis el sistema.

Los problemas enunciados son los referidos a la organización, y perspectivas evolutivas de las reformas, sin desconocer que existen muchos otros que lo afectan en su funcionalidad.

Los procesos de reforma¹⁰

A lo largo de su evolución el sistema de salud argentino ha sido objeto de múltiples procesos de reforma. Son destacables el Plan Nacional de Salud del ministro R. Carrillo (1952) intentando que el estado nacional fuera el eje del sistema y que motivó su renuncia en 1954. El Sistema nacional Integrado de Salud (1973) que con similar esquema abortó en 1976 en las provincias en las que se lo inició. El Seguro Nacional de Salud (1985) del ministro Aldo Neri en el que los seguros sociales constituirían el eje articulador del sistema. Y las que fueron llevadas adelante en los '90 mediante decretos presidenciales. En especial los Decretos de desregulación de las Obras Sociales y la creación del Hospital Público de Autogestión (HPAG), hoy de Gestión Descentralizada (HPGD). De lo anterior se desprende que la salud no se encontró presente en el debate político y por lo mismo no fue parte de la agenda. Los procesos de reforma se plantearon más como una preocupación académica o de expertos preocupados por el tema, que por una demanda social. Mientras, desde fines de siglo XX en todos los

8 Van Der Kooy. "Costo cápita/mes del PMO" \$ 4.075,06 (a Julio 2022) Presentación Prosanity Consulting en <http://www.consensosalud.com.ar/actualizacion-de-la-estimacion-del-gasto-necesario-para-garantizar-el-pmo/>

9 El cálculo realizado fue en base a una población activa de 0 a 65 años.

10 Filgueira Lima, E "El Sistema de Salud en la Argentina y los fracasos en sus intentos de reforma" (2012) http://eseade.academia.edu/EduardoFilgueiraLima/Papers/1917451/El_Sistema_de_Salud_en_la_Argentina_y_los_fracasos_en_sus_intentos_de_reforma

países vecinos se llevaron a cabo distintos procesos de reforma, en nuestro país se miró para otro lado. Los procesos de reforma requieren de múltiples factores, pero esencialmente de dos condiciones básicas¹¹:

- Consistencia técnica.
- Viabilidad política.

Avanzar en reformas del sistema de salud

Uno de los problemas centrales por el que se han visto dificultadas las reformas ha sido el eterno conflicto de pretender una autoridad centralizada nacional -el pretendido “papel de rectoría” del Ministerio de Salud Nacional- que solo puede dar buenos consejos ya que, como se dijo antes, la función salud en lo público estatal, no ha sido delegada por las provincias a la Nación.

Por lo mismo, además de otras buenas razones derivadas de los criterios de descentralización, por lo menos en cuanto al aseguramiento de la población sin cobertura, las reformas deben ser llevadas adelante por las provincias. Que, en su evolución, se avance luego a un seguro nacional no son planteos excluyentes.

La solución propuesta es el aseguramiento de la población sin cobertura llevada a cabo por las provincias, con todo lo que ello significa:

- Nominación: es decir definir la población beneficiaria. Personas sin cobertura y de bajos ingresos.
- Beneficios: definición de la canasta básica de prestaciones que debiera plantearse como representativa de la que debiera alcanzar finalmente a todo el sistema.
- Cálculo actuarial del costo de beneficios a financiar.
- Perspectiva que mediante un sistema de vouchers (que no es imprescindible porque existe innumerables formatos) las prestaciones puedan ser brindadas por cualquier prestador público o privado (el hospital público ya lo es por considerarse prestador obligado, al que se agregarían prestadores privados). Con ello se liberaría la cautividad y se incentivaría la competencia entre prestadores públicos y privados, lo que es de suponer por una parte exigiría la mejora del hospital público, que de otra forma quedaría expuesto en su ineficiencia y sobredimensionamiento, tanto como de los efectores privados.

11 Tobar, F “¿Qué aprendimos de las Reformas de Salud?” Fundación Sanatorio Güemes (2010).

- El proceso de subsidio debería ser diferente: el dinero debiera “seguir a la gente”, o sea a la población sin cobertura, y/o de bajos ingresos (subsidio a la demanda) y que hoy es asistida por default resultando cautiva del mismo. En este proceso el subsidio se invierte y se termina subsidiando a la oferta, lo que se revierte cuando la gente tiene opciones libres de elección. Para ello se debería contar con un seguro de salud financiado por el gobierno provincial en base al domicilio y gestionado por una caja de aseguramiento desde la misma provincia. De esta forma el beneficiario podría elegir el prestador de su asistencia, sin verse limitado al hospital público, y el Estado pagar los servicios a la caja de aseguramiento que se establezca. La adjudicación del seguro debiera estar bajo responsabilidad y operación de una entidad con capacidad de determinar los beneficiarios elegibles y de operar el sistema con criterios de sustentabilidad. Nos referiremos a ella como Caja de Aseguramiento provincial.

- Los servicios en competencia ya sean públicos o privados, deberían mejorar impulsados por la competencia en 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 ellos, no encontrarán incentivos para su mejora, persistirán burocráticos y de baja calidad.

- La separación de funciones de financiamiento y provisión permitiría a los establecimientos asistenciales públicos a introducir instrumentos de gestión privada para su administración apuntando a su eficiencia y sustentabilidad.

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 -siempre que se sostenga el principio de descentralización- en algunas funciones y según convenga a objetivos financieros y sanitarios.

Cuando hablamos de aseguramiento en salud nos referimos a las dimensiones de un seguro: la definición de la población a la que se dirige el seguro (nominación de beneficiarios: a quién); la canasta de beneficios (el qué); el modelo de atención (el cómo) y el financiamiento (el flujo de recursos que en nuestro caso deriva de: financiamiento

público por rentas generales) y la proporción de costos directos respecto de los costos asumidos. Lo anterior no excluye que los seguros provinciales perciban ingresos por la venta de servicios a otros financiadores (Obras Sociales y EMP), así como aquellos con capacidad de pago. la proporción de costos directos respecto de los costos asumidos.

Como en todos los casos, la sustentabilidad del sistema se basa en un adecuado cálculo actuarial entre recursos requeridos (costos unitarios y tasas de uso, ajustados por población) vs. recursos disponibles para el financiamiento.

En párrafos anteriores decíamos que "...suponer que el financiamiento por vía de cotizaciones salariales es altamente vulnerable y pone en crisis el sistema", cuestión que podría verse por su inversa: el sistema no tiene recursos para financiar todo lo que de manera acrítica se ha incorporado al PMO. Probablemente el diseño de una canasta básica basada en otros principios permitiría mayor equilibrio entre requerimientos de gasto y recursos de financiamiento. O, dicho de otra forma: adecuar los beneficios a las posibilidades reales de recursos pasibles de ser aportados por el sistema. De otra forma es cierto que el modelo bismarckiano no permite seguir el ritmo del incremento de los costos en salud, que se ven permanentemente potenciados por la innovación y demandas asociadas a la misma.

Un primer intento en el sentido de comenzar nominalizando la población tributaria del hospital público, para alcanzar y cubrir el aseguramiento de esta población sin cobertura, tendiendo a la cobertura universal de salud (CUS) fue el Decreto N°908/16, que intentaba la nominalización de la población tributaria de los establecimientos asistenciales públicos y que quedó lamentablemente frustrado. La puesta en marcha de este procedimiento para proveer de aseguramiento a la población sin cobertura debe ser llevado adelante por las distintas jurisdicciones, por encontrarse cerca de los beneficiarios a asegurar, por motivos de descentralización, por ser suya la responsabilidad de hacerlo y por no haber delegado la función de asistencia en la Nación.

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 siempre que fueren eficientes.

