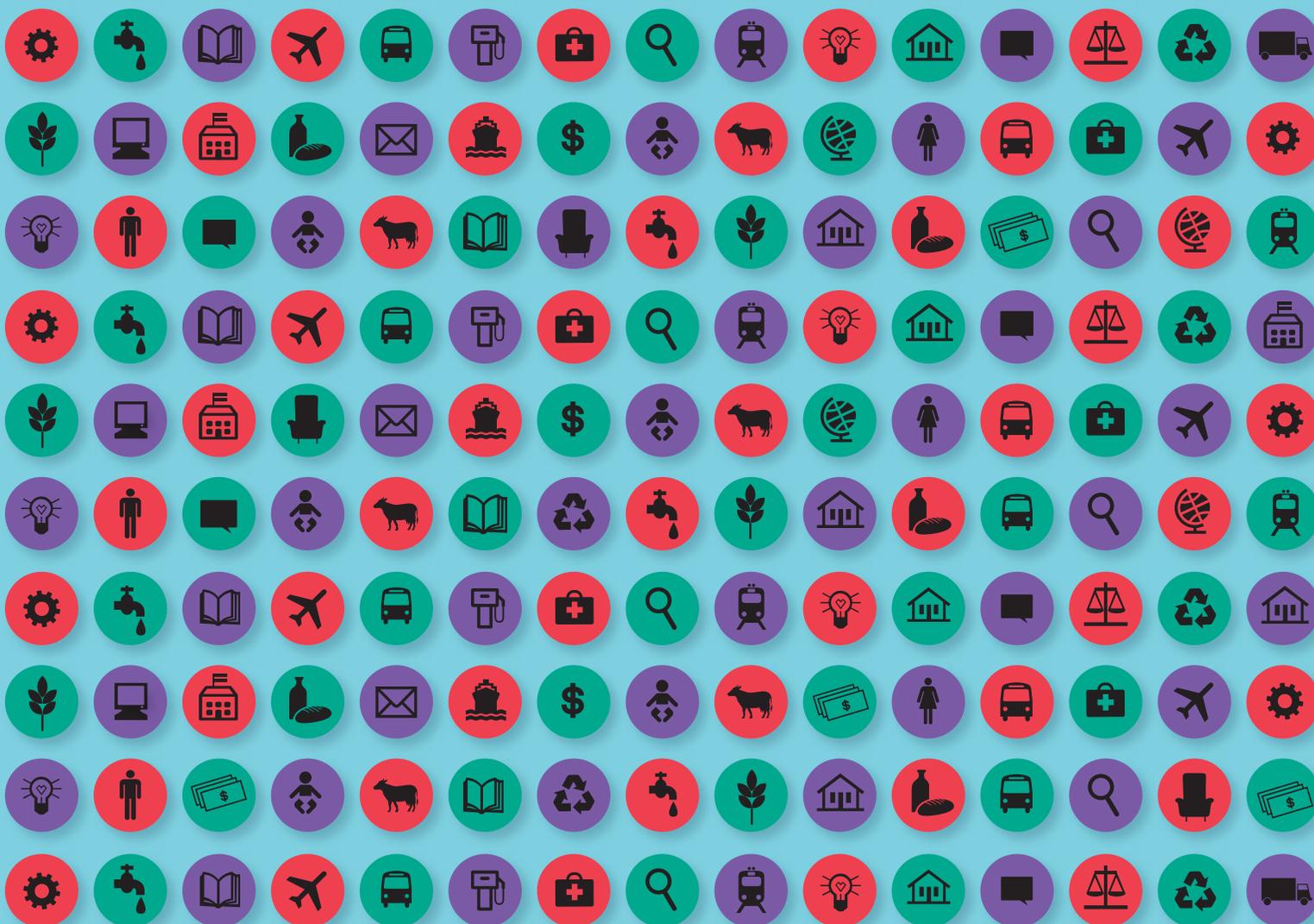


CIPPEC^{IP}

100 Políticas para potenciar el desarrollo



100 Políticas para potenciar el desarrollo

CIPPEC 

100 políticas para potenciar el desarrollo / Axel Rivas... [et.al.];
edición literaria a cargo de Laura Zommer; Carolina Nahon;
Dolores Arrieta. - 1a ed. -
Buenos Aires: Fundación CIPPEC,
2012.
376 p.; 23x23 cm.

ISBN 978-987-1479-34-4

1. Políticas Públicas. 2. Desarrollo. I. Rivas, Axel II. Zommer,
Laura, ed. lit. III. Nahon, Carolina, ed. lit. IV. Arrieta, Dolores, ed. lit.
CDD 320.6

Hecho el depósito que prevé la Ley 11.723
Impreso en la Argentina

STAFF

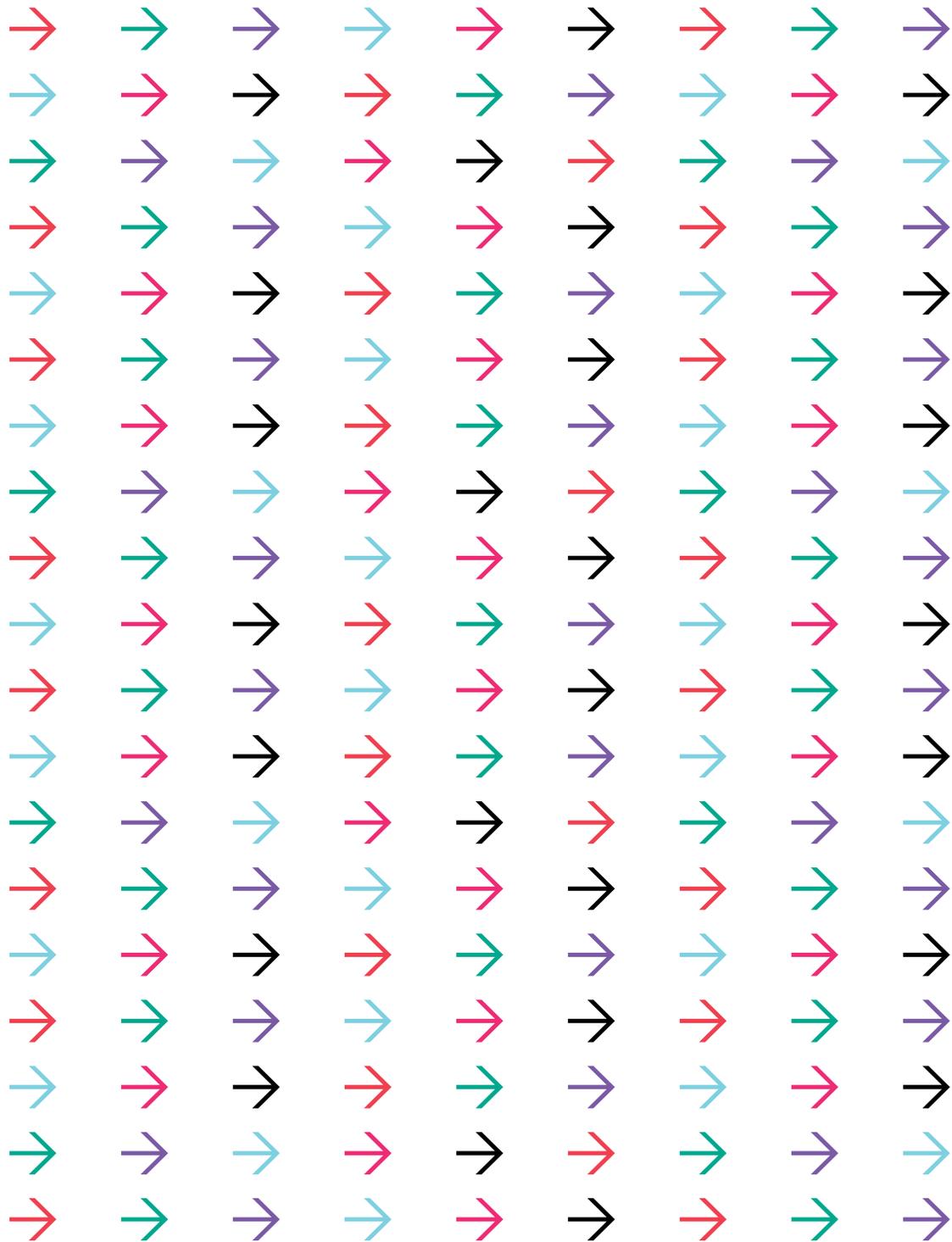
Dirección: Laura Zommer
Coordinación: Dolores Arrieta
Edición: Carolina Nahón
Diseño: Sara Paoletti

Av. Callao 25, 1ºA
C1022AAA Buenos Aires, Argentina
Teléfono: (54 11) 4384-9009
Fax: (54 11) 4384-9009 interno 1213
info@cippec.org
www.cippec.org
www.cippec.org/100politicass



PRESENTACIÓN

[4]
100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO



100 políticas para potenciar el desarrollo es una contribución de CIPPEC y otras organizaciones para delinear una agenda de crecimiento con equidad. Para que la Argentina deje de ser un país que funciona en dos velocidades, donde unos corren y crecen y, otros, apenas si caminan.

Las 100 propuestas de políticas que presentamos tienen la mirada puesta en que el nuestro se convierta en un país para todos, donde todos sean iguales en derechos y oportunidades, donde el Estado intervenga a favor de los que menos tienen y facilite –y no limite– el desarrollo.

Esta iniciativa condensa 12 años de análisis e investigaciones de CIPPEC en áreas clave de políticas públicas y suma la mirada de los equipos de las fundaciones Pro Vivienda Social, Vida Silvestre y Poder Ciudadano. Es el cierre de “Agenda presidencial 2011-2015”, un proyecto que encaramos en 2010 para mejorar la calidad del debate electoral en los últimos comicios e incidir sobre algunas de las principales políticas del país.

Con **100 políticas** no pretendemos marcar un único camino hacia el crecimiento con equidad sino aportar evidencia para enriquecer las discusiones y trazar rumbos que nos acerquen a un mejor país para todos.

El libro (¡que será el primer *e-book* de políticas públicas de la Argentina!) tiene 16 capítulos, que abordan temas que consideramos cruciales para el presente y el futuro: Educación, Salud, Protección Social, Vivienda, Seguridad Social, Política Fiscal, Política Monetaria, Integración Global, Transporte, Energía, Desarrollo Sustentable, Justicia, Transparencia, Procesos Electorales, Presidencia y Desarrollo Local. No son los únicos, pero creemos que son centrales para el país y sus habitantes.

Lejos de incluir ideas sueltas o un decálogo de buenas intenciones, los autores identifican los desafíos centrales, los grandes dilemas y los logros recientes de cada área, y presentan en total 100 propuestas centradas en el Gobierno nacional, con un análisis de sus costos fiscales y la viabilidad política para implementarlas. También sumamos 32 páginas de infografías con los datos indispensables de cada sector y un índice temático de palabras clave para facilitar la lectura según su interés.

Esperamos que este libro sirva a los funcionarios y legisladores a tomar mejores decisiones y acerque a más interesados al campo de las políticas públicas.

→ Visítá la versión digital del libro en
www.cippec.org/100politicass

ÍNDICE

- CAPÍTULO 1. Políticas educativas de redistribución y reconocimiento [9]
- CAPÍTULO 2. Aportes para reconstruir el rompecabezas sanitario [33]
- CAPÍTULO 3. Políticas para construir un sistema de protección social integral [55]
- CAPÍTULO 4. Aportes para garantizar el acceso a una vivienda adecuada [77]
- CAPÍTULO 5. Seguridad social: una propuesta inclusiva y sostenible [99]

- CAPÍTULO 6. Todo lo que se puede lograr con una buena política fiscal [117]
- CAPÍTULO 7. Tres pasos para morigerar la inflación [137]
- CAPÍTULO 8. La integración global como palanca para el desarrollo con equidad [155]
- CAPÍTULO 9. Transporte: movilidad para la inclusión y el desarrollo sustentable [175]
- CAPÍTULO 10. El desafío de la energía [195]
- CAPÍTULO 11. Desarrollo sustentable, un dilema social, económico y ambiental [217]

→ CAPÍTULO 12. Hacia una Justicia abierta y que rinde cuentas	[239]
→ CAPÍTULO 13. Transparencia y anticorrupción como reglas de juego comunes	[261]
→ CAPÍTULO 14. Reglas electorales más equitativas, partidos más fuertes, representación más democrática	[283]
→ CAPÍTULO 15. Del hiperpresidencialismo a una Presidencia institucional	[307]
→ CAPÍTULO 16. Municipios autónomos, modernos y con acceso a recursos para fomentar el desarrollo local	[329]
→ ÍNDICE DE PROPUESTAS	[349]
→ ÍNDICE TEMÁTICO	[363]
→ ACERCA DE LOS AUTORES	[367]

[8]

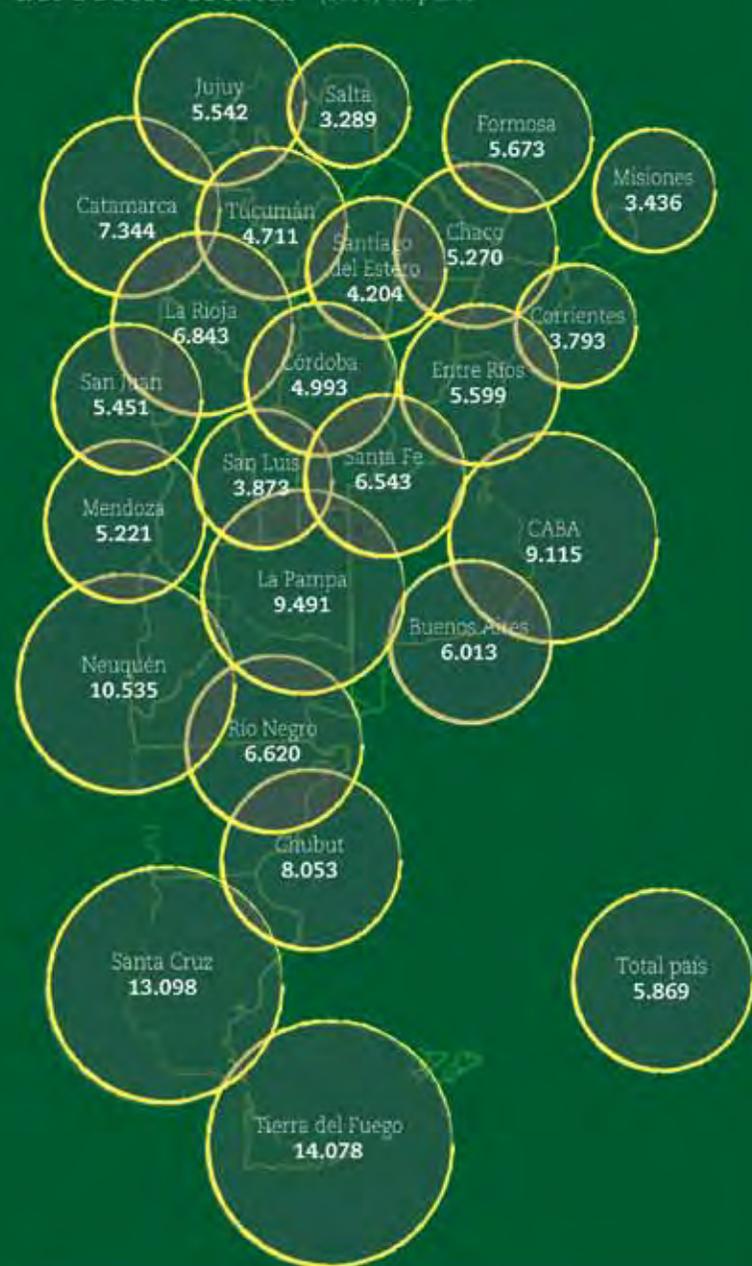
100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO

CAPÍTULO 1

Políticas educativas de
redistribución y reconocimiento

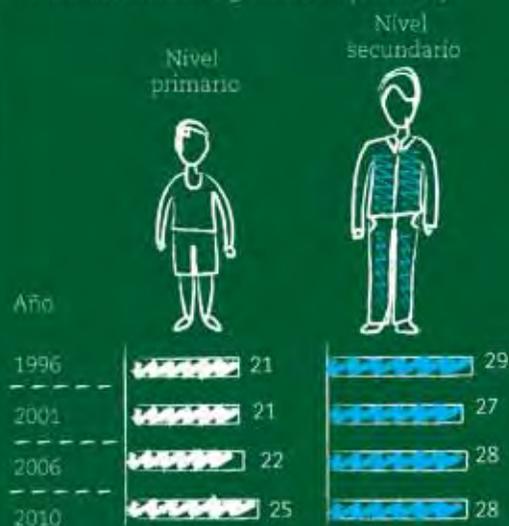
EDUCACIÓN

Inversión educativa por alumno del sector estatal (2009) En pesos



Participación del sector de gestión privada en la matrícula total

Educación Común Argentina, en porcentaje



Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE)

Puntaje en las evaluaciones PISA

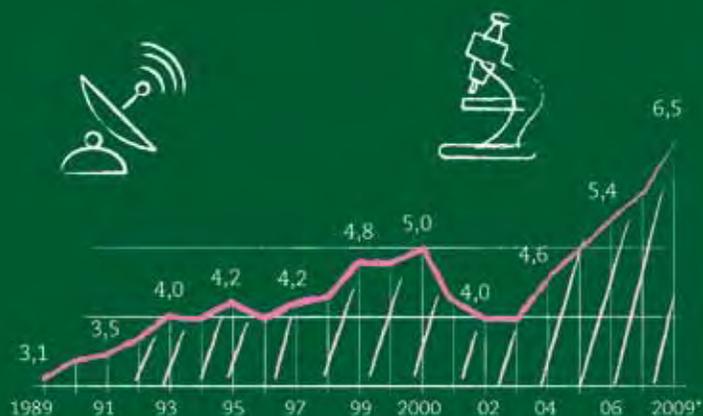
Posición entre los países de América Latina

	Comprensión lectora	Matemáticas	Ciencias	Países participantes de América Latina
2000	2°	1°	3°	5
2006	6°	4°	4°	6
2009	6°	4°	6°	8

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información obtenida de PISA 2000, 2006 y 2009, OECD.

Inversión en Educación, Ciencia y Tecnología

Como porcentaje del PBI

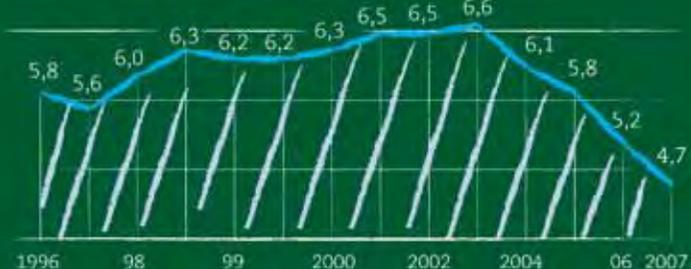


(*) Cifras provisionales

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas.

Tasa de repitencia

Promedio provincias, primaria (1996-2007)



Fuente: Ministerio de Educación, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINECE)

Porcentaje de matrícula de nivel primaria que concurre a jornada completa

(2007)



→ HAY QUE ESTABLECER LAS PRIORIDADES DE LA AGENDA EDUCATIVA Y TENER DECISIÓN POLÍTICA PARA APROVECHAR LOS RECURSOS CRECIENTES QUE SE ASIGNAN AL SECTOR, Y ASÍ TORCER LA BALANZA EN EL FUTURO. PROPONEMOS PRESTIGIAR LA DOCENCIA CON UNA REFORMA PROFUNDA DEL SISTEMA DE FORMACIÓN, UNIVERSALIZAR LA OFERTA DE EDUCACIÓN INICIAL, IMPLEMENTAR LA JORNADA EXTENDIDA PARA EL 30% DE LOS ALUMNOS DE PRIMARIA CON MAYORES NECESIDADES SOCIALES COMO PRINCIPAL POLÍTICA EDUCATIVA REDISTRIBUTIVA, Y PROFUNDIZAR LA POLÍTICA RECIENTE DE REFORMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA.

Es posible cambiar el futuro de la Argentina por medio de la educación. No hay vía más poderosa para lograr el desarrollo con justicia social de largo plazo que el sistema educativo. Para ello es necesario fijar prioridades de política, seguir aumentando la inversión en el sector, y avanzar en la agenda de políticas más estructurales y estratégicas para mejorar la justicia educativa.

Los años recientes significaron un gran paso en las leyes, el financiamiento educativo y en algunas áreas de política. **La Argentina tiene las tasas de escolarización más altas de América Latina, pero con profundas desigualdades y una amplia dispersión de sus resultados de calidad.** Por eso, el gran desafío para el período 2012-2015 será en el terreno de la implementación de políticas.

Es necesario establecer las prioridades centrales de la agenda educativa y tener decisión política para aprovechar los recursos crecientes que se vienen asignando al sector, y así torcer la balanza en el futuro. Para ello, proponemos prestigiar la docencia con una reforma profunda del sistema de formación, universalizar la oferta de educación inicial, implementar la jornada extendida para el 30% de los alumnos de primaria con mayores necesidades sociales como principal política educativa redistributiva, y profundizar la política reciente de reforma de la educación secundaria.

Hay que seguir invirtiendo más en educación para lograr el desafío de transformar los ejes más críticos de la situación actual. Pero esa inversión debe estar claramente dirigida y ser consecuente en el largo plazo. El rol de la conducción nacional será determinante en ese rumbo, al aprovechar el potencial de mayor justicia distributiva que tiene el régimen fiscal actual, con amplias atribuciones del Gobierno nacional.

* Director del Programa de Educación de CIPPEC. Para elaborar este documento el autor contó con la colaboración de Cecilia Veleda, Florencia Mezzadra, Pablo Bezem, Magalí Coppo, Rocio Bilbao y Lucía Bevilacqua, integrantes del Programa de Educación de CIPPEC. El autor agradece especialmente los valiosos aportes de María Inés Vollmer, Eduardo Aragundi, Silvina Gvirtz, Gustavo Iaies, Juan Llach, Mariano Palamidessi y Mariano Narodowski.

DIAGNÓSTICO


Durante el período 1975-2003, la Argentina experimentó un incremento estructural de la brecha de ingresos y de la pobreza en paralelo con un crecimiento en el acceso a la escolarización. Lo más positivo de esta misma etapa fue el notable aumento de la tasa de escolarización, que en el nivel secundario se disparó: pasó del 32,8% en 1970 al 80% actual. Hoy el 40% de los alumnos son "primera generación de secundaria" porque sus padres no pasaron de la primaria.

Sin embargo, la combinación de este proceso de mayor acceso a la escuela de los sectores más pobres con la expansión de la brecha de ingresos aumentó la **segregación dentro del sistema educativo**, que quebró el proceso de integración social centrado en la escuela pública.

En este contexto, la conflictividad social es una problemática creciente en las escuelas, especialmente en los ámbitos urbanos. Puesto que se han quebrado los lazos sociales y existen tensiones permanentes entre padres y docentes, si no se atiende esta cuestión es probable que muchas políticas educativas fracasen.

A su vez, el **impacto de la desigualdad fue determinante en la calidad educativa**. La Argentina descendió en las evaluaciones de nivel primario de 1997 a 2006: pasó del segundo al tercer bloque de países en América Latina (pruebas SERCE, UNESCO). En el nivel secundario, de los 36 países participantes de las pruebas PISA (OCDE) fue el país que más descendió entre 2000 y 2006. Si bien en 2009 mejoró su situación, terminó sexto entre los ocho países latinoamericanos que participaron. Además, las pruebas internacionales muestran que la Argentina es uno de los países con mayor desigualdad en los logros de aprendizaje entre las escuelas.

Existen **dos circuitos de desigualdades educativas estructurales** en la Argentina. El primero reproduce las disparidades sociales: los alumnos de sectores más vulnerables necesitan una mayor oferta educativa, ya no basta con el ideal de dar a todos lo mismo y tampoco alcanza con las políticas compensatorias vigentes. El segundo circuito está determinado por el injusto régimen fiscal del federalismo. Las provincias con menos recursos fiscales son las que pagan salarios docentes más bajos y tienen serias dificultades para sostener sus sistemas educativos. La coparticipación es determinante de esta desigualdad estructural de la educación. Según datos provisorios de 2010, mientras Tierra del Fuego invierte \$17.213 por alumno del sector estatal por año, Salta apenas llega a \$3.276. Esta es una brecha determinada por la desigualdad fiscal entre jurisdicciones.

Estos dos circuitos de desigualdades impactan especialmente en las provincias del norte argentino y en los grandes conglomerados urbanos. La provincia de Buenos Aires tiene la mayor tasa de abandono en secundaria, el mayor pasaje de alumnos del sector público al sector privado y la mayor caída en las evaluaciones de la calidad entre 1995 y 2007. El conurbano bonaerense es una cuestión central en la agenda educativa.

— **Es sabido que los alumnos de los sectores más pobres repiten y abandonan la escuela más temprano. En total, solo 31 de cada 100 alumnos que empiezan primer grado terminan la secundaria. Por esto, es clave prevenir el fracaso escolar con apoyo integral a los alumnos desde primer grado y con el acceso masivo al nivel inicial.**

En el nivel secundario, la estructura organizacional y la matriz pedagógica enciclopedista siguen siendo una barrera para la inclusión de los jóvenes en un mundo cambiante y en contextos diversos. Muchas materias, exámenes y profesores parecen servir más a la selección y la exclusión de los alumnos que a enseñarles a todos.

Por otra parte, en el mundo de la imagen y los medios masivos de comunicación es imperioso traducir pedagógicamente los nuevos lenguajes y tecnologías. Este es un desafío central para el futuro, ya que **la brecha cultural entre la escuela y la tecnología es una amenaza** en el corazón del sistema formal de enseñanza.

La clave para todas estas transformaciones son los docentes. Su formación actual tiene muchas carencias y está diseminada en 1.300 institutos provinciales públicos y privados. Es fundamental prestigiar la docencia desde su formación, y asumir la tarea de unificar la oferta y potenciar menos institutos formadores, pero de excelencia.

La precaria situación del propio aparato estatal no puede ser dejada de lado: es clave formar y capacitar a los funcionarios y equipos técnicos de los Ministerios de Educación provinciales, que tienen las mayores atribuciones para modificar el rumbo educativo a través de la política pública.

La coordinación de las políticas educativas está atravesada por la fragmentación del federalismo y las desiguales dimensiones, recursos y capacidades de las provincias. Sin caer en el centralismo iluminista, **la articulación basada sobre el Consejo Federal de Educación es un camino clave para seguir recorriendo.**

POLÍTICAS EN MARCHA

La etapa reciente fue protagónica en la sanción de leyes e implementación de políticas muy importantes para consolidar distintos aspectos del derecho a la educación. Entre ellas, se destacan las siguientes:

- **Ley de Educación Nacional.** Estableció un nuevo marco legal del derecho social a la educación, con el Estado como garante central.
- **Ley de Financiamiento Educativo.** Fue un gran paso: logró llevar la inversión educativa del 4,1% al 6,4% del Producto Bruto Interno (PBI) en cinco años, una marca histórica y de las más altas en el mundo.
- **Salario docente.** Aumentó un 45% en términos reales en 2010 (según inflación alternativa al INDEC¹) frente a los años noventa, y recuperó parte de su depreciación histórica.
- **Formación docente.** Tuvo impulsos importantes: se creó el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD) y se amplió de tres a cuatro años el plan de estudios de los docentes de nivel inicial y primario.
- **Educación técnica y superior.** Fueron priorizadas a través de un fondo específico que revitalizó a las escuelas técnicas, y del masivo programa de Becas del Bicentenario para alumnos de carreras científicas y tecnológicas.
- **Nuevas tecnologías y dispositivos audiovisuales.** Se lograron grandes avances, especialmente con el lanzamiento en 2010 de la política de una computadora por alumno y con la creación de contenidos innovadores de calidad en el portal Educ.ar y los canales Encuentro, Pakapaka y el reciente Tecnópolis.
- **Inclusión educativa.** El nivel inicial aumentó notablemente su cobertura y, gracias a la Asignación Universal por Hijo (AUH), el acceso a la secundaria comenzó a crecer, con el desafío pedagógico para garantizar la inclusión plena.



1. El cálculo de la inflación surge de un índice compuesto calculado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) que incluye los índices oficiales de siete provincias que no han introducido cambios metodológicos en sus mediciones –Jujuy, Neuquén, Entre Ríos, Chubut, Salta, La Pampa y Río Negro– construidos por las Direcciones Provinciales de Estadística correspondientes.

→ **Reforma de la educación secundaria.** Se inició la política de nueva escuela secundaria, con fondos nacionales para crear planes de mejora en todas las escuelas públicas y concentrar el trabajo de los docentes en menos escuelas.

[17]

CAP.1 POLÍTICAS
EDUCATIVAS DE
REDISTRIBUCIÓN
Y RECONOCIMIENTO

GRANDES DILEMAS

¿Hasta dónde puede y debe llegar el financiamiento educativo?

El financiamiento educativo es un debate ineludible. En los años recientes se lograron grandes avances, pero hay una deuda pendiente: la **inmensa desigualdad en la inversión por alumno de las provincias**. Una primera clave del financiamiento es la redistribución fiscal de los recursos nacionales entre las provincias (algo que escapa a las decisiones educativas y nos lleva a la coparticipación federal de impuestos). Un segundo elemento para considerar es el papel del Ministerio de Educación de la Nación como compensador de las disparidades entre las provincias.

La relación entre coparticipación y desigualdades educativas fue estudiada en diversos documentos de CIPPEC. La posición que asumimos aquí indica una fuerte cuota de realismo: la distribución secundaria de la coparticipación no podrá ser modificada porque requiere el acuerdo de todas las jurisdicciones. Dado este veto político permanente, recomendamos **mantener el centralismo fiscal para evitar engrosar los recursos injustamente repartidos por la coparticipación**. Pero ese centralismo no puede depender de la discrecionalidad política, sino que debería definirse a través de fondos con asignación objetiva, fijada por fórmulas que beneficien a las provincias con menos recursos.

Esto supone discutir una **nueva Ley de Financiamiento Educativo**, que garantice en los próximos 10 años la prioridad de invertir en educación. La decisión de cuánto invertir en educación es una de las más trascendentales. La capacidad de impacto de largo plazo de la educación puede ser un aliado o un enemigo a la hora de tomar esta decisión. Esperamos que la apuesta por el futuro priorice la inversión educativa y la creación de grandes fondos para las políticas más estructurales y estratégicas.

¿Fortalecer la educación común, generar políticas compensatorias o qué hacer ante las desigualdades sociales estructurales?

Desde hace 20 años, otro debate educativo clave es cómo responder a la desigualdad social. Frente al modelo de la educación primaria (casi) universal que integraba a todos en escuelas públicas, los años recientes muestran un pasaje a la educación privada de los sectores medios. Una tentación es expandir esa brecha y dejar que las familias con recursos paguen por su educación, con el **riesgo de dualización definitiva del sistema**. Pero seguir con el camino de la homogeneidad (misma oferta para todos) es inadmisibile: es necesario **reconocer las desigualdades con políticas redistributivas y de reconocimiento**. No basta con las políticas compensatorias. Es necesario construir un nuevo modelo de justicia educativa que integre en la escuela pública pero que potencie a los sectores socialmente excluidos. Este reto es múltiple, va desde los Ministerios hasta las aulas. El Gobierno nacional puede lanzar una política estructural de más horas de clase, con nuevas tecnologías y apoyo a los docentes para los sectores más vulnerables. Este es un desafío que debe superar las disyuntivas actuales con financiamiento, decisión política y capacidad técnica de planeamiento.

¿Cómo negociar con los sindicatos docentes?

La postura en años recientes fue conciliadora con los sindicatos. Se aumentó el salario, se estableció la paritaria y el piso salarial, pero no se redujo la conflictividad en algunas provincias. La tentación opuesta es negociar con premios y castigos, tener más firmeza y arriesgar al conflicto.

Ninguno de estos caminos es la solución. En gran medida, el problema debe abordarse con las políticas aquí propuestas: prestigiar la docencia, mejorar sustantivamente la oferta en los sectores populares y transformar la educación secundaria. Hay que comprender que **los docentes viven un desborde de problemas sociales** y que **los sindicatos están fragmentados en las batallas políticas provinciales**. No hay soluciones mágicas. Es necesario apostar a potenciar la educación pública, dar mejores condiciones para el trabajo pedagógico de los docentes y lograr acuerdos tendientes a la construcción de horizontes más integrales y de más largo plazo en la relación con los sindicatos.

¿Más centralismo educativo o más poder a las provincias?

La discusión sobre las atribuciones nacionales y provinciales es tan larga como el propio sistema educativo. Hay quienes proponen renacionalizar las escuelas. Otros postulan su opuesto: eliminar el Ministerio de Educación de la Nación y “entregar” sus recursos a las provincias.

Ningún extremo es necesario en este terreno. Las lecciones de las últimas dos décadas nos orientan al menos en dos sentidos. Primero: **no se pueden dejar las decisiones políticas estructurales en manos de las provincias**. La reforma impulsada por la Ley Federal de Educación terminó en una gran fragmentación del sistema. Es clave la articulación a través del fortalecimiento del Consejo Federal de Educación. Segundo: **el esquema de centralismo fiscal vigente puede convertirse en un aliado para lanzar políticas estratégicas desde el Ministerio de Educación de la Nación**, con capacidad de impacto en los sectores y provincias más pobres del país, pero no desde una postura iluminista, sino articulada con las necesidades y prioridades de cada provincia.

PROPUESTAS²

001. Extender la formación docente a cinco años, con un año de especialización, un año de residencia y examen final. Crear un conjunto de institutos centrales con edificio propio y formación tecnológica para los futuros docentes

La formación y la capacitación docente son el principal desafío de política educativa de largo plazo. El futuro de la educación depende de contar con docentes autónomos, críticos, creativos y comprometidos. El Estado nacional debe afianzar aún más su rol para este fin, luego del gran paso de haber creado el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD). Aquí hay que dar un salto político clave que requiere una fuerte decisión política y capacidad de implementación.



2. El ejercicio de costeo de las políticas propuestas fue realizado en el marco de proyectos financiados por la Asociación Empresaria Argentina (AEA) y el Grupo de ONG Compromiso con el Financiamiento Educativo. Implicó en cada meta realizar una simulación de su implementación en el período 2011-2016, lo que conlleva un conjunto de decisiones operativas y metodológicas en el tratamiento de la información. Para los datos de PBI se utilizó información del INDEC; para el gasto público, de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación. Para las estimaciones, se supuso una tasa de crecimiento del PBI del 4% anual precios constantes (no se consideró la variable inflacionaria). Para las estimaciones de crecimiento de la población se tomaron las proyecciones realizadas por la CEPAL. Por último, los datos de matrícula educativa y de gastos en el sistema educativo provienen del Ministerio de Educación de la Nación.

Proponemos **extender progresivamente la formación** de todos los docentes del país de cuatro a cinco años e incluir un año de especialización (en alfabetización, contextos críticos, literatura, ciencias, matemática, educación rural, etc.) y un año de prácticas en escuelas (residencia) para el nivel inicial y primario. En paralelo, recomendamos implementar un examen de finalización de la formación que acredite los saberes y prestigie a los futuros docentes. En conjunto, este proceso requiere una revisión curricular de la oferta de formación.

Complementariamente, el Estado nacional debería **reorganizar la oferta**, concentrar la formación en menos institutos de alta calidad y transferir progresivamente la capacitación a los que dejen la tarea de formación³. Es clave construir aproximadamente **120 edificios exclusivos**⁴ para prestigiar a los institutos y que no sigan funcionando dentro de escuelas secundarias, así como garantizar un muy **alto nivel tecnológico**, para que todo futuro docente se forme integralmente en las nuevas tecnologías.

El costo de construcción de 120 institutos y de una oferta de cinco horas semanales de investigación por docente formador y de dos coordinadores pedagógicos por instituto (aspectos importantes para fortalecer integralmente a los institutos) es de **\$1.034 millones en los primeros seis años y luego de \$197 millones anuales**. Esta sería una oportunidad para transformar la formación docente como parte de una decisión estratégica nacional⁵.

002. **Universalizar el nivel inicial (sala de 4 años) y fortalecer el Plan de Atención de la Primera Infancia: empezar desde más temprano para construir la justicia social y educativa**

Cuanto más temprano se actúa en educación más efecto de justicia en el largo plazo se logra. El país entero tiene que priorizar la educación en el nivel inicial. El Estado debe invertir prioritariamente en la **construcción de aulas** y escuelas para garantizar la **oferta universal de la sala de 4 años y, progresivamente, la de 3 años**, y así extender la edu-



3. Esta propuesta no desconoce la complejidad de la territorialización actual de los institutos de formación docente, que conforman una oferta en muchos casos única para los aspirantes a estudios superiores en muchos pueblos del interior del país. El reemplazo de su función de formación debe ser planificado cuidadosamente, de manera tal de generar modelos alternativos de formación, sea mediante una parte de cursada formal en la localidad que se pueda completar con la cursada semipresencial en los institutos centrales o bien con otras opciones de formación. La extensión de este documento nos limita a señalar solo los grandes rasgos de la propuesta, que tiene muchos aspectos importantes a desagregar en detalle.

4. La cifra es en cierto sentido arbitraria. Se basa sobre un cálculo estimado de institutos necesarios para albergar a todos los alumnos de formación docente actuales. Se utilizó para estimar los costos, pero puede variar el número de acuerdo con estudios más sofisticados de las necesidades de oferta docente, y de las condiciones de viabilidad política y fiscal de esta medida.

5. Cabe aclarar que la priorización de la formación docente no implica olvidar la capacitación de los docentes en ejercicio. Por una cuestión de espacio del documento y de la cantidad de propuestas y por tratarse la capacitación docente de una temática a cargo también de las provincias (este libro solo refiere al Gobierno nacional), aquí no se pudo abordar esta cuestión, que resulta vital en el mismo sentido formulado para la propuesta de formación docente.

cación de los sectores populares en la primera infancia. Este paso es determinante: los estudios demuestran que empezar más temprano previene el fracaso escolar y genera mayores capacidades para el aprendizaje futuro.

La meta de la Ley de Educación Nacional de universalización de la sala de 4 años implica incorporar a 216 mil niños que están fuera del sistema y tendría un costo de **\$1.206 millones anuales durante seis años, para estabilizarse en \$1.124 millones anuales** (en salarios docentes básicamente) luego de la etapa inicial de construcción de escuelas. Tiene que ser una meta compartida por la Nación, que debería financiar las obras, y las provincias, a cargo de los salarios.

Una política complementaria: **fortalecer el Plan de Atención de la Primera Infancia** hasta los 3 años (hoy existe el Programa Nacional Primeros Años), con fuerte apoyo nacional para coordinar y complementar el trabajo diverso de las organizaciones sociales, los municipios y las provincias, actualmente a cargo de los servicios educativos. Es clave sistematizar la información sobre la oferta disponible y crear un sistema de refuerzo en las poblaciones más vulnerables. Aquí comienza el derecho a la educación y, pese a esto, en la actualidad los sectores más pobres tienen una débil contención del Estado en sus primeros años de vida.

003. Extender la jornada escolar de cuatro a seis horas diarias para el 30% de los alumnos de nivel primario con mayores necesidades sociales de todo el país: principal política redistributiva del sector educativo

La brecha social existente requiere medidas educativas extraordinarias. Ya no basta con dar lo mismo a todos y, ante la limitación de los recursos, hay que establecer prioridades. En el nivel primario⁶ la principal política debe ser la **extensión de la jornada escolar** de las cuatro horas diarias actuales a una oferta de seis horas de clases más el comedor, es decir una escuela de 8:30 a 15:30 hs. El horario de apertura de la escuela también se propone ampliado (de 7.00 a 18.00 hs.) para que las familias que así lo requieran puedan confiar a la escuela el cuidado de sus hijos en horarios laborales. En este espacio, se podrían reforzar las actividades recreativas y el uso de Internet, de manera de crear un ambiente educativo que no se limite solo por las horas de clase formales.



6. Algunos comentaristas de la versión original de este capítulo sugirieron ampliar la propuesta al nivel secundario, dado que allí también existe la necesidad de abrir más opciones de formación a los jóvenes, especialmente en los contextos sociales más críticos. Claramente sería un gran avance lograr ampliar la jornada también en el nivel secundario, aunque allí todavía resta solucionar una problemática en términos de horas de clase reales para aprovechar las cinco horas diarias (a diferencia de las cuatro horas de la primaria). En un escenario de crecimiento económico mayor al estimado en este documento, seguramente la apuesta en el nivel secundario pase por la extensión de las horas de clase, quizás con la experiencia de su aplicación en la primaria para un mejor diseño de política.

Esta oferta debería alcanzar al menos al 30% de la población con mayores necesidades sociales de todo el país. La oferta estatal actual de doble jornada apenas llega al 6% y no necesariamente se dirige a los más pobres.

Debemos ser muy firmes y claros aquí: (a) esta política debe ser financiada enteramente por la Nación y (b) solo debe implementarse si se planifica muy cuidadosamente.

(a) Debe ser financiada por la Nación porque es la única forma de garantizar que llegue efectivamente a los sectores más pobres de todo el país. El esquema fiscal actual permite actuar en esta dirección: apoyamos el centralismo fiscal siempre y cuando se usen los recursos para privilegiar, a partir de criterios objetivos, a los alumnos más vulnerables del país. El costo total es de **\$3.450 millones anuales durante los primeros seis años** (infraestructura y salarios para dos horas más de clases) y luego de **\$2.880 millones anuales** (solo para salarios).

(b) Debe planificarse muy bien para que el aumento de horas sirva para repensar la escuela primaria. El objetivo es ofrecer todo lo que un niño de sectores populares necesita y hoy no tiene para su mayor desarrollo futuro: deportes, artes, idiomas, informática y trabajo personalizado para evitar el fracaso escolar. La jornada extendida no debe ser “más de lo mismo”.

De diseñarse bien la política, **en estas escuelas debería terminarse la repitencia**, un flagelo que estigmatiza a los alumnos y pronostica el abandono posterior. Hoy el 11% de los alumnos repite primer grado en las escuelas estatales. Con tiempo suficiente la repitencia es injustificable. Los docentes deben trabajar para compensar preventivamente y lograr la promoción con todos los aprendizajes necesarios.

Para cambiarles la vida a los niños más pobres de la Argentina, la jornada extendida es la política educativa más importante que pueda implementarse. Es una intervención profundamente redistributiva que requiere una fuerte decisión política para su cumplimiento efectivo.

004. Profundizar la reforma de la educación secundaria, con proyectos financiados por el Estado con concentración horaria de los docentes en una misma escuela, apoyo integral a los alumnos y flexibilización de los ámbitos de aprendizaje

[23]

CAP.1 POLÍTICAS
EDUCATIVAS DE
REDISTRIBUCIÓN
Y RECONOCIMIENTO

La reforma de la escuela secundaria es una meta central que está en marcha y que hay que reforzar con más recursos⁷. Proponemos continuar en la dirección de las **políticas nacionales actuales pero con un incremento sustantivo de los recursos** para lograr los efectos deseados. Así como es necesario construir más escuelas para garantizar la obligatoriedad, el desafío más complejo es lograr que los alumnos quieran y necesiten ir a esa nueva escuela secundaria.

El objetivo central es **revertir la tendencia selectiva de la escuela secundaria** y hacer responsables a las escuelas, por medio de financiamiento y apoyo estatal, de generar proyectos pedagógicos integrales que tengan sentido para todos sus alumnos. Para ello es clave concentrar los cargos docentes en una misma escuela, dar apoyo a los alumnos a través de tutorías y generar proyectos autónomos e innovadores en cada uno de los establecimientos.

La fórmula actualmente en marcha es correcta: distribuir un **fondo nacional para elaborar planes de mejora en cada escuela secundaria** que sirva para pagar a los docentes por concentrar su tiempo con horas institucionales pagas en la misma escuela; y financiar tutores y proyectos que atraigan en un sentido pedagógico a los alumnos.

Sin embargo, creemos que el monto de este fondo debe ser superior para lograr una verdadera transformación en la lógica de las escuelas. El costo de dotar a cada unidad educativa con dos horas institucionales semanales por cargo de jornada simple o equivalente, un tutor designado cada 30 alumnos con una dedicación de cuatro horas semanales, y el pago de \$15.000 pesos anuales de libre disponibilidad implicaría un presupuesto inicial de **\$615 millones** si se prioriza al 20% de las escuelas más vulnerables, y de **\$3.070 millones** si se amplía a todas las escuelas estatales.



7. Cabe notar que no nos referimos en esta propuesta a la meta de universalizar la oferta de educación secundaria, dado que es un proceso en marcha y sobre el cual existe suficiente conciencia política y determinación normativa. Según estimaciones propias, el costo de extender la cantidad de escuelas y cargos docentes para lograr la cobertura universal en la educación secundaria desde 2011 a 2016 sería en promedio de \$3.027 millones de pesos anuales.

005. Fortalecer el rol pedagógico del Estado central por medio de la integración de las políticas pedagógicas y la apuesta a las nuevas tecnologías. Reforzar el papel de Educ.ar como creador de contenidos y concretar la política de una computadora por docente y alumno con capacitación por escuela

El Ministerio de Educación de la Nación debe consolidar, institucionalizar e integrar mejor sus políticas pedagógicas. Esa es la vía directa de mejora de la calidad de los aprendizajes. Algunas de las políticas clave para alcanzar este objetivo son: distribuir los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios (NAP) a todas las escuelas; formalizar la política de entrega de libros de texto gratuitos a los alumnos de menores recursos, y consolidar un dispositivo de evaluación de la calidad censal con devolución rápida de sus resultados a las escuelas y con vínculos directos con las políticas de capacitación docente. Es necesario crear un círculo virtuoso entre todas estas intervenciones, que hoy todavía están dispersas, y aplicarlas para fortalecer el currículum común.

La política educativa debe ponerse al frente de los nuevos tiempos tecnológicos. Proponemos que el Ministerio de Educación fortalezca a la sociedad del estado Educ.ar para que cree y sistematice contenidos interactivos y audiovisuales para enviar a todas las escuelas (utilizando especialmente las nuevas señales de TV pública como el Canal Encuentro). Edu.car debe hacer la traducción pedagógica: se debería agregar material audiovisual a todos los contenidos curriculares obligatorios para apoyar su enseñanza. Esta sería una forma concreta de pasar al frente en el mundo de la imagen con respuestas propiamente educativas.

A su vez, debe concretarse el plan lanzado en 2010 de una computadora por alumno para todas las escuelas secundarias y hacer una evaluación profunda de su impacto en 2012. A partir de esa evaluación se debería analizar la posibilidad de expandir la política al nivel primario.

006. Redefinir el sistema de compensación nacional sobre la base de a un esquema doble: políticas compensatorias para los alumnos más vulnerables y Fondo Salarial Unificado para las provincias con menos recursos fiscales

Ante la gran desigualdad en la inversión educativa provincial y en los salarios docentes es clave el doble rol compensatorio del Estado nacional como eje de una nueva normativa

que reglamente la distribución de dos fondos nacionales: salarial (Fondo Nacional de Incentivo Docente –FONID– y Programa Nacional de Compensación Salarial Docente) y de acciones compensatorias (becas, programas nacionales, infraestructura, etc.).

Avanzar en esta materia implica dos grandes pasos: (a) definir una forma objetiva de actualización automática, que garantice justicia distributiva sin discrecionalidad, y (b) fijar dos criterios distintos para el reparto de los fondos: uno fiscal y el otro social (es decir, definir dos fórmulas).

El **fondo salarial** debería distribuirse en beneficio de las provincias con menos recursos fiscales por habitante, dado que esa es la causa central de la inmensa desigualdad salarial docente. En lugar del FONID, que da lo mismo a cada provincia, debería generarse un esquema que priorice a las provincias más pobres desde el punto de vista fiscal y a las que realizan mayor esfuerzo financiero por la educación. En cambio, el **fondo compensatorio** debería priorizar a las provincias con mayor pobreza social para la asignación de becas, inversiones en infraestructura y otros programas nacionales, dado que su fin es, justamente, beneficiar a los niños más necesitados, sin importar la situación fiscal de la provincia en la que habitan.

007. **Crear un Instituto Federal de Formación de Agentes Públicos de la Educación destinado a formar funcionarios y equipos técnicos en las provincias**

Una decisión estratégica en el marco del federalismo argentino es crear una institución formadora de funcionarios y equipos técnicos para los Ministerios provinciales. Debe ser un instituto que marque un claro prestigio y que cumpla la doble tarea de **formar futuros agentes públicos y capacitar a los actuales** (incluyendo a los supervisores, que cumplen una tarea clave).

Las grandes responsabilidades que recaen en los Ministerios de Educación provinciales indican la necesidad de generar una instancia de formación de capacidades para planificar la política educativa. Hay que fortalecer la función pública con profesionalismo y con una visión federal: el instituto debe servir para intercambiar saberes de las provincias, no para imponer una visión porteña. Se trata de una apuesta que **no tiene mayores costos** y tendría un inmenso impacto en el corto y largo plazo de la educación, a través del fortalecimiento del Estado.

008. **Instaurar dos días anuales de trabajo educativo social: feriado para los padres con asistencia obligatoria a las escuelas para desarrollar actividades pedagógicas y fortalecer el sentido social de la escuela**

Un problema central de la educación es la creciente conflictividad entre padres y docentes. La cuestión social invade y desborda las escuelas. La política educativa no puede permanecer ajena. Hacerlo ignora la situación concreta que viven los docentes todos los días. Por esto proponemos una decisión política clave y estratégica: instaurar dos feriados laborales anuales con asistencia obligatoria de los padres a las escuelas de sus hijos. Esto tendría un **costo laboral** considerable pero serviría para mostrar la prioridad política de la educación y tendría, con el correr de los años, un gran **efecto cascada en la reconstrucción de los vínculos estatales y sociales centrados en la educación.**

Para las dos jornadas proponemos las siguientes actividades: visita de los padres al aula de sus hijos para conocer el plan anual de trabajo por parte del/la maestro/a; actividades conjuntas entre padres, docentes e hijos para desarrollar el rol de apoyo pedagógico posterior de las familias; presentación del proyecto educativo institucional de la escuela y actividades voluntarias de compromiso por la escuela (reparaciones, pintura, proyectos específicos).

El gesto político de sancionar dos días feriados tendría la grandeza necesaria para generar un mayor compromiso social por la educación, una de las grandes batallas del presente.

VIABILIDAD

Las propuestas aquí incluidas tendrían un impacto trascendental en el sistema educativo argentino en el mediano y largo plazo. Avanzar en estas líneas de trabajo es posible, aunque el grado de ambición y generalidad con que se encare este desafío conlleve riesgos, que ya hemos advertido en las discusiones iniciales de este documento. Varias de estas propuestas ya están en la agenda o directamente en la legislación educativa vigente, como la expansión de la cobertura en nivel inicial y secundario, o de la jornada escolar en primaria. Otras son directamente políticas en marcha que creemos necesitan ser priorizadas y reforzadas, como Conectar Igualdad, Educ.ar o los planes de mejora en secundaria.

De estas mismas políticas, un eje claro que indicará el ritmo de las políticas educativas del nuevo gobierno es el referido a la **extensión de la jornada escolar**. Ya establecida como meta e iniciada de diversas formas por algunas provincias, es clave **diseñar una política nacional que unifique criterios**, que tome enseñanzas de las políticas en marcha y que le imprima la potencia en materia de financiamiento que las provincias no tienen. La decisión política y la capacidad técnica de la próxima gestión se probarán en este rubro.

La ambiciosa propuesta de **mejorar la formación docente** es una apuesta más arriesgada, que quizás sea más lejana en la agenda que se viene. Por eso, este capítulo intenta alertar acerca de la importancia estratégica de una mirada muy a largo plazo que nos ofrece la necesidad de invertir en cambiar ejes críticos de la formación docente, apoyándose en lo que ya se ha iniciado con el Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD). No parece fácil caminar en esta dirección, que otros han intentado con escasa suerte en el pasado. Solo que ahora hay mejores condiciones políticas y fiscales para hacer una gran apuesta, que requiere actores capaces de conducirla durante el largo período de implementación que esto demanda.

Más cercana en el horizonte parece la propuesta que plantea **fortalecer el rol pedagógico del Estado** a partir del uso de las nuevas tecnologías y de potenciar la articulación alrededor del currículum común. Las fuentes de creación de contenidos que originaron especialmente Educ.ar y los nuevos canales de TV educativos son inspiradoras. Ese camino se está potenciando con la entrega de computadoras y creemos que la Argentina se está convirtiendo rápidamente en un líder regional y mundial de avanzada en la creación de contenidos en nuevos formatos digitales. Todo lo que pueda nacer de esta convergencia es aún incierto, y puede ser hasta superador de muchas de nuestras propuestas y/o de lo que hoy conocemos.

En este aspecto, queremos subrayar la importancia de hacer foco en las necesidades de los docentes más aislados de las tecnologías, para que **todos los trabajadores de la educación puedan aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías**. Si su uso se limita a los docentes más capaces o más creativos, estaríamos nuevamente ampliando las desigualdades existentes. Necesitamos fortalecer los contenidos comunes, como piso alto de derechos de aprendizaje de los alumnos y, para ello, el rol del Estado es central. Por eso debe haber un claro mapa de secuencias didácticas creativas y reflexivas que orienten el trabajo diario de los docentes, unifiquen criterios y contribuyan a garantizar aprendizajes comunes en los distintos puntos del territorio.

En cuanto a la propuesta de crear un **doble fondo nacional de distribución más justa de los recursos**, creemos que se pueden dar pasos concretos en esta dirección aunque

difícilmente con la precisión anhelada. El artículo 14 de la Ley de Financiamiento Educativo, que abre la puerta a que se cubra este vacío, nunca se reglamentó. Esto indica que la discrecionalidad sigue teniendo fuertes motivos políticos, algunos de ellos valiosos y comprensibles, claro está. Pero el diagnóstico de las injusticias vigentes en la distribución de los fondos salariales y de infraestructura entre las provincias debería alertar sobre la necesidad de tomar decisiones más concretas que ataquen la doble causa de las desigualdades (sociales y fiscales).

La **creación de un instituto federal de formación de los agentes públicos de la educación** es una apuesta marginal en términos de la cantidad de recursos que requiere, pero estratégica en su campo de intervención. Parece una aspiración lejana, porque puede ser visto como algo complejo de articular políticamente. Creemos, sin embargo, que es una medida que podría exaltar la visión de la educación como política de Estado. La excelente articulación lograda en el seno del Consejo Federal de Educación es una prueba de que es posible dar un paso más en la institucionalización de burocracias educativas más profesionales en las provincias, y con mayor especialización en el diseño e implementación de políticas creadoras de conocimientos y capacidades masivas.

La última propuesta, que plantea **instaurar dos días anuales de trabajo educativo social**, es quizás la más simbólica, dado que difícilmente se lleve a la práctica. Aun así decidimos mantenerla, para alertar sobre la problemática más profunda de las relaciones sociales que rodean la vida cotidiana de las escuelas. Sin atender esta dimensión más densa y cualitativa quizás el resto de las propuestas de política no terminen de entrar en las escuelas, muchas de ellas atrapadas en la gestión de conflictos y de necesidades sociales de la población que atienden. Recomponer el diálogo pedagógico y la confianza en el sistema educativo sigue siendo una tarea que excede la suma del resto de las propuestas.

Estas decisiones, tomadas en conjunto, implican sostener el incremento reciente del presupuesto educativo. En un cálculo estimado, con el **supuesto de un crecimiento del 4% anual de la economía**, implica mantener la inversión del **6% del PBI destinado a Educación** en el plazo de seis años⁸. Incluso, podría asumirse la meta de incrementar ese esfuerzo y continuar la mejora de los años recientes de los salarios docentes en términos reales. Así se podría llegar al 6,5% del PBI con todas las metas señaladas y una importante mejora de los salarios en términos reales.



8. Esta cifra no incluye a Ciencia y Tecnología, que incrementa aproximadamente un 0,5% más la inversión pública en relación con el PBI.

En cambio, en un contexto de menor crecimiento económico o en años de recesión, habría que priorizar decisiones de política. En este caso, recomendamos apostar a la inclusión de los alumnos fuera del sistema, a la extensión de la jornada en primaria, y a la reforma de la secundaria según la disponibilidad de recursos.

Ya sea mediante una nueva Ley de Financiamiento Educativo o con otros instrumentos de política, **el primer paso será asegurar la inversión educativa** necesaria para las metas propuestas como una decisión política de primer orden. La prioridad de financiar la educación no es una demanda sectorial ni responde al poder sindical docente. En cambio, es una batalla estratégica por el futuro del país. No hay ninguna otra inversión pública que garantice al mismo tiempo mayor igualdad social, desarrollo económico, construcción de ciudadanía, y autodeterminación individual y colectiva.

Pero la experiencia reciente señala que **no basta con aumentar la inversión educativa**: es necesario **definir políticas prioritarias** y encabezarlas desde el Gobierno nacional para garantizar su desarrollo en todo el país y su justa distribución para beneficiar a los más necesitados. Por este motivo, aquí sostenemos que las propuestas presentadas deben ser financiadas principalmente por el Estado nacional.

Este modelo es concordante con el esquema de centralismo fiscal vigente. Es clave evitar coparticipar a las provincias recursos nacionales, dado que la distribución de la coparticipación es extremadamente injusta y arbitraria. Para no caer en la profundización de las desigualdades fiscales y en el triunfo de las provincias ya ganadoras de la coparticipación, es determinante el rol del Poder Ejecutivo Nacional. Ante una coparticipación inmodificable en los hechos, se impone el realismo político: es el Poder Ejecutivo quien debe garantizar que el **centralismo fiscal posibilite una distribución justa y objetiva**, que quite discrecionalidad y garantice justicia con las provincias más pobres, fiscal y socialmente.

— **En este modelo propuesto, las grandes políticas estratégicas deberían ser financiadas enteramente por la Nación: jornada extendida para el 30% de los alumnos más pobres del país en primaria; proyectos de mejora para las escuelas secundarias; compensación salarial y políticas compensatorias; una computadora por alumno con pedagogías acordes para su uso, y fortalecimiento integral de la formación docente. En cambio, deberían compartirse los esfuerzos de financiamiento en la universalización del acceso al nivel inicial y secundario: la Nación debería financiar la construcción de escuelas y, las provincias, los nuevos cargos docentes.**

La **viabilidad** de estas políticas depende de **tres factores** centrales que recaen en la esfera del Estado nacional: (a) asegurar el **financiamiento** correspondiente, asignándole prioridad en el presupuesto público a la educación; (b) lograr un alto **liderazgo** técnico y político en el diseño e implementación de las acciones, a partir de **acuerdos** con las autoridades provinciales en el **Consejo Federal de Educación**, y (c) garantizar **pactos** de sustentabilidad con los **sindicatos** para fortalecer el rol de la educación pública como una tarea conjunta.

Un desafío más profundo pero ineludible para la implementación sustentable de las políticas sugeridas pasa por la **conquista social de la educación**. Hace años que en la Argentina se dejó de debatir la educación. Su espacio en los medios es escaso, en los debates políticos es un lugar común sin sustancia y, en el día a día, los lazos entre la familia y la escuela atraviesan crecientes tensiones. Es fundamental **abrir espacios de apoyo a la educación** que promuevan el diálogo social, discusiones políticas maduras, mayor presencia en los medios y campañas de revalorización de la educación pública con medidas innovadoras y convocantes. 

BIBLIOGRAFÍA

Dubet, F. (2005). *La Escuela de las oportunidades: ¿qué es una escuela justa?*. Barcelona: Gedisa.

Fuller, B., y Clarke, P. (1994). Raising School Effects while Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy. *Review of Educational Research*, 64, pag. 119-157.

Grupo Compromiso con el Financiamiento Educativo. (2011). *¿Cuál es el costo de una educación de calidad?*. Buenos Aires.

Jacinto, C. y Terigi, F. (2007). *¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria?*. Buenos Aires: Santillana, OEA y UNESCO, IIPE.

Martucelli, D. (2009). Universalismo y particularismo: mentiras culturalistas y disoluciones sociológicas. En E. Tenti Fanfani (comp.). *Diversidad cultural, desigualdad social y estrategias de políticas educativas*. Buenos Aires: UNESCO, IIPE.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. (2007). *Informe de gestión 2003-2007*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Mourshed, M., Chijioke, C. y Barber, M. (2010). *How the World's Most Improved School Systems Keep Getting Better*. Washington DC: McKinsey & Company.

OECD/UNESCO. (2007). *Science Competencies for Tomorrow's World. Pisa 2006*. UNESCO, Organization for Economic Co-operation and Development.

OREALC/UNESCO. (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes en América Latina y el Caribe, Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. Santiago de Chile: Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación.

Rivas, A. (2004). *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica.

Rivas, A. (2010). *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: CIPPEC, Fundación ARCOR y Fundación Noble.

Sen, A. (2011). *La idea de la justicia*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

Tedesco, J.C. (comp.) (2005). *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*. Buenos Aires: UNESCO, IIPE.

Terigi, F. (comp.). (2006). *Diez miradas sobre la escuela primaria*. Buenos Aires: Siglo XXI y Fundación OSDE.

Veleda, C. (2009). Autonomía institucional y justicia distributiva en la normativa educativa. Estudio comparado de las provincias de Chaco, Tucumán y Buenos Aires. *Documento de Trabajo N°29*, Buenos Aires: CIPPEC y UNESCO, IIPE.

Vera, A. y Bezem, P. (2009). *El financiamiento de la educación inicial en la Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC y Fundación ARCOR.

[31]

CAP.1 POLÍTICAS
EDUCATIVAS DE
REDISTRIBUCIÓN
Y RECONOCIMIENTO

[32]

100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO

CAPÍTULO 2

Aportes para reconstruir
el rompecabezas sanitario

SALUD

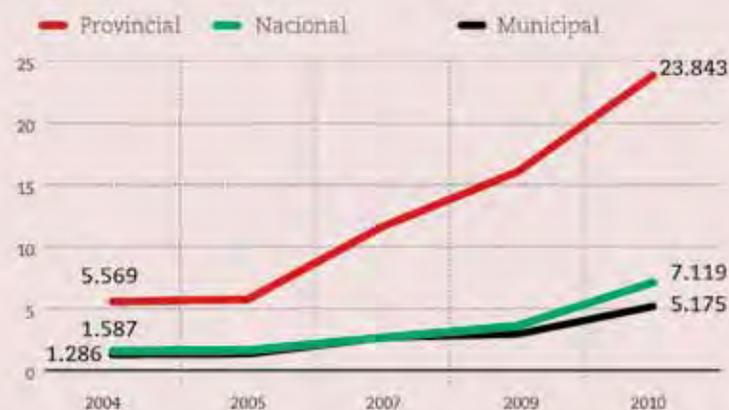
Evolución de la tasa de mortalidad



Fuente: Ministerio de Salud de la Nación, Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS) 2010.

Evolución de la inversión nacional en salud

Según agente de gasto en millones de pesos
(2004-2010)



Fuente: Federico Tobar sobre la base de MECON, SSS, MSAL, siguiendo la metodología de Tobar, F.; Montiel, L. y Verónica, G. (2007). El gasto en salud en Argentina y su método de cálculo. Buenos Aires, Ediciones Salud N°5.

Variación de las tasas de mortalidad materna y en menores de 5 años

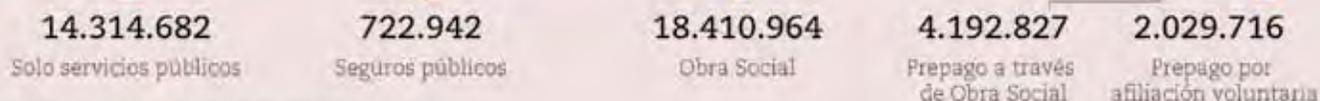
Selección de países de la región (1995-2008)



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial.

Cantidad de personas que cubre cada subsistema de salud

Total país (2010)

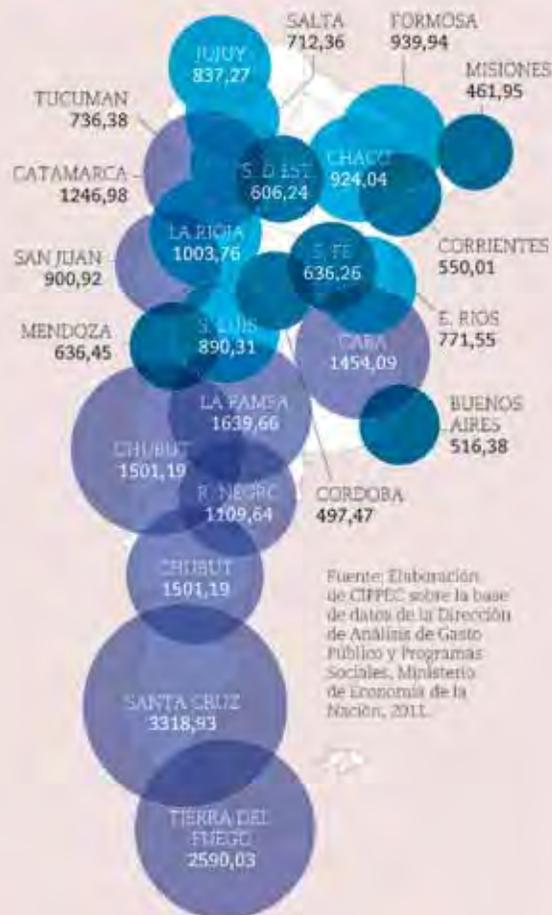


Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Gasto público provincial en salud per cápita

En pesos

● De \$ 400 a \$ 700 ● De \$ 700 a \$ 1.000 ● Más de \$ 1.000



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía de la Nación, 2011.

Razón de médicos cada 10 mil habitantes (2004)

Total país	33,4
CABA	110,6
Córdoba	44,1
Tierra del Fuego	33,2
Santa Fe	31,6
Mendoza	28,3
Tucumán	28,1
Neuquén	27,6
La Rioja	26,7
Buenos Aires	26,7
Río Negro	25,9
San Luis	25,2
Santa Cruz	25,0
San Juan	25,0
Corrientes	23,8
La Pampa	23,2
Chubut	23,2
Entre Ríos	20,6
Salta	20,0
Catamarca	20,0
Jujuy	18,7
Chaco	17,6
Sgo. del Estero	15,7
Misiones	15,0
Formosa	14,8

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Ministerio de Salud de la Nación, Indicadores básicos, 2011, e INDEC, Dirección de Estadísticas Poblacionales, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Presupuesto del Ministerio de Salud de la Nación (2010)

(2010)

Estructura del Ministerio



Otras entidades dependientes

Servicios Administrativos: Secretarías y Unidad de Ministerio

Secretaría de Determinantes de la Salud y Rel. Sanitarias
\$ 42.857.000

Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos
\$ 169.485.560

Secretaría de Coordinación
\$ 183.551.292

Unidad Ministro del Ministerio de Salud
\$ 417.827.368

Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios
\$ 3.791.105.100



→ NO PODEMOS DEMORAR EL DEBATE SOBRE EL MODELO DE SALUD AL QUE ASPIRAMOS. A LAS DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA, COMO LA FRAGMENTACIÓN, SE SUMAN CAMBIOS EN LAS DEMANDAS DERIVADAS DE UNA EVOLUCIÓN DEL PERFIL EPIDEMIOLÓGICO DE LA POBLACIÓN. LAS ENFERMEDADES CRÓNICAS ASOCIADAS CON LA VEJEZ Y CON LOS HÁBITOS DE VIDA POCO SALUDABLES GANAN TERRENO. PROMOVER LA SANCIÓN DE UNA LEY NACIONAL DE SALUD QUE ORGANICE LAS COMPETENCIAS Y DEFINA UNA ADECUADA ARTICULACIÓN ENTRE LAS INSTITUCIONES Y JURISDICCIONES, Y CREAR UN SEGURO PARA LA COBERTURA DE ENFERMEDADES CATASTRÓFICAS SON NUESTRAS PROPUESTAS CENTRALES.

Sofía Olaviaga, Federico Tobar
y Romina Solano*

[39]

CAP. 2 APORTES PARA RECONSTRUIR EL ROMPECABEZAS SANITARIO

Un conjunto de desafíos pondrá en jaque al sistema de salud en la Argentina. A las deficiencias estructurales como la fragmentación de la responsabilidad por la atención se suman cambios en las demandas derivadas de una evolución del perfil epidemiológico de la población. Las enfermedades crónicas asociadas con la vejez y con los hábitos de vida poco saludables están ganando terreno como causas de enfermedad y mortalidad. Si bien el sistema de salud consiguió resolver muchas contingencias sanitarias durante su historia, su estructura actual difícilmente pueda responder a los nuevos desafíos.

No podemos demorar más el debate sobre el modelo de salud al que aspiramos. Nuevos enfoques para organizar la salud pública, basados sobre la atención primaria de la salud y con una fuerte impronta de trabajo intersectorial y en red, son aspectos centrales para mejorar las condiciones sanitarias de la Argentina.

Países de la región como Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay ya se dieron este debate y, luego de años de trabajo para alcanzar un modelo consensuado, lograron mejorar notablemente la salud de su población y organizar sus respuestas para promoverla y recuperarla. La Argentina tiene las condiciones para recorrer un camino similar, que garantice un acceso a la salud equitativo y de calidad a todos. Es un país en crecimiento, de tradición sanitarista, con una abundante inversión en el sector y recursos humanos calificados.

Para lograrlo se requiere fundamentalmente coordinación: entre el ministro nacional y sus pares provinciales, entre los ministros y los legisladores provinciales, entre los directores de programas de cada Ministerio, entre los responsables de los sistemas públicos de salud y la seguridad social, entre los prestadores privados y los financiadores públicos y sociales y, por último, entre los responsables de las políticas sanitarias y los formadores de recursos humanos.

Hay que hacer efectivo el derecho a la salud. Aunque el camino no está exento de conflictos, es tiempo de que la salud se convierta en una política de Estado que trascienda a los gobiernos de turno. El Gobierno tiene hoy la oportunidad única de sentar las bases de un nuevo sistema de salud y, para ello, es clave el compromiso con la agenda sanitaria.

* Coordinadora, investigador principal y analista del Programa de Salud de CIPPEC. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Cintia Cejas, Carlos Jañez, Ignacio Barrios, Jorge Coronel, Ernesto Felicio y, especialmente, a quienes integran junto a CIPPEC la mesa de discusión para el impulso de una Ley Nacional de Salud: Abraham Sonis, Adolfo Sánchez de León, Aldo Neri, Armando Reale, Benjamín Surace, Carlos Javier Regazzoni, Carlos Vassallo, Ignacio Drake, Jorge Mera, Laura Lima Quintana, Mario Lugones, Oscar Garay, Pablo Vinocur, Ricardo Otero, Roberto Chuit, Ricardo Bernztein y Sebastián Tobar.

DIAGNÓSTICO

La Argentina obtiene un bajo rendimiento de los recursos asignados al cuidado de la salud. A pesar de que destina anualmente más de US\$ 1.350 por persona, un 16% superior al de Chile y Costa Rica, dos países de la región con un ingreso per cápita similar, ellos logran mejores resultados sanitarios. Por ejemplo, la mortalidad en niños menores de 5 años es inferior: mientras que en la Argentina mueren anualmente 14 niños por cada 1.000 nacidos vivos, en Chile mueren 8 y, en Costa Rica, 10. Además, tienen una esperanza de vida al nacer casi cuatro años mayor que la nuestra. Aunque la inversión en salud es significativa (cercana al 10% del Producto Bruto Interno –PBI–), los resultados no reflejan esta apuesta asignativa.

— **La causa de este pobre desempeño es la indefinición de un modelo de salud.**
— **Ello genera problemas como la fragmentación de la gestión, del financiamiento**
— **y de la atención de la salud, y la existencia de mecanismos de coordinación**
— **poco efectivos. La ausencia de una Ley Nacional de Salud profundiza estas**
— **dificultades.**

Por un lado, **coexisten tres subsistemas de cobertura:** (a) el subsistema público, que presta servicios mediante centros de atención primaria de la salud y hospitales; (b) la seguridad social, que incluye a las obras sociales sindicales, las provinciales y al PAMI, y (c) el subsistema privado, compuesto por las prepagas y mutuales. Estos subsistemas conviven sin un marco general que pauté su articulación.

Por otro lado, **la definición, gestión y financiamiento de la política de salud a nivel local recae en los Ministerios provinciales,** que al contar con recursos humanos y económicos dispares obtienen resultados sanitarios heterogéneos. El Estado nacional, por su parte, es responsable de conducir y coordinar el sistema de salud. Impulsa normativas a las que las provincias luego pueden adherir, les ofrece una cartera de programas y promueve espacios de concertación como el Consejo Federal de Salud (COFESA). Si bien se está avanzando, resta trabajar en la coordinación con las provincias para revertir la inequidad.

El sistema de salud argentino es muy fragmentado. De cada 10 personas, cuatro acceden a los servicios públicos de salud, cuatro tienen cobertura de obras sociales nacionales (OSN), una de obras sociales provinciales (OSP) y otra de empresas de medicina prepaga. Esto se traduce en brechas en materia de acceso y calidad de atención, y compromete el desempeño sanitario. La contracara de este arreglo institucional es una cobertura segmentada de acuerdo con el ingreso y el lugar de residencia de las personas.

El cuidado de la salud no es igual para todos: la atención curativa predomina entre los más pobres y las prácticas preventivas son más frecuentes entre la población de mayores ingresos. Los hogares pobres, al actuar sobre la enfermedad, tienen un gasto de bolsillo relativamente mayor. Recae sobre el subsistema público la responsabilidad de absorber las consecuencias de esta desigualdad, al ser el receptor de la población con mayores necesidades sanitarias y un perfil epidemiológico más complejo.

[41]

CAP. 2 APORTES PARA
RECONSTRUIR EL
ROMPECABEZAS SANITARIO

Sin embargo, está muy mal preparado para enfrentarlas. Las desigualdades en recursos e infraestructura dentro del sistema público entre las provincias argentinas son mucho mayores que las que se registran entre obras sociales y prepagas. La ausencia de un modelo definido que organice y divida las responsabilidades, que racionalice las inversiones y garantice flujos financieros adecuados atenta contra la misión del sistema público de salud. En lugar de corregir las desigualdades las reproduce e incluso las potencia.

Un problema acuciante, que profundiza las brechas de inequidad, es el de las **enfermedades catastróficas, aquellas que tienen baja prevalencia pero alto costo** (como oncología, trasplantes, cirugías de alta complejidad, etc.). En estos casos, el gasto de bolsillo tiene un significativo impacto en las familias de ingresos bajos y medios, en tanto las empuja debajo de la línea de pobreza, y en muchos casos aun sin garantizar el acceso a tratamientos adecuados. Estas enfermedades también afectan la sustentabilidad financiera de los sistemas de salud, que cada vez concentran más su gasto en pocos pacientes muy caros.

El **débil desarrollo de las redes de servicios**, al obstaculizar la continuidad en el proceso de atención, también contribuye con la fragmentación del sistema. Ante enfermedades simples, las personas acuden a los hospitales en lugar de asistir a los centros de atención primaria de la salud (CAPS), la coordinación y comunicación entre los prestadores es escasa y la planificación de la oferta de servicios en función de la demanda es prácticamente nula. Esto dificulta el acceso a la salud, afecta la calidad de los servicios, genera un uso irracional de los recursos, incrementa los costos de producción e impacta negativamente en la satisfacción de los usuarios. Estas falencias sistémicas refuerzan la persistencia del enfoque curativo en detrimento de un modelo basado sobre la prevención y la promoción de la salud.

La **subutilización de intervenciones costo-efectivas y con gran impacto en la salud** profundiza esta situación. La demora en la adopción de una legislación nacional de control de tabaco, recién aprobada en junio de 2011, es un claro ejemplo de ello. La mayor parte de los recursos del sector se destina a la atención de la salud y, en el camino, se

relega la inversión en acciones de promoción y prevención. Esto es preocupante en un contexto epidemiológico donde las enfermedades no transmisibles se han convertido en la principal causa de morbi-mortalidad del país. Estas enfermedades son causadas por factores de riesgo comunes que se relacionan con el hábito y el estilo de vida de las personas, y para cuya modificación cumplen un papel central la promoción y la prevención de la salud.

Los recursos humanos del sector también son víctimas de las fallas de coordinación. En muchos casos carecen de las condiciones mínimas para el desempeño de sus funciones. Los mecanismos de entrenamiento, reclutamiento y remuneración no están suficientemente regulados y registran grandes desigualdades. Esta situación impacta en la motivación de los equipos, que resultan eslabones críticos en la integralidad y continuidad del proceso de atención. A esto se suma que la distribución geográfica de los profesionales es inadecuada y está concentrada en los grandes centros urbanos.

POLÍTICAS EN MARCHA

Durante los últimos 10 años se impulsaron iniciativas en algunos de los ejes centrales para consolidar una estrategia sanitaria comprehensiva y sustentable.

→ **Consejo Federal de Salud (COFESA), Consejos Regionales de Salud (CORESAS) y Consejo Federal Legislativo en Salud (COFELESA).** Son espacios federales pensados para debatir y analizar políticas nacionales de salud. El COFESA, que se creó hace más de 30 años (1981) y recién cobró protagonismo en los últimos 10, permitió consensuar muchas políticas. Sin embargo, aún debe perfeccionarse en el seguimiento de las decisiones acordadas para brindar mayor cohesión al sistema.

→ **Política de medicamentos progresiva.** Desde 2002 iniciativas como el Programa Remediar, la ley de utilización del medicamento por su nombre genérico y la política de provisión pública de antirretrovirales impulsan un nuevo enfoque. Por sus positivos efectos sobre el acceso a medicamentos y sobre el gasto de bolsillo, resulta fundamental que estas respuestas sean profundizadas. El próximo paso debe ser el diseño de una estrategia de sustentabilidad financiera. Además, la utilización de genéricos debe ser fortalecida, desde la demanda, para fiscalizar la prescripción y sustitución en el momento de la dispensa; y, desde la oferta, mediante la regulación de aspectos como la intercambiabilidad y el precio.

→ **Plan Nacer.** Vigente desde 2005, incorpora compromisos de gestión entre la Nación y las provincias, incentiva el empadronamiento de grupos vulnerables y garantiza la cobertura de prestaciones básicas para embarazadas y menores de cinco años. Inaugura un modelo de gestión más eficiente en el sector público, al vincular los recursos al cumplimiento de metas sanitarias concretas.

→ **Redes de servicios.** En el sistema de salud es preciso que cada actor se desempeñe en un rol específico y concreto. Este enfoque se asume de forma incipiente en el Plan Federal de Salud 2011-2016, y se implementa desde dos perspectivas. Por un lado, el componente “Redes” del Programa Remediar, que apunta al desarrollo de redes locales de servicios de salud centradas en la atención primaria de la salud (APS), es una iniciativa que permite a las provincias identificar los problemas de red y proponer alternativas de fortalecimiento. Por otro lado, el Plan de Acción para la Reducción de la Morbi-mortalidad Materno Infantil, que impulsa una mayor coordinación del funcionamiento en red con eje en los servicios de alta complejidad.

→ **Fondo Solidario de Redistribución (FSR) y Administración de Prestaciones Especiales (APE).** Ambos constituyen pilares en materia de seguridad social para avanzar hacia un modelo de salud. El FSR refuerza la solidaridad en la financiación mediante la distribución del subsidio automático nominativo de obras sociales (SANO), que garantiza a las obras sociales nacionales un ingreso mínimo por afiliado según sexo y edad. Sin embargo, su valor no se sustenta en el costo del Programa Médico Obligatorio (PMO), por lo cual se restringe su incidencia sobre la equidad en la financiación de la seguridad social. La APE, por su parte, otorga a las obras sociales nacionales subsidios por gastos catastróficos. Sin embargo, la solicitud y asignación no se encuentran bien reglamentadas, y una parte significativa de las prestaciones y de los medicamentos de alto costo es cubierta por vía de excepción. La necesidad de mayor eficacia, transparencia y equidad en el sistema encuentra una respuesta parcial en estos mecanismos, que deben ser ampliados progresivamente hasta incorporar a toda la población. Para ello, es clave la acción conjunta de los tres ejes de la estrategia pública del sistema: Ministerio de Salud de la Nación, Superintendencia de Servicios de Salud y PAMI.

→ **Promoción y prevención en enfermedades no transmisibles.** Puesto que estas patologías representan la principal causa de años perdidos por muerte prematura y discapacidad en el país, el Ministerio de Salud de la Nación realiza desde 2005 la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo, un insumo indispensable para elaborar intervenciones adecuadas en materia de promoción y prevención. Además, desarrolla los programas Municipios Saludables, Argentina Saludable, Cuidarse es Salud y el de Control de Tabaco, entre otros. Sin embargo, este esfuerzo llega de manera vertical a las provincias

y municipios, y con insuficientes recursos para que las jurisdicciones puedan implementar estrategias propias de promoción y prevención. Un enfoque federal, con mayor protagonismo de las jurisdicciones locales y con fuerte apoyo y rectoría de la Nación permitiría profundizar el impacto de este tipo de intervenciones.

GRANDES DILEMAS

Es posible enunciar un conjunto de tensiones en la formulación de políticas de salud que aún no han sido resueltas, tal vez por la ausencia de un necesario debate social respecto a cómo producir salud. Entre ellos destacamos tres:

Nación o provincias: ¿desde dónde se debe integrar el sistema?

Resolver la fragmentación de los modelos de cobertura es prioritario. Pero, ¿cómo distribuir responsabilidades entre la Nación y las provincias para converger hacia un sistema de salud más integrado? La respuesta es un determinante de la organización del sistema.

Las posturas son variadas. En un extremo están quienes consideran que el **Ministerio de Salud de la Nación debe tener un rol más activo** y garantizar las condiciones de acceso a la salud en todas las provincias. Un ejemplo sería el Plan Nacer, un esquema de aseguramiento materno infantil con financiación nacional, sobre el cual podrían sentarse las bases de un seguro nacional de salud con cobertura exclusivamente pública.

Otros consideran que **la integración debería realizarse en el nivel provincial**. En este caso, las autoridades locales serían responsables de resolver los problemas de coordinación del sistema, tanto en el interior del subsector público como con los subsistemas privados y de la seguridad social. En este esquema, las obras sociales provinciales cobran preponderancia, en tanto son las grandes financiadoras de los sistemas locales (alineados con el subsector público de cada jurisdicción).

¿Financiar la oferta o la demanda de servicios sanitarios?

¿Cuál es el mejor mecanismo para que el Estado asigne recursos a atención de la salud? El dilema es definir si los recursos estatales deben dirigirse a la oferta, esto es, a

los prestadores de los servicios médicos; o bien, a la demanda, es decir, a las personas que requieren la protección.

Históricamente en la Argentina se optó por subsidiar la oferta. Esto fue así debido a que las autoridades sanitarias no cuentan con información completa sobre la población durante el proceso de planificación, ya que se priorizó el concepto de necesidad por sobre el de la demanda, con el objetivo de evitar la exclusión. Entre las ventajas de este enfoque se destacan la universalidad, el establecimiento de estándares de calidad y la ausencia de exclusiones. Sin embargo, como las necesidades que el Estado pretende satisfacer pueden no coincidir con la demanda real, la oferta de servicios estatales puede ser insatisfactoria. Así, las falencias de este modelo son la carencia de mecanismos para ajustar recursos a los requerimientos reales de la población (que obstaculizan el acceso al sistema mediante largas colas, falta de turnos, etc.), la sobrecarga fiscal, la lenta incorporación de nuevas tecnologías y cierta falta de flexibilidad de los presupuestos.

Por su parte, el **subsidio a la demanda** vincula la financiación con el desempeño e incrementa la autonomía y la responsabilidad de los proveedores. Esto permite evaluar y premiar el rendimiento del servicio e inclusive focalizar los incentivos en la atención de las necesidades reales de los distintos grupos poblacionales. Sin embargo, como contrapartida, puede posibilitar estigmas sociales, sesgos por la manipulación de contratistas o personas que terminen en exclusión, o abusos de los subsidios, entre otros. Existen diversas alternativas para implementar este mecanismo. Entre ellas, se destacan el pago per cápita a las instituciones de salud según la población a cargo y el subsidio directo (*voucher*) a las personas. Varios países desarrollaron iniciativas en este sentido e incluso en la Argentina existen algunas experiencias (Seguro Público de Salta y Plan Nacer en el orden nacional).

¿Programas verticales u horizontales?

Nuestras políticas de salud suelen seguir el enfoque de los programas verticales, según el cual la provisión de cuidados se brinda mediante programas independientes, diseñados para atacar una enfermedad o condición particular, con objetivos precisos y acotados, y haciendo uso de tecnologías específicas. Entre las décadas del cincuenta y sesenta este abordaje tuvo grandes logros en el control de la malaria, la viruela y el polio. Es una modalidad de producción de salud con alta capacidad para incorporar avances e innovaciones científicas porque las intervenciones están a cargo de equipos especializados que comparten lenguajes y formaciones comunes. Pero, como contra-

partida, los cuidados son segmentados en determinados problemas, a los cuales se enfrenta de manera puntual.

El abordaje horizontal (o integral) permite obtener mejores resultados sanitarios debido a que recurre a la infraestructura regular de los servicios de salud. El ejemplo más importante de este tipo de intervención es la estrategia de atención primaria de la salud (APS), que enfatiza la importancia de servicios integrados (especialmente, los curativos y preventivos). Estas aproximaciones consideran las mejoras en la salud como parte de procesos de largo plazo en una perspectiva de desarrollo que involucra la participación de otros sectores como educación, agua y saneamiento.