Otro aspecto diferente es el que se relaciona con las Obras Sociales Nacionales cuya organización es centralizada y cuya modificación requiere de leyes que debe sancionar el Congreso Nacional.

Respecto del PAMI, el escollo es fundamentalmente político. El 95% de toda su

existencia el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (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 e incentiva el interés político.

Por lo anterior, sería necesaria una planificación integral que contemple en un amplio horizonte de tiempo una gradualidad inter y subsectorial.

Seguramente los puntos anteriores pueden constituir etapas concordantes o sucesivas, pero en principio la búsqueda es avanzar sobre los aspectos críticos del sistema.

Un breviarío

Los procesos de reforma son permanentes. La búsqueda de mejorar un sistema complejo y dinámico es un continuum.

Lo anterior puede ser resumido en:

El aseguramiento de la población sin cobertura debe ser llevado adelante por las provincias a través de las Cajas de Aseguramiento provinciales:

- Nominalizando la población beneficiaria.
- Definiendo una canasta básica de prestaciones.
- Posibilitando la no cautividad de los beneficiarios en relación con las prestaciones que podrán ser brindadas por cualquier prestador habilitado, con pago a quien efectuara las prestaciones por libre elección de los beneficiarios, lo que significa: subsidio a la demanda.
- Y definiendo el modelo de atención lo que incluye permitir el ingreso de nuevos actores en competencia

Las modificaciones legislativas en lo referente a las Obras Sociales Nacionales, los seguros privados (EMP) y el PAMI, deben ser llevados adelante por el Congreso Nacional.

- Tendientes a habilitar la competencia abierta entre obras sociales nacionales y EMP.
- Eliminando los subsidios que permiten subsistir la ineficiencia y mantener

privilegios sindicales y encareciendo el sistema.

El diseño de una canasta básica de prestaciones requiere de un trabajo conjunto entre las provincias y el Ministerio de Salud. En nuestra opinión un formato en base a pagos por patologías (del tipo plan AUGE) sería mucho más adecuado. Y su diseño debería estar basado en criterios de:

- Priorización social.
- Evidencia científica.
- Eficiencia económica.
- Factibilidad política.

También es de resorte del Congreso Nacional la decisión de rediseño y definición de perspectivas futuras del PAMI como institución y de la población beneficiaria según se propone más adelante.

En todos los casos el Ministerio de Salud de la Nación debe centrarse con el apoyo de asistencia técnica y orientación hacia los objetivos de diseño buscados. Pero debería abstenerse de intervenir directa o indirectamente en funciones provinciales con los “programas nacionales” que son un gasto público sin evidencia de resultados y que debieran ser limitados a los estrictamente imprescindibles y de evidentes resultados costo/efectivos.

Los Seguros de Salud provinciales

- El objetivo inicial es asegurar a la población sin cobertura y de bajos ingresos. Hoy calculada en 15 millones de personas, tributaria del hospital público en todo el país. A fin de alcanzar la cobertura universal en salud
- Dado que esta población se encuentra en todo el país, las provincias están en mejores condiciones para llevarlo a cabo. Son así descentralizados por lo que pueden establecer procedimientos y normas mucho más cerca de los beneficiarios.
- Sería oportuno crear en cada provincia una Caja de Aseguramiento.
- Los así beneficiarios del seguro -de bajos ingresos y sin cobertura- serán subsidiados por el Estado provincial, pero con un mecanismo de subsidio a la demanda y no a la oferta.
- La Caja de Aseguramiento puede incluir:
 - La población incorporada al Seguro provincial según domicilio, sin cobertura y

de bajo nivel de ingresos

Eventualmente la población de la Obra Social Provincial si así se determina.

La población que pierda su seguro nacional por desempleo.

Los monotributistas de bajos ingresos que no puedan incluirse en los seguros sociales nacionales o aquellos que no pudieran acceder a un seguro privado (EMP).

Eventualmente toda otra población que desde la Nación sea descentralizada (Ej. PAMI) y desee libremente optar por el seguro.

Se establecerá una canasta básica de prestaciones para toda la población asignada a la Caja de Aseguramiento que deberá acordarse con otras instancias y de acuerdo con las premisas mencionadas en el título anterior.

Toda la población asignada a la Caja podrá asistirse con total libertad de elección entre prestadores inscriptos como tales en la misma.

La Caja efectuará el pago de las prestaciones al efector que haya realizado la asistencia sea este público, privado o un mix de ambos (redes de prestadores).

La Caja de Aseguramiento podrá realizar convenios con otras cajas o instituciones para:

Asistencia de pacientes entre jurisdicciones (portabilidad del aseguramiento), para lo que es imprescindible la Historia Clínica Electrónica y la interoperabilidad.

La posibilidad de acceso a niveles de mayor complejidad cuando así fuera requerido.

Incorporación a un seguro nacional para patologías de alto costo y baja incidencia, en su población asegurada.

- La Caja de Aseguramiento establecerá para todos los afiliados a su padrón la historia clínica única.
- Además, podrá efectuar convenios con Obras Sociales Nacionales y/o EMP, para la asistencia de sus beneficiarios e incorporar otra fuente para su financiamiento.
- También adherirá a los beneficiarios del PAMI en caso de su transferencia y sus cotizaciones pasarán a formar parte de su financiamiento.
- Como también las cotizaciones de los beneficiarios de Obras Sociales Nacionales que no alcancen al “piso mínimo” y sean traspasados a las Cajas de Aseguramiento.
- Otros ingresos: legados, donaciones, contribuciones, los copagos que

establezcan, etc.

- La Caja de Aseguramiento rendirá cuentas ante el Tribunal Superior de Cuentas de la provincia.
- El Ministerio de Salud provincial tendrá a su cargo:
Funciones de regulación y control.
Transferirá parte de su personal para la conformación de la caja de aseguramiento provincial.
Llevará adelante el control de buenas guías de prácticas médicas.
Llevará adelante la incorporación y seguimiento de la canasta básica de prestaciones en su ámbito.
Funciones esenciales de salud pública (public health).
Acciones de promoción de salud.
Cuidado y protección del ambiente.
Acciones de prevención.
Evaluación y análisis de la situación de salud.
Monitoreo y control de endemias y epidemias.
Vigilancia de la Salud Pública: control de riesgos y daños.
Educación para la salud, etc.
- Control de gestión y evaluación de los procedimientos y resultados asistenciales y de calidad, efectuadas por los prestadores (públicos y privados) de la caja de aseguramiento, de acuerdo con indicadores preestablecidos en contratos de gestión.
- La ejecución de programas nacionales en el ámbito provincial cuando así se considere. Aunque en estos programas no revisten la efectividad y eficiencia deseables, por lo que deberían ser evaluados en cada caso por las provincias. La responsabilidad final debería ser de estas últimas.
- La conformación de un Consejo Provincial de ética-biomédica
- Las provincias deberán avanzar en la conformación progresiva de los establecimientos asistenciales de su dependencia en organizaciones públicas de gestión privada, con gradualidad y capacitación. Desde ya, que este punto es profundamente disruptivo por lo que será evaluado en cada caso tanto en sus posibilidades como en su implementación. La idea es mejorar la eficiencia y calidad de todos los

servicios asistenciales prestadores del seguro.

- Los establecimientos asistenciales públicos deberán progresivamente alcanzar la autogestión y su autofinanciamiento, aprendiendo a captar a los afiliados y obtener su favor de elección, no ya por ser pobres o sin cobertura y cautivos de su condición, sino por la prestancia y calidad de sus servicios.
- La competencia entre efectores públicos y privados se convierte en un estímulo para la mejora de ambos e incluso para la conformación de redes de atención cuando así se considere. O bien la coordinación y definición de funciones según sea la política provincial.
- Establecerá la reestructuración de los establecimientos asistenciales bajo su dependencia:
 - En qué medida, en qué casos y en qué plazos se irá retirando el subsidio directo.
 - Según vayan incrementando su facturación y perspectivas de autogestión.
 - Cuáles deberán ser solventados a pesar de no ser sustentables financieramente porque ello es aconsejable técnicamente,
 - El Ministerio de Salud tendrá a su vez a su cargo la información estadística y epidemiológica sanitaria.