Los Ministerios de Salud, tanto el nacional como los provinciales, reflejan en su diseño institucional el abordaje vertical. En consecuencia, resulta muy difícil implantar procesos que incorporen mayor responsabilidad de las jurisdicciones sobre la población a su cargo (gestión territorial), con una división más precisa de las competencias de los servicios (funcionamiento en red) y una gestión orientada a los resultados de salud.

PROPUESTAS

009. **Promover la sanción de una Ley Nacional de Salud que organice las competencias y defina una adecuada articulación entre las instituciones y jurisdicciones del sistema de salud**

Numerosas leyes atienden aspectos parciales pero, a diferencia de la mayoría de los países, la Argentina no cuenta con una ley marco que regule los principales aspectos del fragmentado sistema de salud.

Para revertir este vacío, el primer paso es lograr la sanción de una **Ley Nacional de Salud que establezca los principios rectores, las competencias de los actores y jurisdicciones, así como las instancias de articulación** en materia de recursos humanos, aseguramiento, cartera de prestaciones, provisión de atención, financiamiento, sistema de información sanitaria, calidad del sistema e investigación.

Este proceso, que debería ser liderado por el presidente y el ministro de Salud, como máximas autoridades del sistema, no puede dejar de involucrar al resto de los actores

que lo conforman. Es clave, entonces, trabajar con las autoridades provinciales, responsables en el deber de garantizar la salud de la población. En este marco, el Consejo Federal de Salud (COFESA) y el Consejo Federal Legislativo de Salud (COFELESA) podrían funcionar como espacios de discusión y acuerdo con las provincias.

Paralelamente, se pueden generar espacios alternativos de discusión con las obras sociales y el sector privado, y también con las instituciones que agrupan a los profesionales de la salud. En esta instancia, también valdrá la pena sumar el consejo de especialistas.

Reconocemos que se trata de una iniciativa compleja por la cantidad de actores involucrados y los fuertes intereses en juego. Sin embargo, creemos firmemente que **dotar al sistema de una Ley Nacional de Salud es el primer paso necesario para superar la atomización existente**, además de una oportunidad para sentar las bases del sistema que se quiere construir.

010. Convertir al Consejo Federal de Salud (COFESA) en la principal instancia de coordinación del sistema público de salud mediante la firma de convenios vinculantes, una estructura de personal calificada y la coordinación explícita con el Consejo Federal Legislativo de Salud (COFELESA)

En la Argentina la salud es una responsabilidad compartida entre el Estado nacional y las provincias, y el efectivo desempeño de este diseño institucional requiere de una fluida coordinación. En la práctica esto se concreta débilmente mediante normativas, programas, y espacios de consulta. Entre ellos, creemos que el COFESA, conformado por todos los ministros de Salud del país, debiera ser el órgano de coordinación federal por excelencia y el lugar en el que se consensúe una estrategia sanitaria nacional.

Luego de la crisis de 2001, este espacio se potenció como instancia de análisis de la situación sanitaria, de generación de políticas y de construcción de compromisos entre las jurisdicciones. Ahora es tiempo de mejorar su capacidad de análisis y, en especial, sus habilidades para coordinar la implementación de un modelo argentino de salud, para traducirlo operativamente y seguir los acuerdos alcanzados en su seno. Para ello, proponemos:

→ **Asignar carácter vinculante a los acuerdos entre jurisdicciones alcanzados en el COFESA.** Por ejemplo, el Consejo Interterritorial del Sistema de Salud Nacional de España, que cumple funciones similares, formaliza los acuerdos mediante convenios vinculantes.

→ Crear una estructura de apoyo técnico, financiada por el Ministerio de Salud (50%) y las provincias (50%). Este cuerpo técnico debería producir información para la toma de decisiones y monitorear el cumplimiento de las políticas acordadas en el COFESA.

→ Generar intercambios con el Consejo Federal Legislativo de Salud (COFELESA), como organismo a cargo de articular y promover políticas legislativas comunes. Esta coordinación, por ejemplo, resulta indispensable para generar una Ley Nacional de Salud.

011. **Crear una Dirección de Redes Asistenciales en el Ministerio de Salud, y dotarla de recursos para apoyar técnica y económicamente a las provincias en el fortalecimiento de sus redes de atención**

Otra de las estrategias orientadas a reducir la falta de coordinación del sistema de salud es, justamente, fortalecer las débiles **redes de servicios existentes**. Las **redes son un esquema de organización de la oferta sanitaria que implica establecer mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de complejidad** (CAPS y hospitales de 2do., 3er. y 4to. nivel), **y con sus respectivos sistemas de apoyo** (laboratorios, diagnósticos por imágenes, etc.). Este modelo de atención involucra, además, la delimitación de áreas geográficas y la nominalización de la población, de manera que las instituciones sanitarias conozcan a su población y puedan brindar un continuo de servicios preventivos y curativos.

Las redes de servicios contribuyen a la cobertura universal, al cuidado apropiado y continuo y a la acción intersectorial, entre otros beneficios. Además, el funcionamiento en red mejora el acceso al sistema y reduce la segmentación de la atención, limita el uso inapropiado de recursos, evita la duplicación de infraestructura y servicios, y disminuye los costos de producción y de transacción.

De acuerdo con la organización y distribución de responsabilidades vigente, compete a las provincias actuar sobre sus redes. No obstante, desde el nivel nacional se pueden generar incentivos y apoyar a las provincias en su fortalecimiento. En esta línea, por ejemplo, se enmarca desde 2009 el componente “Redes” del Programa Remediar+Redes.

Para profundizar el trabajo realizado y jerarquizarlo en la agenda del Ministerio de Salud, sugerimos **crear una Dirección de Redes Asistenciales**, que podría estar bajo la órbita de la Subsecretaría de Gestión de Servicios Asistenciales, y debería ser dotada de los recursos necesarios para apoyar técnica y económicamente a las provincias en el

fortalecimiento de sus redes de atención. Para ello, es fundamental dotar al primer nivel de atención de mayor capacidad resolutive mediante recursos humanos, equipamiento y mayor amplitud horaria de atención, y promover el acceso referenciado a los mayores niveles de complejidad.

Para comprometer a las provincias en la tarea, esta meta podría formalizarse en el espacio del COFESA, donde cada jurisdicción asuma el compromiso mediante un convenio vinculante.

012. Cambiar progresivamente el enfoque por patología con el que se diseñan los programas sanitarios por un enfoque integral por ciclo de vida de las personas: niños-adolescentes-mujer y embarazo-adultos y adultos mayores

El logro de la cobertura universal requiere de una atención integral de las personas que trascienda el modelo de intervención organizado en torno a problemas de salud específicos. Sin embargo, gran parte de la oferta programática del Ministerio de Salud aborda aspectos parciales de la salud, como por ejemplo los programas que se crean a partir de patologías.

Proponemos reorganizar la oferta programática del Ministerio en función de los ciclos de vida de las personas: niños-adolescentes-mujer, embarazo-adultos y adultos mayores. El Plan Nacer, que brinda una cobertura definida a mujeres embarazadas y niños de hasta 6 años, representa un claro ejemplo de la viabilidad de este enfoque. Por su parte, la experiencia de Brasil, a través de sus equipos de salud familiar en el primer nivel de atención y de las redes temáticas (materno infantil, adultos con enfermedades crónicas y adultos mayores), también es inspiradora.

La primera acción es definir líneas de cuidados para cada grupo etario que tomen en consideración los siguientes elementos: perfil epidemiológico, riesgo, diferencias de género y vulnerabilidad. Luego, para reorientar los recursos del sistema público, habría que identificar superposiciones en la oferta de servicios y prestaciones para reagrupar acciones de acuerdo con el grupo poblacional. Este esfuerzo de integración y articulación deberá darse, en primer lugar, en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación y luego en los Ministerios provinciales.

013. **Desarrollar una estrategia integral para planificar los recursos humanos del sector salud: generar un marco normativo para el ejercicio profesional e incorporar incentivos para una distribución racional y equitativa de los profesionales**

El modelo de gestión de los recursos humanos está ligado con el sistema de salud adoptado por cada país. En consecuencia, la alta fragmentación y la escasa coordinación del sistema argentino se trasladan a la organización de los recursos humanos del sector, que no cuentan con una estrategia nacional de formación, planificación y gestión. Para revertir esto, la Ley Nacional de Salud cuya sanción impulsamos debería incluir lineamientos básicos en materia de recursos humanos.

Además, proponemos las siguientes medidas:

→ Desarrollar un marco normativo para regular el ejercicio profesional, por ejemplo, mediante una **ley de profesiones sanitarias** como tiene España, que defina condiciones equivalentes para el reconocimiento de la formación técnica y la certificación de especialidades en todo el país. Esto incluye la definición de una carrera sanitaria nacional para los profesionales de los CAPS y luego para todos los niveles, como hizo Brasil en 2006, con las Directrices nacionales para la institución de planes de carreras, cargos y salarios en el Sistema Único de Salud. De esta manera, se ordenaría la atomización normativa con independencia de quién implemente la certificación (Ministerios provinciales o colegios profesionales), se permitiría reencauzar la responsabilidad pública y se facilitaría la libre circulación en el interior del sistema.

→ Crear un plan de incentivos remunerativos para alcanzar una distribución geográfica y por especialidad de los profesionales de la salud, equitativa y acorde con las necesidades regionales. Para ello, el Estado nacional debería **garantizar un salario mínimo mediante un fondo de compensación salarial** a las provincias (similar al Programa Nacional de Compensación Salarial Docente del Ministerio de Educación). Paralelamente, se podría **generar un sistema de incentivos salariales para los trabajadores que se inserten en áreas críticas (ciertas especialidades, zonas rurales y CAPS)**. Este último punto contribuye a fortalecer y aumentar la capacidad resolutive del primer nivel de atención, pieza clave en un modelo de atención organizado a partir de redes de atención.

014. **Crear un seguro para la cobertura de enfermedades catastróficas, que garantice protecciones sanitarias adecuadas frente a un conjunto de patologías de baja prevalencia y alto costo**

Un conjunto limitado de enfermedades, muchas de ellas de baja prevalencia, demanda un volumen creciente de recursos. Se las denomina enfermedades catastróficas por su alto impacto económico sobre quienes las padecen y las financian, y no por su peso relativo sobre la carga de enfermedad.

La cobertura frente a estos riesgos es baja y muy heterogénea. No fue definida con precisión dentro del PMO, que establece las prestaciones a ser cubiertas por obras sociales nacionales y prepagas. La APE, creada para compensar a las obras sociales en sus gastos catastróficos, destina menos de la mitad de sus recursos a esta función. A su vez, los Ministerios provinciales intentan responder de forma aislada y desarticulada a las demandas de pacientes catastróficos. En todos los casos, los financiadores padecen el impacto vinculado con el tratamiento de estas enfermedades, fundamentalmente por el alto costo de los medicamentos que involucran.

Un seguro nacional permitiría consolidar el derecho universal al cuidado de las enfermedades catastróficas. Así, las personas que las padezcan recibirían asistencia y tratamiento, con independencia de su nivel de ingreso y lugar de residencia. Para ello, el seguro administraría riesgos, y debería disponer de autonomía y de fondos estables. Es una respuesta más eficiente porque el propio diseño contempla un *pool* de riesgo adecuado, y genera economías de escala en sus adquisiciones y contrataciones. A su vez, es más equitativo porque garantiza que personas con la misma enfermedad reciban idénticos tratamientos, al contar con protocolos de atención definidos. Tendría un alto impacto social: el 6% de los hogares argentinos (2,4 millones de personas) tiene gastos en salud que superan el 35% de sus ingresos. Por lo tanto, un seguro que garantice una respuesta igualitaria frente a los riesgos de salud más caros reduciría el gasto de bolsillo, redistribuiría ingresos y contribuiría a reducir la pobreza.

Para construir el seguro el primer paso es la discriminación positiva de los riesgos catastróficos, que serían cubiertos por el seguro nacional y no por las provincias, las obras sociales o las prepagas. Así se evita la doble cobertura, y todas las personas contarían con un único seguro de idéntica cobertura, con tecnologías y prestadores acreditados. Para ello, es imprescindible definir líneas de cuidados para las enfermedades catastróficas a cubrir, así como un esquema de inclusión progresivo en función de la carga de morbi-mortalidad, las tasas de incidencia y prevalencia de estas enfermedades, los resultados

[51]

CAP. 2 APORTES PARA
RECONSTRUIR EL
ROMPECABEZAS SANITARIO

de un análisis de costo-efectividad del paquete elaborado y de los protocolos de atención desarrollados. La valorización de esa canasta de prestaciones sería la base para **crear un fondo específico de naturaleza federal**. Este fondo debería estar compuesto por: (a) recursos de la APE para cubrir a los beneficiarios de las obras sociales nacionales; (b) aportes capitados del Estado nacional para cubrir a la población sin seguro de salud, y (c) aportes capitados de otras obras sociales (como las provinciales) y de las prepagas.

La implementación debería ser gradual: en primer lugar, sugerimos incluir a las personas sin cobertura social para luego extender el seguro al resto de la población. A su vez, en la primera etapa proponemos establecer acuerdos con las obras sociales provinciales para después incorporar a las nacionales, al PAMI y a las prepagas.

015. Asegurar los recursos para promoción de la salud a través de un fondo nacional con asignación específica a municipios. Una estrategia clave para saldar la puja distributiva con la asistencia médica

Los gobiernos locales detentan las mejores posibilidades de llegar a los ciudadanos con una perspectiva intersectorial, integral y enfocada en abordar los determinantes de la salud. Sin embargo, para que esto pueda concretarse necesitan orientación técnica y apoyo financiero.

Es posible, por ejemplo, lograr un fuerte impacto epidemiológico si se actúa sobre enfermedades no transmisibles (cardiovasculares, tumores, respiratorias crónicas, diabetes, entre otras) y causas externas (en particular, accidentes y suicidios), que constituyen las principales causas de muerte y discapacidad en el país. Estas patologías son causadas por factores de riesgo comunes y modificables (tabaco, alcohol, inactividad física, presión arterial, colesterol y alimentación no saludable, entre otros), ampliamente relacionados con el hábito y el estilo de vida de las personas.

Se estima, por ejemplo, que el 75% de las enfermedades cardiovasculares, la primera causa de mortalidad en el país, se debe a una dieta inadecuada, inactividad física y al consumo de tabaco. La Organización Mundial de la Salud, entre otros organismos especializados, reconoce y ha difundido amplia evidencia sobre el rol central que cumplen las estrategias basadas sobre la promoción y prevención para reducir la mortalidad y discapacidad por este tipo patologías.

Sin embargo, los recursos para promoción escasean porque pierden en la puja distributiva con los gastos operativos del sistema de atención médica. Por esto, es necesario blindar los recursos para promoción. Con frecuencia, ocurre que los municipios se involucran en acciones de asistencia médica e, inclusive, en niveles de complejidad mayores a los deseables. En la mayoría de los casos, esto sucede por las dificultades para obtener respuestas desde el segundo y el tercer nivel de atención, que son de jurisdicción provincial. Pero ese problema debería ser resuelto a través de una adecuada estrategia de funcionamiento en red, de manera de evitar la duplicación y la superposición de la oferta sanitaria.

Desde el Ministerio de Salud de la Nación se están realizando esfuerzos en esta dirección mediante la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo y los programas Municipios Saludables y Argentina Saludable. Sin embargo, creemos que desde una perspectiva federal se podrían fortalecer aún más las capacidades técnicas y económicas de los gobiernos municipales para impulsar este tipo de intervenciones. Esto se podría lograr mediante la creación de un fondo nacional de promoción de la salud orientado a municipios, que podrían concursar por recursos a partir de sus propias propuestas de política pública, diseñadas en función de las prioridades definidas por el Ministerio de Salud de la Nación. De esta manera, no solo se crearía un sistema de acreditación de acciones de promoción, que podrían evaluarse en su impacto y calidad así como en su alineamiento con un modelo de salud nacional, sino que también se garantizarían los recursos y se evitaría la puja distributiva con la asistencia médica.

Si bien la función de promoción no es una competencia exclusiva de los municipios, consideramos que son los más adecuados para desarrollarla. Por ello, nos parece conveniente empezar por el nivel municipal, y así aprovechar el conocimiento y la estructura que brinda el programa Municipios Saludables. En una segunda etapa, se podrían incorporar a los Ministerios provinciales y, en última instancia, podría evaluarse la posibilidad de incluir a las obras sociales y prepagas como potenciales concursantes del fondo.

016. Fortalecer la estrategia nacional de control del tabaco: impulsar la ratificación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud y trabajar activamente por la implementación de la Ley Nacional de Control de Tabaco

El consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco se encuentran dentro de las principales causas de mortalidad, morbilidad y discapacidad evitables en el país: producen más de 40.000 muertes por año. La creación del Programa Nacional de Control

del Tabaco en 2006 fue un paso fundamental en la lucha contra el tabaco. Sin embargo, el Poder Ejecutivo y el Legislativo tienen aún margen para potenciar los esfuerzos realizados desde este programa.

La Argentina firmó el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2003. Sin embargo, es **uno de los pocos países del mundo que todavía no ratificó el convenio**. Para revertir esta deuda, el ministro de Salud debería acompañar la labor del programa e impulsar la ratificación del CMCT por parte del Congreso.

En junio de 2011 se sancionó la **Ley Nacional de Control de Tabaco** que garantiza ambientes 100% libres de humo de tabaco, incluye el uso de imágenes en las cajetillas que muestren los daños a la salud que ocasiona y establece la prohibición amplia de publicidad para productos derivados del tabaco. Esta normativa salda un vacío enorme en la materia. El compromiso de la administración 2011/2015 con su implementación es clave para que la norma no se convierta en letra muerta.

VIABILIDAD

— El sistema de salud argentino tiene una gran cantidad de actores, que hace que
— implementar algunas medidas resulte bastante más complejo que otras. Sin
— embargo, hay una propuesta prioritaria, en tanto constituye el paraguas de las
— propuestas restantes: la Ley Nacional de Salud.

El fortalecimiento de las capacidades técnicas de los espacios de concertación federal, la creación de un fondo nacional de promoción de la salud orientado a municipios y la creación de una Dirección de Redes Asistenciales son tres intervenciones que deberían ser acordadas en el interior del Ministerio de Salud de la Nación y legitimadas por las provincias. Tanto la discusión para definir las atribuciones y competencias de esta Dirección, como el seguimiento de su aplicación, podrían desarrollarse en el COFESA.

La adopción de un **enfoque programático por ciclos de vida** implica una reingeniería del Ministerio que involucrará la pérdida de poder de autoridades y técnicos. El comienzo de la gestión es una oportunidad ideal para llevar adelante este tipo de reformas, ya que las autoridades suelen cambiar.

Hay tres propuestas que exigen participación del Congreso de la Nación: la Ley Nacional de Salud, la Ley de Profesiones Sanitarias y la ratificación del Convenio Marco (CMCT) de la OMS. El COFELESA identificó a las dos primeras como prioritarias, de forma que podría convertirse en el impulsor de los proyectos en las Comisiones de Salud del Congreso. De todas formas, la sanción de una Ley Nacional de Salud requiere de un debate que legitime su contenido e integre la visión de los distintos actores del sector. La ratificación del CMCT no pareciera ser una meta difícil de alcanzar, luego de la aprobación de la Ley Nacional de Control del Tabaco.

La **creación del Seguro Nacional de Enfermedades Catastróficas** también implica la participación de varios actores y es una iniciativa compleja, cuyos resultados podrán visualizarse en el largo plazo. En el corto, se puede avanzar en el diseño del marco normativo y la creación de una comisión técnica que trabaje sobre la selección de patologías a cubrir, y en el análisis actuarial y de costos. La incorporación gradual de los diversos financiadores (obras sociales y prepagas) será un proceso largo y seguramente de ardua negociación. 

BIBLIOGRAFÍA

Borrueal, M. A., y otros. (2010). *Estudio de carga de enfermedad. Argentina*. Argentina: Proyecto Funciones Esenciales y Programas Priorizados de Salud Pública (FESP), Ministerio de Salud de la Nación.

Centro de Estudios de Opinión Pública (CEDOP). (2005). *Encuesta Nacional de Utilización y Gasto en Servicios de Salud*. Argentina: Ministerio de Salud de la Nación.

Dirección de Estadísticas e Información en Salud (DEIS). (2010). *Estadísticas Vitales – 2009. Serie 5 (53)*. Argentina: Ministerio de Salud de la Nación.

Maceira, D. (2009). *Crisis económica, política pública y gasto en salud. La experiencia argentina. Documento de Trabajo N°23*. Buenos Aires: CIPPEC.

Ministerio de Salud de la Nación. (2010). *Indicadores Básicos. Argentina 2010*. Argentina: Ministerio de Salud de la Nación.

Ministerio de Salud de la Nación. (2010). *Plan Federal de Salud 2010-2016*. Argentina: Ministerio de Salud de la Nación.

Organización Mundial de la Salud. (s.f.). *Global Health Observatory, 2011*. Consultado el 31/08/2011 en <http://www.who.int/gho/en/>

Tobar, F. (2010). *¿Qué aprendimos de las Reformas de Salud? Evidencias de la experiencia internacional y propuestas para la Argentina*. Argentina: Fundación Sanatorio Güemes.

Tobar, F. (noviembre de 2001). *Radiografía del sistema de salud argentino. Consultor de salud (519)*.

Tobar, F., y Lifschitz, E. (2011). *Propuesta de plan estratégico de mediano y largo plazo para construir un modelo argentino de salud: pes 2027*. Fundación Sanatorio Güemes.

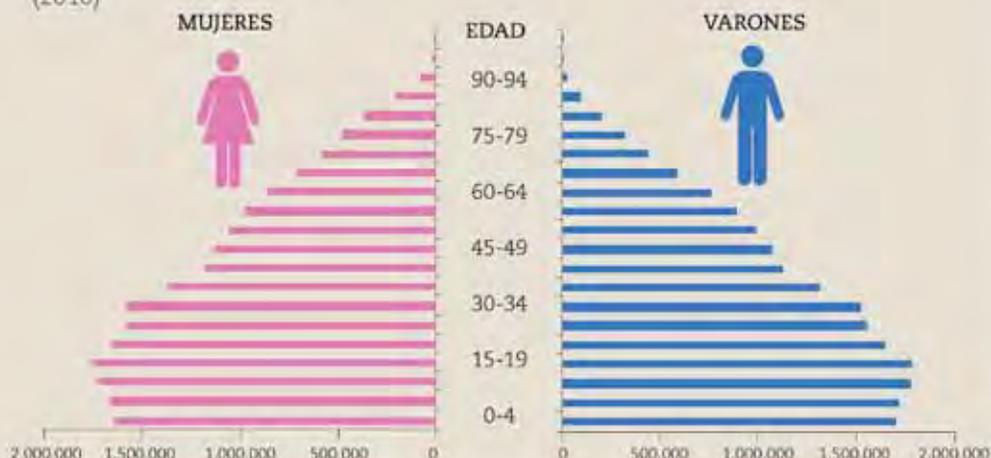
Tobar, F., Olaviaga, S., y Solano, R. (febrero de 2012). *El sistema de salud argentino frente a retos postergados y nuevos desafíos. Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 99*. Buenos Aires: CIPPEC.

CAPÍTULO 3

Políticas para
construir un sistema de
protección social integral

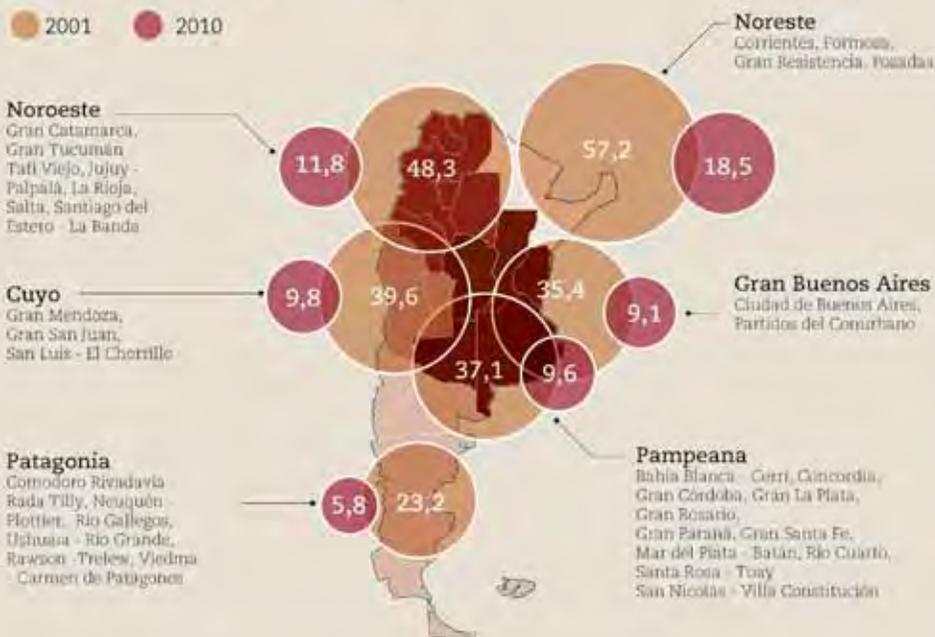
PROTECCIÓN SOCIAL

Pirámide poblacional (2010)



Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

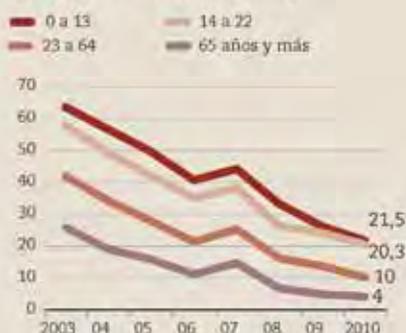
Pobreza por región del país



Fuente: Elaboración de CIPPEC a partir de datos del SEDLAC (CIPDAS y el Banco Mundial) en base a datos recogidos por el INDEC.

Pobreza por grupo poblacional

En porcentaje, grupos de años (2003-2010)



Fuente: EPH, INDEC.

Los datos entre 2003/2006 corresponden al Segundo Trimestre para 28 aglomerados urbanos. Los datos entre 2007/2010 corresponden al trabajo de Carlos Grushka "Visiones y previsiones del sistema previsional argentino" de octubre de 2011, calculados en base a datos de la EPH para el Segundo Trimestre.

Personas que viven con U\$S 2,5 al día

En porcentaje (2009)



Fuente: Elaboración de CIPPEC a partir de datos del SEDLAC (CIPDAS y el Banco Mundial).

Necesidades básicas insatisfechas en la Argentina

En porcentaje



Para 1980, hogares-viviendas; para 1991, hogares-total viviendas - viviendas en casas de inquilinato y hotel o pensión + hogares en casas de inquilinato y en hotel o pensión; para 2001 total hogares.

Las Necesidades Básicas Insatisfechas fueron definidas de acuerdo con la metodología utilizada por INDEC en "La Pobreza en la Argentina", (Serie Estudios INDEC N° 1, Buenos Aires, 1984).

Los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

Hacinamiento



Hogares que tuvieran más de 3 personas por cuarto.

Vivienda



Hogares que habitaran en una vivienda de tipo precario (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo).

Condiciones sanitarias



Hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.

Asistencia escolar



Hogares que tuvieran algún niño en edad escolar que no asista a la escuela.

Capacidad de subsistencia



Hogares que tuvieran 4 ó más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe tuviera baja educación.

Fuente: INDEC, Censos de Población 1980, 1991 y 2001.

Desocupación, subocupación y empleo no registrado (1990-2011)

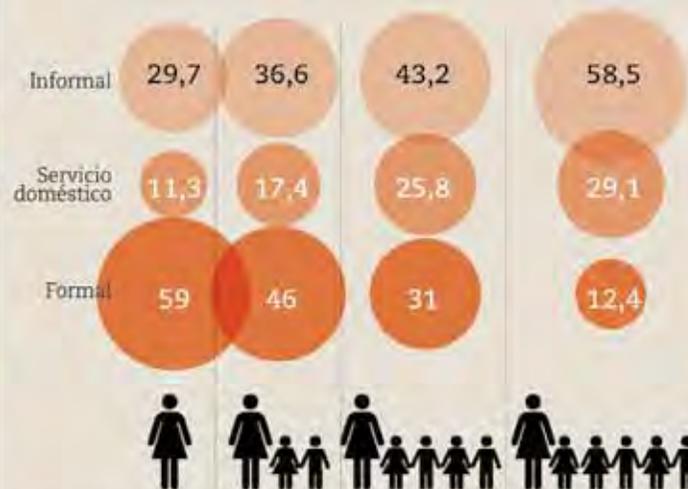
(1990-2011)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de EPH, INDEC, microdatos EPH y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Onda Mayo hasta 2002. Segundo Trimestre de EPH continúa a partir de 2003.

Situación ocupacional de las mujeres jefas de hogar y cónyuges

Según cantidad de hijos. Población de 15 a 49 años de edad. Total aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2006. En porcentaje



Fuente: Elaborado sobre la base de Lupica, C. & Cojilandro, G 2009 en base a EPH INDEC.

→ EL SECTOR PÚBLICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ENFRENTA HOY DESAFÍOS ESTRUCTURALES, VINCULADOS CON SU DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y CON LA FALTA DE INTEGRALIDAD EN SU ABORDAJE. EL PASO INICIAL PARA REVERTIR ESTA SITUACIÓN ES GENERAR UN SÓLIDO MARCO INSTITUCIONAL PARA PROMOVER LA EFECTIVA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y LA ASIGNACIÓN EQUITATIVA DE RECURSOS. TAMBIÉN ES VITAL MEJORAR LAS MEDIDAS ORIENTADAS A LA REINSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES Y GARANTIZAR EL CUIDADO DE NIÑOS, ANCIANOS Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD COMO UN DERECHO SOCIAL PARA TODOS.

Fabián Repetto, Gala Díaz Langou,
Paula Forteza y Vanesa Marazzi*

[59]

CAP. 3 POLÍTICAS PARA CONSTRUIR UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL

La construcción de un sistema de protección social integral y federal es un paso fundamental en la promoción del desarrollo en nuestro país. Profundizar políticas de protección social que resuelvan las situaciones de los sectores vulnerables y mejoren el bienestar de toda la sociedad constituye una situación factible en la Argentina.

En los últimos años se observó una mejoría en los indicadores sociales, muy heterogénea en su impacto entre diferentes grupos poblacionales y territorios del país. Esta mejoría se debió en parte al crecimiento económico y a las políticas activas de empleo (y su correlato en términos de creación de puestos de trabajo formales) y, en parte, a las políticas de protección social impulsadas por los últimos dos gobiernos. Sin embargo, el sector público de la protección social enfrenta hoy desafíos estructurales, vinculados con su debilidad institucional y con la falta de integralidad en su abordaje (producto de las asignaturas pendientes en el desempeño de las instancias de coordinación).

Aun cuando no sea una medida con gran impacto en el corto plazo, el paso inicial para revertir esta situación es generar un sólido marco institucional para promover la efectiva coordinación interinstitucional y la asignación equitativa de recursos. Esto promoverá mejores resultados en otras medidas destinadas a mejorar el bienestar. En particular, en aquellas orientadas a grupos vulnerables, con especial atención en los jóvenes, y que buscan, por ejemplo, incidir en sus condiciones laborales. También es vital garantizar que el cuidado de los niños, ancianos y personas con discapacidad sea un derecho social para todos. Este tipo de decisiones sin duda aumentará la equidad social y la productividad económica.

Mantener y fortalecer la Asignación Universal por Hijo implicará, a su vez, una señal de continuidad con lo mejor de lo que hoy existe. El esfuerzo fiscal que implican todas ellas resulta factible de afrontar dada la situación económica del país.

* Director, coordinadora, ex analista y ex coordinadora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de Matías Barroetaveña, Patricia Bullrich, Julio Saguir, Silvia Stuchlik, María Orsenigo y Aldo Neri, y de instituciones como Un Techo para Mi País y el Instituto de Vivienda de la Provincia de Buenos Aires.

DIAGNÓSTICO

En los últimos años, la **Argentina creció a tasas altas**: 7,6% promedio entre 2003 y 2009 (MECON, 2010). Este proceso, que –junto con la promoción de políticas activas de empleo– permitió la **creación de millones de puestos de empleo formales**, no fue suficiente para revertir plenamente la situación de pobreza y vulnerabilidad de buena parte de la población, ligadas con la informalidad laboral.

Las tendencias de largo plazo marcaron un deterioro de la situación social desde los años setenta, que parecería estar revirtiéndose en materia de desigualdad, pobreza e indigencia medidas por ingresos. Según estudios confiables no oficiales (SEDLAC, 2010), entre 2007 y 2010 **la tasa de pobreza urbana se mantuvo relativamente estable, en torno al 22%**, cifra superior a la oficial. La desigualdad medida por ingresos mostró un desarrollo similar al de la pobreza: el **coeficiente de Gini se redujo** luego de la crisis de 2001/2002.

— **La pobreza no afecta por igual a todos los grupos poblacionales. Se concentra en los niños (que representan más del 40% de los pobres) y en los jóvenes (más del 20%). La situación de los adultos mayores también es precaria. Por otra parte, la pobreza incide mayoritariamente en las provincias del NOA, NEA y en el conurbano bonaerense, donde se presentan situaciones más graves que en el resto del país (PNUD, 2010), tanto en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como en el Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA). Esto da cuenta de que existen otras dimensiones más allá del ingreso. Estas disparidades etarias y regionales son cruciales para diseñar políticas públicas equitativas.**

La **tasa de desempleo** creció de manera constante desde 1980 hasta la crisis de 2001/2002, para luego disminuir entre 2003 y 2007, y alcanzar niveles equiparables a los de principios de los años noventa. Los jóvenes son un grupo particularmente crítico, con una tasa de desempleo, a fines de 2009, del 18,43% (INDEC, 2010). En materia de **informalidad**, casi un 35% resultan asalariados sin descuento jubilatorio, por lo que se ve afectada su seguridad social presente y futura.

Estos cambios en el mercado laboral fueron acompañados por **transformaciones en el interior de las familias**: el hogar nuclear tradicional pasó de ser la regla a la excepción. Así, se observa una **gran carencia en términos de organización social del cuidado** de los niños/as, adultos mayores y personas con discapacidades.

A su vez, la administración central del Estado argentino encargada de afrontar estas problemáticas enfrenta retos estructurales. Por un lado, **problemas de coordinación sistémica**, que afectan la coherencia y la integralidad de los recursos asignados. Por el otro, **desiguales capacidades de gestión operativa**. Desde 2003 no hubo reformas importantes para resolver ambos desafíos, como ilustra el bajo desempeño institucional del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

La **coordinación interjurisdiccional es también limitada**: los Consejos Federales vinculados con temáticas específicas de la protección social muestran desempeños heterogéneos tras la descentralización de los servicios sociales. Esto genera superposiciones (y, en algunos casos, incompatibilidades) entre las ofertas programáticas y de servicios de los distintos niveles de gobierno.

▬ **Para finalizar, cabe destacar que no existe en el Estado argentino ni una concepción ni una nomenclatura administrativa o presupuestaria específica de la protección social, sea en su dimensión “ingreso” o en otro tipo de prestaciones.**
 ▬ **El sector de la protección social en la Argentina carece de un sistema, especialmente en comparación con otros sectores sociales (como el caso de la educación). En su lugar existe una proliferación de intervenciones (muchas veces bajo la modalidad de programas) que no responden a lógicas integrales y que, desde el ámbito nacional, aterrizan de diversas formas en los heterogéneos territorios provinciales y municipales.**

Se abre así un escenario social con “claroscuros” que genera grandes retos, pero también grandes oportunidades para los próximos años.

POLÍTICAS EN MARCHA

Desde 2003, los dos últimos gobiernos dejaron huella con políticas que apuntan a asegurar ingresos y atender las necesidades de distintos grupos vulnerables.

→ **Programas de transferencias condicionadas (PTC)**. Se destacan el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (iniciado en 2002), el Programa de Empleo Comunitario, el Programa Familias por la Inclusión Social, y el Seguro de Capacitación y Empleo. Con un formato que no responde a los tradicionales PTC, es fundamental el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente” que transfiere poder de compra de

alimento a los hogares. En 2009, casi todos los programas de este tipo fueron reemplazados por la Asignación Universal por Hijo (AUH) para Protección Social, que garantiza un ingreso a cerca de 2 millones de hogares.

→ **Niñez y adolescencia.** Tres grandes hitos renovaron el marco institucional en el que opera la protección de derechos: la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005), el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (2006) y la Ley 26.233 sobre los Centros de Desarrollo Infantil (2007).

→ **Jóvenes.** Sobresale el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, creado en 2008.

→ **Adultos mayores.** Se concretaron varias iniciativas: la Ley 25.994 de Prestación previsional anticipada y moratorias, que amplió la cobertura del sistema (2005); y la reforma previsional y la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), con la Ley 26.425 (2008).

→ **Inclusión laboral y mejora de la calidad del empleo.** Se destacan el Plan de Regulación del Trabajo No Registrado (2009) y un conjunto de medidas desarrolladas por el Ministerio de Trabajo para combatir la informalidad y el desempleo, como por ejemplo el régimen para empleados del servicio doméstico.

GRANDES DILEMAS

¿Política social fragmentada y asistencialista o sistema de protección social integral?

Aspirar a la construcción de un sistema de protección social integral significa romper con las antiguas concepciones de la intervención social del Estado (políticas fragmentadas, de carácter asistencialista y dirigidas a paliar la pobreza extrema).

Un sistema de protección social integral se basa sobre tres pilares. Por un lado, implica abordar la política social desde un enfoque de derechos, que permita la construcción de una ciudadanía social en la que las responsabilidades se encuentren compartidas

con el Estado. Por el otro, exige atender los problemas de grupos sociales vulnerables, pero también las problemáticas del mercado de trabajo y la seguridad social. De esta manera, se intentan cubrir todas las situaciones de desprotección del ciclo de vida de las personas. Por último, debe aspirar a combatir la pobreza y la desigualdad por ingreso y en los aspectos no monetarios.

Protección social universal vs. focalizada: ¿una falsa dicotomía?

El **criterio de universalidad**, según el cual el acceso a bienes o servicios va más allá del poder adquisitivo o condición sociolaboral, es considerado muy costoso y supone, para muchos, el riesgo de entablar una dinámica distributiva regresiva. El **criterio de focalización**, donde la asignación de recursos o prestaciones a un sector de la población es definida por ingreso, edad, género u otros, implica concentrar los recursos en la población más vulnerable.

Esta falsa dicotomía reapareció en el debate público con la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Sin embargo, el universalismo es un principio de la política social mientras que la focalización constituye un instrumento, que puede ser utilizado para alcanzar este mismo principio. Es decir, **se puede lograr la universalización de una política a través de distintos programas o servicios focalizados**. Por ejemplo, con la AUH se logró un acceso casi universal a las asignaciones familiares a través de canales diferenciados para los trabajadores formales y los informales.

¿El financiamiento de la protección social debe ser contributivo o no contributivo?

El carácter **contributivo** de una política pública implica que los beneficios serán distribuidos únicamente a las personas que hayan aportado ingresos en algún tipo de seguro. Una política es **no contributiva** cuando los individuos pueden acceder a las prestaciones sin haber contribuido directamente para el propósito específico aunque sí lo estén haciendo a través del pago de impuestos.

En el país, las prestaciones de la seguridad social funcionaron históricamente bajo el principio contributivo. El elemento no contributivo de la protección social estuvo compuesto por las prestaciones no monetarias (asistenciales y, en mayor medida, servicios sociales sectoriales). Hoy en día, esta distribución funcional se encuentra cuestionada

por diversas políticas: recurso a fuentes de financiamiento tributarias para costear las prestaciones de la seguridad social, ampliación de la cobertura del sistema previsional mediante moratoria, aumento de la cantidad de pensiones no contributivas y creación de programas masivos de transferencias de ingreso enfocados a la reducción de la pobreza.

Es indispensable seguir avanzando hacia una **apropiada combinación** entre los **componentes contributivos y no contributivos** de la protección social.

¿Las políticas de la protección social deberían ser condicionadas o no condicionadas?

Esta tensión surgió con fuerza en años recientes en América Latina con la creación de los programas de transferencias condicionadas: ¿es legítimo condicionar el acceso a prestaciones monetarias por parte del Estado al cumplimiento de **requisitos de educación y salud** o exigir algún tipo de **contraprestación laboral** (como ocurría en el Jefas y Jefes de Hogar)?

A favor del carácter condicionado de las transferencias se sostiene que implican progresos en términos de dotación de capital humano y de posibilidades de inserción sociolaboral. En su contra, se señala que la educación, la salud y el trabajo son derechos universales que debieran garantizarse por otros canales (sin implicar condicionalidad alguna), que los costos operativos del monitoreo de las condicionalidades son elevados, y no resuelven la falta de cobertura de los social y territorialmente excluidos.

En este contexto, en los últimos años tomó fuerza la noción de **corresponsabilidad**: las familias son responsables por el uso eficiente de los servicios otorgados por el Estado y este debe proveer servicios de calidad, y mostrarse activo en la promoción de su uso.

Un sistema de protección social integral basado sobre derechos, como el que aquí proponemos, debe seguir un principio de **no condicionalidad** en las transferencias monetarias. Sin embargo, resulta necesario señalar que las condicionalidades pueden constituirse en un instrumento efectivo para detectar las situaciones de vulnerabilidad más extremas, con el fin último de que el Estado intervenga como garante de derechos socioeconómicos.

017. **Crear un Gabinete Nacional y Mesas Provinciales como marco institucional para un sistema de protección social integral**

El Gabinete Nacional de Protección Social, que reformularía el actual Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, debe contar con representantes nacionales de los distintos sectores de la protección social (desarrollo social, trabajo, seguridad social, educación y salud). Dos objetivos deberían liderar su agenda: **asegurar articulación interinstitucional** (incluyendo el abordaje territorial de las políticas nacionales), y asignar los recursos fijando prioridades claras y acordes con los principales problemas a enfrentar. Su liderazgo tendría que ser anual y rotativo entre los ministros de Desarrollo Social y de Trabajo, y debería contar con capacidad para incidir de modo directo en la organización (y eventual reorganización) programática. El Gabinete podría contar, además, con rectorías temáticas para los distintos grupos etarios (niñez y adolescencia, juventud, edad activa y adultez mayor). En función de estas rectorías se deberían introducir los cambios correspondientes en la nomenclatura presupuestaria.

Las Mesas Provinciales de Protección Social fueron pensadas como un **espacio multilateral de diálogo** entre los representantes nacionales de los sectores de la protección social y sus contrapartes provinciales. Su objetivo es favorecer la complementariedad entre los servicios sociales y la oferta programática nacional y provincial, y un esquema de asignación de gastos acorde con la estructura de riesgos y vulnerabilidades sociales de cada provincia.

El rediseño institucional debe estar acompañado, en cada instancia, de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas que permitan el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.



1. El ejercicio de costeo de las políticas propuestas fue realizado por Darío Rossignolo para CIPPEC. La fuente de información de base es la Encuesta Permanente de Hogares segunda onda de 2010 del INDEC (dado que para los indicadores calculados no existen otras fuentes de información con el nivel de detalle requerido), expandida a los totales poblacionales del Censo 2010. Para el valor del PBI, se tomaron los datos oficiales del Ministerio de Economía para 2010, estimando para el cuarto trimestre una tasa de crecimiento igual a la del cuarto trimestre de 2009. Para reflejar la evolución de los ingresos, se tomaron los aumentos de ingresos informados por el INDEC para el Índice de Salarios tanto para el sector registrado como para el no registrado. Para el cálculo de los precios y la consiguiente canasta básica alimentaria y canasta básica total se utilizaron las estimaciones oficiales del INDEC y las de las Direcciones de Estadística provinciales ajustadas por la paridad del poder de compra regional del consumidor.

018. Reformular aspectos de la Asignación Universal por Hijo e impulsar la efectiva implementación de la ley de protección integral de niños y adolescentes en todo el país

La sanción de la Ley 26.601, al inaugurar el **Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños/as y Adolescentes**, marcó el rumbo a seguir. No obstante, su grado de implementación varía en cada provincia. Para avanzar más y mejor, proponemos fortalecer el rol de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación y del Consejo Federal como organismos que garanticen su implementación en los ámbitos subnacionales mediante la promoción de medidas administrativas, judiciales, legislativas y presupuestarias. Para ello, deben generarse mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas descentralizadas a partir de sistemas de información interjurisdiccionales. El Estado nacional debe asegurar los recursos humanos y económicos para llevar adelante las políticas de promoción y protección, y brindar asistencia técnica y capacitación a organismos provinciales, municipales y agentes comunitarios. Además, sugerimos establecer **lineamientos para la concreción de prestaciones integrales**, especialmente en temas críticos para el desarrollo de los niños/as y adolescentes.

La Ley 26.061 debe integrarse con otras políticas destinadas a niños/as y adolescentes; entre ellas, el **régimen de Asignaciones Familiares (AAFF)**, que debe mantenerse vigente. Esto incluye la **Asignación Universal por Hijo (AUH)**, a la que sugerimos incluir algunas modificaciones:

- Establecer un mecanismo de actualización de las AAFF (incluyendo a la AUH) basado sobre la canasta básica total.
- Incorporar en la AUH a los grupos formales excluidos de las AAFF contributivas y a los niños/as y adolescentes que concurren a escuelas de gestión privada.
- Revisar y flexibilizar los criterios para la inclusión de extranjeros que residen en el país, y fortalecer la política de documentación del inmigrante.
- Permitir la complementariedad entre la AUH y otras prestaciones, según la problemática en cuestión; en particular, con las políticas activas de empleo.
- Promover iniciativas para mejorar la calidad y equidad regionales de los servicios sociales requeridos para la percepción de las AAFF y la AUH.

→ Fomentar estudios acerca de la incidencia de la AUH sobre la oferta laboral (registrada) y sobre la oferta y calidad educativa y sanitaria.

[67]

CAP. 3 POLÍTICAS PARA
CONSTRUIR UN SISTEMA DE
PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL

La ejecución de las modificaciones planteadas a las AAFP (incluyendo a los actuales titulares de la AUH e incorporando a los monotributistas) requiere de **aproximadamente \$32.400 millones anuales** (si se toma como referencia la Canasta Básica Total oficial), lo que implica un **incremento del 0,87% del del Producto Bruto Interno (PBI)** (según estimaciones de CIPPEC para 2010). Esto no incluye posibles reasignaciones de otros programas actualmente vigentes.

019. Ampliar e integrar el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y elevar la Dirección Nacional de Juventud a una Secretaría de Estado: dos apuestas de una política integral para la juventud

Proponemos ampliar a todo el territorio argentino las prestaciones del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, orientado a generar oportunidades de inclusión social y laboral de los/as jóvenes. Sugerimos extender sus prestaciones monetarias y no monetarias, y poner énfasis en el componente de “entrenamiento para el trabajo”. A pesar de sus logros, este programa se implementa solo en 136 municipios de 19 provincias. Fortalecer y extender la **Red de Servicios de Empleo** en todo el país permitiría ampliar su alcance territorial. Para la implementación de esta política, se requieren al menos **\$1.600 millones (0,11% del PBI)**, monto al que se le deben adicionar los recursos necesarios para solventar otras prestaciones del programa, que varían en cada caso.

En las **zonas rurales** sugerimos promover esquemas de inclusión sociolaboral que atiendan las especificidades de este grupo poblacional. Finalmente, para acompañar a la población vulnerable en todo el **ciclo vital**, proponemos articular el tránsito desde las políticas de niñez y adolescencia hacia las políticas de juventud (enfaticando el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo), y de estas hacia una inclusión laboral plena.

Para generar una política integral para la juventud, que enfrente estos retos y aborde la temática desde una perspectiva de políticas y no únicamente de programas, hay que **fortalecer la institucionalidad de los organismos** que atienden las problemáticas sociales de los jóvenes. Por ello, proponemos fortalecer y elevar el rango de la actual Dirección Nacional de Juventud a una Secretaría de Estado dentro del Ministerio de Desarrollo Social, que pasaría a ser responsable de la articulación de todas las políticas, programas y proyectos dirigidos a la juventud. Sus acciones deberían coordinarse con

aquellas desarrolladas por la Secretaría de Empleo y con las de otros organismos del Estado con incumbencia en la problemática de la juventud, en especial del área educativa y de promoción deportiva y cultural.

020. Universalizar la cobertura previsional, integrar los servicios y prestaciones no monetarias y convertir en Secretaría de Estado a la Dirección Nacional de Adultos Mayores: tres medidas necesarias de una política integral para los adultos mayores

Es fundamental fortalecer el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Para ello, proponemos garantizar la universalidad en la cobertura, un desafío menor dado el gran alcance actual del sistema; y asegurar la suficiencia de las prestaciones por medio de una **asignación universal para los adultos mayores**, definida en función de la **canasta básica total**, para quienes no cumplan con los requisitos de aportes al sistema (esto implicaría revisar la fórmula de actualización de los haberes). Incorporar a todas las mujeres mayores a 59 años y a todos los hombres mayores a 64 años que en la actualidad no cuentan con cobertura previsional requiere de **\$2.500 millones anuales**, lo cual **representa cerca del 0,18% del PBI** [VER CAPÍTULO 5].

Uno de los principales desafíos pendientes es desarrollar **políticas específicas pero complementarias y articuladas con las intervenciones del PAMI** para atender la diversidad de situaciones de los adultos mayores:

- Para las personas cuya etapa laboral activa finalizó, pero son autónomas y cuentan con medios físicos y mentales, proveer canales o instancias para la integración y revalorización.
- Para las personas dependientes, por estar privadas de autonomía funcional, el foco de las políticas debe estar puesto en brindar una asistencia que garantice la atención de la salud y los cuidados familiares y/o en lugares de residencia.

Para afrontar estos y otros desafíos derivados del envejecimiento demográfico es prioritario **fortalecer la institucionalidad abocada a los adultos mayores**. Por ello, proponemos convertir en Secretaría de Estado a la Dirección Nacional de Adultos Mayores, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y que la nueva Secretaría articule sus funciones con la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, y la ANSES, además del PAMI. Además, sugerimos que el Consejo Federal de Adultos Mayores impulse acuerdos intersectoriales e interjurisdiccionales para el diseño e implementación

de legislación que regule (con énfasis en el nivel local) el cuidado y la oferta de bienes y servicios públicos para los adultos mayores.

[69]

CAP. 3 POLÍTICAS PARA
CONSTRUIR UN SISTEMA DE
PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL

021. Integrar las políticas de reinserción laboral de trabajadores desempleados e informales, promover una ley que prohíba la discriminación en las búsquedas laborales y fortalecer las instituciones que protegen a este grupo vulnerable

Resulta fundamental que la nueva gestión de gobierno se centre en **proteger a los trabajadores informales y desempleados**, que se encuentran en desventaja frente a sus pares formales.

Para ello, sugerimos **unificar bajo una lógica integral** todas las políticas y programas destinados a lograr la reinserción laboral de los desempleados y a garantizar su protección social. En particular, promovemos la integración y ampliación del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y del Seguro por Desempleo para garantizar la salida de la pobreza de los hogares con jefes/as de familia en situación de desempleo (considerando todas las transferencias que recibe el hogar). Esta política deberá mantener la estrategia de salida gradual de la prestación y articularse, tal como lo hace el SCyE, con instancias que promuevan la reinserción laboral de sus titulares. Para potenciar el alcance de los objetivos buscados, es fundamental continuar fortaleciendo los acuerdos territoriales y sectoriales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y promover más y mejores articulaciones con otros actores con responsabilidades en este tema.

Además, resulta vital garantizar un **acceso igualitario a las oportunidades de empleo**. El establecimiento de límites de contratación según edad, género y/o estado civil, entre otros, crean contingentes de desempleados independientemente de sus aptitudes y desempeño (como ocurre con los desempleados de más de 45 años). En esta dirección, es clave que el Congreso sancione una ley que prohíba la discriminación en las búsquedas laborales y que disponga incentivos para que las empresas cambien el sistema de reclutamiento de personal.

Finalmente, la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo debe **ejercer la rectoría temática** dentro del Gabinete Nacional de Protección Social que impulsamos, encargada de promover una política integral de protección social a los trabajadores desempleados e informales. En el ámbito de esta rectoría se deben impulsar las iniciativas en los tres aspectos mencionados.

022. Establecer al cuidado como un derecho social básico y universal: crear un sistema que regule el cuidado y la articulación con provincias y municipios

La categoría del cuidado se refiere a los bienes, servicios, valores y afectos involucrados en la asistencia a la población dependiente (niños/as, mayores, enfermos y personas con discapacidades). Se trata de un trabajo en general no remunerado, desarrollado históricamente en el mundo privado a cargo de las mujeres, y no visibilizado, al no imputarse en las cuentas nacionales. Sin embargo, tiene el potencial de romper con el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza (en especial, el cuidado infantil), contribuye ampliamente a la reproducción de la fuerza de trabajo y se ve atravesado por cuestiones de género basadas sobre una división sexual de las tareas dentro del hogar.

No obstante, es una **materia de vital importancia escasamente contemplada en las políticas públicas argentinas**. Las políticas de cuidado requieren ser coordinadas con las políticas laborales, y otras políticas de promoción y protección, de salud y de educación, así como también necesitan ser articuladas con las intervenciones de otros niveles de gobierno y establecer sinergias con la organización comunitaria. Para reparar esta falta, es necesario un marco normativo que coloque al cuidado como un derecho social básico universal.

Resulta fundamental el diseño de políticas que permitan conciliar el cuidado de la población dependiente y las exigencias del mercado laboral, las responsabilidades productivas con las reproductivas, y disminuir la desigualdad de género en el mercado de trabajo. Como primer paso, sugerimos avanzar paulatinamente en la **extensión de la licencia por paternidad y maternidad (e igualar sus plazos)**, y ampliar la cobertura de estos derechos a los trabajadores/as informales y desempleados/as.

Además, deberían diseñarse políticas que garanticen bienes y servicios universales e infraestructura del cuidado, que consideren las necesidades diferenciales en cada etapa del ciclo vital y contemplen la prestación compartida entre el Estado, el mercado, la sociedad civil y la familia. Como primer paso, hay que **efectivizar la Ley 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil**. Respecto de los programas sociales, deben contemplarse los cambios en la estructura familiar (y prestar atención a las familias monoparentales en situación de pobreza, y a las madres adolescentes o en situación de informalidad laboral o desempleo).

Por último, es crucial conformar un **sistema estadístico que mida aspectos demográficos**, los cambios en la composición de las familias, sistematice la red de servicios públicos y privados disponibles, y genere información relevante sobre la temática a partir de encuestas de uso del tiempo. Los indicadores necesarios podrían conformarse, por ejemplo, mediante su incorporación en la Encuesta Permanente de Hogares.

[71]

CAP. 3 POLÍTICAS PARA
CONSTRUIR UN SISTEMA DE
PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL

023. Crear un Sistema Único de Información que incluya un Registro Único de Titulares y promueva la reforma de los sistemas administrativos de los organismos responsables de la protección social

Es importante fortalecer las capacidades y herramientas de los actores estatales que intervienen en las políticas de protección social a nivel nacional, provincial y municipal. Al efecto, sugerimos dos mecanismos.

En primer lugar, poner en marcha un **sistema de información, monitoreo y evaluación** administrado por el Gabinete Nacional de Protección Social que impulsamos, y que debe comprender tres dimensiones: (a) indicadores socioeconómicos relevantes, según ciclo de vida y factores de riesgo; (b) registro único de titulares (actuales y potenciales) que se nutra de las bases de datos de la AFIP, la ANSES y el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), entre otras; y (c) información sobre la ejecución de los programas, políticas y servicios sociales (cantidad de titulares y prestaciones, distribución geográfica, monto asignado, etc.). Para ello, recomendamos capitalizar los avances parciales y dispersos que ya existen.

Además, sugerimos **reorganizar el funcionamiento administrativo de las dependencias del Estado nacional** (e incentivar cambios en los Estados provinciales y municipales) para fortalecer y transparentar la gestión de los actuales procesos internos. Esta tarea debería arrojar dos resultados positivos: facilitar mejores procesos de gestión interna y simplificar los canales de acceso para los titulares de derechos.

024. Promover una Ley Nacional de Protección Social Integral y Federal que articule políticas, programas y servicios con base en la universalidad, sostenibilidad y transparencia

Promover un sistema de protección social integral exige un cambio de concepciones así como reordenamientos de la institucionalidad y de la organización presupuestaria. Dadas las complejidades de estos procesos, proponemos que la gestión 2011/2015 tenga como **horizonte de gobierno la consolidación de un marco normativo** que defina el rumbo estratégico de la protección social. Así, cuando la oportunidad política lo permita, proponemos el impulso a una Ley Nacional de Protección Social que establezca consensos y sienta las bases para la construcción de un sistema de protección social integral y federal, que asegure un conjunto de derechos sociales fundamentales.

En materia de **principios**, la ley debe:

- Adoptar el **principio de universalidad** en el acceso a los servicios y prestaciones de la protección social y recurrir a la **focalización** como herramienta para priorizar a los grupos más vulnerables.
- Incentivar la combinación de los **esquemas contributivos y no contributivos** para asegurar un financiamiento sostenible de las políticas de protección social.
- Afirmar la **corresponsabilidad entre el Estado y las familias** para garantizar la protección social en materia de ingresos y capital humano; y fomentar el **papel activo del Estado**.

En cuanto a los **contenidos**, la ley debe:

- Disponer la obligación del Estado nacional de garantizar y/o promover un **ingreso en cada hogar**, que sea suficiente para facilitar la salida de la pobreza por ingresos.
- Garantizar la calidad de atención de las problemáticas específicas de **cuatro grupos vulnerables**: niños/as y adolescentes, jóvenes, desempleados y trabajadores informales, y adultos mayores.
- Promover la articulación con los ámbitos sectoriales sociales encargados de la promoción y el fortalecimiento del **capital humano** (fundamentalmente, salud y educación) en vistas de garantizar un abordaje integral para los problemas de la población.

VIABILIDAD

[73]

CAP. 3 POLÍTICAS PARA
CONSTRUIR UN SISTEMA DE
PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL

El reto fundamental de la protección social al que se enfrenta la Argentina es, por sobre todo, político. Dada la fragmentación vigente, los intereses en juego y las dinámicas propias de cada sector del Estado nacional con responsabilidad en la materia, será necesario un gran liderazgo para definir un rumbo estratégico capaz de ser sostenido durante todo el gobierno 2011/2015.

— Será fundamental adoptar una estrategia de “paso a paso”, donde el capital político se invierta primero en reformas institucionales, luego (y de inmediato) en reingeniería, fortalecimiento técnico y expansión de la oferta intersectorial (la tendencia hacia políticas con perspectiva de universalización acotará al extremo los riesgos de uso clientelar) y, finalmente, en la elaboración de un marco jurídico “paraguas”.

La agenda de medidas propuestas implica también desafíos presupuestarios y administrativos, que no por complejos son irresolubles. En la Argentina, el **esfuerzo fiscal en materia social es históricamente alto** en comparación con la región y eso genera “un piso” para intentar dar saltos cualitativos. Sin embargo, ese esfuerzo fiscal requiere complementarse con una mayor eficacia y eficiencia. La **calidad de los recursos humanos** es vital en este proceso. Aun cuando las áreas sociales suelen presentar dificultades, existe un enorme potencial para afrontar los retos técnico-operativos que implicaría hacer un cambio sustantivo en el modo en que el Estado lidere de aquí en más un sistema de protección social de alta calidad y eficacia.

Algunas de las medidas propuestas o de sus componentes no tienen costos presupuestarios, sino que implicarán una decisión de la Presidencia, en términos de reordenar el funcionamiento institucional. Este es el caso de la creación de un Gabinete Nacional de Protección Social y del fortalecimiento político-técnico de los ámbitos encargados de ejercer rectorías temáticas. Para cumplir con este objetivo, y que las demás medidas puedan ser realmente efectivas, sugerimos **concretar los cambios institucionales al inicio de la nueva gestión**, para generar incentivos para todos los altos funcionarios sobre sus responsabilidades y campo de acción en los organismos y programas que tendrán a su cargo.

No habrá sistema integral de protección social en la Argentina si no se resguarda y fortalece el **componente federal**. Es clave, por lo tanto, priorizar los vínculos interjurisdiccionales, revisar críticamente los modos y montos de las transferencias del Estado

nacional a las provincias y los municipios, y generar incentivos para que estos se gestionen con calidad y eficiencia. Fortalecer los **Consejos Federales sectoriales** ya creados y promover la creación de **Mesas Provinciales de Protección Social** no pueden ser medidas dispersas, sino que deben ser parte constitutiva de cualquier nuevo acuerdo entre la Nación y las provincias.

Por último, se debe **promover el diálogo** con actores socioeconómicos clave para la implementación de aspectos críticos de la protección social. Avanzar en la combinación de fuentes de financiamiento contributivas y no contributivas debería permitir contar con el **apoyo de los sindicatos**, que no verían afectado su histórico compromiso con la contribución de sus afiliados a la seguridad social. Además, una actitud proactiva en materia social es esperable que proporcione apoyos (o, al menos, no intentos de veto) por parte de los grupos políticos y actores económicos y sociales que vinieron reclamando en años recientes un activo protagonismo del Estado en protección social (aunque con opiniones diversas), tal el caso de los **movimientos sociales**, el **sector empresario** y las **Iglesias**, por citar solo tres ejemplos claros. 

BIBLIOGRAFÍA

Barrientos, A., y Hulme, D. (2005). Chronic poverty and social protection: Introduction. *The European Journal of Development Research*, 17, págs. 1-7.

Barrientos, A., y Hulme, D. (2008). Social Protection for the Poor and Poorest: An introduction. En A. Barrientos y D. Hulme, *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. Palgrave Macmillan.

Bastagli, F. (2009). From safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. *International Policy Centre for Inclusive Growth Working Paper* (60).

Bertranou, F., y Vezza, E. (2010). *Iniciativa del piso de protección social*. Buenos Aires: OIT.

Buenos Aires City, Finance and economics. (s.f.). *Informes de inflación*. Consultado el 1 de junio de 2011, de <http://www.bsas-city.com.ar/>

Cecchini, S., y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cohen, L., y Franco, R. (2006). *Transferencias con Corresponsabilidad: Una mirada latinoamericana*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

CEPAL. (2006). *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, financiamiento y Solidaridad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Conway, T., y Norton, A. (2002). Nets, ropes, ladders and trampolines: the place of social protection within current debates of social protection. *Development Policy Review*, 5 (20), págs. 533-540.

Cook, S., y Kabeer, N. (2009). *Socio-economic security over the life course: A global review of social Protection*. Brighton: Centre for Social Protection, Institute of Development Studies.

Dborkin, D., Díaz Langou, G., y Forteza, P. (2011). La edad como un determinante de la empleabilidad: el desempleo en los mayores de 45 años. *Documento de Trabajo N°59*. Buenos Aires: CIPPEC.

de Ferranti, D. y Al, E. (2004). *Inequality in Latin America: Breaking with history?* Washington DC: World Bank.

Deveraux, S. (2002). Can social safety nets recede chronic poverty? *Development Policy Review*, 5 (20), págs. 657-675.

Dotel, O., y Gómez, F. (2008). *Protección Social: Seguridad Social y Asistencia Social*. PNUD.

Esping Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*. Barcelona: Ariel.

Esping Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., y Myles, J. (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Nueva York: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Espinoza, M. (2003). *Trabajo decente y protección social. Eje para la acción sindical*. Santiago de Chile: OIT.

Ferreira, F. H., y Robalino, D. (2010). Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations. *Policy Research Working paper* 5305. The World Bank.

Fiszbein, A., y Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers, reducing present and future poverty*. Washington D.C.: The World Bank.

INDEC. (s.f.). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010. Consultado el 1 de junio de 2011, de <http://www.censo2010.indec.gov.ar>

INDEC. (s.f.). *Encuesta permanente de hogares – EPH continua*. Consultado el 1 de agosto de 2010, de http://www.indec.gov.ar/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=EPH_BASE_FINAL&MAIN=WebServerMain.inl

Índices de precios de las Direcciones de Estadísticas provinciales de Jujuy, Neuquén, Chubut, San Luis, Santa Fe, La Pampa y Río Negro.

Martínez Franzoni, J. (2008). Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families and policies. *Latin American Policies and Society*, 50 (2), págs. 67-100.

Mesa Lago, C. (1978). *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality*. University of Pittsburgh.

[75]

CAP. 3 POLÍTICAS PARA
CONSTRUIR UN SISTEMA DE
PROTECCIÓN SOCIAL INTEGRAL

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (s.f.). *Producto Bruto Interno a precios de mercado*. Consultado el 1 de septiembre de 2011, de <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>

Norton, A., y Conway, T. &. (s.f.). Social Protection: Defining the Field of Action and Policy, Vol. 20, 2002, págs. 541-567. *Development Policy Review*.

Norton, A., Conway, T., y Foster, M. (2002). Social Protection: Defining the Field of Action and Policy. *Development Policy Review*, 20, págs. 541-567.

OIT. (2011). *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva: Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet Convocado por la OIT con la colaboración de la OMS*. Ginebra: OIT.

Pereyra Iraola, V. (2010). *Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina*. CIPPEC: Buenos Aires.

PNUD. (2010). *Informe nacional sobre desarrollo humano 2010. Desarrollo Humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*. Buenos Aires.

Repetto, F. (2010). Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Repetto, F. (2010). *Protección social en América Latina: la búsqueda de la integralidad con enfoque en derechos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Repetto, F. (2010). Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos. *Reforma y Democracia* (47). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Rodríguez Enríquez, C. (2007). La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay. *Serie Mujer y Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

SEDLAC. (s.f.). *Base de datos Socio-económicos para América Latina y el Caribe, Estadísticas de desigualdad*. Consultado el 1 de agosto de 2010, de <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=17>

SEDLAC. (s.f.). *Base de datos Socio-económicos para América Latina y el Caribe, Estadísticas de pobreza nacionales*. Consultado el 1 de agosto de 2010, de <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=17>

Tokman, V. (2006). *Serie Políticas Sociales. Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social*. Santiago de Chile: CEPAL.

CAPÍTULO 4

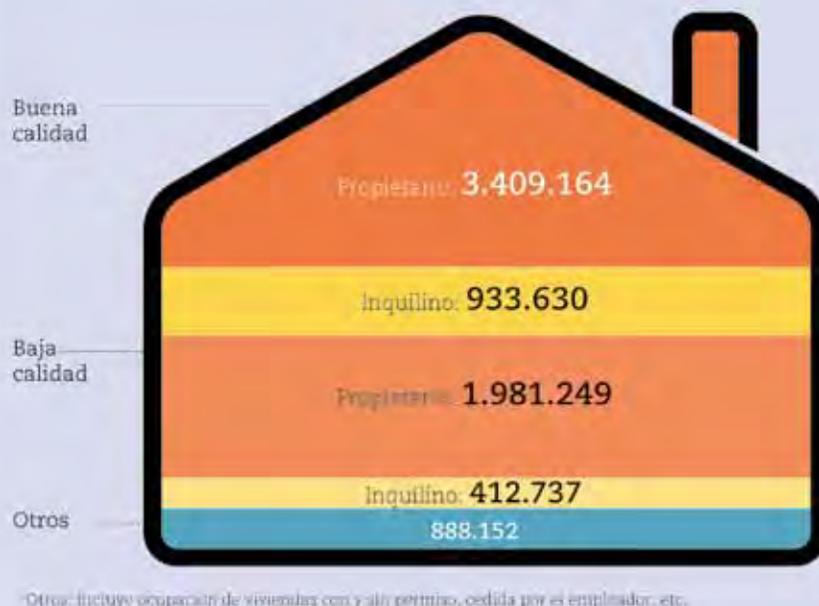
Aportes para
garantizar el acceso a
una vivienda adecuada

VIVIENDA

Cantidad de hogares según tenencia (2009)

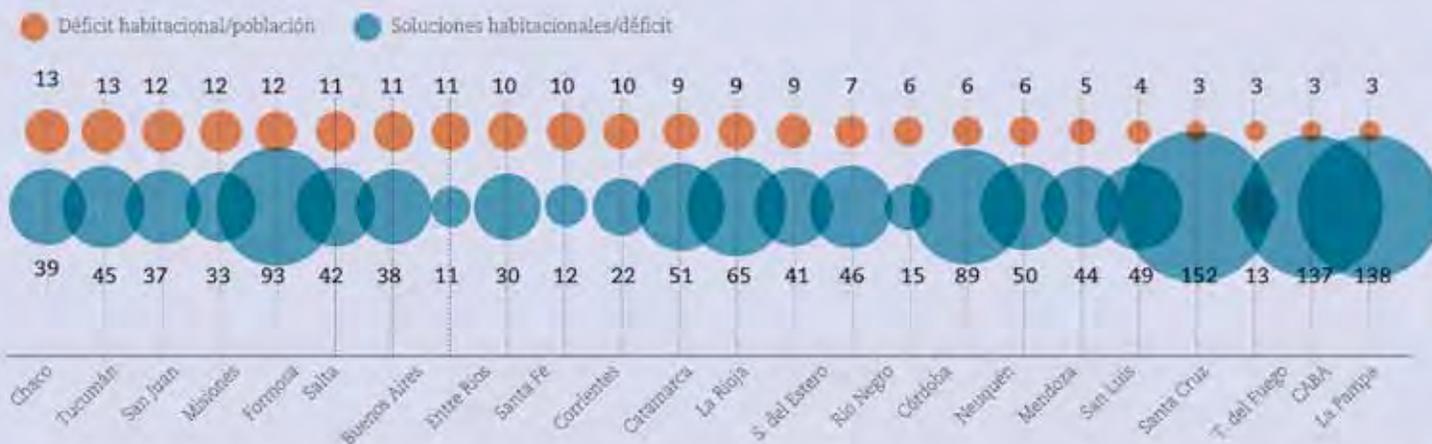


Calidad de la vivienda según tipo de tenencia (2009)



Fuente: Elaboración de la Fundación Pro Vivienda Social sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, cuarto trimestre de 2009.

Inversión en vivienda en relación con el déficit y déficit en relación con la población Por provincia, en porcentaje (2003-2011)



Fuente: Elaboración de la Fundación Pro Vivienda Social sobre la base del cálculo del déficit poblacional de la EPH (INDEC), y datos de población del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Soluciones habitacionales producidas y cantidad de beneficiarios (2003-2011)



Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2007 - marzo de 2007).

Gasto en Vivienda y Urbanismo como porcentaje del gasto total y del PBI (2003-2010)



Créditos hipotecarios (2007)

Porcentaje sobre el PBI
Países seleccionados (2007)



Soluciones habitacionales Por programa (2003-2011)

PFREACT I y II	31.793
PSPH	43.980
PPCV	244.545
PP-Villas	28.737
PFMV	120.790
PFEH	29.828
PROPASA	6.034
PROMHIS	10.580
PROMEBA	121.558
PROSOFA I y II	48.491
ROSEARIO HABITAT *	4.365
CARITAS	3.713
PF FONAVI **	206.286

(*) 2003 - marzo de 2007.
 (**) Informadas de 2003 a 2010. Estimadas para 2011.
 Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Relación entre el porcentaje del déficit y el porcentaje de la inversión Por provincia (2003-2011)



Fuente: Ejecutorio de la Fundación Por Vivienda Social sobre la base de datos del Inventario de la ZPH (INTEC) y datos de población del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

→ EL DESAFÍO ES DISEÑAR UNA POLÍTICA INTEGRAL QUE ARTICULE DIFERENTES ACTORES, MECANISMOS Y ESTRATEGIAS, Y QUE ABORDE LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT DE MANERA SOSTENIBLE Y SUSTENTABLE. PROPONEMOS SANCIONAR UN MARCO LEGAL QUE REEMPLACE EL CRITERIO DE VIVIENDA DEFICITARIA POR EL DE VIVIENDA ADECUADA; FORMULAR UNA POLÍTICA QUE FOMENTE EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE Y SUSTENTABLE; CREAR UNA RED DE VIVIENDA Y HÁBITAT PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE QUE ARTICULE ACTORES Y ESTRATEGIAS E IMPULSAR UN MODELO FINANCIERO COMBINADO DE SUBSIDIO, AHORRO Y CRÉDITO, COMO MEDIDAS CLAVE.

La vivienda adecuada y el hábitat son sustanciales para la calidad de vida de las familias. Además de un derecho para tener un nivel de vida digno y el principal activo de la mayoría de las familias, es uno de los indicadores más fiables para apreciar las características generales de una sociedad. El ritmo de construcción de viviendas es el exponente más claro para apreciar la prosperidad económica de un país. Por eso, el déficit prevaleciente en la Argentina pone de relieve la importancia de implementar una política integral basada sobre el concepto de vivienda adecuada, que responda al problema de manera holística, como parte de una política social más amplia orientada a resolver las causas estructurales del déficit de la vivienda.

La situación general de la vivienda en la Argentina es dramática: se calcula un déficit mayor a 3 millones de viviendas y la carencia más grave es la cualitativa. A pesar de los avances consolidados en los últimos años y del aumento del gasto público destinado a vivienda, la falta de regulación sobre el mercado de tierras y suelo, el déficit de coordinación federal en la formulación e implementación de las políticas de vivienda, y la ausencia de políticas integrales de hábitat para brindar soluciones de largo plazo a las distintas necesidades habitacionales dificultan el acceso al derecho de tener una vivienda adecuada.

El desafío es diseñar una política integral que articule diferentes actores, mecanismos y estrategias, y que aborde la problemática de la vivienda y el hábitat de manera sostenible y sustentable. La política que proponemos incluye: sancionar un marco legal que reemplace el criterio de vivienda deficitaria por el de vivienda adecuada; formular una política que fomente el desarrollo urbano sostenible y sustentable; crear una Red de Vivienda y Hábitat para el Desarrollo Sustentable que articule actores y estrategias; impulsar un modelo financiero combinado de subsidio, ahorro y crédito; reorientar la inversión para atender el déficit cualitativo; implementar un Plan Federal de Regularización Dominial, y un programa de mejoramiento de infraestructura y acceso a servicios públicos domiciliarios.

* Director ejecutivo y consultoras de la Fundación Pro Vivienda Social. Para elaborar este documento los autores contaron con la colaboración de María Carolina Posada, Mabel Sánchez, Marie Gabrielle Durand y Sarah Moauro. Los autores agradecen los aportes de Jonatan Emanuel Baldiviezo, miembro del Centro de Estudios y Acción por la Igualdad (CEAPI).

DIAGNÓSTICO

A pesar de los avances observados después de la crisis de 2001/2002, la Argentina aún presenta un déficit habitacional estructural tanto por la cantidad como por la calidad de viviendas disponibles. Un amplio grupo de la población está excluido del derecho a acceder a los servicios básicos y desarticulado del tejido urbano. Al déficit de las viviendas desarrolladas informalmente, se suma el deterioro de los conjuntos habitacionales erigidos por el sector público, que muestran problemas por falta de mantenimiento y de títulos, y deterioro de la infraestructura.

Históricamente, la política pública de vivienda se formuló según el criterio de “vivienda deficitaria” y no según el de “vivienda adecuada”, lo que plantea un problema en la respuesta del Estado a esta problemática. La vivienda deficitaria está determinada por la calidad y resistencia de los materiales de techos, pisos y paredes de cada vivienda, y por la ausencia de servicios públicos básicos. En cambio, en línea con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, una vivienda adecuada supone la seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad (espacio adecuado y suficiente, seguridad física y principios de higiene), asequibilidad, lugar adecuado y respeto por la identidad cultural.

— Según una investigación del Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL) de 2011, en 2010 existía un déficit de aproximadamente 3 millones de viviendas, de las cuales 2,7 millones son recuperables (déficit cualitativo) y, casi 300 mil, irre recuperables (déficit cuantitativo). Además de las viviendas inadecuadas, el déficit computa las necesarias por la insuficiencia de habitaciones. El estudio arroja 514 mil hogares en situación de hacinamiento. Sumando las viviendas cuya precariedad las hace irre recuperables y las que presentan hacinamiento, se estima que existe un déficit cuantitativo de 820 mil viviendas¹. Existen, así, 3,5 millones de hogares que necesitan atención.

A ello se agrega la tenencia irregular de la tierra. Se estima que en 2010 el 16,1% de la población habitaba viviendas que no eran propias ni alquiladas. Muchos propietarios tienen el dominio del bien con títulos imperfectos, lo que impacta en la posibilidad de transferir el inmueble o usarlo como garantía de un crédito hipotecario, entre otras posibilidades. La carencia en la vivienda afecta principalmente a los hogares de menores ingresos².



1. En algunos estudios el hacinamiento es computado como viviendas recuperables.

2. Existe una correlación negativa entre el déficit habitacional y la riqueza de la región o provincia, medida por el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita. El déficit habitacional cualitativo y cuantitativo está concentrado en los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso (Cuenin y Moya, 2010).

La respuesta estatal frente a esta situación se centró en la construcción concentrada de complejos habitacionales o bloques de departamentos alejados de los centros urbanos y de los servicios que allí se ofrecen. Esto genera **un círculo de precariedad para las familias beneficiarias que quedan en la periferia** y, desintegradas de lo urbano, acceden a servicios precarios propios de la dinámica de centro-periferia.

La falta de articulación entre la Nación, las provincias y los municipios, y entre los sectores privado y no gubernamental, acentuó las dificultades para resolver los problemas de hábitat. El sistema federal de vivienda es débil y genera una atribución difusa de competencias, financiación e intervención, e inconsistencias en el sistema de adjudicación dentro de los programas de vivienda social.

Si bien existe una relación entre la proporción del déficit por provincia (en relación con el déficit total) y el porcentaje de la inversión, no sucede lo mismo con el déficit por habitante y la inversión en relación con el déficit en términos absolutos. Las provincias que presentan mayor déficit de vivienda en relación con su población son Jujuy, Chaco, Tucumán, San Juan, Misiones, Formosa, Salta y Buenos Aires (todas superan el 10%), pero la cantidad de soluciones habitacionales realizadas (o en ejecución), en relación con el déficit contabilizado, indica que las más favorecidas han sido Santa Cruz, La Pampa, Tierra del Fuego, Misiones, Chubut, La Rioja y Catamarca (en todos los casos la cantidad de soluciones habitacionales sobre el déficit es mayor al 50%, lo que tiene sentido únicamente para el caso de Misiones).

Casi el 70% de la inversión se destinó a las provincias de Buenos Aires, Misiones, Tucumán, Chaco, Salta, Jujuy, Santa Fe y Entre Ríos, y el restante 30% se distribuyó entre las demás jurisdicciones. Sin embargo, la inversión realizada no guarda relación con la cantidad de soluciones habitacionales implementadas.

En la Argentina, el crédito hipotecario nunca ha sido una herramienta masiva para acceder a la vivienda. El máximo valor alcanzado del crédito para la vivienda en las últimas décadas corresponde al 4% del Producto Bruto Interno (PBI) en 2001, cifra que disminuyó al 1,7% en 2007. El mismo año, México alcanzó el 12% y Chile, el 15%. Además, las familias de ingresos medios y bajos encuentran dificultades para acceder a un crédito por la relación entre los ingresos y los precios de las viviendas y la elevada informalidad laboral.

Por otro lado, **la falta de infraestructura en los servicios públicos domiciliarios es una realidad para millones de personas.** Mientras que en 2001 el 30,7% de los hogares no tenía red de agua potable en el hogar, la cifra se redujo en 2010 al 22,3%. Sin embargo las

cifras muestran un retroceso respecto de la red cloacal y la provisión de gas en red. En 2001 un 45,2% de los hogares no contaba con desagüe a red (cloaca), cifra que aumentó en 2010 al 49,07%. Y la carencia de gas en red pasó del 34,5% en 2001 al 43,8% en 2010.

POLÍTICAS EN MARCHA

En los últimos años, el Gobierno nacional dio un nuevo impulso a la política habitacional y de infraestructura a través del aumento de la inversión pública y de la creación de una serie de programas federales de vivienda que complementaron los planes tradicionales del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)³. También se realizaron importantes esfuerzos para abordar el histórico problema de la regularización dominial de las propiedades.

→ **Producción de viviendas.** Entre 2003 y 2011 se llevaron a cabo 900.700 soluciones habitacionales⁴. El gasto en Vivienda y Urbanismo aumentó del 0,19% del PBI en 2003 a un pico máximo del 0,62% del PBI en 2006, aunque la cifra cayó en 2010 al 0,37%. Además de reflejar la relevancia de la vivienda, el aumento permitió reactivar el empleo en un momento clave de la recomposición económica luego de la crisis de 2001/2002. La inversión sostenida es fundamental para abordar el déficit habitacional en todas sus dimensiones, pero debería ser ampliada conforme la gravedad de la problemática, y reorientarse a la solución del déficit cualitativo.

→ **Programas federales de vivienda.** Estos programas se orientaron a construir nuevas viviendas y a atender el déficit cualitativo a través del mejoramiento de las existentes. Se destacan el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), que busca mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social de los hogares de los segmentos más pobres, y el Programa Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, iniciado en 2005 para disminuir el déficit habitacional y urbano a través de la gestión de proyectos de urbanización integral. Fruto de la implementación del PROMEBA, en los últimos siete años se realizaron 82.588 mejoramientos y 38.970 se encuentran en ejecución. Para aumentar la escala del mejoramiento habitacional, sin embargo, los



3. El FONAVI fue creado en 1972 y, hasta 1992, funcionaba de manera centralizada. Luego se descentralizó la política habitacional y se federalizó el organismo.

4. La Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios considera como soluciones habitacionales a la suma de viviendas nuevas y a los mejoramientos habitacionales (que convierten viviendas deficitarias en viviendas que cuentan con los servicios básicos cubiertos y estándares de calidad). Este número incluye aquellas soluciones habitacionales en ejecución (24% de las 900.700) y las a iniciar (3%).

programas federales deberían complementarse con herramientas de promoción del ahorro y de acceso al microcrédito.

[85]

CAP. 4 APORTES PARA
GARANTIZAR EL ACCESO
A UNA VIVIENDA ADECUADA

→ **Ley de regularización dominial.** En 2009 se aprobó la Ley 26.493, que amplió la Ley 24.374 (conocida como Ley Pierrri). La nueva norma extiende el plazo para iniciar la regularización del dominio de las propiedades a todos aquellos ocupantes que, con causa lícita, acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres años con anterioridad al 1° de enero de 2009 (la Ley Pierrri beneficiaba solo a aquellos que acreditaran la posesión con anterioridad al 1° de enero de 1992). La nueva ley benefició a más de 50.000 familias y permitió que otras miles inicien trámites para regularizar los títulos de propiedad de sus viviendas.

→ **Ampliación de la cobertura del agua potable.** Mientras que en 2001 el 30,7% de los hogares del país no contaba con red de agua potable, en 2010 el porcentaje se redujo al 22,3%. Sin embargo, no se logró lo mismo con las mejoras en la red de saneamiento, en cuyo caso el aumento de las viviendas sin acceso a la red de cloacas impidió mejorar el porcentaje de cobertura del año 2001.

GRANDES DILEMAS

¿Una política sectorial de vivienda o una política integral de desarrollo sostenible y hábitat social?

Es necesario reformular las políticas habitacionales y reemplazar la concepción de vivienda por la de hábitat social. Se deberá superar aquella visión que considera que el problema del déficit habitacional se soluciona únicamente con la construcción y/o mejoramiento de viviendas, para dar paso a una política de hábitat social que contemple lo anterior e incluya el acceso a la educación, la salud, la promoción del empleo y el salario digno, infraestructura, un sistema de transporte adecuado y acceso a servicios, entre otros.

Para ello, es fundamental rescatar los modelos de gestión alternativos y permitir la más amplia participación de todos los actores, teniendo en cuenta la tendencia creciente de la diseminación de la mancha urbana, la reformulación del entorno ambiental, y la construcción de vínculos del centro con las periferias. Un modelo de política para un

desarrollo sostenible y sustentable promueve la diversidad y la cohesión social en los barrios para garantizar una adecuada integración en el entorno urbano y evitar, así, fenómenos de segregación, gentrificación⁵, exclusión y/o discriminación.

¿Producción estatal de viviendas sociales o producción privada de viviendas?

Las dificultades de acceso a la vivienda tienen una estrecha relación, entre otras cuestiones, con el desproporcionado valor del suelo, la construcción, la vivienda terminada, el crédito, los alquileres y los elevados requisitos que plantean el mercado inmobiliario y financiero. A pesar de la evolución del sector de la construcción en la última década y de su impacto en el crecimiento de la economía, el incremento respondió principalmente a una lógica de tipo especulativo mediante la construcción de viviendas de alto costo que no contribuyó a reducir el déficit habitacional.

La inversión ha estado centrada en inmuebles para el sector de inversores que posteriormente los alquilaron a hogares con ingresos medianos o bien los vendieron a los sectores altos que pudieron hacer frente a la compra mediante proyectos pagaderos en un máximo de cuatro años con operaciones en dólares. El acceso al crédito para la compra de estos inmuebles ha sido muy limitado.

En este sentido, el Estado debe ser promotor y articulador de políticas habitacionales, complementar la lógica del mercado inmobiliario y reorientar las políticas de crédito de vivienda financiadas con recursos estatales hacia soluciones habitacionales más equitativas, eficientes y sostenibles, basadas sobre la promoción de la demanda. Es indispensable priorizar las necesidades de las familias y evitar que las políticas de vivienda social se transformen en una oportunidad para que las empresas constructoras hagan de ello solamente una fuente de negocio. Para ello, será conveniente adoptar y adaptar la política con visiones como la de los negocios inclusivos para que las empresas del sector continúen generando rentabilidad económica y, a su vez, orienten sus acciones para que tengan un verdadero impacto social.

La persistencia de la grave problemática habitacional demuestra que el mercado no puede resolver por sí solo las dificultades de acceso al financiamiento, pues no alcanza



5. Proceso por el cual un barrio originalmente de clase popular que vive un proceso de abandono se revaloriza (ya sea por políticas públicas urbanas o por la ocupación de nuevos sectores de medianos y altos ingresos que encuentran allí oportunidades de inversión o son atraídos por la relación costo-beneficio que ofrece la zona), y se desplaza a los habitantes tradicionales. Esto ocurre con frecuencia cuando se realiza una intervención urbana que revaloriza el precio del suelo y expulsa a los habitantes que no pueden afrontar el incremento de los costos de los alquileres producto de la revalorización.

a responder a vastos sectores de la población, en particular a aquellos de más bajos ingresos. Esto pone en evidencia la necesidad de mayores recursos financieros y presupuestos aunados a una decidida participación y articulación del Estado con el sector privado y la sociedad civil en la organización de las políticas de vivienda. Una agenda para resolver las problemáticas del hábitat debe sustentarse en el trabajo conjunto entre actores, basado sobre el compromiso del Estado como principal responsable; de las empresas privadas como inversoras y de las organizaciones de la sociedad civil como apoyo para formular e implementar nuevas políticas que transformen estructuralmente la ausencia y precariedad de las viviendas.

¿Enfoque cualitativo o cuantitativo para revertir el déficit de vivienda?

El déficit cualitativo en vivienda es tres veces mayor que el cuantitativo, con lo cual es necesario complementar la actual política de provisión de unidades nuevas con programas de inversión en infraestructura y equipamiento básico destinados a los sectores más empobrecidos y a los sectores medios bajos y medios.

Se debe diseñar una política lo suficientemente amplia, diversa y articulada como para atender las diversas problemáticas existentes y beneficiar a todos los sectores afectados. Para ello es necesario incluir el impulso de la autoconstrucción y la autogestión, así como vías de crédito para mejoramiento habitacional y financiamiento para la construcción de nuevas viviendas.

Esto no implica abandonar los proyectos para mitigar el déficit cuantitativo, sino complementarlos. Sostener la construcción de viviendas es indispensable en tanto se beneficie efectivamente a las familias que están en peor situación, pero deberá primar el enfoque cualitativo para revertir el déficit en vivienda, porque una política así tendrá mayor cobertura y sus costos son considerablemente menores.

Es necesario promover un cambio de paradigma en el que el centro deje de ser el producto habitacional y el sujeto ciudadano pase a ser protagonista. Las políticas no tienen que formularse alrededor de la vivienda, sino del beneficiario de la política, atendiendo a sus capacidades, condiciones y necesidades. Atender exclusivamente al déficit cuantitativo supone la idea de “construir casas”, en tanto atender el déficit cualitativo implica “apostar por la familia”, y pensar programas y planes de apoyo para que puedan concluir o mejorar el proyecto de vivienda que emprendieron a través de la autoconstrucción o la autogestión.

¿Subsidios y créditos o modelos financieros combinados?

Los subsidios a los destinatarios de viviendas son implícitos y muy poco transparentes: se desconocen los costos reales de las viviendas por el complejo método de contratación. Lo que pagan los destinatarios es independiente de los costos de las viviendas y el nivel de recupero de las cuotas no alcanza al 25% de lo previsto.

Las tasas de interés a las que acceden los demandantes de créditos hipotecarios son de mercado, en un mercado que durante largos periodos no otorgaba créditos a más de 60 meses. La falta de crédito de largo plazo impide desarrollar el crédito hipotecario. Hoy los créditos hipotecarios no alcanzan al 2% del PBI, un indicador muy bajo en comparación con la región.

En este contexto, la solución tendría que orientarse al destinatario de las políticas e implementar mecanismos financieros diferenciados según sus características. Se debe propender a modelos de gestión de soluciones habitacionales que permitan aumentar la cantidad de respuestas con costos mucho menores, e integrar alternativas no convencionales para responder a las necesidades de la población sin recurrir únicamente al tradicional modelo de subsidio o al de crédito formal que beneficia solo a familias de medianos y altos ingresos.

Habiendo generado vínculos y espacios de interacción entre actores, se debe diseñar un modelo que, con miras a la mayor cobertura posible, contemple tres variables fundamentales: subsidios, ahorro y crédito.

¿Criterio material o criterio social para construir vivienda pensando en el presente y el futuro?

La definición del déficit de vivienda en razón exclusiva de sus materiales y el acceso a algunos servicios básicos generó que la política de vivienda social se diseñe con una concepción generalizada de que cualquier tipo de construcción de viviendas es en sí mismo inclusivo. La óptica y adecuación social de la vivienda no ha sido un elemento sustancial para la definición de los proyectos de construcción de vivienda social en la Argentina. El modelo predominante implementado se ha convertido, en un número considerable de casos, en un mecanismo de segregación social de las poblaciones de menores ingresos.

Una mirada prospectiva respecto de cómo se espera sea la situación de la vivienda en el futuro arroja la necesidad de promover proyectos y planes de construcción que, sin des-

atender la cuestión material, ubiquen el componente social en el centro de la formulación de la política y conviertan a **la vivienda en un poderoso mecanismo integrador de las sociedades**. Esto no solo supone eliminar el modelo de vivienda social concentrada y construida en grandes bloques o complejos ubicados en la periferia de las ciudades, apartados de la trama urbana y excluidos de los servicios, la infraestructura y el equipamiento comunitario, sino también un cúmulo de dinámicas que conllevan paulatinamente la posibilidad del desarrollo y la realización personal y familiar.

La construcción de vivienda social debe concebirse desde una lógica respetuosa del medio ambiente, que promueva el uso eficiente y responsable de los recursos naturales, especialmente el agua y la energía. Construir vivienda social bajo esta concepción y de manera inteligente e innovadora no solo tendrá un impacto general en términos ambientales, sino que permitirá a las familias generar un ahorro mediante la instalación de mecanismos alternativos para la producción de energía en los hogares.

PROPUESTAS

025. **Sancionar una ley marco de derecho a la vivienda que reemplace el criterio de vivienda deficitaria por el de vivienda adecuada y elaborar un diagnóstico que permita reorientar los lineamientos de la política pública**

El Congreso de la Nación debe sancionar una ley marco sobre el derecho a la vivienda que incorpore los estándares internacionales existentes en materia del derecho a la vivienda adecuada y defina los presupuestos y criterios básicos que deberían cumplir todas las políticas de vivienda en los niveles nacional, provincial y local. Además, debe impulsar que los cuerpos colegiados de nivel provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de nivel municipal adhieran a la norma y la reglamenten.

Sumado a ello, y para solucionar progresivamente el déficit habitacional, se requiere que el Estado, a través de la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, elabore un diagnóstico actualizado y detallado sobre las diversas problemáticas de vivienda y sus causas estructurales. Esto implica realizar un censo de la población en situación de déficit habitacional que incluya a todos los elementos constitutivos de la vivienda adecuada según los estándares internacionales

y un plan de sistematización de relevamientos periódicos para monitorear la efectividad de las medidas implementadas. Este diagnóstico será el insumo esencial para formular un plan integral para reducir progresivamente el déficit habitacional, con metas de corto, mediano y largo plazo.

026. Formular una política integral de hábitat social que fomente el desarrollo urbano sostenible y sustentable desde el punto de vista económico, ecológico y social

La vivienda por sí sola no tiene valor, tiene que estar inmersa en una planificación integral que vincule la **sustentabilidad económica** –espacios deportivos, centros educativos, corredores industriales, corredores comerciales, centros de atención primaria de la salud, etc.– con la **sustentabilidad ecológica** –ahorro energético, uso responsable del agua y medidas preventivas para evitar la edificación de viviendas en zonas de riesgo– y la **sustentabilidad social**.

Para ligar estos tres aspectos es clave incorporar a la política soluciones que incluyan el centro, la franja de expansión urbana y las áreas periurbanas como motor de desarrollo sustentable del hábitat. Para ello proponemos:

- Revitalizar los centros urbanos y reconvertir los usos y el parque construido, con mecanismos de recuperación de la plusvalía urbana que permitan redistribuir los beneficios de la inversión entre la sociedad⁶. La revitalización y reconversión deben contar con estudios de impacto social que incluyan los posibles procesos de gentrificación.
- Rehabilitar las infraestructuras y fomentar el desarrollo de nuevas viviendas en terrenos ociosos dentro del tejido urbano existente (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) en articulación con actores gubernamentales de los otros niveles del Estado y entidades privadas. Estas políticas deben contribuir al aprovechamiento del suelo vacante y evitar la extensión de la llamada mancha urbana.
- Promover planes de movilidad y accesibilidad al centro para fortalecer la economía local (Secretaría de Transporte, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, In-



6. La recuperación de plusvalías es el proceso por el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra, atribuible a una política pública, es recuperado por el sector público mediante su conversión en ingreso fiscal vía impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad.

versión Pública y Servicios) y el desarrollo de áreas periféricas. Estos planes deben estar acompañados por herramientas para recuperar plusvalías y por una regulación del precio de los alquileres de las zonas afectadas que evite la expulsión de las familias de ingresos más bajos a zonas aún más alejadas de los centros urbanos.

→ Reurbanizar asentamientos precarios y villas (Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda en articulación con los Institutos Provinciales de Vivienda y el Instituto de Vivienda de la Ciudad), e incorporar mecanismos que garanticen el dominio de la vivienda de las familias que las habitan, y eviten que la revalorización del suelo expulse a las familias de ingresos más bajos.

→ Generar una línea de financiamiento para propietarios que deseen construir una segunda vivienda en sus lotes para estimular la oferta de viviendas en alquiler o para compra; y así potenciar las capacidades existentes con estímulos fiscales que incrementen la inversión y den una respuesta alternativa a la demanda de viviendas nuevas (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios).

→ Estipular impuestos inmobiliarios provinciales que graven con alícuotas más altas a viviendas y terrenos ociosos.

027. Crear una Red de Vivienda y Hábitat para el Desarrollo Sustentable que integre al Estado, entidades privadas de financiamiento, empresas, organizaciones de la sociedad civil y beneficiarios para diseñar una política de vivienda articulada

Es necesaria una dimensión federal clara que permita a las provincias enfrentar su déficit habitacional. Del mismo modo, una política pública de vivienda necesita establecer el marco normativo que promueva el acceso al financiamiento a las familias de los quintiles de ingreso más bajos, y debe trabajar articuladamente con las organizaciones de base y con los miembros de las comunidades. En este sentido, un lineamiento prioritario de política tiene que promover el trabajo conjunto entre actores, coordinados por el Estado.

Para ello, proponemos crear una Red de Vivienda y Hábitat para el Desarrollo Sustentable que integre al Estado, a entidades privadas de financiamiento, a empresas relacionadas con el sector, a organizaciones de la sociedad civil y a los beneficiarios y miembros de las comunidades objeto de la política, y que dependa del Consejo Nacional de la Vivienda.

En el ámbito local, la Red tendría una función fundamentalmente de implementación de la política y, en los niveles provincial y municipal, desarrollaría la tarea de financiación y observancia. El Ministerio de Planificación, Inversión Pública y Servicios sería el principal, aunque no único, financiador y, el Consejo Nacional de la Vivienda, responsable de formular y regular la interacción entre los niveles de gobierno y de monitorear y dar seguimiento al cumplimiento de las responsabilidades de los distintos actores de la red.

028. **Impulsar un modelo financiero combinado de subsidios, ahorro y crédito, claves para el mejoramiento habitacional**

Una parte importante de la sociedad tiene dificultades para acceder a una vivienda. La restricción en el crédito y la dificultad de financiar un activo durable, que requiere una enorme inversión inicial, la informalidad y los bajos salarios reforzaron la dificultad de ahorro y, con ella, la posibilidad de conseguir financiamiento para acceder a una vivienda.

Para solucionar esta problemática, proponemos:

- a.** Que el Consejo Nacional de la Vivienda diseñe una política de subsidio focalizada en los ciudadanos de más bajos ingresos para complementar el precio de compra o los costos financieros para construir o mejorar las viviendas, construir unidades residenciales nuevas o mejorar viviendas deficitarias con recursos provenientes del Estado. La implementación de la política deberá estar a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.
- b.** Bajo la coordinación y la regulación del Banco Central de la República Argentina, la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios deberá diseñar y aplicar programas que promuevan el ahorro, especialmente entre la población de nivel socioeconómico bajo y medio, para mejorar o construir viviendas.
- c.** El Banco Central de la República Argentina regulará y coordinará con instituciones bancarias y financieras la generación de líneas de crédito y microcrédito flexibles y adecuadas a cada tipología de destinatario para adquirir inmuebles nuevos, usados o en construcción, ampliar, reformar, mejorar o adquirir materiales para la construcción.

Se deberán considerar las siguientes tipologías de crédito:

→ **Crédito para vivienda nueva.** Debe optar por financiar el 100% del costo del inmueble y usar como garantía la constitución de una hipoteca de primer grado. Tendrá tasa fija anual, un plazo mínimo de amortización de 20 años, y el valor máximo del monto a otorgar dependerá de la capacidad económica y los ingresos de los beneficiarios.

→ **Crédito y microcrédito para mejoramiento de vivienda.** Se definirá una regulación específica en la que se establezca el monto máximo de este tipo de crédito. Las cuotas deberán ser iguales, mensuales y consecutivas, sin interés ni ajuste por inflación en plazo máximo de 20 años. El monto a prestar y su diferimiento se ajustarán a las capacidades e ingresos del núcleo familiar beneficiario.

→ **Créditos colectivos o solidarios.** Incluir en la política una línea de crédito de auto-gestión y garantía colectiva orientada al acceso o mejoramiento de la vivienda, para uso focalizado de aquellos hogares en mayor situación de vulnerabilidad que se incorporen a procesos de organización colectiva.

029. **Reorientar la inversión en la construcción de viviendas nuevas solo para aquellos casos en los que sea la única solución posible y priorizar el mejoramiento y el uso eficiente de las viviendas existentes**

Si bien el problema de la vivienda es eminentemente cualitativo, la **política nacional está principalmente encauzada a construir viviendas nuevas.** A pesar de que existen programas de mejoramientos de viviendas y consolidación urbana, y de que en los últimos ocho años se ha hecho un esfuerzo por diversificar los programas de la política habitacional, la prioridad del Gobierno fue producir vivienda completa (“llave en mano”) para personas de recursos medios o bajos, con prototipos demasiado homogéneos y basados, en la mayoría de los casos, solo sobre la creación de vivienda y no en un concepto integral de hábitat.

El déficit cualitativo plantea la necesidad de implementar una política integral para mejorar la vivienda con modificaciones edilicias, dotación de servicios básicos prioritarios y un plan integral que responda masivamente al problema de la tenencia irregular de la vivienda.

En este sentido, proponemos:

→ Incorporar los inmuebles ociosos al mercado de viviendas en alquiler o a programas estatales.

- Establecer límites al costo de los alquileres, a los alquileres temporales y a las rentas inmobiliarias.
- Impulsar con recursos públicos la inversión realizada por las familias en la autoconstrucción o autogestión de sus viviendas para la terminación de viviendas existentes, y disminuir, así, parte sustancial del déficit habitacional. Para ello, el Estado debe contar, entre otras cuestiones, con un banco de materiales, herramientas y un plan de asesoramiento técnico.
- Poner en marcha un programa de terminación de viviendas e instalación de servicios públicos básicos, con créditos hipotecarios y subsidios públicos que incentiven la mejora habitacional.
- Implementar en el nivel local un proyecto que incorpore viviendas abandonadas por sus dueños, amplíe el actual sistema de construcción de viviendas con participación de las cooperativas y organizaciones sociales a través de soluciones habitacionales y socioeconómicas, e incluya el diseño y puesta en marcha de mecanismos para proveer materiales y realizar planes de mejoramiento de viviendas.
- Regular y adecuar, en el corto plazo, los establecimientos que brindan alojamiento temporáneo. Esta medida permitirá responder al problema de las personas y familias que pierden súbitamente su techo y a las personas en situación de calle.

030. Diseñar e implementar un Plan Federal de Regularización Dominial para garantizar la seguridad jurídica de la titularidad de la vivienda

Todos los individuos deben estar protegidos legalmente contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas. Para ello, es prioritario adoptar medidas para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia.

Realizar un proceso de regularización dominial y catastral con criterios de radicación definitiva supone que los diferentes actores realicen transferencias de dominio a personas o entidades colectivas, en el contexto del cumplimiento del estándar de seguridad jurídica de la tenencia.

Proponemos que la Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, formule y coordine

una política masiva e integral de regularización dominial. Su implementación deberá estar a cargo de las instituciones provinciales y municipales pertinentes. La política tiene que apuntar a:

- Sancionar un marco legal federal de regularización dominial y titularización de tierras.
- Constituir un Fondo para la Formalización y Regularización de la Propiedad que estimule la adhesión de las provincias.
- Diseñar e implementar un proceso planificado de titulación masiva en el que actúen coordinadamente la Nación, las provincias y los municipios.

031. Diseñar e implementar un programa de mejoramiento de infraestructura y acceso a servicios públicos domiciliarios como mecanismo complementario para erradicar el déficit cualitativo

El Estado no ha sido aún capaz de resolver estructuralmente los problemas del hábitat y la falta de infraestructura a través de sus mecanismos de acción habituales (ejecución de programas y otorgamiento de subsidios). Para el caso particular del acceso a los servicios públicos e infraestructura, las organizaciones comunitarias han jugado un rol protagónico. Servicios públicos como la electricidad llegaron a los barrios a partir de reclamos realizados por los vecinos conjunta y organizadamente.

En este contexto, revertir progresivamente el déficit cualitativo habitacional requiere un fuerte componente de política orientado a resolver los problemas de infraestructura y servicios. Es necesario priorizar a los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos, y generar tarifas sociales para que abonen un precio diferenciado que les permita convertirse en usuarios de los servicios públicos.

A la vez, es importante potenciar las capacidades organizativas de las comunidades e involucrar a las empresas a través de la constitución de negocios inclusivos para proveer servicios y construir infraestructura.

Para responder a esta problemática proponemos las siguientes líneas de acción, que deberá coordinar el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, y promover la participación activa de las empresas privadas y las comunidades beneficiarias:

- Realizar un estudio en profundidad que permita al Estado tener un panorama acabado acerca de los recursos económicos con los que cuentan las familias para invertir en sus viviendas, como base para definir planes y programas de construcción y/o mejoramiento de infraestructura y provisión de servicios públicos, y considerar como aspecto sustancial del análisis el valor de las redes sociales (capital social) como recurso para impulsar los planes y programas.
- Diseñar un plan de garantías estatales para las familias de sectores bajos y medios-bajos mediante las cuales las empresas sientan el respaldo suficiente para invertir en los barrios.
- Implementar un plan de inversión estatal orientado a afrontar el déficit de infraestructuras que sea, mediante acuerdo, apalancado por recursos privados.
- Poner en juego la capacidad estatal, para que conforme a las características de las comunidades se pueda organizar la demanda, adecuar la oferta y plantear líneas alternativas de microcrédito para acceder a infraestructura y servicios públicos.

VIABILIDAD

[97]

CAP. 4 APORTES PARA
GARANTIZAR EL ACCESO
A UNA VIVIENDA ADECUADA

Para avanzar con las propuestas planteadas, es necesario implementar medidas para reconfigurar el rol de los desarrolladores urbanos, las grandes empresas constructoras y las corporaciones inmobiliarias que han encontrado en el mercado del suelo y la vivienda un negocio rentable, que genera o intensifica procesos de segregación socio espacial que complejizan el déficit habitacional.

Un primer paso, en este sentido, será generar una regulación del mercado del suelo que incluya la recuperación de plusvalías y que garantice la accesibilidad del precio del suelo urbano. Además, para reconfigurar el rol de estos actores, se deberá diseñar un modelo de compensación que obligue a las empresas a realizar un aporte a la vivienda social proporcional a las características de los negocios que realizan.

El rol de los aliados podrá capitalizarse con una estrategia que reemplace el paradigma técnico por el paradigma social de la construcción del hábitat y la vivienda, donde el centro sea la persona y la familia que habita o habitará la vivienda y no el producto habitacional en su acepción material. Las universidades e instituciones de formación pueden jugar en este sentido un papel prioritario, mediante el impulso de programas educativos que pongan en valor este nuevo paradigma.

También es fundamental sancionar cuanto antes un **nuevo marco legal conforme al criterio de vivienda adecuada**, que será el orientador del diagnóstico de la problemática y, consecuentemente, de la formulación de la política. Para ello es preciso fortalecer el trabajo conjunto y articulado de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

El diagnóstico se considera central para el éxito de las propuestas, ya que con un escenario claro de las necesidades sociohabitacionales y de las características de los distintos grupos se podrán diseñar políticas mejor orientadas y priorizar las acciones a partir de criterios objetivos, como la situación real de la pobreza, la composición de las familias, los riesgos existentes y las características del déficit, entre otros.

Consensuar y definir el marco legal y realizar un buen diagnóstico tienen un alto grado de complejidad y su resultado será observable en el mediano plazo. Por eso, durante su desarrollo es posible avanzar en el diseño y puesta en marcha del Plan Federal de Regularización Dominial y la conformación de la Red de Vivienda y Hábitat para el Desarrollo Sustentable, en tanto se consideran estrategias más sencillas de implementar y no dependen directamente del marco legal y del diagnóstico. 

BIBLIOGRAFÍA

- Arraigada, C. (2003). América Latina: información y herramientas sociodemográficas para analizar y atender el déficit habitacional. *Serie Población y Desarrollo* (45). CEPAL.
- Banzas, A., y Fernández, L. (septiembre de 2007). El Financiamiento a la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos. *Documento de Trabajo*, N°18. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).
- Capello, M., y Galassi, G. (junio de 2011). Problemas habitacionales e inversión en viviendas sociales en Argentina. *Monitor Fiscal* (19). Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IERAL).
- Consejo de Derechos Humanos. (21 de diciembre de 2011). *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto*. Misión a la Argentina de Raquel Rolnik, Naciones Unidas.
- Cristini, M., y Iaryczower, M. (1997). Un análisis económico de las políticas de vivienda en Argentina: El FONAVI. *Presentado en Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*. Bahía Blanca.
- Cristini, M., y Moya, R. (2008). Ciudades y calidad de vida en América Latina y el Caribe: Evolución histórica y comparación internacional. En E. Lora (Ed.), *Beyond facts: Understanding quality of life*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cristini, M., Moya, R., y Bermúdez, G. (2010). The housing market of Argentina in the 2000s. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Mimeo.
- Cuenin, F., y Moya, R. (noviembre de 2010). Cambios en las políticas de vivienda social en la Argentina (1976-2007): ¿cambiaron también los resultados habitacionales. *Nota Técnica IDB-TN-190*. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Di Filippo, F. (noviembre de 2009). Buenos Aires sin techo. La ausencia de políticas de acceso a la vivienda: una violación de los derechos humanos. Presidencia de la Comisión de Vivienda Legislatura de la ciudad de Buenos Aires.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). (mayo de 2008). *La igualdad de oportunidades en la Argentina: movilidad intergeneracional en los 2000*. Consultado el 31 de enero de 2012, de <http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/MOVILIDAD1.pdf>
- Fundación Pro Vivienda Social (FPVS) y Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). (2010). *Observatorio de Desarrollo Barrial: resultados de la encuesta 2009*. Buenos Aires.
- González Arrieta, G. M. (1999). Access to housing and direct housing subsidies: Some Latin American experiences. *Review* (69), págs. 141-163. CEPAL.
- Moya, R. (2011). El caso de la política de vivienda social en la Argentina. En O. Jacob (Ed.), *Inversión en Infraestructura Pública y Reducción de la Pobreza en América Latina*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Smolka, M. (2002). Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M., y Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *EURE*, 29 (88), págs. 55-77.
- The World Bank. (2006). Review of Argentina's Housing Sector: Options for affordable housing policy. *Policy Research Working Paper*.
- Universidad Católica Argentina. (2010). Barómetro de la deuda social argentina. (6). Buenos Aires.

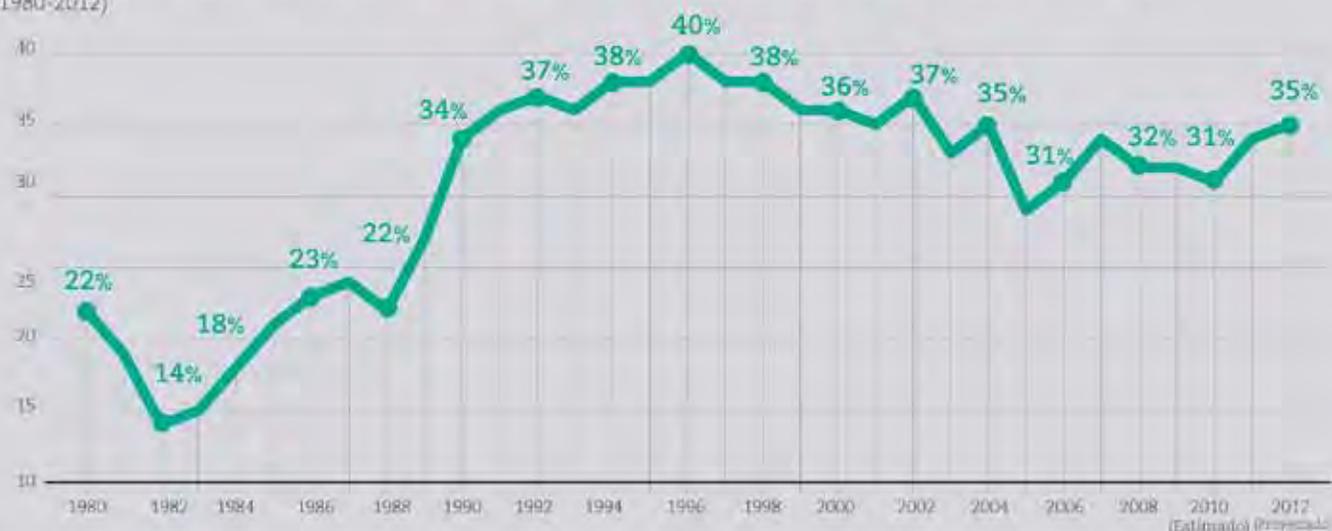
CAPÍTULO 5

Seguridad social:
una propuesta inclusiva
y sostenible

SEGURIDAD SOCIAL

Previsión social como porcentaje del gasto total del Gobierno nacional

(1980-2012)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica y presupuesto 2012.

Estructura de inversiones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad

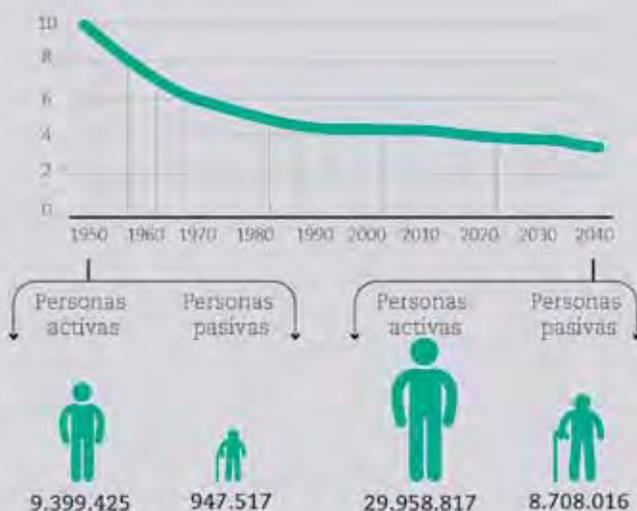
En porcentaje (2011)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de ANSES (a octubre de 2011).

Cantidad de personas activas por cada pasivo

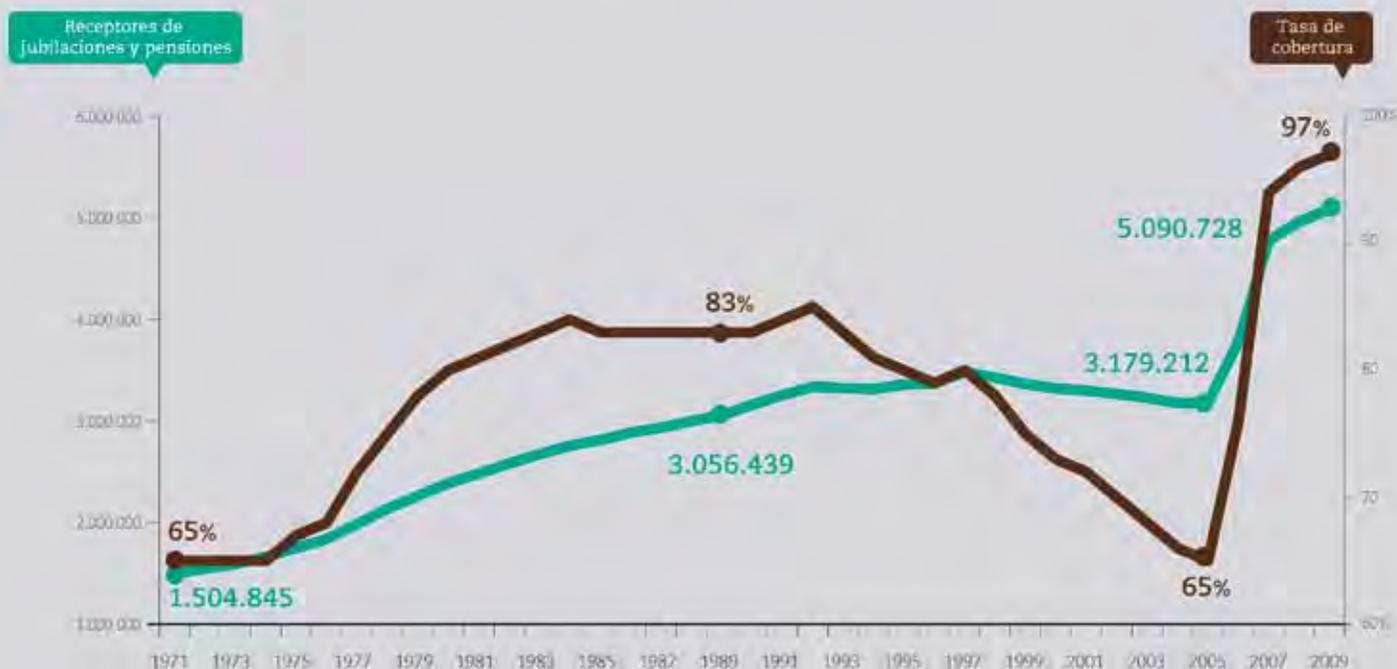
(1950-2040)



Fuente: INDEC (hasta 2000). Desde 2003, elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de INDEC.

Sistema de previsión social argentino. Receptores de jubilaciones y pensiones y tasa de cobertura

En porcentaje (1971-2009)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ANSES e INDEC.

Distribución de haberes (años seleccionados)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ANSES.

→ ESTÁN DADAS LAS CONDICIONES PARA QUE EL GOBIERNO LIDERE UNA REFORMA REALISTA Y DURADERA, ORIENTADA A MEJORAR LA COBERTURA Y EQUIDAD PREVISIONAL DE MANERA PERMANENTE. PROPONEMOS CREAR UNA ASIGNACIÓN UNIVERSAL PARA LOS ADULTOS MAYORES Y ACTUALIZAR LOS HABERES SOBRE LA BASE DE LA EVOLUCIÓN DE LA CANASTA BÁSICA DE CONSUMO DE LA TERCERA EDAD. ADEMÁS, SUGERIMOS SUSTITUIR EL FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD POR UN FONDO PREVISIONAL ANTICÍCLICO, Y AVANZAR EN LA REVISIÓN GRADUAL DE LA EDAD MÍNIMA DE JUBILACIÓN CONJUNTAMENTE CON LA INTRODUCCIÓN DE UN ESQUEMA DE JUBILACIÓN ANTICIPADA.

La Argentina fue pionera en el mundo en la construcción de un sistema previsional de reparto con aspiraciones de alcanzar la cobertura universal y niveles ambiciosos en sus prestaciones. Así, por ejemplo, en 1958 se intentó garantizar el 82% móvil por ley, y a mediados de los años setenta se produjo una amplia moratoria que extendió sensiblemente la cobertura. Sin embargo, la ecuación previsional comenzó a mostrar problemas de sostenibilidad financiera a principios de los años ochenta, cuando un conjunto de variables económicas se sumó a la evolución adversa de la pirámide poblacional, y contribuyeron al deterioro de la cobertura y del poder adquisitivo de las jubilaciones.

La situación financiera actual del sistema revela un déficit en el componente contributivo (haber menos contribuciones), que es solventado con impuestos generales como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y Ganancias; y un Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) con activos netos por sólo \$85.000 millones (a octubre de 2011), una rentabilidad real modesta y una gestión arbitraria e inconsistente con su rol de garante del sistema. A su vez, los logros en materia distributiva, como por ejemplo la cobertura de más del 90%, se basan sobre moratorias circunstanciales.

En un contexto de estabilidad macroeconómica y solvencia fiscal, y en el marco del debate abierto en 2010 por el proyecto del 82% móvil, están dadas las condiciones económicas y políticas para que el nuevo gobierno lidere una reforma realista y duradera, orientada a mejorar la cobertura y equidad previsional de manera permanente. Para ello, proponemos crear una Asignación Universal para los Adultos Mayores y optar por la actualización de los haberes sobre la base de la evolución de la canasta básica de consumo de la tercera edad. Para garantizar la sustentabilidad del sistema, sugerimos sustituir el Fondo de Garantía de Sustentabilidad por un Fondo Previsional Anticíclico, y avanzar en la revisión gradual de la edad mínima de jubilación conjuntamente con la introducción de un esquema de jubilación anticipada.

* Directora del Programa de Política Fiscal y miembro del Consejo de Administración de CIPPEC. Para elaborar este documento, los autores contaron con la colaboración de Luciano Cohan, investigador asociado de CIPPEC.

DIAGNÓSTICO

El pago de jubilaciones y pensiones es el rubro más oneroso del presupuesto nacional. Desde los años ochenta, cuando representaba alrededor del 20%, fue avanzando hasta llevarse el 40% en 1996, para luego asentarse un poco por encima del 30% en los años 2000. Hoy, tras una larga saga de reformas y contrarreformas, el sistema se encuentra, según datos oficiales, con un déficit corriente (aportes y contribuciones previsionales menos pagos de haberes) de \$24.500 millones en 2010 (1,7% del Producto Bruto Interno –PBI–), cubierto por ingresos tributarios cedidos por las provincias para financiar la transición hacia el sistema de capitalización individual implementado en 1993/1994 y desmantelado a fines de 2008.

Los ahorros acumulados en las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), hoy asignados al Fondo de Garantía de Sustentabilidad, tampoco muestran cifras alentadoras: de los \$201.000 millones reportados oficialmente a octubre de 2011, el 57,8% corresponde a deuda pública y de entes estatales, por lo que la suma con la que el Estado cuenta efectivamente para fondear gasto previsional es de aproximadamente \$85.000 millones, cifra inferior al déficit estimado para el sistema entre 2010 y 2012. Por su parte, las utilidades del FGS también suelen ser sobrestimadas: el rendimiento promedio anual de 18,4% del fondo en pesos nominales desde fines de 2001 equivale a solo el 0,9% promedio anual real en términos del Coeficiente de Variación Salarial (CVS), y aún menos si se lo deflacta por un genuino índice de precios al consumidor. Es este un resultado modesto pero previsible en un marco inflacionario con rendimientos reales negativos.

Además, no hay que olvidar que el sistema previsional está expuesto a pasivos asociados con juicios por errores en el cálculo del valor inicial de las jubilaciones y la retroactividad de las actualizaciones. La cantidad de juicios pendientes se estima entre 200.000 y más de 400.000 expedientes. Según estimaciones, resolver esos casos implicaría un gasto adicional de cerca del 0,8% del PBI por año.

La situación se complica, a su vez, por la evolución demográfica adversa: la relación entre personas en condiciones de jubilarse y población en edad de trabajar pasó de 10 a 1 a comienzos de la década del cincuenta a 4,3 a 1 en la actualidad. A su vez, los elevados niveles de informalidad y precariedad laboral limitan la cobertura previsional, sobre todo en hogares de menores ingresos. Ambos aspectos generan pasivos contingentes que, inevitablemente, se sumarán al gasto previsional futuro en la forma de moratorias.

La proporción de la población activa que no ahorra en el sistema previsional está íntimamente ligada con la fragilidad del mercado laboral (población activa en negro sin aportes, desempleo, etc.). El punto no es trivial: un sistema contributivo en el que solo perciben haberes los que han aportado previamente (y de manera proporcional a lo aportado) replica y profundiza en el universo de los pasivos las desigualdades presentes en la vida activa. Así, si la cobertura es mayor en los deciles más altos, el sistema reproducirá la inequidad presente en la población económicamente activa (PEA) y fracasará en su intento de subsanar la falta de ahorro necesario para cubrir las necesidades de los adultos mayores en hogares de bajos recursos (que es la motivación original del sistema previsional).

En relación con esto, cabe hacer notar que la estructura de haberes del sistema previsional ha evolucionado en sentido inverso al modelo contributivo, y exhibe un paulatino achatamiento de la pirámide previsional. Esto es así por el efecto combinado de la inflación, la actualización inicialmente discrecional y actualmente automática del haber mínimo y la falta de actualización del resto hasta 2008, a lo que se sumó la moratoria previsional de 2006, que incorporó beneficiarios que perciben la jubilación mínima. Esta política contrasta con el espíritu del proyecto de ley del 82% móvil, aprobado por el Congreso de la Nación en septiembre de 2010 y vetado por el Poder Ejecutivo Nacional, que proponía llevar la jubilación mínima al 82% del salario mínimo vital y móvil, y actualizar todas las jubilaciones según la evolución de los salarios, de modo de preservar la proporcionalidad de los haberes en relación con los aportes.

POLÍTICAS EN MARCHA

→ **Inicialmente, incrementos discretos del haber mínimo.** Durante el gobierno de Néstor Kirchner, la jubilación mínima casi duplicó su poder de compra, al pasar de cerca de \$150 a \$290 mensuales (en pesos de 2001). Por otro lado, el haber promedio muestra en 2010 un nivel similar al de fines de 2001 (o un 8% más alto si no se consideran los jubilados por moratoria). La combinación de un haber promedio estable y un haber mínimo en alza indica que el achatamiento de la pirámide previsional se produjo a raíz del aumento del haber mínimo a expensas del de los estratos más altos.

→ **Aumentos automáticos en marzo y septiembre de los haberes.** Ley 26.417 de 2008, que permite ajustar las jubilaciones en marzo y septiembre según la evolución de los salarios y los recursos del sistema de seguridad social.

→ **Moratoria previsional.** Al igual que los incrementos en el haber mínimo, la moratoria previsional de 2006 contribuyó al achatamiento de la pirámide previsional, al incrementar significativamente la cobertura y agregar un volumen importante de nuevos beneficiarios con derecho al haber mínimo (que hoy cobra cerca del 90% de los beneficiarios).

→ **Desmantelamiento del sistema privado de AFJP y reestatización del sistema de seguridad social.** Hubo un tímido intento de atraer a los aportantes desde el sistema privado al sistema público en 2007 que no tuvo mucho éxito, tras lo cual se reestatizó el sistema en diciembre de 2008. Así, todo lo ahorrado en las AFJP pasó a engrosar el FGS.

GRANDES DILEMAS

¿Modelo contributivo (equidad individual) o cobertura universal (equidad social)?

Un dilema que seguirá despertando controversias y más de una confusión en el debate previsional es la elección entre la extensión de la cobertura a todos los adultos mayores (protegiendo de este modo a los de menores recursos, donde la informalidad suele ser mayor y la cobertura, menor), y la preservación de la proporcionalidad entre aportes y haberes.

La realidad económica y social indica que aquel **diseño contributivo original hoy no es sustentable financieramente y está lejos de alcanzar los objetivos de cobertura y equidad distributiva**. La suba de la esperanza de vida y el achatamiento de la pirámide demográfica, el desempleo y la informalidad como expresión de la precariedad laboral, el crecimiento de la desigualdad salarial, y la elevada volatilidad macroeconómica y sus consecuencias fiscales invitan a **repensar nuestro sistema** en la búsqueda de equilibrar las elevadas exigencias sociales con la obligación de no asumir compromisos incumplibles.

La evolución reciente de la pirámide de haberes no deja de ser una respuesta esperable ante las dificultades que los sistemas previsionales (tanto públicos como privados) enfrentan en todo el mundo a la hora de satisfacer su mandato original de inclusión social de los adultos mayores.

La pregunta natural a la luz de estas falencias es hasta qué punto no sería más conveniente reformar de manera explícita el sistema. Es decir, **avanzar en una universalización**

que combine una asignación universal mínima como ingrediente esencial del gasto social con un nivel de proporcionalidad de haberes limitado que preserve la equidad individual.

[107]

CAP. 5 SEGURIDAD SOCIAL:
UNA PROPUESTA INCLUSIVA
Y SOSTENIBLE

¿Incentivos al ahorro y a la formalidad laboral (equidad individual) o protección de los adultos mayores (equidad social)?

Uno de los aspectos más controvertidos del enfoque universalizador puro es la eliminación de todo incentivo para el aporte previsional. Los críticos de esta propuesta sostienen que los niveles actuales de informalidad reflejan la debilidad de estos incentivos, posiblemente debido a que el trabajador descuenta que, llegado el caso, será beneficiario de una protección futura (por ejemplo, mediante una moratoria previsional) –una creencia particularmente probable (y, en términos económicos, relevante) para los estratos de ingresos bajos–.

Por otro lado, las sucesivas crisis y rezagos del sistema, al elevar la incertidumbre del haber futuro para el aportante promedio, reducen el premio esperado por aportar regularmente.

Así, entre *defaults* recurrentes a los trabajadores formales y moratorias que contienen a los informales se neutralizan los incentivos implícitos en el componente contributivo. En última instancia, es la sustentabilidad y previsibilidad del sistema, más que la promesa de una movilidad impracticable, lo que desincentivará la informalidad y la precarización del trabajo.

PROPUESTAS¹

032. Crear una Asignación Universal para los Adultos Mayores (AUAM) como beneficio previsional mínimo y accesible a todo aquel que alcance o supere la edad jubilatoria y no se encuentre en situación activa

Universalizar la cobertura es el primer capítulo de la reforma del sistema previsional que impulsamos. Para ello, apostamos a la creación de una Asignación Universal para



1. Una cuantificación preliminar de las medidas recomendadas puede encontrarse en Cohan, Díaz Frers y Levy Yeyati (2010).

los Adultos Mayores (AUAM), que implica **desvincular el haber previsional de los aportes propios realizados durante la edad activa.**

En la misma línea que la Asignación Universal por Hijo, esta reforma convierte el **ingreso de los adultos mayores en un derecho y no en un privilegio** por la suerte que se haya tenido durante la vida activa, y apunta a una extensión progresiva de la cobertura previsional.

La universalización permite que el Estado se haga cargo de los trabajadores informales o esporádicos que quedan afuera del sistema por insuficiencia de aportes, y así se evita la incertidumbre (de ingresos para los jubilados y de egresos para el fisco) asociada con las recurrentes y erráticas moratorias. La **AUAM perfora el carácter contributivo del sistema previsional** vigente, en el que uno paga para recibir en el futuro y recibe por haber pagado en el pasado.

033. Consolidar los ingresos y egresos del sistema previsional dentro del presupuesto nacional

El segundo capítulo de la reforma debe ser una **consolidación presupuestaria que cambie la actual fuente de financiamiento** del sistema, desde impuestos de asignación específica, como son los aportes y contribuciones, a rentas generales.

Esto implicaría consolidar los ingresos del sistema previsional en cabeza de la Secretaría de Hacienda, **limitar el papel de la ANSES a la administración de los fondos y preservar su rol como gestor de los beneficios.** De esta manera, se transparentaría la naturaleza del pasivo previsional como una obligación del Tesoro incluida y aprobada en el presupuesto nacional, en línea con la visión de la seguridad social como derecho universal que aquí sostenemos. Por otro lado, se desafectarían los impuestos coparticipables que hoy solventan el déficit del sistema, y se podría comenzar a estimar y financiar el déficit previsional conjuntamente con el resto de las cuentas fiscales.

034. **Sustituir el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) por un Fondo Anticíclico Previsional (FAP) que administre los activos privados en cartera del FGS con criterios de inversión de largo plazo y seguimiento del Congreso**

[109]

CAP. 5 SEGURIDAD SOCIAL:
UNA PROPUESTA INCLUSIVA
Y SOSTENIBLE

El rol del FGS está íntimamente ligado con la discusión de la naturaleza contributiva del sistema previsional. Según la versión tradicional, el actual sistema de reparto “reparte” las contribuciones del empleado y del empleador entre los beneficiarios actuales del sistema. Esto dictaminaría, por un lado, que los ahorros generados durante la vigencia de las AFJP (hoy en el FGS) pertenecen al sistema previsional y no al Tesoro. Por el otro, según este mismo criterio, un sistema en déficit permanente se vería en la obligación de ajustar (o, en un contexto inflacionario, rezagar) el valor real de los beneficios previsionales, una vez agotados los ahorros.

De más está decirlo, esta visión contributiva pura se riñe con los objetivos que a nuestro entender gobernaron la creación del sistema, y que hoy deberían orientar su reforma. Pensamos, en cambio, en línea con lo que se hace de facto desde hace décadas, que el sistema previsional es parte esencial de la red de protección social, y que como tal debe ser fondeado con recursos tributarios del Tesoro.

Esta interpretación tiene dos implicancias claras para la reforma del Fondo de Garantía de Sustentabilidad. Por un lado, dado que el Tesoro es el garante de última instancia del sistema, el FGS debería consolidarse con el resto de las cuentas del Tesoro. Para ello, habría que restar de sus activos los bonos públicos que lo engordan (aproximadamente el 60% del total) pero no contribuyen en nada a los recursos de los que el Gobierno nacional dispone efectivamente para solventar el déficit previsional. De este modo, la consolidación del FGS debería netear estos bonos públicos y, así, reducir el cociente de deuda pública, hoy artificialmente inflado.

Por el otro, deberían gestionarse los ahorros remanentes a la manera de un **fondo contracíclico**, de forma de preservar su valor real para años recesivos, en los que típicamente caen los ingresos tributarios y las contribuciones laborales. Tanto la apropiación presupuestaria de la modesta rentabilidad real del FGS como su inversión en activos ilíquidos de baja calidad y rendimiento incierto erosionan el valor real de un fondo cuyo solo fin debiera consistir en prevenir nuevos episodios de *default* previsional.

Por esto, proponemos la creación de un **Fondo Anticíclico Previsional (FAP) constituido por los recursos efectivos del FGS**, neteada la deuda pública en cartera de este fondo,

que solo abulta de manera engañosa los cocientes de deuda y encarece el acceso al crédito. El uso de los recursos del FAP debería estar gobernado por criterios de inversión de largo plazo en activos de baja correlación con el ciclo local, de modo que el dinero valga más cuando los ingresos sean menos, en la misma línea que los criterios de administración de los cada vez más numerosos fondos soberanos de países como China, Arabia Saudita o Chile. La gestión del FAP, que podría permanecer dentro de la órbita pública, por ejemplo a cargo de los expertos en administración de reservas del Banco Central, debería ser monitoreada de manera periódica por el Congreso.

035. Actualizar la Asignación Universal para los Adultos Mayores (AUAM), el haber mínimo y los beneficios comprendidos entre estos dos niveles sobre la base de la evolución de la canasta básica de consumo

El corolario natural del pasaje a un sistema universal es la homogeneización de los haberes previsionales, lo que se traduce en un achatamiento de facto de la pirámide previsional. ¿Cómo alcanzar el achatamiento progresivo de la pirámide previsional sin vulnerar los derechos adquiridos de quienes han aportado?

Una forma de hacerlo es priorizar la suba del haber mínimo por sobre el aumento de las jubilaciones mayores, en línea con lo que ha sucedido en los últimos años. La instrumentación de este mecanismo es clave, en tanto no debe vulnerar los derechos constitucionales de movilidad jubilatoria en los haberes no mínimos.

¿En qué valor debería situarse el haber mínimo? Hoy el parámetro de referencia utilizado en las discusiones es el salario mínimo vital y móvil, que depende en parte de las negociaciones colectivas y del poder sindical del sector asalariado formal. Resultaría más acertado, sin embargo, utilizar como parámetro el valor de una **canasta básica total de los adultos mayores** (CBTAM), asumiendo que es posible contar con una estimación rigurosa de esta canasta.

A modo de ejemplo, imaginemos un esquema en el que, por un lado, la AUAM se fija en 80% de la canasta básica total (CBT) y, por el otro, el haber mínimo percibido por quien cumple con el requerimiento de aportes surge del mínimo de 2,8 CBT y 82% salario mínimo, de modo de equipararlo al nivel actual, y al mismo tiempo mitigar la exposición fiscal a picos en el precio de los alimentos o a saltos pronunciados en el salario mínimo. Una vez definidos estos dos parámetros, resta **determinar el haber de dos grupos de beneficiarios:**

→ **Contribuyentes que no cuentan con el mínimo de aportes.** En este caso, lo más lógico sería que percibieran una jubilación cuyo valor, menor que la mínima y mayor que la AUAM, surgiera del cociente de aportes efectivos sobre los necesarios para percibir la jubilación mínima. Así, un jubilado que realizó n de los N aportes requeridos para jubilarse percibiría un haber igual a la AUAM + n/N * (mínima-AUAM). Cabe hacer notar que la opción instrumentada en la última moratoria (2006) –consistente en aportar, durante el periodo de percepción de haberes, una suma fija que se descuenta de los haberes percibidos– es una variante imperfecta del esquema aquí propuesto, ya que, al ajustarse el valor de los haberes pero no el de los aportes, estos últimos acaban siendo licuados por la inflación. Idealmente, con independencia de la fórmula específica a adoptar, esta debería distinguir efectivamente entre jubilados con y sin aportes de modo de equilibrar las necesidades de los primeros y los derechos de los segundos.

→ **Contribuyentes que según sus aportes deberían percibir una jubilación superior a la mínima.** Es necesario respetar la regla de movilidad actual, que establece que la jubilación inicial es el promedio del salario de los últimos 10 años. ¿Cómo actualizar estos haberes? Siguiendo la lógica de reparto esgrimida anteriormente, la actualización debería hacerse sobre la base de la evolución del salario promedio (CVS) y de los ingresos tributarios, de modo de preservar el poder adquisitivo del aporte sin comprometer la solvencia del sistema.

036. Elevar gradualmente la edad mínima de jubilación, conjuntamente con la introducción de un esquema de jubilación anticipada y exención del pago de aportes y contribuciones para personas que excedan la edad de jubilación actual

La extensión de la cobertura previsional prevista en las propuestas 1 a 4 incrementará la presión sobre la ya expuesta sustentabilidad fiscal. Esta mayor presión requerirá, en línea con lo observado en otros países y con la evolución natural de la expectativa de vida, un incremento gradual de la edad jubilatoria, de modo de no condenar al sistema a la quiebra y al incumplimiento.

La edad jubilatoria está definida hoy en 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. Un incremento de un año implicaría postergar el retiro de unas 300 mil personas (110 mil hombres y 190 mil mujeres), cifra que ascendería hasta 1,2 millones si el incremento fuera de cinco años (420 mil hombres y 800 mil mujeres). En términos fiscales, un año de incremento implicaría, a precios de hoy, un ahorro fiscal de \$4,2 mil millones, cifra

que podría ascender hasta \$18,4 mil millones de subirse la edad de jubilación a 65 años para las mujeres y 70 años para los hombres.

Sin embargo, **la contrapartida natural a la mayor edad jubilatoria es un prolongamiento de la vida activa**. Si bien esto implica una mayor fuerza laboral y una mayor producción, cabe esperar que el mercado laboral absorba la mayor oferta de trabajo solo parcialmente y que se incremente el desempleo en otros rangos etarios (por ejemplo, adultos que no alcanzan la edad jubilatoria).

Para compensar el efecto negativo sobre este grupo de trabajadores y suavizar el impacto sobre aquellos que han adquirido derechos como resultado de los aportes y contribuciones realizados durante su vida activa, puede pensarse en un programa que combine: (a) un **esquema de subsidios a la contratación de personas mayores**, por ejemplo, mediante la exención del pago de aportes y contribuciones patronales para los hombres mayores a 65 y mujeres mayores a 60 (dado que hoy el fisco no percibe estos aportes, el subsidio sería fiscalmente neutro), y (b) **la creación de la figura de jubilación anticipada**, a partir de la cual los trabajadores preservarían la opción de retirarse a la edad de jubilación actual, con una instrumentación similar al seguro de desempleo para quienes están desempleados, tienen 30 años de aportes y hasta cinco años menos de la edad jubilatoria. La jubilación anticipada percibiría el haber de una jubilación ordinaria, menos una quita proporcional a los años de anticipación.

De esta manera, a partir de la **combinación de estos tres componentes (suba de la edad de retiro, exención impositiva y jubilación anticipada)** la reforma previsional podría cumplir con el triple objetivo de generar ahorro fiscal, incentivar la oferta laboral al subsidiar el trabajo y no el retiro, y suavizar el impacto sobre aquellas personas que tengan derechos adquiridos por sus años de aportes.

VIABILIDAD

[113]

CAP. 5 SEGURIDAD SOCIAL:
UNA PROPUESTA INCLUSIVA
Y SOSTENIBLE

Una propuesta de **reforma realista del sistema de seguridad social** debería orientarse a alcanzar los siguientes objetivos: (a) mejorar la cobertura del sistema de manera permanente; (b) mejorar la **equidad social** de los ingresos en el interior del grupo etario de los adultos mayores; (c) resolver la incompatibilidad del **modelo de financiamiento contributivo** con la realidad actual, en la que coexisten fuentes de financiamiento en base a rentas generales y destinos del gasto que exceden al universo de contribuyentes, y (d) garantizar la **sustentabilidad** del sistema previsional, de modo de contribuir a la previsibilidad de ingresos de los adultos mayores y evitar compromisos fiscales insostenibles que en última instancia impliquen retrasos, licuaciones e incumplimientos.

La propuesta de creación de la AUAM y su mecanismo de actualización en función de la evolución de la canasta básica de consumo se enlaza con lo actuado por el Gobierno nacional (achatamiento de haberes e incremento de cobertura) bajo reglas claras y libres de proselitismo. Este último aspecto podría conspirar contra su viabilidad. Al igual que en el caso de la Asignación Universal por Hijo, la movilidad de la AUAM que proponemos no supone intervención alguna del Gobierno, ni en el otorgamiento de los beneficios ni en su actualización, y por ende ningún rédito político instantáneo.

— El **principal obstáculo para avanzar en una reforma como la que impulsamos es el esfuerzo de comunicación necesario para reemplazar el actual criterio contributivo por el de protección social con financiamiento público que subyace a nuestra propuesta. En línea con esto, debería generarse la concientización sobre la necesidad de una ecuación de beneficios que no comprometa la solvencia fiscal. Además, de modo más coyuntural, el hecho de que una parte importante de la oposición haya invertido capital político en orientar la reforma hacia el 82% móvil –criterio que, en su versión más general enfatiza el carácter contributivo del sistema, a contramano de lo que aquí proponemos– podría obrar como un obstáculo en el corto plazo.**

En este sentido, podríamos ordenar las propuestas según su viabilidad política.

La **Asignación Universal para los Adultos Mayores** estaría por debajo de lo otorgado a los beneficiarios de la moratoria (que accedieron a la jubilación mínima), por lo que efectivamente se incurriría en una inequidad generacional, ya que un trabajador con una cantidad insuficiente de aportes recibiría en el futuro, a igualdad de aportes, un beneficio menor que el recibido por los beneficiarios de la moratoria. Si bien esta modificación se

justifica tanto desde el punto de vista de la equidad como de la solvencia, requiere un reconocimiento de que la última moratoria fue excesivamente generosa, lo que conlleva un esfuerzo de comunicación pública. Como aliciente, el alto nivel de cobertura actual puede contribuir positivamente.

Esto mismo se aplica al caso del FGS. El obstáculo político no radicaría en el neteo de activos públicos (que mejoraría el acceso al mercado de capitales) sino en el uso anticíclico que proponemos para los fondos remanentes, lo que inhibiría al Gobierno a gastarlo de manera discrecional en el corto plazo. Además, podría enfrentar la crítica de quienes, erróneamente, ven en el FGS una suerte de reaseguro de la solvencia del sistema.

Por último, sin duda, la propuesta más ardua desde el punto de vista político es la **modificación de la edad jubilatoria**. La experiencia mundial demuestra lo difícil que es avanzar con estas modificaciones. Esto se explica por dos motivos. Por un lado, la fragilidad financiera del sistema no es siempre evidente (ni es remarcada por los gobiernos, siempre remisos a exagerar sus déficits presupuestarios). Por el otro, esta modificación afecta derechos adquiridos y de manera desigual, por cuanto impacta más a quienes se encuentran cerca de jubilarse.

En el primer caso, el debate sobre el 82% permitió que el Gobierno introdujera en la discusión pública el tema de la solvencia *presente* del sistema –la razón invocada para el veto–. Sería natural que, tras las elecciones, este debate continuara y se comenzara a discutir sobre la solvencia *futura* del sistema, como paso previo a la modificación de la edad jubilatoria. En este sentido, los esquemas de transición aquí propuestos (subsidios y jubilación anticipada) podrían contribuir a mitigar el descontento social que una reforma de este tipo inevitablemente generaría.

Por último, dado el énfasis sobre la sostenibilidad del sistema implícito en este debate, no se deben soslayar sus consideraciones fiscales. Cabe destacar, entonces, que la propuesta de la AUAM si bien extiende beneficios a un universo en principio excluido del sistema previsional, solo explicita una deuda social, a través de su previsión dentro del presupuesto nacional, que de lo contrario sería saneada a posteriori y de manera imperfecta, como ocurrió con cada una de las moratorias previsionales introducidas en el pasado. Por otro lado, la escala de haberes propuesta para quienes no califican para una jubilación completa, al ser proporcional a los años de aporte, genera un ahorro por beneficiario en relación con la última moratoria, lo que compensa su mayor inclusividad. 

BIBLIOGRAFÍA

ANSES. (2010). Datos Principales del Sistema de Seguridad Social. *Presentación de la Gerencia de Planeamiento*. Buenos Aires.

Badaro Adolfo Valentín c/ Anses s/ reajustes varios, B.675.XLI., R.O (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 8 de agosto de 2006).

Badaro Adolfo Valentín c/ Anses s/ reajustes varios, B.675.XLI., R.O (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 26 de noviembre de 2007).

Bossio, D. (2010). Fondo de Garantía de Sustentabilidad, Comisión Bicameral - Congreso de la Nación. *Presentación*. ANSES.

Cetrángolo, O. (2010). Los desafíos de la protección social que la Argentina no pudo resolver. *Ciclo Diálogos de Protección Social*. Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y Grushka, C. (2004). Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis. *Serie Financiamiento del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cohan, L., Díaz Frers, L., y Levy Yeyati, E. (2010). Lineamientos para una reforma previsional, *Documento de Trabajo N°50*, Buenos Aires: CIPPEC.

Decreto del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, 897/2007.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2010). Expediente 4029-D-2009.

INDEC. *Encuesta Permanente de Hogares, Censos Nacionales y proyecciones*.

Ley de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, 26.417.

Ley de Solidaridad Previsional, 24.463.

Ley del Impuesto al Valor Agregado, 25.865.

Rofman, R., Fajnzylber, E. y Herrera, G. (2009). Reformando las reformas previsionales. Las recientes iniciativas y acciones adoptadas por Argentina y Chile. *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N°4*. Buenos Aires: Banco Mundial.

Secretaría de Seguridad Social. (2009). Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Tercer y cuarto trimestre 2009.

[115]

CAP. 5 SEGURIDAD SOCIAL:
UNA PROPUESTA INCLUSIVA
Y SOSTENIBLE

[116]

100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO

CAPÍTULO 6

Todo lo que se puede
lograr con una
buena política fiscal

POLÍTICA FISCAL

Gasto público consolidado

Como porcentaje del PBI (1980-2011)



Los datos para 2010 y 2011 corresponden a estimaciones de CIPPEC.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación.

Índice de transparencia presupuestaria

(2010)

Los peores



Los mejores

Fuente: Índice de Presupuesto Abierto 2010, International Budget Partnership.

Evolución de la presión tributaria nacional

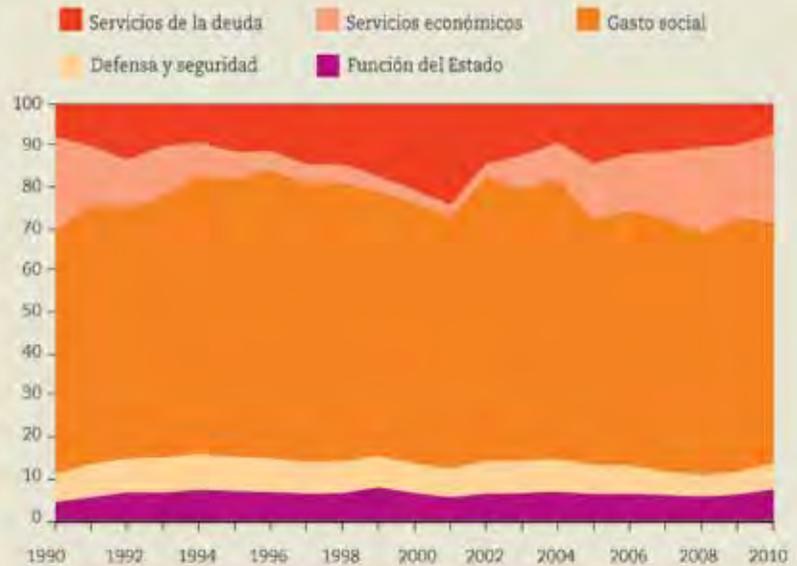
Recaudación como porcentaje del PBI (1993-2011)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Subsecretaría de Ingresos Públicos e INTEC.

Evolución del gasto público nacional

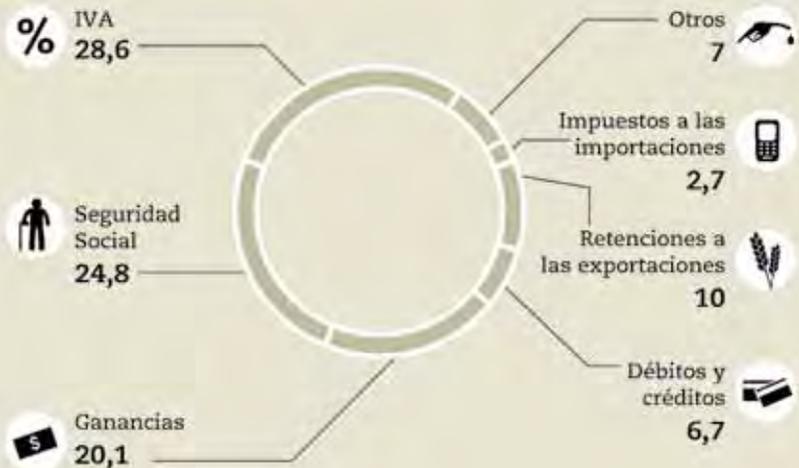
Por finalidad (1990-2010)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación.

Estructura tributaria: recaudación de impuestos nacionales

Recaudación como porcentaje del PBI (1993-2011)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de AFIP.

→ LA MAGNITUD DE LOS RECURSOS ADMINISTRADOS POR EL GOBIERNO NACIONAL ALCANZÓ NIVELES INÉDITOS EN LA HISTORIA DE NUESTRO PAÍS. ELLO OBLIGA A PENSAR EN LA ENORME RESPONSABILIDAD Y EN LA OPORTUNIDAD ÚNICA DE OBTENER GRANDES RESULTADOS. PROPONEMOS IMPLEMENTAR UNA REFORMA TRIBUTARIA QUE PROMUEVA MAYOR EQUIDAD; CONFORMAR UN FONDO ANTICÍCLICO QUE CONTRIBUYA A LA PREVISIBILIDAD DE RECURSOS (POR PARTE DE LA NACIÓN Y DE LAS ASFIXIADAS ARCAS PROVINCIALES); APLICAR MEDIDAS PARA MEJORAR LA ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO (EN GENERAL Y DE LOS CONTROVERTIDOS SUBSIDIOS), Y FORTALECER EL PROCESO PRESUPUESTARIO.

La política fiscal de cada gestión presidencial determina su lugar en la historia. Junto con el crecimiento económico, la inflación y la evolución de la pobreza, los aspectos que con más frecuencia se utilizan para evaluar una administración son las prioridades del gasto público, las decisiones impositivas, la forma de encarar las tensiones por los recursos con las provincias, la sostenibilidad del equilibrio fiscal y las iniciativas para reconstruir la institucionalidad de las políticas fiscales.

La magnitud de los recursos administrados por el Gobierno nacional está alcanzando año tras año niveles inéditos en la historia de nuestro país. Ello obliga a pensar en la enorme responsabilidad y en la oportunidad única de alcanzar grandes resultados.

La economía argentina demostró ser capaz de generar altas tasas de crecimiento, aunque interrumpidas con frecuencia por crisis internas y externas. Más decepcionantes son sus resultados en términos de erradicación de la pobreza que, incluso después de la implementación de cuantiosos y extensivos programas sociales de ingresos, sigue afectando a casi el 30% de la población. Además, aunque hubo mejoras, persiste un alto grado de inequidad en la distribución del ingreso.

La implementación de políticas fiscales a partir de debates plurales, información confiable y transparente y procesos institucionalizados también muestra pocos avances, e incluso algunos retrocesos, por lo que la sostenibilidad de las medidas adoptadas queda supeditada a la buena voluntad de unos pocos.

Por esto, acercamos seis medidas, entre las que priorizamos: implementar una reforma tributaria que promueva mayor equidad; conformar un fondo anticíclico que contribuya a la previsibilidad de recursos (por parte del Gobierno nacional y de las asfixiadas arcas provinciales); aplicar medidas para mejorar la asignación del presupuesto (en general y de los controvertidos subsidios), y fortalecer el proceso presupuestario. En esta línea, también sugerimos crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso, eliminar los superpoderes y mejorar la reglamentación de los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).

* Directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Para elaborar este documento, la autora contó con el apoyo de Estefanía Casadei y Andrés Lajer Barón, analistas del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. La autora agradece especialmente los valiosos comentarios de Alberto Abad, Julio Saguir, Augusto Costa, Guillermo Rozenwurcel, Ricardo Rozemberg, Leonardo Bleger, Marcelo Cavarozzi, Hernán Lacunza, Sebastián Katz, Mario Loterszpil, Jorge Gaggero, Alfredo Iníguez, Alejandro López Acotto y Carlos Martínez.

En materia de política fiscal no es posible escatimar esfuerzos. La Argentina tiene demasiadas malas experiencias por la falta de una estrategia fiscal responsable. Cada una de las propuestas aquí incluidas tiene en cuenta su costo económico y su viabilidad política y, por tanto, se incluyen medidas concretas para sortear las dificultades más importantes que puedan surgir en su implementación.

DIAGNÓSTICO

El sector público alcanzó su mayor tamaño histórico si se lo mide a través del **gasto consolidado**, que pasó de representar un promedio del 30% del Producto Bruto Interno (PBI) en la década del ochenta a alcanzar el récord del 43,2% en 2009 según cifras oficiales. Esto brinda una oportunidad única para avanzar en la cobertura de los derechos comprometidos en la Constitución.

El crecimiento del gasto del período 2003/2010, al no incurrir en desequilibrio –salvo el acotado déficit de las cuentas públicas nacionales en 2009 justificado en la desaceleración económica– **rompió con la tendencia histórica de déficit fiscal de la Argentina**. No obstante, muchos fueron los recursos a los que se apeló para evitar el rojo en las cuentas públicas y resta comprobar si este nivel de gasto es sostenible en el tiempo.

El alto crecimiento económico y ciertas políticas de gasto público posibilitaron que se avanzara en una distribución del ingreso más equitativa: los ingresos del decil más rico eran equivalentes a 28,8 veces los ingresos de los más pobres entre 2001 y 2005, mientras que entre 2006 y 2010 el múltiplo disminuyó a 25,8. Hasta ahora se ha mejorado la equidad a través del gasto público. Queda pendiente avanzar mediante los impuestos, cuya estructura es de neutral a levemente regresiva.

En materia impositiva, las reformas de la última década incluyeron la implementación de retenciones, de un impuesto sobre los débitos y créditos bancarios (IDCB), la actualización del mínimo no imponible del impuesto a las ganancias y la eliminación de una tabla de exenciones diferenciales. Estas **reformas impositivas estuvieron signadas por necesidades coyunturales** y adolecieron de una visión integral sobre la estructura tributaria deseada.

Hubo importantes mejoras en el gasto en educación, salud, protección social y seguridad social. Los logros más importantes incluyen el diseño de programas para aliviar la

falta de ingresos de los sectores más pobres y el aumento de precios. Sin embargo, más allá de estos programas, **siguen pendientes las soluciones estructurales para la pobreza**. Ahí, la responsabilidad recae principalmente en las provincias, que administran los sistemas de educación, salud, seguridad y justicia, esenciales para la construcción de capital humano. No obstante, se requiere el compromiso del Gobierno nacional para reformar la coparticipación federal de impuestos, la vía central por la cual los recursos llegan a las arcas provinciales.

La Constitución de 1994 nos comprometió a reformar el sistema de coparticipación federal de impuestos antes de fines de 1996 para que la distribución entre el Gobierno nacional y las provincias tenga en cuenta las responsabilidades de cada nivel de gobierno y se promueva la igualdad de oportunidades entre las provincias. Llevamos 14 años de incumplimiento mientras se concentran los recursos en el Gobierno nacional, y lo que se reparte se distribuye con criterios arbitrarios fijados en 1988, que privilegian a provincias chicas y sobrerrepresentadas en el Congreso. Las repetidas pujas entre el Gobierno nacional y los provinciales se emparchan con medidas parciales (coparticipación del 30% del impuesto al cheque y de las retenciones a la soja, el Programa Federal de Desendeudamiento Provincial, entre otros), que no hacen otra cosa que aumentar las desigualdades entre jurisdicciones. La lucha por los recursos promete exacerbarse en los períodos de desaceleración económica y, como en el pasado, complicar la situación política.

La estrecha relación entre el ciclo económico y los recursos fiscales no se limita a las tensiones con las provincias. Ante la falta de acceso al financiamiento, el Gobierno nacional acudió a las reservas del Banco Central para hacer frente a las obligaciones de deuda. La importancia de preservar la estabilidad macroeconómica marca la necesidad de contar con fondos genuinos ante una eventual desaceleración económica. Según la normativa, no menos del 1% de los recursos del Tesoro nacional en 2000 deberían haberse destinado a la creación de un fondo anticíclico, valor que debió haber ascendido a 1,5% en 2001 y a 2% a partir de 2002, más los superávits fiscales y ciertos fondos adicionales. Sin embargo, recién en 2004 y 2005, montos insignificantes, cercanos a \$8 y \$9 millones respectivamente, fueron destinados a la conformación de este fondo. Desde 2006, las sucesivas leyes de presupuesto eximieron al Gobierno de realizar los aportes correspondientes. Además de proveer recursos en tiempos de crisis, un fondo anticíclico podría contribuir a moderar la inflación [\[VER CAPÍTULO 7\]](#).

En materia de transparencia presupuestaria, la Argentina se encuentra a mitad de tabla en la comparación internacional que lidera International Budget Partnership (56/100).

Esta falta de información presupuestaria se manifiesta en la ausencia de un presupuesto ciudadano que traduzca en lenguaje sencillo las prioridades del presupuesto nacional y de un presupuesto de mitad de año. En cambio, **mediante decretos y “superpoderes” se llegó al extremo de adicionar al presupuesto un monto superior al 30% del presupuesto original en 2007.** Hay además ciertas prácticas, como la contabilización de las transferencias del Banco Central como ingresos o el registro de ciertos gastos de inversión como anticipos a proveedores por debajo de la línea, que desdibujan el resultado fiscal.

Con mayor transparencia presupuestaria y mejores estadísticas públicas, el papel del Congreso en el proceso presupuestario podría revitalizarse, tal como prevé la Constitución nacional. Sin embargo, resta fortalecer las capacidades técnicas del Parlamento y los espacios participativos de discusión, para asegurar la calidad del debate durante el diseño y la evaluación de las políticas públicas.

POLÍTICAS EN MARCHA

En el campo de la política fiscal son muchas las lecciones aprendidas después de tantas crisis fiscales y ajustes infructuosos. Un fuerte aumento de la presencia del Estado marcó los años 2000, lo cual se tradujo en políticas fiscales muy concretas:

→ **Aumento de la presión tributaria.** Nuevos tributos, altas tasas de crecimiento del PBI y un menor grado de informalidad permitieron un aumento de la presión tributaria nacional: pasó de representar el 17,3% del PBI en 2001 al 28,7% en 2010. Las reformas impositivas de la última década incluyen la implementación de retenciones, que contribuyeron con la equidad, y la imposición de un impuesto sobre los débitos y créditos bancarios, que proveyó rápidos ingresos al fisco pero también estimuló la informalidad y afectó en mayor medida a las empresas más pequeñas, formales y especializadas. En sentido contrario, y como respuesta a la inflación, se actualizó el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias y se eliminó una tabla de exenciones diferenciales. Si bien existen voces críticas respecto del nivel de presión tributaria, buena parte del aumento fue fruto del crecimiento económico y de la disminución de la informalidad, dos tendencias bienvenidas. A su vez, esta mayor presión tributaria debe también evaluarse a la luz de las crecientes demandas sociales y del papel más activo del Estado en materia de distribución del ingreso y de inversiones.

→ **Cambios en la estructura del gasto público.** En el nivel nacional, el gasto se mantuvo constante en el funcionamiento del Estado en términos de PBI, disminuyó en los

servicios de la deuda pública, aumentó en servicios económicos –que incluyen las inversiones públicas–, y fluctuó en la función social. Dentro del gasto social se observan aumentos en salud, educación, agua potable y alcantarillado, y cambios en los programas de transferencias de ingresos, sobre todo a partir de la Asignación Universal por Hijo [VER CAPÍTULO 3] y del fuerte aumento en la cobertura de los adultos mayores [VER CAPÍTULO 5]. Estos cambios contribuyeron a mejorar la distribución del ingreso.

→ **Sostenido resultado fiscal positivo.** Tras una larga historia de desequilibrios fiscales financiados mediante inflación o endeudamiento, 2002 marcó un cambio de tendencia: se corroboró superávit fiscal hasta 2009 y, pese a la reducción de los ingresos y a las presiones sobre el gasto público originadas por la crisis financiera internacional, en 2010 se alcanzó nuevamente un resultado fiscal positivo.

→ **Parches en las reglas del federalismo fiscal.** Las provincias no se han beneficiado tanto como el Estado nacional del aumento de los recursos públicos. En 2010, la puja entre ambos se reanimó. Ante la propuesta de la oposición de coparticipar la totalidad del impuesto a los débitos y créditos bancarios, el Poder Ejecutivo encontró una respuesta innovadora: la creación del Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias. Si bien esta medida sigue siendo un parche que premia a las provincias más endeudadas con el Gobierno nacional, también beneficia a las jurisdicciones más castigadas por la coparticipación. En este sentido, el programa logró cruzar los límites tradicionales en los que se mueve esta discusión y propuso una alternativa para resolver transitoriamente una demanda provincial sin profundizar las inequidades del actual sistema de reparto.

→ **Ley de “superpoderes” (26.124) y Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU).** En 2006, la sanción de esta ley marcó un retroceso. Si bien es importante que el Poder Ejecutivo cuente con la capacidad de hacer modificaciones al presupuesto durante la ejecución sin tener que acudir al trámite legislativo ordinario, las atribuciones sin los superpoderes ya eran lo suficientemente amplias. La Ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control (24.156) y el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (25.917) le permitían introducir cambios, salvo que afectaran el monto total del presupuesto y el endeudamiento, que implicaran incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital, o que conllevaran un cambio en la distribución de las finalidades. Al quedar reservadas al Congreso de la Nación solo las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el endeudamiento, con los superpoderes se desdibuja la letra de la Constitución nacional que promueve la alternancia de roles entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la propuesta, aprobación, ejecución y control del presupuesto nacional. Estas prerrogativas, en conjunto con el uso de decretos, permitieron importantes cambios sobre los presupuestos aprobados por el Parlamento.

GRANDES DILEMAS

¿La Argentina necesita más Estado o más mercado?

La polémica pone de un lado a quienes defienden las **ventajas del libre mercado**, las teorías del individualismo y los beneficios del *laissez-faire*, que prometen mayor eficiencia, menor intervención del Estado –del cual se desconfía– y un mayor ejercicio de los derechos de propiedad privada. Del otro lado se sitúan los que patrocinan **la equidad de ingresos y/o de oportunidades**, y aseguran que los mercados dejan a diversos grupos de la sociedad desamparados.

Esta disyuntiva entraña un falso dilema: la literatura admite la existencia de fallas de mercado y fallas del Estado, y está plagada de ejemplos en los que cada uno es el más apropiado para lograr ciertos objetivos.

El papel del Estado es fundamental para la distribución del ingreso. Incluso las teorías más liberales aceptan que, en contextos muy inequitativos, mercados eficientes y en competencia perfecta (supuestos cuestionables) posiblemente generen una injusta distribución del ingreso aun cuando alcancen un equilibrio óptimo en el sentido de Pareto (es decir, que nadie podrá mejorar sin que otro empeore). A su vez, estudios empíricos muestran que el accionar del Estado suele tener un impacto positivo en la distribución del ingreso si se suman todas las intervenciones realizadas a través del gasto público y el cobro de impuestos.

Así queda demostrado también en el caso argentino, donde el crecimiento del Estado se plasmó en una activa política de redistribución del ingreso, en el financiamiento de obra pública y la provisión de bienes públicos. **El crecimiento del Estado debe percibirse, entonces, como una oportunidad para atender las crecientes demandas sociales,** producto de una maduración de la democracia en la Argentina y una revalorización del rol del Estado en toda la región.

¿Promover la eficiencia o priorizar la equidad para lograr el crecimiento?

Para unos, el camino más rápido para el desarrollo es **maximizar el crecimiento bajo el supuesto de que derramará beneficios a la sociedad** (*spillover effects* o efecto derrame). Esta hipótesis, sin embargo, dejó grandes decepciones. El incremento del producto es

un ingrediente indispensable para aumentar las posibilidades de desarrollo de un país, pero no es el único. Deben asegurarse los mecanismos para que los **beneficios sean distribuidos más equitativamente**. Los modelos con exclusión, además de injustos, no son sostenibles en el tiempo.

Si bien en algunas políticas públicas los objetivos de equidad y eficiencia aparecen como opciones contrapuestas, como puede ocurrir con ciertos impuestos, en muchas otras, van estrechamente de la mano. Esto es especialmente cierto en referencia al gasto público. Por ejemplo, si se desmantelaran algunos subsidios y exenciones impositivas, y si se usaran criterios sensatos, explícitos y medibles en la asignación del presupuesto nacional y de las transferencias a las provincias, habría avances tanto en materia de eficiencia como de equidad.

¿Centralizar los recursos en la Nación o destinar más fondos a las provincias?

Tanto el espíritu de la Constitución nacional como las teorías sobre el federalismo apuntan a un sistema federal solidario, por el cual se transfieran desde el Gobierno nacional suficientes recursos a las provincias como para que cada jurisdicción pueda financiar la provisión de servicios públicos esenciales para el desarrollo: educación, salud, seguridad y justicia. El reparto entre las provincias, según el mandato de la Constitución, debería promover la igualdad de oportunidades o, en palabras de las teorías del federalismo, facilitar un crecimiento armónico entre las regiones, cuando no una convergencia entre regiones tan dispares como las que forman nuestro país. El actual sistema de coparticipación nos deja muy lejos de este anhelo.

Nuestro sistema de coparticipación de impuestos, que es extremadamente rígido, facilitó la centralización de recursos en el nivel nacional de gobierno. Si estos recursos adicionales hubiesen servido al propósito de la equidad, habrían sido evaluados positivamente. Sin embargo, en mayor proporción, han exacerbado los inequitativos canales del sistema fiscal federal, que beneficia a las provincias pequeñas y sobrerrepresentadas en el Congreso de la Nación.

La rigidez del inequitativo sistema de reparto contrasta con la flexibilidad con la que se ejecuta el presupuesto nacional. Por tanto, **una tercera vía entre el federalismo solidario soñado y el centralismo discrecional vigente sería un centralismo equitativo**. Mientras no se pueda reformar el sistema federal de reparto, la centralización de recursos en el nivel nacional aparece como una oportunidad para corregir sus defectos.

Si apuntamos a la equidad por medio del presupuesto nacional será más fácil, eventualmente, corregir la distribución primaria (Nación/provincias) y los coeficientes de distribución secundaria (entre provincias) de la coparticipación.

PROPUESTAS¹

037. **Reforma tributaria progresiva: eliminar el impuesto a los débitos y créditos bancarios, aumentar el impuesto a las ganancias, revisar periódicamente las retenciones, traspasar el tributo a los bienes personales a las provincias y brindarles asesoramiento para avanzar hacia una mejor estructura tributaria**

La reforma tributaria que impulsamos apunta a una mayor equidad y eficiencia, de manera de complementar el gasto público y no borrar con el codo lo que se escribe con la mano. Sin resignar el equilibrio fiscal, esta propuesta busca rediseñar la estructura tributaria mediante un aumento de la recaudación de los impuestos más progresivos (como ganancias) y una disminución de los más regresivos y distorsivos (como el impuesto a los débitos y créditos bancarios).

a. Impuesto a los débitos y créditos bancarios + impuesto a las ganancias + impuesto a la renta financiera. El impuesto a los débitos y créditos bancarios (IDCB) es reconocidamente distorsivo, en la medida en que reduce la bancarización y estimula la informalidad en la economía. Su eliminación implicaría una caída de los ingresos tributarios: su recaudación fue de \$26.884,7 millones en 2010 (1,8% del PBI y 6,6% de los recursos tributarios). No obstante, un efecto de segundo orden de su eliminación sería el incremento en las bases imponibles de otros tributos, como ganancias (que es coparticipable), lo que - de todas formas- no compensaría al fisco por su eliminación. La pérdida de recursos podría ser parcialmente recuperada por un aumento de la recaudación del impuesto a las ganancias de las personas físicas, lo que contribuiría a generar una estructura tributaria más progresiva. Para ello, bastaría con dejar de actualizar los valores



1. El ejercicio de costeo de las políticas propuestas fue realizado por Darío Rossignolo para CIPPEC. Se consideraron las cifras de recaudación y presión tributaria 2010 informadas por el Ministerio de Economía y la AFIP. Adicionalmente, se utilizaron las proyecciones de gastos tributarios realizados por el Ministerio de Economía para el Presupuesto 2011, y los datos de subsidios informados por ASAP. Para el valor del PBI, se tomaron los datos oficiales del Ministerio de Economía para 2010, estimando para el cuarto trimestre una tasa de crecimiento igual a la del cuarto trimestre de 2009.

de los mínimos no imposables por un tiempo, en sentido contrario a lo que ha ocurrido en los últimos años. Paralelamente, se debería eliminar la exención del impuesto sobre la renta financiera, porque además de ser inequitativa, favorece la especulación por sobre la inversión productiva. No obstante, deberían quedar desgravados los intereses de los títulos públicos, ya que gravarlos agregaría costos de transacción y sumaría escasos recursos fiscales (no más del 0,06% del PBI).

b. Retenciones. Las controvertidas retenciones no pueden desacoplarse de la situación del tipo de cambio real. Si la inflación aumentara o el peso se revaluara habría que considerar reducir las para no impedir las exportaciones, en particular de los productos de mayor valor agregado. En este punto, hay que recordar que el equilibrio de las cuentas comerciales es también un pilar fundamental para sostener la macroeconomía [VER CAPÍTULO 8].

c. Impuesto a los bienes personales + impuesto a la herencia. El impuesto a los bienes personales, que en 2009 recaudó el 0,35% del PBI (el 1,1% del total de impuestos), podría traspasarse el nivel provincial y la merma de ingresos para el Estado nacional podría ser atenuada mediante la implementación de un impuesto a la herencia, un tributo progresivo por definición. Este fue derogado en 1976, cuando se invocaron consideraciones de baja recaudación: en promedio implicó el 0,21% del PBI con picos del 0,38%, por lo que para el Gobierno nacional esta reforma podría ser fiscalmente neutra. Este impuesto es cobrado en la mayoría de los países desarrollados, aunque represente una fracción pequeña de la recaudación total: en 2009, por ejemplo, sumó 1,8% de la recaudación en Japón, 1,4% en Bélgica, y entre 0,5% y 1,0% en Francia, Corea, Suiza, Estados Unidos, España, Finlandia, Irlanda, Dinamarca, Alemania y Reino Unido.

d. Apoyo técnico para reformas tributarias provinciales. Para las provincias, el traspaso del impuesto a los bienes personales significaría una recaudación adicional similar a lo que actualmente recaudan en función del impuesto inmobiliario (el Estado nacional recaudó \$5.100 millones en 2010): deben preverse los desafíos de instrumentación ya que ambos tributos recaen sobre la misma base imponible. En paralelo, el Gobierno nacional puede promover una discusión tendiente a **sustituir el impuesto a los ingresos brutos (IIBB) por un impuesto al valor agregado, combinado con el impuesto nacional**. Si bien los IIBB son la fuente más importante de recaudación tributaria provincial, su diseño es distorsivo, ya que castiga en exceso la especialización y la producción en etapas, y estimula la concentración vertical de la producción. Además, el acoplamiento entre los impuestos provinciales y nacionales facilitaría una mayor colaboración entre las respectivas administraciones tributarias y promovería mejores controles a la informalidad.