PAMI

Como ya se ha mencionado, el PAMI ha estado en casi todo el tiempo de su existencia intervenido por el poder político. Su financiamiento es por cotizaciones de activos y pasivos, al que se agregan otras fuentes. Continuamente se producen desfasajes financieros.

Esto es en particular porque existe una importante reducción en el número de activos (desempleo e informalidad laboral) que debieran ser necesarios para su sostenimiento. Y además por el bajo nivel de salarios por lo que el monto de las cotizaciones resulta finalmente menor e insuficiente. En el caso particular del PAMI la concentración del riesgo dado el pool asegurado (ajustado por riesgo y edad), indica que los ingresos per cápita necesarios para sostener adecuadamente las prestaciones debiera ser 3 veces mayor (>300%) al que del sistema actual permite. Esta cuestión es relevante al momento de evaluar las perspectivas de financiamiento del sistema de salud por un

modelo de tipología bismarckiano. Esta misma apreciación es válida para el análisis de todo el subsistema de seguridad social y en particular para las obras sociales nacionales que es en las que este fenómeno se manifiesta en forma más evidente. Por subsanar lo anterior la asistencia por parte del tesoro resulta un procedimiento frecuente, (o en el caso de las Obras Sociales Nacionales por el FSR).

Debe considerarse que el PAMI está incorporado además como un organismo descentralizado del Estado Nacional (con presupuesto dentro de su órbita), con un gasto cercano al 1% del PBI, importante ineficiencia en su funcionamiento (incluyendo su propia participación en el déficit fiscal), incorporando incluso prestaciones que no le son propias de salud, cerca de 17.000 empleados (incluyendo los contratados) y con funciones que entremezclan lo sanitario con el accionar estrictamente político. De allí la dificultad de proceder a una reestructuración de esta organización que limite el alcance del poder político en su ámbito.

Su acción queda sometida al contralor de la Sindicatura, quedando su auditoría externa a cargo de la Auditoría General de la Nación.

Por otra parte, el PAMI que tiene hoy más de 5 millones de afiliados, resulta en su estructura un anti seguro pues concentra el riesgo en población mayor con alta demanda en patologías crónico-degenerativas de alto costo por su duración y no curabilidad. La tendencia hacia este progresivo envejecimiento es creciente. Un cálculo estima que para el 2030 el número de personas mayores alcanzará en la Argentina los 7,9 millones¹². La necesaria e inevitable incorporación tecnológica juega en este punto un papel importante.

Así la asistencia financiera por parte del Estado Nacional es una constante.

Las formas que técnicamente resultarían más adecuadas para solucionarlo:

- Volver los afiliados a las OO.SS. de origen o según elección a una EMP (lo que significaría la progresiva disolución del PAMI).
- Dejar de ingresar nuevos afiliados (los nuevos quedan en sus OO.SS. o si es su elección a una EMP).
- O los nuevos ingresantes sin aportes se suman al pool de asegurados sin cobertura en cada provincia según su domicilio (descentralización) o se sigue el punto 2.
- Transferencia de afiliados y recursos a la provincia de origen para su administración por:

¹² Colina, J Conferencia "Financiamiento y sostenibilidad del Sistema de Salud". Fundación Güemes. 9/10/2020.

La Caja de Aseguramiento provincial, o por la,
UGL provincial con dependencia directa del seguro provincial

- Cualquier combinación de las anteriores.

Cualquier medida a tomar deberá ser actuarialmente evaluada.

Considerar que el PAMI tiene en la actualidad un bajo financiamiento para el total de prestaciones que se demandan por el tipo de población beneficiaria.

Las prestaciones deben adecuarse a la canasta básica que se establezca y/o el financiamiento debe ser el adecuado.

Las decisiones por tomar debieran ser acordadas consensuadamente en el Congreso Nacional y sin dudas serán progresivas y dificultosas.

Obras Sociales Nacionales y EMP

Las consideraciones expresadas respecto del PAMI son válidas también para las obras sociales nacionales, con las particularidades de cada caso.

La opción de cambio llevada a cabo en las obras sociales nacionales fue un paso importante -aunque limitado- para su mejora, por establecer la competencia entre las mismas, evitando relativamente la cautividad de los afiliados respecto de su financiador, pero solo entre ellas. El proceso de opción de cambio ha blanqueado la situación permitiendo la migración de los beneficiarios que se han agrupado en mayor número en aquellas que eligen porque en su percepción les brindan mejores servicios. Para lograr el favor de ser elegidas las OO.SS. han adoptado diversas estrategias. Muchas han mejorado sustantivamente su gestión, también han mejorado la coordinación con los prestadores y elegido aquellos más eficientes, mientras otras se han asociado a EMP.

Muchos alegan que la opción de cambio entre obras sociales a elección de los beneficiarios ha roto el principio de solidaridad, sin mencionar que detrás de la misma “solidaridad” se escondía la protección a la ineficiencia, la limitación en la accesibilidad a las prestaciones y el beneficio privilegiado de los sindicalistas.

Como es el caso de muchas, que, con muy pocos afiliados, en muchos casos remanentes o con dificultades para ejercer su derecho de opción de cambio, y con insuficientes ingresos, persisten insustentables e ineficientes.

Es así y de acuerdo con cálculos del costo actualizado del PMO, que se concluye que el 74% de las obras sociales nacionales (que representa al 80% de los beneficiarios) no alcanza a cubrir un ingreso suficiente para el costo estimado¹³. De ello se deduce que

13 Prosanity Consulting “Costo cápita/mes del PMO” \$ 4.075,06 (a Julio 2022) Presentación Prosanity Consulting en

las prestaciones no se están cumpliendo en cantidad requerida o en calidad. A su vez son manifiestas las limitaciones a la accesibilidad.

Con justificaciones expresadas en la “solidaridad” se sostienen y realizan subsidios cruzados (el FSR) que sostiene a obras sociales que son inviables. Si los afiliados tienen la posibilidad de migrar a otras obras sociales, solo se entiende el subsidio como un mecanismo de perpetuar el poder sindical para sostener algunas -ligadas en todos los casos a los sindicatos- y la actividad de algunos sindicalistas titulares.

Cualquier circunstancia además es aprovechada para reclamar alguna forma de aporte para su funcionamiento, y la pandemia por el COVID-19 no ha sido la excepción. Las Resoluciones N°588 y 599/2020 resultan un aporte total de \$3.778 millones (2021) para sostener su funcionamiento¹⁴.

La asociación entre los sindicatos y el poder político es una constante en nuestro país. Y no para el beneficio de los afiliados o de la población en general.

La reforma del sistema incorporando mecanismos de competencia abierta y que aquellas instituciones no solventes transfieran sus afiliados a otras que les ofrezcan una cobertura satisfactoria, es un proceso ineludible.

Por lo que debiera avanzarse:

- Establecer la competencia abierta: los afiliados podrán derivar sus cotizaciones indistintamente según elección entre OSN y EMP, eliminando el sistema de derivados¹⁵ que encarece el sistema a los afiliados.
- Permitir que el número de obras sociales nacionales se reduzca a las financieramente viables (también podrían reorganizarse según consorcios). Las que no puedan hacerlo ni cubrir las prestaciones de la canasta básica en ingresos/afiliado, reasignarán a los beneficiarios según:

Los de cotizaciones superiores al ingreso mínimo requerido podrán optar por otra Obra Social o EMP, derivando a ellas sus cotizaciones

<http://www.consensosalud.com.ar/actualizacion-de-la-estimacion-del-gasto-necesario-para-garantizar-el-pmo/> 14 Resolución SSSalud N°588/2020 como adelanto del SUR por \$2.502 millones del 6/Junio/2020 y Resolución SSSalud N°599/2020 “para garantizar un adecuado funcionamiento de los servicios de salud durante la vigencia de la pandemia”, por \$1276 millones del 30/junio/2020.

15 Afiliados “derivados” son los que mediante acuerdos entre obras sociales nacionales y EMP ofrece a los afiliados a las primeras los servicios de los prestadores de las segundas, con un costo o comisión que retienen las obras sociales de las cotizaciones derivadas. Este “costo retenido” por la OSN de origen encarece innecesariamente a los afiliados el costo del plan de la EMP al que acceden.

Los de cotizaciones que no lleguen a cubrir el “piso mínimo” pasarán como beneficiarios de las cajas de aseguramiento provinciales y sus cotizaciones a las mismas cajas

- **Monotributistas:** Podrán quedar en la OSN en la que están mientras paguen el aporte, que deberá actualizarse. Los de bajas categorías -o que no puedan afrontar el costo- pasan al Seguro Provincial o quienes así lo deseen, como también los de categorías superiores, a una EMP. Los nuevos incorporados al sistema eligen OSN o EMP o Seguro Provincial (estos últimos solo los de bajos ingresos).
- **EL FSR se reduce al 10% de las cotizaciones y se destinará solo a cubrir los requerimientos de prestaciones de alto costo y baja incidencia en la totalidad de los seguros (OO.SS. y EMP).** Ello requiere una evaluación actuarial del costo actualizado del PMO, para cada año mientras se mantenga el actual proceso inflacionario, o en cada caso según se requiera. O también en un rediseño por patologías. Cualquier proceso de actualización actuarial debe ser continuo.
- **Prestaciones:**
Canasta básica de tipología AUGE (igual para todos).
Libertad de elección.
Las prestaciones adicionales (o superadores) a la canasta podrán ser brindadas por las mismas OO.SS. o EMP mediante contratos entre privados con los afiliados.

Ministerio de Salud de la Nación

El Ministerio de salud de la Nación puede y debe reducir sus funciones. Representa entre el 4,5 y el 5% del presupuesto nacional.

Tiene un sobredimensionamiento manifiesto, en particular en el diseño de programas que son más útiles a los que los gestionan y trabajan en ellos, que a quienes se supone debieran servir.

Entre aquellas cuestiones es importante:

1. Mantener funciones esenciales de salud pública a nivel nacional, que son pocas y mucho más acotadas que lo que se proclama.
2. Posibilitar la coordinación general en cuestiones relativas a los seguros provinciales y asistencia técnica para su desarrollo a nivel provincial, ya que en las actuales circunstancias las provincias se encuentran en una zona de confort y el Ministerio de

Salud Nacional propone su “papel de rectoría”.

3. Establecer planes y programas de capacitación permanente de acuerdo con universidades nacionales.

4. Mantener relaciones de cooperación y coordinación con universidades nacionales en lo referido a formación de recursos humanos y en los contenidos de carreras de salud.

5. Llevar adelante el monitoreo y control de drogas peligrosas.

6. Contralor de medicamentos e información de farmacovigilancia.

7. Gestión de programas nacionales que sean operativamente convalidados, en coordinación con las jurisdicciones provinciales, limitando los mismos a los evaluados como costo/eficientes, de real necesidad local y sin sobre dimensionar su estructura central.

8. Coordinación del COFESA.

9. Vinculo y relaciones con organismos internacionales, tales como OPS/OMS, Mercosur, etc.

10. Asistencia en la orientación de las leyes nacionales vinculadas a la evolución del PAMI y las referidas a las Obras Sociales Nacionales y EMP.

11. Coordinar el desarrollo de un seguro nacional de enfermedades de alto costo y baja incidencia que alcance a la totalidad de la población con seguros provinciales, sociales o de seguros privados.

Diseño y desarrollo de un eficiente sistema de contralor epidemiológico y de estadísticas nacionales en salud.

Canasta básica de prestaciones

El rediseño de una canasta básica de prestaciones resulta un apartado de vital importancia para sostenimiento del sistema. La canasta básica de prestaciones debería progresivamente alcanzar a la totalidad de la población asegurada. Los principales puntos para llevar adelante este aspecto de las reformas son los siguientes:

No establecer un modelo de pago por prestación.

Tender a una canasta básica universal (todos los agentes del seguro debieran brindar las mismas prestaciones).

Establecer su tipología de la canasta por patologías (modelo AUGE).

Posibilitar el riesgo compartido entre financiadores y prestadores.

Establecer un modelo de incorporación de cuidados según un algoritmo de priorización.

Objetivos buscados

Los objetivos que son buscados mediante los procesos mencionados son:

1. Tender a la cobertura universal de la población sin cobertura y de bajos recursos, a través de seguros provinciales de salud.

2. Mejorar la eficiencia de las entidades financiadoras:

- Incorporando mecanismos de competencia entre Obras Sociales Nacionales y EMP.
- Transfiriendo la población beneficiaria del PAMI y/o redefiniendo su progresiva disolución.
- Facilitando la libertad de elección por parte de todo beneficiario para la transferencia de sus cotizaciones al agente del seguro de su elección.

3. Mejorar la eficiencia de las entidades prestadoras incorporando la libre elección entre prestadores públicos o privados por parte de cualquier beneficiario de los seguros. Y su coordinación.

4. Establecer una canasta básica de prestaciones que supere los problemas del actual PMO y que pueda extenderse progresivamente a toda la población asegurada con criterios de priorización de cuidados según:

- Necesidad social (demanda y magnitud del problema).
- Efectividad y eficiencia según MBE.
- Capacidad resolutive por parte del sistema.
- Factibilidad de recursos asignados o a asignar.

5. Posibilitar que los planes superadores de cualquier tipo los brinde cualquier agente del seguro.

6. Lograr sustentabilidad financiera del sistema.

7. Finalmente, pero no menos importante es lograr resultados sanitarios acordes con el gasto realizado. Este punto no ha sido muy detallado en el presente, aunque es un objetivo prioritario:

- Los resultados sanitarios son consecuencia de múltiples factores incluso algunos ajenos al sistema de salud, tales como las condiciones educativas, de vivienda, el ambiente social, el aseguramiento en salud, la cultura, la biología, las redes sociales, las condiciones de trabajo, el ingreso, etc.
- El aseguramiento.
- La calidad de las prestaciones.

- El acceso, etc.

Son determinantes en las condiciones de salud y su desarrollo requeriría un tratamiento particular para cada ítem. Los resultados en salud en la Argentina distan de ser los deseables según se comparen con el gasto. El gasto en salud orilla el 10% del PBI. No se trata de un gasto menor para un país con graves desequilibrios macroeconómicos. Y seguramente son estos mismos y las condiciones sociales que provocan las que hacen ineficiente el gasto en función de resultados sanitarios.

Las reformas que se orientan tienen además el objetivo de mejorar la funcionalidad del sistema de salud y lograr mejores resultados en tanto mejoren sus propios procesos.

Potenciales estrategias de reforma¹⁶

Una reforma a nivel nacional no es siempre necesaria o apropiada. Generalmente es posible introducir importantes mejoras realizando reformas o innovaciones en otros niveles, sin afectar la totalidad del sistema.