038. **Modificar el Fondo Anticíclico Nacional, con reglas explícitas para transferir fondos a las provincias en períodos de desaceleración**

Es fundamental que el Estado asuma la responsabilidad de morigerar los ciclos económicos y, más aún, que cuente con los recursos necesarios para aliviar la situación de la población con menores ingresos durante las recesiones. Para esto, **la ley de responsabilidad fiscal vigente es insuficiente.**

La Argentina debería acumular recursos en los años con crecimiento mayor al 3% en el fondo fiscal anticíclico (que ya existe y casi no tiene fondos a pesar del altísimo crecimiento de los últimos años) para engrosar el gasto público en años recesivos. El inicio de esta política solo puede darse en la fase expansiva del ciclo económico. Tanto Chile como Brasil lograron implementar herramientas similares.

A su vez, para no profundizar la dependencia de las provincias de la discrecionalidad del Tesoro nacional, es esencial **introducir una regla para la distribución del Fondo Anticíclico.** Concretamente, sugerimos que por cada peso de transferencia al Tesoro nacional, una cantidad equivalente se distribuya entre las provincias en función de la cantidad de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI). De este modo, al descartar el índice de distribución secundaria tradicional, se sale del corsé impuesto por la inequitativa coparticipación.

039. **Asignar explícitamente los fondos del presupuesto nacional según metas cuantitativas relacionadas con el objetivo perseguido en cada rubro del gasto**

Si bien los recursos que reciben las provincias por coparticipación son importantes (casi \$200.000 millones en 2010), el presupuesto nacional es tanto o más significativo (alrededor de \$300.000 millones en ese mismo año). Por esto, es fundamental que el **gasto público nacional se distribuya de manera equitativa y eficiente**, para lo cual es vital el uso de criterios explícitos, medibles y transparentes en la asignación del presupuesto.

A modo de ejemplo, ciertos programas de salud para la población más vulnerable podrían tener en cuenta la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, indicador que capta la situación socioeconómica local, y la capacidad de respuesta del sistema de salud. De igual forma, ciertas partidas del gasto en educación podrían distribuirse

geográficamente según la cantidad de población en edad escolar que no asiste a ningún establecimiento educativo para revertir esta falencia, o en función de la cantidad de alumnos por docente para compensar a las jurisdicciones con mayor hacinamiento. En materia de inversión en infraestructura, un rubro cada vez más importante, debería exigirse la publicación de los resultados físicos obtenidos mediante cada inversión y promover el uso de indicadores de necesidad medibles en su asignación (falta de acceso a servicios públicos, tales como agua de red, cloacas, transporte público, luz y gas de red). Esto ya está ocurriendo en ciertos programas del presupuesto, que comienzan a incorporar criterios que promueven la equidad para definir su asignación, tal como sucede con la Asignación Universal por Hijo [VER CAPÍTULO 3].

Transparentar los criterios de asignación del gasto e inversión del Estado es un paso fundamental para mejorar la asignación del presupuesto y para posibilitar un monitoreo más eficaz del uso de los fondos públicos.

040. Eliminar en etapas los subsidios de mayor filtración a la población de altos ingresos

Por la importancia del subsidio al transporte público (colectivos, trenes y subtes) en la ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, y el impacto del aumento de las tarifas en la inercia inflacionaria y en el poder adquisitivo de la población con más bajos ingresos, este subsidio debería ser de los últimos en ser desmantelado, no sin antes haber definido una política antiinflacionaria [VER CAPÍTULO 7]. Recomendamos una profunda revisión de los criterios de asignación, a efectos de transitar desde un esquema de subsidio a la oferta (empresas de servicios) hacia uno de subsidios a la demanda (usuarios finales) [VER CAPÍTULO 9].

En cambio, y en consonancia con los recientes anuncios del Gobierno, urge desmantelar el subsidio a la energía, que hoy beneficia a quienes acceden al gas de red, mayoritariamente en zonas urbanas de ingresos medios a altos, en detrimento de un alto porcentaje de la población, de zonas periféricas y sin acceso a la red de gas. Estos hogares pagan (casi) sin ayuda del Estado el gas envasado (GLP), dado que el acceso a la garrafa social implementada por el Gobierno es limitado. La eliminación en etapas de este subsidio implicaría un avance en términos de equidad, al dejar de subsidiar a sectores de ingresos medios y altos, y una mejora en la eficiencia, dado que al corregirse los precios relativos en el sector energético se darán señales de estímulo a la inversión en este postergado sector productivo [VER CAPÍTULO 10].

041. **Derogar los superpoderes, volver a reglamentar los Decretos de Necesidad y Urgencia, y crear un presupuesto de mitad de año**

Para devolver al presupuesto su valor como instrumento de planificación y compromiso de gobierno, y restituir al Congreso su rol en la aprobación y control del presupuesto, resulta indispensable **eliminar los superpoderes** incorporados en 2006 por la Ley 26.124. La ley de administración financiera (24.156) limita razonablemente los amplios cambios que el Poder Ejecutivo puede hacer al presupuesto nacional.

Por su parte, los DNU son el instrumento legal más utilizado para incorporar recursos adicionales al presupuesto. La laxa regulación actual debería modificarse por una según la cual, **ante la falta de pronunciamiento del Congreso, los DNU no queden aprobados**.

Según las mejores prácticas internacionales, los cambios en la “ley de leyes”, el presupuesto público, deben hacerse por ley. En esa dirección, es saludable generar un espacio formal y predecible en el proceso de revisión presupuestaria. Para ello, proponemos **crear un presupuesto de mitad de año** como instancia oficial para incorporar nuevas prioridades en el gasto y/o plasmar el impacto de la evolución macroeconómica en la estimación de recursos. Al igual que el presupuesto original, esta nueva versión de mitad de año debe ser sometida a la aprobación del Congreso

042. **Crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso que aporte los insumos necesarios para enriquecer el rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario**

A fin de dotar al Poder Legislativo de una estructura técnica que dé sustento al debate con implicancias presupuestarias, es esencial crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso [\[VER CAPÍTULO 15 \]](#). Para esto, es vital **canalizar fondos y esfuerzos que hoy se encuentran dispersos en el propio Poder Legislativo**.

Esta Oficina debería tener como misión principal **brindar asesoramiento técnico y herramientas de análisis** a la Cámara de Diputados y al Senado en aquellos aspectos relacionados con la asignación de los recursos públicos dispuesta en la Ley de Presupuesto de la Nación. Esto incluye el asesoramiento durante el proceso de aprobación de la ley y el seguimiento de la ejecución presupuestaria. Entre sus obligaciones, de-

bería estar también el **análisis de impacto fiscal de otros proyectos de ley relevantes** (tal como una modificación de un impuesto o de una partida importante de gasto).

Lo ideal sería que fuera un organismo que funcione dentro del ámbito del Congreso de la Nación, con estrecho vínculo con las Comisiones de Presupuesto de ambos cuerpos. Para ser efectiva en sus intervenciones, debiera estar **conformada por no más de seis especialistas elegidos por concurso público**, y debiera contar con apoyo administrativo y tecnológico.

VIABILIDAD

La reforma de la Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (23.548) comprometida en la reforma constitucional de 1994 es una gran deuda de la dirigencia política con la sociedad. Para cambiarla se requiere la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de ambas Cámaras y la adhesión de las Legislaturas provinciales, una meta difícil de alcanzar.

¿Cómo salir de este brete y compensar a las provincias más rezagadas sin perjudicar a las más favorecidas por el actual sistema? Mediante un camino paralelo: **mejorar la asignación del presupuesto nacional**, que no requiere de la aprobación de las provincias y para la cual la iniciativa puede provenir del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Probablemente, los actores de veto sean los Ministerios y dependencias del Poder Ejecutivo que administran actualmente el gasto público. Sin embargo, creemos que, al cambiar la lógica de asignación, se abrirá un espacio para avanzar en la eficiencia, en la equidad y en la transparencia de las políticas públicas. Y, de esta forma, se lograría contrarrestar las desigualdades que surgen de la coparticipación. Con este atajo previo, ir hacia una reforma de la coparticipación en el futuro será mucho más factible: una vez que la gran masa de recursos del presupuesto nacional tenga criterios de asignación razonables, imprimir equidad a la coparticipación será un esfuerzo en el margen, por la menor cantidad de recursos involucrados.

Pero hay más. **Incorporar nuevos criterios para la distribución del Fondo Anticíclico Nacional**, tales como población con necesidades básicas insatisfechas, es también un avance para salir de la camisa de fuerza impuesta por los criterios que rigen la distribución de recursos coparticipables.

[133]

CAP. 6 TODO LO QUE SE
PUEDE LOGRAR CON UNA
BUENA POLÍTICA FISCAL

En el marco de la reforma tributaria que impulsamos, la propuesta de dejar de actualizar el mínimo no imponible del impuesto a las ganancias de las personas físicas se enfrentará a la oposición de los sindicatos. Para contrarrestar estas presiones la clave es difundir información exhaustiva y creíble sobre la distribución del ingreso en la Argentina. ¿Cuántos son los argentinos que saben que solo el 4% de la población económicamente activa paga efectivamente este impuesto? Este esfuerzo de comunicación contribuiría, además, a mejorar nuestra cultura tributaria y a concientizar a la población sobre las desigualdades existentes. Por su parte, la propuesta de eliminar la exención sobre la renta financiera tendrá una dura oposición por parte de los bancos. Sin embargo, se puede contrarrestar con la sugerida eliminación del distorsivo impuesto a los créditos y débitos.

Eliminar los subsidios al transporte y la energía generaría una suba de precios y resistencia en los sectores (empresas y usuarios) actualmente beneficiados. Por ello, proponemos avanzar de manera gradual, para resguardar a los usuarios más desaventajados, y definir previamente una política antiinflacionaria que contemple esta eliminación en etapas de los subsidios.

Hasta ahora, ha sido el propio Poder Ejecutivo quien ha temido concretar innovaciones en materia de control presupuestario, bajo el argumento de que ciertas decisiones de política pública tienen que ser expeditivas, son muy técnicas y exigen cierto grado de discrecionalidad. Contra estos temores, las propuestas de crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso, derogar los superpoderes y ampliar el control parlamentario de los DNU apuntan a que cada Poder pueda ejercer con capacidad y responsabilidad su rol en la asignación y control del uso de los fondos públicos. 

BIBLIOGRAFÍA

[135]

CAP. 6 TODO LO QUE SE
PUEDE LOGRAR CON UNA
BUENA POLÍTICA FISCAL

Abuelafia, E., Braun, M., y Díaz Frers, L. (2004). Coparticipación Federal: una mirada más allá del debate de corto plazo. *Documentos de Políticas Públicas* N° 7. Buenos Aires: CIPPEC.

Amadeo, V. (2010). Reabrir el presupuesto a mitad de año: una solución para transparentar las cuentas públicas. *Documento de Políticas Públicas* N°78. Buenos Aires: CIPPEC.

Braun, M. y otros. (2006). *Cada cual, ¿atiende su juego? El rol del Congreso en el Presupuesto Nacional*. Buenos Aires: CIPPEC.

Braun, M., Díaz Frers, L., y Uña, G. (2006). Hay que crear una Oficina de Presupuesto del Congreso. *Documento de Políticas Públicas* N°26. Buenos Aires: CIPPEC.

Castro, L., y Díaz Frers, L. (2008). Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo. *Documento de Trabajo* N°14. Buenos Aires: CIPPEC.

CIPPEC. (2006). La coparticipación en su laberinto. *VIII Seminario sobre Federalismo Fiscal*. Buenos Aires.

CIPPEC. (2008). *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*. Buenos Aires.

Dborkin, D., y Filc, G. (2009). Discutir los DNU además de los superpoderes. *Documento de Políticas Públicas* N°65. Buenos Aires: CIPPEC.

Dborkin, D., y Marongiu, F. (2005). ¿Es progresivo aumentar el mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias? *Documentos de Políticas Públicas* N°18. CIPPEC.

Díaz Frers, L. (2010). Coparticipar el impuesto al cheque es la peor solución. *Documento de Políticas Públicas* N°72. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Frers, L. (2006). El debate sobre los superpoderes. *Documento de Políticas Públicas* N°29. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Frers, L. (2008). En deuda con la Constitución: el régimen de coparticipación, problemas y soluciones. *Documento de Políticas Públicas* N°58. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Frers, L. (2010). Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación. Documento de Políticas Públicas N°75. Buenos Aires: CIPPEC.

Feldman, G. (2007). A no engañarse: la suba del mínimo no imponible de Ganancias es regresiva. *Documento de Políticas Públicas* N°34. Buenos Aires: CIPPEC.

Feldman, G. (2008.). Una decisión a medida: a quién beneficia la suba del mínimo no imponible de Ganancias. *Documento de Políticas Públicas* N°54. Buenos Aires: CIPPEC.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). (1998). *La reforma tributaria en la Argentina*. Buenos Aires.

Gaggero, J., y Grasso, F. (2005). La cuestión tributaria en Argentina. *Documento de Trabajo* 5. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).

Gaggero, J., y Rossignolo, D. (2011). Impacto del presupuesto sobre la equidad (Argentina 2010). *Documento de Trabajo* 40. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (CEFID-AR).

Musgrave, R. A., y Musgrave, P. B. (1980). *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill.

Musgrave, R. (1959). *Public Finance*. New York. McGraw Hill.

Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Piffano, H. (1998). Federalismo Fiscal en Argentina: Ideas y Propuestas sobre el Nuevo Acuerdo Fiscal Federal. *Documento de Trabajo*. CEDI.

Ter-Minassian, T. (1997). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund.

[136]

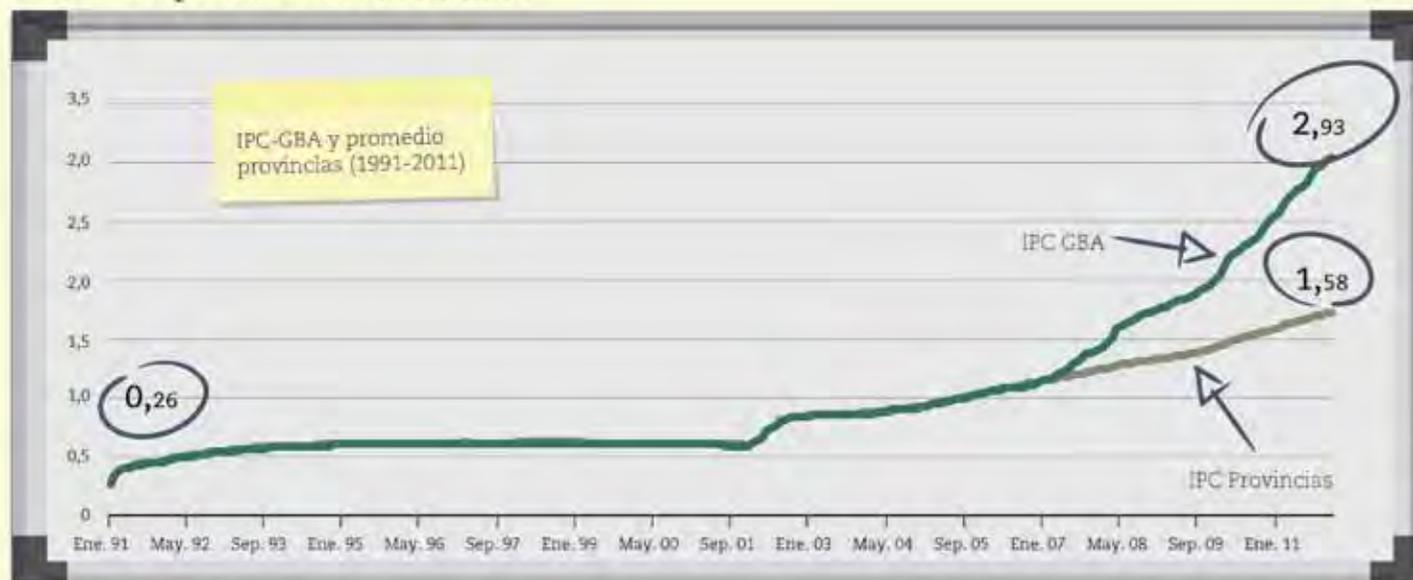
100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO

CAPÍTULO 7

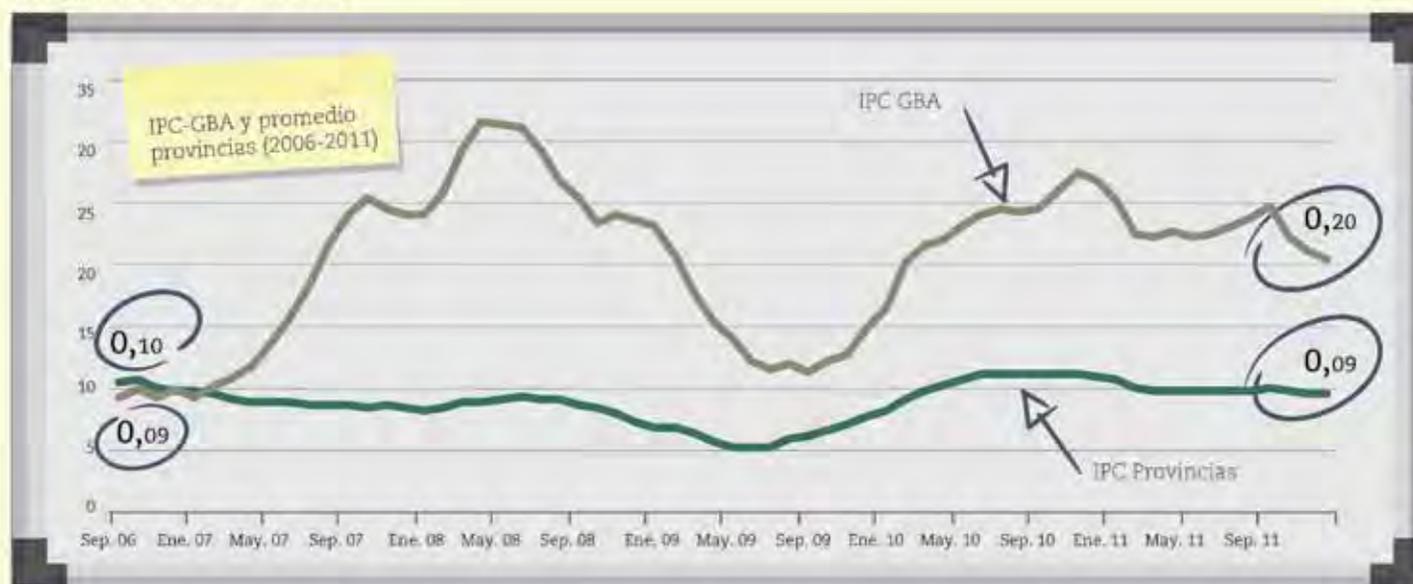
Tres pasos para morigerar
la inflación

POLÍTICA MONETARIA

Índice de precios al consumidor

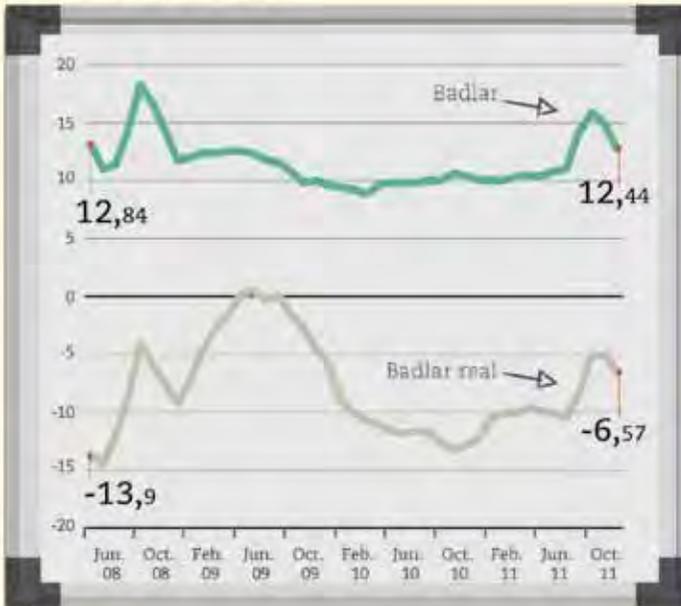


Inflación interanual



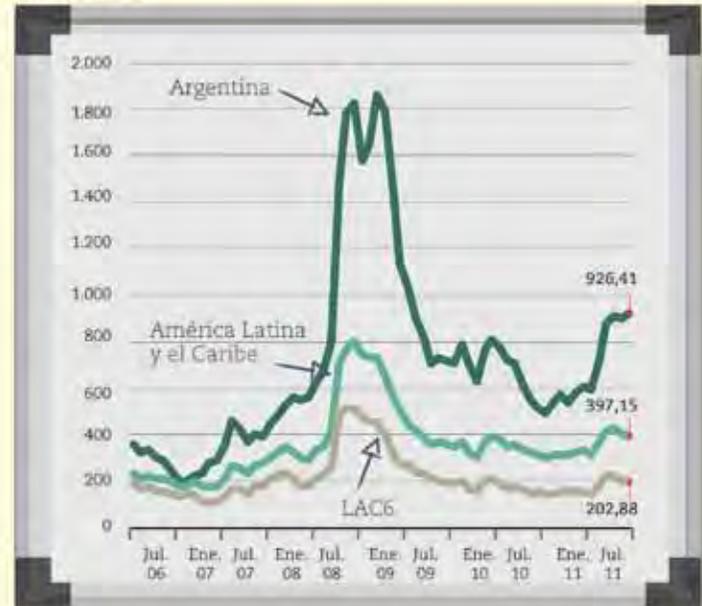
Tasa Badlar

Nominal y real (2008-2011)



Riesgo soberano en latinoamérica

(2006-2011)



Índice de salarios

Registrados y no registrados (2001-2011)



Variación de los salarios

Registrados y no registrados (2001-2011)



→ LA INFLACIÓN ARGENTINA HA ADQUIRIDO UN COMPONENTE CRÓNICO QUE NO DESAPARECERÁ SIN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS ACTIVAS, CON UN COSTO POLÍTICO Y UN ESFUERZO DE COMUNICACIÓN QUE REQUIEREN DE UN CAPITAL POLÍTICO QUE SOLO EL INICIO DE UN NUEVO MANDATO PUEDE OFRECER. CREEMOS QUE LA APELACIÓN A UNA POLÍTICA MONETARIA CONTRACTIVA ES INSUFICIENTE Y SUGERIMOS UN PLAN DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS QUE CONTEMPLE UN NUEVO ÍNDICE DE PRECIOS CREÍBLE, UN PROGRAMA MONETARIO CON PAUTAS INDICATIVAS DE INFLACIÓN, Y UNA CONCERTACIÓN DE PRECIOS Y SALARIOS EN LÍNEA CON ESAS PAUTAS DE INFLACIÓN FUTURA.

Pocos frentes de la gestión oficial recibieron más críticas que el monetario. Esto es natural en un marco de inflación creciente. Si bien el objetivo explícito y formal de la política monetaria es la estabilidad de precios, desde 2003 la gestión monetaria ha sido expansiva con independencia de la fase del ciclo económico. Esto generó o convalidó el paulatino retorno de la inflación. Este retorno no debe atribuirse a las secuelas del colapso de la convertibilidad: en los primeros años del siglo la Argentina exhibió una combinación de alto crecimiento y tasas de inflación bajas y estables, en línea con los países más exitosos de la región. De este modo, si la derrota de la inflación crónica fue una de las herencias positivas de la política macroeconómica en la década de 1990, su reaparición es uno de los mayores déficits en los años 2000.

La inflación representa costos en varios frentes. Por un lado, acelera la apreciación real de nuestra moneda. Así, consume el superávit externo e inhibe la inversión en sectores de alto valor agregado, esenciales para el incremento de la calidad del empleo y la distribución del ingreso. Por otro lado, la inflación erosiona el impacto benigno de las políticas de protección social en hogares de bajos recursos indefensos ante la suba de precios, y exacerba la preferencia por el consumo sobre el ahorro de las capas medias y altas. Finalmente, la creciente inercia inflacionaria estimula la puja distributiva de precios y salarios formales, e incrementa la desprotección relativa del trabajador informal o cuentapropista.

Esta inflación es distinta a la que plagó a gran parte de la región en los años ochenta, originada en un déficit fiscal y financiero que hoy es cosa del pasado. Sin embargo, la inflación argentina ha adquirido un componente crónico que no desaparecerá sin la implementación de políticas activas, con un costo político y un esfuerzo de comunicación que requieren de un capital político que solo el inicio de un nuevo mandato presidencial puede ofrecer. Por ello, creemos que la apelación a una política monetaria contractiva es a esta altura insuficiente y sugerimos un Plan de Estabilización de Precios (PEP) que contemple, en orden secuencial, un nuevo índice de precios creíble, un programa monetario con pautas indicativas de inflación, y una concertación de precios y salarios en línea con esas pautas de inflación futura.

DIAGNÓSTICO

Los nueve años que sucedieron a la crisis de 2001/2002, que precipitó la corrida bancaria, la salida de la convertibilidad y el *default* soberano, acumulan aspectos positivos y negativos que muestran una sorprendente persistencia en el tiempo.

En el haber, medidas implementadas en los primeros meses de 2002 en respuesta a la crisis financiera, tales como la devaluación y pesificación, las retenciones a las exportaciones, la licuación de pasivos domésticos y el *default* de pasivos externos, generaron un patrón de superávits gemelos (externo y fiscal), que los gobiernos posteriores suscribieron e intentaron preservar. El superávit externo es fruto del dólar alto y de la mejora de los términos de intercambio comercial; el fiscal, del *default*, las retenciones y la licuación del gasto nominal en pesos. Estos superávits contribuyeron a reducir el cociente deuda pública-producto y su componente dolarizado, y así generaron una mejora en las cuentas financieras del Estado.

Además, la transferencia de riqueza del trabajo al capital, producto de la licuación de pasivos empresarios y de costos laborales, permitió rentabilidades extraordinarias que fondearon la inversión a pesar de la declinante contribución del sistema bancario al crédito comercial. Todo esto, aunado a la recuperación de una recesión que en 1999/2001 contrajo el producto en más del 20% y a una demanda global en ascenso, contribuyó a un crecimiento económico que superó con creces las expectativas de los analistas y del propio Gobierno.

En el debe, cabe señalar que el paso del tiempo fue erosionando los superávits gemelos y puso en evidencia los límites de una estrategia que, parida en la crisis, priorizó la estabilidad financiera de corto plazo a costa de un camino de desarrollo sostenible. El crecimiento del gasto público (superior con creces al del Producto Bruto Interno -PBI-), que fue esencial para la mejora distributiva y la generación de apoyos políticos, eliminó el superávit fiscal, inclusive a pesar de la reestatización de las contribuciones previsionales y de la transferencia al fisco del creciente impuesto inflacionario percibido por el Banco Central. La inflación creciente, fogueada por las políticas expansivas, la inflación mundial de alimentos y las crecientes prácticas indexatorias, y profundizada por la ausencia de estadísticas confiables, aceleró la apreciación real y contribuyó a reducir el superávit externo.

La **erosión de los superávits gemelos** no es el único efecto de la inflación sobre el patrón de crecimiento con equidad de la post crisis. La **inflación de alimentos** termina licuando en gran medida el impacto positivo de las políticas de protección social. Por ejemplo, la mejora en el ingreso por la percepción de la Asignación Universal por Hijo apenas compensa la pérdida de poder adquisitivo de hogares donde la canasta de alimentos explica la mitad del consumo. Asimismo, la **menor competitividad externa** derivada de la acelerada apreciación real pesa sobre la industria de sustitución de importaciones y deprime la creación de empleo industrial calificado. Por último, la creciente inercia inflacionaria amenaza con elevar paulatinamente el **componente crónico de la inflación** y, de esta forma, recrudecer la puja distributiva.

POLÍTICAS EN MARCHA

→ **Intervención en la confección del Índice de Precios al Consumidor (IPC).** Desde 2007 el Gobierno interviene directamente en la confección del IPC, que reporta valores significativamente por debajo de los informados por las reparticiones provinciales del INDEC, de los estimados por analistas privados, y de las expectativas de inflación del público. Por esta razón, actualmente el IPC oficial solo se utiliza para elaborar el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) con el que se indexa parte de la deuda pública, mientras que para la actualización de salarios y contratos se toman estimaciones privadas de diversa índole. En 2009, el intento de elaborar con asistencia de un conjunto de universidades públicas un nuevo índice de precios que recuperase credibilidad fracasó ante la renuencia del INDEC de aportar los precios y fuentes utilizadas. Recientemente, el Gobierno planteó para principios de 2013 la creación de un IPC nacional (el IPC actual solo releva precios en la ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires) para cuyo diseño cuenta con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI).

→ **Acuerdo tripartito.** A fines de 2010, el Gobierno insinuó el armado de un “acuerdo tripartito” a la manera de los acuerdos de precios y salarios frecuentes en los períodos de alta inflación de los años ochenta. El intento, sin embargo, se diluyó por falta de apoyos políticos, cuestiones técnicas (la ausencia de un IPC de referencia) y la inminencia de la carrera electoral. En la medida en que la introducción de un índice de inflación creíble es condición necesaria para implementar este tipo de acuerdos, avances en este frente estarán supeditados al progreso con el IPC nacional que planteó el Gobierno.

GRANDES DILEMAS

¿Qué está detrás de la inflación hoy: recalentamiento fruto de políticas expansivas, aumento de precios internacionales, déficits de oferta, imperfecciones de mercado o indexación implícita?

Las causas de la inflación argentina fueron atribuidas alternativamente al dólar alto, a las políticas expansivas, a los manejos anticompetitivos de sectores concentrados y al boicot de los productores agroganaderos.

A mediados de la década pasada, la inflación resurgió como una combinación de **factores de oferta** (debido al aumento del precio internacional de los bienes primarios que, a diferencia de lo que ocurrió en otras economías de la región, no fue amortiguado por una fuerte apreciación nominal de la moneda), y **factores de demanda** (a causa del recalentamiento generado por una política monetaria expansiva que estimuló el consumo privado y, en menor medida, por un gasto público en ascenso). Todo esto, a pesar del efecto benigno de una apreciación gradual del peso y de un importante componente del IPC (servicios, transporte) contenido a costa de subsidios.

Pero, en los últimos tiempos, se ha consolidado una **inflación inercial** asociada con la puja natural entre capital y trabajo en un contexto de expectativas de inflación en alza. Prueba de ello es el hecho de que, con la reducción del precio de los bienes primarios y la contracción de la demanda doméstica resultado de la crisis mundial de 2009, la inflación genuina no descendió por debajo de los dos dígitos. En este contexto, **la ausencia de un IPC creíble exacerba el problema inercial**, en la medida en que inhibe a las partes a negociar acuerdos contingentes a una inflación futura, que un IPC sospechado no permite verificar.

Por su parte, el carácter oligopólico de algunos sectores (común a muchas economías emergentes) podría facilitar la remarcación de precios una vez que la inflación se desata. Sin embargo, para que esta sea la causa de una aceleración inflacionaria se requeriría un incremento importante y continuo de los márgenes empresarios, de lo que no hay evidencias.

Hay quienes atribuyen la inflación al déficit de oferta (en lugar de al recalentamiento por exceso de demanda), y encuentran la solución en un aumento importante de la inversión productiva y de la productividad, que elevarían la tasa de crecimiento potencial del país y eliminarían las fuentes de recalentamiento. Sin embargo, vale aclarar que, si bien un *boom* de inversión sube a la larga la capacidad del país de generar oferta de bienes, en el corto

plazo y hasta tanto la inversión se materialice en capacidad productiva, la inversión suma a la demanda agregada y, por ende, a la inflación. De ahí que el estímulo a la inversión no suela formar parte del instrumental antiinflacionario típico de la política monetaria. Aquí, otra vez es útil el ejemplo de nuestros vecinos que, después de expandir monetaria y fiscalmente para contrarrestar los efectos adversos de la crisis mundial en 2009, vienen implementando desde 2010 medidas para contener el crecimiento del crédito al sector privado, con la mira en evitar que el financiamiento se desplace del consumo a la inversión.

¿Concertación de precios y salarios o política monetaria que priorice una pauta de inflación?

La inflación actual es, en gran medida, fruto de un problema de coordinación adversa: a falta de pautas de inflación futura, empresas y sindicatos tienden a indexar precios y salarios a la tendencia de la inflación pasada. Y, así, la perpetúan.

El diagnóstico sobre las causas es esencial a la hora de diseñar la estrategia: en un contexto de inflación inercial como el actual, el enfoque convencional de atacar la inflación solo con aumento de tasas o recortes de gasto impondría un costo desmedido en términos de actividad económica. En cambio, una parte importante de este costo podría ahorrarse por medio de una concertación alrededor de una nueva pauta de inflación creíble y verificable. Naturalmente, la existencia de una política monetaria consistente que priorice una pauta de inflación es condición *sine qua non*; de lo contrario, difícilmente se tendría margen para moderar las expectativas de inflación (y negociar aumentos salariales en línea con ellas). Por otro lado, si bien una política monetaria laxa no explica los niveles de inflación por arriba del 20%, contribuye a convalidarlos.

En suma, concertación y política monetaria antiinflacionaria tomadas de manera independiente son insuficientes: ambas se complementan y necesitan mutuamente.

¿Estabilidad de precios o crecimiento?

Entre economistas existe un consenso tácito sobre la relación negativa entre inflación y crecimiento, pero las pruebas son difíciles de conseguir porque muchas veces es precisamente el exceso de crecimiento (“recalentamiento”) lo que genera inflación, por lo que, a simple vista, una mayor inflación puede coincidir con un pujante crecimiento. En cambio, los costos de la inflación (por ejemplo, su inequidad distributiva o su disrupción de los mercados financieros de largo plazo) suelen ser diferidos.

Pero aun si concebimos la posibilidad de un crecimiento sólido en un marco de inflación moderada pero estable, **pensar que menor inflación es sinónimo de menor crecimiento implica asumir que podemos crecer permanentemente por encima de nuestras posibilidades** (como en la Argentina en los últimos años) y que la inflación será el único costo de semejante hazaña. En la práctica, para mantener la velocidad de crecimiento serían necesarios nuevos impulsos inflacionarios (es decir, inflación creciente) hasta un punto en el que la incertidumbre de precios comenzaría a desplazar la actividad desde la producción hacia la especulación financiera.

Además, el impacto del recalentamiento y de la inflación sobre la generación de empleo tampoco es continuo, como lo muestra el amesetamiento del empleo privado a pesar del crecimiento cercano a los dos dígitos registrado en 2010. Por esto, un crecimiento moderado con inflación declinante tendría hoy un impacto negativo mínimo sobre el dinamismo del mercado laboral.

En suma, la puja entre crecimiento e inflación es, en el mediano plazo, un falso dilema. El objetivo no debería ser ni el recalentamiento ni la inflación cero, sino un crecimiento sostenido con estabilidad de precios.

¿Reducción inmediata de la inflación, paulatina o estabilización en los niveles actuales?

Si la inflación actual es, en gran medida, fruto de la indexación de precios y salarios a la inflación pasada, la **velocidad del descenso de la tasa de inflación dependerá del éxito en reducir expectativas inflacionarias**.

Ahora bien, es importante destacar que las **propuestas de reducción inmediata de la inflación** a niveles de un dígito ignoran cuestiones de fondo (por ejemplo, el componente inercial de la inflación) y, sobre todo, de costo socioeconómico (por ejemplo, la necesidad de una considerable contracción monetaria que inhiba aumentos de precios y salarios a fuerza de una caída de la demanda y el empleo). Por otro lado, asumir que un gobierno de cualquier signo puede generar la credibilidad necesaria para alinear expectativas e instrumentar este ajuste de manera no conflictiva resulta, a nuestro juicio, peligrosamente ingenuo.

En cambio, dada la pérdida de credibilidad de la producción de estadísticas y de la autoridad monetaria en este frente, **un enfoque más realista debería apuntar a una desaceleración gradual de la inflación**, con pautas para alcanzar niveles semejantes a

los de países emergentes o avanzados (por debajo del 5%) en un lapso de tres a cuatro años. De este modo, se daría tiempo a generar confianza en la población, se minimizaría el costo económico del proceso y se reduciría el riesgo de desvíos que solo contribuirían a menoscabar aún más la credibilidad de una autoridad monetaria bajo sospecha.

¿Por qué reducir la inflación a un dígito en lugar de estabilizarla en 20%? Porque este 20% se beneficia hoy de dos factores que son insostenibles en el tiempo: una apreciación real importante (de entre 10% y 15% anual), que ha venido erosionando el superávit comercial y que no tiene mucho más recorrido en el futuro; y una fijación de tarifas a expensas de subsidios crecientes que se han consumido el superávit fiscal. Una vez que el tipo de cambio deje de apreciar o las tarifas ajusten la inflación se haría mayor y más volátil.

¿Ancla cambiaria o tipo de cambio competitivo?

La dificultad para medir la competitividad en una economía tan heterogénea en términos de productividad sectorial como la argentina no debe permitir que perdamos de vista el papel de la política cambiaria en la inversión y la agregación de valor.

Si bien la protección cambiaria no sustituye a la política industrial activa, la complementa. Es ampliamente reconocido que el tipo de cambio competitivo fue pieza fundamental en las exitosas estrategias de industrialización y crecimiento proexportador del sudeste asiático, y en la estabilización financiera de las economías emergentes en general. Por otro lado, es cada vez más evidente que, ante la falta de un plan antiinflacionario, la apreciación real del tipo de cambio (que limita el alza del precio en pesos de los bienes importados) contribuye, junto con la política de tarifas y subsidios, a evitar que la inflación supere el umbral psicológico del 30%.

El dilema real en este caso es entre competitividad y crecimiento: las mismas políticas expansivas que generan un crecimiento por encima del potencial son las que elevan la inflación y aprecian el tipo de cambio real. Así, una política de tasas bajas o transferencias fiscales (por ejemplo, a través de subsidios a los servicios) alimenta un *boom* de consumo que incrementa el bienestar social en el presente (tanto por el mayor consumo como, si lo hubiera, por el aumento del empleo derivado de la mayor demanda doméstica). Pero, al mismo tiempo, eleva la inflación, encarece los precios locales en dólares y elimina anticipadamente la protección cambiaria, de forma que compromete el crecimiento (y la generación de empleo y el consumo) en el futuro. En este sentido, **el dilema debe entenderse como intertemporal: a más crecimiento hoy, mayor apreciación y, en**

la medida en que esta incida negativamente en la competitividad, menor crecimiento mañana.

Asimismo, cuando las expectativas de apreciación se revierten, como a mediados de 2011, el ancla cambiaria tiende a actuar como herramienta procíclica, restringiendo la liquidez (mediante la venta de dólares) y elevando las tasas de interés. Por esto, un plan antiinflacionario que prescindiera de la apreciación como instrumento de contención de precios contribuye a estabilizar el ciclo económico y a moderar el crecimiento presente a cambio de elevarlo en el futuro.

¿Quién decide la política monetaria, el Banco Central o el Gobierno?

Tal como ocurre en los Bancos Centrales en el mundo desarrollado y en países vecinos, como Chile o Brasil, donde el Banco Central tiene o está por adquirir, respectivamente, autonomía legal, **la autonomía del Banco Central de la República Argentina (BCRA) se define en su Carta Orgánica en términos operativos:** presupuesto propio, mandatos más largos que los del Poder Ejecutivo (que nombra a sus autoridades) y libertad para ejecutar las políticas monetaria y cambiaria convenidas. En cambio, **la definición de estas políticas queda en manos del Poder Ejecutivo**, en un proceso en el que el BCRA puede formar parte como soporte técnico. Por ejemplo, si en Brasil o Chile el Gobierno escoge el régimen de metas de inflación (y el rango de esas metas), el Banco Central es el que decide el nivel de la tasa de interés (el instrumento monetario por excelencia).

Esta distribución convencional del trabajo intenta ordenar los incentivos de cada uno de los actores involucrados. En particular, los del Gobierno, para evitarle la tentación de sacrificar la estabilidad monetaria por una mejora transitoria en el nivel de actividad, o el costo político del ajuste contracíclico, que de este modo queda en manos del presidente del Banco Central, un cargo técnico no electivo.

043. Implementar un Plan de Estabilización de Precios (PEP) de tres pasos, en la siguiente secuencia: (a) recuperación de la credibilidad del INDEC e introducción de un nuevo IPC creíble; (b) programa monetario con pautas de inflación realistas, y (c) concertación de precios y salarios sobre la base de las pautas anunciadas por el Banco Central

a. Recuperar la credibilidad del INDEC a partir de un nuevo índice de precios al consumidor, un IPC nacional

Cualquier intento de moderar expectativas inflacionarias requiere de un indicador confiable de inflación para establecer metas y monitorear su cumplimiento. Por esto, el camino crítico de un plan antiinflacionario comienza con la recuperación de un IPC creíble. A su vez, esto exige recuperar el nivel de independencia e idoneidad profesional del INDEC, lo que no implica crear una nueva entidad autónoma sino retrotraer la situación al momento previo a la intervención de enero de 2007.

La confección del IPC, por su parte, adolece hoy de dos problemas: (a) un sesgo en el muestreo y la alimentación de datos (se excluyen arbitrariamente los precios que exhiben aumentos importantes), y (b) un sesgo metodológico (se mide una canasta reducida de bienes y servicios que no representa el consumo del hogar promedio). Ambos problemas podrían corregirse fácilmente con la introducción de un nuevo IPC nacional (IPCN), asociado con una nueva canasta y con la mecánica de trabajo del INDEC prevaeciente hasta fines de 2006. Hay razones para preservar la serie histórica oficial (por ejemplo, evitar complicaciones contractuales y legales) sin corregir los desvíos pasados. Sin embargo, el nuevo índice no evitará el costo político de transparentar el deterioro de indicadores sociales básicos como pobreza e indigencia, asociados con un nivel en el precio de la canasta básica que sería sensiblemente superior al que reporta actualmente el INDEC.

b. Reperfilar al Banco Central como gestor de la política monetaria, clave para diseñar un programa monetario con metas indicativas (y realistas) de inflación

El segundo ingrediente del Plan de Estabilización de Precios (PEP) consiste en recuperar la capacidad y disposición de la autoridad monetaria para combatir la inflación, para lo

cual es menester reperfilarse al Banco Central desde su rol actual de liquidador de divisas y fuente de financiamiento del Gobierno (y, más recientemente, el sector privado) a su mandato natural de gestor de la política monetaria.

En particular, el programa monetario debería contener, de manera orientativa, **metas (expresadas en forma de rangos) y objetivos intermedios de inflación medida con el nuevo IPC**, que sirvan como guía de las expectativas que luego se verán reflejadas en los acuerdos salariales y en la fijación de precios. La meta debe ser realista: el fracaso en alcanzar una meta demasiado ambiciosa conspiraría contra la ya menguada credibilidad monetaria. Para regenerar la confianza en el Banco Central, el programa podría incluir un **régimen de información del Banco Central**, que incluya **visitas al Congreso de la Nación**, en las que se discutan los avances, se justifiquen potenciales desvíos y se anticipe el curso de acción.

Es ingenuo pensar en un plan antiinflacionario basado exclusivamente sobre la restricción monetaria. No es posible omitir la incidencia de la política fiscal y de la deuda pública. En virtud de esto, **es importante promover la colaboración y coordinación con el Poder Ejecutivo en temas como el gasto público y la emisión de deuda**. En particular, es crucial que la política fiscal sea consistente con las metas de inflación: un gasto fiscal que aumenta por encima del crecimiento del producto pautado en el programa monetario obligaría a forzar un mayor ajuste en el gasto privado para reducir la tasa de inflación [VER CAPÍTULO 6].

c. Convocar a un acuerdo tripartito –Gobierno, sindicatos y empresas– para una concertación de precios y salarios sobre la base de las pautas anunciadas por el Banco Central

Dado el carácter inercial de la inflación actual, una reducción inmediata a tasas de un dígito por efecto de la utilización exclusiva de política monetaria impondría un sacrificio económico innecesario. Para minimizar este esfuerzo, una vez establecida y comunicada la pauta de inflación el Gobierno debería convocar a una concertación de empresarios y representantes sindicales, con el fin de **acordar un esquema de precios y salarios con cláusulas gatillo contingentes a la evolución del IPCN** que aquí impulsamos.

Esta misma mesa debería suscribir soluciones en otro frente: la revisión **de los subsidios a las tarifas de servicios públicos**. Concretamente, la sustitución del subsidio a las tarifas de gas y electricidad (y, en menor medida, del transporte público) por una tarifa social que compense el impacto sobre los hogares de menores ingresos [VER CAPÍTULOS 6, 9 Y 10].

Un ajuste tarifario implica un salto en el nivel de precios, y una actualización posterior en línea con el aumento de costos del servicio, que deberán ser absorbidas en los aumentos pautados en la concertación para evitar desvíos que conspiran contra el éxito del acuerdo.

Este tipo de acuerdos fue común en los países de la región en décadas pasadas y, tras repetidos fracasos, gozan hoy de mala reputación. Sin embargo, no hay que olvidar que aquellos fracasos se explican por la presencia de déficits fiscales crónicos (por exceso de gasto y prohibitivos servicios de deuda), que hoy son cosa del pasado. En cambio, en el contexto actual, creemos que los niveles moderados de la inflación argentina pueden ser recortados con la ayuda de una concertación de precios en el marco de un plan antiinflacionario consistente.

En este marco, el **tipo de cambio debería jugar un rol secundario en la política antiinflacionaria**. La tendencia actual indicaría que con una inflación esperada de entre el 20% y el 25% para 2012 y una depreciación esperada del orden del 10%, en un contexto de monedas emergentes con una leve tendencia a la apreciación, **hacia fines de 2012 la moneda nacional podría apreciarse otro 10% en términos reales**. Esta apreciación, que se suma a la verificada desde el inicio de la crisis mundial de 2009, pone límites a la apreciación esperada hacia adelante, como lo demuestra la presión cambiaria manifestada desde mediados de 2011, y al margen para continuar usando el tipo de cambio como ancla nominal de precios.

Al analizar el margen cambiario, vale la pena aclarar que, en un contexto de estabilidad mundial, el flujo de capitales de inversión extranjera podría financiar un déficit por cuenta corriente, del mismo modo en que lo viene haciendo, por ejemplo, en Brasil. ¿Debe esto disipar dudas sobre la creciente apreciación y el incipiente déficit de cuenta corriente? ¿Significa esto que el peso tiene un largo recorrido de apreciación que contribuirá por muchos años a la contención de precios? Por el contrario, pensamos precisamente que **una política prudente debería contrarrestar la dependencia de los capitales financieros procíclicos** (en particular, de los inversores especulativos de cartera que prestan en la bonanza y salen en los años malos).

La destrucción de capacidad exportable y el déficit externo pueden no ser un problema durante la fase de entrada de capitales, pero dejan al país muy expuesto ante un evento de salida. No hay que perder de vista que varios de los factores detrás del entusiasmo del inversor internacional con las economías emergentes como la argentina (ciclo estadounidense de tasas de interés, crecimiento chino de dos dígitos) son reversibles casi por definición. Por esto, **la política cambiaria, sin comprometerse con una meta**

explícita, debería apuntar a evitar que el tipo de cambio se mueva en exceso al ritmo de los ciclos financieros globales. En particular, la apreciación cambiaria no debería sustituir a la política monetaria.

VIABILIDAD

Para el éxito de un acuerdo de precios y salarios hacen falta cuatro ingredientes principales. **Primero, un horizonte de continuidad del interlocutor oficial que vaya más allá del año en curso: un gobierno recién electo está en las mejores condiciones para iniciar este proceso. Segundo, una medición creíble de la inflación, lo que implica el reconocimiento de niveles de pobreza e indigencia más altos. Tercero, una política monetaria y fiscal consistente con una inflación moderada. Cuarto, una concertación con empresarios y sindicatos, que exige cuadrar las políticas macro dentro de los límites autoimpuestos por la pauta de inflación, a fin de no revivir la suerte de los planes de precios y salarios de los años ochenta (Austral, Primavera, etc.), que cayeron fruto de su inconsistencia con un déficit crónico y una emisión galopante.**

Es esencial destacar la importancia del encadenamiento secuencial de los elementos del plan: cada paso necesita del anterior para ser efectivo en el contexto del Plan de Estabilización de Precios (PEP). En particular, el Gobierno debería tener elaborada (e, idealmente, comunicada y consensuada) la metodología del nuevo índice así como el esquema de ajuste tarifario al momento de encarar la concertación de precios y salarios.

El mapa de incentivos alrededor del problema inflacionario es complejo. El Estado ha sido y aún es un ganador neto con la inflación, con la que diluye el gasto real, licúa deuda en pesos (y, manipulación del INDEC mediante, en CER), obtiene ingresos extra-presupuestarios de uso discrecional (por incremento del PBI nominal por encima del presupuestado), y se apropia parcialmente del impuesto inflacionario a través de las utilidades del Banco Central. Por esto, si bien los beneficios fiscales de la inflación tienden a disminuir a medida que la economía se adapta e indexa, la lucha contra la inflación es en principio fiscalmente negativa, lo que podría restar incentivos al Gobierno para invertir capital político en el PEP.

El sector bancario es otro de los sectores netamente ganadores con la inflación: financia a tasas altas un consumo estimulado por la inflación y la falta de instrumentos de ahorro,

y se fondea a tasas reales bajas (una mezcla de cuentas corrientes y cajas de ahorro a tasa cero, y depósitos a plazo fijo a tasas de un dígito). Una política monetaria que incrementara el costo de fondeo y a la vez redujera la demanda de consumo incidiría negativamente en las utilidades del sector.

Aunque de manera menos clara y sistemática, hasta ahora la inflación –puja distributiva mediante– ha favorecido en términos relativos a los **trabajadores del sector formal**, protegidos por negociaciones salariales que han sabido aprovechar la fuerte demanda laboral, y preservar –e incluso elevar– los salarios reales. Esto ha sido así, a expensas de sectores informales y cuentapropistas, con menor poder de negociación y crecientemente jaqueados por la erosión inflacionaria. Esta ventaja relativa del sector asalariado formal resta incentivos a los sindicatos para sentarse a la mesa de concertación.

Por último, si bien la inflación aparece, junto con la seguridad y el empleo, entre las preocupaciones relevantes de los argentinos, la asociación inflación-empleo puede generar una actitud ambivalente en la ciudadanía. En efecto, **si bien la inflación en el país (y en la región) está asociada con episodios de crisis, recesión y caída del empleo, este patrón se revierte en el pasado argentino reciente**. Dado que la deflación de 2001 fue acompañada de un pico de desempleo, y la inflación desde 2005 en adelante coincidió con un crecimiento récord, la confusión entre asociación casual y causal puede estar detrás de la **percepción por parte de la población de que la lucha contra la inflación incrementa el riesgo laboral**. Si bien, como dijimos, esto no es lo que ocurre en la coyuntura actual, esta concepción no deja de ser un obstáculo para una estrategia antiinflacionaria que requerirá de múltiples consensos y apoyos. ●

[154]

PROGRAMA DE
POLÍTICA FISCAL

BIBLIOGRAFÍA

Heymann, D.(1986). Inflación y políticas de estabilización. Revista de la CEPAL.

Basco, E.; D'Amato, L. y Garegnani, L. (2006). Crecimiento monetario e inflación: Argentina 1970-2005. Banco Central de la República Argentina.

Levy Yeyati, E. y Valenzuela, D. (2007). *La Resurrección*. Sudamericana.

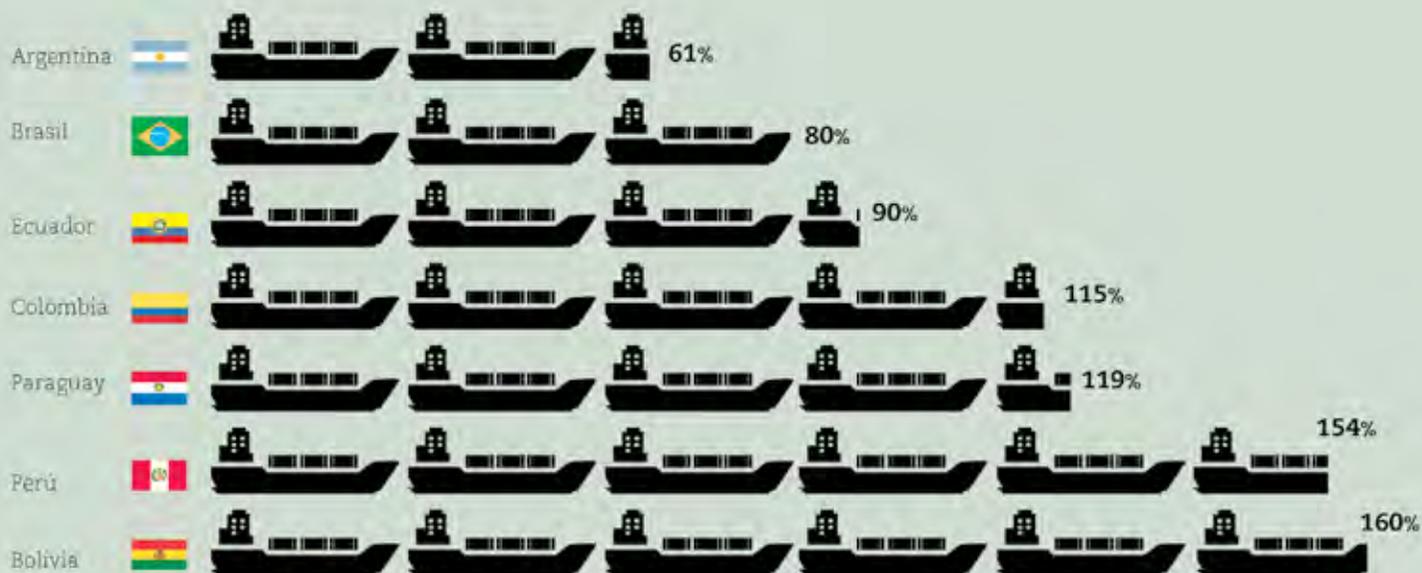
CAPÍTULO 8

La integración global
como palanca para el
desarrollo con equidad

INTEGRACIÓN GLOBAL

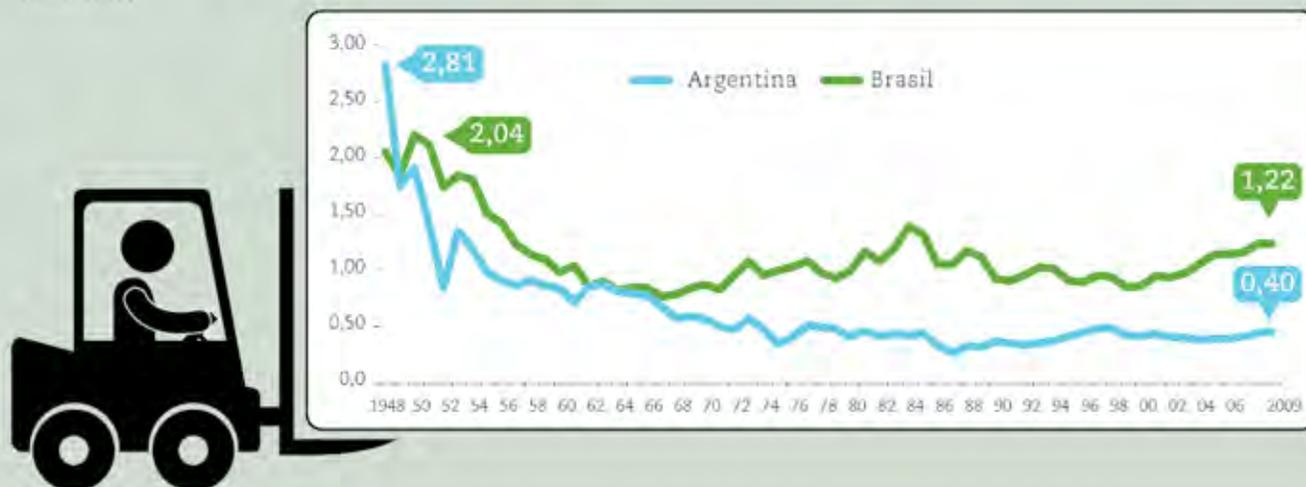
Tasa de crecimiento de las exportaciones reales

En porcentaje (2003-2009)



Peso de las exportaciones argentinas y brasileras en las exportaciones mundiales

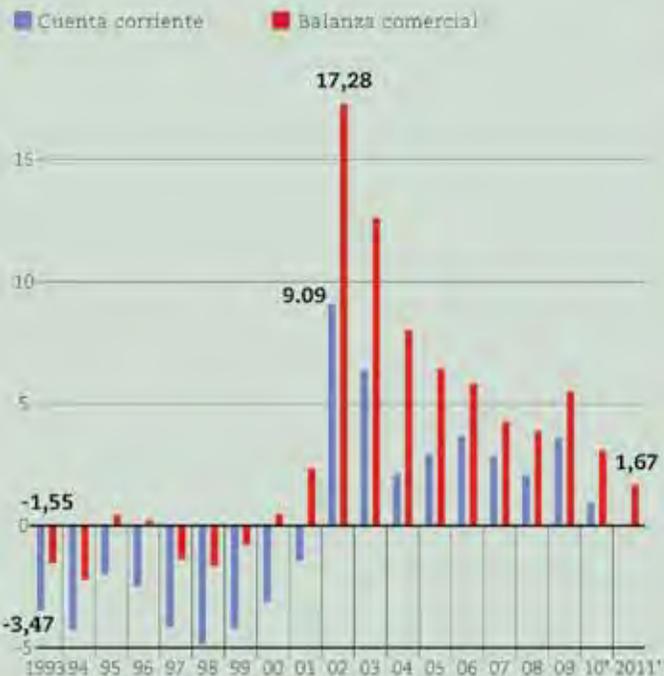
(1948-2009)



Fuente: WTO Trade Statistics

Balanza comercial y cuenta corriente

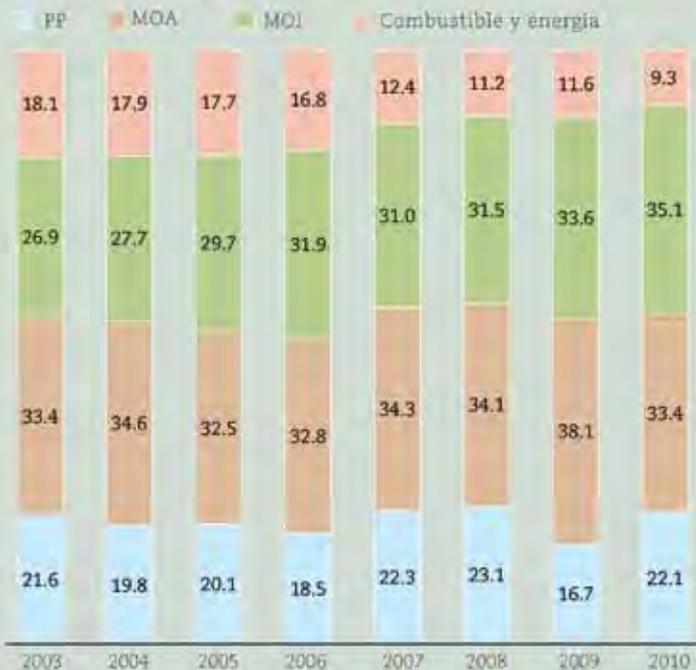
Como porcentaje del PBI (1993-2011)



(*) Estimaciones privadas.
Fuente: INDEC.

Exportaciones por tipo

(2003-2010) Como porcentaje del total



PP: productos primarios; MOA: manufacturas de origen agropecuario; MOI: manufacturas de origen industrial.
Fuente: INDEC.

Exportaciones

En millones de USD corrientes, Argentina, Brasil, Ecuador, Colombia, Paraguay, Perú y Bolivia (2009)



Fuente: WTO Trade Statistics.

→ EL CONTEXTO INTERNACIONAL BRINDA UNA OPORTUNIDAD HISTÓRICA A LA ARGENTINA PARA DAR UN SALTO HACIA EL DESARROLLO. ESTA OPORTUNIDAD NO SE VOLVERÁ REALIDAD SI NO SE ADOPTAN POLÍTICAS OFENSIVAS Y DECIDIDAS, COMO EL DESARME GRADUAL DEL ACTUAL RÉGIMEN DE RESTRICCIÓN A LAS EXPORTACIONES JUNTO CON EL REFUERZO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL; LA ELIMINACIÓN DE LAS MEDIDAS DE RESTRICCIÓN A LAS IMPORTACIONES; LA CREACIÓN DE UN MINISTERIO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN; LA REFORMULACIÓN DEL MERCOSUR Y LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROGRAMA DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA PARA LA COMPETITIVIDAD ARGENTINA.

El contexto internacional brinda la oportunidad más grande de la historia contemporánea de la Argentina para dar un salto hacia el desarrollo. Nuestro país está estructuralmente vinculado con el motor más dinámico de la economía mundial con eje en el Asia Pacífico, y en particular en China y la India. Pero esta oportunidad no se volverá realidad si no se adoptan políticas ofensivas y decididas de integración en la economía mundial y de cambio interno en el país.

Desde 2003, el comercio exterior de la Argentina experimentó uno de los períodos de mayor crecimiento de su historia como resultado del triple efecto de contar con términos del intercambio récord, un tipo de cambio favorable y la disponibilidad de capacidad productiva como resultado de la crisis de la convertibilidad.

Una condición de base y cinco medidas son centrales para apuntalar este ciclo positivo. La condición es el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo frente a las presiones inflacionarias de los últimos seis años. Las cinco medidas son: (1) el desarme gradual del actual régimen de restricción a las exportaciones junto con el refuerzo de los sistemas de protección social; (2) la eliminación de las medidas administrativas e informales de restricción a las importaciones; (3) la creación de un Ministerio de Internacionalización de la Producción (MIP), que coordine las políticas de estímulo a la oferta exportadora nacional; (4) la reformulación del MERCOSUR, para completar el mercado común y lanzar simultáneamente una ola de acuerdos con los mercados emergentes más dinámicos, y (5) la implementación de un Programa de Transporte y Logística para la Competitividad Argentina (TLCA), enfocado en resolver los cuellos de botella de logística y movilidad que afectan a los exportadores argentinos.

Las propuestas parten de una premisa central: el logro de una mayor y mejor inserción internacional para la Argentina, capaz de contribuir con un crecimiento económico sostenible con equidad social, no puede ser solo el resultado de la política comercial. Es preciso incorporar la dimensión productiva para alcanzar una tasa de crecimiento del ingreso por habitante más rápida, con sustanciales mejoras sociales.

* Director del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC. Para elaborar este documento, el autor contó con el apoyo de Paula Szenkman, coordinadora del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC, y de Antonella Mancino, consultora del Programa. El autor agradece especialmente los comentarios de Jorge Taiana, Guillermo Rozenwurcel, Ricardo Rozenberg, Leonardo Bleger, Marcelo Cavarozzi, Hernán Lacunza, Sebastián Katz, Luis Zubizarreta, Iván Petrella, Andrés Beibe, director ejecutivo de la Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina (FADA) y de los asistentes al seminario organizado por el Centro iDeAS de la Universidad Nacional de San Martín.

DIAGNÓSTICO

Los siete años que abarcan desde 2003 hasta 2010 pueden ser vistos como un **período excepcional para el comercio exterior argentino**. Las exportaciones casi se duplicaron y alcanzaron un máximo histórico de casi US\$ 70 mil millones en 2008. La balanza comercial registró récords inéditos y contribuyó a que la cuenta corriente de la Argentina fuera superavitaria en todos los años desde 2003. Además, el país fue capaz de aumentar un 17% su peso en las exportaciones mundiales.

El **boom exportador argentino se apoyó en tres pilares. Primero, un tipo de cambio competitivo que redujo inicialmente los costos de los exportadores. Segundo, capacidad ociosa de la oferta doméstica como producto de la crisis de 2002. Y el factor principal, términos del intercambio muy por encima del promedio histórico.**

A su vez, la **causa profunda de este salto exportador** puede encontrarse en las transformaciones productivas ocurridas en los noventa: los importantes cambios tecnológicos y organizacionales del sector agroindustrial pampeano y el aprovechamiento de “nuevos” recursos naturales como la minería y el petróleo. Ambos fenómenos estuvieron dinamizados por un profundo proceso de transnacionalización productiva.

Sin embargo, una mirada más detallada revela un desempeño menos excepcional que el que aparece a simple vista para este período. Primero, la Argentina es el país de Sudamérica que menos aumentó sus exportaciones. Segundo, el peso en las exportaciones mundiales sigue siendo casi el mismo que en los ochenta, mientras que, por ejemplo, Brasil logró aumentar un 50% su participación en las ventas globales. Tercero, las exportaciones están más concentradas, con solo cinco productos que explican el 80% del valor exportado (CIPPEC sobre la base de INDEC, 2011). Cuarto, el país continúa inserto en los segmentos de menor valor agregado de las cadenas globales de producción. Por ejemplo, mientras la participación argentina en las exportaciones mundiales de trigo es del 7%, solo alcanza el 0,5% en pastas y galletitas (CIPPEC sobre la base de COMTRADE, 2011).

Hay que buscar las causas inmediatas en la **erosión de los pilares del boom exportador**. La aceleración del proceso inflacionario generó una progresiva apreciación del tipo de cambio, con el consiguiente estancamiento del crecimiento de las cantidades exportadas a partir de 2008. El agotamiento de la capacidad ociosa e, inclusive, la caída en la

producción en ciertas industrias (fundamentalmente, energía) incentivaron un fuerte aumento de las importaciones. Además, la baja inversión en transables redujo la capacidad de expandir la oferta exportadora, a lo que se suma la escasa capacidad del país para atraer inversión extranjera directa (IED). En 2010, la Argentina fue el sexto destino de la IED en América Latina (CIPPEC sobre la base de Bancos Centrales). Además, el escuálido desarrollo del sistema financiero local limita las posibilidades de expansión de las exportaciones. La profundidad financiera apenas alcanza el 13% del Producto Bruto Interno (PBI), mientras, por ejemplo, en Chile supera el 70% (CIPPEC sobre la base de WDI, 2011).

A partir de 2008, se sumó un nuevo elemento: el **recrudescimiento de las restricciones a las exportaciones**, no solo de las retenciones, sino también de medidas como cuotas, controles de precios y prohibiciones de exportación. Además, se agregaron **crecientes medidas de restricción a las importaciones**, que aumentan la incertidumbre para la inversión de largo plazo, y refuerzan aún más, paradójicamente, los incentivos a la importación.

El resultado: una **progresiva reducción del superávit comercial**. De hecho, 2011 cerró con el resultado de la cuenta corriente más reducido desde 2002 y, probablemente, este se torne negativo hacia 2012.

A pesar del deterioro del marco de políticas interno, **el mundo se sigue mostrando favorable para la Argentina**, debido a cuatro megatendencias:

→ **Cambio del eje económico mundial.** Los países emergentes ya representan el 43,5% del PBI mundial y explican el 70% del crecimiento de la demanda global. CEPAL y el Banco Mundial coinciden en que el crecimiento del mundo emergente duplicará al de los países desarrollados en 2011, y muy probablemente durante los próximos cinco años. Así, casi dos tercios de la población del planeta está incrementando sus ingresos a gran velocidad con consecuencias sin precedentes sobre la demanda mundial. Esto tiene consecuencias centrales para la Argentina: se proyectan precios de los productos primarios de entre un 15% y un 20% superiores hacia 2020.

→ **Mayor demanda de productos con valor agregado.** Se estima que hacia 2020 el tamaño de los mercados domésticos de Asia duplicará al mercado interno de los Estados Unidos y, como resultado, la clase media mundial pasará de mil a tres mil millones de consumidores. Es una oportunidad para la Argentina de exportar más valor agregado a partir de las ventajas comparativas.

→ **Aceleración del proceso de transnacionalización.** Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las empresas transnacionales

explican el 11% del PBI y más del 35% del comercio mundial (2002). Asistimos a una verdadera aceleración del proceso de fragmentación de la producción a nivel global. Cada vez más, la competitividad es una función del grado de integración a los eslabones más intensivos en conocimiento de las cadenas globales de valor. De hecho, en la Argentina, más del 30% del comercio es intrasectorial y 100 de las 500 empresas más grandes que operan en el país son transnacionales.

→ **Mantenimiento del sistema multilateral de comercio.** Luego de la “gran recesión” de 2008, el mundo no presencié una ola proteccionista como ocurrió en los años treinta, lo que aumenta los costos de las políticas proteccionistas, que dan lugar a represalias y causan interrupciones en las cadenas de valor altamente transnacionalizadas. Existe hoy un mundo abierto para los productos argentinos.

POLÍTICAS EN MARCHA

La política de la Argentina en el campo económico comercial internacional desde 2003 se concentró en **cuatro grandes ejes y dejó de lado un eje crítico**: transporte y logística.

→ **Mayores restricciones a las importaciones.** De acuerdo a Global Trade Alert (GTA), la Argentina es el segundo país más proteccionista del mundo, solo superado por Rusia. Además, según el Banco Mundial, nuestro país es el que aumentó la protección a más productos desde noviembre de 2008 hasta la actualidad. A esta batería de restricciones, en 2010 se sumaron barreras informales a la importación de alimentos. Estas medidas aumentan el grado de incertidumbre de comerciar con la Argentina e incrementan el riesgo de represalias comerciales contra nuestro país. A largo plazo, profundizan la desconexión de la Argentina de los flujos centrales del comercio y la inversión mundiales.

→ **Aumento en las barreras a las exportaciones.** La Argentina es el país que aplica derechos de exportación con las alícuotas más altas, al mayor número de productos y por el periodo más prolongado de tiempo entre los grandes exportadores de alimentos mundiales. Las retenciones tienen un peso fiscal relevante –explicaron en promedio el 10% de la recaudación entre 2003 y 2009– y cumplen un rol social –algunas estimaciones calculan que su eliminación generaría un aumento del 10% en el costo de la canasta básica alimentaria, con impactos inmediatos y relevantes sobre la pobreza– (Castro y Díaz Frers, 2008). Sin embargo, su aplicación, sumada a los aún más distorsivos instrumentos no arancelarios como cuotas, prohibiciones y controles de precios, reducen la

capacidad productiva, y por lo tanto exportadora, de los sectores agroindustrial, energético y minero.

→ **MERCOSUR: expansión horizontal limitada con estancamiento vertical.** En el campo de la integración económica, el MERCOSUR muestra claros signos de estancamiento e, inclusive, de reversión en el proceso integrador en el campo comercial. Se concretó un proceso de ampliación horizontal, con la incorporación de nuevos miembros asociados (por ejemplo, Venezuela), pero sin profundización vertical entre los miembros ya existentes. En gran parte como consecuencia del proteccionismo argentino, proliferaron los conflictos comerciales con los principales socios dentro del bloque regional, como Uruguay y Brasil. En términos de acuerdos con terceros países o grupos de países, hubo escasos avances: no se firmó ningún acuerdo comprensivo con otros bloques regionales o países relevantes fuera de la región.

→ **Promoción de exportaciones.** Se observan algunas mejoras pero dentro de un panorama de elevada descoordinación y superposición entre las agencias del Gobierno nacional (Export.Ar, SePyME, PROArgentina, etc.) y entre distintos niveles de gobierno. A nivel subnacional, aparecen también enormes asimetrías en las capacidades institucionales de las agencias de promoción entre provincias, con particulares debilidades en las regiones de menor desarrollo relativo del NOA y NEA.

Además, la Argentina carece de una estrategia integral para apuntalar el desarrollo de los sectores de servicios de exportación dinámicos. Estos sectores enfrentan importantes barreras domésticas: fuertes rigideces de la oferta laboral, debilidades en el marco regulatorio y, al igual que otros sectores productivos, escasez de financiamiento. Falta, a su vez, políticas para mejorar el acceso a los mercados externos en las áreas tributaria, de trabajo temporario y de certificación laboral. La positiva dirección comenzada con la Ley Nacional del Software no fue todavía extendida a otros sectores dinámicos, como Diseño y Servicios Profesionales, entre otros.

→ **El nudo del transporte y la logística para el comercio exterior.** Falta una estrategia integral que comprenda a las distintas modalidades y tipos de movilidad de cargas sobre la base de las necesidades productivas y exportadoras del país para los próximos 20 años. Permanecen aún irresueltos importantes cuellos de botella en nodos centrales del transporte de cargas argentino, como los puertos de Buenos Aires y Rosario, y los pasos de frontera de Paso de los Libres y Cristo Redentor. Los costos de transporte y logística para el comercio exterior aumentaron más de siete veces desde 2001, y casi un 30% solo en 2010 (CEDOL, 2010).

Al mismo tiempo, la Argentina tiene un uso reducido del transporte ferroviario de cargas (del orden del 8%) y un desarrollo insuficiente de la multimodalidad. En paralelo,

existen excesivas demoras en el transporte carretero internacional. Por ejemplo, a un camión de carga tipo le insume un promedio de 107 horas el trayecto Buenos Aires-San Pablo, cuando de acuerdo con distintos estudios este tramo debería poder hacerse en solo 60 horas. Por otra parte, la incertidumbre regulatoria reduce los incentivos para la inversión privada, sobre todo en caminos, transporte aéreo y ferroviario [VER CAPÍTULO 9].

GRANDES DILEMAS

¿Mercado interno o integración al mercado mundial?

Un falso dilema. La experiencia de la Argentina en la postconvertibilidad muestra que es posible **compatibilizar el crecimiento de la demanda doméstica con un nivel elevado de apertura al comercio internacional** (medido como exportaciones más importaciones sobre el PBI). De hecho, en estos términos, la economía argentina tiene niveles de apertura nunca vistos desde comienzos del siglo XX.

Además, el *boom* económico de China, India y Brasil conjugó en la última década la ampliación del mercado doméstico con una mayor integración a los flujos comerciales y de inversión mundiales. En los tres países, la expansión del consumo doméstico y la inversión interna estuvo fuertemente vinculada, y se desarrolló en paralelo a los procesos de apertura al comercio y al capital internacionales. Inclusive, la integración con los flujos comerciales mundiales fue un motor de la creación de empleos y de mejoras salariales, y se convirtió en un elemento central de la lucha contra la pobreza y la redistribución del ingreso.

En términos generales, **no es posible mantener el crecimiento en una economía de tamaño mediano como la Argentina sin una ampliación de los mercados hacia el exterior**. De la misma manera, no hay desarrollo posible para un país de ingreso medio como el nuestro sin acceso a la tecnología y a los capitales de las economías más avanzadas a través del comercio y la inversión internacionales.

¿Integración con la región o con el mundo?

Otro falso dilema. La cuestión es cómo y para qué nos integramos a la región y, a través de ella, al mundo. Por esto, es fundamental discutir las perspectivas del MERCOSUR, el

principal acuerdo de integración de la Argentina, en el que se combinan excepciones al arancel externo común (AEC) –que desnaturalizan la unión aduanera– con la proliferación de medidas restrictivas entre los países miembros.

El MERCOSUR tiene cada vez más dificultades para actuar como un sujeto homogéneo en la negociación exitosa de acuerdos con terceros países. Y, además, aumentó la reticencia, sobre todo de Brasil y de la Argentina, a resignar soberanía en las políticas económicas en pos de la integración regional. En este contexto, es preciso comenzar a discutir **nuevas formas de arquitectura institucional para la integración comercial en el MERCOSUR**.

Un debate conexo es la **participación de la Argentina en acuerdos de integración con países o grupos de países extra MERCOSUR**. Asia es cada vez más central para los destinos económicos de Sudamérica, y en particular de la Argentina. China, en especial, ya es el segundo destino de las exportaciones de la Argentina y el primero de las de Brasil. Sin embargo, este cambio en la estructura exportadora no se corresponde con un cambio en la estrategia de acuerdos internacionales del país. Asia es el gran ausente de la política económica internacional de la Argentina.

¿Maldición o bendición de los recursos naturales?

El tercer falso dilema. La experiencia de naciones ricas como Australia, Canadá y los países nórdicos muestra que los recursos naturales pueden ser un camino hacia el desarrollo si están **acompañados por políticas adecuadas**. La “bendición” de los recursos naturales puede acelerar el crecimiento con inclusión social si las rentas derivadas de estos recursos son invertidas en educación, salud e infraestructura, y permiten incrementar la tasa de crecimiento del producto en el largo plazo. Nuestra historia reciente sugiere, además, que es posible agregar valor en las exportaciones intensivas en recursos naturales a través de la incorporación de tecnología y capital a la producción primaria.

La experiencia de estos países ricos también sugiere que un **fondo contracíclico** es un instrumento que permite atenuar los efectos económicos de la volatilidad intrínseca de los recursos naturales. Y, también, muestra que es posible lograr una distribución más equitativa de las rentas naturales sin recurrir a impuestos distorsivos sobre la producción sino por medio de **profundas reformas tributarias**.

Por su parte, la investigación económica internacional muestra que el proceso de diversificación productiva presenta importantes fallas de mercado que reclaman el ac-

cionar público. En un período de precios altos de las materias primas, una política **pro diversificación** conveniente es concentrarse en los eslabones de las cadenas de valor intensivas en recursos naturales que por la presencia de estas fallas de mercado no se encuentran suficientemente desarrollados. De esta manera se combina el objetivo de diversificación con la promoción de aquellos sectores con más posibilidades de tener éxito a escala internacional, precisamente por sus ventajas comparativas.

PROPUESTAS¹

044. **Eliminar gradualmente las retenciones a los cultivos alternativos a la soja y reforzar en paralelo los sistemas de protección social, pero remover inmediatamente las restricciones no arancelarias a las exportaciones. Crear un Fondo de Competitividad Agroindustrial**

La Argentina debe pasar del actual régimen de restricciones a las exportaciones a un sistema menos distorsivo que no castigue a la producción. Dadas las necesidades fiscales de corto plazo, sugerimos **mantener en el mediano plazo los derechos de exportación a la soja**. Pero es fundamental eliminar inmediatamente las cuotas y otras restricciones no arancelarias, que no generan recaudación, incentivan comportamientos de búsqueda de renta y fomentan la concentración productiva, al focalizarse en las actividades y cultivos alternativos a la soja. Proponemos, a su vez, crear un **Fondo de Competitividad Agroindustrial** (FCA) que promueva el desarrollo de nuevos cultivos y actividades agropecuarias, y apoye la innovación tecnológica y la incorporación de nuevas tecnologías, al estilo del Fondo de Competitividad del Cobre en Chile.

Paralelamente, planteamos eliminar gradualmente las retenciones al resto de los cultivos en un período de dos años. Para el caso del maíz, el trigo y la carne bovina, la reducción de las retenciones debe ser aún más progresiva, en un plazo de cinco años, y combinada con el refuerzo de los sistemas de protección social existentes para **com-**



1. El ejercicio de costeo de las políticas propuestas fue realizado por Darío Rossignolo en conjunto con el Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC. Se consideraron las cifras de recaudación y presión tributaria 2010 del Ministerio de Economía y de la AFIP. Para el valor del PBI, se tomaron los datos oficiales del Ministerio de Economía para 2010. Para la estimación del efecto al interior de la cadena agroindustrial se tomaron en cuenta las actualizaciones realizadas para 2005 de la Matriz Insumo Producto en distintos trabajos privados, mientras que para el cálculo de los precios y la consiguiente canasta básica alimentaria y canasta básica total se utilizaron las estimaciones de las Direcciones de Estadística provinciales ajustadas por la paridad del poder de compra regional del consumidor.

pensar la resultante suba en los precios alimentarios sobre la población de menor ingreso relativo [VER CAPÍTULO 3]. Como propuesta de mediano plazo, el régimen de retenciones, incluida la soja, debe ser reemplazado por un sistema de pago a cuenta de ganancias.

De acuerdo con nuestros cálculos, el costo fiscal total de eliminar las retenciones agrícolas, incluida la suba en las transferencias sociales, sería inferior al 1% del PBI (0,9%). Este resultado se explica por el consecuente aumento de la producción agropecuaria, y la resultante suba en la recaudación de otros impuestos como ganancias y bienes personales, entre otros.

045. **Remover la política de restricción a las importaciones y normalizar el régimen *antidumping* para restablecer la imagen de la Argentina como economía abierta**

Es fundamental remover las medidas administrativas de restricción de las importaciones como las licencias no automáticas (LNA), y paralelamente eliminar las políticas informales de coacción como medio para evitar la importación de alimentos y otros bienes. Estas medidas no solo no generan recaudación para el Fisco, sino que incentivan comportamientos de búsqueda de renta en las empresas y conductas discrecionales en el Estado. Además, aumentan el costo de insumos y bienes importados para familias y empresas, y generan ineficiencias en la asignación de recursos e incertidumbre para la inversión en capital reproductivo.

Sugerimos también moverse gradualmente hacia una normalización del régimen de medidas *antidumping*, en especial, el dirigido contra los productos provenientes de nuestros principales socios comerciales.

En términos generales, estas medidas son esenciales para restablecer la imagen de la Argentina como un país a favor de los mercados mundiales abiertos y, por efecto, son un elemento esencial para mejorar la inserción de nuestros productos en el comercio global.

046. **Crear un Ministerio de Internacionalización Productiva (MIP) y sancionar una ley nacional de internacionalización empresarial que brinde un marco de acción al Estado y al sector privado**

Una apuesta de política clave es crear un organismo único con rango ministerial que nucleee a todos los programas y agencias existentes en el nivel nacional comprometidos con la promoción de la internacionalización empresarial, actualmente distribuidos entre el Ministerio de Industria y la Cancillería.

El Ministerio de Internacionalización Productiva (MIP) que impulsamos debería concentrarse en **asistir a las empresas** en todas las etapas de su proceso de internacionalización; es decir, desde la instancia de exportación potencial, pasando por la primera exportación y la exportación persistente, hasta llegar a la localización de filiales o empresas asociadas en el exterior.

Un **objetivo fundamental del MIP** será promover la diversificación de las exportaciones a través del apoyo a los nuevos sectores de exportación, con foco en la resolución de problemas de coordinación y la provisión de bienes públicos sectoriales esenciales para su desarrollo. Particular esfuerzo debe hacerse en la promoción de nuevas empresas exportadoras en sectores innovadores, donde los costos de entrada a la actividad exportadora son más elevados.

Para lograr este objetivo, el nuevo Ministerio debería desarrollar tres **tareas fundamentales**: (a) negociaciones comerciales internacionales; (b) promoción de exportaciones, y (c) políticas y programas de competitividad con incidencia en la oferta exportable, incluidas las políticas de atracción de la inversión extranjera directa (IED). Algunos ejemplos de estas políticas son: (i) atracción de la inversión nacional y extranjera a “nuevos” productos con potencial transable; (ii) fomento al desarrollo de encadenamientos productivos; (iii) mejora de la imbricación productiva entre pequeñas y grandes empresas; (iv) mejora en la calidad de la participación de las empresas transnacionales en el entramado productivo local; (v) simplificación de las regulaciones que afectan el negocio exportador, y (vi) mejora en la vinculación del sector exportador con el sistema nacional de innovación tecnológica.

La experiencia de países como Australia o Nueva Zelanda sugiere la necesidad de **reformar los esquemas de incentivos existentes en el país** para: (a) establecer objetivos claros y medibles de *performance*; (b) implementar incentivos (como subsidios o instrumentos similares) con fechas de finalización preestablecidas (*sunset clauses*) para dismi-

nuir el riesgo de dependencia y captura; (c) generar instancias de evaluación externa al Estado para determinar la eficiencia de los incentivos ofrecidos, y (d) impulsar un enfoque comercial de las actividades de investigación y desarrollo, estrechamente relacionado con el sector privado.

El MIP también debería ser el encargado de **coordinar** las acciones de promoción exportadora y de inversiones con los **niveles de gobierno provincial y municipal**, siguiendo con la tarea iniciada por la Cancillería.

Para apuntalar al nuevo Ministerio es esencial **sancionar una ley nacional que ordene las políticas de internacionalización empresarial**. Esta ley permitiría eliminar duplicaciones innecesarias, y una mayor eficiencia en la asignación del gasto destinado a la promoción de los productos y servicios argentinos en el exterior. Además, actuaría como marco de incentivos estable para las estrategias de internacionalización de las empresas nacionales.

047. **MERCOSUR: completar el mercado común y potenciar los acuerdos con terceros países, particularmente en Asia Pacífico**

Es preciso **reformular el MERCOSUR** para completar el mercado regional y al mismo tiempo aumentar las posibilidades de realizar acuerdos extra regionales. La Argentina debe tomar la delantera: eliminar los obstáculos al comercio intra MERCOSUR y en paralelo implementar programas de reestructuración productiva focalizados en los sectores con problemas de competitividad sistemática.

Al mismo tiempo, es vital avanzar en la **integración productiva de sectores con gran potencial de complementariedad con Brasil**, como el automotriz, las energías renovables y, sobre todo, la cadena agroindustrial. Para que esta integración sea beneficiosa, es preciso primero “hacer los deberes” internos: fortalecer el sistema financiero local, pieza fundamental para que las empresas argentinas puedan aprovechar el crecimiento del consumo en Brasil, con una clase media que ya se acerca a 40 millones de personas.