En nuestro caso la propuesta incluye:

1. Un aseguramiento a través de cajas provinciales de la población actualmente sin cobertura,
2. Una dilución o disolución del PAMI como figura del seguro
3. Una competencia abierta entre obras sociales y EMP, que elimine los subsidios a agentes del seguro no sustentables financieramente
4. Una reforma sustantiva de la canasta básica de prestaciones pasando de un modelo por prestaciones a uno por priorización de cuidados (patologías).

Muy probablemente no todas estas líneas de acción puedan llevarse a cabo simultáneamente, pero si es requerible una alta coordinación entre procesos.

Los acuerdos políticos necesarios son tema de otro capítulo al que no le restamos importancia.

16 Moseley, G "Estrategias para la reforma del sistema de salud en Argentina y en el mundo" (2016) <http://www.academia.edu>

Considerando la reforma del sistema de salud en tres niveles. Uno a nivel nacional, que afecta la prestación y el financiamiento de los servicios de salud en todo el país. Otro nivel, una reforma en una provincia o estado. El tercer nivel comprende a las organizaciones particulares.

Dentro de cada nivel, existen varias estrategias de reforma que la Argentina podría intentar. Cual elegir es el paso siguiente a un largo proceso de análisis, planificación y negociaciones que alcanzan no solo los niveles técnicos, sino también los políticos.

Se trata de orientar el sentido de las acciones de políticas públicas que se presuman facilitadoras para crear condiciones para el desarrollo de instituciones de salud que den mejores respuestas a la población, según resulta un objetivo deseable.

13.

Reforma monetaria

La persistencia de la inflación ha degradado la moneda argentina quitándole varios de los atributos que deben caracterizarla. Ha dejado de ser reserva de valor y dificultosamente podría considerarse unidad de cuenta. Esto tiene efecto sobre la economía real. Afecta el ahorro y desalienta la inversión al hacer imprevisible el flujo futuro de los negocios. Acentúa la frecuencia de los conflictos sociales en la puja por los salarios. El logro de la estabilidad a través de las reformas estructurales que propone Libertad y Progreso, haría posible, si son sostenidas con consenso suficiente, recuperar en algún tiempo los atributos de nuestra moneda, el peso. Esto aportaría la ventaja de poder disponer una política monetaria autónoma. Sería imprescindible una reforma de la Carga Orgánica del Banco Central que garantice su independencia y que fije como su prioridad la de buscar la estabilidad de la moneda local. Para ello, debería tener estrictamente prohibido financiar de cualquier forma al Estado. Incluso, no debería poder comprar bonos públicos ni en las emisiones primarias, ni en el mercado secundario. El instrumento de regulación monetaria debería ser la compra y venta de activos que ya estén en su balance cuando entre en vigor, o de divisas extranjeras o bonos de países extranjeros de máxima calidad crediticia.

Si fuera el caso que no es posible instrumentar las reformas, o esto exigiera tiempos muy prolongados, cabe analizar alternativas de reforma monetaria. Estas serían: 1) el bimonetarismo o multimonetarismo; 2) el cambio de moneda sustituyéndola por el dólar u otra moneda extranjera, o una criptomoneda; 3) una moneda regional común; por ejemplo, del Mercosur; 4) caja de conversión o convertibilidad.

La eliminación de ceros de la moneda no es una reforma monetaria. Sólo persigue facilitar el manejo de las cifras y la contabilidad.

Bimonetarismo

Se trata de aceptar legalmente la circulación de dos o más monedas: la local, en nuestro caso el peso, y otra u otras monedas fuertes. Esta alternativa es la más fácilmente aceptada porque se produce cuando hay alta inflación. De hecho, hoy la gente gasta en pesos en el consumo diario, pero ahorra en dólares y los aplica a la compra-venta de inmuebles, joyas y otros activos. También emplea dólares en alquileres. Por ello, lo lógico es que terminen siendo de uso común los pesos y los dólares estadounidenses.

Si no se corrigen las causas de la inflación, o sea los desequilibrios macroeconómicos, el bimonetarismo sería un paso natural hacia la dolarización. Un tema importante en este caso, es si el pago de impuestos y el gasto del Estado, incluyendo salarios, se realiza indistintamente en dólares, o en pesos. Si el gobierno sólo operara en pesos y no resolviera el problema del déficit fiscal habría una rápida devaluación del peso frente al dólar, aunque el peso sobreviviría. Si el Estado operara en dólares, la dolarización total sería muy rápida. Una dolarización de hecho a partir de bimonetarismo no requeriría un recambio inicial del circulante por parte del Banco Central. El público aportaría dólares de sus ahorros.

Para garantizar que esta reforma monetaria lleve a una verdadera estabilidad en el tiempo, será necesario lanzar antes o simultáneamente un programa de reformas estructurales integral como el propuesto por la Fundación “Libertad y Progreso”. Este plan de gobierno no solamente aportará la credibilidad inicial para hacerla viable, sino que la irá consolidando en el tiempo en la medida que vaya madurando su efectiva implementación.

Una moneda común entre varios países

Esta alternativa ha sido considerada más de una vez entre Brasil y la Argentina, con posibilidad de extenderla al Mercosur. No ha ido más allá que intercambios amables en reuniones diplomáticas. No hay condiciones ni se ha recorrido un trayecto previo como lo hicieron los países de la Unión Europea antes de llegar al Euro. Desde el Tratado de Roma de 1957 hasta el Tratado de Maastrich en 1991 transcurrieron 34 años de preparación de las condiciones que hicieran posible la unión monetaria. Ni Brasil,

ni Argentina cumplen los parámetros fiscales fijados en Maastrich. No consideramos conveniente ir a este sistema.

Dolarización

Gozar de la estabilidad de la moneda de otro país tendría la ventaja de una rápida y drástica disminución de la inflación. Pero si no se realizan las reformas de fondo que equilibren el Tesoro aparecerá un endeudamiento creciente que puede llevar una economía dolarizada también a un default. Le ocurrió a Ecuador dos veces luego de la dolarización. Un default implica un muy alto costo del crédito al sector privado, con la consecuente recesión y postergación de inversiones.

Una dolarización como medida de gobierno de cumplimiento inmediato debe partir del canje de la Base Monetaria en pesos, por dólares de las reservas libres disponibles. Estas deben ser suficientes para poder hacer el canje al tipo de cambio elegido. Si no lo son alguien debe prestarlas, a cambio de garantías de activos propios que el Banco Central tenga en su balance o el gobierno debería capitalizarlo consiguiendo créditos en moneda extranjera.

La cuestión de la confianza ya no dependerá de la fortaleza de la moneda sino de los demás factores y particularmente de la posibilidad que se retroceda con la medida, como ocurrió recientemente en Zimbabwe. Este caso es la mejor prueba de la irreversibilidad de una dolarización. Cuando se intentó imponer una moneda local de curso forzoso, la gente no la aceptó y el país fue rápidamente a una hiperinflación medida en dicha divisa doméstica.

La dificultad de revertir una dolarización es importante dado que Argentina muestra lamentablemente múltiples antecedentes de anulación de medidas y retrocesos. Incumplió dos leyes de responsabilidad fiscal; anuló la convertibilidad y devaluó asimétricamente; confiscó los fondos de pensión; cambió compulsivamente depósitos por bonos. En los últimos 70 años con sólo alguna excepción, no cumplió las leyes de presupuesto. Se recuerda el compromiso incumplido de un presidente: “el que depositó dólares retirará dólares”.

La dolarización garantiza estabilidad monetaria; pero deben corregirse el resto de los desequilibrios macroeconómicos para que el país pueda marchar por el camino a un progreso sostenible. Por eso, al mismo tiempo, se debe lanzar un plan de reformas estructurales integral. Cabe reconocer que un país que dolariza reconoce su incapacidad de tener y administrar su propia moneda; pero puede ser inevitable si, por el

bastardeo perseverante de su divisa, se pierde completamente la confianza en ella y su emisor, llegando a una hiperinflación. Hay que entender que una hiperinflación tiene un costo social de tal magnitud que debe ser cortada de cuajo con la mayor celeridad; por lo que es necesario tener desarrollada una propuesta de rápida implementación, para dicha situación.

Convertibilidad o caja de conversión

La convertibilidad sólo difiere de la dolarización total en que los dólares quedan retenidos en el Banco Central como una Caja de Conversión y en circulación hay billetes convertibles a un tipo de cambio fijo cuando cada persona lo desee. En la convertibilidad de los noventa la relación de conversión era de uno a uno. Para que la conversión esté asegurada las reservas deben equivaler o cubrir la totalidad de pasivos financieros del Banco Central. Además, no podrán ser usadas con ningún otro fin salvo vender dólares por pesos que se retiran de circulación. La venta se realiza al tipo de cambio establecido para la conversión. En sentido opuesto, el Banco Central solo puede emitir pesos para adquirir dólares, manteniendo así la relación de conversión. Esto asegura la permanencia de la cobertura, pero como se ha dicho anteriormente, impone otra dura condición: no se puede emitir para cubrir déficit fiscal. Si hay déficit solo hay tres alternativas: reducir el gasto; aumentar los impuestos; o tomar deuda. Obviamente la recomendada es la primera. Las otras dos debieran ser muy acotadas durante un período de saneamiento. De lo contrario se podría caer en recesión o en default.

La caja de conversión apoyada en oro no haría aparecer en la escena la moneda de otro país. Pero en caso de que el valor de respaldo sea una moneda de otro país, como fue en la convertibilidad de los noventa, surge una relación. Por lo tanto, podría decirse que se trató de una dolarización “bien vestida”, ya que un peso no era más que un papel canjeable por un dólar y por eso tenía aceptación y no se desvalorizaba. La ventaja de una Convertibilidad es que afectaría menos el amor propio de los argentinos de lo que sucedería con la dolarización.

Al fijar de inicio una relación de conversión se debería considerar una inflación inercial del peso. Se evitaría así partir con problemas de competitividad frente al resto del mundo.

El problema en Argentina es que ya se derogó una Ley de Convertibilidad, generando fuertes pérdidas de poder adquisitivo a quienes tenían moneda local; por lo que volver a implementar una norma similar no generaría credibilidad. Por ello, habría que

pensar en implementarla con un fondo bajo legislación extranjera que sea administrado por una institución confiable del exterior (Ej. El Banco de Pagos Internacionales de Basilea). De esta forma, no podría modificarse por una ley local; lo que garantizaría la permanencia en el tiempo del respaldo de la moneda local en divisa extranjera.

14.

Propuestas para una política minera

La política minera en la Argentina debe establecerse reconociendo su enorme potencial de contribución al desarrollo, en el contexto de los desafíos para su concreción compatible con el ambiente. La existencia de importantes recursos mineros en la Argentina, pero la insuficiencia de su explotación es un hecho históricamente reconocido. Esto no es aceptable y requiere políticas apropiadas y acciones concretas. No sólo es importante la gestión y sino también la comunicación para una más rápida y continua aceptación social de la actividad. La Argentina deberá en algún momento, explotar los recursos de que dispone.

En este capítulo se muestran elementos que permiten medir el potencial, las características de la actividad, su marco regulatorio y tributario, la relación Nación – Provincias y el apoyo de las nuevas tecnologías. Nos referiremos en particular a la minería de mayor escala, usualmente llamada megaminería, ya que es la de más alto potencial y la puede ser significativa en la mejora de los indicadores económicos regionales y nacionales. Es también la que presenta el mayor desafío para su concreción.

La minería en el mundo se caracteriza por la presencia de empresas especializadas internacionales y por un alto nivel de complejidad financiera y tecnológica para el desarrollo de los proyectos. La eficiencia y previsibilidad son indispensables para lograr la llegada de la producción al mercado en el tiempo preciso. La aceptación social se requiere para el desarrollo de la actividad y para ello es condición el respeto del ambiente.

Hay competencia entre proyectos en diversos países que pugnan para atraer las decisiones de inversión. Hay elementos que distinguen a la minería de otras activida-

des de riesgo, y explican en parte las dificultades de despliegue del potencial. El caso argentino tiene características singulares, ya que, si bien en nuestro marco regulatorio la minería ha sido caracterizada como de utilidad pública, los intereses políticos no han sido necesariamente consistentes en el apoyo de los proyectos.

La industria extractiva de gas y petróleo es ayudada con facilidades de transporte por ductos a plantas de refinación próximas a grandes centros urbanos. No es así con la actividad minera, típicamente localizada en sectores remotos y carentes de infraestructura básica. Por ello que la actividad minera debe darle la más alta prioridad a la infraestructura de transporte, además de asegurar los más exigentes estándares internacionales tecnológicos en la operación.

La minería argentina se encuentra en un estado de bajo desarrollo pese a su gran potencial.

La Argentina conforma con Chile y Bolivia el “Triángulo del Litio”. Nuestro país es beneficiado con la llegada de inversiones y nuevos proyectos que pueden conducir a convertir a la Argentina en uno de los dos principales productores de carbonato de litio. Adicionalmente, nuestro país puede convertirse en uno de los cinco mayores reservorios de plata del mundo, y en consecuencia en uno de sus principales productores. Del mismo modo, podría estar entre los 10 principales países en cuanto a reservas y producción de oro. La explotación del cobre, actividad tradicional de Chile, ha estado muy relegada en nuestra zona lindante, pero puede llegar a estar en el sexto lugar detrás de Chile, China, Perú, Estados Unidos y Australia.

El despliegue de estas potencialidades habilitaría inversiones de más de 30.000 millones de dólares, exportaciones en el orden de los 11.000 millones de dólares anuales, unos 30.000 nuevos empleos directos, la creación de un total del orden de 55.000 nuevos empleos entre directos e indirectos, que llevarían la fuerza total laboral del sector a más de 120.000 empleos.

El potencial argentino es significativo, con capacidad para la generación de divisas por exportación, empleo y desarrollo de infraestructuras viales y energéticas regionales. Tenemos confianza en la posibilidad de desplegar este potencial, contribuyendo al progreso en libertad. Por esto es interesante explorar e identificar algunas de las posibles raíces del subdesarrollo minero argentino.

En la Argentina, las mayores concentraciones poblacionales se encuentran en provincias donde la minería es totalmente secundaria, por lo que resulta fácil encontrar

espacios para la oposición a nuevos proyectos. Se requiere en consecuencia para su concreción, de una fuerte decisión política en las provincias interesadas, reales beneficiarias y también responsables por la gestión de los riesgos y eventuales contingencias.

La infraestructura caminera y ferroviaria se desarrolló respondiendo a la demanda de viajes interurbanos de personas y subsidiariamente a las cargas agrícolas e industriales, relegando a la actividad minera durante décadas a un rol secundario.

Varias provincias prohíben el desarrollo de la actividad minera, particularmente la explotación a cielo abierto. O logran el mismo efecto limitándola mediante ambigüedades normativas y regulatorias que le quitan la indispensable calculabilidad y previsibilidad a los proyectos. Existen falsos conceptos relativos al ambiente, y prejuicios y falta de conocimiento de la industria minera. Son al mismo tiempo un desafío y una oportunidad. Creemos son superables desde la gestión y adecuada comunicación.