Por otro lado, es necesario analizar y discutir con Brasil y el resto de los países miembros la posibilidad de **pasar a formas más flexibles de vinculación con respecto a terceros países**. En ese sentido, la Argentina debe ser el principal impulsor de una ofensiva negociadora con los países de alto crecimiento, y de tamaño medio y grande de Asia. Las posibilidades del comercio y la inversión asiática deben ser explotadas a través de

acuerdos de libre comercio que cristalicen en normas las ganancias de acceso a mercados y oportunidades de inversión. Sobre todo, teniendo en cuenta que competidores como Nueva Zelanda o Australia ya han cerrado o se encuentran negociando acuerdos de libre comercio con los países asiáticos emergentes. Siguiendo el ejemplo del Foro del Arco Pacífico, por ejemplo, la Argentina podría impulsar el lanzamiento de un **Foro del Arco Atlántico** enfocado en promover formas novedosas de vinculación económico-comercial con el Asia Pacífico y, en particular, con China y la India.

048. Programa de Transporte y Logística para la Competitividad Argentina (TLGA): crear un Consejo Nacional de Logística (CoNaL) y una Red Federal de Centros de Logística (ReFeCeL)

Para reducir los costos logísticos que afectan a los exportadores argentinos es fundamental crear un Consejo Nacional de Logística (CoNaL) integrado por los principales referentes públicos del sector (como el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Economía y el MIP que aquí sugerimos crear). El CoNaL pasaría a ser el encargado de diagramar y articular una **Estrategia Nacional de Logística para la Competitividad (ENLC)**, orientada a: (a) resolver los nudos de transporte en los puertos de Rosario y Buenos Aires; (b) promover la reasignación e integración modal del transporte de cargas; (c) fortalecer los pasos de frontera (fundamentalmente, Paso de los Libres y Cristo Redentor) y los corredores de integración regional, y (d) agilizar los procesos de documentación e inspección del comercio exterior. El TLGA y el CoNaL deberían estar anclados institucionalmente en el Ministerio de Planificación, que es el organismo con competencia directa sobre esta área de política.

Paralelamente, impulsamos la creación de una Red Federal de Centros de Logística (ReFeCeL), a partir de un nodo a nivel nacional y distintas agencias provinciales que funcionarían de forma descentralizada. La ReFeCeL podría basarse sobre las ya existentes agencias de desarrollo regional, con presencia en prácticamente todo el territorio nacional.

La meta principal de esta red sería **asistir a las pequeñas y medianas empresas exportadoras (PYMEX)** para que logren resolver los problemas vinculados con el transporte y la logística para el comercio exterior. Siguiendo el ejemplo de las mejores prácticas internacionales, como la Agencia de Promoción de Inversiones de Corea del Sur (KOTRA), este programa podría focalizarse en brindar apoyo a PYMEX en los trámites de Aduana, llenado de formularios, servicios de consolidación de carga, almacenamiento, despacho

y distribución de pedidos, y gestión de inventarios. Además, la ReFeCeL podría proveer áreas de logística para las PYMES a través de convenios con empresas logísticas locales.

[171]

CAP. 8 LA INTEGRACIÓN
GLOBAL COMO PALANCA PARA
EL DESARROLLO CON EQUIDAD

049. Programa Nacional de Estímulo a las Exportaciones de Servicios: declarar industria estratégica al sector, reducir los obstáculos externos y promover la atracción de IED en segmentos de mayor valor agregado

Dado el potencial de crecimiento de los sectores de servicios transables (diseño, software, profesionales, y educativos y culturales), es preciso establecer una **estrategia específica para la promoción de la internacionalización** en este sector. Para ello, sugerimos las siguientes líneas de política, a partir de la creación de un Programa Nacional de Estímulo a las Exportaciones de Servicios:

- Impulsar la sanción de una ley de estímulo similar a la Ley Nacional de Software, que los declare industria estratégica para el país.
- Desplegar una intensa campaña de promoción de las exportaciones argentinas de servicios en el mundo, combinada con políticas específicas para reducir obstáculos a la entrada en mercados extranjeros (como eliminación de doble tributación, obtención rápida de visas de negocios, tratamiento nacional, etc.).
- Promover la atracción de IED en los segmentos de mayor valor agregado de las cadenas de producción de estos sectores de servicios de exportación, como un medio para su upgrading productivo.
- Impulsar el desarrollo de distritos específicos en distintos puntos del país que promueven industrias de servicios orientadas al mercado internacional, tal como lo hicieron la provincia de Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

VIABILIDAD

Las propuestas presentadas deben ser vistas como componentes de una estrategia global de reinserción de la Argentina en los flujos centrales del comercio y la inversión internacionales. En el frente interno, requieren de una delicada ingeniería política enfocada en reducir los potenciales costos de eliminar las medidas restrictivas de las exportaciones. Fundamental importancia adquirirá un refuerzo de los sistemas de protección social para amortiguar los efectos en los precios de los productos básicos y, por lo tanto, en la canasta de consumo de la población de menor ingreso relativo.

Desarmar el actual régimen de restricción a las importaciones también exigirá un tratamiento especial, que debe ser combinado con la implementación de programas de reestructuración para sectores con problemas de competitividad sistémica.

A su vez, la creación de un Ministerio de Internacionalización de la Producción (MIP) requerirá una sensible labor de reingeniería de los organismos existentes del Estado nacional con incidencia sobre la oferta exportadora. No solo el diagrama institucional de estas agencias deberá ser remodelado sino que el sistema mismo de incentivos y programas de estímulo tendría que experimentar una profunda transformación. De particular importancia será la inclusión de mecanismos de evaluación de impacto, cláusulas gatillo y otras medidas que apunten a dar una mayor eficiencia y transparencia a la asistencia estatal al sector privado de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

En el área de transporte y logística, la reciente política de subsidios y precios reprimidos y el débil entorno regulatorio e institucional existente crearon un complejo entramado de intereses que dificultan la introducción de medidas pro competitividad exportadora. Sin embargo, existen potenciales actores de apoyo, sobre todo en las principales provincias exportadoras, que podrían brindar soporte vital a una estrategia integral como la que proponemos, enmarcada en una apuesta de cambio global del sector.

Estas medidas reclaman también una cuidadosa estrategia de negociación con Brasil con el objeto de mejorar la arquitectura institucional del MERCOSUR para lograr una mayor capacidad de realizar acuerdos con terceros países e impulsar simultáneamente una profundización de la integración productiva en sectores clave en los dos países.

Finalmente, una **secuencia posible para la implementación** de estas medidas sería proceder inmediatamente a la remoción gradual de las restricciones a la exportación e im-

portación, combinada con el refuerzo de los sistemas de protección social. Un segundo paso podría estar dado por la creación del MIP, como punto focal de coordinación de las políticas ofensivas de internacionalización empresaria, en conjunto con la implementación del Programa de Transporte y Logística para la Competitividad Argentina (TLCA). Finalmente, desde el MIP, y a partir de un esquema de políticas internas fortalecido, se podría emprender el camino hacia la reformulación del MERCOSUR. 

[173]

CAP. 8 LA INTEGRACIÓN
GLOBAL COMO PALANCA PARA
EL DESARROLLO CON EQUIDAD

BIBLIOGRAFÍA

Anós-Casero, P. y Rollo, V. (2010). *Argentina. Trade Patterns and Challenges Ahead*. Policy Research Working Paper 5221. The World Bank.

Kosacoff, B. y Mercado, R. (eds.). (2009). *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*. 1a ed. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Berrettoni, D. (2011). Evolución del comercio exterior de la Argentina en los primeros nueve meses de 2011. *Revista del CEI: Comercio Exterior e Integración*. Número 19. Centro de Economía Internacional.

Castro, L. y Díaz Frers, L. (2008). Las retenciones sobre la mesa. Del conflicto a una estrategia de desarrollo. *Documento de Trabajo N°14*. Buenos Aires: CIPPEC.

Castro, L. y Díaz Frers, L. (2008). Aportes técnicos para la discusión legislativa sobre las retenciones. *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 52*. Buenos Aires: CIPPEC.

Informe Mercosur N°16: Segundo semestre 2010, primer semestre 2011. (2011). Notas técnicas. #IDB-TN 356. Sector de Integración y Comercio. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo.

Molteni, G.; de León, G. y Giudice, L. (2011). 20 años después: logros y desafíos pendientes del MERCOSUR. *Revista Integración & Comercio*. N°33. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

Stuhldreher, A. (2011). MERCOSUR y los desafíos de su política comercial conjunta: logros y déficits de un proceso de comunitarización incompleta. *Revista Integración & Comercio*. N°33. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

CAPÍTULO 9

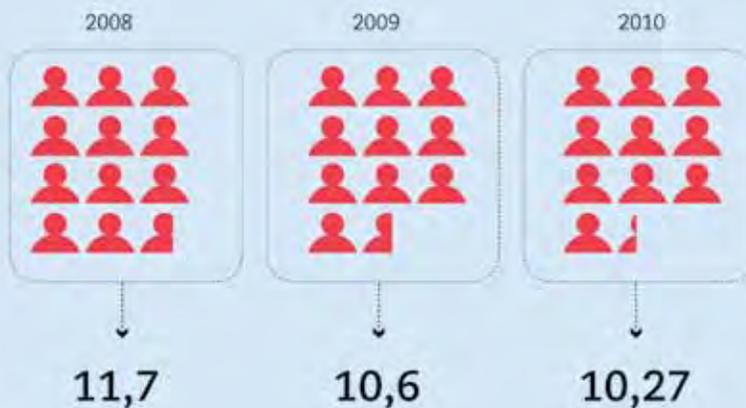
Transporte: movilidad
para la inclusión y el
desarrollo sustentable

TRANSPORTE

Cantidad de víctimas fatales en siniestros viales, en lugar del hecho (2008-2010)



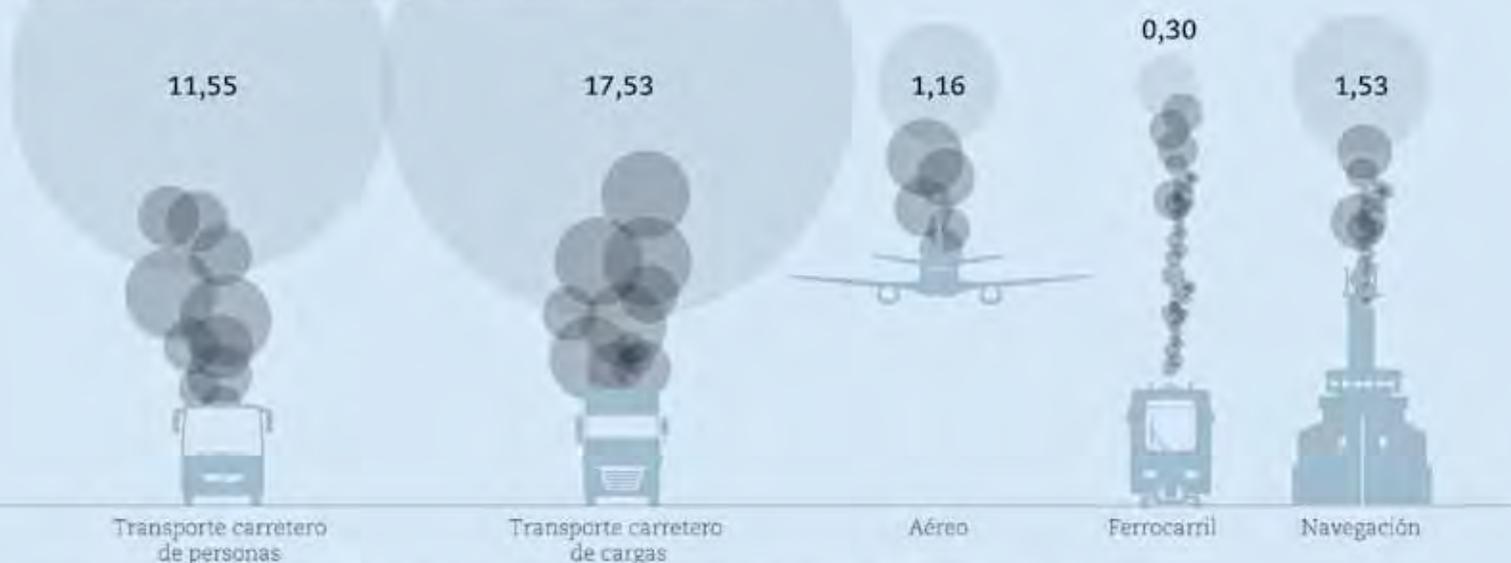
Cantidad de víctimas fatales en siniestros viales en el lugar del hecho Cada 100 mil habitantes (2008-2010)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Observatorio Vial.

Emisión de gases de efecto invernadero

Por tipo de transporte como porcentaje de la emisión total del sector energía



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Fundación Bariloche: Inventario de Gases de Efecto Invernadero de la República Argentina, 2009.

Participación de los modos en el transporte interurbano de cargas

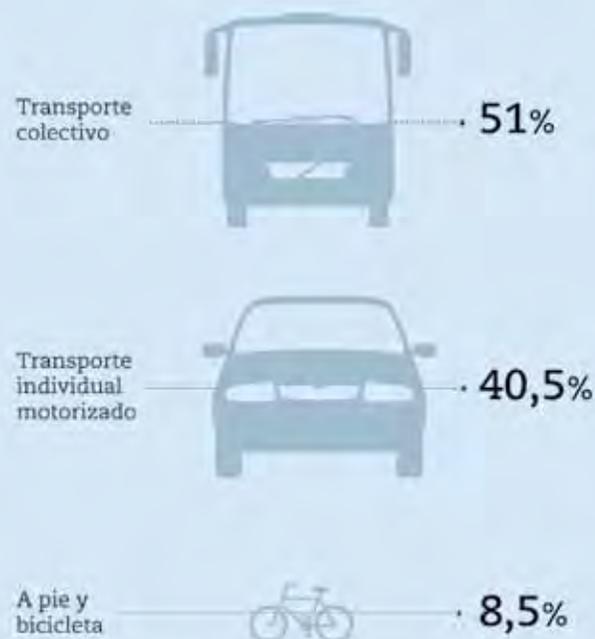
En ton-km (2008)



Ton-km: unidad de medida (igual) al peso en toneladas transportadas multiplicada por la cantidad de kilómetros desplazados.
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la UTTN, 2010.

Viajes diarios por tipo de transporte

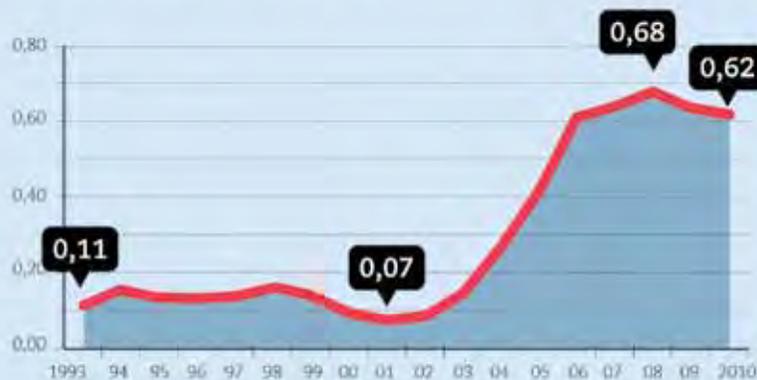
RMBA (2007)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de CAF (2010).

Inversión Real Directa pública en transporte

Como porcentaje del PBI (1993-2010)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) e INDEC, 2011.

Subsidios al transporte

Como porcentaje del PBI (2005-2010)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ASAP e INDEC, 2011.



EL TRANSPORTE INCIDE EN LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA, EN LA CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS, EN EL PRESUPUESTO DE LOS HOGARES Y EN LA COHESIÓN E INTEGRACIÓN DEL TERRITORIO. IMPULSAMOS UNA REFORMA DE LA SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y LA NORMALIZACIÓN DE LOS ENTES REGULADORES Y LAS CONCESIONES; EL DISEÑO DE UN PROGRAMA DE DESARROLLO FERROVIARIO ORIENTADO A MEJORAR LA CALIDAD DEL SERVICIO Y MODIFICAR LA MATRIZ DE TRANSPORTE DEL PAÍS; LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA FEDERAL DE TRANSPORTE URBANO, Y EL REDISEÑO DE LOS SUBSIDIOS, PARA QUE EL APOYO PÚBLICO LLEGUE EN FORMA EFICAZ Y EXCLUSIVA A QUIENES LO PRECISAN.

Es difícil exagerar la relevancia del transporte para nuestro país por su incidencia en la competitividad de la economía, en la calidad de vida de las personas, en el presupuesto de los hogares y en la cohesión e integración del territorio. Pero el transporte genera también grandes impactos negativos: produce congestión, accidentes y emisiones contaminantes. Y utiliza intensamente recursos, en especial energéticos (30% de los combustibles consumidos en el país).

En los últimos años se concretaron avances significativos: inversiones en carreteras, varias reformas institucionales y la modernización de muchos operadores. Sin embargo, no fueron suficientes. El sector tiene falencias importantes en un contexto de aumento pronunciado de la demanda de movilidad de personas y de cargas.

El Gobierno 2011/2015 enfrenta un desafío doble: solucionar problemas estructurales y acompañar el crecimiento del sector. Es decir, resolver cuestiones de arrastre (falta de infraestructura básica y equipamientos modernos en algunas redes o regiones) y, simultáneamente, expandir los servicios, mejorar su calidad y modernizar la gestión.

Para poder atender estas demandas se requieren instituciones del Estado con capacidad para planificar, implementar y regular un sector integrado por varios modos (ferrocarril, transportecarretero, fluvial y aéreo) que tienden a manejarse en forma independiente, en el que hay fuertes presiones de actores e intereses, y que requiere la coordinación de sus políticas con las de otras áreas (ambiental, social, energética). La debilidad de las instituciones es el principal obstáculo que enfrenta el sector, más aún que la limitación de recursos.

Esta complejidad exige una batería de medidas. Acercamos –entre otras– cuatro acciones cruciales para mejorar el desempeño del sector y apuntar a que contribuya en forma efectiva al desarrollo nacional: reforma de la Secretaría de Transporte y normalización de los entes reguladores y las concesiones; diseño de un programa de desarrollo ferroviario orientado a mejorar la calidad del servicio y modificar la matriz de transporte del país (volcada en exceso hacia el transporte automotor); creación de un programa federal de transporte urbano para asegurar la movilidad y reducir la congestión en todas las ciudades del país; y rediseño de los subsidios al transporte, para que el apoyo público llegue en forma eficaz y exclusiva a quienes lo precisan.

* Investigador principal de CIPPEC. El autor agradece especialmente a Julieta Abad, Carmen Polo, Roberto Agosta y Jorge Kohon, al Centro Argentino de Ingenieros, y los comentarios y sugerencias de Máximo Fioravanti, Eduardo Baglietto, David Ridelener, Diego Fleitas, Miguel Beruto, Guillermo Shweinheim, Silvia Sudol, Fernando Dozo, Juan Roccatagliata, Raúl Escalante, Aldo Jurado, Nicolás Grosman, Gustavo Peirano, Paula Gosis y Guillermo Crespo.

DIAGNÓSTICO

El sector transporte fue objeto de múltiples reformas durante los años noventa, orientadas a superar las debilidades del modelo vigente: escasa inversión, baja calidad de servicio y fuertes déficits financieros. Los resultados fueron diversos: exitosos en algunos casos; desastrosos, en otros. La recesión y las restricciones fiscales de 1999/2000 fueron negativas para el sector, redujeron la demanda y dificultaron la inversión. La crisis de 2001/2002 profundizó esas tendencias.

A partir de 2003, ante el nuevo ciclo de crecimiento de la economía, la demanda de transporte se fue incrementando en forma pronunciada. Sin embargo, **no fueron corregidos los marcos regulatorios** de los servicios tras la emergencia, y las **tarifas quedaron retrasadas** (particularmente en el transporte urbano de pasajeros y en los peajes carreteros). Los servicios comenzaron a requerir **subsidios**, y la inversión quedó fundamentalmente en manos del sector público nacional. El esfuerzo de inversión, aunque meritorio, presentó **debilidades** en la elección de los **proyectos** por la interferencia de consideraciones políticas, y en los **mecanismos de contratación**, que no buscaron la competencia como modalidad de optimizar los precios.

En una comparación internacional, el sistema de transporte de la Argentina se ubica en una posición intermedia: relativamente buena en el contexto latinoamericano, pero con una amplia brecha respecto de los países desarrollados y de otros países en desarrollo, particularmente del este de Asia. Los indicadores muestran que la infraestructura (carreteras, vías férreas) está en una situación relativa peor que los servicios (transporte por camión, servicios ferroviarios), y dentro de la infraestructura los puertos aparecen en una posición superior a la media, y los aeropuertos y carreteras, en una inferior. Las conexiones internacionales muestran indicadores de accesibilidad marítima y aérea relativamente buenos. En el transporte urbano, la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) marca una creciente participación de la movilidad en automóvil particular y una mínima modernización de su transporte público. En una perspectiva dinámica, el país presenta algunas mejoras en los valores absolutos de sus índices, pero un retroceso en su posición relativa respecto de otros países (del sudeste asiático o Chile), que parecen progresar más rápidamente.

Los **problemas más relevantes** del sector son:

→ La **preminencia del transporte carretero en el movimiento de cargas**, incluso en tráficos en los que otros modos, como el ferrocarril o el cabotaje marítimo y fluvial, pueden ser socialmente más eficientes. La participación del camión es del 94%. A pesar de que la Argentina genera grandes movimientos de graneles, el ferrocarril solo transporta el 5% de las cargas, y el cabotaje fluvial y marítimo es marginal. Esta distorsión tiene implicancias relevantes, particularmente en la matriz energética del país.

→ La cobertura de la **red de carreteras** es relativamente amplia, pero cuenta con **tramos de doble calzada insuficientes para los niveles actuales de tráfico**, una alta proporción sin pavimentar y bajos niveles de mantenimiento. La falta de capacidad vial genera congestión y contribuye a la inseguridad.

→ Los **subsidios al sector alcanzaron una magnitud sin precedentes**, de alrededor de \$10.500 millones en 2010 para el transporte urbano, monto superior al costo de la Asignación Universal por Hijo. Esto no solo representa un alto gasto fiscal, sino que también introduce una fuerte distorsión en el comportamiento de los prestadores de servicios y en las relaciones entre los modos. Se subsidia a los transportistas y proveedores sin garantías de que su oferta sea eficiente, ni de que la ayuda pública llegue efectivamente a quienes más lo necesitan.

→ El **transporte urbano de pasajeros y de cargas** presenta serios problemas de congestión en las principales ciudades del país, particularmente en la RMBA, donde el 51% de los viajes diarios se realizan en automóvil particular. La circulación de vehículos creció rápidamente debido a la motorización y a la mayor actividad económica, en tanto la red vial urbana no aumentó mayormente su capacidad y los ferrocarriles urbanos no mejoraron su oferta. Esto hace que la congestión se registre en más sitios, con mayor frecuencia y con colas más extensas, lo que incrementa en forma exponencial los tiempos de viaje de personas y cargas.

→ En el **movimiento marítimo de carga**, particularmente en los puertos del litoral fluvial, se enfrenta el reto de atender buques cada vez mayores, que demandan vías navegables e instalaciones portuarias de mayor capacidad para no relegar el rol de los puertos argentinos en la costa este de Sudamérica ni incrementar los costos logísticos del comercio exterior. El **tráfico fluvial** en el Río de la Plata y en el Río Paraná está sufriendo problemas de congestión, agravados por las operaciones de importación de gas, que requerirán ampliar los canales y generar zonas de espera.

→ Si bien la inversión pública en el sector creció sustancialmente, su monto es un indicador parcial de éxito, ya que no considera la **calidad de los proyectos elegidos**, los **precios pagados por las obras** y el **desplazamiento de otras fuentes de financiación** (públicas subnacionales y privadas).

Detrás de los problemas enumerados existe un denominador común: la **manifiesta debilidad institucional en el sector transporte**, que asoma como un fuerte condicionante para mejorar su desempeño. Esta debilidad se refleja en las dificultades para formular políticas integrales, para desarrollar e implementar proyectos de inversión, y para realizar reformas normativas y en la organización del sector.

Estas falencias impactan en el costo del transporte. Pero no solo en el que afrontan los usuarios (el precio de las tarifas, el tiempo que les insume desplazarse, los inconvenientes de los servicios), sino en el que absorbe toda la sociedad por las externalidades negativas que el sistema genera.

POLÍTICAS EN MARCHA

En los últimos años el Gobierno nacional implementó diversas acciones, tanto en materia de proyectos de inversión como de cambios institucionales.

→ **Impulso a la inversión vial.** Entre los trienios 1997/1999 y 2007/2009 la inversión real directa del sector público nacional se multiplicó por tres (en valores constantes); en el transporte creció a una tasa aún mayor, concentrada en la infraestructura vial, donde superó los US\$ 2.000 millones anuales. Este esfuerzo posibilitó completar, a partir de 2004, importantes proyectos en marcha (Paso de Jama, Puente Rosario-Victoria, ruta 81 en Formosa, y ruta 9 entre Rosario y Córdoba) y solventar nuevas iniciativas (ruta 40, ruta 23 en Río Negro). También permitió expandir la modalidad de contratación plurianual de rehabilitación y mantenimiento (CREMA), que impactó en forma positiva en la conservación.

→ **Modesta inversión en ferrocarriles.** Se completaron las obras necesarias para superar los efectos de las inundaciones sobre las redes de carga y se iniciaron obras en el Belgrano Cargas para rehabilitar parte de las vías degradadas. Se renovaron algunos equipos e instalaciones en los ferrocarriles metropolitanos. Para los servicios de pasajeros de larga distancia hubo numerosos anuncios, pero solo se implementaron algunos

servicios de bajos estándares (en cuanto a frecuencia y tiempos de viaje). Los anuncios de trenes de alta velocidad y altas prestaciones, escasamente fundados, no se concretaron. Las adquisiciones de material rodante usado en el exterior (compras directas de Estado a Estado) no resultaron exitosas, ya que gran parte se encuentra fuera de servicio o no se adapta a las necesidades locales.

→ **Inversiones públicas y privadas en puertos y aeropuertos.** Se establecieron nuevas terminales en el litoral fluvial y se ampliaron las existentes, algunas de uso privado y otras de uso público (como la de Zárate). Se realizaron mejoras en Quequén y Bahía Blanca, se construyeron nuevas instalaciones en varios puertos patagónicos, y se puso en marcha una importante terminal de contenedores en La Plata. Las inversiones en aeropuertos permitieron adecuar las terminales del interior del país. Las reformas en Ezeiza y Aeroparque han acompañado apenas el crecimiento de la demanda, aun cuando ésta fue menor que en otros países de la región, en los que los niveles de inversión fueron sustancialmente mayores.

→ **Importantes cambios institucionales.** La creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la puesta en marcha de un registro unificado de empresas y vehículos del transporte de cargas, el sistema de profesionalización del transporte automotor, la transferencia de funciones del transporte aéreo comercial a la órbita civil y la incorporación del boleto electrónico en la Región Metropolitana de Buenos Aires (SUBE) dan respuesta a reformas largamente reclamadas. En el sector ferroviario, el nuevo ordenamiento institucional, que adopta un modelo de separación vertical (copiado del español, de dudosa utilidad en la Argentina), es una reforma importante, actualmente en proceso de implementación. La estatización de Aerolíneas Argentinas, tras múltiples intentos de encauzar una de las peores reformas de los años noventa, es un cambio importante, objeto de fuertes controversias. Por último, se recreó la Dirección Nacional de Planificación del Transporte y se dio fuerte impulso al área del transporte urbano metropolitano.

→ **Plan Estratégico Territorial (PET).** Se trata de una metodología de planificación de largo plazo con participación de las provincias, con potencial incidencia en las decisiones de inversión. Aunque muy auspicioso como iniciativa, está un tanto sesgado hacia la planificación física, desvinculado de las políticas sectoriales y del contexto macroeconómico, y centrado en la infraestructura más que en los servicios.

GRANDES DILEMAS

¿Gestión pública, privada o mixta de la infraestructura y los servicios de transporte?

¿Cuál es el papel deseable para los sectores público y privado en la gestión de infraestructura y servicios de transporte? Cuando hay participación privada, las firmas gestionan los servicios y participan en la inversión; los incentivos y penalidades, si están acompañados por entes de regulación y control eficaces, permiten alinear su desempeño con los objetivos de la política pública. Cuando la gestión es responsabilidad del Estado (a través de empresas públicas), generalmente se cuenta con metas preestablecidas (de calidad de servicio, de inversión, de productividad) y mecanismos de control de los resultados.

Actualmente, en el transporte **predomina un sistema híbrido**, donde los concesionarios brindan los servicios pero sus decisiones quedan muy limitadas, porque el Estado aporta el financiamiento para inversiones y gastos corrientes. Parece existir **consenso sobre el rol privado en algunos casos** (puertos, aeropuertos, transporte carretero) **y dudas en otros** (carreteras, transporte aéreo). Esta definición tiene profundas implicancias sobre cómo organizar el Estado, los requerimientos de inversión pública y la transparencia en la asignación de recursos.

¿Gestión del transporte integrada o segmentada por modo?

Los modos de transporte tienen especificidades técnicas muy pronunciadas, que generaron la especialización de las entidades rectoras de política en la mayoría de los países. La organización del Estado y la formación de los recursos humanos reflejan esa segmentación por modo. Pero **la especialización modal puede reducir la eficacia de la gestión pública del transporte**, ya que las decisiones en un modo afectan a los otros, y la segmentación dificulta el aprovechamiento integrado del transporte como un sistema en el que los modos son opciones tecnológicas que pueden combinarse entre sí.

Este dilema impacta en el ordenamiento institucional: **la organización del sector como un sistema integrado** implica centralizar el poder en un organismo rector y crear simultáneamente entes que tengan capacidad de coordinar distintos modos y jurisdicciones (por ejemplo, en el ámbito urbano o en el transporte multimodal).

¿Política de transporte limitada a proveer movilidad o como instrumento de otras políticas sectoriales?

El sector transporte tiene como objetivo básico asegurar la movilidad de personas y bienes. Para ello, utiliza recursos y genera impactos en otras áreas de enorme importancia para la sociedad (sector energético, ambiental, y desarrollo urbano y social).

El dilema es, entonces: ¿centrar la política de transporte en su objetivo básico (la movilidad) o balancear sus múltiples objetivos? **La coordinación de políticas con otros sectores puede implicar cambios estructurales en el sector transporte**, que no serían necesarios si el único objetivo fuera proveer movilidad. Por ejemplo, un cambio modal orientado a modificar la matriz energética nacional o proyectos de transporte masivo para contribuir al desarrollo urbano sustentable.

¿Debe primar el criterio técnico o el político en las decisiones de inversión?

Las inversiones que realiza el sector público en el transporte son muy relevantes, aun cuando el sector privado invierta en las áreas en las que esto es conveniente y viable. En 2009, la inversión real directa en el sector, mayoritariamente destinada a carreteras, representó dos tercios del total nacional. Estas **inversiones se definen en procesos que inevitablemente conjugan criterios técnicos** (que indican el mérito de los proyectos) **con aspectos políticos** (vinculados con las estrategias de poder de los gobernantes).

En un sistema democrático, la asignación de la inversión (en qué sectores y dónde invertir) forma parte de la negociación política, y esto se agudiza en un país federal como el nuestro. Pero si las decisiones de inversión están guiadas exclusivamente por aspectos políticos y dejan de lado las cuestiones técnicas, económicas y ambientales de los proyectos, la calidad del portafolio resultante se puede resentir. Y, como resultado, se malgastan los recursos públicos. Este dilema se refleja en el **profesionalismo de los organismos que preparan, deciden y ejecutan inversiones**.

Nación/provincias/municipios: ¿qué papel debe asumir el Gobierno nacional en el transporte de nivel local?

El sistema de transporte está integrado por infraestructuras y servicios de alcance nacional e internacional, y otros de nivel local. Aun cuando el marco legal establece las pautas generales del ordenamiento jurisdiccional (qué redes y qué servicios corresponden a cada nivel

de gobierno), en la práctica el Gobierno nacional puede avanzar sobre los componentes locales, y asumir en forma directa o indirecta su financiación y regulación. Los dos casos más relevantes son el transporte urbano en la RMBA –un servicio local en el que el Gobierno nacional tiene un rol predominante– y la red vial subnacional, en la que la Nación tiene una participación considerable en el financiamiento de obras provinciales y municipales.

El Gobierno nacional puede optar por una **participación activa** en los proyectos de inversión y en la regulación de los servicios locales; o bien limitarse a intervenir en forma directa en las grandes redes y servicios troncales, y a **brindar apoyo técnico y financiero a provincias y municipios** mediante programas *ad hoc*. Este último parece ser el camino correcto en un país federal.

PROPUESTAS

050. **Reformar las instituciones y normalizar los marcos regulatorios: reorganizar la Secretaría de Transporte, apuntalar los entes reguladores, disponer nuevas reglas para los fondos específicos, y promover códigos de conducta para las empresas del sector**

El buen funcionamiento de las instituciones del sector es condición necesaria para la implementación de reformas y, particularmente, de las propuestas que impulsamos. Por esto, sugerimos:

→ **Reorganizar la Secretaría de Transporte.** Es vital redefinir los perfiles técnicos, realizar concursos y reclutar jóvenes profesionales. La Dirección de Planificación debe reforzarse y comenzar a actuar como apoyo al secretario en las definiciones de política, presupuesto y control de gestión. Es conveniente separar las funciones que cumple la Secretaría (políticas, regulación, operación, y revisión de accidentes). Deben mejorarse los sistemas de información y establecerse observatorios temáticos (transporte de cargas y logística, transporte urbano) como ámbitos de articulación entre los actores públicos y privados; por ejemplo, para dar apoyo técnico al Consejo Nacional de Logística (CoNaL) que CIPPEC propone crear en el [CAPÍTULO 8](#) de este mismo libro.

→ **Establecer un mecanismo de informe bienal al Congreso.** Impulsar la sanción de una ley que obligue al Poder Ejecutivo a elevar cada dos años un informe al Congreso

que detalle el estado y desempeño del sistema de transporte. Esta medida forzará a mejorar los sistemas de información, el análisis de la situación del sector y el monitoreo por parte de la sociedad.

→ Normalizar la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). Dar por finalizada la intervención, que lleva 10 años. Revisar su organización interna, asegurar su profesionalidad y establecer un mecanismo de financiamiento estable.

→ Definir nuevas reglas en los fondos específicos del sector. El objetivo es que estos fondos se dirijan mayoritariamente a inversiones y que funcionen a partir de programas que expresen las prioridades de política. Para ello deben establecerse criterios técnicos para la elegibilidad y la selección de los proyectos.

→ Finalizar el proceso de renegociación de contratos de concesión (dispuesto por la Ley 25.561 de Emergencia). Revisar los incentivos y responsabilidades, particularmente, en el caso de las concesiones de ferrocarriles suburbanos y terminales portuarias.

→ Impulsar la adopción de un Código de Autoregulación. Proponer a las entidades que representan a constructores y proveedores que adopten un código de conducta, y convocar a expertos de reconocida idoneidad técnica y moral para su *gobernanza*.

051. **Shock de inversión pública en infraestructura ferroviaria, acuerdos público-privados y cumplimiento de la Ley de Tránsito: tres claves para aumentar la participación del ferrocarril en el transporte de cargas**

Corregir el fuerte desbalance de la matriz modal que opera en el transporte de cargas es una deuda pendiente para la Argentina. Para ello, proponemos **incrementar la participación del ferrocarril en el transporte de cargas**, que actualmente es menor al 5%. Es necesario, entonces, un **shock de inversión pública**, en el marco de un acuerdo público-privado y de un plan integral que jerarquice la red y defina estándares técnicos y operativos. Así, mientras el Estado nacional financiaría la infraestructura básica, los concesionarios y cargadores realizarían las inversiones en material rodante e instalaciones ferroviarias e intermodales. El programa debería incluir un calendario efectivo de aplicación de las disposiciones de la Ley de Tránsito (24.449) en lo referente a antigüedad y potencia de los vehículos, para balancear la competencia entre el ferrocarril y el camión. A su vez, es vital eliminar subsidios distorsivos al transporte de cargas (para favorecer al ferrocarril y al cabotaje fluvial y marítimo), y realizar acciones de apoyo

para la modernización y profesionalización del autotransporte y para el desarrollo de un *cluster* industrial ferroviario.

Un plan de desarrollo ferroviario en el sector de cargas no puede dejar de considerar la situación del **Ferrocarril Belgrano Cargas**, para el que impulsamos una estrategia realista: rehabilitación de las redes troncales por parte del sector público y gestión privada de los servicios.

Para **financiar estas medidas**, proponemos utilizar parte de los recursos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER), aportes del Tesoro y de organismos multilaterales, y el financiamiento blando de los programas para mitigar el cambio climático. Paralelamente, sería conveniente acordar el compromiso de los grandes cargadores de utilizar el ferrocarril e incluir en la tarifa un repago (al menos parcial) a la inversión en infraestructura, lo que ayudaría a ampliar las fuentes de financiamiento.

Respecto de la **organización institucional** de este subsector, proponemos realizar una evaluación del ordenamiento vigente para, entre otras cuestiones, definir la pertinencia de mantener a las dos entidades públicas existentes: Administración de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y Operadora Ferroviaria (SOF). Mientras tanto, sugerimos gestionarlas por medio de un mismo Directorio.

052. **Plan de financiamiento mixto, y gestión y conservación privada para ampliar la capacidad de los principales corredores viales del país: alcanzar los 7.000 km de autopistas o autovías para 2020**

Mediante este programa, el Gobierno nacional pondría a disposición de las provincias y los municipios **recursos técnicos y financieros** para que mejoren sus sistemas de transporte urbano, en especial el transporte público. Esta asignación podría articularse a través de subprogramas orientados a distintas necesidades: transporte masivo (subtes, trenes, sistemas de buses rápidos, tranvías y proyectos específicos para las grandes ciudades), transporte público de media y baja densidad, transporte no motorizado, etc. La asignación de estos aportes no reembolsables y que cubren parte del costo de los proyectos debería estar condicionada al cumplimiento de políticas de interés nacional, tales como el desarrollo urbano sustentable, la accesibilidad para todas las personas, la promoción del transporte limpio y las mejoras en las condiciones de seguridad. Habrá que definir reglas claras para la presentación y elegibilidad de los proyectos, para asegurar su consistencia con los planes urbanos de movilidad y evitar proyectos aislados (generalmente resultado de *lobbies* e intereses particulares, y no de necesidades reales de la ciudad).

El programa se podría financiar con recursos específicos del sector (SISTRAN), fondos del Tesoro, asistencia de organismos multilaterales y, particularmente, con los fondos comprometidos por los países desarrollados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

053. Corporativizar Aerolíneas Argentinas y Austral: mantenerlas como empresas públicas pero con gestión profesional e independiente, y vincularlas con el Estado a través de acuerdos-programa que comprometan metas de servicio y apoyo financiero

Tras la estatización de la línea aérea en 2009, luego del fracaso del concesionario y de las gestiones para el traspaso a otros operadores (en vez de dejar que quiebre y conformar otra empresa), **no consideramos conveniente realizar nuevas modificaciones** sobre la titularidad de la compañía en el corto plazo. En su lugar, proponemos mantener a Aerolíneas Argentinas y Austral como **empresas públicas concentradas en los vuelos de cabotaje y a países vecinos** pero gestionadas de manera profesional e independiente, en un contexto de mayor apertura y competencia, y vinculadas con el Estado a través de acuerdos-programa que establezcan metas de servicio y comprometan el apoyo financiero estatal. La política aerocomercial debe contribuir al desarrollo del turismo y orientarse al beneficio de los usuarios.

Paralelamente, proponemos **revisar el ordenamiento institucional del transporte aerocomercial**: las políticas del sector deben definirse en la Subsecretaría específica y la regulación técnica en la Administración Nacional de Aviación Civil. Una entidad pública debe auditar el cumplimiento del contrato-programa con Aerolíneas y Austral, en representación de los intereses del Estado.

054. Rediseñar los subsidios al transporte urbano: mejorar los criterios de asignación y reducir su incidencia, y avanzar en la implementación de un sistema de subsidio directo a usuarios finales

Desde 2002, a raíz de las profundas secuelas sociales que dejó la crisis, **se expandió la práctica de subsidiar servicios públicos**. Los subsidios en el transporte no son novedosos, y cuentan con una justificación conceptual y práctica; la clave es si cumplen con los objetivos para los que fueron creados y si realmente ayudan a quienes se supone que están dirigidos.

Los subsidios destinados a los servicios urbanos de pasajeros en la RMBA y en otros centros urbanos del país, que en 2010 sumaron **aproximadamente \$10.500 millones**, incluyen recursos provenientes del Impuesto al Gasoil y Aportes del Tesoro Nacional. Se trata de subsidios “a la oferta”, dado que se entregan a las firmas operadoras: el Estado transfiere recursos a título de compensación tarifaria, como una forma indirecta de ayudar a los usuarios. Pero lo hace sin garantías de que esa oferta sea eficiente; es decir, sin corroborar que los subsidios lleguen efectivamente a quienes se quiere ayudar. A su vez, aparecen (des)incentivos: **las empresas pierden el estímulo a mejorar el servicio**, al recibir tres cuartas partes de sus ingresos por la vía de subsidios.

Proponemos avanzar en tres frentes. El primero es revisar la eficiencia del sistema de transporte que se está subsidiando, dado que mejoras en su organización podrían permitir la reducción paulatina de los subsidios. Paralelamente se debería avanzar en el segundo frente: implementar un ajuste gradual de las tarifas de forma de generar una estructura tarifaria con distintos niveles que se relacione más directamente con el costo que representa el uso de los servicios. Estas dos acciones permitirían liberar recursos de los fondos específicos para que puedan ser destinados a inversiones (particularmente en el ámbito ferroviario). El tercer frente es el diseño de un modelo de subsidio “a la demanda” a partir de una tarifa social que permita **focalizar el subsidio en sus beneficiarios finales**, y la adopción del SUBE por todos los usuarios potenciales y su vínculo con los planes sociales, de manera de identificar a los destinatarios del subsidio, pueden constituir el camino para hacerlo.

055. Liderar un proceso de acuerdo entre jurisdicciones para establecer una estrategia de desarrollo portuario y de las vías navegables en la Región Metropolitana de Buenos Aires y el litoral fluvial

Las terminales portuarias de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y las ubicadas en el Paraná inferior son infraestructuras clave para el comercio exterior del país. Varias de ellas están operando en los límites de su capacidad, y experimentan restricciones en los accesos náuticos (los canales del Río de La Plata y del Río Paraná) y también, en muchos casos, en los accesos terrestres y en sus vínculos con el entorno urbano. La tendencia hacia buques de mayor dimensión y el crecimiento del volumen del comercio (particularmente con origen en el interior del país) constituye un reto que requiere urgentes decisiones de política.

Ante la dinámica de la actividad naviera mundial, la estrategia de desarrollo de puertos y vías navegables es uno de los más adecuados instrumentos de política pública con que cuenta el país para mejorar la competitividad de sus costos logísticos. Con el objetivo de facilitar el comercio con un sentido federal, será vital balancear diversos factores y contemplar las necesidades de conectividad de todo el país.

Actualmente hay algunas iniciativas en marcha, que deberían encuadrarse en una estrategia general para coordinar acciones a partir de la **integración de todas las jurisdicciones intervinientes** (Nación, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias del litoral involucradas). En este recorrido, deben **combinarse políticas públicas** con las diversas áreas afectadas por la política portuaria como el uso del suelo y la organización del territorio, la movilidad en la región, el desarrollo productivo y el medio ambiente. Las terminales de contenedores, por ejemplo, pueden constituir un eficaz **instrumento para promover el desarrollo y la generación de empleo** en zonas deprimidas (como el sur de la RMBA).

Proponemos que el Gobierno nacional lidere esta iniciativa. Para ello, sugerimos convocar a un **equipo interjurisdiccional e interdisciplinario** para que elabore una estrategia de expansión portuaria en el litoral fluvial con criterio federal y con un horizonte no menor a 20 años. Este equipo, a su vez, debería liderar un proceso de búsqueda de consenso entre las partes involucradas.

VIABILIDAD

El principal costo fiscal de las medidas que proponemos está en las inversiones en carreteras e infraestructura ferroviaria en la búsqueda de equilibrarlas (ha sido de 10 a 1 en los últimos años a favor de las carreteras). El Programa Federal de Mejora del Transporte Urbano también requerirá recursos. La corporativización de las líneas aéreas y el rediseño de los subsidios podrán liberar fondos. Una combinación de los fondos específicos del sector (Sistema Integrado de Transporte), de aportes del Tesoro, de organismos multilaterales, de fondos vinculados a mejoras ambientales y de cargos a los usuarios, junto con mecanismos transparentes de contratación de obras, podría viabilizar las propuestas. A pesar del esfuerzo que se viene realizando, la inversión en infraestructura del transporte es del orden del 0,8% del Producto Bruto Interno (PBI). En un país en desarrollo debería ser del 1% al 2%.

La fortaleza institucional es la principal condición de éxito. La reforma de la Secretaría de Transporte debería constituir el primer paso. Entendemos que en un sector tan amplio se debe avanzar en paralelo en las otras propuestas: tras una etapa de planificación y desarrollo cuidadoso de los proyectos, **las reformas e inversiones deberían implementarse en forma simultánea**. El apoyo de las fuerzas políticas, que refleja los intereses generales y de la comunidad de usuarios del transporte (como pasajeros y cargadores) resultará fundamental para asegurar los cambios y enfrentar las resistencias que generan los sectores que se benefician con las actuales distorsiones. En las acciones propuestas la clave de la viabilidad radica en la voluntad –y la posibilidad política– de **modificar comportamientos establecidos y afectar intereses**, sean de los mismos operadores o de sus múltiples proveedores de bienes y servicios. 

BIBLIOGRAFÍA

Barbero, J. A. (2010). La logística de cargas en América Latina y el Caribe: una agenda para mejorar su desempeño. *Nota Técnica IDB-TN-103*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Barbero, J., y Rodríguez Tornquist, R. (Artículo aún no publicado). Transporte y cambio climático: hacia un desarrollo sostenible y de bajo carbono artículo aún no publicado. *Transporte y Territorio*.

Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial. (2011). *Distribución modal de las cargas de cabotaje de larga distancia en Argentina y un conjunto de países seleccionados*. Serie Técnica, Informe N° 1, Universidad Tecnológica Nacional, Secretaría de Extensión Univeritaria.

Dirección Nacional de Observatorio Vial. (s.f.). *Informes estadísticos*. Recuperado el enero de 2010, de Ministerio del Interior, Presidencia de la Nación: <http://www.mininterior.gov.ar/ansv/estadisticas.php?idName=segVial&idNameSubMenu=segVialEstadística>

Organización Mundial de la Salud. (2009). *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial: Es hora de pasar a la acción*. Ginebra.

Schiller, P. L., Bruun, E. C., y Kenworthy, J. R. (2010). *An Introduction to Sustainable Transportation*. Londres: Earthscan.

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2009). *Estado de situación - Sector transporte*.

[193]

CAP. 9 TRANSPORTE:
MOVILIDAD PARA LA
INCLUSIÓN Y EL
DESARROLLO SUSTENTABLE

[194]

100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO

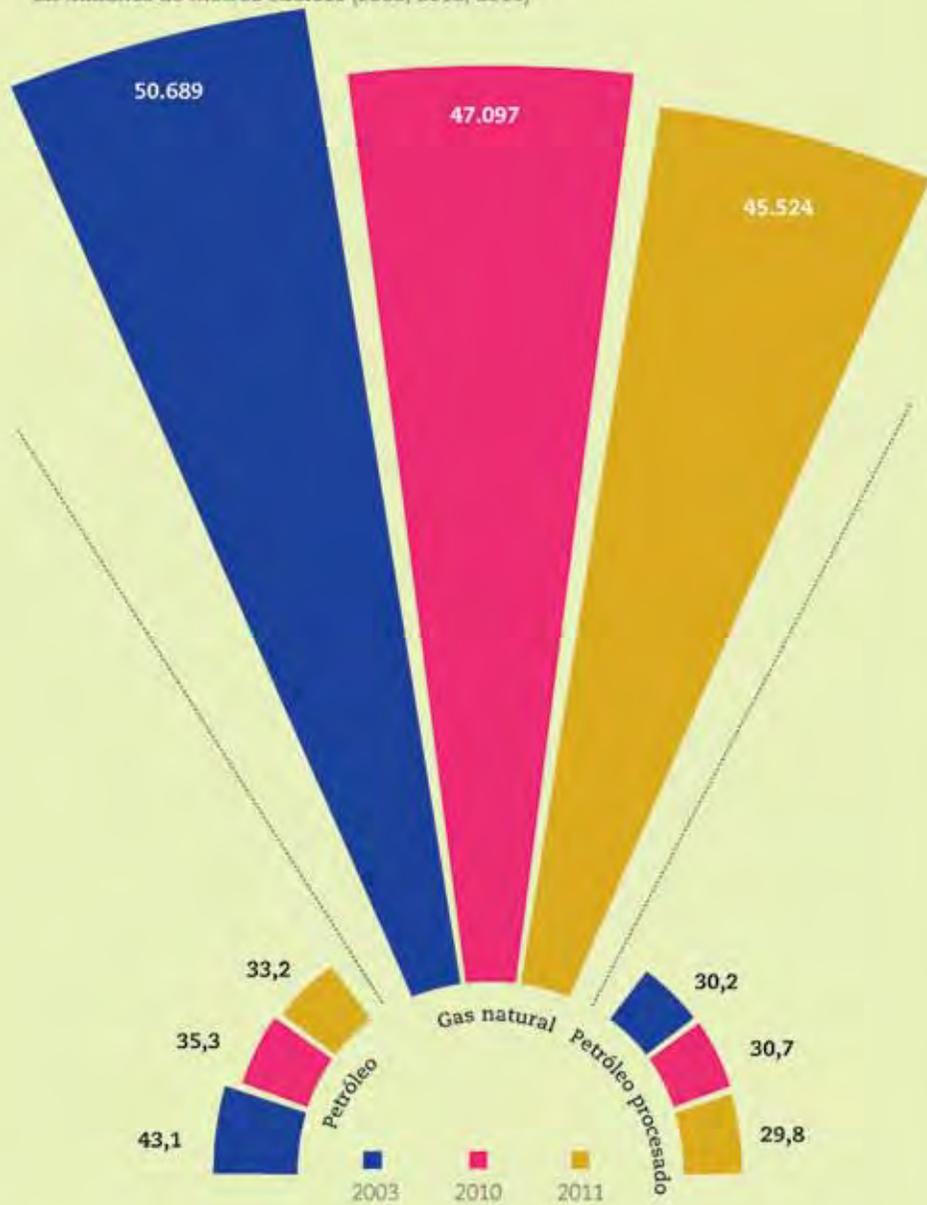
CAPÍTULO 10

El desafío de la energía

ENERGÍA

Producción de petróleo y gas natural

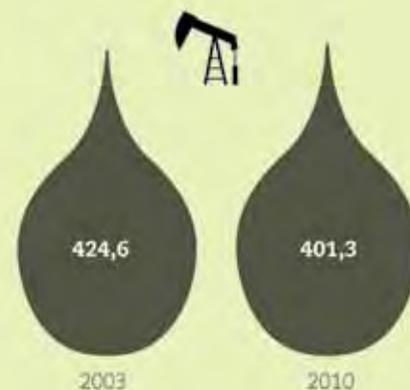
En millones de metros cúbicos (2003, 2010, 2011)



Fuente: Instituto Argentino de Petróleo y Gas (IAFG).

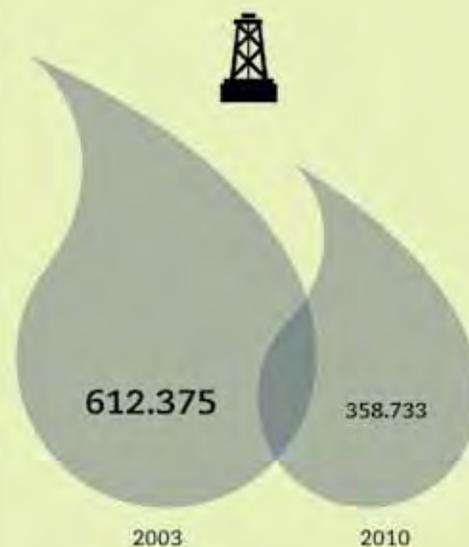
Reservas de petróleo

En millones de metros cúbicos (2003, 2010)



Reservas de gas natural

En millones de metros cúbicos (2003, 2010)



Potencia eléctrica instalada

En MW (2003, 2010)

2003

2010



Termoeléctrica

1.005

1.005



Nuclear



Hidráulica

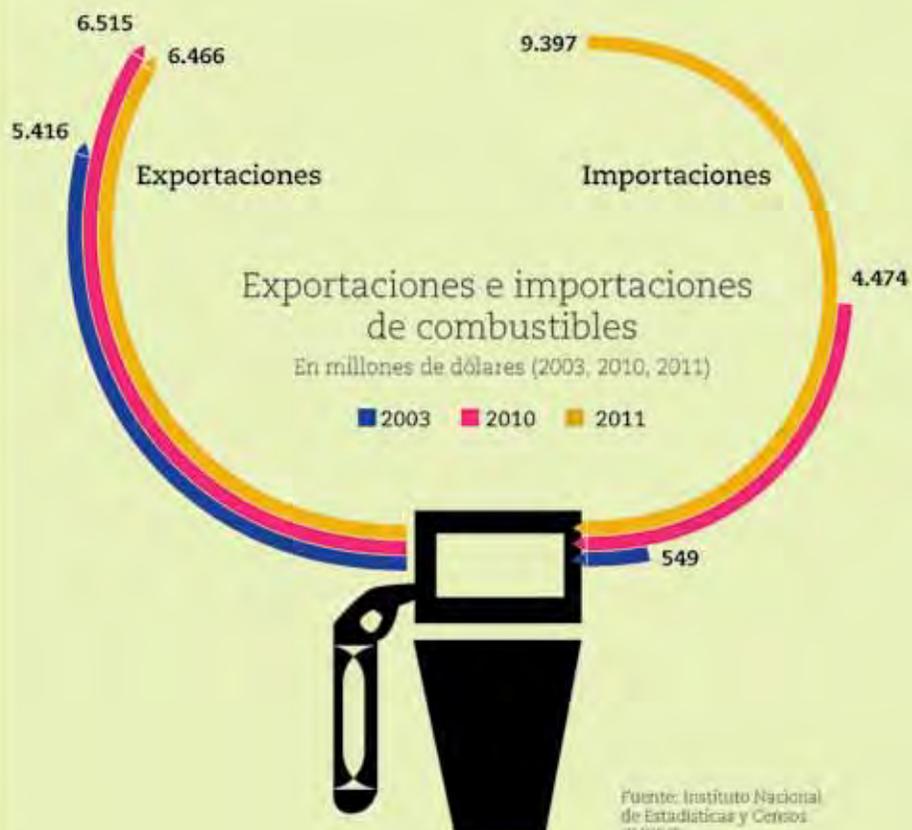
Fuente: Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE).

Subsidios del Estado nacional al sector energético

En millones de pesos (2010, 2011)



Fuente: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAF).



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

→ LA DISPONIBILIDAD ENERGÉTICA CONSTITUYE UN REQUISITO INDISPENSABLE PARA EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO. CONTAMOS CON GRANDES Y VARIADOS RECURSOS ENERGÉTICOS. SIN EMBARGO, PESE A DISPONER DE GAS Y PETRÓLEO, CURSOS DE AGUA ADECUADOS PARA LA EXPLOTACIÓN HIDROELÉCTRICA, CARBÓN Y TECNOLOGÍA NUCLEAR, NO HEMOS PODIDO ASEGURAR EN FORMA PERMANENTE EL ABASTECIMIENTO ENERGÉTICO. PROPONEMOS LA SANCIÓN DE UNA NUEVA LEY DE HIDROCARBUROS, EL GRADUAL ORDENAMIENTO DE LOS PRECIOS, Y LA PUESTA EN MARCHA DE UN PLAN ENERGÉTICO DE LARGO PLAZO.

La disponibilidad energética constituye un requisito indispensable para el crecimiento y el desarrollo. La historia muestra, a veces con dramatismo, episodios en los que las sociedades debieron enfrentar el costo de padecer restricciones sobre el consumo energético de hogares, industrias y/o transportes. En los últimos años, la Argentina ha sufrido importantes limitaciones energéticas, principalmente en los picos estacionales de invierno y verano.

Contamos con grandes y variados recursos energéticos. Sin embargo, pese a disponer de gas y petróleo, cursos de agua adecuados para la explotación hidroeléctrica, carbón y tecnología nuclear, no hemos podido asegurar en forma permanente el abastecimiento energético. Por el contrario, en las dos últimas décadas, pasamos de proyectarnos como fuertes exportadores de petróleo y gas a nuestros países vecinos a tener una posición importadora cuya magnitud crece año tras año.

Es entendible que para los gobernantes resulte tentador sostener precios energéticos artificialmente bajos. Su efecto benéfico de corto plazo no solo alcanza a las familias (contentas con facturas de luz y gas baratas), sino también a las empresas, favorecidas con la posibilidad de producir con costos de la energía por debajo de los estándares mundiales.

Sin embargo, con el paso del tiempo la ficción de la energía barata solo puede sostenerse con una sistemática descapitalización de las empresas energéticas y/o un flujo creciente de subsidios e importaciones que terminan por hacer estallar las cuentas públicas y externas de la economía. El fantasma de una crisis de abastecimiento se vuelve realidad, aparecen los cortes y, finalmente, los precios deben subir a niveles muy por encima de los originalmente previstos.

Las inversiones en energía requieren de plazos muy largos para completarse. Por ello, cuanto antes podamos establecer un conjunto de reglas consistentes, en el marco de un acuerdo social y político que les imprima un horizonte temporal estable, más rápido podremos maximizar la inversión y revertir los deteriorados indicadores energéticos.

* Investigador asociado
de CIPPEC.

La sanción de una nueva ley de hidrocarburos, el gradual ordenamiento de los precios, y la puesta en marcha de un plan energético de largo plazo, contribuirán en forma significativa a alcanzar los objetivos planteados. La creación de un Ministerio de Energía de la Nación posibilitará que las políticas para el sector sean tratadas al máximo nivel jerárquico dentro del Poder Ejecutivo Nacional.

DIAGNÓSTICO

La matriz energética argentina depende significativamente del petróleo y del gas, que explican en conjunto el 89% del consumo de energía primaria del país (37% y 52% respectivamente, con datos de 2008). Esta dependencia de los hidrocarburos, agravada en los últimos años, significa que la disponibilidad de estos combustibles es crucial para nuestro abastecimiento energético.

Los indicadores recientes en materia de producción local de petróleo y gas son desalentadores: la producción petrolera cae sistemáticamente desde el pico de 1998, y acumula una contracción del 32% desde un máximo de 850 mil barriles diarios en ese año a 573 mil barriles promedio durante 2011, ya muy cerca de las necesidades internas de consumo. En el caso del gas natural, que alcanzó un máximo histórico de 143 millones de metros cúbicos diarios en 2004, 2011 cerró con 125 millones de metros cúbicos diarios producidos, un 13% por debajo del registro de 2004.

Los principales yacimientos argentinos en producción son maduros, por lo que su decreciente productividad provoca costos fijos y variables de extracción cada vez más altos para obtener flujos de producción cada vez más bajos. La productividad por pozo cayó de 9,2 metros cúbicos de promedio diario en 1999, a 4,5 metros cúbicos diarios en 2010. En el caso del gas natural, mientras que en 2000 el 58% de la producción correspondía a yacimientos de alta presión (con costos de extracción más bajos), en 2010 este porcentaje se redujo al 14%.

En materia de exploración, la ausencia de grandes descubrimientos ha limitado la incorporación de nuevas reservas, que no alcanzan siquiera a compensar la producción anual. Las reservas probadas de petróleo llegaron a 500 millones de barriles a fines de los noventa, y cayeron a cerca de 400 millones en 2010. Las reservas de gas, que llegaron a un máximo de 778 mil millones de metros cúbicos en 2000, se desplomaron

a menos de la mitad en apenas una década. Si bien existen indicios de una importante cantidad de recursos de petróleo y gas no convencional (especialmente *shale gas* en la cuenca neuquina), aún no existen precisiones respecto del alcance y la viabilidad técnico-económica de su explotación.

En años recientes, la existencia de **precios al productor afectados** por retenciones, controles y regulaciones que los han sostenido muy por debajo de los precios internacionales, agravó los problemas de oferta energética al punto de que sufrimos en forma recurrente **episodios de restricción energética en hogares y empresas**. La magnitud y duración de estos desajustes queda muchas veces librada a cuestiones ajenas a la mano del hombre, como la temperatura (que afecta significativamente el consumo de energía en hogares) y las lluvias (cuya ausencia reduce la oferta de energía hidroeléctrica e incrementa la dependencia de los hidrocarburos). En el ajustado equilibrio de oferta y demanda que hoy tiene la Argentina, un escenario en el que coincidan negativamente estos dos factores climáticos puede derivar en un *shock* energético de proporciones, con impacto en la actividad económica y en el bienestar de la población.

— **Los bajos precios impulsan el consumo, y erosionan cualquier esfuerzo de ahorro energético y de mejora en la eficiencia en el uso de combustibles, tanto en la industria como en los hogares.**

Para sostener los precios reducidos, el Tesoro nacional destina montos crecientes de subsidios a financiar principalmente la importación de combustibles (gas natural y derivados del petróleo) para cerrar la brecha entre el consumo y la producción local. El total de subsidios al sector energético totalizó 42.000 millones de pesos en 2011, con un incremento del 56% respecto a los valores registrados el año anterior. A comienzos de 2012, el Gobierno nacional ha iniciado una política selectiva de reducción de subsidios a la energía, cuyo alcance e impacto aún no puede determinarse.

Los precios del gas natural son ilustrativos de la magnitud de las distorsiones existentes. Hacia finales de 2011, se importó gas natural licuificado (GNL) a precios cercanos a US\$ 15 el millón de BTU, y gas por ducto desde Bolivia en el entorno de US\$ 10 el millón de BTU; mientras que al productor local se le remuneró solo entre US\$ 2 y US\$ 3 en promedio por esa misma cantidad de gas, por la que el consumidor residencial pagó menos de US\$ 1.

Además, la industria energética se desenvuelve en el contexto de una **legislación anticuada, desactualizada y dispersa**. Y, en muchos casos, con contratos de concesión aprobados durante la década del noventa, afectados por la crisis de 2001 y cuya renegociación y adecuación no ha sido plenamente completada. Este débil marco de

institucionalidad, agravado por la dispersión de agencias gubernamentales y entes reguladores, dificulta el proceso de inversiones en un sector que requiere de varios miles de millones de dólares por año para ampliar la infraestructura y así poder acompañar las necesidades del crecimiento económico del país.

POLÍTICAS EN MARCHA

Los desequilibrios existentes en el sector energético provocaron la reacción de las autoridades. Aunque todavía resta mucho por recorrer, se destacan las siguientes políticas desarrolladas:

→ **Ampliación y diversificación de la oferta energética.** Se retomó el programa nuclear, con la finalización de la planta de ATUCHA II, y los estudios para una cuarta central. En cuanto a la oferta hidroeléctrica, se finalizó la represa Caracoles (San Juan), se completó la elevación de cota de Yacyretá, y se encuentran en marcha varios proyectos de represas financiadas con fondos nacionales (Chihuido en Neuquén, Condor Cliff en Santa Cruz, y otras). Se avanza en proyectos de generación térmica con combustibles alternativos al petróleo y al gas, y se promovió la utilización de nuevas fuentes renovables, como energía eólica y biocombustibles.

→ **Incentivos a la exploración, descubrimiento y desarrollo de nuevas reservas de petróleo y gas.** Además de la sanción de una ley con beneficios para los proyectos de exploración, se implementaron esquemas de diferenciación de capital nuevo y viejo a través de los programas Energía Plus, Gas Plus, Refino Plus y Petróleo Plus, todos orientados a atraer nuevas inversiones con precios superiores a los vigentes para las áreas en producción. A comienzos de 2012, algunos de estos programas fueron suspendidos en el contexto del recrudecimiento de las tensiones entre el Gobierno y las empresas productoras.

→ **Protección de los sectores de menores recursos para el consumo de energía.** Para asegurar que los sectores de menores recursos accedan al gas se puso en marcha el programa Garrafa para Todos, mediante subsidios que permiten precios preferenciales con un descuento de hasta el 50% sobre los valores de mercado.

→ **Incentivos a la reducción del consumo de energía.** Se implementaron iniciativas para el uso racional, eficiente y responsable de los recursos energéticos, en el marco del Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PRONUREE). Entre otras

acciones, se sustituyeron lámparas por unidades de bajo consumo en hogares y espacios públicos, lo que provocó un importante ahorro en términos de potencia demandada y generación de energía.

→ **Adecuación de los precios del gas y la electricidad a usuarios finales.** Los precios del gas y la electricidad comenzaron a incrementarse, aunque en el caso de los consumidores residenciales, estos aumentos alcanzan por ahora a segmentos muy reducidos de la población (los de mayor consumo). Con iniciativas como el Programa de Uso Racional de la Energía (PURE), puesto en marcha en 2004, se procuró fomentar el ahorro de energía, y se premió el menor consumo con la excepción en la aplicación de los aumentos. A fines de 2011, el Poder Ejecutivo anunció un programa de eliminación parcial de los subsidios, con una etapa inicial de renunciamiento voluntario, para luego levantar compulsivamente los subsidios en los sectores de mayores ingresos de la población. Al momento de redactar este capítulo resulta difícil precisar el alcance del programa en materia de beneficiarios afectados, precios sin subsidios y montos involucrados.

GRANDES DILEMAS

¿La industria de la energía debe tener pleno control estatal o hay que dejarla en manos del sector privado?

El desarrollo de nuestra industria petrolera ha estado marcado por esta **falsa antinomia: explotación estatal versus explotación privada**. Los estatistas consideran que solo el control estatal directo de toda la cadena de la industria puede asegurar una apropiación justa de la renta de los hidrocarburos y la explotación responsable de los recursos. Los privatistas, en el otro extremo, descalifican toda experiencia estatal y sostienen que solo la operación privada de la industria asegurará una explotación eficiente de los recursos. En los primeros meses de 2012, las insistentes versiones de una eventual estatización de YPF han reinstalado esta discusión en las tapas de los diarios.

La experiencia histórica internacional prueba que se trata de un falso dilema. Así como es difícil encontrar un modelo puramente estatal exitoso, hay muchas organizaciones energéticas estatales modernas y eficientes que conviven y se complementan con empresas privadas (como por ejemplo Petrobras en Brasil, ENAP en Chile y Statoil en

Noruega). Las necesidades de inversión en energía en la Argentina de los próximos años son enormes, y deberán surgir del **esfuerzo armonioso y complementario del Estado y las empresas privadas locales e internacionales.**

¿Crecimiento económico o desarrollo sustentable?

Desde diferentes ámbitos se plantea la **falsa antinomia de que el cuidado de los recursos naturales es incompatible con el desarrollo.** Sin embargo, es cada vez más frecuente encontrar casos en los que ambos aspectos logran un equilibrio, basado sobre la aplicación de nuevas y mejores tecnologías, la planificación del desarrollo y el hallazgo de soluciones viables para los problemas ambientales que no afectan significativamente el desarrollo económico y el crecimiento.

Desde muchos sectores de la producción, este discurso es fuerte y sostenido, y será un reto para el Gobierno mostrar con hechos concretos que el **capital natural de la Argentina y su manejo sustentable es parte de una estrategia de desarrollo de largo plazo,** que incluye el posicionamiento de nuestro país (al igual que el de otros países de la región) como proveedor global de bienes y servicios ambientales claves.

En el recorrido hacia un mayor nivel de industrialización, una Nación sustentada históricamente en sus recursos naturales debe **planificar su economía sobre la base de la dinámica de sus ambientes y la inversión en tecnologías limpias** [VER CAPÍTULO 11].

¿La política de hidrocarburos debe ser delineada por las provincias productoras o por el Estado nacional?

El conflicto “Nación/provincias” estuvo siempre presente en la industria argentina de los hidrocarburos. Con el texto reformado de la Constitución, que le otorga el dominio de los hidrocarburos a las provincias productoras, **hay quienes consideran que la Nación perdió toda responsabilidad** en la definición e implementación de la política hidrocarburiífera, al quedar en manos de los gobiernos provinciales la aprobación y control de las concesiones. Esta interpretación, sin embargo, convertiría a la política petrolera y gasífera en un conjunto heterogéneo y desarticulado de iniciativas subnacionales, con un impacto negativo en las posibilidades de maximizar la inversión exploratoria y una explotación eficiente de los recursos.

Como espejo de esta visión “provincialista”, que deja al Estado nacional sin un rol claro en la política petrolera, comienzan a levantarse las voces a favor de un cambio constitucional que derive en la renacionalización.

Al igual que en el caso Estado *versus* privados, hay que evitar este falso dilema, cuya discusión consumiría tiempo y esfuerzo, sin efectos concretos en el desempeño sectorial. El dominio de las provincias productoras sobre los hidrocarburos no significa que el Estado nacional se retire de la política petrolera. Por el contrario, debe jugar un rol distinto y complementario, para convertirse en el gran articulador de las iniciativas y decisiones de las jurisdicciones provinciales, en el contexto de una nueva y necesaria legislación para el sector.

¿Es posible compatibilizar una explotación intensiva de nuestros recursos energéticos con la sustentabilidad y el cuidado del medio ambiente?

En su afán por crecer y producir más, la industria energética arrastra una historia conflictiva con el cuidado del medio ambiente. Diversificar nuestra matriz energética y ampliar la incidencia de la energía nuclear, o extender las reservas de petróleo y gas mediante la exploración intensiva de nuestra plataforma *off shore*, encienden luces de alarma, que recuerdan accidentes de la magnitud de Chernobyl, del pozo submarino de British Petroleum en el Golfo de México, y los aún inciertos efectos del incidente nuclear en Japón ocasionado por el terremoto que afectó a la isla en 2011.

La preservación del medio ambiente de cualquier acción del hombre puede limitar severamente el desarrollo de la infraestructura energética. Si el objetivo único fuera evitar cualquier impacto en el entorno, resultaría imposible construir represas, centrales nucleares, explotaciones hidrocarburíferas y grandes ductos para el transporte de gas y petróleo.

Pero la energía es una necesidad ineludible para el crecimiento económico, en particular para un país en desarrollo como el nuestro. Por ello, es **necesario regular estrictamente la actividad hidrocarburífera, y ser muy riguroso en el cumplimiento de las normas**. La enorme renta petrolera debe volcarse en forma creciente a asegurar operaciones más limpias y seguras, y al desarrollo de nuevas tecnologías que disminuyan la “huella” ecológica de la industria.

¿Puede ser la energía tratada como cualquier mercancía o la seguridad de abastecimiento exige un tratamiento especial?

El acceso seguro a la energía, y en particular a los hidrocarburos, ha sido un elemento central de la geopolítica del siglo XX. Desde la primera guerra mundial, las principales potencias percibieron la importancia de contar con un abastecimiento energético confiable, tanto en su propio territorio como en otros países. La dimensión de la energía estuvo presente en los principales conflictos bélicos de los últimos 100 años. Por ello, para muchos, el suministro de energía debe ser considerado desde una perspectiva de defensa y seguridad nacional, y todos los actores de la industria, privados o estatales, deben someterse a este encuadre.

Esta visión contrasta con la de quienes ven al mercado global de la energía como un mercado más, en donde los avances tecnológicos aceleran la “transabilidad” de los combustibles e imprimen mayor competencia. En un mundo pacífico y multipolar, no habría motivos para darle a la energía un tratamiento particular, y la exportación o el abastecimiento externo resultarían opciones viables si los precios relativos así lo justificaran.

Sin caer en posiciones paranoicas y conspirativas, **no podemos desconocer el rol que juega la energía en la geopolítica mundial**. La Argentina hizo una apuesta muy firme a la integración regional, y la energía tiene un papel importante en ese proceso. Afortunadamente, los proyectos supranacionales de energía con nuestros vecinos contribuyen a la integración, y simultáneamente fortalecen la seguridad de abastecimiento de los países involucrados.

056. Promover la sanción de una ley de hidrocarburos que consolide los nuevos roles de las provincias y el Estado nacional, defina la distribución de la renta petrolera, y establezca reglas claras e incentivos para la actividad sectorial

La ley de hidrocarburos que rige la actividad petrolera y gasífera fue puesta en vigencia por el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía en 1967, en un contexto local e internacional del sector energético muy diferente al actual. Pese al amplio consenso en torno a la necesidad de su reforma y actualización, **los intentos por sancionar una nueva ley petrolera fracasaron** y solo han prosperado iniciativas parciales. Es crucial, entonces, que la administración 2011-2015 impulse activamente la sanción de una nueva ley de hidrocarburos moderna y flexible, que se convierta en la herramienta principal del lanzamiento de la industria local del petróleo y el gas.

Bajo el lineamiento constitucional del dominio transferido a las provincias, y en vistas de lograr una actualización general acorde a las nuevas condiciones técnicas y económicas de la industria, **la nueva legislación debe precisar los roles de cada jurisdicción e incorporar esquemas de reparto de la renta más flexibles** (regalías móviles, acuerdos de producción compartida, *joint ventures*). Así, se podría aportar diversidad a los instrumentos contractuales disponibles para enfrentar las distintas realidades de los yacimientos de gas y petróleo del país y de su plataforma marítima.

De esta forma, se podrían incorporar **incentivos a la exploración de riesgo, terrestre y off shore, homogéneos y consistentes** a lo largo de las distintas jurisdicciones subnacionales, y que extiendan la actividad a las cuencas hoy inexploradas en la búsqueda de nuevas reservas de petróleo y gas, convencionales y no convencionales.

Además, sugerimos ordenar y perfeccionar los esquemas de incentivos a las nuevas inversiones establecidos en los últimos años (Gas Plus, Petróleo Plus y Refino Plus) para consolidar un **único programa integral** de impulso a la exploración, desarrollo y producción de nuevos yacimientos, y lograr la ampliación de las instalaciones de refinación.



1. El ejercicio de costeo de las políticas propuestas fue realizado por Darío Rossignolo para CIPPEC. Se utilizaron los datos de subsidios económicos en los sectores de transporte y energía informados por ASAP. Su distribución requirió de la utilización de los datos de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 1996/1997 del INDEC.

057. **Crear la Agencia Federal de la Energía, un órgano integrado por el Estado nacional y las provincias para aplicar la legislación, coordinar políticas y resolver los conflictos interjurisdiccionales**

La disposición constitucional que transfirió el dominio de los hidrocarburos a las provincias obliga a un **gran esfuerzo de coordinación entre jurisdicciones** (incluido el Estado nacional) para asegurar la coherencia de la política energética. Para ello, la sanción de la nueva ley de hidrocarburos que aquí proponemos debe estar seguida por la firma de un acuerdo Nación/provincias complementario, que derive en la creación de una Agencia Federal de la Energía (AFE). Este órgano regulador de amplia representación, focalizado en los hidrocarburos pero con extensión a otras fuentes de energía (ej. hidroelectricidad), debe asumir responsabilidades en materia de implementación de políticas comunes en todo el territorio, resolución de conflictos, control de operaciones y cooperación técnica.

Bajo la conducción del Gobierno nacional, la **Agencia Federal de la Energía** debe tener representación de todas las provincias argentinas, sean productoras de hidrocarburos o no, dado que todas las jurisdicciones están involucradas de una forma u otra en la producción, el transporte, la distribución y/o el consumo de energía en sus diversas formas. Debe ser creada por una ley nacional que defina con claridad la conformación de su Directorio, sus misiones y funciones, y contar con una organización ejecutiva profesional, autárquica y flexible, que le permita responder en tiempo y forma a las demandas surgidas en el día a día de la industria.

058. **Crear un Ministerio de Energía de la Nación, normalizar el funcionamiento institucional de los entes reguladores nacionales del gas (ENARGAS) y la electricidad (ENRE), y mejorar sus recursos técnicos y profesionales**

El desafío energético de los próximos años requiere que las políticas para el sector sean tratadas al máximo nivel jerárquico dentro del Poder Ejecutivo Nacional. Por ello proponemos crear un Ministerio de Energía, como existe en otros países de la región.

A su vez, los entes reguladores del gas y la electricidad requieren de una **importante revisión tendiente a mejorar su funcionamiento**. Creados en la década del noventa como organismos principales de aplicación de las leyes aprobadas como marco al proceso

de privatización y regulación de ambos sectores, estos entes no lograron tener aún el influjo que deberían. En ese marco, es necesaria su jerarquización. Para ello, sugerimos nombrar profesionales y técnicos de prestigio, y asignar un presupuesto acorde, con autarquía financiera para ser ejecutado.

059. Completar la revisión de los contratos de servicios concesionados al sector privado en la industria de la energía (gas y electricidad) en un plazo no mayor a 120 días

La revisión y actualización de los contratos con empresas privatizadas (fundamentalmente con concesionarios de transporte y distribución de gas natural y electricidad) ha quedado incompleta, lo que deja en vigencia contratos cuya obsolescencia creciente se vuelve un problema a la hora de determinar obligaciones, derechos y responsabilidades de los concesionarios. Concluir este proceso es imprescindible para que las firmas se desenvuelvan en un marco de previsibilidad que les permita llevar a cabo las inversiones necesarias para que el servicio se preste con normalidad, en un marco de expansión y crecimiento.

Sugerimos, entonces, que la Unidad de Renegociación y Análisis de Contratos de Servicios Públicos, dependencia interministerial creada oportunamente para gestionar la renegociación de contratos, culmine la normalización de todos los contratos, con un **plazo no mayor a 120 días**, y contemple las debidas aprobaciones en Audiencia Pública y en el Congreso, cuando corresponda.

060. Poner en marcha un cronograma gradual de ordenamiento de los precios y tarifas de la energía que recomponga niveles razonables, y elimine las distorsiones relativas entre combustibles que afectan el patrón de consumo energético

Resulta ineludible profundizar las tímidas iniciativas recientes, tendientes a restablecer el equilibrio de los precios de la energía. Esto significa un incremento en el precio medio de la energía e importantes cambios en los precios relativos de los distintos combustibles.

La insuficiencia de los precios y tarifas vigentes es variada y depende de las cambiantes condiciones de los mercados internacionales de energía. En promedio, si se agregan

todos los combustibles, con valores de mediados de 2011, la **canasta de energía** debería experimentar un **aumento de alrededor del 150%** para equipararse con los precios **internacionales**. La distorsión mayor se presenta en el gas natural, justamente el recurso energético más importante de nuestra matriz primaria.

Teniendo en cuenta la magnitud de los aumentos a realizar, y a los fines de evitar un *shock* negativo intolerable por su impacto económico y social, proponemos que los cambios de precios sean realizados en **forma gradual, en el marco de un esquema previsible, transparente y horizontal**.

Esta gradualidad, que proyectará la recomposición de los precios durante varios años, obliga a un preciso esquema de **coordinación con la política fiscal y con la política antiinflacionaria** [VER CAPÍTULOS 6 Y 7]. En el primer caso, el cronograma gradual de incremento *real* de los precios y tarifas de la energía debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar el programa de combate a la inflación. Lejos de ser utilizadas como ancla antiinflacionaria, las tarifas de la energía deberán contar con espacio para crecer por encima del promedio de precios, y permitir la recuperación real en los plazos previstos. En cuanto a lo fiscal, el gradualismo obliga a una reducción lenta de los subsidios, que deberá ser contemplada en las proyecciones presupuestarias. Si bien los estudios realizados por CIPPEC sobre focalización de los subsidios concluyen que los montos **podrían reducirse significativamente** (en un 33% en el caso del gas y en un 80% en el de la electricidad), se trata de ahorros fiscales que deberían obtenerse como el resultado final de un proceso por etapas, de largo aliento.

061. Implementar un programa permanente de energía protegida para los sectores vulnerables de la población que les asegure el acceso a un umbral de consumo con precios subsidiados, en un marco que evite la ineficiencia, el derroche y el clientelismo

El aumento general de los precios de la energía necesario para equilibrar el sector no puede implementarse sin ser acompañado por iniciativas que limiten su impacto en los sectores más vulnerables y aseguren el acceso a un umbral mínimo de consumo de energía. Para ello, el Estado nacional debe proveer los recursos para desarrollar **políticas de subsidio a la energía en los hogares, para cocción de alimentos y calefacción**.

Existen diversos mecanismos para lograr estos objetivos, y algunos se encuentran vigentes (garrafa social, subsidio al gas en la Patagonia, etc.). Las transferencias pueden

realizarse por el lado de la oferta, como también a través de la demanda. En cualquier caso, la implementación debería realizarse en **forma conjunta con otros programas de ayuda** (alimentaria, salud, educación), con un abordaje integral y articulado al problema de la pobreza.

Existirá una enorme presión para extender el esquema de subsidios a sectores de la clase media, que naturalmente resistirán cualquier incremento de su tarifa de electricidad y gas. Se requerirá un gran esfuerzo de comunicación y fortaleza política para **limitar las transferencias a los deciles de ingreso más bajos**. De otro modo, el costo fiscal sería muy elevado, y erosionaría la legitimidad y sustentabilidad en el tiempo de estas iniciativas.

062. Encomendar a la Secretaría de Energía un plan energético a 12 años. Recuperar el autoabastecimiento, diversificar la matriz energética y ampliar la participación de las energías renovables: tres metas centrales para un Estado planificador de la industria de la energía

El Estado nacional debe ejercer con claridad el rol de planificador de la industria de la energía, no solo en relación con sus propias acciones e inversiones, sino también para regular y orientar las decisiones de inversión del sector privado, como productor y consumidor de energía. Con la sanción de una nueva ley de hidrocarburos, el acuerdo Nación/provincias, la normalización de los entes reguladores, y el cronograma de ordenamiento de los precios que impulsamos estarán dadas las condiciones para elaborar un plan energético de largo plazo (12 años, tres períodos presidenciales). Este plan debería estar orientado a asegurar en forma estable el suministro de energía, en el marco de una diversificación de la matriz energética que contemple el aumento de la participación de las energías renovables.

Para que este ejercicio de planificación no sea una mera enunciación voluntarista de objetivos, plazos e inversiones, la Secretaría de Energía debe trabajar con sus pares de las provincias, con las Secretarías de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, con el Ministerio de Economía y también con los actores privados del sector. De esta forma, podrá esbozarse un escenario realista de oferta, demanda, precios e inversiones, que sirva de marco para la toma de decisiones coordinadas y consistentes durante el periodo.

Advirtamos que las necesidades de inversión son enormes. Para poner al stock de capital de la industria energética en línea con la evolución reciente y futura de la demanda, se estima necesario desembolsar **montos cercanos a los US\$ 20 mil millones anuales**

en los próximos cinco años, cifra solo alcanzable en la medida en que el esfuerzo del Estado sea complementado con fuertes flujos de inversión privada.

En el corto plazo, es altamente probable que la proyección de oferta y demanda local determine necesidades de importación de energía declinantes aunque significativas, cuya provisión deberá organizarse con anticipación, en las mejores condiciones técnico-comerciales. Hacia 2015, las nuevas inversiones y la racionalización del consumo a través de la recomposición de precios permitirán cerrar esa brecha, recuperar el autoabastecimiento y avanzar en la disminución del peso de los hidrocarburos en la matriz primaria.

063. Profundizar los esfuerzos para reducir el consumo de energía, y crear conciencia en el cuidado del medio ambiente por medio de acciones coordinadas con otras dependencias del Estado (Educación, Obras Públicas, Transporte, Industria)

El incremento de los precios de la energía debe ir acompañado necesariamente de una profundización y generalización de las iniciativas tendientes a reducir el consumo de energía per cápita de los argentinos.

El alcance del programa de ahorro de energía debe ser integral. En los hogares, el ahorro energético no solo se logrará con medidas específicas del sector (como una política tarifaria que penalice severamente los consumos elevados), sino también con regulaciones para la construcción de viviendas y la fabricación de artefactos para el hogar orientadas a maximizar la eficiencia térmica y reducir el consumo de energía en todos los órdenes. En este sentido, debe capitalizarse el aprendizaje obtenido de experiencias internacionales, y de las iniciativas locales en materia de iluminación, electrodomésticos, etc.

El peso del transporte en el consumo global de energía es enorme, de allí que se sea un campo fértil para introducir nuevas tecnologías que reduzcan las emisiones y el consumo de los motores. El rol del Estado para regular y facilitar la reconversión del parque de transporte de carga y pasajeros es crucial.

También las unidades productivas de la industria manufacturera, el comercio y los servicios deben ser ayudadas para adoptar las tecnologías más eficientes en materia de consumo de energía, y así desterrar la expectativa de que los precios bajos de la energía permitirán compensar las ineficiencias y el derroche.

Finalmente, la **industria de la energía** debe acostumbrarse a trabajar con los más altos estándares de seguridad y minimizar el impacto medioambiental de sus operaciones. Los grandes proyectos de hidrocarburos, hidroelectricidad, energía nuclear, ductos, etc. deberán contar con los respectivos estudios de impacto ambiental, necesarios para dar tranquilidad a los habitantes de las zonas involucradas, en un justo equilibrio entre la necesidad de aprovechar los recursos energéticos y la protección del entorno.

VIABILIDAD

El conjunto de propuestas presentadas puede lucir ambicioso y difícil de alcanzar. Sin embargo, la crítica situación del sector ha generado un **amplio consenso en torno a gran parte de las reformas planteadas**. Ese espacio de consenso constituye un gran respaldo para la implementación de las políticas sugeridas, especialmente para aquellas que requieren aprobación legislativa, como la ley de hidrocarburos, la creación de la Agencia Federal de la Energía (AFE) y la elevación del área de Energía a nivel ministerial. Un criterio plural, responsable, profesional y no partidario para la composición de los organismos de control y la implementación de la política energética ayudarán a reforzar el sustento político de estas reformas.

— **La articulación política de la aprobación de estos proyectos en el Congreso resultará compleja. El diálogo deberá incluir al Estado nacional, las provincias (productoras y no productoras), las empresas locales y extranjeras, y los sindicatos, actores no siempre con intereses convergentes. Pero no estamos frente a un juego de suma cero, en el que lo que gana uno lo pierde otro. En este caso, de lograrse un acuerdo, existe un gran potencial de expansión sectorial, con importantes beneficios para todos los actores involucrados.**

El ordenamiento de los precios energéticos, que involucra aumentos del costo medio de la energía, es sin duda la iniciativa más difícil desde el punto de vista de su viabilidad política. Serán muy grandes las resistencias, y muy amplios los sectores que pretenderán quedar excluidos de estos incrementos. Las resistencias estarán incluso dentro del propio Gobierno, porque el incremento de los precios energéticos no ayudará en la estrategia de lucha contra la inflación, que naturalmente sería beneficiada si se siguieran utilizando las tarifas como ancla. Pero **subordinar la política energética a otros objetivos de la política de gobierno**, como el combate a la inflación, **sería un grave error**, insostenible en el tiempo.

El restablecimiento de precios equilibrados para la energía es una señal fundamental para guiar las acciones de consumidores, productores e inversores. En tanto resulta imposible desde el punto de vista económico, social y político instrumentar un ajuste inmediato de *shock*, la alternativa es el gradualismo. Pero en un país debilitado en relación con la credibilidad que generan los compromisos y anuncios públicos a futuro, cualquier vacilación, rectificación y/o postergación en el cronograma que se anuncie minará la credibilidad del programa en su conjunto, y debilitará su impacto sobre las decisiones de inversión. (P)

BIBLIOGRAFÍA

Gadano, N. (2006). *Historia del Petróleo en Argentina*. Editorial Edhasa.

Montamat & Asociados. (2011). Informe Mensual de Precios de la Energía.

Secretaría de Energía de la Nación. Balance Energético. Instituto Argentino de Petróleo y Gas. Revista Petrotecnia. Suplemento Estadístico.

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. (2011). "Informe de Ejecución Presupuestaria de la Administración Pública Nacional".

[215]

CAP. 10 EL DESAFÍO
DE LA ENERGÍA

[216]

100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO

CAPÍTULO 11

Desarrollo sustentable,
un dilema social,
económico y ambiental

DESARROLLO SUSTENTABLE

Porcentaje de la superficie cubierta de bosques nativos y cultivados

Años seleccionados



Bosque nativo: estimaciones UMCEF, Dirección de Bosques (SAYDS). Año 2004: estimaciones basadas en base a la tasa de deforestación en (1975 y 2007) (2% 100 ha/año). Año 2006: estimaciones preliminares realizadas en base a la deforestación entre 2007 y 2006.

Bosque cultivado: estimación Dirección de Producción Forestal, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Fuente: Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF), Dirección de Bosques, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; referencias de cambios de Administraciones; Área Sistema de Información Geográfica e Inventario Forestal, Dirección de Forestación, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Gasto en ecología y medio ambiente

Como porcentaje del gasto público total (1993-2009)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

(*) Provisionario (**) Estimados

Empresas que incorporaron medidas de gestión ambiental

En porcentaje (2002-2006)



Fuente: Encuesta Nacional de Innovación y Conducta Tecnológica (ENICT), Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio de Economía y Finanzas

Participación de fuentes renovables de energía en la generación eléctrica total y meta fijada por la Ley 26.190

En porcentaje (2002-2008)



Fuente: Dirección Nacional de Prospección, Secretaría de Energía, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Generación de residuos sólidos urbanos

En kilogramo por habitante por día (años seleccionados)



Fuente: Coordinación Interjurisdiccional Área metropolitana Sociedad del Estado (CIAMSA), INDEC, Plan Nacional de Valorización de Residuos (PNVR) 2000, estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (2009), Coordinación para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (2009), Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Jefatura de Gabinete de Ministros.

→ PARA IMPULSAR LA TEMÁTICA AMBIENTAL PROPONEMOS FORTALECER A LA SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE Y CONCENTRAR EN ELLA LAS FACULTADES DE CONTRALOR DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS CON INCIDENCIA DIRECTA SOBRE RECURSOS NATURALES RENOVABLES (COMO LOS BOSQUES, LA PESCA Y EL SUELO). ES TAMBIÉN FUNDAMENTAL CONOCER CON MAYOR CERTEZA CUÁL ES EL VERDADERO VALOR Y POTENCIAL DEL CAPITAL NATURAL DE NUESTRO PAÍS, ASÍ COMO ASEGURAR LA RECUPERACIÓN Y EL MANEJO ADECUADO DE LOS RECURSOS PESQUEROS, E IMPLEMENTAR UN ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO, QUE DEBERÍA COMENZAR CON LA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE BOSQUES.

Flavia Broffoni, Pablo Herrera,
María Inés Lanz y Diego Moreno*

[221]

CAP. 11 DESARROLLO
SUSTENTABLE,
UN DILEMA SOCIAL,
ECONÓMICO Y AMBIENTAL

En la última década, la temática ambiental se posicionó en el primer plano de la agenda política y económica mundial. En un escenario marcado por el aumento significativo de la población, con su consecuente presión sobre los recursos naturales, la Argentina puede tener un rol destacado: se encuentra dentro de los 10 países que totalizan más del 60% de la capacidad de la tierra de producir estos recursos y proveer servicios ambientales de importancia global, como alimentación, captación de CO2 y provisión de agua dulce.

En este contexto, los próximos años serán vitales para posicionar a nuestro país en el camino del desarrollo sustentable, es decir, en el uso responsable de sus recursos naturales y de la inversión en el desarrollo industrial a partir del empleo de las mejores prácticas ambientales. La ciudadanía empieza ya a vislumbrar una mayor inversión en esfuerzos para lograr un desarrollo equilibrado. Un 60% de los argentinos identifica a la problemática ambiental como uno de los temas de gran preocupación (Greendex - National Geographic; Instituto Akatu).

Para ello, este capítulo propone una serie de políticas que, a nuestro criterio, podrían contribuir a lograr este posicionamiento y mejorar la calidad del desarrollo de nuestro país en los próximos años.

Las bases para impulsar la temática ambiental como un eje de mayor importancia en la agenda política son fortalecer a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dotarla de peso político y presupuesto, y concentrar en esta dependencia las facultades de contralor de las actividades productivas con incidencia directa sobre recursos naturales renovables (como los bosques, la pesca y el suelo).

A su vez, es también fundamental comenzar a conocer con mayor certeza cuál es el verdadero valor y potencial del capital natural de nuestro país, de forma de integrarlo en las cuentas nacionales como parte central de nuestro patrimonio.

Al ser la economía argentina fuertemente dependiente de la producción primaria (agrícola, ganadera, pesquera, forestal), es imperioso implementar un manejo sustentable de los recursos naturales en los que se apoyan estas actividades. Para ello, proponemos asegurar la recuperación y el manejo adecuado de los recursos pesqueros, e implementar un

* Coordinadora de Políticas para Áreas Protegidas del Departamento de Conservación y Desarrollo Sustentable, director del Departamento de Conservación y Desarrollo Sustentable, directora de Comunicación y director general de la Fundación Vida Silvestre Argentina. Para elaborar este documento los autores contaron con la colaboración de María Mar Areco, Carlos Tanides y Guillermo Cañete. Los autores agradecen los comentarios del Consejo Científico de Vida Silvestre, integrado por especialistas y referentes ambientales de diversas provincias, y de referentes de varios Ministerios y Secretarías de Ambiente de nivel subnacional, del Ministerio de Turismo de la Nación, de la Administración de Parques Nacionales y de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

ordenamiento ambiental del territorio (planificación del uso del suelo), que debería comenzar con la efectiva implementación de la Ley de Bosques.

Cada vez más, la temática ambiental será central en la agenda política mundial. Pese a esto, ninguno de los países de la región ha asumido aún el liderazgo en esta materia. Existe, por lo tanto, un nicho que bien podría ocupar la Argentina.

DIAGNÓSTICO

La población mundial consume un 30% más de los recursos que el planeta es capaz de sostener a largo plazo (WWF, 2008). Se estima que, para mediados de 2030, ese porcentaje alcanzará el 100%. Problemas como el cambio climático, el acceso al agua y la alimentación tienen una vinculación directa con esta situación. Así, los productos primarios y los bienes y servicios que proveen los ecosistemas (provisión de agua, fijación de carbono, ciclo de nutrientes, protección de cuencas, etc.) tendrán un valor creciente para el comercio mundial. Hoy, estos mueven US\$ 127 mil millones anuales a través del mercado de bonos de carbono.

En este contexto, **América Latina cobra un rol central al poseer recursos naturales de importancia global.** Pero esta situación no fue hasta ahora adecuadamente abordada en la agenda regional ni en los tratados y acuerdos multilaterales y bilaterales (MERCOSUR, UNASUR, CARU, COREBE). En 2012 se celebrarán los 20 años de la Convención de Río 92, una oportunidad para que la Argentina asuma el liderazgo regional en este tema.

La **economía argentina se basa sobre la riqueza y productividad de sus recursos naturales**, que posibilita y sostiene la producción de *commodities*. En 2009, sus principales actividades económicas (agropecuarias, forestales, pesca, industria manufacturera, energía y turismo) generaron cerca de \$500 mil millones (INDEC, 2010), lo que representa más del 35% del Producto Bruto Interno (PBI).

Sin embargo, **los ingresos no compensan la degradación del capital natural**, generada por la falta de un modelo de desarrollo sustentable y de un plan de ordenamiento territorial que contemple estos escenarios futuros. Así, la desertificación y degradación afecta a las tierras productivas en un 75% del territorio nacional, con un saldo de **60 millones de hectáreas sujetas a procesos erosivos moderados y/o graves**. Esto impulsa una caída de la productividad, con el consiguiente empobrecimiento de las condiciones de vida y perspectivas de desarrollo de 9 millones de habitantes.

Los acuerdos internacionales que suscribió la Argentina (Convenio sobre Diversidad Biológica, ONU) prevén proteger al menos un 17% de la superficie de cada región terrestre y el 10% de cada región marina para 2020. Pese a esto, solo el 7,7% del territorio terrestre y el 1,18% del territorio marino se encuentran protegidos a través de parques nacionales, reservas provinciales y reservas privadas.

A su vez, 5 de las 10 principales pesquerías del Mar Argentino están cercanas a colapsar, en un negocio que representa más de US\$ 1.000 millones de ingresos solo por exportaciones. El stock reproductivo de la merluza común se redujo un 80% en los últimos 20 años y la pesca de juveniles representa el 61% de los desembarques (INIDEP, 2010). Esto pone en riesgo 20.000 puestos de trabajo que dependen de la actividad.

Por otra parte, el 86% de la matriz energética de la Argentina depende de los combustibles fósiles (gas y petróleo), cuyas reservas se están agotando (hubo una reducción del 51% para el gas y del 16% para el petróleo en la última década –Instituto Argentino de la Energía, 2010–) [VER CAPÍTULO 10]. Además, las energías renovables solo tendrán una participación cercana al 3% (una vez implementado el programa GENREN de la Secretaría de Energía), cuando la tendencia mundial es de una fuerte inversión en este sector.

Esto ocurre en el marco de una débil articulación federal de las políticas ambientales y de una dispersión entre distintas carteras tal que impidió la consolidación de una política de Estado. La poca relevancia política asignada se visualiza, a su vez, en el rango de la cartera ambiental (Secretaría, dependiente de la Jefatura de Gabinete) y en el escaso presupuesto (apenas superó los \$1.000 millones en 2010, menos del 0,1% del PBI, cuando otros países de la región invierten, como Perú, el 0,6% del PBI).

Como resultado, el valor de los bienes y servicios ambientales no está incluido en las cuentas públicas ni en los proyectos de inversión. A pesar de ser el sustento de muchas actividades económicas, no son evaluados ni valorados, y entonces toda la sociedad “subsida” su degradación.

En definitiva, la falta de conciencia sobre la problemática ambiental en la sociedad posibilita respuestas políticas superficiales, que atienden cuestiones de coyuntura con visiones parciales de la problemática o surgen en respuesta a conflictos sociales (glaciares, papeleras).

POLÍTICAS EN MARCHA

La legislación argentina marca el rumbo hacia un desarrollo sustentable. Pese a que aún no se adoptó una política de Estado, en los últimos años se implementaron políticas que vale destacar:

→ **Creación de un marco institucional.** Nuestro país incorporó el derecho a un ambiente sano en la Constitución nacional (1994), y sancionó la Ley General del Ambiente (2002) y varias leyes de presupuestos mínimos (bosques, gestión y eliminación de los PCB, y residuos sólidos urbanos). En particular, la Ley de Bosques (2007) fue un gran paso para el ordenamiento territorial y para otorgar valor a los servicios ambientales que brindan los bosques, a través de la constitución del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.

→ **Creación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y del Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP).** En un país federal, donde el manejo de los recursos naturales es potestad de las provincias, la creación de órganos de coordinación de políticas ambientales entre la Nación y las provincias fue un paso significativo para comenzar a delinear una política ambiental común para todo el territorio.

→ **Impulso a la creación de áreas marinas protegidas.** En los últimos cinco años se crearon las primeras áreas que cubren el 1,18% de la superficie de nuestras aguas jurisdiccionales (frente a un 6% existente a nivel global). Aún falta un largo camino para llegar al 10% asumido por la Argentina en la última Convención de Diversidad Biológica (Nagoya, 2010).

→ **Programa Nacional de Uso Racional y Eficiente de la Energía (PRONUREE) y Licitación de Generación Eléctrica a partir de Fuentes Renovables (GENREN).** Este último habilitó el camino para incorporar 895 MW de energías renovables, lo que representa aproximadamente el 3% de la capacidad de generación instalada (España, por ejemplo, contó en 2009 con un 28% de su energía eléctrica proveniente de fuentes renovables). La Ley 26.190 estableció un plazo de 10 años para que el 8% del consumo eléctrico sea abastecido por fuentes renovables. No obstante, la inversión en energías limpias y, sobre todo, las políticas de eficiencia energética se ven socavadas por los subsidios al consumo de electricidad y gas [VER CAPÍTULO 10]. Esta situación podría revertirse en el mediano plazo, con la iniciativa lanzada por el Gobierno nacional de reducción paulatina de estos subsidios. En cuanto al PRONUREE, su aplicación incipiente comenzó a mostrar resultados alentadores en los diferentes sectores.

→ **Política pesquera con base ambiental.** La Ley Federal de Pesca (1999), surgida de la última crisis importante del sector, brinda el marco para el desarrollo de una política pesquera sólida y de largo plazo que asegure la sostenibilidad de la actividad y las fuentes de trabajo.

→ **Intervención de la Corte Suprema de Justicia en causas ambientales.** Se sentaron las bases para aplicar la normativa ambiental y se respaldó el derecho de los argentinos a gozar de un ambiente sano. La causa por la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo (2008) y la causa Salas por la deforestación en la provincia de Salta (2009) son buenos antecedentes que sientan jurisprudencia sobre las cuestiones de fondo de la problemática ambiental.

GRANDES DILEMAS

Frente a demandas sociales acuciantes, ¿es prioritaria la agenda ambiental?

La realidad demuestra que la problemática ambiental eleva su perfil cuando escala en estallidos sociales de solución compleja, donde las relaciones de causalidad “ambiente-comunidad” son abordadas tangencialmente. El caso Riachuelo es un claro ejemplo: una cuenca que concentra a más del 10% de la población del país, con problemas de marginación, pobreza y salud de gran envergadura, es una de las 10 cuencas más contaminadas a nivel global.

El desafío es encontrar **puntos de encuentro entre la problemática ambiental y las demandas sociales**. Hay sin duda espacio para que ambas agendas se complementen y potencien.

¿Crecimiento económico o desarrollo sustentable?

Desde diferentes ámbitos se plantea la **falsa antinomia de que el cuidado de los recursos naturales es incompatible con el desarrollo**. Sin embargo, es cada vez más frecuente encontrar casos en los que ambos aspectos logran un equilibrio, basado sobre la aplicación de nuevas y mejores tecnologías, la planificación del desarrollo y el hallazgo de soluciones viables para los problemas ambientales que no afectan significativamente el desarrollo económico y el crecimiento.

Desde muchos sectores de la producción, este discurso es fuerte y sostenido, y será un reto para el Gobierno mostrar con hechos concretos que el **capital natural de la Argentina** y su manejo sustentable es parte de una estrategia de desarrollo de largo plazo, que incluye el posicionamiento de nuestro país (al igual que el de otros países de la región) como proveedor global de bienes y servicios ambientales claves.

En el recorrido hacia un mayor nivel de industrialización, una Nación sustentada históricamente en sus recursos naturales debe **planificar su economía sobre la base de la dinámica de sus ambientes y la inversión en tecnologías limpias**.

Nación y provincias, ¿quién tiene jurisdicción sobre el ambiente?

Desde la última reforma constitucional, el ambiente es un derecho constitucional. Y, como tal, debería ser un tema fundamental de la agenda política de la Nación. Sin embargo, **muchas provincias cuestionan el rol del Estado nacional como garante de la salud del ambiente**, basadas en su dominio originario sobre los recursos naturales.

En este sentido, las provincias son dueñas de los recursos naturales dentro de sus límites territoriales. Pero, al mismo tiempo, la Nación tiene la potestad de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos para protegerlos (art. 41).

El tratamiento en el Congreso de las leyes de presupuestos mínimos (Ley de Bosques –2007– y Ley de Glaciares –2010–) resultó en profundos debates que demostraron la supremacía temática que el ambiente demanda en la agenda política. La **discusión relativa a la jurisdicción sobre el ambiente** es un tema presente, que exige cintura política para **lograr el apoyo de las provincias** en cuestiones delicadas como, por ejemplo, la distribución de la coparticipación orientada a la temática ambiental.

064. Jerarquizar la temática ambiental en la agenda de gobierno: dotar a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de peso político y presupuesto, y concentrar allí el control ambiental de las actividades productivas con incidencia directa sobre recursos naturales renovables

Como primer paso, recomendamos dotar a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de los recursos y apoyos necesarios para su adecuado funcionamiento. Esto implica incrementar su presupuesto del 1% al 1,5% del presupuesto nacional entre 2012 y 2015 y, paralelamente, otorgarle el suficiente peso político como para que su gestión sea relevante frente a otros intereses del Estado.

En segundo término, sugerimos concentrar en la SAyDS los diversos organismos del Estado con incumbencia ambiental, actualmente dispersos en varias carteras. La meta es, en este caso, **diferenciar los roles de promoción** (que seguirían en las Secretarías específicas –Minería, Energía, etc.–) **y de control ambiental** (que pasarían a la SAyDS). Así, se fortalecería su actuación en la definición de políticas de Estado con incidencia sobre los recursos naturales (minería, planificación de obras de infraestructura, manejo integrado del agua, etc.). Y, a su vez, se evitaría la duplicación de normas y se simplificarían los procesos, con impactos en la reducción de costos, y en la transparencia y la gestión del Estado.

En una tercera etapa, es prioritario perfeccionar y potenciar los espacios y los mecanismos recíprocos de comunicación y coordinación en materia ambiental entre la Nación y las provincias. Por ello, sugerimos que el Gobierno nacional trabaje para **fortalecer el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y el Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP)**, entre otros, para atender a las necesidades de las provincias sin perder su liderazgo.

065. Incluir los costos ambientales en las cuentas nacionales: una estrategia para integrar el capital natural como variable macroeconómica, y un paso hacia la internalización de los costos ambientales en el sector privado

El deterioro ambiental nos afecta como sociedad en el largo plazo. Los servicios ambientales que aporta nuestro capital natural son cada vez más escasos y menos valorados,

y esto genera altas externalidades negativas.

Para ello, proponemos desarrollar un **análisis sobre los bienes y servicios que los sistemas naturales de nuestro país aportan a la economía nacional**. El Ministerio de Ciencia y Técnica, con la información y los recursos humanos existentes en el ámbito científico local, podría liderar esta iniciativa. Estimamos que **en dos años se podrían producir resultados concretos** para incorporar como insumos para la toma de decisiones. En Perú, un análisis de estas características determinó que el aporte de las áreas protegidas a la economía nacional –si se considera la producción de agua para consumo humano, hidroenergía, agricultura, turismo, protección de cuencas, captación y fijación de carbono– será de no menos de US\$ 10 mil millones en los próximos diez años (aproximadamente tres veces la inversión nacional en el área de ambiente).

En una segunda instancia, habría que incorporar los costos ambientales en las cuentas nacionales de la Argentina, es decir, “coparticipar los servicios ambientales”. Existen antecedentes significativos en México, Colombia y Guatemala donde se aplicó el **Sistema de Contabilidad Económica Ambiental (SEEA) que desarrolló la ONU**, una metodología estandarizada y concreta para lograr una cuantificación.

En una tercera etapa, la aplicación de esta **metodología de medición debería ampliarse al sector privado** para iniciar una política que apunte a internalizar los costos ambientales en las actividades productivas.

066. Diversificar la matriz energética a través de la inversión en energías limpias para alcanzar un 15% de participación en 2020, y de la aplicación de políticas de eficiencia que apunten a reducir el consumo innecesario de energía en, al menos, un 20% para 2020

La disponibilidad de energía es estratégica en un mundo afectado por el cambio climático y la escasez previsible de los combustibles convencionales. Por ello, es esencial invertir fuertemente en la conservación y uso eficiente de la energía, y en el desarrollo de fuentes renovables. Esto exige la revisión de **los subsidios masivos al consumo**, que atentan contra el desarrollo sustentable del sector, política que ha comenzado a implementarse en la nueva gestión de Gobierno [\[VER CAPÍTULOS 6, 9 Y 10\]](#).

Así, la promoción de eficiencia en el uso de la energía en los sectores público, residencial, comercial, transporte e industrial es clave. Ya se tomaron algunas medidas para

promover la eficiencia energética pero aún resultan parciales e insuficientes. Una **política integral** que incluya la definición de estándares de eficiencia mínima (MEPS, por su sigla en inglés), impulse e incentive la aplicación de buenas prácticas en los sectores industrial, comercial y público, y lleve adelante campañas de concientización es la estrategia más efectiva en el corto y mediano plazo para disminuir el consumo energético. El potencial de ahorro estimado a 2020 se encuentra entre el 20% y el 30% en relación con la demanda estimada, de continuarse con las prácticas actuales. Todos los sectores pueden disminuir su consumo de energía. Esto le permitiría al Estado ahorrar, al menos, US\$ 2.500 millones hasta 2020 a partir de una reducción de la demanda futura de combustibles para generación y de una disminución en el costo de inversión en centrales eléctricas (FVSA, 2006).

En paralelo, recomendamos desarrollar un plan de inversión para incrementar sustancialmente las energías renovables (eólica, solar, micro-hidro, biomasa). Apostar a la conversión gradual de la matriz energética para minimizar la dependencia de los combustibles fósiles deberá ser una estrategia central del Gobierno. Es posible aspirar a que un 15% de la matriz provenga de energías renovables en 2020, en línea con las tasas de crecimiento en otros países en desarrollo.

067. Promover una política de Estado que planifique estratégicamente el uso del territorio: implementar la Ley de Bosques (26.331) e impulsar procesos similares en otras regiones, dos pasos para un plan de desarrollo territorial integral

Sin una planificación del uso del territorio, este queda definido por las demandas del mercado y el Estado debe afrontar las externalidades (pérdida de bienes y servicios ambientales) que los distintos tipos de uso puedan generar, y financiar inversiones millonarias para compensar las pérdidas. Por eso, es esencial que la administración 2011/2015 impulse una nueva política de Estado orientada a planificar estratégicamente, a mediano y largo plazo, el uso del territorio argentino.

El primer paso es **consolidar la implementación efectiva de la Ley de Bosques (26.331)**, que es la primera en plantear, a nivel nacional, el ordenamiento territorial y la creación de un fondo para el pago de servicios ambientales. Este fondo, que no debería ser inferior al 0,3% del presupuesto nacional, y que debe constituirse a partir del **2% de las retenciones a las exportaciones** de los productos agrícolas, ganaderos y forestales (según dispone la ley), es la medida que permitirá completar el proceso de implementación.

En una segunda instancia, sugerimos que el Gobierno nacional **promueva el ordenamiento ambiental de otras regiones naturales** (mar argentino, humedales, pastizales, áreas cordilleranas) a través de la inclusión de la variable ambiental dentro de las iniciativas en marcha de ordenamiento territorial lideradas por el Ministerio de Planificación Federal (COFEPLAN), y que esto se cristalice en una legislación acorde. Para ello, se podrá tomar como base la experiencia ya en marcha de la implementación de la Ley de Bosques. Este proceso debería brindar el marco para discutir el perfil de desarrollo para cada región y la conveniencia de impulsar distintas actividades productivas (minería, por ejemplo) en cada una de ellas. Avanzar hacia una planificación espacial marina nos permitirá como país fortalecer el rol internacional en la gestión estratégica del territorio marino y en la consolidación de los derechos soberanos.

Finalmente, en una tercera etapa, se debería trabajar para **alinear las políticas y la legislación** existentes, y para **generar otras que promuevan los mejores usos del territorio**. Alinear los mecanismos ya existentes de promoción de diferentes actividades productivas con los resultados del ordenamiento territorial aportaría un mecanismo de financiamiento adecuado cuya implementación **no requeriría un significativo incremento de la inversión pública**. Estas medidas pueden ser complementadas con incentivos económicos directos, así como a partir de mejoras en materia de infraestructura que acompañen el proceso.

068. Proteger el 17% de la superficie terrestre y el 10% de la marina a partir del fortalecimiento del Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP) y de la promoción de una normativa que fije estándares mínimos y políticas comunes entre diferentes jurisdicciones

Las **áreas protegidas (reservas naturales)** son las mejores herramientas para conservar a largo plazo muestras representativas de nuestra diversidad biológica, terrestre y marina. Pero también la forma de encontrar otros modelos de desarrollo, basados sobre la conservación de los bienes y servicios de los ecosistemas, y sobre la promoción de actividades económicas como el turismo. A su vez, contar con una red de áreas protegidas facilitará el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos (Convenio de Diversidad Biológica, ONU).

En una primera etapa, resulta esencial **fortalecer al Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP)** que funciona en el seno del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), con la estructura y recursos necesarios para coordinar entre las diferentes jurisdiccio-

nes las políticas y estrategias vinculadas a las áreas protegidas. A su vez, es necesario posicionar a la Administración de Parques Nacionales con un fuerte liderazgo dentro del SIFAP.

A partir de esta base, sugerimos promover en acuerdo con las provincias un criterio uniforme y un plan de inversión conjunta para lograr el objetivo de conservar al menos un 17% de la superficie de cada región natural terrestre y el 10% del Mar Argentino para 2020. La normativa que respalde el logro de estas metas debería regular estándares mínimos de inversión y manejo para estos sitios, sistemas de incentivos para crear áreas protegidas privadas, mecanismos de coordinación entre la Nación y las provincias, y el régimen de financiamiento del sistema.

Finalmente, hay que dotar al sistema del financiamiento necesario para lograr su aplicación. Para ello, sugerimos **crear un fondo específico**, constituido por fondos de compensación de grandes obras de infraestructura, un porcentaje de los impuestos/retenciones a las exportaciones de hidrocarburos y productos de la minería (actividades extractivas de alto impacto ambiental), y por recursos derivados de la actividad turística que se desarrolla en torno a las áreas protegidas.

069. Promover el desarrollo de buenas prácticas ambientales: adoptar los criterios del Pacto Global (PNUD) e incentivar la adopción de mecanismos de certificación específicos en los sectores de agricultura, ganadería, actividad forestal e industrial en todas las cadenas clave de producción de bienes y servicios, distribución y consumo

Las economías del mundo están invirtiendo en el desarrollo de economías limpias. En la Argentina, este esfuerzo tiene que enfocarse en las actividades primarias y secundarias: **agricultura, ganadería, actividad forestal e industrial**. Esto es así, tanto porque concentran una proporción importante de la huella ecológica (indicador que mide la demanda de la humanidad sobre los recursos naturales) como debido a que carecen de un marco regulatorio que resguarde el criterio de sustentabilidad en su ciclo productivo.

Sugerimos adoptar un marco de referencia de buenas prácticas en cada uno de los sectores prioritarios. Además de los criterios de Pacto Global (PNUD), existen actualmente mecanismos de certificación para actividades específicas, reconocidos mundialmente por su independencia y nivel de rigurosidad que podrían adoptarse dentro de una política de Estado. Entre ellos, Forest Stewardship Council (FSC), para la actividad

forestal; Marine Stewardship Council (MSC), para las pesquerías, y Roundtable of Responsible Soy (RTRS), para la soja.

El siguiente paso sería **generar los incentivos y regulaciones necesarias para promover su aplicación**. Un régimen de incentivos impositivos o el acceso a facilidades de financiamiento, junto con un marco regulatorio adecuado, permitirá que el sector privado las adopte. Esto mejorará el desempeño ambiental de las diferentes ramas de la industria y la producción, y facilitará a la industria nacional acceder a mercados cada vez más exigentes.

070. Impulsar un manejo pesquero sustentable a través de la planificación del uso de los recursos marinos, la reconversión y modernización del sector, y la inversión en investigación y monitoreo de las pesquerías del Mar Argentino

La industria pesquera argentina es uno de los pilares de la economía de las provincias patagónicas y de ciudades relevantes de la región pampeana, como Mar del Plata. La crisis inminente del sector requiere de medidas urgentes, pero también de una política de mediano plazo que apunte a asegurar la sostenibilidad del recurso y su capacidad productiva, aportar transparencia al sector y plantear planes integrales de desarrollo de una actividad pesquera sustentable.

En este contexto, proponemos desarrollar en lo inmediato **un plan de recuperación para la merluza común** orientado a recuperar la capacidad productiva de la pesquería y evitar el inminente colapso. Para ello, tendrá que contemplar la **reducción temporal de al menos 30% del esfuerzo pesquero**, y deberá ser implementado a través de subsidios y/o créditos a las empresas del sector para que reduzcan la flota e inviertan en mejoras tecnológicas que agreguen valor a la producción, y permitan conservar y desarrollar mercados cada vez más exigentes como el de la Unión Europea. Esta inversión del Estado permitiría sostener las fuentes de trabajo y evitaría un conflicto económico y social. A su vez, habría que fortalecer los mecanismos de control y fiscalización para que aseguren el uso de dispositivos de selectividad (evitar o minimizar la captura de juveniles), y eviten la subdeclaración y la evasión. Tres años de inversión sostenida permitirían recuperar la capacidad productiva de la pesquería de merluza común en el Mar Argentino, recuperar el stock de adultos reproductores para alcanzar las 500 mil toneladas, y asegurar el volumen actual de los desembarques bajo un esquema de menor riesgo de colapso.

Como segunda medida, proponemos **fortalecer el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP)**. Por un lado, sugerimos **incrementar su presupuesto en \$10 millones anuales**, e invertir en un plan de mantenimiento y renovación de la flota de investigación. Por el otro, creemos que es vital independizar al Instituto de la Subsecretaría de Pesca. Un ámbito natural para un organismo de esta naturaleza es el Ministerio de Ciencia y Técnica, que le brindaría un marco de mayor transparencia y seriedad a la generación de información para la toma de decisiones.

En una tercera instancia, habría que implementar un **nuevo modelo estratégico de desarrollo para la industria pesquera nacional**. Para su diseño sugerimos tomar como base el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), al que habría que incorporar la legislación ambiental vigente. Este modelo debería promoverse con la participación de los actores afectados para facilitar acuerdos para su implementación. A partir de allí, habría que impulsar una fuerte política de reconversión del sector, que apunte a aprovechar los recursos disponibles, teniendo como premisa el agregado de valor a la producción y el acceso a mercados cada vez más exigentes en sus requisitos ambientales (Resolución 1.005/2010, Unión Europea).

071. Implementar el Programa de Políticas Públicas para la gestión de la Cuenca Matanza-Riachuelo establecido por la Corte Suprema de Justicia, e impulsar acciones de gestión integrada en otras cuencas hídricas

La gestión de los recursos hídricos es otro de los temas ambientales clave que deberá abordar el Gobierno. Con más del 10% de la población nacional y uno de los niveles más elevados de contaminación, es uno de los grandes temas ambientales pendientes de resolución.

Para abordar el manejo de uno de los recursos hídricos de importancia estratégica para la Argentina, recomendamos la **urgente implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental por parte de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR)** que ya cuenta con un financiamiento parcial del Banco Mundial de US\$ 840 millones hasta 2016, al que habría que sumar las partidas comprometidas por la Nación, la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y los municipios involucrados. Esta es la clave para alcanzar un logro significativo en la solución de uno de los principales problemas socioambientales del área metropolitana.

En paralelo, se debería abordar la **planificación integrada de otras cuencas hídricas de relevancia**, en las que, por su carácter interjurisdiccional, el rol del Estado nacional cobra gran trascendencia. Particularmente relevantes resultan las cuencas de los ríos Salí/Dulce, Bermejo, Pilcomayo, Uruguay, Salado y el sistema Paraguay/Paraná.

072. Reforzar la educación en temas ambientales y de desarrollo sustentable en los distintos niveles educativos y en la formación docente, clave para forjar una cultura basada sobre el uso sustentable de los recursos naturales

Un cambio profundo como el planteado en este capítulo requiere de un **importante cambio cultural en todos los niveles de la sociedad**. La formación de recursos humanos que estén orientados hacia esta nueva concepción mundial sobre el valor de los recursos naturales, del desarrollo y del consumo es un desafío para los próximos años.

Para ello, proponemos **reforzar la prioridad de la agenda ambiental en la agenda educativa en los niveles primario y secundario**, y hacer foco en el valor de los recursos naturales, los problemas ambientales globales, nacionales y regionales, y en las prácticas de consumo responsable.

En forma paralela, es necesario incorporar en la **formación docente** contenidos específicos relacionados con estos tres temas medulares.

Y, por último, es importante agregar en la **currícula de las diferentes carreras universitarias** (particularmente de aquellas orientadas a políticas públicas, derecho y producción primaria) materias obligatorias que aborden la temática ambiental desde la óptica de cada una de las disciplinas.

VIABILIDAD

[235]

CAP. 11 DESARROLLO
SUSTENTABLE,
UN DILEMA SOCIAL,
ECONÓMICO Y AMBIENTAL

En los últimos años, los argentinos comenzaron a manifestar preocupación por la situación ambiental. Algunos ejemplos demuestran este interés: más de un millón de personas firmaron un petitorio para que se sancione la Ley de Bosques en 2007; el debate por la Ley de Glaciares ganó primacía en los medios y convocó a la opinión pública durante más de un año (2009/2010); y el conflicto por las papeleras en Uruguay también escaló en la agenda nacional e internacional.

— **Ante este escenario, el Gobierno tiene una oportunidad única: posicionarse a través de la agenda ambiental en un tema sensible para la sociedad, como es el impulso en la Argentina de una política de Estado ambientalmente sustentable por primera vez en la historia.**

Existen medidas de alto impacto inmediato que, al capitalizar medidas de gobiernos anteriores, permitirían generar adhesión y movilizar el resto de la agenda:

→ **Destruir la situación de ACUMAR para lograr acciones concretas en la Cuenca Matanza-Riachuelo.** Este es un tema de alta visibilidad y trascendencia, que afecta en forma directa a los más de 3,7 millones de habitantes la cuenca, donde la problemática ambiental se entrecruza con cuestiones sociales y sanitarias. Existe un plan y financiamiento para implementarlo, pero los resultados son escasos. Lograr un cambio en esta gestión, apoyado en un fallo firme de la Corte Suprema de Justicia, tendrá un impacto positivo ante la sociedad, que percibe al tema “agua”, y Riachuelo en particular, con gran preocupación.

→ **Asignar financiamiento para la Ley de Bosques.** Esto destrabaría su implementación y, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), facilitaría la relación entre la Nación y las provincias. Como lo prevé la norma, ayudaría a que el sector privado –forestal, ganadero y agrícola– reduzca la presión para la habilitación de tierras para desmontes en el norte del país. A su vez, facilitaría procesos similares de ordenamiento ambiental del territorio en otras regiones. Esta acción, que requiere la aplicación de los fondos previstos en la Ley 26.331, tendría impacto positivo en otro tema sensible para la sociedad: la deforestación.

Aunque también requieren intervención temprana y urgente, las siguientes problemáticas involucran soluciones de mediano plazo.

→ **Liderazgo del Estado en la problemática de la pesca.** Es necesario intervenir para la reducción de la capacidad instalada, la conservación de las fuentes de trabajo, y el agregado de valor a la producción (incluyendo la certificación ambiental). Los sindicatos apoyarían un plan que asegurase los puestos de trabajo, y la industria podría apoyar la iniciativa si se plantea con transparencia y reglas claras para todos los actores. Una inversión del orden de los \$500 millones anuales durante tres años permitiría revertir la situación del sector y, sobre todo, asegurar la capacidad productiva del Mar Argentino en el mediano y largo plazo.

→ **Desarrollo de una política de energías limpias y de reducción del consumo.** Tendría un fuerte apoyo de todos los sectores y la posibilidad de acceder a financiamiento internacional (Convención de Cambio Climático –UNFCCC– o de organismos multilaterales de crédito). El potencial de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para los próximos 10 años oscila entre un 30% y un 48% con respecto a las emisiones estimadas para 2020, y entre un 20% y un 30% en costos, si se aplicaran políticas de eficiencia energética para reducir el consumo. Estas políticas tienen una relación costo-beneficio 15 veces mayor que la provisión de más energía.

→ **Desarrollo de la actividad turística para financiar la protección de las riquezas naturales a través de la creación y/o el fortalecimiento de áreas protegidas.** Esta iniciativa, que puede generar alternativas productivas y empleo en áreas de bajo desarrollo socioeconómico, será bien vista a nivel nacional e internacional. En materia presupuestaria, la incorporación de una partida adicional de recursos (del orden de los \$250 millones anuales) al presupuesto anual de la Administración de Parques Nacionales (que actualmente es de \$272 millones) destinada a ampliar el sistema de áreas protegidas (compra de tierras) y a incorporar fondos para fortalecer las administraciones provinciales haría una gran diferencia en la gestión de las áreas protegidas.

La atención de la agenda ambiental como tema transversal de las problemáticas económicas y sociales permitirá solucionar problemas que exceden lo estrictamente ambiental. Los recursos naturales están disponibles. Es responsabilidad de todos pero, especialmente, del Poder Ejecutivo, asegurar su uso sustentable para garantizar el derecho de futuras generaciones a gozar de un ambiente sano. Confiamos que así será. 

BIBLIOGRAFÍA

Atlas de sensibilidad ambiental de la costa y el Mar de Argentino. (2006). Consultado en Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, el Servicio de Hidrografía Naval y la Prefectura Naval Argentina: http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/opublicaciones/publicaciones_institucionales/?2923/Atlas-de-Sensibilidad-Ambiental-de-la-Costa-y-el-Mar-de-la-Argentina

Bilencia, D. y Miñarro, F. (2002). *Áreas Valiosas de Pastizal.* Consultado en Fundación Vida Silvestre Argentina: http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/opublicaciones/publicaciones_institucionales/?2900/reas-Valiosa-de-Pastizal

Brown, A., Martínez Ortiz, U., Acerbi, M. y Concuera, J. (2006). *La Situación Ambiental Argentina 2005.* Consultado en Fundación Vida Silvestre Argentina: http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/opublicaciones/publicaciones_institucionales/?2340/La-Situacion-Ambiental-Argentina-2005

El informe de la energía renovable. 100% de energía renovable para el año 2050. (2011). Consultado en WWF: http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/opublicaciones/?3223/Energa-Renovable-para-2050

Escenarios energéticos para la Argentina (2006-2020) con políticas de eficiencia. Reducir emisiones ahorrando energía. (2006). Consultado en Fundación Vida Silvestre Argentina: "http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/opublicaciones/publicaciones_institucionales/?2924/Escenarios-Energeticos-para-la-Argentina" http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/opublicaciones/publicaciones_institucionales/?2924/Escenarios-Energeticos-para-la-Argentina

Filippo, P. (2006). *La legislación argentina en materia de ordenamiento y operaciones pesqueras.* Consultado en Fundación Vida Silvestre Argentina: http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/opublicaciones/publicaciones_institucionales/?2920/La-Legislacin-Argentina-en-Materia-de-Ordenamiento-y-Operaciones-Pesqueras

Global Biodiversity Outlook 3 2010, Convención sobre Diversidad Biológica. (s.f.). Consultado en Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Informes TEEB "The Economics of Ecosystems and Biodiversity": www.teebweb.org www.protectedplanet.net

Informe ambiental anual 2011. (2011). Consultado en Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN): www.farn.org

Informe Planeta Vivo 2010. (2010). Consultado en WWF: http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/?2360/Informe-Planeta-Vivo-2010

LEY General del Ambiente, 25.675.

Producción Agropecuaria y Medio Ambiente. (2006). Consultado en Fundación Vida Silvestre Argentina: http://www.vidasilvestre.org.ar/sala_redaccion/opublicaciones/publicaciones_bosques_y_selvas/?2982/Produccion-agropecuaria-y-medio-ambiente

[237]

CAP. 11 DESARROLLO
SUSTENTABLE,
UN DILEMA SOCIAL,
ECONÓMICO Y AMBIENTAL

[238]

100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO

CAPÍTULO 12

Hacia una Justicia abierta
y que rinde cuentas

JUSTICIA

Personal

Magistrados



968

Funcionarios



5.791

Empleados



12.730

Personal obrero y
de maestranza



3.008

TOTAL
DE EMPLEADOS

22.497

TOTAL DE
JUZGADOS DE
PRIMERA INSTANCIA



435

Causas ingresadas en Juzgados

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

PENAL



129.864

360.637

CIVIL



Interior del país

PENAL



39.162

CIVIL



289.560

Algunos números

Total de causas
en CABA



490.501

Total de causas en
interior del país



328.722

Presupuesto del
Poder Judicial



4.514.387.432

Abogados
matriculados



146.724

Causas ingresadas: CABA: Penal: Incluye Fueros Criminal y Correccional Ordinario, Criminal y Correccional Federal y Penal Económico; Civil: Incluye Fuero Civil, Comercial, Laboral, Civil y Comercial Federal, Contencioso Administrativo Federal y Federal de la Seguridad Social; Abogados matriculados: incluye abogados matriculados activos en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y aquellos que se encuentran registrados, con fecha de juramento cargada y válida en la Oficina de Matrícula de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (31/12/2010).

Fuente: Corte Suprema de Justicia de la Nación: http://www.gjn.gov.ar/07_estadisticas/Trabajos_Especiales/nuevevolos/2010/Capitulo1_10.htm

Indicadores calculados

Cantidad de causas ingresadas cada 10.000 habitantes

Civiles



162

Penales



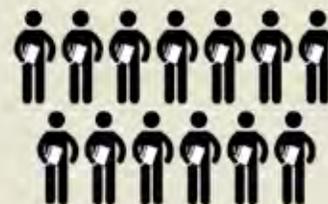
42

Promedio causas ingresadas por Juzgado de Primera Instancia



1.883

Empleados por magistrado



13

Percepción de corrupción y confianza en la Justicia en países del MERCOSUR ampliado (2010)

	ARGENTINA	BOLIVIA	PARAGUAY	VENEZUELA	CHILE	BRASIL	URUGUAY
Índice de Control de la Corrupción del Banco Mundial	●	●	●	●	●	●	●
Barómetro Global de la Corrupción - Sistema Legal y Judicial de Transparencia Internacional	●	●	●	●	●	●	●
Probabilidad de Sobornar a un Juez de Latinobarómetro	●	●	●	●	●	●	●
Índice de Confianza en el Sistema Judicial de Gallup	●	●	●	●	●	●	●
Indicador de Confianza en la Justicia de Latinobarómetro	●	●	●	●	●	●	●
Iberobarómetro - Confianza en la Justicia de CIMA	●	●	●	●	●	●	●
Iberobarómetro - Confianza en Cortes Supremas y Tribunales Constitucionales de CIMA	●	●	●	●	●	●	●

Los resultados fueron categorizados por colores según los valores obtenidos de acuerdo con una convención internacionalmente aceptada. Para aquellos índices con valores numéricos, el rango numérico comprendido entre el mejor resultado obtenido y el peor resultado obtenido fue dividido en tres intervalos de un tercio cada uno. El tercio con mejor resultado muestra en verde, el tercio del medio en amarillo y el de peor resultado en rojo. En los casos de resultados que corresponden a porcentajes, el color verde indica que el resultado de opinión positiva es mayor al 50%; el amarillo, que el porcentaje de opinión positiva se encuentra entre el 30% y el 50%; y en rojo cuando la opinión positiva es menor al 30%.

→ IMPULSAR UNA NUEVA REFORMA DEL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA QUE GARANTICE EL EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS ESTAMENTOS Y CONSTRUIR EN EL ÁMBITO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA UN CENTRO DE ACCESO A DERECHOS PARA RELEVAR LAS NECESIDADES JURÍDICAS DE LA POBLACIÓN, INCREMENTAR EL ACCESO A JUSTICIA Y PROMOVER LA ALFABETIZACIÓN JUDICIAL SON DOS DE LAS PRINCIPALES PROPUESTAS QUE IMPULSAMOS PARA LOGRAR UN SISTEMA DE JUSTICIA MÁS INDEPENDIENTE, ABIERTO Y EFICAZ.

La Argentina puede ser transformada en un Estado de Derecho. Tiene las herramientas institucionales y actores políticos y sociales con voluntad de lograrlo. Quienes asuman este desafío no empezarán de cero, estarán construyendo sobre hombros de gigantes. Por un lado, los precede la generación que nos sacó del autoritarismo y puso en el centro de la política a la democracia, la modernización del Estado y los derechos humanos. Por el otro, cuentan con un Poder Judicial que asumió un rol activo y comprometido con la democracia, que reconoce y hace efectivos derechos sociales y colectivos, y que fija límites al poder.

Sin embargo, el descrédito público en la Justicia es grande: solo el 50,5% de la población dice poseer confianza en el sistema judicial¹. La falta de independencia de algunos jueces, la escasa transparencia en el sistema de nombramiento, remoción y sanción de los magistrados, y la ausencia de rendición de cuentas hacia la sociedad contribuyen a empeorar la percepción sobre la Justicia.

Existen graves problemas de acceso a justicia. Según datos recientes, más de la mitad de los habitantes de la ciudad y de la provincia de Buenos Aires consideran que no tienen acceso a justicia. La Justicia es lenta; un caso en un Juzgado Civil en materia patrimonial dura en promedio más de seis años y en el fuero Contencioso Administrativo Federal se extiende a casi ocho años. La Justicia opera con modelos de gestión obsoletos que conllevan una baja productividad y la sobrecarga de algunos tribunales.



1. El Índice de Confianza en la Justicia mide la evolución de la opinión pública respecto de la administración de justicia en la Argentina.

* Investigador principal y directora del Programa de Justicia de CIPPEC. Para elaborar este documento los autores contaron con el apoyo de Tatiana Salem. Los autores agradecen especialmente a María Laura Leguizamón, Diana Conti y Lucas Grosman por sus valiosos aportes.

En respuesta a estos problemas, se suele intervenir desde dos ángulos. Desde arriba, a través de reformas institucionales que, como la incorporación de medidas de transparencia, los procesos orales y la mejora en la gestión, están siendo injustificablemente demoradas. Y, desde abajo, a través de políticas públicas de acceso a justicia que, como los programas de información jurídica, resolución alternativa de conflictos o casas de justicia, se deben acompañar, coordinar y multiplicar.

El poder político es el único con capacidad de reformular integralmente a la Justicia y transformarla en un verdadero servicio público. En esta batalla, el Poder Ejecutivo puede explotar al máximo su capacidad transformadora y trabajar para lograr un servicio de justicia eficiente, transparente y accesible a todas las personas. Por ello, es quien debe impulsar el cambio y forjar el consenso de los otros poderes y de los profesionales del Derecho. El Ministerio de Justicia de la Nación no debe ser solo el puente con el Poder Judicial, debe convertirse en el promotor y garante de un proceso de renovación que asegure un servicio de justicia transparente, independiente y de calidad.

DIAGNÓSTICO

La sociedad argentina es una sociedad compleja, que suele resolver sus conflictos apartándose de los canales institucionales. La violencia y las vías de hecho son formas frecuentes de presión y negociación social.

La proliferación de estas vías informales está vinculada con la desigualdad social y con la existencia de grandes grupos de ciudadanos excluidos de las ventajas de la vida en común. En términos jurídicos, esa desigualdad se traduce en el incumplimiento de las promesas constitucionales que garantizan la libertad para elegir el propio plan de vida, la igualdad en el acceso a los bienes que hacen posible esa elección y la fraternidad como forma de asumir las obligaciones que tenemos respecto de los demás.

— **En la Argentina, la justicia formal tiene altas barreras de acceso, baja calidad en la prestación de sus servicios y problemas relacionados con falta de transparencia e independencia.**

En la actualidad debemos referirnos al acceso “a justicia”. Esto implica no solo considerar el acceso al Poder Judicial sino también a cualquier otro mecanismo formal, como la mediación o el arbitraje, de resolución de conflictos y garantía de los derechos. Este

acceso es a veces limitado, dado que muchos ciudadanos carecen de alfabetización jurídica suficiente como para conocer sus derechos y saber cómo defenderlos. Y, cuando la tienen, no saben a dónde recurrir para hacerlos efectivos. Tampoco existe una cultura de resolución extrajudicial y negociada de los conflictos. Nuestras instituciones de justicia son con frecuencia inaccesibles desde el punto de vista económico, geográfico, cultural y/o arquitectónico para ciertos grupos sociales. Además, el tiempo y el costo de los juicios constituyen una importante barrera de acceso a justicia.

Así, las **necesidades jurídicas insatisfechas (NJI) de la población se multiplican** al mismo tiempo que **aumenta el descrédito público de la Justicia**. En la localidad de Moreno CIPPEC realizó un relevamiento en 2004 sobre las necesidades jurídicas insatisfechas de la zona. El dato es ilustrativo: en esa localidad, un 80% de los hogares no accede a la Justicia. Por su parte, en un estudio realizado en la provincia de Buenos Aires, un 57% de los encuestados manifestó que es complicado o imposible acceder a algún organismo o institución ante problemas jurídicos (Unidos por la Justicia Asociación Civil, 2004). Y, en una reciente encuesta de opinión pública realizada en la Ciudad y en el Gran Buenos Aires, se verificó que el 54% de las personas considera que no tiene acceso a justicia y, el 82%, que la mayoría de la población no lo tiene (Nueva Mayoría, 2005). Este mismo estudio arrojó que un 97,7% de los abogados de todo el país considera que el sistema de justicia actual no satisface las necesidades.

Contamos con **tribunales muchas veces sobrecargados y sin procesos de gestión de calidad**, que deben atender una gran cantidad de causas con pocos recursos. Esto genera un incremento en el nivel de ineficacia de la Justicia, demora sus pronunciamientos y afecta directamente el acceso a justicia de la población. Como ejemplo, durante 2010 en los 26 Juzgados Nacionales en lo Comercial de la Capital se tramitaron 283.921 expedientes y solo se resolvieron 52.020 de las causas existentes (el 18%).

Un Poder Judicial lento, burocratizado, acostumbrado a procesos inquisitivos, despreocupado de la ineficacia de sus decisiones no contribuye a disminuir las necesidades jurídicas insatisfechas existentes.

— **El Poder Ejecutivo tampoco cumple con su papel. Hasta ahora no se generaron políticas públicas de reforma integral de la Justicia ni se promueve un cambio cultural que promocióne la negociación como forma de resolución de los conflictos; tampoco se organizó un servicio de asistencia jurídica gratuito y masivo, que permita sortear el primer obstáculo de acceso a justicia de los grupos más vulnerables: la representación legal.**

El **Consejo de la Magistratura tampoco acompañó al Poder Ejecutivo** en el diseño de políticas públicas que permitan la evaluación, rendición de cuentas y control eficaces del desempeño de los tribunales. Estas carencias agravan el cuadro de crisis en el que opera el sistema judicial. El Consejo no demostró aún que puede ser un órgano eficaz e independiente del Poder Ejecutivo. Los procesos de designación y remoción de los jueces continúan siendo lentos y poco transparentes. La falta de designaciones de magistrados, que provoca la proliferación de jueces subrogantes, genera una falta de garantías y respeto al debido proceso. Según un estudio de CIPPEC, el 22,6% de los cargos en la Justicia federal y juzgados nacionales en 2010 estaban cubiertos por jueces subrogantes.

Si bien **hay consenso entre los expertos y las organizaciones de la sociedad civil respecto de las reformas pendientes**, tanto en los procesos judiciales penales (incluidos los cambios necesarios en el Ministerio Público) como en los civiles, así como respecto de otras reformas en el Poder Judicial que aumentarían su eficacia y transparencia, aún no se ha avanzado demasiado.

— **La opacidad, ineficacia y barreras de acceso a justicia cristalizan y magnifican las desigualdades sociales en perjuicio de aquellos que no tienen otra vía para hacer valer sus derechos, profundizan la huida de la sociedad hacia mecanismos privados y muchas veces violentos de resolución de conflictos, incrementan la impunidad de la criminalidad más grave y compleja, enmascaran la discrecionalidad judicial y no oponen ningún dique a los abusos del poder o a la corrupción de los servidores públicos.**

Resolver la falta de transparencia, independencia y eficiencia de la Justicia no es nada sencillo, pero existen ideas y recursos para hacerlo.

POLÍTICAS EN MARCHA

En la última década el sector judicial experimentó algunos cambios, entre los que se destacan:

→ **Renovación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.** Mediante el Decreto 222/2003 el Poder Ejecutivo Nacional renovó los miembros de la Corte, y la dotó de prestigiosos juristas que demuestran diariamente su idoneidad e independencia. Es loable la autolimitación del Poder Ejecutivo, que permitió revertir la deslegitimación heredada de los años noventa.

→ **Impulso a los juicios por violaciones a los derechos humanos.** Fundamentales para evitar la impunidad de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura de 1976/1983, los juicios hacen honor a la verdad, la memoria y la justicia necesarias para consolidar nuestro Estado de Derecho. La Corte, incluso, manifestó que estos juicios revirtieron las violaciones del derecho internacional causadas por las leyes del perdón y los decretos de indulto.

→ **Reforma del Consejo de la Magistratura (2006, con la sanción de la Ley 26.080).** Se disminuyó el número y se cambió la composición del Consejo. Esto afectó el equilibrio entre estamentos que exige la Constitución (políticos, jueces, abogados y académicos) y posibilitó una mayor injerencia del Gobierno en la política judicial. Esta reforma también modificó la composición interna de las comisiones del Consejo e impuso nuevas mayorías para ciertos temas (como la remoción y sanción de los magistrados).

→ **Procesos de resolución alternativa de conflictos.** La mediación, entre otros mecanismos, se implementó con éxito en diversas jurisdicciones. A modo de ejemplo, según las estadísticas del Poder Judicial de la Nación, en el fuero Nacional Civil de la Capital Federal entre 1996 y 2010 se sortearon un total de 204.149 mediaciones oficiales, de las que solo el 35,17%² (71.719 expedientes) volvió a la vía judicial. Esto posibilitó una disminución del 28,64% en el inicio de juicios. En el caso de Santa Fe, como ejemplo de nivel subnacional, las estadísticas locales indican que hay un alto grado de aceptación pública de la mediación (92%) así como un alto porcentaje de resolución positiva (65%).

GRANDES DILEMAS

¿Puede impulsarse una reforma del Poder Judicial desde el poder político o es el Poder Judicial el único con capacidad de reformarse?

El papel y la incidencia de los poderes políticos –Poder Ejecutivo y Poder Legislativo– en el diseño e implementación de las políticas públicas de justicia es materia de debate en la actualidad.



2. Julio Alak, "Gracias a la mediación solo el 35% de los conflictos llegan a los tribunales"; tra. Jornada Nacional de Mediación, 2011.

Si bien algunos sectores, en particular representantes de los poderes políticos, comparten el diagnóstico sobre los déficits actuales de la Justicia, manifiestan que la reforma solo puede ser impulsada desde adentro del Poder Judicial y que, en su seno, no existe voluntad de cambio. Además, señalan que el diseño institucional de división de poderes no permite al Poder Ejecutivo establecer políticas judiciales para modificar al Poder Judicial pues, de hacerlo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación denunciaría la intromisión sobre su esfera de competencias.

En esta línea, sostienen que el Poder Judicial es fuerte y que debe responsabilizarse por las críticas a su funcionamiento e impulsar su propia reforma. Es más, creen que los poderes políticos no deberían gastar sus propios presupuestos para afrontar una tarea que no les corresponde.

Pese a esta mirada, estos sectores destacan el papel transformador que tuvo el poder político en el impulso de los juicios por violación de derechos humanos, que de otra forma no hubiesen avanzado. De hecho, sostienen, las únicas modificaciones en política judicial realizadas en los últimos años fueron a instancias de los poderes políticos.

Desde CIPPEC, sin embargo, creemos que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo pueden impulsar políticas públicas para reformular el modelo de servicio de justicia argentino. Es más, consideramos que los poderes políticos no deben dejar al Poder Judicial como único referente a la hora de diseñar, implementar y reformar la política pública de justicia. Son muchas las acciones que pueden gestarse desde los poderes políticos en materia de justicia. Entre ellas, la creación de casas de justicia y centros de mediación en el ámbito del Ministerio de Justicia, la evaluación y el monitoreo del desempeño judicial, el control sobre los colegios de abogados que debieran asistir gratuitamente a las personas que no tengan recursos para garantizar un adecuado y real acceso a la justicia, la sanción de leyes sustantivas –Códigos de fondo– y de regulación del acceso a justicia, entre otras.

Como contraargumento a esta posición suele sostenerse que es muy difícil articular políticas federales desde el Ministerio de Justicia de la Nación por el propio diseño de la Justicia en la Argentina. Creemos, sin embargo, que justamente por el carácter federal de nuestro país el rol del Ministerio de Justicia es coordinar las relaciones con los Ministerios de Justicia provinciales y diseñar, monitorear y evaluar las políticas públicas de justicia en el nivel federal.

¿Litigios o acuerdos?

Por un lado, cuando el conflicto llega al Poder Judicial se polariza y se extrema; se acaban allí los términos medios y la posibilidad de reconstruir el tejido social. Pero, por el otro, la alternativa del acuerdo extrajudicial puede llegar forzada por la debilidad de una de las partes y, además, prescinde de una decisión pública basada sobre derechos.

La insistencia en la mejora de la administración de justicia y de la resolución jurídica de conflictos no puede decaer, pero el Poder Ejecutivo puede hacer mucho por el desarrollo de soluciones alternativas de conflictos, complementarias de las soluciones judiciales. Después de todo, lo judicial está en manos de un poder independiente y, como muestra la historia reciente, son muchos los obstáculos que enfrenta el Poder Ejecutivo para contribuir a su mejora.

Esto no debe ser un dilema. **La resolución alternativa de conflictos debe ser promovida como política pública del Poder Ejecutivo:** forma parte de sus obligaciones en el afianzamiento de la Justicia, aumenta el acceso a los derechos de la población y disminuye la violencia.

¿Los jueces deben resolver caso a caso o modificar políticas públicas?

En nuestro país, el Poder Judicial quedó usualmente marginado de las definiciones de política pública porque se interpretaba que las **políticas públicas eran potestad exclusiva de los poderes electos popularmente**. Desde este enfoque, muchos sostienen que los jueces deben limitarse a resolver los casos individuales y carecen de potestades para inmiscuirse en los asuntos públicos.

Sin embargo, la reforma de la **Constitución nacional de 1994** introdujo herramientas jurídicas para la protección de **derechos que obligan a los jueces a asumir un rol más activo en el control y la implementación de políticas públicas**. Este cambio de paradigma fue avalado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que entendió necesario comenzar a dar respuestas jurisdiccionales a los principales problemas y debates públicos, y a ejercer un papel de contralor frente a las políticas adoptadas por los otros poderes del Estado.

Este dilema no puede ser resuelto y tampoco debe buscar resolverse. En una democracia constitucional como la nuestra, el sistema de frenos y contrapesos debe ser bienvenido. Solo es importante **entender la tensión entre el legítimo reclamo de autoridad de los votos, el de los derechos y el de la estabilidad en las decisiones públicas**.

En particular, el Poder Ejecutivo tiene una oportunidad de hacer docencia sobre las dificultades y las restricciones de administrar políticas públicas en la Argentina, que puede ser aprovechada por medio de la producción de datos que puedan ser utilizados por los abogados del Estado en el ámbito de la ola creciente de judicialización.

¿La Justicia es solo un problema de los profesionales del Derecho?

Dada la creciente complejidad técnica del Derecho, la Justicia debe, a la vez, ser técnicamente precisa y democráticamente accesible. El dilema produce, por un lado, una Justicia ajena y difícil de cambiar por la ciudadanía y, por otro, la intromisión de la política mayoritaria en la Justicia, lo que resiente la independencia de los jueces.

El Poder Judicial se construyó aislado de la discusión pública y su cultura institucional rechaza la transparencia y el escrutinio público. Esta tradición colaboró en el fracaso de las reformas que intentaron mejorar la eficiencia de los servicios de justicia. Cada juez suele considerarse autoridad última en su juzgado y objeta que los poderes mayoritarios, o aun el Consejo de la Magistratura, intervengan en la evaluación, rendición de cuentas y control de su desempeño, o en el de los fiscales y defensores. Pero también es cierto que la política no ha sido en el pasado respetuosa de la independencia judicial.

Por ello, este dilema debe resolverse “por afuera”. Por un lado, **el Poder Ejecutivo debe seguir insistiendo en la reforma judicial**, a partir de la legitimidad que brindan los votos pero sabiendo que los avances serán lentos. La colaboración de la Corte Suprema, que asume la reforma como una de las políticas de Estado que ella misma se ha trazado, es clave para lograrlo. Por el otro, como sugerimos aquí, hay que **producir políticas públicas de acceso a justicia por afuera de los canales formales del Poder Judicial**. Así se colaborará con los jueces al disminuir la litigiosidad y con la sociedad en general al aumentar e igualar el acceso a derechos.

073. **Impulsar una nueva reforma del Consejo de la Magistratura orientada a asegurar el equilibrio en su composición y a otorgarle mayor injerencia en la gestión de los tribunales**

Ni antes ni después de su reforma en 2006 el Consejo de la Magistratura logró cumplir de manera eficiente y transparente las funciones para las que fue creado: dotar de una mayor independencia al Poder Judicial, y promover la rendición de cuentas. Por ello, proponemos que el Ministerio de Justicia, en consulta con los principales actores sociales y judiciales, elabore un **proyecto de reforma de la ley que regula el Consejo de la Magistratura**.

Una **reforma** como la que proponemos debería estar **orientada a**:

- Propiciar la independencia del Consejo frente al poder político.
- Garantizar la transparencia en los procesos de designación, sanción y remoción de jueces.
- Promover la transparencia de todos los procesos internos y de contrataciones en el Consejo.
- Precisar los límites de las funciones y atribuciones del Consejo respecto de las de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. A este efecto, el Ministerio podría actuar como mediador entre ambas instituciones, y así zanjar las disputas de competencia entre ellas.
- Dotar al Consejo de atribuciones que le permitan convertirse en un actor clave en el diseño de políticas judiciales en materia de gestión, información y formación judiciales.

En particular, para involucrar al Consejo de la Magistratura en el diseño de políticas judiciales, proponemos:

- **Políticas de mejora de la gestión judicial.** El Consejo debería relevar las acciones realizadas y las publicaciones existentes, tales como la mejora administrativa y la digitalización; e impulsar los esfuerzos que se están realizando en diversas jurisdicciones. En este recorrido, sería ideal que se concentre en identificar buenas prácticas y en difundirlas en todo el país.

→ **Políticas de transparencia judicial.** Es vital incrementar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en los procesos de selección, sanción y remoción de magistrados. El Consejo debería establecer mecanismos de evaluación claros, y procesos para otorgar mayor transparencia y celeridad a los concursos para que en el mediano plazo ya no haya jueces subrogantes en la Argentina. Para que esto sea posible, el Poder Ejecutivo debe comprometerse a hacer designaciones rápidas y transparentes una vez que recibe las temas del Consejo.

→ **Políticas de formación judicial.** Sugerimos crear una academia judicial independiente con la función de capacitar a los magistrados judiciales. Es decir, un cuerpo de profesionales con dedicación exclusiva a la investigación y docencia, que pueda convertirse en un evaluador imparcial de los aspirantes a magistrados. Este cuerpo podría ser financiado por el Consejo de la Magistratura y las Facultades de Derecho que quieran tener en sus claustros docentes profesionales sin los conflictos de interés que supone ejercer la profesión y evaluar a los magistrados ante quienes se litiga. Así se posibilitará una mayor imparcialidad en la elección de los magistrados.

074. **Construir en el ámbito del Ministerio de Justicia un Centro de Acceso a Derechos (CAD) con el objetivo de relevar las necesidades jurídicas de la población, incrementar el acceso a justicia y promover la alfabetización jurídica**

Como eje central de la administración 2011/2015 proponemos que el Ministerio de Justicia promueva un **cambio cultural que fortalezca la negociación de los conflictos y desaliente la conflictividad judicializada**. El desafío que impulsamos apunta a superar la lógica que durante décadas ha imperado en la Justicia, que tiene a la confrontación como medio de resolución de los conflictos, para adherir, en su lugar, a la salida negociada como forma más económica y eficiente de superarlos.

Esta propuesta implica un quiebre cultural que necesita la participación activa de los principales actores del Derecho, y un Ministerio de Justicia comprometido con el acercamiento de los actores y la creación de un clima propicio para el cambio de cosmovisión.

Desde este enfoque, proponemos crear un **Centro de Acceso a Derechos (CAD)**, que reúna la información y coordine los esfuerzos federales para ofrecer un sistema de solución de controversias, de acceso a derechos, y de formación en responsabilidades y derechos ciudadanos.

Los programas del CAD podrían ser:

→ **Programa “Argentina: Estado de Derecho”**, con el doble objetivo de:

a. Evaluar la situación del acceso a los derechos en la Nación. Para ello, el CAD debería coordinar la creación y actualización permanente de un Mapa de Necesidades Jurídicas Insatisfechas y de un Mapa de Recursos Jurídicos Disponibles con los municipios y provincias.

b. Propiciar la alfabetización jurídica. Para esto, en cooperación con el Ministerio de Educación, habría que desarrollar y ofrecer cursos permanentes sobre derechos y acceso a derechos (y sobre las obligaciones y cargas, que son sus correlatos) a funcionarios públicos, líderes comunitarios, docentes y ciudadanos en general.

→ **Programa “Negociando ganamos todos”**, orientado a:

a. Crear incentivos para implementar servicios de mediación y arbitraje a nivel individual y comunitario, y para crear y administrar tribunales vecinales legos en las provincias y municipios. El Poder Ejecutivo podría ayudar en la búsqueda de financiamiento, en la distribución de información entre los servicios, y en la coordinación entre las iniciativas para identificar las mejores prácticas y maximizar los esfuerzos en formación y actualización permanente.

b. Implementar un centro de arbitraje corporativo con impacto en la región. Un buen impulso para el posicionamiento estratégico del país en la región sería que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se convierta en el centro de solución arbitral de controversias del MERCOSUR. Para ello, el CAD podría brindar a las instituciones ya existentes en la Ciudad un ámbito arquitectónico y tecnológico apropiado en el cual desarrollar actividades propias y de formación en arbitraje, Derecho comercial, Derecho de los negocios internacionales y del MERCOSUR.

075. **Implementar un programa de mejora de la calidad del servicio de justicia con la meta de reducir la duración de los procesos, profesionalizar la atención al público e incrementar el acceso a la información judicial**

Este programa puede lograrse a través de una metodología de rediseño de los procesos internos de los juzgados. A este efecto, debería: (a) desarrollar actividades destinadas

a poner la lupa en los procesos de producción de información y estadísticas judiciales para monitorear y evaluar periódicamente los niveles de calidad en la prestación del servicio; (b) proponer recomendaciones para mejorar la calidad, y (c) utilizar para la implementación de estas reformas indicadores estándar a nivel regional pero adaptados a la realidad local. La incorporación de un tablero de gestión que permita contar con información actualizada y detallada sobre el desempeño de cada fuero y tribunal debería ser una herramienta central del programa.

A su vez, aconsejamos que el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Magistratura acuerden objetivos comunes y trabajen conjunta y coordinadamente en los contenidos y funcionamientos esperados. La elaboración de un **informe público de diagnóstico o “Mapa de la Justicia”** sobre el estado de la Justicia nacional y de las provincias que adhieran al programa, y de recomendaciones a partir de sus conclusiones son metas que ayudarían a mejorar la calidad de los diagnósticos para el diseño de políticas judiciales. Este informe debería contar con la validación de los representantes de los distintos fueros, y sería deseable que con el liderazgo de las tres instituciones mencionadas se comenzaran a implementar las recomendaciones que se consideren prioritarias para cada fuero.

En este esquema, el Ministerio de Justicia debería ser el responsable de invitar a las provincias, con la participación de la **Junta Federal de Cortes**, para que repliquen las actividades del programa a nivel provincial. Para ello, podría brindar asistencia técnica a las provincias acerca de cómo producir la información, y realizar el monitoreo y la evaluación del sistema de justicia.

Para fortalecer el **acceso a la información judicial** impulsamos la aplicación de medidas tendientes a agilizar los procesos de solicitud y respuesta de información, y las medidas para satisfacer las demandas de la sociedad en materia de acceso. Entre ellas, no pueden faltar la publicidad y transparencia de las estadísticas judiciales, de las cifras de ejecución presupuestaria, de los procesos reglamentarios internos, del estado de algunas instituciones del sistema de justicia claves como las cárceles, y datos sobre los jurados de enjuiciamiento de magistrados.

076. **Modernizar el Código Procesal Penal y el Código Procesal Civil y Comercial para adecuar los procesos judiciales a los principios de legalidad, celeridad, inmediatez, informalidad y razonabilidad**

La reforma de los Códigos Procesales Penal, y Civil y Comercial es una deuda pendiente de la democracia. No es posible garantizar el acceso a justicia si **los procesos judiciales mantienen vigentes tradiciones propias de fines del siglo XIX** y principios del XX, cuando el país, los principios judiciales, las prácticas y la tecnología se transformaron notablemente desde entonces.

El espíritu de la reforma que impulsamos apunta a crear un Poder Judicial acorde a los nuevos tiempos que respete los principios de legalidad, debido proceso, eficiencia, celeridad, inmediatez y razonabilidad, y mejore la relación entre los individuos y el Poder Judicial. Concretamente, sugerimos:

→ **Reforma del Código Procesal Penal de la Nación.** Debe estar orientada a abandonar definitivamente el sistema inquisitivo y transitar hacia uno oral y acusatorio pleno, y tender a incorporar algunas premisas necesarias para alcanzar los estándares internacionales en los procesos. Con ese fin, la reforma debería incorporar el principio de oportunidad como eje para la persecución penal; traspasar la tarea investigativa al Ministerio Público Fiscal; ampliar el catálogo de medidas alternativas a la prisión preventiva; incorporar las audiencias orales en todas las etapas del proceso, y reconocer los derechos y participación de las víctimas.

→ **Reforma del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.** Debe contemplar el camino hacia la oralidad (que exige un juez proactivo y negociador en los procesos) y la incorporación de nuevas tecnologías en el sistema judicial con la perspectiva de aumentar la eficiencia, la calidad y la celeridad de los procesos. En particular, proponemos avanzar hacia el denominado “expediente digital” que, por medio de la digitalización integral del proceso judicial, permite asegurar el acceso a justicia al tiempo que disminuye la utilización de recursos económicos.

077. Reformar la normativa y la estructura orgánica de la Justicia electoral para mejorar la administración y el control de los procesos electorales

La Justicia electoral en la Argentina tiene deficiencias que deben ser modificadas para fortalecer y asegurar una mayor calidad y eficacia en el ejercicio de su rol de control y fiscalización de los procesos electorales. La **Justicia electoral tiene un doble desafío**: por un lado, **reorganizar su estructura** para mejorar la gestión en la administración de los procesos electorales y, por el otro, efectuar modificaciones tendientes a **mejorar sustantivamente su función de control y fiscalización** [VER CAPÍTULO 14].

La estructura híbrida con la que cuenta la Justicia electoral hace que bajo su órbita tenga facultades administrativas y jurisdiccionales. En los próximos años debería promoverse un debate abierto e informado en el Congreso de la Nación, con participación de los distintos organismos vinculados con la administración electoral, sobre los **límites deseables para las funciones administrativas** en vistas de lograr un funcionamiento más eficaz. Además, recomendamos fomentar la actividad del Ministerio Público Fiscal en estos procesos por medio de la **creación de Fiscalías especializadas en materia electoral**. Finalmente, creemos que debería ampliarse el valioso paso dado en el registro de electores por medio de la **incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación** a otras fases del proceso electoral, como el registro de candidaturas.

Respecto del papel en el control y fiscalización, la Justicia electoral debe contar con herramientas sólidas que le permitan agilizar los procedimientos judiciales de **control patrimonial** de los partidos políticos y de las campañas electorales.

078. Implementar un conjunto de políticas para combatir la corrupción

Sugerimos que el Ministerio de Justicia trabaje para rediseñar, en consulta con expertos y actores significativos, un **sistema integrado de control de la corrupción**, bajo los principios de independencia y control eficaz de las prácticas corruptas [VER CAPÍTULO 13]. En particular, habría que reformar las siguientes instituciones:

→ **Oficina Anticorrupción.** Fortalecer su rol, ampliar sus facultades y dotarla de dos nuevas áreas, una con competencia en trámites disciplinarios clave y otra con facultades para recuperar activos provenientes de la corrupción. Establecer un mecanismo objetivo de selección de sus autoridades y sujetarlas a un mandato fijo y contracíclico.

Establecer oficinas complementarias dentro de los Ministerios más sensibles y otros órganos relevantes.

[257]

→ **Ministerio Público.** Elaborar un proyecto de ley de reforma del Ministerio Público que contemple: (a) límites institucionales a la figura del Procurador General de la Nación y la transparencia en el proceso de su designación; (b) la regulación de las competencias y recursos de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, y (c) la creación de una policía judicial y cuerpos de peritos que dependan del Ministerio Público.

CAP. 12 HACIA UNA
JUSTICIA ABIERTA
Y QUE RINDE CUENTAS

Por último, no puede dejar de promoverse la adecuación de la legislación y de las prácticas vigentes a los estándares regionales e internacionales para el combate de la corrupción. En particular, la adopción de normas respecto a la **protección de testigos y arrepentidos.**

VIABILIDAD

Las reformas en el sector justicia suelen ser más lentas y complejas que las del sector público en general. **La resistencia al cambio de los operadores judiciales dificulta la introducción de reformas que en otros ámbitos públicos se llevan a cabo más fácilmente.** Sin embargo, la voluntad política, la identificación de líderes pro reforma y una buena estrategia de comunicación pueden superar estos obstáculos.

Los **actores políticos, jueces, fiscales y defensores** suelen actuar corporativamente en defensa de intereses sectoriales y son poco propensos a los cambios. No obstante, también es cierto que existen muchos operadores de la Justicia jóvenes y con vocación de servicio, que podrían convertirse en los líderes del cambio.

La **corporación de abogados** también cuenta con un poder concentrado en defensa de sus intereses. Por ello, será necesario trabajar con los colegios de abogados y sumarlos a los procesos de reforma desde el inicio.

Como posible agente impulsor del cambio contamos con una **sociedad civil vigorosa**, que es capaz de demandar más espacios de participación y acceso a justicia. De esta manera, al llamar la atención de los operadores judiciales, la sociedad civil podría contribuir a propiciar las condiciones para las reformas. Organizaciones de derechos, de base, de género, de minorías y de consumidores son los aliados necesarios del poder político para esta transformación.

Desde este enfoque, **privilegiamos la implementación de mecanismos que aumenten el acceso a justicia de los ciudadanos.** Al alertarlos acerca de sus derechos, al hacerlos parte de las formas de resolución de sus conflictos, al facilitar su acceso a justicia, el Gobierno nacional contará con nuevos actores pro reforma: los ciudadanos en general y las asociaciones de la sociedad civil que los agrupan. Serán ellos los que demanden imparcialidad, compromiso con la democracia y la Constitución, y celeridad en la resolución de los conflictos.

— **Proponemos iniciar el proceso con una estrategia de comunicación centrada en la ampliación del acceso a una Justicia de calidad, y en el rol activo de los jueces en la fijación de políticas. Estos dos ejes discursivos, inscriptos en las tendencias predominantes de cómo debe ser la Justicia en el siglo XXI, no podrán ser rechazados, al menos de forma explícita, por los actores judiciales.**

La viabilidad de la reforma de la Justicia depende de la capacidad de quién la lleve adelante para que la red de acceso a derechos sea una alternativa seria a las manifestaciones violentas y a la red clientelar; y para que la política de transparencia judicial, acceso a derechos y la reforma judicial se conviertan, para las profesiones del Derecho, en la manera de legitimarse ante los ciudadanos y aumentar su poder institucional. 

BIBLIOGRAFÍA

Böhmer, M. (2006). Reforma al Consejo de la Magistratura: un nuevo paso hacia la concentración de poder y un traspíe para la garantía de los derechos individuales y colectivos. *Documentos de Políticas Públicas / Recomendación N°21*. Buenos Aires: CIPPEC.

Böhmer, M.; Pujó, S.; Fernández Valle, M. y Freedman, D. (2005). *Necesidades Jurídicas Insatisfechas: Un estudio en el partido de Moreno*. Buenos Aires: CIPPEC.

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil. *Mediación, Mediaciones Oficiales de Sorteo*. Disponible en http://www.csjn.gov.ar/accjust/docs/Nacional_med.pdf.

Comisión Nacional de Acceso a la Justicia. *Medios Alternativos de Resolución de Conflictos*. Disponible en <http://www.csjn.gov.ar/accjust/docs/nacional.jsp>.

Elena, S. y Böhmer, M. (abril de 2011). Tribunales sin barreras. En *Agenda pública presidencial*. Buenos Aires: CIPPEC.

Elena, S. (septiembre de 2011). Reformas necesarias para contar con una Justicia independiente. *Revista Mercado*.

Elena, S. (julio de 2009). *Creciendo en Democracia: Derechos, Deberes y Responsabilidades para la Vida en Democracia y el Estado de Derecho*. FORES.

Estadísticas Fuero Comercial de la Nación. Disponible en <http://www.pjn.gov.ar/>.

Estadísticas de Mediación de la Provincia de Santa Fe. Disponible en <http://www.justiciasantafe.gov.ar/portal/index.php/esl/Institucional/Mediacion/Estadisticas>.

Estadística, Mediación Familiar en la Argentina Ley 24573 (años 1996-2004). Disponible en <http://www.fundacionlibra.org.ar/estadisticas02.htm>.

Freedman, D. (2007). La relevancia de las investigaciones de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (NJI). *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°45*. Buenos Aires: CIPPEC.

Garrido, M. (2010). La reforma del Consejo de la Magistratura debe apuntar a reducir el número de jueces provisorios. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°77*. Buenos Aires: CIPPEC.

Indicadores de percepción del Poder Judicial. Disponible en http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/muestra_seccion3e2b5.html?idioma=espanol&capitulo=ACERCADE&tipreport=REPORTE4&seccion=IPPJ.

Indicadores de Corrupción. Disponible en http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/muestra_seccion3f869.html?idioma=espanol&capitulo=ACERCADE&tipreport=REPORTE4&seccion=INDCORRU.

[259]

CAP. 12 HACIA UNA
JUSTICIA ABIERTA
Y QUE RINDE CUENTAS

[260]

100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO

CAPÍTULO 13

Transparencia y anticorrupción
como reglas de juego comunes

TRANSPARENCIA

Índice de Percepción de la Corrupción
Posición de la Argentina en el ranking
(2001-2011)



Barómetro
Global de la
Corrupción
Argentina (2011)

El **62%** de las personas encuestadas opina que la corrupción aumentó en los últimos tres años

El **77%** de las personas encuestadas opina que las acciones del gobierno para combatir la corrupción son ineficientes

¿Hasta qué punto percibe que estas instituciones están afectadas por la corrupción?

(1: nada corruptas, 5: extremadamente corruptas)



Fuente: Transparencia Internacional

Índice de Fuentes de Soborno

(2011)

Los países se clasifican en una escala de 0-10, donde 10 se corresponde con la visión de que las compañías de ese país nunca sobornan en el extranjero y, 0, con la visión de que siempre lo hacen.



Fuente: Transparencia Internacional, 2011.

Provincias con normas de acceso a la información en la Argentina

(2012)



Fuente: Saber la Ley Derecho, www.saborelleyderecho.org.

→ UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE TRANSPARENCIA Y REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN SOLO PODRÁ ENCARARSE MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE UN AMPLIO CONSENSO POLÍTICO Y SOCIAL QUE FUNCIONE COMO UMBRAL MÍNIMO DE REGLAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LA POLÍTICA. PROPONEMOS TEJER ACUERDOS A FAVOR DE LA TRANSPARENCIA QUE SUPEREN LAS FRONTERAS JURISDICCIONALES; GARANTIZAR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA; FORTALECER LOS MECANISMOS DE CONTROL INTERNO Y EXTERNO DE LA GESTIÓN PÚBLICA; OPTIMIZAR LAS HERRAMIENTAS DE PERSECUCIÓN PENAL DE LA CORRUPCIÓN Y PROMOVER LA RECUPERACIÓN DE LOS RECURSOS DILAPIDADOS.

La corrupción es un fenómeno que se evidencia sistemáticamente en las instituciones públicas y en el sector privado en la Argentina. Mientras tanto, el mundo se encamina hacia sistemas más transparentes, con mayor rendición de cuentas y control de la corrupción. Fenómenos como el reconocimiento del acceso a la información como derecho humano por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la aprobación por la Organización de Estados Americanos (OEA) de una Ley Modelo de Acceso a la Información, la iniciativa Open Government Partnership, que promueve la transparencia gubernamental a nivel global, son algunos ejemplos.

Mejores niveles de transparencia, una rendición de cuentas eficaz y un alto grado de integridad deben ser resultantes de las herramientas usadas para prevenir, detectar, investigar y castigar esta distorsión en las instituciones y en las relaciones sociales. La corrupción es, posiblemente, uno de los mayores problemas de gobernabilidad de nuestros tiempos, porque debilita las instituciones democráticas y distorsiona los incentivos del sector privado. Contribuye a la exclusión social y obstaculiza el crecimiento económico sustentable (Transparencia Internacional, 2008).

Cuando las autoridades abusan de las facultades que se les confiaron para obtener beneficios propios, se priva a los ciudadanos del derecho a participar y se desvían recursos públicos a manos privadas. Los sectores más vulnerables se ven más perjudicados en esta cadena, ya que no cuentan con el apoyo del Estado ni reciben los servicios que requieren.

La corrupción impacta negativamente sobre la eficiencia, en tanto implica desperdicio y desviación de recursos públicos, y sobre la equidad de su redistribución. Alimenta la inestabilidad política porque incentiva sistemáticamente al poder político y a sectores de la economía para mantener la captura de beneficios. Como producto de la falta de transparencia y rendición de cuentas, la corrupción afecta la plena vigencia de los derechos humanos, que pasan a estar supeditados al acceso a las redes informales de poder, y se acrecienta la inequidad social. Se generan dinámicas complejas que se retroalimentan: si la corrupción debilita las instituciones políticas, estas crean las condiciones para la emergencia de nuevos casos de corrupción.

* Director ejecutivo Poder Ciudadano (Capítulo argentino de Transparencia Internacional). Participó en la redacción un equipo coordinado por Craig Fagan, coordinador senior de Políticas de Transparencia Internacional, Christian Veronelli y Tamara Tenenbaum. Se tomó como base un documento elaborado por el Programa de Transparencia de CIPPEC, dirigido por Manuel Garrido.

Solo mediante la construcción de un amplio consenso político y social que funcione como umbral mínimo de reglas de la administración pública y de la política podrá encararse una estrategia integral de transparencia y reducción de la corrupción. Esto requiere iniciativa y liderazgo, características que deben tener su primer promotor en la Presidencia de la Nación. Para contribuir con este consenso, proponemos tejer acuerdos políticos a favor de la transparencia que superen las fronteras jurisdiccionales; garantizar el derecho de acceso a la información pública; fortalecer los mecanismos de control interno y externo de la gestión pública; optimizar las herramientas de persecución penal de la corrupción y promover la recuperación de los recursos dilapidados.

Estas propuestas esbozan líneas estratégicas de trabajo que, en muchos casos, llevan la marca de años de trabajo conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil¹. La agenda desarrollada en este capítulo no agota, ni mucho menos, las iniciativas necesarias para orientar a la Argentina en el camino de la transparencia y el control de la corrupción. Sin embargo, el camino debe empezar en algún punto, y las propuestas que aquí se presentan son viables para la construcción de consensos.

DIAGNÓSTICO

Durante las últimas dos décadas, los niveles de corrupción en la Argentina mostraron, con oscilaciones leves, un nivel alarmante de percepción social del fenómeno.