Las características relevantes de la minería ¹ son:

1. Bases económicas: Tener en cuenta las diferencias tecnológicas y económicas entre la minería tradicional, de pequeña escala, y la moderna minería. Desde la normativa, el desafío es contemporizar los alcances de las regulaciones tradicionales con las necesidades presentes. En el caso argentino se considera adecuado la actualización del Código de Minería mediante legislación específica adicional. No se requiere la sanción de un nuevo Código. La actividad está en condiciones de desarrollarse con una adecuada, consistente y armónica aplicación nacional y provincial del actual marco regulatorio.
2. Bases de sustentabilidad: El normal desarrollo de explotación minera de gran porte requiere la sólida aceptación comunitaria en el área de localización de este, y una conformidad genérica nacional y social, basada en la utilidad económica y el respeto de estándares ambientales de aceptación internacional.
3. Los beneficios de la generación de empleos directos, la ocupación resultante de la provisión de servicios mineros, esencialmente locales, la generación de infraestructura vial y energética indispensable para el desarrollo, son claves para entender la contribución al progreso regional.
4. Se asigna alta prioridad a la protección del ambiente, al igual que

1 Hernán Celorrio, Derecho Minero Uruguayo, Capítulo El Negocio Minero.

toda actividad industrial. Los esquemas regulatorios deben comprender todas las etapas de los proyectos mineros, incluyendo la regulación de la etapa final del ciclo productivo (“cierre de minas”). Debe atenderse la problemática social asociada. Países como Canadá, Estados Unidos, Australia son líderes en la actividad, y han desarrollado regulaciones y procedimientos para lograr una explotación racional, compatible con los más altos estándares de protección ambiental.

Marco Legal

Como se indicó anteriormente, no se cree necesario un nuevo Código de Minería para el despliegue de la potencia de la actividad. Las leyes específicas sancionadas complementan y actualizan el Código de Minería original y son eficaces para la promoción de la actividad. Lo que consideramos necesario es lograr una coherencia normativa entre la Nación y las Provincias, que son la autoridad de aplicación del marco regulatorio.

Demoras injustificadas en el tratamiento de los estudios de impacto ambiental, demandas irrazonables, descoordinación entre gobiernos provinciales y municipios correspondientes a la zona del proyecto, limitan las posibilidades de concreción y agregan incertidumbre al proceso de aprobación. Por lo tanto, dificultan la toma de decisión de la inversión, que incluye aspectos tan prácticos como definir en qué momento se contrata la maquinaria de construcción.

La dificultad de obtener la confianza en llegar a tiempo adecuado al mercado actúa como disuasor para las inversiones que compiten contra proyectos de otros países. Nuestro país cuenta sin embargo con un activo significativo, que es la percepción del respeto del derecho de propiedad en la actividad minera. No es poco en una industria que debe, como en el gas y petróleo, desarrollarse donde se encuentran los yacimientos, sin posibilidad de elegir la conveniencia de zona, gobiernos o países, y que se desenvuelve en un tiempo (décadas) sujetos a potencial volatilidad, y que en consecuencia está más dispuesta a aceptar riesgos políticos pese al compromiso del capital empleado. Debe aceptarse, sin embargo, que el cambio no anunciado del tratamiento impositivo en la minería mella de alguna manera ese derecho de propiedad.

Los riesgos de la industria son elevados. Está el riesgo comercial en un mercado global que determina los precios de los commodities. Se le suma el riesgo geológico

que afecta la exploración y la explotación. Se agrega el riesgo político en una actividad muy expuesta a incidencias ambientales. Por todo ello se requieren garantías en la legislación del país receptor de las inversiones. Los principales actores de la actividad son empresas que operan en Bolsas, con estrictos estándares en la transparencia de la información sobre proyectos y situación empresarial para proteger a los pequeños inversores que a través de la compra de acciones suman fondos al financiamiento de la actividad. Se suma el financiamiento de instituciones bancarias que analizan los antecedentes y la experiencia de los desarrolladores, y evalúan los riesgos implícitos de los proyectos, incluyendo el político. La participación de las empresas en los mercados de capital, poco difundido en general, actúa como reaseguro respecto del compromiso con la tecnología de explotación y protección al medio ambiente. Los desvíos respecto de estándares internacionales que suelen ser más exigentes que las restricciones locales, ocasionan para los actores un altísimo costo en pérdida de su valor de mercado y en el encarecimiento de su financiación. Esto induce a la mejor explotación y la integración con la comunidad regional.

La etapa de exploración también requiere un mínimo marco normativo. En una etapa donde las tecnologías permiten avanzar con estudios de prefactibilidad sin visitar el campo, la transparencia respecto de la información geológica y sobre derechos establecidos se convierte en clave. La autoridad de aplicación no debe solo atender al cuidado de las prácticas exploratorias sino facilitar diligentemente que se realicen las inversiones comprometidas en las concesiones otorgadas, permitiendo la evaluación y seguimiento de las distintas iniciativas en etapa de exploración. Debe fomentar la competencia entre empresas desarrolladoras, dando un nivel de visibilidad que evite la morosidad en el control y el freno al desarrollo. Nos referiremos más adelante a parte de este problema: los coffee miners.

La adecuada información es base para la transparencia y la competencia. La actividad del Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR)², debe continuar siendo impulsada y alentada. Su misión y visión, que son coincidentes con los principios y valores que creemos impulsarán la actividad.

2 INSTITUCIONAL. (n.d.). Retrieved from <http://www.segemar.gov.ar/institucional/>

Protección del Ambiente - Ley de Glaciares

La ley de Glaciares actualmente vigente fija los objetivos: “establecer los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico constituyendo a los glaciares como bienes de carácter público”.

Las metas perseguidas por el legislador no son cuestionables y deben ser mantenidas y respetadas. Tememos que la apertura de la discusión de una nueva ley, que podría resultar ya sea en desprotección ambiental o en el otro extremo en la sobrerregulación de la actividad, también paralizaría nuevos proyectos a la espera de la nueva normativa. Las dificultades de la ley vigente estriban en su reglamentación, particularmente en las zonas grises de definición de glaciares. Por ejemplo, cual es el volumen mínimo para que una masa sea considerada glaciar o la definición áreas protegidas como ambientes periglaciares. Estas zonas grises son de tal impacto que aún no se ha logrado finalizar el inventario de glaciares y periglaciares indicado por la ley.

Estas ambigüedades demoran proyectos. Deben definirse para lograr una protección del ambiente compatible con los proyectos y los costos ambientales asociados a los mismos. Es entendible la renuencia de los reguladores locales para definir temas tan sensibles, donde es tan inmediata la previsible reacción de grupos ambientalistas radicalizados como la postergación o cancelación de inversiones que podrían llevarse razonablemente adelante con altos beneficios sociales generales y a nivel local. La ciencia y la academia deben definir estos espacios y la gestión y discusión de cada caso serán responsables de armonizar la aplicación concreta de esas definiciones.

Relación Nación - Provincias

El marco normativo nacional define los principios de la actividad minera y aspectos tributarios: estabilidad tributaria; reintegros de Impuesto al Valor Agregado (IVA), libre disponibilidad de divisas generadas, entre otros. En tanto, son las provincias las dueñas de la riqueza y en consecuencia de las regalías por su explotación. Se benefician, además, con las mejoras e inversiones en infraestructura, y la creación de actividad y empleo. Son las provincias la autoridad de aplicación. Son las autoridades provinciales las que deben definir, con el soporte del mandato de sus ciudadanos, la

actitud frente a las distintas posibilidades de explotación y de los proyectos dentro de sus jurisdicciones. Los proyectos confirmados deberán contar con el respaldo de los gobernadores y su compromiso en el nivel de decisión necesario para la resolución de los numerosos y previsible asuntos que surgen luego en inversiones de este nivel de complejidad. Entre ellos, es central la decisión provincial respecto a las obras de infraestructura comprometidas. Siempre resulta en una negociación con la empresa minera en una situación de ganar-ganar, ya que el objetivo de una parte es la mejora de la infraestructura provincial y la de la empresa es lograr sustentabilidad de su inversión. Esto contribuye a dar un marco de racionalidad a la discusión, y modera a lo prudente y razonable las demandas, alejando la posibilidad de corrupción.