El Índice de Percepción de la Corrupción que publica anualmente Transparencia Internacional advierte que la Argentina se ubica en la mitad inferior de la lista de 182 países para el último año de este índice, que mide niveles de corrupción en el sector público basados sobre percepciones de expertos (2011). La Argentina oscila alrededor del puesto 100 de los 182 países, con una calificación de 3 sobre un máximo de 10 puntos (10 puntos indica un nivel cero de corrupción). Es la misma nota que obtuvieron países como Burkina Faso, Indonesia, Madagascar, México y Surinam.



1. En lo referido al acceso a la información, es destacable la tarea desarrollada por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) y varias organizaciones que se citan a continuación. En la agenda específicamente anticorrupción, se destacan los debates y documentos producidos conjuntamente con la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), el Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (Cipce), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Contadores Forenses y el Observatorio de Justicia Argentina. Este capítulo ha extraído textualmente pasajes de estos documentos conjuntos que constituyeron una agenda anticorrupción. Finalmente, en lo que respecta al control institucional de fondos de inteligencia, es preciso reconocer la tarea del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial arrojan datos similares y registran un fuerte deterioro entre 2000 y 2010 de los niveles de seguridad jurídica, la calidad de regulaciones y el control de la corrupción. Aunque otros indicadores del mismo estudio sugieren que la estabilidad política y el espacio público para la rendición de cuentas no siguieron la misma tendencia negativa, la Argentina sufrió una caída notable en la efectividad del gobierno en los últimos 10 años.

El International Budget Partnership (IBP), que mide mediante el Índice de Presupuesto Abierto la cantidad, claridad y accesibilidad de la información sobre el presupuesto público en distintos países, dio a la Argentina un puntaje de 56 en 2010. Este resultado ubica a nuestro país en el grupo intermedio, entre los Estados que proveen solo alguna información al público en sus documentos presupuestarios. El índice revela que esto dificulta a los ciudadanos exigir que el gobierno rinda cuentas sobre cómo se gasta el dinero público. Otros países de la región, como Chile y Brasil, se encuentran en un grupo superior que provee significativa información. Además, IBP señala que la eficacia de los órganos argentinos de supervisión sobre el presupuesto –el Poder Legislativo y la Institución Suprema de Auditoría– es “moderada” [VER CAPÍTULO 6].

La persistencia de este escenario probablemente se relacione con que el 77% de los argentinos considera ineficaces las acciones gubernamentales en la lucha contra la corrupción (Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional). Esto sugiere que el **combate a la corrupción sea una de las políticas públicas peor percibidas por la ciudadanía.**

Según la edición 2010 del Latin American Public Opinion Project (Vanderbilt University), más del 78% de los encuestados en la Argentina cree que la corrupción es un fenómeno generalizado. Según el mismo estudio, nuestro país es el sexto en la tasa de personas que han sido víctimas de hechos de corrupción (más de 23%) (Lodola, 2010).

Pero estos problemas no se limitan al sector público. En el sector privado, las empresas argentinas se perciben proclives a usar sobornos para negociar. En una encuesta realizada a más de 3.000 ejecutivos en 30 países, los empresarios argentinos se encuentran en el lugar 23 sobre un total de 28 países, con calificaciones peores a Brasil y muchos países que son miembros del G20 (Transparencia Internacional, 2011b).

Paralelamente, en la Argentina **no se sostuvieron con firmeza y perseverancia políticas orientadas a incrementar la transparencia en los asuntos públicos.** Esto constituye una afectación grave de la calidad de la administración y de los derechos humanos. Nuestro país carece de una Ley Nacional de Acceso a la Información Pública. El acceso

a la información está regulado por el Decreto 1.172/2003, aplicable al Poder Ejecutivo Nacional, que no es suficiente para proveer homogénea y plenamente el derecho y los recursos para garantizarlo.

Algunas iniciativas de fortalecimiento de la capacidad institucional implementadas en 2003 se volvieron difusas y perdieron impulso, lo que se revela, por ejemplo, en el estancamiento del Decreto 1.172/2003. Este decreto fue un gran avance en tanto permitió desarrollar una red de funcionarios involucrados en la implementación de la normativa y posibilitó que se dieran los primeros pasos en los debates administrativos sobre lo que debe considerarse información pública. Lamentablemente, la falta de interés en su aplicación se hicieron evidentes cuando cambiaron hace varios años los funcionarios responsables de su aplicación. Desde entonces, la implementación del decreto ha quedado sujeta al criterio de cada uno de los Ministerios, organismos o instituciones públicas obligados a proveer información. Interpretaciones recientes dentro de la administración pública y prácticas restrictivas han hecho aún más precaria la eficacia del decreto².

Por otro lado, el mantenimiento de una situación irregular en el sistema estadístico argentino, en la gestión del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), así como la falta de implementación de recomendaciones formuladas a pedido del propio Gobierno por prestigiosas universidades es una cuestión que debe revertirse de inmediato para que cualquier política de información sea creíble³.

Organizaciones locales encontraron evidencia de que la Argentina tiene un marco legal, aunque insuficiente, para la persecución de la corrupción: las deficiencias más flagrantes se encuentran en el cumplimiento efectivo de ese marco legal. Un informe de ACIJ revela que existe una muy baja tasa de juicios y condenas, y que faltan herramientas para investigar⁴.

El discurso sobre la corrupción durante los procesos electorarios es una constante, pero una vez en el gobierno, las políticas han sido erráticas y contradictorias, toda vez que afloran conflictos de intereses con las élites en el poder. En 2003, la Oficina Anti-corrupción (OA) hizo una serie de propuestas, admitidas por casi todos los candidatos



2. El informe Saber Más, de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, la Asociación por los Derechos Civiles muestra un uso extensivo del concepto de datos personales para rechazar pedidos de información pública. Disponible en http://habeasdatacpdp.files.wordpress.com/2011/09/saber_mas_iii_-_alianza_regional_2011.pdf.

3. Ver recientes pedidos de información al respecto en <http://poderciudadano.org/2012/01/la-uba-da-respuestas-sobre-el-indec/>

4. Para ver más: Argentina - Civil Society Report by Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). An input to the UNCAC Implementation Review Mechanism: First year of review of UNCAC chapters III and IV.

a las elecciones presidenciales de ese año. La mayoría de ellas, sin embargo, aún no ha sido concretada. Entre estas propuestas se encontraba la de una reforma de la regulación de los fondos de inteligencia, tendiente a evitar sobornos como los investigados en el marco de las causas AMIA y las coimas en el Senado. Sin embargo, hasta el momento no ha habido cambios significativos.

Este panorama de escasa transparencia afecta tanto al nivel federal de gobierno como a las jurisdicciones subnacionales, tal como hizo público en sus informes el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción con sede en la OEA. Otro aspecto a considerar es que, a más de 10 años de la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), la Argentina aún carece de mecanismos de protección de testigos que denuncien actos de corrupción y de mecanismos de recuperación de activos. Esto es así incluso a pesar de las recomendaciones de la OEA (Mecanismo de Seguimiento de la CICC, Informe sobre Argentina).

Por su parte, los organismos de control atraviesan un momento de debilidad particular, como lo evidencia la pérdida de iniciativa de los primeros años de vida del área de investigaciones de la Oficina Anticorrupción y el rol casi anodino que ha pasado a cumplir esta oficina, así como la poca repercusión de los informes de la Auditoría General de la Nación (AGN) y la falta de publicidad de los informes de la Sindicatura General de la Nación (que hasta fines de 2009 se subían a la página web del organismo).

POLÍTICAS EN MARCHA

En los últimos años varias iniciativas intentaron mejorar los estándares de transparencia, aunque en muchos casos se implementaron con debilidades e incluso significaron retrocesos.

→ **Oficina Anticorrupción (OA).** Creada en 1999, fue un gran paso y se consolidó como el centro de gravedad de la política de transparencia. Introdujo un sistema informatizado de declaraciones juradas patrimoniales integrales de funcionarios públicos nacionales, cuyo seguimiento y publicidad se mantuvo como una política pública consolidada más allá de los vaivenes institucionales. A su vez, la OA desarrolla el control preventivo de conflictos de intereses, es responsable de la aplicación de la Ley de Ética Pública en el

ámbito del Poder Ejecutivo y lleva adelante el Plan Provincias, que involucra aspectos de capacitación e intercambio de experiencias con las jurisdicciones subnacionales.

→ **Decreto 1.172/2003.** Reglamenta, dentro del Poder Ejecutivo, diferentes instrumentos en favor de la transparencia, como el derecho de acceso a la información pública y la publicidad de las agendas de los funcionarios para transparentar la gestión de intereses. Ambos mecanismos fueron aplicados con avances y retrocesos en los últimos años.

→ **Regulación del derecho de acceso a la información.** En septiembre de 2010 el Senado dio media sanción a un proyecto de ley que extendería los estándares en la materia a los otros poderes del Estado nacional, aunque la Cámara de Diputados aún no avanzó en la iniciativa. La Argentina no cuenta con una ley nacional de acceso a la información pública, mientras que en el nivel subnacional ya son 12 las jurisdicciones que poseen una norma específica sobre la cuestión (dos decretos y diez leyes).

→ **Creación de oficinas de transparencia e investigación de hechos irregulares en los Ministerios de Defensa y de Seguridad.** Se apostó a una estrategia innovadora para reforzar el control de la corrupción en un Ministerio específico, el de Defensa, que luego fue replicado por el Ministerio de Seguridad.

→ **Contrataciones públicas.** A partir de 2007 se implementó un sistema de compras electrónico (SECOP) y una plataforma en Internet (Argentina Compra), de utilización obligatoria para contrataciones directas de trámite simplificado, es decir, por montos menores a \$10.000.

→ **Foros internacionales y convenciones contra la corrupción.** El país mantuvo una participación activa en los diversos foros internacionales y en los mecanismos de seguimiento de las convenciones contra la corrupción de las que es parte.

¿Más transparencia y rendición de cuentas comprometen la eficiencia del Estado y del sector privado?

Suele argumentarse que una mejora en los niveles de transparencia reduce los niveles de eficiencia en la administración de la cosa pública y en la competencia empresarial. Desde este enfoque, la divulgación de información y la rendición de cuentas, al exigir el cumplimiento de ciertos requisitos y procesos, dificultan el funcionamiento de los sectores público y privado. Desde el sector público se plantea que se complican sus posibilidades de brindar respuestas oportunas a las demandas de la sociedad. Desde el sector privado se sostiene que las decisiones internas son privilegiadas y protegidas por cuestiones de competencia eficaz en el sector y en los mercados. Sin embargo, las realidades argentina y mundial demuestran que **importantes niveles de opacidad no van acompañados de una administración pública ni de un sector empresarial eficaces**, sino más bien todo lo contrario.

Mejoras en los niveles de transparencia y rendición de cuentas crean un contexto de igualdad entre todas partes, tanto en el sector público como en el privado. Análisis de los sectores minero, del petróleo y del gas subrayan la facilidad de divulgar aún mayores niveles de información sobre sus operaciones a nivel nacional y operativo (Transparencia Internacional, 2011c). Desde el punto de vista de los gobiernos, además de implicar una mayor calidad democrática y de mejorar las posibilidades de participación, la apertura de las instituciones públicas contribuye a una mayor eficacia y eficiencia. Esto es así, en la medida en que se evitan trabas que suelen utilizarse precisamente para obtener beneficios irregulares por ciertas contrapartes y/o grupos de interés.

Poder Ejecutivo y Poder Judicial, ¿quién lidera las políticas anticorrupción?

En muchas oportunidades, los gobiernos justifican su inacción para mantener en sus cargos a funcionarios sospechados de corrupción con el latiguillo de remitirse a los pronunciamientos de la Justicia. Este dilema se asocia, por otro lado, con los dos grandes paradigmas de lucha contra la corrupción: la persecución y la prevención.

Sin embargo, hoy existe consenso entre los especialistas en que las políticas de prevención deben ocupar un lugar fundamental para el desarrollo de estrategias de inter-

vención eficaces. Esto es así por su impacto sistémico, algo especialmente importante en escenarios donde el fenómeno de la corrupción es endémico y extendido. Por eso, deben trascenderse las respuestas específicas y acotadas a casos particulares. Estas estrategias necesitan de políticas públicas proactivas. Y, para que sean exitosas, **el actor privilegiado para impulsar acciones preventivas contra la corrupción es el Poder Ejecutivo.** Una administración no puede desentenderse de la planificación y el desarrollo de políticas públicas anticorrupción y pro transparencia. La respuesta de la Justicia solo tiene lugar respecto de los casos detectados, y su rol sistémico y de prevención es muy limitado e insuficiente.

¿Cómo compatibilizar federalismo, mayor control de la corrupción y la promoción de estándares de transparencia e integridad en todo el país?

La adopción de estándares de transparencia adecuados es un compromiso asumido por el Estado argentino frente a la comunidad internacional y las obligaciones emergentes de los pactos firmados por el país involucran a todos los niveles estatales. Sin embargo, el desarrollo de políticas anticorrupción y las funciones de control son de jurisdicción provincial.

Avanzar en el ámbito provincial requiere del apoyo y el acompañamiento de los órganos especializados que existen en el ámbito federal. Por eso, **es necesario acercar a las provincias entre sí y con el Estado nacional,** para promover el intercambio de experiencias y un real protagonismo provincial y local en la materia. Los poderes subnacionales tienen las facultades y los marcos administrativos y jurídicos para tomar medidas propias para prevenir, detectar, investigar y penalizar la corrupción⁵. Acciones relevantes incluyen la adopción de códigos de conducta y ética, el manejo de licitaciones públicas transparentes, transparencia en la publicidad oficial, el uso de procedimientos claros para ofrecer y decidir cupos en el servicio público, y la promoción de la participación comunitaria.

Por su parte, el **Estado nacional debe coadyuvar a las provincias a adoptar estándares adecuados.** Para ello, podría incluir incentivos positivos y negativos transversalmente en políticas sectoriales de alcance nacional, que abren la oportunidad de explorar iniciativas como la coordinación de esfuerzos en los diferentes niveles estatales o la creación de instituciones federales para el desarrollo de la agenda anticorrupción.



5. Al respecto, véase U4 Anti-corruption Resource Centre (2011).

Órganos de control internos y externos, ¿cuál es el mejor diseño para controlar a la administración pública?

La Convención Interamericana (CICC) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) destacaron la **relevancia de contar con órganos de control superior para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas en los sectores público y privado**. La CNUCC exige a los Estados Parte otorgar a estos órganos la independencia necesaria para que desempeñen sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. En este contexto, uno de los mayores desafíos es identificar el diseño institucional más apropiado para desarrollar una política de transparencia y para ejercer la función de control.

En la Argentina, la búsqueda del diseño institucional más adecuado derivó, en algunos casos, en arreglos institucionales complejos y confusos. Como correlato, es difícil vehiculizar los consensos políticos generados en el ámbito parlamentario y se generan fallas en la creación de los organismos. Esto ocurrió, por ejemplo, con la Comisión Nacional de Ética Pública que, a más de 10 años de sancionada la Ley de Ética en la Función Pública, sigue sin constituirse. Una discusión profunda y de largo plazo sobre el sistema de integridad y transparencia en la Argentina debe contemplar políticas eficaces y que atraviesen los diversos poderes y niveles de gobierno.

Ambas convenciones contemplan la posibilidad de que exista un órgano o varios órganos de control superior, y dejan abierto el camino para que cada Estado establezca cuál es el diseño institucional más idóneo para la prevención, detección y sanción de los casos de corrupción en su territorio. **En un sistema republicano de división de poderes, un sistema de control y de prevención puede requerir de diversos órganos con distintos grados de independencia y funciones**, que deben complementarse armónicamente para ejercer un control eficaz y recíproco. Así, es posible evitar que la neutralización de un órgano implique la neutralización de una función.

Un esquema adecuado debe combinar órganos externos y órganos internos de control de la administración, y contar con un Poder Ejecutivo que lidere la política integral anticorrupción. No solo debe garantizar un activo desempeño de los órganos internos de control –y dotarlos de recursos humanos y financieros suficientes–, sino que también tiene que respetar la división de poderes y evitar toda intromisión en el desempeño de los órganos de control externo.

La principal responsabilidad del Poder Ejecutivo en esta materia pasa por asegurar el funcionamiento eficaz y la independencia técnica de los órganos de control interno,

especialmente de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Oficina Anticorrupción (OA). Para ello, debe concentrarse en transparentar sus decisiones y procedimientos. Lo mismo aplica a la Unidad de Información Financiera (UIF) y demás organismos que de ella dependen. Al mismo tiempo, es necesario abrir un diálogo con la oposición para producir las reformas que garanticen las capacidades y eficacia de las instancias de control externo.

PROPUESTAS

079. **Promover acuerdos políticos entre el oficialismo y la oposición pro transparencia: un consenso necesario para que las políticas anticorrupción puedan implementarse efectivamente**

Las reformas pro transparencia y anticorrupción suelen quedar en vías muertas porque son vistas como juegos de suma cero entre oficialismo y oposición. Por eso, tanto el oficialismo como la oposición deben –en los tres niveles de gobierno– encarar procesos de reforma en el marco de un consenso sobre reglas de juego. Una acción coordinada entre los liderazgos nacionales del oficialismo y de los partidos de la oposición permitiría desbloquear situaciones y reemplazar círculos viciosos por virtuosos.

Si los partidos que gobiernan en los distintos niveles, liderados desde el plano nacional, acuerdan principios básicos, es posible sortear esta trampa. Por ejemplo, si una ley de acceso a la información, de transparencia en la compra de pauta publicitaria oficial o de financiamiento de las campañas electorales fuera acordada en el nivel nacional, pero con los compromisos de jefes provinciales y municipales de implementarlas en sus administraciones, todos los jugadores encontrarían un beneficio en la reforma.

080. Promover la sanción de una ley nacional de acceso a la información pública; incorporar estándares de transparencia en la administración y proveer datos en formatos abiertos, claves para garantizar el acceso a la información

[275]

CAP. 13 TRANSPARENCIA
Y ANTICORRUPCIÓN COMO
REGLAS DE JUEGO COMUNES

Una norma de acceso a la información es la piedra fundamental de una política de transparencia estatal y, en las condiciones actuales, es una política de fácil y rápida concreción. El Congreso de la Nación llegó hasta la media sanción de un proyecto. Es necesario que finalmente se culmine el trámite legislativo para que la Argentina cuente con una ley que proteja un derecho reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que refleje los principios vertidos en la Ley Modelo Interamericana de la OEA.

No obstante, la experiencia internacional demuestra que la sanción de una norma por sí sola no garantiza su efectiva implementación. Se requiere una serie de medidas para garantizar la producción, sistematización, archivo y gestión de la información.

Hasta que se logre la sanción de la ley, es necesario recuperar la iniciativa del Decreto 1.172/2003 mediante la consolidación de la autoridad de aplicación y del organismo receptor de denuncias por incumplimiento. La experiencia en la implementación de este decreto permitió avanzar en una red de enlaces jurisdiccionales que podría ser revitalizada para capitalizar la experiencia y el conocimiento acumulados. A su vez, recomendamos que la autoridad de aplicación emprenda una campaña activa de difusión para promover un mayor conocimiento y ejercicio del derecho a saber entre la ciudadanía, y que realice actividades de capacitación permanentes para difundir la normativa dentro de la administración y mantener actualizados sobre las novedades en materia de interpretación y jurisprudencia a los principales responsables de su implementación. También es recomendable que los sujetos obligados por la normativa avancen en medidas de transparencia activa.

Por otro lado, es necesario coordinar acciones con otros organismos vinculados con la gestión de información, como el Archivo General de la Nación y la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales. La coordinación interinstitucional facilita el establecimiento de sentidos compartidos sobre lo que se considera información pública, siempre bajo el respeto de los estándares internacionales en la materia.

Siguiendo los lineamientos de transparencia activa establecidos en la ley modelo y a partir de los estudios realizados por CIPPEC y los pedidos de información de Poder Ciudadano sobre la gestión de subsidios, sugerimos crear una página web que concentre

la información de todos los organismos públicos que otorgan subsidios a personas, organizaciones civiles y empresas. En la página deberían figurar, en formato abierto:

- Todos los subsidios que otorga cada organismo, con especificaciones sobre las condiciones para calificar como beneficiario y los procedimientos de acceso.
- Montos y beneficiarios de cada subsidio desde su creación.
- Datos de los receptores de subsidios, especialmente en caso de ser empresas u organizaciones civiles, para establecer su existencia, actividad e identidad.

La ley modelo de acceso a la información de la OEA prevé estándares precisos de transparencia activa, es decir, la publicación proactiva de la administración pública de información presupuestaria, salarial y organizacional, entre otros aspectos. La ciudadanía global demanda, y ya muchos gobiernos han respondido, la **publicación de datos en formatos abiertos**. Esto supone que la información que publican las administraciones públicas se haga en formatos digitales simples que permitan el relevamiento, análisis, cruce y visualización de datos.

Para complementar estas políticas, sugerimos adoptar las siguientes medidas:

- Restablecer de inmediato la publicación de los informes de auditoría de la SIGEN en la página web institucional.
- Que la AFIP deje sin efecto los criterios que traban el acceso a información impositiva por parte de los fiscales del Ministerio Público y de la Oficina Anticorrupción.
- Regularizar, mediante el correspondiente concurso, la situación de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales. Actualmente, esta Dirección aporta criterios restrictivos en materia de acceso a la información al invocar de manera impropia la protección de datos personales.
- Restringir el espectro de los secretos bancario, profesional y bursátil, para que no sean oponibles a las investigaciones de los fiscales y la Oficina Anticorrupción.
- Que la Superintendencia de Seguros de la Nación actualice la información referente a pólizas de seguro vigentes en las aseguradoras, dado que es información vital para las investigaciones de corrupción y de enriquecimiento ilícito.

→ Hacer efectivos los controles institucionales sobre la ejecución presupuestaria de la Secretaría de Inteligencia, y establecer un sistema de auditoría interna que esté sujeto a reglas de secreto pero que conserve independencia suficiente como para cumplir con su papel.

→ Implementar las mejoras en materia de intercambio de información entre órganos dependientes del Poder Ejecutivo que viene reclamando el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Para ello, hay que reformar la UIF para que incremente sus posibilidades de combatir el lavado de dinero.

Paralelamente, se debe **reformar el sistema de contrataciones públicas e incorporar nuevos procedimientos para la selección de contratistas**. A este efecto, recomendamos:

→ Establecer la obligatoriedad de publicar y abrir a discusión los prepliegos en todas las licitaciones del Estado, sean públicas o privadas.

→ Adecuar los estándares a las pautas establecidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Deben establecerse puntajes adicionales en las licitaciones a aquellas empresas que adopten reglas de conformidad y estén sometidas a reglas generales y controles en esta materia (como por ejemplo, el Pacto Global de las Naciones Unidas y el World Economic Forum Partnering Against Corruption Initiative –PACI–).

→ Incorporar mecanismos de chequeo previo a las contrataciones para descartar empresas con antecedentes en materia de corrupción.

→ Mejorar sustancialmente el sistema electrónico de compras públicas para extender su aplicación y exigir su cumplimiento.

→ Publicar toda información sobre compras y contrataciones en formato abierto en los sitios web correspondientes.

Para lograr esto, es clave reforzar la Oficina Nacional de Contrataciones, de modo que cuente con los recursos necesarios, jerarquía y facultades para sancionar a aquellos que incumplan las reglas imperantes en materia de contrataciones. A tal fin, deben apoyarse y acelerarse los procesos de transformación en marcha en esta Oficina.

081. **Garantizar la independencia de la Auditoría General de la Nación y de la Sindicatura General de la Nación para fortalecer los mecanismos de control interno y externo**

Nuestro país cuenta con un esquema de auditoría externa e interna, representados por la Auditoría General de la Nación (AGN) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). A su vez, como órganos de control anticorrupción, funcionan la Oficina Anticorrupción (OA) en el marco del Poder Ejecutivo, y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en el marco del Ministerio Público Fiscal. En todos los casos, las condiciones mínimas de independencia, estabilidad y acceso a la información deberían garantizarse mediante iniciativas consensuadas.

Para evitar bloqueos políticos en el cuerpo colegiado de auditores de la AGN, sería conveniente dar acceso a la información a los informes que se presentan a su consideración aún antes de su aprobación, al igual que los “papeles de trabajo” (papeles y notas que usan los auditores). También es necesario **adecuar la composición del consejo de la AGN a los mandatos constitucionales**, para garantizar una mayoría de miembros que no responda al color político del Poder Ejecutivo y, a su vez, disminuir razonablemente los mandatos de los integrantes de este cuerpo.

Por otro lado, es necesario que la SIGEN y las auditorías internas mejoren sus condiciones de independencia y estabilidad para que su rol esté institucionalmente fortalecido y menos atado a los funcionarios políticos. Es igualmente urgente que se vuelvan a publicar *online* los informes de la SIGEN.

Por su parte, es fundamental fortalecer a la OA. Su dirección no puede depender de un funcionario político como cualquier secretaría, sino que es necesario generar garantías de independencia y estabilidad que aseguren el cumplimiento de su mandato.

082. **Crear un mecanismo de protección de denunciantes y testigos de buena fe de actos de corrupción**

La protección de *whistleblowers* es una de las herramientas fundamentales en la detección de hechos de corrupción y de otras irregularidades. Así lo consideran las convenciones anticorrupción, que también impulsan la regulación de mecanismos de protección. Pese a este influjo, un proyecto de la OA en la materia, que contó con un amplio

debate por medio del mecanismo de elaboración participativa de normas, nunca llegó a sancionarse en el Congreso.

No es razonable esperar que se incremente la detección de actos de corrupción sin una iniciativa que resguarde la identidad de los denunciantes o los proteja de eventuales represalias. Sin mecanismos serios de protección no hay incentivo para que quienes conocen hechos de corrupción los denuncien.

Esta cuestión tiene un consenso unánime entre los expertos y su costo no es significativo. La protección puede conferirse a organismos ya existentes, como la Oficina Anticorrupción, el Defensor del Pueblo o la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, que deberían trabajar con otros organismos estatales según el caso.

083. **Impulsar la incorporación del sistema acusatorio en el Código Procesal Penal de la Nación para optimizar la investigación y la persecución de la corrupción**

Sin perjuicio de la independencia de los poderes, es responsabilidad del Poder Ejecutivo impulsar reformas normativas impostergables que traban el funcionamiento de la Justicia y facilitan la impunidad de graves casos de corrupción. Para ello, recomendamos:

→ **Adoptar un nuevo Código Procesal Penal de la Nación que responda a un modelo acusatorio.** Andar este sendero no debiera ser particularmente difícil dado que ya existen proyectos disponibles; algunos de ellos, estudiados en el seno del Poder Ejecutivo y, otros, en el Congreso de la Nación [VER CAPÍTULO 12].

→ **Promover una reforma de la Ley de Ministerio Público** para: (a) consagrar áreas especializadas destinadas a la investigación de hechos de corrupción y otros fenómenos delictivos complejos, cuyas competencias y recursos estén establecidos con claridad en la ley; (b) contemplar límites institucionales a la figura del Procurador General de la Nación, así como la transparencia en el proceso de su designación, y (c) crear una policía judicial y cuerpos de peritos que dependan del Ministerio Público [VER CAPÍTULO 12].

[279]

CAP. 13 TRANSPARENCIA
Y ANTICORRUPCIÓN COMO
REGLAS DE JUEGO COMUNES

084. Promover la recuperación de los recursos dilapidados en corrupción y mejorar la coordinación de los organismos encargados de detectar maniobras de lavado

Es urgente una ley de recuperación de activos provenientes de corrupción para que el Estado nacional detecte, incaute, decomise y disponga la entrega social de activos producto de delitos de corrupción y de índole económica. El Congreso de la Nación debe sancionar una ley de recuperación civil o de decomiso extendido en sede penal que permita focalizar los esfuerzos de persecución legal de bienes y activos, de modo que esta deje de estar completamente subordinada a la existencia de una sentencia condenatoria dictada luego de probada la responsabilidad penal por un comportamiento delictivo.

En el mismo sentido, se debe establecer una **Oficina Nacional de Incautación y Decomiso**. Esta oficina requiere de capacidad para centralizar información sobre activos sospechosos, reconstruir los flujos de circulación ilícita de dinero y salida hacia terceras jurisdicciones y desarrollar acciones de recuperación en sede judicial.

Al mismo tiempo, es necesario reestructurar la UIF y potenciar la cooperación internacional sobre la problemática del lavado de dinero en los niveles administrativo y judicial. Para ello, en este último ámbito, se debe facultar al Ministerio Público Fiscal. El objetivo es lograr una coordinación eficaz de los esfuerzos emprendidos por los distintos organismos de control en la materia.

Es necesario monitorear la eficacia de estos organismos y del resto de los actores que conforman el sistema antilavado (Banco Central de la República Argentina, Superintendencia de Seguros de la Nación, Comisión Nacional de Valores, Inspección General de Justicia, Oficina Anticorrupción, etc.) para que juntamente con la coordinación nacional cumplan los objetivos y metas fijados en la agenda nacional y fortalezcan la capacidad institucional del país frente al lavado de dinero. De ellos depende controlar que el poder económico y el poder político no adopten formas criminales que perjudiquen la calidad de nuestra democracia.

VIABILIDAD

[281]

CAP. 13 TRANSPARENCIA
Y ANTICORRUPCIÓN COMO
REGLAS DE JUEGO COMUNES

Parte importante de las propuestas que impulsamos pueden ser implementadas directamente por el presidente y casi todas pueden ser promovidas y lideradas desde el Poder Ejecutivo, con la construcción de consensos con el Poder Legislativo.

La inversión que daría factibilidad a estas medidas se relaciona estrictamente con la necesidad de dotar a los organismos de los recursos humanos, económicos y tecnológicos necesarios para desarrollar las actividades descriptas.

En cuanto a la articulación con las provincias, es posible desarrollar alianzas con autoridades especializadas de reciente creación en algunas jurisdicciones, que vienen desarrollando iniciativas en la materia, y con los órganos internacionales de financiamiento. Las agencias de cooperación internacional están ávidas de apoyar a un gobierno que se comprometa fuertemente con la agenda de transparencia y anticorrupción, dadas las sucesivas frustraciones desde el retorno de la democracia.

La articulación con organizaciones de la sociedad civil debe ser también un insumo importante en la concreción de mecanismos de acceso a la información. Las condiciones están dadas para poner en marcha rápidamente todos los ejes relativos al acceso a la información. Sancionada la ley, se podría avanzar en los demás puntos de la agenda.

Un diálogo abierto y plural que articule a diversos niveles de gobierno y a la sociedad civil tiene mayores oportunidades de reemplazar los círculos viciosos de bloqueo de iniciativas anticorrupción, y ofrecer incentivos positivos a todos los actores.

Si bien hay fuertes intereses de los actores que sacan tajada de la corrupción, la inercia y la inacción para mantener el *statu quo*, la situación imperante implica un costo para la democracia y para la imagen pública de la dirigencia política. Un 77% de la ciudadanía identifica el retraso en la agenda anticorrupción con la falta de determinación de nuestros gobiernos por revertir una tendencia preocupante.

Por eso, es de esperar que gran parte de ellos celebre el advenimiento de una nueva etapa, con más apertura y más transparencia. La población festejó los avances en el ámbito de los derechos humanos y seguramente acompañe la hora de la transparencia. 🇵🇷

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial. (2011). Worldwide Governance Indicators. Consultado el 16/03/2012 en http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp

International Budget Partnership. (2010). Open Budget Index. Consultado el 16/03/2012 en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/?country=ar>

Lodola, G. (2010). *Cultura política de la democracia en Argentina*. Universidad Torcuato Di Tella y Vanderbilt University. En <http://www.vanderbilt.edu/lapop/argentina/2010-culturapolitica.pdf>

Oficina Anticorrupción (2003). Informe de gestión semestral. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Transparencia Internacional. (2008). Pobreza y corrupción. Documento de trabajo N°2. Consultado el 16/03/2012 en http://www.transparency.org/publications/publications/working_papers/wp_02_2008_poverty_corruption

Transparencia Internacional. (2011a). Índice de Percepción de la Corrupción 2011. Consultado el 13/03/2012 en <http://cpi.transparency.org/cpi2011>

Transparencia Internacional. (2011b). Bribe Payers Index. En <http://bpi.transparency.org/results/>

Transparencia Internacional. (2011c). Ampliar la divulgación de información en el sector de petróleo y gas. Posición sobre políticas N°5. En http://www.transparency.org/publications/publications/policy_positions/policy_position_05_2011_achieving_greater_disclosure_in_the_oil_gas_industry

U4 Anti-corruption Resource Centre. (2011). Corruption and decentralization in Afghanistan. En <http://www.u4.no/publications/corruption-and-decentralisation-in-afghanistan/>.

CAPÍTULO 14

Reglas electorales más equitativas,
partidos más fuertes, representación
más democrática

PROCESOS ELECTORALES

Cantidad de partidos nacionales y de distrito antes y después de la reforma política de 2009

(2009, 2011)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los informes elaborados por la Unidad de Recopilación de datos de la Cámara Nacional Electoral (octubre de 2009 y octubre de 2011).

Cantidad de listas de candidatos a diputado nacional en las elecciones generales

(1983, 1989, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011)



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los datos provistos por la DINE, Ministerio del Interior.

Evolución del número efectivo de partidos en las elecciones nacionales

(1983-2011)



Fuente: Leiras, 2010.

Listas colectoras

En las elecciones generales de 2007, hubo 8 elecciones simultáneas y 13 desdobladas

Colectoras para diputados nacionales: 98*

Frente para la Victoria (Kirchner - Cobos): **47**

Concertación UNA (Lavagna - Morales): **24**

Coalición Cívica (Carrió - Giustiniani): **12**

Frente Justicia Unión y Libertad (Rodríguez Saá - Maya): **11**

El Movimiento de las provincias unidas (Sobisch - Asís): **4**

Colectoras para gobernador: 30

Frente para la Victoria (Kirchner - Cobos): **11**

Concertación UNA (Lavagna - Morales): **13**

Coalición Cívica (Carrió - Giustiniani): **6**

En las elecciones generales de 2011, hubo 9 elecciones simultáneas y 14 desdobladas

Colectoras para diputados nacionales: 14

Frente para la Victoria (Fernández de Kirchner - Boudou): **6**

Frente Popular (Duhalde - Das Neves): **6**

UDESOS (Alfonsín - Fraga): **2**

Colectoras para gobernador: 4

Frente para la Victoria (Fernández de Kirchner - Boudou): **4**

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de los datos provistos por la Cámara Nacional Electoral y las Secretarías Electorales provinciales.

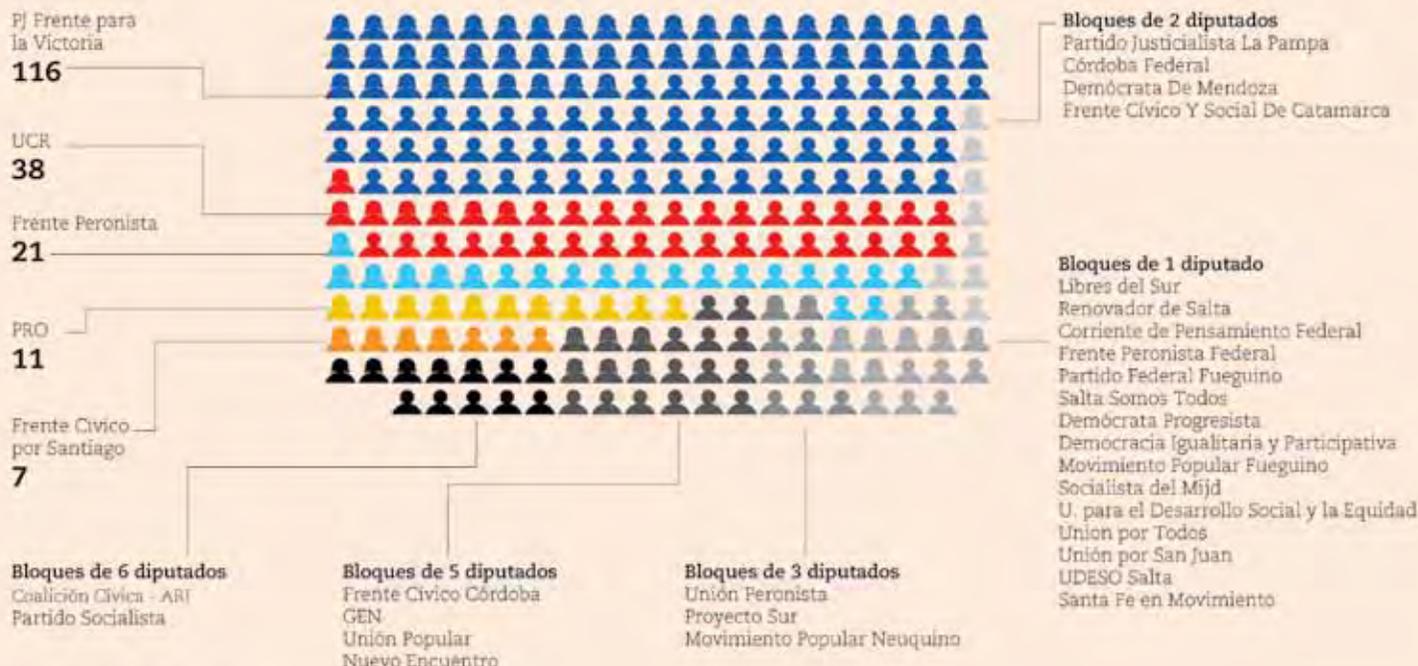
*No se incluyen los distritos Entre Ríos y Tierra del Fuego por falta de datos.

Cantidad de bloques en la Cámara de Diputados y en el Senado de la Nación

Legisladores por bloque

Cámara de Diputados

En 2012 la Cámara de Diputados tiene 33 bloques. El más grande es el Frente para la Victoria-PJ con 116 integrantes, seguido por la UCR (38), el Frente Peronista (21), el PRO (11) y el Frente Cívico por Santiago (7). Además hay 2 bloques de 6 diputados, 4 bloques de 5 diputados, 2 bloques de 3 diputados y 15 bloques unipersonales



Senado de la Nación

En 2012 el Senado tiene 22 bloques. El más grande es el Frente para la Victoria-PJ con 32 integrantes, seguido por la UCR (14). Además hay 6 bloques de 2 senadores y 14 bloques unipersonales



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de datos publicados en la página web del Congreso de la Nación.

→ EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD EN LA COMPETENCIA ELECTORAL REQUIERE NEUTRALIZAR LAS VENTAJAS DE LOS OFICIALISMOS Y OFRECER MÁS FUERTES GARANTÍAS DE IMPARCIALIDAD EN LA ORGANIZACIÓN Y EL CONTROL DE LOS COMICIOS. PROPONEMOS CONVERTIR EN UN ENTE AUTÁRQUICO A LA DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL Y REFORMAR LA JUSTICIA NACIONAL ELECTORAL. APUNTAMOS A REGULAR EL USO DE LOS RECURSOS ESTATALES PARA FINES PROSELITISTAS, ESTABLECER REQUISITOS MÁS ESTRUCTOS PARA CONFORMAR ALIANZAS Y COALICIONES ELECTORALES, Y JERARQUIZAR A LOS PARTIDOS NACIONALES POR SOBRE LOS PARTIDOS DE DISTRITO.

Desde 1983 se celebraron 16 procesos electorales nacionales. Sus resultados no fueron puestos en duda por los actores políticos ni por la opinión pública. Este es un logro del sistema democrático argentino que adquiere mayor relevancia en perspectiva regional. Pero además de producir resultados creíbles, un proceso electoral debe facilitar la formación de mayorías de gobierno cohesivas y estables y promover la rendición de cuentas democrática. Desde esta óptica, los procesos electorales argentinos distan de estar consolidados.

Es necesario y factible mejorar la organización y el control de los procesos electorales en la Argentina. **Las reformas deben apuntar a promover la igualdad de condiciones en la competencia y a ofrecer mayor seguridad para todas las agrupaciones en la supervisión de los comicios.** La reforma que el Poder Ejecutivo Nacional impulsó en 2009 produjo avances en este sentido, por ejemplo, al asegurar acceso igual y gratuito a los medios de comunicación a todas las listas de candidatos, y al reducir la inequidad derivada de las desiguales capacidades de inversión publicitaria de cada partido. Sin embargo, los límites legales al uso electoral de la publicidad oficial todavía son débiles y la reforma reforzó la autoridad de una dependencia del Ejecutivo Nacional en la organización de los comicios. **El camino hacia la igualdad en la competencia electoral requiere neutralizar las ventajas de los oficialismos y ofrecer más fuertes garantías de imparcialidad en la organización y el control de los comicios.**

También se requieren reformas que inhiban la proliferación de agrupaciones e impidan los apoyos cruzados para simplificar la oferta electoral. Esto mejoraría la calidad de la información a partir de la que los ciudadanos deciden su voto, reforzaría la cohesión de los bloques legislativos y facilitaría la cooperación entre autoridades nacionales, provinciales y locales. La reforma de 2009 contribuyó a simplificar la oferta electoral al aumentar la exigencia para la formación de partidos políticos. No obstante, los costos políticos y electorales de formar nuevos partidos o de adoptar estrategias divergentes en diferentes distritos o para distintas elecciones siguen siendo bajos. Los obstáculos a la cooperación dentro de los partidos alimentan la fragmentación entre los partidos. Esta dispersión de voluntades no mejora la representación y debilita a las mayorías que respaldan las decisiones de gobierno. Algunas de las propuestas que presentamos en este capítulo apuntan a revertir esta tendencia.

* Investigador principal y directora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Para elaborar este documento los autores contaron con la colaboración de Ana María Mustapic, miembro del Consejo de Administración de CIPPEC, y de María Page, Anastasia Peralta Ramos, Luciana Polischuk y Gerardo Scherlis, miembros del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Los autores agradecen los valiosos comentarios de Martín Böhmer, Carla Carrizo, Miguel De Luca, Alberto Föhrig, Germán Lodola, Mariana Prats, Manuel Terradez, María Inés Tula y Javier Zelaznik.

Un paso fundamental en esa reversión es fortalecer la credibilidad de las autoridades que organizan y controlan las elecciones. Para avanzar en esa dirección creemos que es necesario **transformar la arquitectura institucional encargada de administrar y controlar los procesos electorales**. Proponemos convertir en un ente autárquico a la Dirección Nacional Electoral, para que el Poder Ejecutivo Nacional deje de ejercer el control exclusivo sobre sus actividades, y reformar la Justicia Nacional Electoral en dos direcciones: crear juzgados federales con competencia electoral exclusiva y reforzar el rol de la Cámara Nacional Electoral. Con miras a nivelar el campo de juego, también apuntamos a regular el uso de los recursos estatales para fines proselitistas. Para morigerar la fragmentación de la oferta electoral que aún prevalece, por otra parte, proponemos establecer requisitos más estrictos para conformar alianzas y coaliciones electorales, y jerarquizar a los partidos nacionales por sobre los partidos de distrito.

DIAGNÓSTICO

Hay dos características de los procesos electorales, básicas, simples, pero muy importantes: que las elecciones se celebren sin incidentes y que se respeten sus resultados. La capacidad de sostener en el tiempo estas dos propiedades es un progreso valiosísimo para el sistema político argentino. Sin embargo, evaluar la importancia de esta mejora en perspectiva histórica puede crearnos la impresión de que todo lo que importa de las elecciones es que se celebren pacíficamente y que sus resultados sean respetados. Esta impresión es errónea.

— **Los procesos electorales pueden ser vehículos más o menos eficaces de la representación y el gobierno democráticos. Esa eficacia requiere que la competencia política dentro de los partidos y entre miembros de distintos partidos se dé en condiciones ecuanímenes, que los votantes puedan decidir a partir de información electoral clara, que los sistemas de votación expresen esa decisión de modo fiel, y que los votos se cuenten y los resultados se publiquen con un procedimiento verificable y, por tanto, confiable. Las elecciones argentinas, juzgadas de acuerdo con estos criterios más exigentes, tienen mucho para mejorar.**

Uno de los problemas más notorios y más importantes que enfrentan el sistema político nacional y los partidos que lo integran es la **dificultad para ofrecer condiciones ecuanímenes de competencia a quienes aspiran a ocupar cargos electivos**. En este contexto, “ecuanimidad” no quiere decir, por supuesto, que todos los candidatos o todos los

partidos deban tener las mismas chances de ganar: quiere decir que ningún candidato o agrupación debe disfrutar de una ventaja indebida derivada del control de algún recurso políticamente valioso. Por ejemplo: no afecta la ecuanimidad de la competencia que los candidatos deban reunir un mínimo de votos en las primarias abiertas para participar de las elecciones generales. En cambio, la ecuanimidad de la competencia se debilita cuando las juntas electorales que oficializan las candidaturas en los partidos están controladas por los oficialismos (y actúan en desmedro de las minorías partidarias) o cuando se usan recursos públicos para respaldar candidaturas de funcionarios del gobierno (en perjuicio de los aspirantes de la oposición política).

— **La completa ecuanimidad en la competencia electoral es un objetivo ambicioso que no solo depende de la calidad de la regulación de los procesos. Sin embargo, es necesario reconocer que las arenas electorales argentinas están sesgadas en favor de los partidos oficialistas y de las conducciones partidarias. Buena parte de ese sesgo resulta de un control electoral débil y poco confiable.**

Para ser robusto, un mecanismo de control necesita una inversión de recursos regular y adecuada en su magnitud a la complejidad de los procesos para supervisar. **En nuestro país, el control del cumplimiento de la legislación y la resolución judicial de los litigios electorales recae en los juzgados federales de cada provincia, que suman estas tareas a sus incumbencias habituales.** Estos juzgados deben, por ejemplo, verificar la validez de las adhesiones que presentan los partidos en el momento de su constitución, controlar el cumplimiento de la regulación sobre publicidad y gastos de campaña, y procesar la información sobre el cumplimiento de la obligación de votar por parte de los ciudadanos. La mayor parte de estas tareas se concentra inmediatamente antes y después de los comicios, periodos en los que los juzgados reciben financiamiento extraordinario para compensar el trabajo extra de su personal.

Los recursos ordinarios y sus complementos estacionales han permitido resolver razonablemente las tareas esenciales para el desenvolvimiento normal de los comicios pero resultan insuficientes para supervisar con rigurosidad el cumplimiento de algunas reglas importantes, en particular, las que refieren al financiamiento de los partidos y las campañas. **Jueces y fiscales con jurisdicción exclusiva podrían desempeñar de modo igualmente satisfactorio todas las tareas que demanda el control de la legislación electoral, no solo algunas.** Por otro lado, los juzgados federales con competencia electoral, para los aspectos no electorales de su tarea, se ubican bajo la autoridad de las cámaras federales y, en relación con los temas electorales, bajo la de la Cámara Nacional Electoral (CNE). La competencia electoral exclusiva agregaría coherencia a la organización funcional de la administración de justicia en esta área.

Un mecanismo de control confiable requiere que **los organismos que evalúan las tareas no sean los mismos que las desempeñan y que exista una separación institucional nítida entre quienes organizan las elecciones y las fuerzas políticas que participan en ellas.** La legislación vigente otorga a los juzgados federales con competencia electoral y a la CNE atribuciones asociadas con la administración y la organización de los procesos electorales, y facultades de evaluación y supervisión de esos procesos.

La reforma política de 2009 aumentó la influencia de la Dirección Nacional Electoral (DINE), dependiente del Ministerio del Interior, en la organización de los comicios. Hasta el momento, este organismo ha desempeñado sus funciones de conformidad con todas las partes involucradas. Sin embargo, el Poder Ejecutivo Nacional es el único actor que puede incidir sobre su funcionamiento, al designar a su máximo responsable y determinar su reglamentación interna y dotación presupuestaria. Las condiciones en que se realizan las elecciones afectan los intereses de todas las fuerzas en competencia, sean oficialismo u oposición. Es deseable, entonces, que el Poder Ejecutivo Nacional deje de ejercer el control exclusivo sobre las actividades de la DINE y comparta su conducción con otros actores institucionales y partidarios.

El arbitraje poco confiable debilita la cooperación dentro de los partidos políticos. Las organizaciones partidarias que no funcionan bien como sistemas de cooperación no pueden retener a sus miembros y, cuando pueden, les cuesta comprometerlos con estrategias electorales comunes. Así, es frecuente que la conformación de alianzas varíe en cada provincia y, dentro de cada provincia, en las candidaturas para cargos de cada nivel de gobierno. Es igualmente frecuente que listas de candidatos que compiten entre sí para un cargo legislativo o provincial apoyen a una misma candidatura ejecutiva o nacional, respectivamente. Por ejemplo, dos o más listas de legisladores provinciales con una misma lista de gobernador¹. La heterogeneidad de las alianzas y la multiplicación de listas colectoras complejizan la oferta que los partidos presentan a los votantes y debilitan la cohesión de las coaliciones de gobierno. **Las candidaturas se multiplican, pero el tiempo y las capacidades de interpretación de los que disponen los votantes siguen siendo los mismos.** Si es difícil conocer los nombres de los partidos que compiten para cada nivel de cargos, extender ese conocimiento a las listas para todos los cargos es improbable, aun para los votantes más interesados y mejor informados. Entender por qué una misma agrupación se alía con partidos muy distintos en diferentes provincias o



1. A título ilustrativo, en las elecciones provinciales de Tucumán del 28 de agosto de 2011, el gobernador y candidato por la alianza Frente para la Victoria, José Alperovich, fue acompañado por 87 listas de legisladores y el candidato de la alianza Acuerdo Cívico y Social, por 43. Por su parte, en las elecciones salteñas del 10 de abril de ese mismo año, el Frente Justicialista Renovador de la Victoria, que llevó al gobernador Juan Manuel Urtubey a obtener la reelección, fue apoyado por 24 listas de legisladores provinciales, y el Frente Olmedo Gobernador, que quedó en segundo lugar, tuvo 6 adhesiones.

aun dentro de la misma provincia en elecciones de distinto tipo, desafía la motivación y las capacidades interpretativas incluso de los profesionales del análisis político².

El debilitamiento de la disciplina y la solidaridad entre las organizaciones provinciales y nacionales de los partidos obedece a varias causas. Una de ellas es que la regulación electoral, aun después de la reforma de 2009, es muy permisiva. Los costos políticos y electorales de formar nuevos partidos o de adoptar estrategias divergentes en diferentes distritos o para distintas elecciones son muy bajos. Adoptar regulaciones más exigentes seguramente no eliminará los problemas de cooperación y fragmentación pero aliviará sus manifestaciones más extremas y perversas. Permitirá una oferta electoral más simple y coherente para los votantes, así como formar coaliciones de gobierno con mayor cohesión y más estables.

Previsiblemente, las nuevas agrupaciones carecen de las facilidades que tienen las más antiguas para motivar la colaboración de sus militantes y simpatizantes. Dadas la organización electoral y las tradiciones políticas argentinas, esta carencia compromete la confiabilidad de los comicios. Históricamente, las autoridades de mesa y los fiscales de los partidos supervisan la emisión y el recuento de los votos. En las elecciones más recientes no se han denunciado irregularidades sistemáticas en la confección de las actas de mesa o en la elaboración y comunicación de los resultados de los escrutinios provisionales. Sin embargo, las quejas por los robos o la falta de boletas de algunos partidos en algunas mesas, aunque difíciles de precisar en su veracidad y alcance, han sido verosímiles y recurrentes en las elecciones de los últimos años. La reposición y vigilancia de las boletas partidarias son tareas asignadas a los fiscales de las agrupaciones, por lo que no es sorprendente que las quejas por robos o faltas se hagan más frecuentes cuando garantizar la presencia de fiscales se ha hecho más difícil. La persistencia de estos problemas sugiere que existe una grieta en el sistema de supervisión de las elecciones que puede dar lugar a problemas más serios en el futuro cercano. Reemplazar el sistema de boletas partidarias para las elecciones nacionales, como se ha hecho en algunas provincias, permitiría alivianar este aspecto de la fiscalización que deben desempeñar los partidos y garantizar una oferta electoral completa para el votante.

[291]

CAP. 14 REGLAS ELECTORALES
MÁS EQUITATIVAS, PARTIDOS
MÁS FUERTES, REPRESENTACIÓN
MÁS DEMOCRÁTICA



2. Para las elecciones generales de 2011 se registraron varios casos que ilustran la heterogeneidad en las alianzas inscriptas. Por ejemplo, el Partido de la Victoria se alió con Unión Celeste y Blanca de Francisco De Narváez en Santiago del Estero. A su vez, el Partido Conservador Popular que hizo alianzas en la mayoría de los distritos con el Frente para la Victoria (FPV), en Salta formó coalición con el PRO. Por su parte, la Unión Cívica Radical formó la coalición Unión para el Desarrollo Social (UDESOS) con De Narváez en muchos de los distritos, pero en La Pampa y Entre Ríos pactó con el Partido Socialista para cargos provinciales en elecciones simultáneas con las nacionales. El Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST) se alió con Proyecto Sur a nivel nacional pero acordó con el Frente Amplio Progresista en Córdoba. Otra alianza que llama la atención es la de la Unión de Centro Democrático (UCEDE) y el FPV en Corrientes.

En síntesis, los procesos electorales argentinos necesitan reformas que promuevan la igualdad de condiciones en la competencia, inhiban la proliferación de agrupaciones, simplifiquen la oferta electoral y ofrezcan mayores seguridades para todas las agrupaciones en la supervisión de los comicios.

POLÍTICAS EN MARCHA

En los últimos ocho años se concretaron algunos cambios importantes en la regulación de los procesos electorales. En 2007 se sancionó una nueva Ley de Financiamiento de Partidos Políticos y, en 2009, se llevó adelante la reforma más ambiciosa de la regulación de los procesos electorales luego de la reforma constitucional de 1994: la sanción de la Ley 26.571, de “reforma política”, producto de una iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional. Se avanzó en varios aspectos:

→ **Régimen de financiamiento de campañas electorales con predominio del financiamiento público y distribución más igualitaria entre los partidos políticos.** Esto se logró a través de la mayor participación asignada a los recursos que se distribuyen de forma equitativa entre los partidos políticos (por sobre los que se asignan según la cantidad de votos obtenidos) y, más importante aún, por la prohibición de contratar publicidad audiovisual por parte de los partidos políticos o cualquier otra entidad o individuo (que desde las elecciones de 2011 es distribuida por la Dirección Nacional Electoral a través de un sorteo). Sin embargo, este cambio no fue acompañado por una regulación más estricta del uso de la publicidad oficial para fines electorales (solo se extendió la duración de la veda, cuya definición de publicidad oficial es, además, muy laxa).

→ **Digitalización del padrón electoral.** Si bien se había iniciado antes de la sanción de la Ley 26.571, esta norma estableció el circuito de actualización de la información y otorgó un importante papel a la Cámara Nacional Electoral por sobre los juzgados federales con sede en cada distrito. Como resultado, se propició una mayor coordinación y menores niveles de discrecionalidad.

→ **Reglas más estrictas para la conformación y el mantenimiento de los partidos políticos.** En respuesta a una oferta electoral excesiva (cuando se sancionó la Ley 26.571 había registrados 657 partidos políticos nacionales y de distrito), esta iniciativa ya logró revertir la tendencia inflacionaria del sistema de partidos: al momento de oficializar las listas para las elecciones de 2011 la cantidad de partidos se había reducido en un 25% respecto de 2009.

→ **Incorporación de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO).** Con dos objetivos primordiales, democratizar los partidos políticos y contribuir a la reestructuración del sistema partidario (en línea con las reglas más estrictas arriba mencionadas), esta iniciativa se implementó por primera vez en el proceso electoral de 2011. Su debut dio pasos auspiciosos en el logro del objetivo de colaborar con la reestructuración del sistema de partidos, al reducir sensiblemente la oferta electoral (esto se refleja, por ejemplo, en la notoria disminución de listas a diputados nacionales), aunque no permitió una oferta más ordenada ni brindó aún los resultados deseados en la democratización interna de los partidos (hubo poca competencia interna para la selección de candidaturas).

GRANDES DILEMAS

¿Facilitar la formación de partidos políticos o la formación de mayorías de gobierno?

La legitimidad democrática reclama que las decisiones de gobierno, que son singulares, tengan algún tipo de correspondencia con las preferencias de los ciudadanos, que son múltiples. Entonces, hace falta sintetizar y organizar la variedad de opiniones e intereses individuales en términos de programas y políticas que guíen la acción de gobierno. Este trabajo de síntesis se realiza en distintos ámbitos, entre los cuales se destacan los partidos políticos, los gabinetes del Poder Ejecutivo y las Legislaturas.

En cada sistema político alguno de estos espacios desempeña un papel más relevante en la tarea de procesar las preferencias ciudadanas. Tal relevancia depende, entre otras cosas, de la regulación electoral.

Cuando es fácil cumplir con los requisitos para formar partidos y cuando se eligen varios cargos en cada distrito electoral, más partidos participan en las elecciones y los votos tienden a dispersarse entre un conjunto relativamente grande de agrupaciones. Esto equivale a privilegiar el diálogo y la negociación interpartidaria como mecanismos de agregación de preferencias por sobre la agregación de voluntades intrapartidaria. Habitualmente, los escenarios de este tipo son defendidos en nombre de la inclusión política y la pluralidad. Con la misma frecuencia, se objeta que este tipo de situaciones hace que sea más costoso formar y más difícil sostener las mayorías partidarias o las coaliciones interpartidarias de gobierno.

En contraste, cuando los requisitos de formación de partidos se vuelven más exigentes y cuando en cada distrito se eligen relativamente pocos cargos, cae la cantidad de partidos que participan de las elecciones y los votos se distribuyen entre un grupo pequeño de organizaciones. La tarea de agregación de preferencias se traslada, de esta forma, al interior de los partidos políticos. Esto reduce los costos de formación de las mayorías de gobierno, aunque puede derivar en la exclusión de las minorías políticamente organizadas que no se sienten expresadas por los partidos que reciben más votos.

El sistema argentino de partidos tiene un nivel de fragmentación que no es fácil de justificar en nombre de la pluralidad y la inclusión. Con un sistema fragmentado es más difícil obtener y mantener en el tiempo respaldo político para las decisiones de gobierno. Al impulsar propuestas de reforma sobre las reglas electorales es importante ponderar el efecto potencial sobre la fragmentación del sistema de partidos y, como ocurrió con la reforma electoral de 2009, dar prioridad a las medidas que reduzcan la fragmentación, fortalezcan la cohesión partidaria y faciliten la formación de mayorías de gobierno.

¿Facilitar la rendición de cuentas o promover la inclusión de las minorías?

Los sistemas de representación mayoritarios, en los que los premios políticos se concentran en un actor o en un grupo pequeño de actores, tienen una ventaja de visibilidad: el que gana, decide, y los resultados de las políticas, buenos o malos, pueden cargarse en la cuenta de quien decidió. De este modo, es más sencillo utilizar el voto como herramienta de premio y castigo y, por tanto, más fácil ajustar el desempeño del gobierno a las preferencias mayoritarias de la ciudadanía. El precio de esta claridad en la asignación de responsabilidades es la exclusión de las minorías de los espacios de decisión.

Desde el punto de vista de la estricta igualdad, en la representación democrática es suficiente con que las decisiones públicas cuenten con el respaldo de una mayoría simple de los ciudadanos. Requerir el acuerdo de alguna minoría para decisiones que ya tienen apoyo mayoritario sería darle a esa minoría un lugar de privilegio. Esta consideración especial se justifica, sin embargo, cuando la exclusión sistemática de alguna minoría produce resultados que aun la mayoría no aprobaría; por ejemplo, cuando las minorías partidarias prefieren abandonar el partido antes que seguir perdiendo elecciones internas.

Las democracias no pueden prescindir de la inclusión de las minorías, solo pueden elegir entre incorporarlas como minorías dentro de los partidos o como partidos minoritarios. En países étnicamente homogéneos la primera opción es la mejor. La Argentina es un país

étnicamente homogéneo que tiene crecientes dificultades para formar partidos capaces de incluir a sus minorías. Las reformas institucionales que se consideren en los próximos años deben contribuir a reforzar esta capacidad.

¿Privilegiar la representación territorial o fortalecer la representación funcional?

En la Argentina, como en la mayoría de los países del mundo, el territorio se divide en distritos electorales. A diferencia de lo que ocurre en otros países, inclusive en muchas federaciones, en nuestro país se usa la misma escala de distritos, la provincia, para elegir a todos los legisladores nacionales (diputados y senadores). Las provincias son también distritos para la elección de los gobernadores y, en muchas de ellas, para la elección de los legisladores provinciales³.

Este diseño electoral hace que los fenómenos que afectan a cada distrito, y los intereses y las opiniones que se forman en la escala provincial, pesen en la conciencia de los candidatos y en la de los votantes al momento de elegir legisladores nacionales. Además, el acceso a las candidaturas para estos cargos suele ser decidido por las autoridades partidarias provinciales o en elecciones internas de escala provincial. Por estos motivos, es de esperar que los legisladores nacionales argentinos, tanto los diputados como los senadores, consideren muy especialmente la repercusión provincial de sus decisiones.

De acuerdo con la legislación vigente, basta que un partido esté constituido en una provincia para que pueda presentar candidatos a diputados y senadores nacionales, y es suficiente que esté formado en cinco provincias para que pueda presentar una candidatura presidencial. Las organizaciones partidarias de distrito suelen tener amplia autonomía para determinar su política de alianzas y sus programas de gobierno. En los países federales es esperable que esto ocurra y que, entonces, los intereses concentrados geográficamente (representación territorial) influyan fuertemente en la toma de decisiones en el orden nacional. Pero la posición geográfica de los intereses no siempre es una consideración relevante para decidir. Las personas pueden compartir intereses según los grupos que integran o por los roles sociales que desempeñan, además de por el lugar en el que residen.

En el sistema político argentino, esta segunda forma de representación, la funcional, es débilmente influyente en la formación de coaliciones. Muchas decisiones reflejan la coincidencia circunstancial de mayorías provinciales. Adoptar reglas que demanden la



3. No todas las provincias eligen a sus legisladores tomando a la provincia como distrito único.

implantación de los partidos en un alto número de provincias y la coordinación entre agrupaciones distritales para poder participar de las elecciones nacionales permitiría moderar la preeminencia de la representación territorial y favorecer la formación de coaliciones nacionales más coherentes y estables.

¿Proteger la autonomía de los partidos o promover una oferta electoral más coherente?

Las listas colectoras proliferan. La conformación de las alianzas varía entre las provincias y en el tiempo. Todo esto permite a muchos candidatos ganar elecciones. Pero eso no quiere decir que los candidatos y los votantes aprueben o prefieran este estado de cosas.

La competencia política es un asunto delicado. Puesto que esta forma de competencia parece ser aceptada por todos los involucrados se podría pensar que es preferible respetar el resultado al que los candidatos y los partidos parecen haber llegado, y abstenerse de prohibir o limitar cierto tipo de alianzas a través de la regulación electoral. Efectivamente, la aceptación de los candidatos es un argumento fuerte en favor de respetar las pautas vigentes y de regular con prudencia.

Sin embargo, las otras caras de una institucionalización desordenada de la competencia electoral y de políticas de alianzas incoherentes son la confusión de los votantes y la inestabilidad de las coaliciones de gobierno. En este sentido, adoptar reglas estrictas en relación con la congruencia de las alianzas puede funcionar como el remedio de Ulises para evitar responder a la seducción del canto de las sirenas: una limitación que evita una tentación temporaria y permita alcanzar un resultado deseado permanente.

PROPUESTAS

085. Convertir a la Dirección Nacional Electoral (DINE) en un organismo descentralizado y autárquico dentro del Poder Ejecutivo Nacional

Uno de los principales desafíos que tiene la Argentina es reformar el entramado institucional encargado de organizar los procesos electorales. Dado el prominente rol del financiamiento público en las campañas electorales, la DINE ha incrementado su influencia.

Si bien la legitimidad de los procesos electorales nacionales no es puesta en duda por los actores políticos ni por la ciudadanía, **creemos que si la DINE tuviera menos vinculación con la autoridad política (esto es, dependencia funcional directa) se mejoraría la transparencia y se evitarían potenciales cuestionamientos.** Este es el camino que siguieron los demás países de la región, y la Argentina es hoy el único país de América Latina donde el Ministerio del Interior está involucrado en la organización de los comicios.

Concretamente, proponemos **convertir a la Dirección Nacional Electoral en un organismo autárquico y con gobierno colegiado**, que funcione en la órbita del Ministerio del Interior pero con la autonomía propia de los organismos descentralizados. Respecto del nombramiento de las autoridades, sugerimos que sean designadas por la Presidencia de la Nación, previo concurso de oposición y antecedentes, y con acuerdo de ambas Cámaras del Congreso.

086. Justicia Nacional Electoral: dotar a la primera instancia de competencia electoral exclusiva, aplicar para la designación de los jueces un sistema similar al que rige desde 2003 para la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y fortalecer a la Cámara Nacional Electoral en su rol de segunda instancia

Sin perjuicio de que un aspecto a mejorar de la calidad de los procesos electorales reside en su organización, consideramos que **el principal problema de los procesos electorales en la Argentina radica en la falta de sanciones.** El diseño que tenemos hoy se vale de una primera instancia para *delitos* electorales (y única instancia para las *faltas* electorales), conformada por jueces federales sin especialización en cada uno de los distritos, y una segunda instancia especializada, la Cámara Nacional Electoral (CNE). La modificación de este esquema, que tiene un carácter provisorio devenido en permanente, es imprescindible.

Con el objetivo de propiciar una mayor coordinación y coherencia en las decisiones tomadas en cada uno de los 24 distritos, **proponemos crear un juzgado federal con competencia electoral exclusiva en cada distrito, a los que sería trasladada la Secretaría electoral de los juzgados federales que hoy se ocupan de las funciones electorales.** Para ello, estas Secretarías deberían ser objeto de una reformulación a través de ciertos requisitos mínimos de profesionalización y de estándares de publicidad de la información electoral.

Dada la relevancia de la materia electoral, **proponemos que la designación de estos jueces electorales, una vez seleccionada la terna por el Consejo de la Magistratura,**

siga el procedimiento que rige la selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación según lo estableció el Poder Ejecutivo Nacional en 2003. El trabajo de estos juzgados debería ser complementado con un rol más activo del Ministerio Público Fiscal [VER CAPÍTULO 12] para lo cual proponemos la creación de un Fiscal General Electoral que actúe ante las dos instancias de apelación.

Los cambios en la primera instancia de la Justicia electoral deberían ir acompañados del fortalecimiento de la Cámara Nacional Electoral, para propiciar una mayor coordinación del accionar de los juzgados electorales de primera instancia y otorgar mayor coherencia a las decisiones. Entre otras medidas, **proponemos que dentro de la estructura de la Justicia electoral los fallos se conviertan en precedentes obligatorios para las instancias inferiores si ya se ha dictaminado en dos ocasiones en el mismo sentido.**

087. Regulación de la oferta electoral: establecer requisitos más estrictos para conformar alianzas y coaliciones electorales, y jerarquizar los partidos nacionales por sobre los partidos de distrito

La Ley 26.571 hizo avances importantes en la regulación de la oferta electoral. Sus efectos ya se vislumbraron en el proceso electoral de 2011: la cantidad de fórmulas electorales presidenciales fue la más baja desde 1983 y la cantidad de listas a diputados nacionales bajó también de forma significativa.

Sin embargo, una oferta más reducida no equivale a una oferta ordenada ni a un sistema de partidos fuertes. Consideramos que las reglas de 2009 podrían mejorarse con las siguientes medidas:

→ **Listas colectores y de adhesión.** Incorporar en el Código Electoral Nacional la prohibición expresa de la figura de listas colectoras y de adhesión tanto para las elecciones generales como para las primarias, por cuanto obstaculizan la posibilidad de brindar una oferta electoral ordenada al elector e incentivan la fragmentación electoral en las categorías inferiores. La habilitación de listas colectoras o de adhesión introduce un problema adicional ya que genera en la práctica una nueva ronda de alianzas post-primarias, que desdibuja el objetivo de que sean la única instancia de selección de candidaturas.

→ **Reglas para conformar alianzas.** Reformular las reglas sobre la conformación de alianzas electorales contenidas en la Ley Orgánica de Partidos Políticos de forma tal que un partido político no pueda realizar alianzas con distintos partidos en diferentes distritos, y

que tampoco pueda hacerlo para distintas categorías de cargos. Un incentivo importante para la centralización del sistema de partidos es exigir que los partidos políticos conformen coaliciones nacionales, de modo de evitar las alianzas cruzadas y contribuir a generar agrupaciones homogéneas en los 24 distritos del país (o en todos aquellos en los que todos o algunos de los partidos que conforman la alianza nacional tengan reconocimiento). Esto permitiría mejorar la rendición de cuentas hacia la ciudadanía y evitar las consecuencias negativas sobre el comportamiento legislativo de los representantes electos.

→ **Requisitos para ser reconocido como partido nacional.** Establecer requisitos más estrictos para obtener el reconocimiento como partido nacional.

088. Reformular aspectos de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) para propiciar mayor competencia entre las listas internas y garantizar la representación de las minorías

Las PASO fueron incorporadas con el doble objetivo de profundizar la democracia en el interior de los partidos, de manera de dotar de mayor legitimidad y representatividad a los candidatos y a sus partidos; y de contribuir a reestructurar el sistema de partidos para reducir significativamente el número de partidos habilitados para competir en cada elección, y así volver más clara la oferta electoral.

En su debut, en agosto de 2011, hubo una masiva afluencia a las urnas (78,7%) –que se ubica algo por encima del nivel de participación de las elecciones presidenciales de 2007–, no se registraron altos niveles de conflictividad y litigiosidad entre las listas internas en competencia, y se cumplió con el objetivo previsto de reducir la oferta electoral (disminuyeron las candidaturas presidenciales y, más importante aún, las listas a diputados nacionales).

Sin embargo, en esta primera implementación de las PASO no se logró cabalmente uno de sus dos objetivos: la democratización interna. Para la principal candidatura en juego, la presidencial, la selección de candidatos no fue realizada por la ciudadanía sino consensuada antes por cada partido político o alianza. En la categoría de diputados nacionales hubo competencia en 18 de los 24 distritos pero se limitó a una o dos agrupaciones.

Proponemos algunos cambios que podrían incentivar la competencia y reducir los incentivos de las minorías partidarias a competir “por afuera”:

→ **Desdoblar la elección de la fórmula presidencial.** Es decir, elegir en primarias abiertas la candidatura a la Presidencia y dejar la candidatura a la Vicepresidencia para que sea el resultado de un acuerdo posterior a las PASO entre los contendientes de cada partido.

→ **Ampliar el plazo entre las elecciones primarias y las generales.** Concretamente, pasar del plazo actual (70 días) a 90 días. Esto no solo podría ser un incentivo a la competencia –dado que permite tener candidatos definidos con mayor antelación a los comicios generales– sino que además contribuye a una mejor administración de los comicios. Estos incentivos se complementan y refuerzan con las propuestas sobre regulación de alianzas y coaliciones de la propuesta 87.

La ley actual (26.571) adolece de algunas **deficiencias para garantizar la efectiva representación de las minorías**, es decir, de las listas internas que se oponen a la conducción del partido político o agrupación. Para ampliar las garantías de las minorías, proponemos las siguientes medidas:

→ **Reducir las funciones de las juntas partidarias, y otorgarlas a la Justicia electoral.** Transferir a la Justicia electoral las responsabilidades que hoy tienen las juntas partidarias en la organización de las elecciones primarias (por ejemplo, en la oficialización de las candidaturas) impediría que la línea interna que predomina en el partido político actúe como juez y parte en temas tan importantes para la equidad como la inscripción de precandidaturas.

→ **Unificar la fórmula electoral para integrar listas de diputados nacionales.** Unificar bajo el sistema D'Hont la fórmula para integrar las listas a diputados nacionales, que hoy se define según las cartas orgánicas o acuerdos de las alianzas, y que en muchos casos establece sistemas de mayoría y minoría excesivamente restrictivos para las minorías partidarias.

089. **Limitar el uso de los recursos estatales con fines proselitistas para reducir el sesgo favorable a los oficialismos en la competencia electoral**

El financiamiento de la actividad partidaria a través del Estado (sea de cualquiera de sus tres poderes) es un fenómeno que trasciende pero que adquiere su más evidente expresión durante los procesos electorales. Regular el dinero en la política es, sin embargo, un asunto complejo (no solo en la Argentina) y, como consecuencia, requiere normas

adecuadas y de implementación eficaz. La reforma electoral de 2009 dio un paso importante en términos de equidad en la competencia electoral al prohibir la contratación privada de la publicidad audiovisual. En este contexto, se hace aún más importante regular el uso de los recursos estatales.

La ley electoral argentina es muy laxa con respecto al uso de los recursos del Estado para el financiamiento partidario. Las sanciones previstas, además, son predominantemente de tipo pecuniarias. Entre las medidas a incluir, proponemos:

→ **Plazos de la publicidad de los actos de gobierno.** Extender la prohibición de emitir publicidad de los actos de gobierno, que actualmente abarca los últimos 15 días de la campaña electoral, al total del período de campaña (35 días).

→ **Definición de la publicidad de los actos de gobierno.** Establecer una definición más estricta de lo que se entiende por “publicidad de actos de gobierno” para reducir la discrecionalidad en su interpretación, que actualmente requiere probar que la publicidad busca “promover la captación del sufragio”.

→ **Uso de la cadena nacional.** Prohibir el uso de la cadena nacional de radio y televisión para hacer anuncios durante la campaña electoral, salvo autorización expresa de la Cámara Nacional Electoral por razones de fuerza mayor.

090. **Cambiar el instrumento de sufragio: reemplazar las boletas partidarias por la boleta única en los procesos electorales nacionales con vistas a su aplicación en los comicios de 2013**

El instrumento de sufragio que utilizamos en la Argentina adolece de un problema central: como se exige a los partidos políticos que garanticen la presencia de sus boletas en los cuartos oscuros, la oferta electoral que encuentra el votante puede no estar completa. Esto vulnera el derecho a elegir y a ser elegido. La primera implementación de las PASO volvió a poner de manifiesto los problemas que trae este sistema ya que la distribución de las boletas se constituyó en un desafío, especialmente en la provincia de Buenos Aires.

Durante los procesos electorales de 2011, las provincias de Salta, Santa Fe y Córdoba implementaron nuevos instrumentos de sufragio (distintas variantes de voto electrónico y de boleta única) y demostraron la factibilidad de estos sistemas en la Argentina.

Esta evidencia se suma a la experiencia de la Cámara Nacional Electoral con los ciudadanos privados de su libertad, que desde 2007 emiten su voto con una boleta única. A partir de la evaluación de estos casos, proponemos implementar la boleta única a partir de los comicios nacionales de 2013.

El diseño de la boleta debería ser producto de consensos alcanzados entre y dentro de los partidos políticos, y con la ciudadanía. Para contribuir con este diálogo, proponemos los siguientes lineamientos:

→ **Boleta única para todas las categorías en juego.** Las experiencias de Córdoba y Santa Fe, que utilizaron diferentes tipos de boleta única, confirmaron que el diseño de la boleta impacta sobre la forma en que los ciudadanos emiten su voto. La boleta única por categoría de cargo aumenta la propensión al voto cruzado en comparación con la boleta que es única para todas las categorías en juego. Este último diseño, que es el que aquí impulsamos, facilita el voto por partido político y mantiene en mayor medida el denominado “efecto arrastre” que facilita el actual sistema de boletas partidarias, al exigir una acción, el “corte de la boleta”, para votar por distintos partidos en distintas categorías de candidatos.

→ **No incluir en la boleta una opción específica para emitir un voto en blanco.** Al igual que con la práctica habitual bajo el sistema de boleta partidaria, el voto en blanco debe ser el resultado de no marcar ninguna preferencia, en una o en ninguna de las categorías en juego.

→ **No incluir fotografías de candidatos.** La boleta debería otorgar, en su lugar, mayor importancia visual en el diseño a los atributos que identifican al partido político o alianza (el número de lista y el símbolo o logotipo del partido político). Este agregado reforzaría la cohesión partidaria y evitaría los problemas asociados con la personalización de las campañas.

→ **Unificar el uso de la boleta única cuando se celebran simultáneamente elecciones nacionales y provinciales en un mismo distrito.** Proponemos que la ley electoral estipule que en caso de celebrarse elecciones provinciales en simultaneidad con las nacionales, las provincias deban adherir al sistema de boleta única. Esto impediría tener que administrar elecciones con distinto instrumento de sufragio o que el cambio en el instrumento de sufragio actúe como un desincentivo a la simultaneidad de elecciones.

VIABILIDAD

[303]

CAP. 14 REGLAS ELECTORALES
MÁS EQUITATIVAS, PARTIDOS
MÁS FUERTES, REPRESENTACIÓN
MÁS DEMOCRÁTICA

La adopción de las medidas propuestas es factible desde el punto de vista económico. La mayoría de ellas no entraña la creación de nuevas funciones de gobierno sino la reasignación de facultades ya existentes.

Todas las propuestas requieren modificar o reemplazar leyes existentes y, en algunos casos, la normativa vigente demanda la formación de mayorías especiales. Independientemente de los requisitos procedimentales, **es importante que las reformas de esta naturaleza cuenten con amplio respaldo en las fuerzas políticas.**

■ **En las condiciones vigentes, estimamos que reunir este respaldo es posible aunque, como suele ocurrir con los cambios electorales, puede ser dificultoso. Un sistema de administración y justicia electoral eficaz y confiable es un recurso institucional que, en el mediano plazo, debería ser valioso tanto para quienes hoy integran el oficialismo nacional como para las diversas fuerzas que se ubican en la oposición. Pero las motivaciones comunes de mediano plazo compiten con las percepciones sobre el impacto que una reforma puede tener en el corto plazo sobre las oportunidades de triunfo de los partidos políticos y la popularidad de sus dirigentes.**

Es posible que varios actores perciban que las restricciones a la formación de partidos y coaliciones así como el límite al uso proselitista de los recursos públicos que proponemos los perjudican. Puesto que la reforma electoral no es un tema de interés prioritario para la opinión pública, esos actores pueden estimar que no necesitan pagar el potencial costo de las reformas que sugerimos. Creemos que esos cálculos son equivocados. **Las medidas que proponemos tienen como propósito fundamental neutralizar las ventajas ilegítimas que resultan de una regulación electoral débil y fortalecer a los partidos políticos como mecanismos de cooperación.** Quien crea que el sostenimiento de su posición de liderazgo depende del mantenimiento de defectos institucionales está sentado sobre bases frágiles y volátiles de poder. Quien gobierna con el apoyo de partidos fragmentados y faltos de cohesión sabe que contar con organizaciones más robustas haría su tarea más sencilla. En estas condiciones, creemos, la resistencia a adoptar una línea de reformas como la que proponemos se sostendría sobre una idea de conveniencia mal entendida.

La reasignación de la jurisdicción sobre temas electorales a juzgados con competencia exclusiva implicaría un cambio en el área de competencias y en la dotación presump-

taria de los jueces federales que hoy intervienen en estos temas. La puesta en marcha de esta propuesta requiere un programa de transición que facilite el traspaso de responsabilidades y minimice el impacto sobre las estructuras y las personas que actualmente desempeñan tareas en la Justicia electoral.

Las propuestas que formulamos están basadas sobre nuestra interpretación de la teoría y las experiencias locales e internacionales. No obstante, su implementación en la escala nacional puede tener efectos no previstos o poco conocidos hasta el momento. Para ajustarse a estas contingencias **es importante pensar en un programa gradual de implementación**. La gradualidad es especialmente relevante en los casos en los que se propone reasignar funciones entre distintos organismos públicos.

Nuestras propuestas se concentran en el nivel nacional. No obstante, en la práctica electoral de nuestro país los asuntos y la regulación nacional se mezclan con los provinciales y, en muchos casos, con los municipales. De este modo, por ejemplo, sirve de poco restringir el uso proselitista de los fondos públicos en la arena nacional si la legislación provincial permite usarlos libremente. Por este motivo, **las reformas que proponemos tendrían un efecto más categórico si van acompañadas de reformas provinciales que apunten en el mismo sentido**. Esto implicaría ir cerrando un círculo virtuoso de influencia reformista, puesto que algunas de las propuestas que recogemos se inspiran en reformas provinciales exitosas. La sanción de una ley convenio que ponga en marcha y promueva la uniformidad en la regulación electoral en las provincias simbolizaría el compromiso general con los objetivos de cambio y permitiría contar con condiciones de ejercicio de los derechos electorales idénticas en todo el territorio del país y para todos los cargos de gobierno. 

BIBLIOGRAFÍA

Cámara Nacional Electoral. (octubre de 2009). Datos sobre el sistema de partidos". Unidad de Recopilación de Datos.

Cámara Nacional Electoral. (octubre de 2011). Partidos reconocidos. Unidad de Recopilación de Datos.

Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Prometeo.

Gelli, M. A.; Leiras, M. y Segovia, D. (marzo de 2001). Componente de Administración y Justicia Electoral, INFORME FINAL. Proyecto Arg 00/007: Apoyo al Programa de Reforma Política. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Gervasoni, C. y Fitz Herbert, A. (2011). Monitoreo de Publicidad Electoral y Publicidad Oficial durante la Campaña Electoral 2011.

Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política & Gobierno*. 17 (2): 205-241.

Leiras, M. (2007). *Todos los caballos del rey: los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*. Buenos Aires: Prometeo.

Mustapic, A. M.; Scherlis, G. y Page, M. (2010). Boleta única. Una agenda para avanzar hacia un modelo técnicamente sólido y políticamente viable. *Documentos de Políticas Públicas / Recomendación N° 73*. Buenos Aires: CIPPEC.

Pomares, J.; Leiras, M.; Page, M. y Peralta Ramos, A. (2011). Cambios en la forma de votar. La experiencia de Salta con el voto electrónico. *Documentos de Políticas Públicas / Recomendación N° 94*. Buenos Aires: CIPPEC.

Pomares, J.; Leiras, M.; Page, M. y Lenarduzzi, J. (2011). Cambios en la forma de votar. La experiencia de Santa Fe con la boleta única. *Documentos de Políticas Públicas / Recomendación N° 98*. Buenos Aires: CIPPEC.

Pomares, J.; Page, M. y Scherlis, G. (2011). La primera vez de las primarias: logros y desafíos. *Documentos de Políticas Públicas / Recomendación N° 97*. Buenos Aires: CIPPEC.

[305]

CAP. 14 REGLAS ELECTORALES
MÁS EQUITATIVAS, PARTIDOS
MÁS FUERTES, REPRESENTACIÓN
MÁS DEMOCRÁTICA

[306]

100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO

CAPÍTULO 15

Del hiperpresidencialismo a
una Presidencia institucional

PRESIDENCIA

Modificaciones presupuestarias según normativa

En millones de pesos (2002-2011)

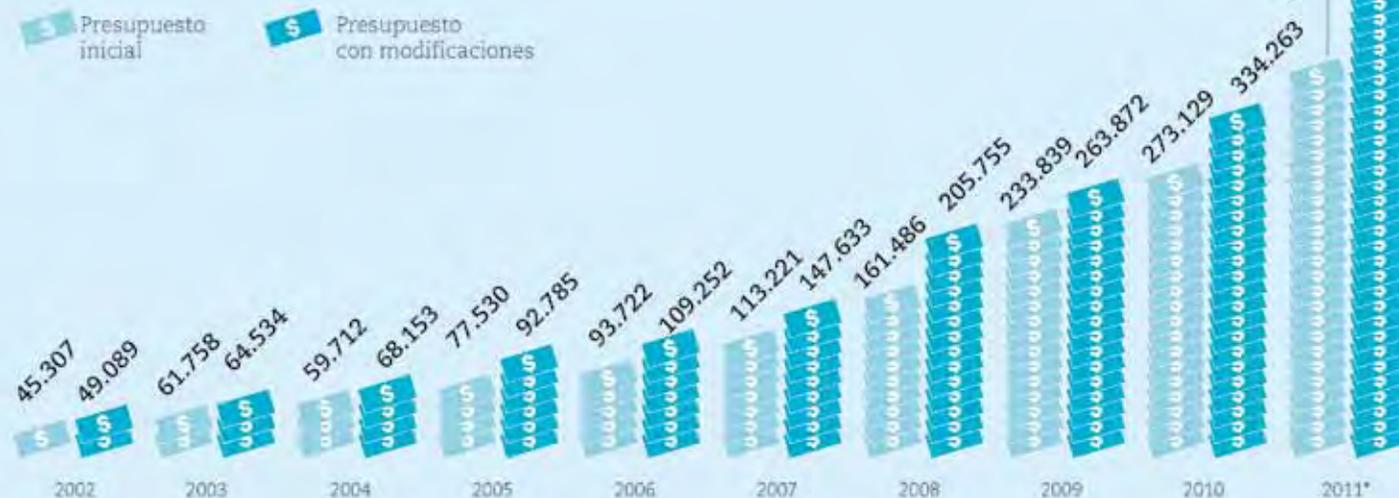
Año	Leyes			Decretos			Decisiones administrativas			Resoluciones			Total
	Cantidad	Monto	%	Cantidad	Monto	%	Cantidad	Monto	%	Cantidad	Monto	%	
2002	0	0	-	6	3,782.10	1.00	0	0	-	0	0	-	3,782
2003	0	0	-	12	-212.15	-0.08	1	0	-	1	2,988.10	1.08	2,776
2004	0	0	-	10	6,691.48	0.79	47	1,749.94	0.21	1	0	-	8,441
2005	0	0	-	5	10,789.02	0.71	143	4,465.59	0.29	5	0	-	15,255
2006	1	10,815.26	0.70	6	786.19	0.05	131	3,928.86	0.25	4	0	-	15,530
2007	0	0	-	2	18,871.77	0.55	110	15,540.10	0.45	0	0	-	34,412
2008	0	0	-	4	36,980.88	0.84	97	7,288.12	0.16	1	0	-	44,269
2009	0	0	-	11	24,288.95	0.81	108	5,744.10	0.19	4	0	-	30,033
2010	0	0	-	2	40,338.17	0.66	39	20,795.65	0.34	3	0	-	61,134
2011	0	0	-	2	50,586.00	0.57	66	37,833.62	0.43	0	0	-	88,420

El uso de "superpoderes" se viabiliza mediante decisiones administrativas.