El rol de la Nación será hacer visible las decisiones y sus consecuencias. Deberá vigilar la compatibilidad con la norma nacional.

Dinámica Provincial - Coffee Miners

Un factor importante es el tiempo necesario para lograr el tratamiento y aprobación de los proyectos mineros a nivel provincial. Son los imprevisibles tiempos burocráticos para el tratamiento de las iniciativas, tanto en sus aspectos técnicos como ambientales. En general resultan en largos períodos de discusión y múltiples y sucesivas observaciones, que tal vez ayudan a los funcionarios a evitar decisiones difíciles y controversiales, pero que implican la postergación o cancelación de muchos emprendimientos.

La dinámica provincial incluye además a los llamados coffee miners, quienes tienen concesiones, pero no realizan las inversiones requeridas amparados en la laxitud de los controles, siendo su negocio único esperar al desarrollador genuino, con voluntad y capacidad de inversión, a quien venderle sus derechos al mejor precio posible.

Su presencia es nociva y demora el desarrollo y la verificación de la potencia de los yacimientos en su área concedida. Su capacidad de disuasión del inversor genuino es tanto más significativa cuanto más se encuentre el esquema arraigado a nivel local. Significa un riesgo acentuado de prácticas corruptas a lo largo de la aprobación de la iniciativa y de la eventual futura explotación.

La tecnología y la comunicación permanente y transparente pueden limitar enormemente este problema. La autoridad nacional puede contribuir mediante la transparencia por la publicitación de las concesiones de exploración otorgadas, así como de otros derechos de explotación concedidos, de las inversiones realizadas y del estado de

esos contratos. De esa forma, se fuerza a invertir o a desistir a los morosos y contribuye al control ciudadano. El mapa de concesiones y su estado, sumado al mapa geológico son instrumentos de transparencia y profesionalidad que activamente favorecen la actividad responsable.

Oportunidad: Mejora de Infraestructuras Regionales

La actividad minera, a través de las inversiones empresarias en los proyectos, ofrece oportunidades únicas a nivel provincial, para la mejora de su infraestructura vial y energética.

En general, los yacimientos se encuentran en áreas postergadas, de difícil acceso y sin la indispensable energía. Se requieren accesos viables desde zonas centrales a nivel regional desde donde llegarán equipos, maquinarias y elementos indispensables para el mantenimiento de la operación. También se necesitará infraestructura energética que, en el caso de acordarse su integración a la red local, proporcionará bases de desarrollo. El uso de fuentes alternativas renovables de energía, es una tendencia en el sector y agregan valor a la oportunidad. Adicionalmente el agua es un recurso y al mismo tiempo una preocupación a ser atendida. Puede agregar al interés o contras al proyecto.

El nivel de actividad se incrementará fuertemente en etapa de construcción y cambiará su perfil manteniendo un ritmo apreciable durante la etapa de explotación.

La creación de empleo formal, con salarios atractivos, propende a la mejora social y fomenta empresas pequeñas y micro-emprendimientos comerciales. También encontrará resistencia de sectores informales, que verán afectados sus intereses en cuanto a disponibilidad de fuerza de trabajo precario.

El apoyo de la Nación seguramente favorecerá el más rápido crecimiento de la industria minera. Es imprescindible la creciente profesionalización de los cuadros de los órganos oficiales, pero nada es comparable a la decisión política regional para el impulso de la actividad.

Decomisionado (Cierre de Mina)

El fin del ciclo de explotación (cierre de mina) representa desafíos, y al mismo tiempo muestra como contraste los beneficios de la actividad. La comunidad involucrada en el proyecto sufre fuertemente la cesación y requiere de una planificada transición.

La minería moderna prevé cierto grado de redespiegue de recursos especializados y

con experiencia para mitigar el impacto. Adicionalmente, las tareas previstas para compensación ambiental deben incorporar elementos de compensación social para favorecer la reinserción, para lo que la educación y formación planificadas debe ser la regla.

La extensión de la vida útil de las iniciativas mediante prácticas de fomento, muchas veces irracionales por no responder a criterios económicos, deben contemplarse evaluando sus costos. Deben armonizar el interés local con los recursos impositivos evitando subsidios irrazonables. La decisión al respecto debe mantenerse a nivel provincial.

Comunicación

Es difícil encontrar actores de la actividad que no reconozcan el impacto de la deficiente comunicación en la percepción de la minería en nuestro país. Algunos factores ayudan a comprender los desafíos:

Las grandes empresas mineras suelen centralizar corporativamente sus comunicaciones, privilegiando a veces a sus accionistas y financistas frente a los demás actores. Eso demora y hace ineficiente y poco fluida la comunicación local y dificulta la clarificación y desmentida de versiones infundadas.

Las empresas mineras, con muy pocas excepciones, tanto por motivos reales éticos como por respetar buenas prácticas de negocios, tienen reglas corporativas, comprometiéndose con las comunidades en las que desarrollan sus actividades. Alinear esas reglas de beneficio social con las percepciones de la comunidad, es un desafío que requiere de habilidades de comunicación y gestión de la gerencia local.

Las empresas suelen optar localmente por un perfil de baja difusión y sobre todo de sus riesgos y de las prácticas para su gestión y mitigación. La difusión de riesgos debe contribuir al debate y ser parte de la comunicación habitual. Esto es particularmente importante para enfrentar casos de accidentes o siniestros, que en la minería pueden ocurrir, y lamentablemente ocurren. El sector académico, imparcial, es un interlocutor social relevante.

Inevitablemente, las noticias transmitidas mediáticamente son aquellas que representan hechos inusuales, por lo que la necesaria difusión de las manifestaciones contrarias a la actividad deberá complementarse con información objetiva y de divulgación que centre la discusión en elementos objetivos, ya sea que convaliden o no el reclamo la luz de la información académica objetiva y responsable.

La política debe evitar ambigüedades e hipocresías, y pensar a largo plazo en el bien de las comunidades a la que sirve, saliendo de la conveniencia electoral pasajera y aceptando con responsabilidad su compromiso con la gestión.

La transparencia es la mejor comunicación. Las redes y las nuevas tecnologías deben impulsarla y conducir a los múltiples actores a un nuevo nivel de transmisión de hechos objetivos. Es la comunidad con su diversidad de intereses y perspectivas la que enriquece el debate y ejerce un indirecto pero efectivo control sobre sus gobernantes, autoridades y sobre las mismas empresas.

Referencias

- (1) *Derecho Minero Uruguayo*. (n.d.). Montevideo, Uruguay: Editorial y Librería Jurídica
- (2) *Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*. (2018, August 07). ANCMYP 80º aniversario | Instituto de Política Ambiental. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=BZnk1voqUNs>
- (3) *Minería y Desarrollo- El potencial minero argentino, desafíos y oportunidades*(Primera ed.). (2015). Artes Gráficas Buschi S. A.

Este libro expone las propuestas de reformas que a juicio de la Fundación Libertad y Progreso deben aplicarse en la Argentina para superar la crisis y salir de la decadencia. Son políticas y medidas concretas cuyo contenido responde más al sentido común que a definiciones ideológicas excluyentes.

No obstante, el marco general del programa es el del respeto por las libertades individuales, así como las económicas y políticas y el sostenimiento de la democracia liberal con división de poderes. El restablecimiento de la confianza impulsará la inversión privada y la creación de empleo haciendo posible la derivación al sector privado del empleo excedente en el estado y los sectores subsidiados.

ISBN 978-987-47163-0-9



9 789874 716309