Presupuesto inicial y presupuesto modificado

En millones de pesos (2002-2011)



*En 2011 se prorrogó el presupuesto de 2010. Se considera como "presupuesto inicial" el monto total de la decisión administrativa de enero de 2011.

Fuente: Elaboración de CIPPEC.

Visitas del jefe de Gabinete de Ministros al Congreso según mandato constitucional y visitas efectivas

(1995-2011)

Constitución de la Nación Argentina, artículo 101: El jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre datos de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación.

Comparación entre visitas e informes realizados y visitas según mandato constitucional

(1995-2011)

Total de visitas según mandato constitucional **149**



Total de visitas e informes realizados

59

→ EL AVANCE PROGRESIVO HACIA UNA PRESIDENCIA INSTITUCIONAL GENERARÁ MEJORES POLÍTICAS Y UN ENTORNO INSTITUCIONAL MENOS SIGNADO POR LA EXCEPCIONALIDAD Y EL RUPTURISMO QUE CARACTERIZARON AL PAÍS EN TODO EL PERÍODO DEMOCRÁTICO. PARA ELLO, PROPONEMOS MODIFICAR LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA PRESIDENCIA, CUMPLIR ACABADAMENTE CON EL ROL CONSTITUCIONAL DE LA JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, IMPULSAR LA ORIENTACIÓN DEL GOBIERNO HACIA UN CONJUNTO DE METAS ESTRATÉGICAS PRESIDENCIALES Y FORTALECER UN ESTADO PROFESIONAL QUE GARANTICE CALIDAD EN LA EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS.

En la Argentina, la centralización de la política en la figura del presidente se combina con una organización institucional de la Presidencia y un proceso de toma de decisiones que impacta sobre la calidad de las políticas públicas. Esta dinámica se potenció, en los últimos años, por la debilidad del sistema de partidos y la incapacidad de la oposición para interpelar la agenda de políticas del Poder Ejecutivo a través de instancias institucionales como el Congreso y los órganos de control. Por su parte, la creciente intervención del Poder Judicial en el proceso de políticas revela que, aun con una alta concentración de facultades en la Presidencia, en ocasiones el poder político no puede arribar a decisiones con la legitimidad necesaria para ser implementadas en forma sostenible.

Desde 1989, el funcionamiento institucional del país se apoyó en la apelación al estado de emergencia como justificación para concentrar prerrogativas en el Poder Ejecutivo. Como resultado, los sucesivos gobiernos recurrieron a leyes de emergencia económica, superpoderes presupuestarios, decretos ley sin ratificación parlamentaria y a la intervención de instituciones estatales. Así, las políticas públicas han estado signadas por la volatilidad, el sentido excepcional, una pobre intertemporalidad y una baja capacidad del sistema político para arribar a decisiones elaboradas sobre la base de la deliberación institucional.

Si bien este escenario no es privativo de la Argentina, el país sobresale en la región por la permanencia y ampliación de los poderes presidenciales excepcionales, que en los últimos 23 años fueron usados con fines diametralmente opuestos. En efecto, la posibilidad de reversión de las políticas está en la base del presidencialismo decisionista, y es el catalizador de un péndulo permanente en las orientaciones estratégicas de políticas públicas centrales para la agenda de desarrollo.

* Director ejecutivo de CIPPEC. Para elaborar este documento el autor contó con la colaboración de Soledad Zárate y Francisco Resnicoff. El autor agradece especialmente los valiosos aportes de María Eugenia Coutinho, Mercedes Iacoviello, Gerardo Scherlis, Julio Saguir, el Centro de estudios Perspectiva Sur, funcionarios políticos y de carrera del Poder Ejecutivo y legisladores nacionales.

En este contexto, algunas posturas entienden que la única salida posible es modificar la forma de gobierno con una reforma constitucional orientada hacia el modelo parlamentario. En contraposición, este documento indica que es posible, con el marco constitucional vigente, fortalecer el carácter institucional de la Presidencia y, así, contribuir a un mejor funcionamiento del gobierno y del sistema de poderes.

Las propuestas planteadas en este capítulo se vinculan con la organización institucional de la Presidencia, el rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el funcionamiento del gabinete, la orientación del gobierno hacia un conjunto de metas estratégicas presidenciales y el fortalecimiento de un Estado profesional que garantice calidad en la ejecución de las políticas. Estas reformas no producirán por sí solas un nuevo modo de ejercer el poder en la Argentina. Sin embargo, el avance progresivo hacia una Presidencia institucional puede contribuir a generar mejores políticas y un entorno institucional menos signado por la excepcionalidad y el rupturismo que caracterizaron al país en todo el período democrático.

DIAGNÓSTICO

En la Argentina y en otros países de la región, la opinión pública centraliza en la figura presidencial las expectativas y la evaluación social sobre los éxitos y fracasos del gobierno. La *presidencialización* de la política pone a prueba la capacidad del Poder Ejecutivo para definir una agenda presidencial de políticas, generar consensos amplios en el sistema político y en la opinión pública sobre las prioridades presidenciales, transformar los enunciados de campaña en políticas públicas efectivas, y comunicar metas y logros de gobierno para afianzar el apoyo social de su agenda.

— Frente al desafío de la capacidad de gobierno, distintos presidentes desde el retorno democrático han impulsado una fuerte centralización política y operativa del gobierno en la figura presidencial. La crisis económica y/o la necesidad de reconstrucción del poder presidencial siempre ha sido la razón fundante de la concentración institucional en el presidente de turno. Luego, en períodos de expansión económica y alto consenso público, esta forma de gobernar ha sido legitimada por los resultados a la vista de su propio ejercicio.

Pero no es deseable que el gobierno funcione siempre en modo de crisis. Esa modalidad promueve una agenda política signada por la insularidad del proceso de decisiones

sobre los cursos de políticas, una alta volatilidad y tendencia a la reversión de orientaciones estratégicas y un progresivo deterioro de la capacidad estatal permanente. En última instancia, las mismas razones que sostienen la legitimidad que asiste a la Presidencia concentrada en períodos de ilusión pueden funcionar como catalizadores del desencanto y la pérdida de confianza en el gobierno¹.

La crisis de 2001 coronó un nuevo ciclo de desencanto social agudo con el sistema político, del cual la institución presidencial no fue ajena. Por ello es relevante la capacidad que demostraron los sucesivos gobiernos, en especial entre 2003 y 2011, para reconstruir el poder presidencial. Al mismo tiempo, en los últimos años la trayectoria de la institución presidencial repitió el patrón histórico de **concentración que limita la calidad del proceso de políticas en el gobierno nacional**.

Desde 2003 la Presidencia promovió un proceso de decisiones insular (el presidente y un pequeño grupo definen políticas en distintos sectores), radial (la Presidencia se vincula bilateralmente con cada miembro del gabinete) y, en ocasiones, con un evidente déficit en su capacidad de gestión política de grupos con poder de veto. Además, el uso de superpoderes, la intervención sobre instituciones con autonomía profesional (INDEC) y el diseño de otras instituciones con un sesgo discrecional (ex ONCCA) potenciaron el carácter hiperpresidencialista en el ejercicio del poder.

En años recientes, **la relación de los presidentes con los otros poderes del Estado estuvo signada por un alto nivel de confrontación pública**. Esto impidió, en algunos casos, generar espacios y dinámicas más viables para la negociación de políticas. La Resolución 125 y el pago de la deuda con reservas del Banco Central podrían haberse impulsado con menos costo político para el Gobierno, de existir mayor vocación de gestión política para obtener posibles apoyos. Por su parte, el fracaso legislativo en la aprobación del presupuesto 2011 y la escasa agenda legislativa entre 2009 y 2011 constituyen una muestra de la incapacidad de la propia oposición para responder con instrumentos institucionales a la concentración de poder del Ejecutivo.

— **La concentración de prerrogativas en el presidente y un reducido grupo de colaboradores garantizó en los últimos años ejecutividad en la toma de decisiones y atención prioritaria a la agenda presidencial. Este sistema pudo haber tenido sentido en un contexto de crisis de gobierno, pero en el largo plazo deteriora la capacidad de gobierno y la calidad de las políticas públicas. El debilitamiento**



1. Pablo Gerchunoff y Lucas Llach (2003) caracterizan un siglo de políticas económicas en la Argentina como "el ciclo de la ilusión y el desencanto".

— del Estado y sus instituciones reduce la capacidad de gobierno y trasluce la
— paradoja de “un presidente fuerte de un gobierno débil”. De allí a la pérdida de
— legitimidad del presidente y de su gobierno hay un camino corto, y un costo
— alto para la calidad de las políticas públicas.

Una etapa subsiguiente en la consolidación institucional **demanda un sistema político menos rupturista y traumático en sus intercambios**. El Gobierno nacional puede liderar una transformación de la institución presidencial que promueva mejores políticas públicas y contribuya a un proceso de negociación política con el conjunto de los actores signado por el largo plazo.

No se trata de cambiar reglas constitucionales ni de encarar un programa extenso de nuevas leyes: el jefe de Gabinete de Ministros (JGM) es clave para estos objetivos. Desde 1994, el JGM pasó por diversos modos de articulación con el presidente, con el resto del gabinete y con el Congreso. Sus atribuciones y jerarquía institucional ponen al JGM en el lugar central del modelo de gobierno que aquí impulsamos.

En los últimos años, la Presidencia demostró una valorable capacidad de fijar la agenda pública, poder irrenunciable de un presidente. Sin embargo, esta fortaleza no tuvo un correlato de similar jerarquía en la **enunciación de un marco de resultados de gobierno**. El presidente y su equipo deben ser capaces de exponer ante el sistema político, la opinión pública y el resto del Estado un marco de prioridades presidenciales asociadas con objetivos de país que alineen la gestión de gobierno.

La centralización política y operativa del poder presidencial disminuyó el margen de maniobra de las instituciones profesionales del Estado. Pero las mejores políticas públicas surgen cuando se alinean la capacidad política de fijar una visión y articular consensos con una estructura burocrática profesional que coordine los medios técnicos, aumente la capacidad del Estado para enfrentar intereses organizados y garantice continuidad en las políticas. En nuestro país persisten **grandes desafíos en la profesionalización de la burocracia, la independencia técnica de algunas instituciones (INDEC, órganos reguladores, entre otros) y la orientación hacia los resultados de la administración pública**.

Chile, Colombia y Brasil encararon estos desafíos con éxito. Los tres países se asocian con modelos de organización y funcionamiento del gobierno que aseguran continuidad en las políticas, y capacidades y procesos para que el presidente pueda transformar sus decisiones en mejores políticas públicas.

POLÍTICAS EN MARCHA

[315]

CAP. 15 DEL
HIPERPRESIDENCIALISMO A UNA
PRESIDENCIA INSTITUCIONAL

Los últimos dos gobiernos (2003/2007 y 2007/2011) implementaron algunas políticas estratégicas para la construcción de una Presidencia institucional.

→ **Nueva concepción del gabinete. La arquitectura del gabinete refleja las prioridades presidenciales.** Se abandonó la tendencia de gobiernos precedentes de acumular en la Presidencia secretarías y organismos de carácter sectorial, y se crearon Ministerios estratégicos. Esta concepción en la conformación del gabinete como espejo de la agenda presidencial es recomendable y practicada en todos los gobiernos destacados por su orientación estratégica. Pero los gabinetes amplios (Brasil, 25 y Chile, 22) aumentan la demanda de coordinación político-técnica.

→ **Capacidad para liderar con efectividad la agenda legislativa y el debate público.** Esta dinámica contribuye con la gobernabilidad de los sistemas presidenciales y con la propia capacidad del presidente para impulsar su agenda de políticas. En ocasiones, sin embargo, la agenda presidencial estuvo signada por la coyuntura política y primó un sentido de oportunidad táctica por encima de una visión estratégica definida ex ante.

→ **Estabilización y jerarquización del empleo público.** Se impulsó la estabilización de las relaciones laborales en el Estado a partir de la regularización de funciones profesionales y sustantivas encuadradas en contratos temporales (más de 15.000 personas), la jerarquización del Convenio Colectivo del Sector Público como marco institucional prevaleciente en las relaciones Estado-trabajadores, y la creación del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP)². Además, desde 2003 aumentó progresivamente la competitividad de los salarios públicos respecto del sector privado. Quedan pendientes la generalización de concursos públicos para el ingreso a funciones directivas y la aplicación de incentivos al desempeño de los planteles burocráticos.

→ **Acuerdo Federal para la Gestión Pública.** El Consejo Federal de la Función Pública impulsó el establecimiento de objetivos y metas de modernización plurianuales (2010-2016) para las administraciones públicas provinciales. El impulso del Gobierno nacional a este acuerdo es importante para profundizar la modernización de los Estados provinciales.



2. El actual SINEP tiene un antecedente, el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) que, creado a principios de la década del noventa, estableció el ingreso por concurso y los ascensos de carrera en función del mérito.

GRANDES DILEMAS

¿Alcanza con el liderazgo presidencial para gobernar bien o también es necesaria una Presidencia institucional sólida?

Los presidentes que pasaron en la historia son reconocidos por diversos atributos de liderazgo, como la capacidad de formular una visión de país, promover consensos y dirimir conflictos.

Aunque son parte fundamental del trabajo de un presidente, estas capacidades resultan insuficientes. Un elemento igualmente definitorio del éxito es la **capacidad del presidente de alinear su gobierno con una agenda presidencial**, y de articular los recursos políticos, burocráticos y comunicacionales para impulsarla.

Estos elementos integran el concepto de **Presidencia institucional**, que refiere a los aspectos de organización política y técnica de la institución presidencial que asisten la capacidad del presidente para gobernar. La organización de la Presidencia y el sistema de decisiones que promueve son aspectos de suma importancia, pues determinan cómo se vincula el presidente con el resto del gobierno, el Congreso y la opinión pública.

En los últimos años, **Chile, Brasil, Colombia y México** modelaron la Presidencia para fortalecer la capacidad del presidente de impulsar su agenda. También los **Estados Unidos** tienen una tradición de funcionamiento de la Oficina de la Presidencia, mientras que los **países europeos** trabajan en la reformulación de las Oficinas de los Primeros Ministros (OPM). En estas experiencias se fortalece la Presidencia institucional con un modelo que refuerza la ejecutividad y, al mismo tiempo, garantiza el acceso del presidente a información relevante, facilita la coordinación política y posibilita la comunicación estratégica de las decisiones presidenciales.

Jefe de Gabinete de Ministros: ¿primer ministro, vocero presidencial o qué?

La figura del JGM fue introducida en la Constitución de 1994 para atenuar el hiperpresidencialismo y dotar al Ejecutivo de un diseño institucional que permita superar las crisis políticas y resguardar la figura del presidente. Con esta reforma, quedó abierta la

posibilidad de **dos modelos de status político para la JGM**, en función del tipo de vinculación que establezca el JGM con el presidente, el resto del gabinete, la administración pública y el Congreso.

Un JGM con poder político propio (ex gobernador de distrito importante o líder del partido de gobierno, por ejemplo), capacidad y espacio político otorgado por el presidente para conducir el gabinete, e intensa vinculación con los líderes del Congreso (gobierno y oposición) acercará el status político institucional de la JGM a una **suerte de primer ministro de un sistema semipresidencial**. En el otro extremo, un JGM que actúa bajo delegación acotada del presidente, sin control operacional y político sobre el resto del gabinete y con escaso poder de negociación autónomo con el Congreso, se asemeja más a un modelo de JGM como **“vocero presidencial”, “armador político” y/o coordinador ocasional de temas de alta importancia para el presidente**.

Entre 1994 y 2011 se sucedieron 13 jefes de Gabinete. En la práctica, ninguno desempeñó plenamente las funciones definidas en la Constitución y **el rol institucional del JGM fue concentrándose en las tareas de vocería del Gobierno nacional**.

En algunos casos, el JGM tuvo un importante rol político por delegación del presidente, pero **nunca hasta ahora actuó plenamente como interfase con el Congreso ni como jefe de la administración nacional**. Ningún jefe de Gabinete hizo uso de la prerrogativa constitucional que le permite convocar el acuerdo de ministros (art. 100, inciso 4) y desde hace varios años se abandonaron las reuniones de gabinete que, de acuerdo con la Constitución, podrían ser convocadas por el propio JGM (art. 100, inciso 5). Tampoco desarrollaron la práctica de concurrir a las sesiones del Congreso ni de participar en los debates, una atribución que le brinda la oportunidad de construir un diálogo con los distintos bloques legislativos (art. 100, inciso 9).

La configuración del sistema político argentino abre la posibilidad de que existan Ejecutivos minoritarios en su contingente legislativo y/o de coalición sin una mayoría estable en el Parlamento. De concretarse un escenario de este tipo, sería una oportunidad para que la figura del JGM adquiriera el rol político institucional que pretendían los constituyentes, y recupere las atribuciones que le asigna la Constitución: actuar como ministro coordinador y como nexo del Poder Ejecutivo con la oposición en el Congreso.

El JGM es un elemento fundamental para consolidar una Presidencia institucional, con capacidad de fijar agenda e impulsar su implementación. Dotar a esta figura del status institucional y funcional que le fue asignado en la Constitución de 1994 constituye un desafío para el conjunto del sistema político.

¿Un Estado profesional disminuye la capacidad de maniobra del presidente?

La primera tarea del presidente es formar su gobierno: elegir a sus representantes políticos en las distintas áreas, alinear al conjunto del Estado con la agenda presidencial de políticas, y delinear el estilo de su administración. En ocasiones, este proceso plantea un falso dilema.

La politización de la administración a través de la ocupación política de cargos que exigen un alto componente de *expertise* profesional tiene dos caras. Por un lado, otorga al presidente satisfacción instantánea en términos de lealtad y alineamiento presidencial. Sin embargo, en el largo plazo disminuye la calidad del gobierno en esos sectores producto de un déficit en la interlocución política con los requerimientos profesionales, la memoria institucional y el planteamiento de líneas de acción que trascienden a los gobiernos. En la Argentina hay ejemplos de organismos que fueron dirigidos políticamente y, al mismo tiempo, resguardados en su autonomía profesional. La empresa estatal de investigaciones aplicadas (INVAP), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) son una prueba exitosa de continuidad profesional y de dirección política estratégica, contrariamente a lo que ocurre con el INDEC.

La Presidencia dispondrá de mejores políticas públicas en la medida en que cuente con un Estado profesional, capaz de asegurar calidad en la implementación, lineamientos estratégicos y capacidad de alineamiento político. Los gobiernos más destacados en la región por la capacidad de los presidentes de impulsar su agenda de políticas (Brasil, Chile, Colombia y México) tienen, al mismo tiempo, Estados altamente profesionalizados y espacios de autonomía profesional.

091. Fortalecer la Presidencia institucional: garantizar que la Oficina del Presidente coordine el asesoramiento político, y las funciones de delegación y reporte exclusivo al presidente

La Presidencia institucional debe organizarse a partir de una Oficina del Presidente que agrupe las Secretarías General de la Presidencia, Legal y Técnica (SLyT), Prensa y Difusión, Inteligencia y un cuerpo de asesores presidenciales sin responsabilidades funcionales ni estructura operativa propia. El jefe de esta Oficina debe ser el secretario General de la Presidencia (SGP).

En coordinación con el JGM y/o a instancias del presidente, **es función del SGP articular espacios de discusión** sobre alternativas y cursos de acción de políticas, **e involucrar a los Ministerios y al cuerpo de asesores presidenciales**. Por su parte, el secretario de Prensa y Difusión debe oficiar de vocero central del Gobierno y coordinar junto al JGM la comunicación pública de las novedades de la administración. Por último, a la SLyT le corresponde coordinar con la JGM la producción legal de la Presidencia.

El SGP y el resto de los integrantes de la Oficina del Presidente son personas de confianza del primer mandatario. Sin embargo, **la Oficina del Presidente no es el lugar para reflejar coaliciones o articular un mosaico de apoyos políticos**. Carlos Saúl Menem y Fernando De la Rúa nombraron a familiares directos en esa función y quedó demostrado que no es conveniente. La ganancia en lealtad y confianza se traduce en un mayor costo político en caso de salida del gobierno de algún familiar por hechos controvertidos.

Al mismo tiempo, **es importante que la Oficina del Presidente cuente con un plantel profesional y experimentado**. Actualmente, la Presidencia insume aproximadamente el 1,5% del presupuesto nacional y tiene 41 cargos directivos. De estos, 15 son cargos de nombramiento político y, 26, Direcciones del servicio civil. Desde la Presidencia de De la Rúa opera una máxima politización de estas Direcciones, bajo mecanismos de excepción previstos en la normativa. **Sería deseable que cada presidente electo no reemplace todos los puestos de Dirección en la Oficina del Presidente**. Así, la Presidencia institucional incrementaría sus capacidades permanentes y el presidente ganaría continuidad en temas estratégicos y *expertise*. Tal es el caso de la Oficina del Primer Ministro en el Reino Unido y de la Oficina de la Casa Blanca en los Estados Unidos, que se apoyan en estructuras profesionales permanentes.

092. Jerarquizar el papel del jefe de Gabinete de Ministros a partir del ejercicio pleno de sus facultades constitucionales

La gestión del gobierno debe estar liderada por una Jefatura de Gabinete que tenga apoyo político y capacidad para articular con el resto del gabinete el impulso a la agenda presidencial, y para dirigir la administración pública y actuar como interlocutor del gobierno ante el Congreso. Para que este modelo funcione el **presidente debería confiar una parte del ejercicio del gobierno al JGM, y este último tendría que actuar como fisible del presidente cuando el contexto político lo requiera.**

La JGM cuenta con instrumentos institucionales fundamentales para realizar estas funciones. Entre ellos, las facultades para dirigir la administración pública, convocar y presidir el gabinete, concurrir al Congreso, y refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente (Constitución nacional, art. 100).

En los últimos años, la JGM absorbió diversas funciones y actualmente cuenta con 6 Secretarías de Estado, 16 Subsecretarías y más de 50 Direcciones permanentes, además de algunos organismos descentralizados. Para el ejercicio pleno de sus facultades constitucionales, **la estructura de la JGM debería desligarse de algunas funciones delegables en los Ministerios** y privilegiar las funciones enunciadas anteriormente.

Las Secretarías de Gabinete (ex Gestión Pública), Relaciones Parlamentarias, y Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria son centrales para jerarquizar el rol de la JGM en el proceso de políticas. No obstante, las dos últimas no desarrollaron hasta ahora una labor protagónica en el proceso político. La Secretaría de Relaciones Parlamentarias se dedica casi exclusivamente a preparar el informe del JGM al Congreso. En el caso de la Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria, el bajo nivel de desarrollo de un verdadero Sistema Nacional de Evaluación de Políticas [VER PROPUESTA 93] la privó de asumir un rol estratégico en la promoción de mejores políticas públicas, como ocurre en Chile, Brasil, Colombia y Perú. Por su parte, no pareciera haber razones para mantener bajo la órbita de la JGM a las Secretarías de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y de Integración Nacional.

No hay una fórmula ideal para el número de Ministerios. A partir de la reforma de 1994 no hace falta una ley para cambiar la cantidad de ministros del gabinete. Las carteras ministeriales reflejan una agenda de prioridades y temas que el presidente quiere poner en alto de la agenda pública. La tendencia regional e internacional es aumentar el

número de Ministerios e incluso cambiar la conformación del gabinete de un gobierno a otro y dentro de un mismo período. Un número mayor de Ministerios representa una apuesta por políticas públicas específicas vinculadas con un sector. Al mismo tiempo, **cuanto mayor es el número de Ministerios es más necesario contar con capacidades de coordinación política y es justamente en esta instancia donde adquiere mayor relevancia la figura del JGM.**

Es importante que periódicamente se celebren reuniones de gabinete, que no deben estar necesariamente encabezadas por el presidente. Si bien este espacio no garantiza mayor coordinación de políticas, da señales a la opinión pública, al sistema político y a los grupos de interés sobre la coherencia y unidad de visión del gobierno.

093. **Enunciar al inicio de la gestión un marco estratégico de resultados de gobierno que refleje el Plan de Metas Presidenciales**

Un marco estratégico de resultados de gobierno se construye a partir de metas e indicadores de impacto económico y social que el presidente desea alcanzar hacia el final de su mandato. A través de este mecanismo, el **presidente enuncia ante los actores políticos** (el gabinete, los bloques legislativos) **y la opinión pública qué preocupa y de qué se ocupa el presidente.** Al mismo tiempo, supone un contrato del presidente con la sociedad. Colombia, Brasil, Costa Rica y México son buenos ejemplos de una institucionalidad asociada con el plan de gobierno de cada presidente.

Las metas presidenciales tienen mayor horizonte temporal (cuatro años) y sentido estratégico que el presupuesto anual. Esta herramienta abre el camino para un debate político que incorpore al mediano plazo en la agenda de desarrollo del país. **El desafío es convertir los resultados del gobierno en un tema político relevante.** La JGM puede promover esta dinámica y tomar la iniciativa dentro del gabinete, y mediante el modelo de gestión por resultados rendir cuentas ante el Congreso y la opinión pública.

Cada año el presidente debería explicitar los principales compromisos gubernamentales y sus metas, mientras que el JGM debería dar cuenta de los avances en cada visita al Congreso. A su vez, el Congreso tiene que preguntarse cómo rinde socialmente cada peso que se ejecuta del presupuesto. Para ello, debe evaluar la propuesta presupuestaria del Ejecutivo desde un enfoque que priorice el retorno político, social y económico de cada posible destino de financiamiento.

A través de un **Sistema Nacional de Evaluación de Políticas**, la JGM debería desarrollar **auditorías de impacto** de las prioridades presidenciales, como ocurre en Chile y Colombia. Por su parte, la Secretaría de Gabinete debería impulsar en el conjunto de la administración un **modelo de gestión por resultados** que alinee la producción del Estado con el Plan de Metas Presidenciales.

Por último, el presidente puede contribuir, mediante una iniciativa legislativa o bien con impulso político, a constituir una **Oficina de Presupuesto en el Congreso** [VER CAPÍTULO 6], que monitoree el Plan de Metas Presidenciales. En esta tarea es importante que los ministros y directivos de órganos descentralizados asistan por voluntad propia o sean convocados por el Congreso a informar sobre el avance en el plan de gobierno.

094. **Profesionalizar la gestión del Estado a partir de un cuerpo gerencial meritocrático, con alto nivel de formación y remuneraciones competitivas**

La Presidencia dispondrá de mejores políticas públicas si cuenta con un servicio civil de excelencia, que asegure continuidad y calidad en sus intervenciones. Esto supone:

→ **La recuperación del sentido de carrera en el Estado.** Exige generalizar los concursos públicos para los puestos directivos y abrirlos a la participación externa. Entre 2001 y principios de 2011 los concursos públicos de Direcciones y otros cargos jerárquicos fueron suspendidos casi en su totalidad. Al respecto, se adujeron situaciones de excepcionalidad y emergencia.

→ **La competitividad salarial de los puestos de conducción en el Estado respecto de funciones equiparables en el sector privado.** Si bien desde 2003 se concretaron sucesivos aumentos que mejoraron las condiciones salariales de los funcionarios públicos, todavía se mantiene una brecha respecto de posiciones directivas en el sector privado. Se calcula que la alta gerencia pública en la Argentina percibe un 50% menos que sus pares del sector privado.

→ **La generación de incentivos monetarios y no monetarios al desempeño individual e institucional.** Estas medidas forman parte de las estructuras de remuneración de todas las burocracias públicas de alto nivel en la región (Brasil, Colombia y Chile).

→ **El diseño de un sistema de reclutamiento para el ingreso a la carrera estatal que permita captar a los mejores recursos de las universidades.** Para atraer al Estado

a los mejores graduados debería instaurarse un Programa Presidencial de Graduados que establezca vínculos de intercambio entre gerentes públicos y privados. Además de renovar visiones de ambos sectores, este programa podría contribuir a un mejor entendimiento de los incentivos que operan en cada ámbito.

El nuevo Convenio Colectivo del Sector Público (2008), en el contexto del SINEP, abre un marco de oportunidad para concretar muchas de las iniciativas consignadas.

095. **Asegurar independencia y excelencia profesional a los organismos descentralizados, dos metas clave para limitar la discrecionalidad en ámbitos estratégicos del Estado**

Resulta fundamental crear en el aparato estatal las condiciones para una **gestión profesional de políticas en ámbitos estratégicos**, para resguardarlos de los cambios de gobierno y de la ocasional voluntad de confundir conducción política con cooptación institucional, provenga del poder público o del sector privado. En este sentido, son clave los **acuerdos legislativos** para garantizar la independencia de instituciones estratégicas (como el INDEC, la AFIP, la ANSES, el SENASA, y los entes reguladores, entre otros).

La arquitectura del aparato estatal argentino ubica en los organismos descentralizados gran parte de las funciones asociadas con la prestación de bienes, servicios y/o la aplicación de regulaciones. Otros países también adhirieron a este modelo (Chile y Brasil), que demostró mayor capacidad de gestión y profesionalismo que la centralización de estas funciones en los Ministerios. Al mismo tiempo, el modelo descentralizado supone autonomía funcional y un alto nivel de profesionalización. Organismos como la propia AFIP o los entes reguladores no pueden ser objeto de señalamiento por su discrecionalidad o bajo nivel de autonomía profesional. Para evitarlo, proponemos: (a) fortalecer los **sistemas de carrera** en estos organismos; (b) garantizar **condiciones de empleo** que atraigan a los mejores profesionales; (c) establecer un marco de desempeño institucional e individual para **responsabilizar a las autoridades** frente al poder político y la ciudadanía, y (d) garantizar **estabilidad en las posiciones directivas y/o gerenciales**, renovables hacia la mitad de cada periodo de gobierno.

096. **Adoptar una visión estratégica del período de transición presidencial aun en el caso de un presidente reelecto o de un traspaso de mando dentro del partido de gobierno**

La transición presidencial constituye un momento estratégico para definir el diseño y la agenda del nuevo gobierno. Aun en el caso de un presidente reelecto, debe estar signada por un proceso institucional que asegure continuidad en temas estratégicos del Estado, información relevante preparada para las nuevas autoridades, y espacios de diálogo entre autoridades salientes y el nuevo plantel de gobierno. Varios países (Chile, Uruguay, Colombia y Estados Unidos) desarrollaron **instituciones para la transición presidencial** que aseguran una mayor calidad de gobierno desde el primer día de la nueva administración.

El presidente nombra directamente a cerca de 450 funcionarios políticos, entre ministros, secretarios, subsecretarios, autoridades de organismos públicos, embajadores, y jefes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Algunos cargos, además, requieren acuerdo legislativo. El volumen de nombramientos y su especificidad generan la necesidad de **un equipo de transición que trabaje junto al presidente en la arquitectura del nuevo gobierno.**

Además, cuando se trate de un gobierno de distinto signo político o del mismo partido pero con un liderazgo diferente, deberán generarse **espacios de diálogo con el gobierno saliente**, para asegurar el traspaso de información estratégica sobre las áreas de gobierno y el manejo prudente de decisiones que comprometan a la nueva administración (pronunciamientos de política, nombramientos internacionales, ingresos masivos al Estado, entre otros). En Uruguay, Colombia y Chile existen **protocolos de información** definidos que las distintas áreas del gobierno saliente deben preparar para sus pares del gobierno entrante. Por su parte, en los Estados Unidos existe una **partida presupuestaria específica** aprobada por el Congreso para financiar una transición institucionalizada.

Respecto de la **comunicación**, es deseable que cuente con un interlocutor definido ante la opinión pública para responder a los requerimientos de información que exige este período.

VIABILIDAD

[325]

CAP. 15 DEL
HIPERPRESIDENCIALISMO A UNA
PRESIDENCIA INSTITUCIONAL

Se han planteado propuestas para fortalecer la capacidad de gobierno de la Presidencia, en un contexto institucional más favorable al surgimiento de políticas públicas de calidad. Avanzar en esta agenda y consolidar una Presidencia institucional es posible.

La Argentina es notablemente más sólida que en 2001. Entonces, la emergencia económica y la inestabilidad política justificaban el manejo de la Presidencia en modo de crisis, y la centralización en la figura presidencial de la gestión presupuestaria y operativa de las políticas estratégicas.

■ **La estabilidad institucional y el contexto internacional favorable son un escenario propicio para avanzar en la modernización de la institución presidencial.**
■ **El desarrollo social y productivo, y la inserción internacional de la Argentina requieren políticas públicas de mayor adaptabilidad y especificidad sectorial.**
■ **Para ello, la Presidencia debe ser capaz de liderar, a partir de una visión de país, un gobierno con capacidades diversificadas y apoyado en un Estado de alta profesionalización.**

El sistema institucional argentino brinda al presidente las herramientas necesarias para avanzar en la agenda planteada en este capítulo. No se trata de aprobar nuevas leyes ni de englobar todas las medidas propuestas en un “paquete de reformas” que puede generar una oposición política anticipada. Algunas de las proposiciones más determinantes no requieren sino ceñirse a la normativa vigente. La Constitución nacional, por caso, otorga prerrogativas al jefe de Gabinete de Ministros que, de cumplirse, cambian el sentido y mejoran el funcionamiento del presidencialismo.

El presidente puede avanzar en la modernización de la institución presidencial si plantea un Plan de Metas Presidenciales, mejora la calidad del diálogo parlamentario a través del jefe de Gabinete y los ministros, y ubica al JGM en el centro del proceso de políticas.

La relación del presidente con el JGM es quizás el tema que demanda mayor reflexión por parte del titular del Poder Ejecutivo. **Para que el JGM cumpla con las responsabilidades constitucionales debe contar con la plena confianza y sustento político del presidente.** El nivel de apoyo obtenido en las elecciones, así como el origen y perspectivas políticas del JGM elegido por el presidente serán elementos centrales para contextualizar esta relación.

Como es lógico, **la ingeniería política con la que cada presidente triunfe en la elección** (partido propio, alianza, coalición) tendrá consecuencias en el diseño de la presidencia institucional (y, particularmente, sobre el papel que se le asigne al JGM). Cuanto mayor sea la autonomía electoral del presidente, mayor será su capacidad para nombrar a un JGM de máxima confianza y referencia política. En el otro extremo, tratándose de un gobierno de coalición, la figura del JGM podría contribuir a cimentar ese modelo de gobierno, siempre y cuando tenga en claro que su rol no es rivalizar las políticas del presidente sino tender vínculos para llevarlas a cabo.

Por último, las propuestas para adoptar una visión estratégica del período de transición presidencial y para asegurar la independencia y excelencia profesional a los organismos descentralizados requieren un esfuerzo adicional. En el primer caso, porque no existen antecedentes a nivel nacional. En el segundo caso, porque es necesario revertir un proceso de deslegitimación social muy avanzado (como en el caso del INDEC) o evitar caer en él. Las condicionalidades internas y externas favorables, el contexto de estabilidad institucional y el alto nivel de legitimidad del Gobierno nacional aseguran condiciones ventajosas para abordar estas reformas. 

BIBLIOGRAFÍA

[327]

CAP. 15 DEL HIPERPRESIDENCIALISMO A UNA PRESIDENCIA INSTITUCIONAL

Alessandro, M. (2010). El elefante en la habitación: propuestas para el estudio de la institución presidencial en la Argentina. *Documento de Trabajo* N° 2. Consultado el 12/06/2011 en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/documentos/2-2010.pdf>

Burke, J. (2000). *Presidential Transitions. From politics to practise*. United States of America: Lyne Rienner Publishers Inc.

Burke, J. (2000). *The Institutional Presidency. Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton* (2nd ed.). The Johns Hopkins University Press.

Constitución de la Nación Argentina. (s.f.). Consultado el 10/05/2011 en <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>

Coutinho, M. E. (2008). Un análisis institucional de la organización de la presidencia argentina. *Revista Colección* (18-19). Universidad Católica Argentina.

Gerchunoff P. y Llach, L. (2003). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel.

Hallsworth, M. (2011). *System Stewardship. The future of policy making?*. Consultado el 12/06/2011 en <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/30/system-stewardship>

Hallsworth, M. a. (2011). *Making policy better. Improving whitehall's core business*. Consultado el 12/06/2011 en <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/28/making-policy-better>

Hess, S. (1988). *Organizing the Presidency*. Brookings Institution Press.

Kernell, S. (1986). *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington DC: C.Q. Press.

Krause, G. y Cohen J. (2000). Opportunity, Constraints, and the Development of the Institutional Presidency: The Issuance of Executive Orders, 1939-96. *The Journal of Politics*, 62 (1) , págs. 88-114.

Moe, T. (1985). The Politicized Presidency. En J. E. Chubb y P. Peterson, *The New Direction in American Politics*. Washington: Brookings Institution.

Moe, T. (2009). The Revolution in Presidential studies. *Presidential Studies Quarterly* , 39 (Issue 4), págs. 701-724.

Mustapic, A. M. (2000). Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 39 (156), págs. 571-595.

Novaro, M. (2000). La jefatura de gabinete de ministros en la Argentina y sus capacidades de coordinación y control. *Revista Política y Gestión* (1). Buenos Aires: Homo Sapiens.

Ridell, P.; Gruhn, Z. y Carolan, L. (2011). *The challenge of being a minister. Defining and developing effectiveness*. Consultado el 12/06/2011 en <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/33/supporting-heads-of-government>

Serrafero, M. (2003). La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso de De la Rúa. *Revista SAAP* 1 (2), págs. 247-272.

Serrafero, M. (1997). *Reelección y sucesión presidencial*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

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

Trusswell, E. y Atkinson, D. (2011). *Supporting heads of government. A comparison across six countries*. Consultado el 12/06/2011 en <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/33/supporting-heads-of-government>

[328]

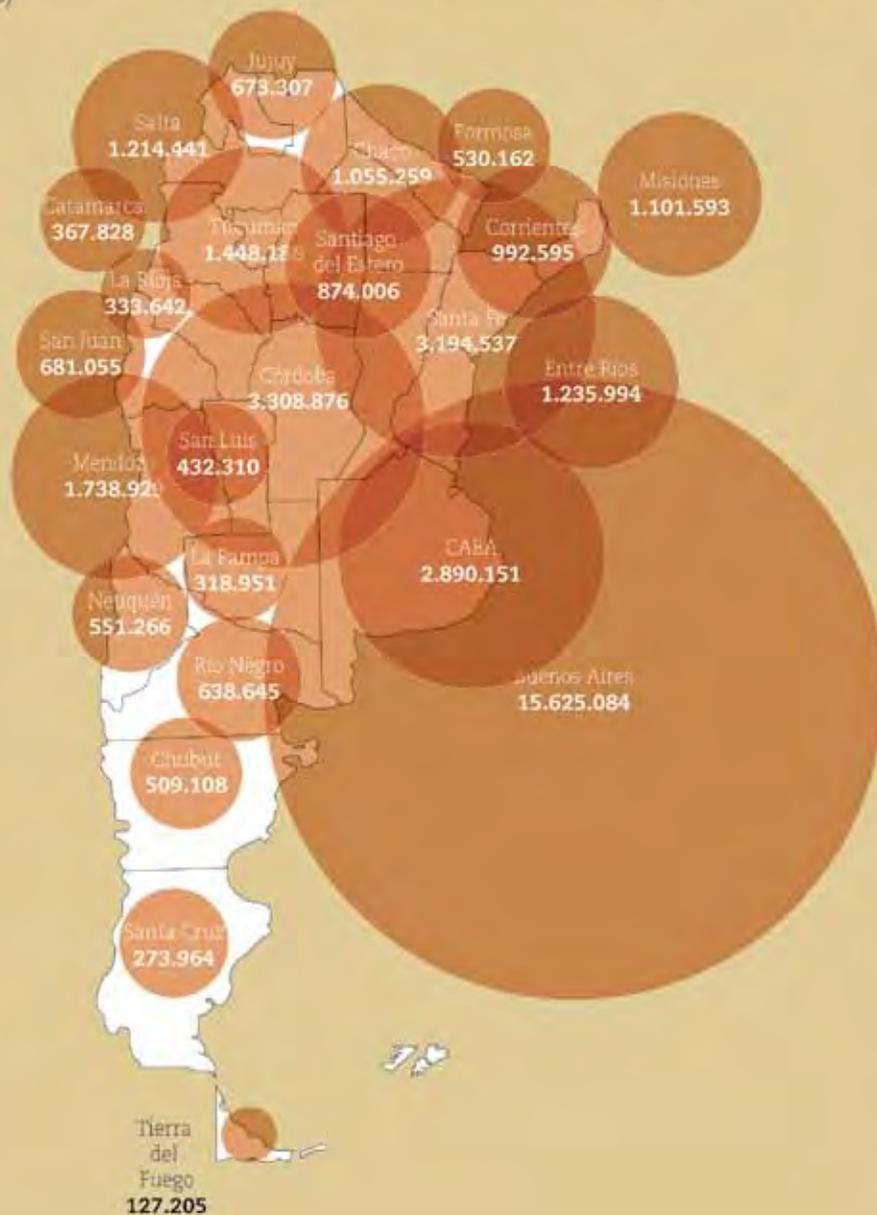
100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO

CAPÍTULO 16

Municipios autónomos, modernos y con acceso a recursos para fomentar el desarrollo local

DESARROLLO LOCAL

Población y superficie de las provincias argentinas y la ciudad de Buenos Aires
(2010)

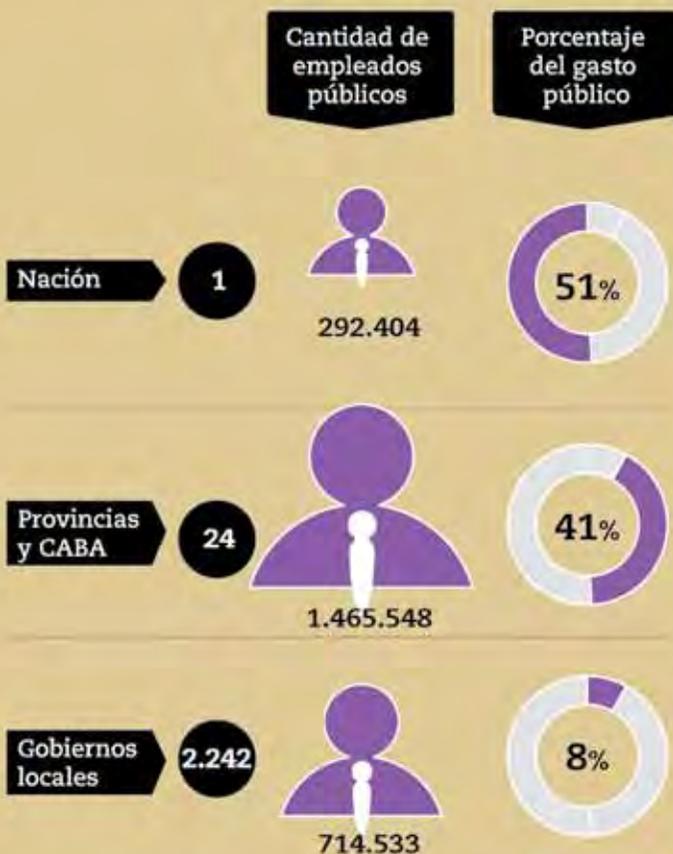


Provincia	Superficie en km ²
CABA	200
Buenos Aires	307.571
Catamarca	102.602
Chaco	99.633
Chubut	224.686
Córdoba	165.321
Corrientes	88.199
Entre Ríos	78.781
Formosa	72.066
Jujuy	53.219
La Pampa	143.440
La Rioja	89.680
Mendoza	148.827
Misiones	29.801
Neuquén	94.078
Río Negro	203.013
Salta	155.488
San Juan	89.651
San Luis	76.748
Santa Cruz	243.943
Santa Fe	133.007
Santiago del Estero	136.351
Tierra del Fuego	21.263
Tucumán	22.524

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Empleados y gasto público por nivel de gobierno (2007)

(2007)



Fuente: Elaboración de CIPPEC, 2007.

Cantidad de gobiernos locales según población (2001)

(2001)

	Gobiernos locales	Con más de 150.000 habitantes	Con menos de 10.000 habitantes
Buenos Aires	134	27	17
Catamarca	36	0	28
Chaco	70	0	27
Chubut	46	0	42
Córdoba	428	1	394
Corrientes	66	1	50
Entre Ríos	261	1	241
Formosa	37	1	31
Jujuy	60	1	49
La Pampa	79	0	76
La Rioja	18	0	13
Mendoza	18	5	1
Misiones	75	1	50
Neuquén	57	1	47
Río Negro	75	0	64
Salta	59	1	40
San Juan	19	0	7
San Luis	64	1	62
Santa Cruz	20	0	16
Santa Fe	363	2	318
Sgo. del Estero	71	1	63
Tierra del Fuego	3	0	1
Tucumán	112	1	93

Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Cantidad de habitantes por gobierno local = 1.000



Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

→ LOS DESAFÍOS PARA CONSTITUIR MUNICIPIOS AUTÓNOMOS Y CON ACCESO A RECURSOS, CAPACES DE GESTIONAR EFICAZMENTE LAS CRECIENTES FUNCIONES Y DEMANDAS SOCIALES AÚN SON MUCHOS. PARA AFRONTARLOS, PROPONEMOS ESTIMULAR LA CONSAGRACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL, AUMENTAR LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL EN EL GASTO PÚBLICO TOTAL, CREAR UNA MESA DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS NACIONALES ENFOCADAS EN LO LOCAL PARA ARTICULAR EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS, MODERNIZAR LA GESTIÓN LOCAL Y PROMOVER POLÍTICAS ARTICULADAS CON ACTORES SOCIALES RELEVANTES.

Nicolás Fernández Arroyo,
Lorena Schejtman y Patricio Gigli*

[333]

CAP. 16 MUNICIPIOS
AUTÓNOMOS, MODERNOS
Y CON ACCESO A RECURSOS
PARA FOMENTAR EL
DESARROLLO LOCAL

El desarrollo de la Argentina debe comenzar y consolidarse también en el nivel local. En los últimos 20 años, y desde la última reforma de la Constitución nacional, que consagró la autonomía municipal en el artículo 123, los más de 2.200 gobiernos locales del país transitaron un camino de transformación que sumó a la prestación de servicios básicos nuevas funciones, diversas y complejas. Los municipios se convirtieron en los primeros receptores gubernamentales de las múltiples demandas ciudadanas, y en los principales responsables del desarrollo local, en articulación con otros actores no estatales.

Sin embargo, la autonomía –formal y real– de los gobiernos locales es hoy el mayor desafío para que este nivel de gobierno pueda responder a sus nuevas funciones. Las Constituciones provinciales de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe no reconocen la autonomía de sus municipios. Y solo 140 de los casi 330 municipios habilitados para hacerlo dictaron su Carta Orgánica. Además, la autonomía municipal está limitada por la insuficiente capacidad de generar recursos propios y la escasa transferencia de dinero de los niveles superiores de gobierno al nivel local. A ello se suma un déficit en la capacitación técnica de los líderes locales y en las herramientas de gestión con las que cuentan.

Otro desafío radica en el reconocimiento de nuevos municipios que, según los resultados de los últimos censos de población y las correspondientes normas provinciales, están habilitados para tener un Departamento ejecutivo municipal y un Concejo Deliberante. Además, algunas localidades bonaerenses reclaman ser reconocidas como municipios sobre la base de una identidad comunitaria y su capacidad de fomentar el desarrollo, entre otros argumentos.

La desconexión institucional y social de las políticas nacionales y provinciales de los contextos locales en los que se implementan revela que es necesario pensar el desarrollo local desde este nivel de gobierno.

* Director, coordinadora y analista del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC.

Los desafíos para constituir municipios autónomos y con acceso a recursos, capaces de gestionar eficazmente las crecientes funciones y demandas sociales todavía son muchos. Para dotar a los municipios de los recursos necesarios para ejecutar sus nuevas funciones proponemos estimular la consagración de la autonomía municipal, aumentar la participación del sector público municipal en el gasto público total, crear una Mesa de Coordinación de Políticas Nacionales enfocadas en lo local para articular el diseño y la ejecución de programas, y modernizar la gestión local y promover políticas articuladas con actores sociales relevantes, que permitan delinear un desarrollo local de largo plazo.

DIAGNÓSTICO

El régimen municipal argentino es heterogéneo. Existen 23 regímenes municipales distintos, uno por cada provincia, y, a su vez, los gobiernos locales están atravesados por variables como su población, su marco institucional y el régimen provincial del que son parte, sus características geográficas, económicas y productivas e incluso el color político de sus gobernantes. El panorama es poco uniforme y está plagado de particularidades.

Es posible identificar retos comunes a los más de 2.200 gobiernos locales que existen en la Argentina, especialmente a los 370 que reúnen un mínimo de 10.000 habitantes. En los últimos años, los gobiernos locales fueron adquiriendo, en forma gradual y continua, un rol preponderante como actores políticos. En 1994, con el reconocimiento constitucional de la autonomía municipal en el artículo 123, los municipios argentinos fueron asumiendo nuevas funciones, diversas y complejas, que se suman a la prestación de servicios básicos.

No obstante, persiste hoy el desafío de la autonomía, tanto en su dimensión normativa formal como en la real. Un municipio autónomo puede dictar su Carta Orgánica –máxima normativa local– y fijar su propio ordenamiento jurídico, institucional, político, económico y financiero, lo que limita su dependencia de los órganos provinciales de gobierno. Sin embargo, solo 140 de los 330 municipios habilitados para dictar su Carta Orgánica ejercen su autonomía.

El desafío de la autonomía municipal en términos formales es aún mayor: las Constituciones provinciales de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe no reconocen la autonomía de sus municipios. Cuando lo hagan, en un cálculo conservador, otros 90 municipios

deberían acceder a la capacidad de autonormarse¹. Es decir que hoy solo un tercio de los municipios ejerce su autonomía municipal. Tienen el derecho y, en gran medida, lo desaprovechan.

Existente una serie de desafíos que limita la autonomía real de los municipios. La descentralización de funciones, que generó un mayor protagonismo de los gobiernos locales en las políticas públicas, no fue acompañada de la transferencia de recursos económicos, financieros y humanos para desempeñarlas con éxito. Por eso, muchos municipios, aun siendo formalmente autónomos, se convirtieron en gestores de la escasez: dependen fuertemente de las transferencias de recursos y programas de los niveles superiores de gobierno y tienen una mínima capacidad de inversión pública.

En este sentido, la capacidad tributaria de gran parte de los gobiernos locales está limitada por las leyes de coparticipación provinciales y otras normas del derecho provincial, y también por incompetencias propias de la administración tributaria local, como la falta de sistemas que permitan la actualización catastral o gestionar eficazmente el seguimiento de cobranzas por contribuyente y para luchar contra la morosidad y la evasión. El resultado es un escenario de baja correspondencia fiscal: la porción de recursos municipales propios por sobre el total de los recursos gastados raramente supera el 30%. Además, el gasto público municipal como ratio del gasto público consolidado (tomando en cuenta también los gastos de los niveles superiores de gobierno) apenas asciende al 8%. Esto condiciona la decisión de gastar y limita la fijación de prioridades del gasto a nivel local. El presupuesto municipal depende en gran medida de las transferencias de recursos de los niveles superiores de gobierno, que generalmente tienen un gasto específico asignado y pocas veces se adaptan a las necesidades locales.

Por otro lado, la descentralización de funciones se encontró con equipos técnicos que en muchos casos no tienen las herramientas de gestión necesarias para desarrollarlas en forma eficiente y eficaz. Por eso, además de una transferencia de recursos acorde con las funciones descentralizadas, es necesaria una mayor apuesta por la formación y capacitación técnica de los líderes locales y sus equipos.

Además, se suma el reclamo por el reconocimiento de nuevos municipios. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, más de 60 localidades piden escindirse del partido al que



1. Las Constituciones provinciales que ya reconocen autonomía a sus municipios lo hacen sobre aquellos que tienen un mínimo de habitantes que imprimen complejidad económica, política y social a su gobierno. La provincia más exigente es la de San Juan, que estipula un mínimo de 30.000 habitantes y sobre este modelo se hace el cálculo conservador. La provincia que menos exige es la de Santa Cruz, solo 1.000 habitantes, pero ninguno de sus 14 municipios que cumplen con esta regla han dictado su Carta Orgánica.

pertenecen y ser reconocidos como municipios, con órganos de gobierno y presupuesto propios. Es una cuestión compleja, con intereses políticos, sociales y económicos en pugna, y en la que debe primar la defensa de la identidad, el sentido de pertenencia y vecindad.

Actualmente, muchos gobiernos locales que no cuentan con jerarquía municipal –no tienen Departamento ejecutivo ni Concejo Deliberante– deberían ser reconocidos como municipios porque, según los últimos censos poblacionales de 2001 y 2010, superaron la marca poblacional establecida por las normas provinciales². Los procesos para reconocerlos como nuevos municipios o recategorizarlos han sido históricamente muy lentos³.

La importancia de los gobiernos y políticas locales en la agenda pública revela la necesidad de pensar lo local desde lo local. Muchas políticas y programas abordan cuestiones y desafíos del nivel local, pero pocas incorporan el contexto particular como factor condicionante en su diseño e implementación. En ese sentido, **se observa una gran desconexión entre las políticas nacionales y provinciales del contexto local en el que se implementan**, tanto en términos institucionales (capacidades de acción de la administración municipal) como sociales (realidades que enfrenta su población). El acceso de los gobiernos locales a las diferentes políticas –y los recursos que suponen– diseñadas a nivel nacional o provincial depende más de cuestiones de afinidad política y capacidad personal de los funcionarios municipales, que de criterios que permitan distribuir los recursos de forma equitativa y transparente. Así, son incontables las decisiones centralizadas que, sin diálogo con los actores o expertos locales, resultan en políticas frágiles que necesitan múltiples parches durante su ejecución.

POLÍTICAS EN MARCHA

Es posible identificar hechos, sucesos y decisiones políticas que impactaron positivamente en los gobiernos locales argentinos en los últimos años. Entre ellos se destacan:

→ **Reformas constitucionales de Tucumán (2006) y Entre Ríos (2008)**. Permitieron el



2. Se reconocen ocho categorías distintas de gobiernos locales que no tienen jerarquía municipal. Por ejemplo Córdoba, Santa Fe y Tierra del Fuego tienen comunas; Chubut, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz cuentan con comisiones de fomento; Jujuy, San Luis y Santiago del Estero comparten la categoría de comisiones municipales. Salvo excepciones, tienen menos de 2.000 habitantes y su gobierno está compuesto por comisiones de tres autoridades electas por su pueblo (presidente, secretario y tesorero).

3. Hay seis provincias que en sus regímenes municipales establecen municipios de primera, de segunda y hasta tercera categoría, según el mínimo poblacional. La diferenciación por categoría fija su capacidad de ejercer la autonomía, de endeudarse, generar nuevos tributos, o crear nuevas instituciones.

pleno reconocimiento formal de la autonomía municipal. Las únicas provincias que no respetan el mandato constitucional nacional de la autonomía municipal son Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza.

→ **Sanción de Cartas Orgánicas Municipales en todo el país.** En muchos de los municipios habilitados se sancionaron Cartas Orgánicas Municipales que concretan la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera de los municipios respecto del Estado provincial. Los municipios que no tienen Carta Orgánica se rigen bajo las leyes orgánicas de municipalidades que sancionan las Legislaturas provinciales: así, todas sus funciones son cedidas y por tanto podrían ser modificadas o quitadas en el futuro.

→ **Planes estratégicos de desarrollo con fuerte participación comunitaria.** Para hacer frente a los desafíos, y bajo la conducción de nuevos liderazgos locales, muchos municipios apostaron a la planificación estratégica y establecieron su visión y misión de largo plazo, las estrategias, los objetivos y sus proyectos y actividades asociados. Son municipios como Rosario, Santa Fe, pionero en planificación, que en los últimos años escaló a una exitosa planificación estratégica metropolitana junto a los 47 gobiernos locales que lo rodean. La planificación de políticas y la definición de agendas estratégicas en forma concertada con otros actores locales constituye casi una condición para el desarrollo local.

→ **Implementación local de políticas sociales, de empleo y vivienda diseñadas por los niveles superiores de gobierno.** Una tendencia que cobró mayor fuerza en los últimos años es la implementación, gestión y ejecución local de políticas sociales y de empleo diseñadas en los niveles nacional o provincial. Esto supone nuevos desafíos de gestión para los gobiernos locales, que deben adecuar la implementación de las políticas al contexto local, muchas veces sin contar con manuales operativos o teniendo que forzarlos a su realidad particular. Entre ellas, se destacan el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (2010), uno de los programas sociales más importantes de los últimos años en términos de recursos, logística y alcances⁴; y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo⁵ (2008).



4. El Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, conforma cooperativas de trabajo y brinda formación en oficios a personas que integran grupos familiares en situación de vulnerabilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación descentralizó la gestión de diversas funciones del programa en las provincias y principalmente en municipios, manteniendo para sí el rol de supervisión y control, y la responsabilidad por las transferencias monetarias a los 150.000 cooperativistas que forman parte del programa en 2012.

5. El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo es una iniciativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, gestionada por Oficinas de Empleo municipales que, aunque mantenidas con recursos nacionales, forman parte del organigrama institucional municipal.

GRANDES DILEMAS

¿Mayor descentralización equivale a mayor autonomía?

La autonomía municipal supone que los gobiernos provinciales reconozcan formalmente una esfera de acción propia para los gobiernos locales. La descentralización, en cambio, implica que una instancia gubernamental superior ceda determinada función, pero no implica necesariamente un crecimiento en la autonomía de un gobierno local. Por el contrario, incluso puede suponer un aumento de la dependencia del poder provincial o nacional si el gobierno local no recibe los recursos necesarios para hacer frente a las nuevas funciones.

La descentralización no conduce necesariamente a una mayor autonomía, ni puede considerarse buena o mala *per se*. Por un lado, depende de qué funciones o responsabilidades se descentralicen, porque no todas las funciones pueden ser asumidas por un municipio. Por otro lado, **la descentralización de funciones a un municipio debe ser acompañada por los recursos económicos, humanos y tecnológicos necesarios para implementar las políticas descentralizadas**. De lo contrario, es factible que la sobrecarga de responsabilidades en el nivel municipal redunde en una deficiente prestación de servicios y entorpezca la gestión local.

La disponibilidad de recursos y la existencia de una burocracia capaz de hacer frente a múltiples y diversas cuestiones sociales y económicas deben ser tenidas en cuenta a la hora de descentralizar funciones.

¿Crear o no crear nuevos municipios?

El creciente número de localidades que reclama su escisión de los municipios y partidos que las contienen plantea a los decisores y a los especialistas en gestión pública y desarrollo local el dilema sobre la creación de nuevos municipios. La pregunta fundamental es qué beneficios obtendrían las comunidades que desean tener órganos de gobierno propio, y bajo qué condiciones se concretaría la escisión. De uno u otro lado se esgrimen argumentos legales, históricos, sociales y económicos.

En la Argentina existen 23 regímenes municipales diferentes y múltiples definiciones de lo que constituye un municipio. Mientras que en algunos casos la definición radica en un criterio poblacional, en otros, el municipio se define sobre la base de ciertos requisitos que apelan a la idea de comunidad y valores comunes.

Para dilucidar si es o no necesario crear nuevos municipios se deben tener en cuenta el criterio numérico y ciertos aspectos culturales y de vecindad que definen el sentido de pertenencia de un ciudadano a determinado gobierno local y a su comunidad.

La respuesta no es unívoca. Si nos atenemos estrictamente a la definición, muchos municipios muy poblados o muy extensos territorialmente podrían fraccionarse, como es el caso de algunos partidos del Conurbano bonaerense. Sin embargo, unidades más pequeñas podrían tener un grado menor de viabilidad. Por eso, en cada caso **es necesario analizar la viabilidad económica, institucional y política de un nuevo gobierno local**, y evitar definiciones unilaterales que no tengan en cuenta lo que desea su población.

Cómo aumentar los recursos municipales: ¿tasas, impuestos o coparticipación?

La estructura fiscal argentina es compleja. Los municipios tienen muy baja participación en el gasto público, deficientes niveles de recaudación, una alta dependencia financiera de niveles superiores de gobierno –atravesada por una gran discrecionalidad política–, gran rigidez presupuestaria –la mayor parte de los recursos se destinan mayormente a pagar sueldos–, y poca capacidad de inversión pública. Todas las provincias tienen una ley de coparticipación y los municipios no pueden cobrar impuestos, sino solo tasas por contraprestación de servicios o uso del espacio público.

Frente a la necesidad de incrementar el porcentaje de recursos propios, no es recomendable habilitar el cobro de impuestos a los municipios, porque podría generar importantes inequidades entre un municipio y otro de la misma provincia o región y una presión fiscal descontrolada para las comunidades y sus empresas.

Sin embargo, es posible aumentar los fondos coparticipados hacia los municipios, y aplicar criterios equitativos que eviten arbitrariedades en la distribución de los recursos, que sean revisados periódicamente y ajustables razonablemente en época de inflación. Además, es posible asegurar mecanismos que optimicen el cobro de tasas municipales, como actualizaciones catastrales y la oferta de servicios de calidad que resulten útiles para los vecinos.

¿La autonomía municipal garantiza el desarrollo local?

El pleno ejercicio de la autonomía municipal no resuelve necesariamente los desafíos del desarrollo en el nivel local. Cada comunidad y cada municipio tienen características

propias que impiden realizar generalizaciones y proponer fórmulas únicas para aplicar en todo el país al nivel local. La autonomía municipal es beneficiosa si la comunidad y su gobierno poseen una organización institucional que les permita proveerse de recursos para afrontar sus nuevas funciones. Es decir, **el desarrollo local está estrechamente ligado con la madurez institucional y la complejidad socioeconómica de los gobiernos locales.**

En este contexto, más allá de la autonomía municipal, una condición necesaria para el desarrollo es la **modernización del Estado y la profesionalización de los funcionarios municipales y sus equipos de gobierno.** La capacidad de un gobierno local de ofrecer un Estado moderno que dé respuesta a las múltiples y crecientes demandas ciudadanas se ve muchas veces limitada por falta de recursos económicos, tecnológicos y humanos capaces de satisfacer las necesidades de la población.

Es necesario impulsar la implementación de políticas públicas que acompañen el proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales para promover el desarrollo local. Particularmente, es vital la profesionalización de los funcionarios locales, promover la planificación de políticas públicas sectoriales, alentar el diálogo público-privado, consolidar políticas de gobierno abierto y comprometer a todos los actores involucrados en el proceso de desarrollo local.

PROPUESTAS

097. Estimular la consagración y el ejercicio de la autonomía municipal y la creación de nuevos municipios en aquellos casos en que resulte política, social y económicamente viable

Tal como ordena la Constitución nacional, **los gobiernos provinciales de Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe deben reconocer la autonomía municipal** en sus Constituciones y regular su alcance y contenido en las dimensiones política, administrativa, institucional, económica y financiera. Para ello, sería auspicioso que, en forma previa al proceso constituyente, se promueva un debate público y abierto en el que actores políticos y sociales, con el apoyo de especialistas, reflexionen sobre la importancia de la autonomía municipal, sus condiciones, costos y nuevos desafíos. Es importante que estas provincias encaren las reformas que sus Constituciones provinciales necesitan.

Además, los gobiernos locales deben apostar a la autonomía en forma responsable, y promover la sanción de Cartas Orgánicas en los municipios que, estando habilitados para ello, tienen la madurez institucional y las características sociales y económicas acordes para llevar adelante procesos de este tipo.

Por otro lado, en aquellos casos en los que la constitución de una nueva jurisdicción de gobierno se considere viable política, económica, financiera y socialmente, con valores e identidades comunitarias compartidas, los gobiernos provinciales deben dar curso al reclamo de las localidades que pugnan por escindirse de municipios grandes. En estos casos, el reconocimiento de nuevos municipios estimulará a líderes de mayor representatividad local a impulsar políticas que reflejen necesidades particulares muchas veces desoídas por las gestiones anteriores que debían ocuparse de territorios más extensos. Ello redundaría en una mayor valoración de su identidad e historia local y podría ajustar mecanismos de control ciudadano, participación y rendición de cuentas.

Los gobiernos provinciales también deben reconocer como municipios a aquellos gobiernos locales que han superado, según los últimos datos censales, los criterios poblacionales establecidos en las normas provinciales.

098. **Aumentar la participación del sector público municipal en el gasto público total y fortalecer las capacidades tributarias locales**

Las competencias tributarias de los municipios argentinos están reguladas por un variado conjunto de normas de órganos federales, provinciales y municipales de gobierno, y por normas del derecho intrafederal que requieren de acuerdo entre jurisdicciones⁶. Aunque la Constitución nacional no menciona a los municipios en la distribución de las competencias tributarias entre la Nación y las provincias, las disposiciones incluidas en el texto constitucional sobre la separación de fuentes de origen tributario impacta indirectamente en los gobiernos locales, sobre todo en lo que no pueden hacer y recaudar.

El gobierno federal tiene competencia exclusiva en el cobro de los recursos tributarios provenientes del comercio exterior, mientras que solo excepcionalmente lo hace en relación



6. Como el Convenio Multilateral, que constituye una herramienta de distribución de potestades tributarias para los contribuyentes que desarrollan sus actividades en más de una jurisdicción; y los Pactos Fiscales, que se celebraron a partir de 1992 entre la Nación y las provincias para eliminar las distorsiones del sistema impositivo vigente, paliar el déficit del sistema de previsión social o atender al pago de la deuda, entre otras cuestiones. Si bien los Pactos Fiscales no mencionan directamente a los municipios, los afectaron indirectamente al modificar la cantidad de recursos que les correspondían a través de los mecanismos establecidos para la coparticipación nacional y provincial de impuestos (cambios en la masa coparticipable).

con las contribuciones directas, reservadas a las provincias. En cambio, las competencias tributarias de los municipios están delineadas mayormente por las Constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales.

Por eso, fortalecer las capacidades tributarias locales involucra principalmente a los gobiernos provinciales y locales. No se trata de una cuestión estrictamente fiscal, porque impacta directamente en la autonomía política del tercer nivel de gobierno.

Un rápido repaso por las leyes provinciales de coparticipación permite afirmar que en la distribución secundaria de recursos provinciales predomina el criterio devolutivo y proporcional. Otro porcentaje de la masa provincial de recursos coparticipables se reparte con una premisa redistributiva, un criterio inverso al número de habitantes o que asigna partes iguales a todos los gobiernos locales, para reducir asimetrías.

Para garantizar la equidad y justicia en el reparto, se sugiere redefinir algunos criterios de coparticipación provincial de impuestos, con un mayor peso para los siguientes criterios: servicios transferidos en el marco de las políticas de descentralización, necesidades básicas insatisfechas, inversa a la capacidad tributaria per cápita, entre otros.

Además, los gobiernos locales deberían flexibilizar las alícuotas establecidas e impulsar mejoras para superar los problemas de la administración tributaria local, y así optimizar el nivel de cobro y reducir la evasión. Para ello, las administraciones municipales pueden definir un área que ejecute las funciones de la administración tributaria típica y además desarrolle sistemas de información inteligentes para manejar datos y actualizar los padrones de contribuyentes; abra bocas de cobranza alternativas; aproveche las formas de pago que ofrecen las nuevas tecnologías y promueva la innovación en el modo en que el municipio comunica cómo usa los recursos recaudados.

099. Crear una Mesa de Coordinación de Políticas Nacionales enfocadas en lo local para articular el diseño y la implementación de programas

Ante la proliferación de programas diseñados en el nivel nacional pero con fuerte impacto local, y para evitar la superposición programática, la dispersión de recursos y fortalecer la coordinación e integralidad de políticas, proponemos crear en el nivel nacional una Mesa de Coordinación de Políticas Nacionales enfocadas en lo local. Integrado por representantes de todos los Ministerios y Secretarías, el espacio podría estar coordinado por la Secretaría de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio del

Interior de la Nación o bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (la primera correspondería por temática, pero la segunda podría asegurar mayor jerarquía para exigir respuesta de las dependencias ministeriales). La dinámica de discusión debería estar segmentada por área temática de intervención: políticas sociales, productivas, de fortalecimiento institucional, etc.

Esta Mesa sería la encargada de articular las múltiples políticas pensadas para el nivel local, tanto en términos de contenido como en los recursos económicos y humanos utilizados. Esto requerirá contemplar la complementariedad con las políticas que se diseñan en los ámbitos provinciales y municipales de gobierno. Además, la Mesa podría constituir un espacio para establecer políticas prioritarias de impacto local en el corto plazo por regiones y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo, orientadas a abordar los principales problemas del desarrollo local. **El objetivo principal de esta iniciativa es la articulación, coordinación e integralidad de las acciones para lograr un mayor y más sostenible impacto en las comunidades locales, en forma eficaz y eficiente.**

A su vez, es necesario que las provincias generen espacios institucionalizados similares para garantizar la coordinación e integralidad de las políticas que tienen impacto en sus gobiernos locales.

Para evitar la arbitrariedad y la superposición de políticas en un mismo territorio, sugerimos que la Mesa de Coordinación de Políticas Nacionales desarrolle un **Sistema Integrado de Información Municipal** que permita construir un índice que incorpore variables como población, tipo de municipio –rural, urbano o mixto–, necesidades básicas insatisfechas (NBI) de individuos y hogares, índice de desarrollo humano local, porcentaje de cobertura de servicios básicos, características geográficas, matriz productiva y potencialidades de desarrollo.

Este índice debe ser actualizado regularmente sobre la base de datos confiables que incorporen criterios de medición del orden nacional, provincial, local e internacional. Esta información permitirá una mayor correspondencia entre los programas diseñados a nivel nacional y su aplicabilidad al contexto local, así como el monitoreo y la evaluación de las políticas implementadas.

Para ello, se aconseja celebrar convenios de colaboración entre los institutos o universidades nacionales que producen estadísticas y censos nacionales, provinciales y municipales, para el intercambio y cruce de información.

100. **Modernizar la gestión y promover políticas articuladas con actores sociales relevantes, claves para el desarrollo local de largo plazo**

Los nuevos desafíos de la gestión pública local pueden ser enfrentados con éxito en la medida en que se emprendan procesos de cambio y modernización de la gestión y en que se aprovechen los recursos, económicos y humanos que otros actores locales pueden aportar para promover el desarrollo local.

En primer lugar, **los gobiernos locales deben emprender programas para modernizar la gestión**, enfocarla a resultados, y generar una nueva cultura organizacional ciudadano-céntrica orientada a satisfacer las demandas ciudadanas. Esto incluye talleres de planificación, la implementación de tableros de gestión, mejoras en los circuitos de atención al vecino y de producción estadística, y el intercambio y almacenamiento de la información en las oficinas gubernamentales. Además, recomendamos aprovechar las tecnologías de la información y comunicación para el uso estratégico de los portales municipales, y promover avances en iniciativas de gobierno móvil y otras instancias de gobierno electrónico. Ellas constituyen políticas de gobierno abierto y la disposición de trámites, reclamos o información útil las 24 horas del día y los 365 días del año.

A su vez, **los gobiernos locales deben promover políticas en forma articulada con otros actores sociales y comunitarios relevantes**, como organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas, sindicatos, medios de comunicación, empresas, y aprovechar los recursos e influencia de cada uno de ellos para generar sinergias entre los sectores que potencien el desarrollo local de largo plazo.

El capital social y comunitario puede fortalecer las iniciativas locales de promoción del desarrollo. En este sentido, y si bien se nota un avance democratizador en el nivel local, la participación ciudadana debe ser canalizada cada vez más a través de vías institucionalizadas, sobre todo en los gobiernos locales en los que la cercanía entre representantes y representados es tan evidente.

VIABILIDAD

[345]

CAP. 16 MUNICIPIOS
AUTÓNOMOS, MODERNOS
Y CON ACCESO A RECURSOS
PARA FOMENTAR EL
DESARROLLO LOCAL

En la mayoría de los casos, la implementación de las propuestas aquí presentadas requiere de la intervención de más de un nivel de gobierno. Aun con los desafíos de coordinación que ello implica, **avanzar en estas líneas de trabajo es posible**. Estas propuestas son parte de una agenda de cambio que exige la cuestión municipal en la Argentina y, como todo cambio, plantea desafíos y obstáculos, pero también oportunidades.

Respecto de la viabilidad de estimular la consagración y el ejercicio de la autonomía municipal, el caso paradigmático de la provincia de Buenos Aires merece una atención especial: en sus 135 municipios viven más de 15 millones de habitantes (casi un 40% de la población total del país).

Más allá de la discusión entre juristas sobre la inconstitucionalidad o no del régimen municipal bonaerense actualmente en vigencia, por no introducir en su reforma constitucional provincial lo que ya exigía la Constitución nacional en su artículo 123⁷ (ambas reformas fueron de 1994), el derecho explícito de los municipios impone un debate serio, hasta ahora pospuesto en la agenda de gobierno de la provincia más grande del país.

Las opciones que se barajan en lo que va de 2000 de reformar la Ley Orgánica de Municipalidades bonaerense (que data de 1958) serían un paso en falso y solo dilatarían aún más el debate que merece el derecho por la autonomía. Tampoco se debe creer que con la descentralización formal de más funciones a los municipios ya no es necesario reconocer su autonomía. Estas dos iniciativas no son malas *per se*, sino que son incompletas si no sucede la reforma constitucional pendiente.

Dos casos similares al bonaerense se dan en las provincias de Santa Fe y Mendoza, provincias que deben primero avanzar sobre las reformas constitucionales para iniciar el camino de reconocimiento de la autonomía municipal. A pesar de que estos procesos de reforma constitucional son particularmente complejos, lo cierto es que están en las plataformas electorales de los tres gobernadores que ganaron las elecciones en 2011 en estas provincias. Aprovechando esta realidad, los intendentes deben aglutinarse para generar mecanismos de reclamo sobre las reformas pendientes. Además pueden comenzar a discutir organizadamente el impacto que la autonomía tendría en su andamiaje institucional, político y económico para construir una propuesta concreta de reforma de su régimen municipal.



7. Constitución nacional, artículo 123: "Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

Para el caso de los municipios que ya tienen reconocida la autonomía en sus constituciones provinciales, pero aún no la ejercen por no haber dictado sus Cartas Orgánicas, la viabilidad está demostrada por los 140 municipios argentinos que ya lograron poner en ejercicio este derecho. Y es en estos procesos ya pasados y sus enseñanzas que se pueden inspirar. La voluntad política del intendente en ejercicio y la construcción de puntos de encuentro entre los líderes locales de diversos partidos políticos serán fundamentales para que estos procesos den sus frutos.

Por otra parte, el reclamo de reconocimiento de nuevos municipios, fenómeno de regímenes municipales que aglutinan varias localidades de mucha población en un mismo municipio, beneficiando a una de ellas como cabecera, es otro desafío que enfrenta principalmente la provincia de Buenos Aires. El reciente caso de reconocimiento como nuevo municipio de la antigua localidad chascomunense de Lezama ha avivado el debate y marcado un precedente fundamental para pensar en la viabilidad del reconocimiento que impulsan otras 60 localidades. El debate ya está instalado.

En el caso de la segunda propuesta, cualquier planteo de cambios y reformas en los instrumentos de coordinación fiscal entre jurisdicciones para fortalecer las competencias tributarias municipales es, aunque técnicamente posible, políticamente difícil. Aquí el carácter territorial marca los tiempos ya que hablamos de una discusión distinta en cada una de las 23 provincias. El conjunto de municipios de cada provincia debe impulsar la iniciativa y encontrar la manera más eficiente de influir en la agenda provincial. **Si se dificulta el apoyo del gobierno provincial para impulsar estas reformas, los acuerdos intermunicipales ayudarán a tener más capacidad de incidencia.**

Mientras se trabaja en esta línea, se puede comenzar por realizar reformas hacia dentro de las estructuras tributarias municipales. Esto no es algo nuevo; hoy existen numerosas herramientas al alcance de los gobiernos locales que permiten fortalecer equipos técnicos municipales, gestionar mejor la información para realizar ajustes más equitativos y segmentados sobre la presión tributaria y reducir los índices de morosidad e incobrabilidad.

La coordinación interinstitucional a través de una Mesa de Coordinación de Políticas Nacionales enfocadas en lo local es una opción política y económicamente viable. De hecho existen experiencias de coordinación en el ámbito nacional pero no sobre políticas públicas focalizadas en el ámbito municipal. Tampoco aquellas en las que los líderes municipales puedan tener injerencia directa en el diseño de políticas públicas.

De todas maneras el aumento e importancia de programas nacionales con foco local que hoy existe exige una mayor coordinación y ajustes según las múltiples realidades

locales para reducir costos y tiempos de implementación, incentivos que deberían ser especialmente tenidos en cuenta en un marco de enfriamiento de la economía nacional. Crear un Sistema Integrado de Información Municipal es particularmente importante ya que hoy existe muchísima información relevada –por ejemplo a través del Censo Nacional de 2010– pero que no está disponible para los tomadores de decisión. Para ellos será necesario transparentar el INDEC. Es sin duda una iniciativa que debería despertar el apoyo de diversos sectores.

Respecto a la modernización de la gestión municipal, hay un gran número de casos exitosos que pueden ser tenidos en cuenta por los municipios más rezagados en este sentido y que demuestran la viabilidad de la propuesta. Además, los ejemplos de gobiernos provinciales que facilitan herramientas de gestión a sus gobiernos locales ejemplifican alternativas que pueden ser aprovechadas especialmente por los más pequeños. De esta manera pueden encontrar soluciones a su limitación de recursos.

■ El Estado municipal puede garantizar y promover el desarrollo local, liderarlo, pero solo lo puede conseguir interactuando y construyendo políticas en conjunto con los demás sectores, aquellos más arraigados y estables. Difícilmente políticas gubernamentales cortoplacistas e indiferentes de la realidad política, social o económica del territorio logren motivar a muchos actores no estatales para que empujen en una misma dirección. Esto implica, en muchos casos, un cambio cultural en el funcionamiento de la estructura del gobierno municipal.

Es preciso y fundamental que quienes lideran las instituciones municipales experimenten y ejerciten instancias de diálogo, consulta, codecisión y hasta control de las políticas públicas más importantes. Además, que estas instancias se formalicen y sostengan en el tiempo. No hay recetas mágicas ni combos, pero sí una enorme variedad de instrumentos que fueron perfeccionándose con la práctica de la democracia: consejos consultivos, audiencias públicas, mesas de diálogo, planes estratégicos participativos, consultas populares, presupuestos participativos, portales web que permiten interactuar con el gobierno y hasta dialogar entre ciudadanos; la lista sería casi interminable. La clave será elegir aquellas que mejor se adaptan a cada realidad local. 

BIBLIOGRAFÍA

Balbo, E. (2010). *Municipios Argentinos. Incubadoras de empresas en la formalidad*. Buenos Aires: AFIP.

Blutman, G.; Estévez, A.; Iturburu, M. y Cao, H. (coord.). (2007). *Introducción a la administración pública argentina. Nación, provincias y municipios*. Buenos Aires.

Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990-2005). en Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Universidad Autónoma de Chile.

Cravacuore, D.; Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación interinstitucional en la gestión municipal. Actores y políticas*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Fernández Arroyo, N. (2009). Hay más funciones, falta más liderazgo. *Agenda pública a 25 años de democracia*. Buenos Aires: CIPPEC. Págs. 76-79.

Fernández Arroyo, N. y Jolías, L. (2009). Los estudios municipales en la Argentina: desarrollo y líneas de investigación en ciencias sociales. *Nuevo Espacio Público*. N° 2. Págs. 87-103. IPAP: Río Negro.

Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos: potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión pública local*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Maceira, D.; Olaviaga, S.; Fernández Arroyo N. y Boix, M. (2010). *El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia: resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos*. Buenos Aires: CIPPEC, UNICEF.

Porto, A. y otros. (2004). *Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal*. Buenos Aires.

Repetto, F.; Fernández, J.P. y Boix, M. (2011). Cómo fortalecer el "Argentina Trabaja". Aprendizajes de Esteban Echeverría. *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°95*. Buenos Aires: CIPPEC.

Tchintian, C. (2010). El Estado cerca del soberano. La interacción entre municipios medianos y la sociedad civil en la mira. *Documento de Políticas Públicas/ Recomendación N°79*. CIPPEC: Buenos Aires.



ÍNDICE DE PROPUESTAS

Educación

001. Extender la formación docente a cinco años, con un año de especialización, un año de residencia y examen final. Crear un conjunto de institutos centrales con edificio propio y formación tecnológica para los futuros docentes [19]
002. Universalizar el nivel inicial (sala de 4 años) y fortalecer el Plan de Atención de la Primera Infancia: empezar desde más temprano para a justicia social y educativa [20]
003. Extender la jornada escolar de cuatro a seis horas diarias para el 30% de los alumnos de nivel primario con mayores necesidades sociales de todo el país: principal política redistributiva del sector educativo [21]
004. Profundizar la reforma de la educación secundaria, con proyectos financiados por el Estado con concentración horaria de los docentes en una misma escuela, apoyo integral a los alumnos y flexibilización de los ámbitos de aprendizaje [23]
005. Fortalecer el rol pedagógico del Estado central por medio de la integración de las políticas pedagógicas y la apuesta a las nuevas tecnologías. Reforzar el papel de Educ.ar como creador de contenidos y concretar la política de una computadora por docente y alumno con capacitación por escuela [24]
006. Redefinir el sistema de compensación nacional sobre la base de a un esquema doble: políticas compensatorias para los alumnos más vulnerables y Fondo Salarial Unificado para las provincias con menos recursos fiscales [24]
007. Crear un Instituto Federal de Formación de Agentes Públicos de la Educación destinado a formar funcionarios y equipos técnicos en las provincias [25]
008. Instaurar dos días anuales de trabajo educativo social: feriado para los padres con asistencia obligatoria a las escuelas para desarrollar actividades pedagógicas y fortalecer el sentido social de la escuela [26]

009. Promover la sanción de una Ley Nacional de Salud que organice las competencias y defina una adecuada articulación entre las instituciones y jurisdicciones del sistema de salud [46]
010. Convertir al Consejo Federal de Salud (COFESA) en la principal instancia de coordinación del sistema público de salud mediante la firma de convenios vinculantes, una estructura de personal calificada y la coordinación explícita con el Consejo Federal Legislativo de Salud (COFELESA) [47]
011. Crear una Dirección de Redes Asistenciales en el Ministerio de Salud, y dotarla de recursos para apoyar técnica y económicamente a las provincias en el fortalecimiento de sus redes de atención [48]
012. Cambiar progresivamente el enfoque por patología con el que se diseñan los programas sanitarios por un enfoque integral por ciclo de vida de las personas: niños-adolescentes-mujer y embarazo-adultos y adultos mayores [49]
013. Desarrollar una estrategia integral para planificar los recursos humanos del sector salud: generar un marco normativo para el ejercicio profesional e incorporar incentivos para una distribución racional y equitativa de los profesionales [50]
014. Crear un seguro para la cobertura de enfermedades catastróficas, que garantice protecciones sanitarias adecuadas frente a un conjunto de patologías de baja prevalencia y alto costo [51]
015. Asegurar los recursos para promoción de la salud a través de un fondo nacional con asignación específica a municipios. Una estrategia clave para saldar la puja distributiva con la asistencia médica [52]
016. Fortalecer la estrategia nacional de control del tabaco: impulsar la ratificación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud y trabajar activamente por la implementación de la Ley Nacional de Control de Tabaco [53]

Protección Social

017. Crear un Gabinete Nacional y Mesas Provinciales como marco institucional para un sistema de protección social integral [65]
018. Reformular aspectos de la Asignación Universal por Hijo e impulsar la efectiva implementación de la ley de protección integral de niños y adolescentes en todo el país [66]
019. Ampliar e integrar el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y elevar la Dirección Nacional de Juventud a una Secretaría de Estado: dos apuestas de una política integral para la juventud [67]
020. Universalizar la cobertura previsional, integrar los servicios y prestaciones no monetarias y convertir en Secretaría de Estado a la Dirección Nacional de Adultos Mayores: tres medidas necesarias de una política integral para los adultos mayores [68]
021. Integrar las políticas de reinserción laboral de trabajadores desempleados e informales, promover una ley que prohíba la discriminación en las búsquedas laborales y fortalecer las instituciones que protegen a este grupo vulnerable [69]
022. Establecer al cuidado como un derecho social básico y universal: crear un sistema que regule el cuidado y la articulación con provincias y municipios [70]
023. Crear un Sistema Único de Información que incluya un Registro Único de Titulares y promueva la reforma de los sistemas administrativos de los organismos responsables de la protección social [71]
024. Promover una Ley Nacional de Protección Social Integral y Federal que articule políticas, programas y servicios con base en la universalidad, sostenibilidad y transparencia [72]

Vivienda

025. Sancionar una ley marco de derecho a la vivienda que reemplace el criterio de vivienda deficitaria por el de vivienda adecuada y elaborar un diagnóstico que permita reorientar los lineamientos de la política pública [89]
026. Formular una política integral de hábitat social que fomente el desarrollo urbano sostenible y sustentable desde el punto de vista económico, ecológico y social [90]
027. Crear una Red de Vivienda y Hábitat para el Desarrollo Sustentable que integre al Estado, entidades privadas de financiamiento, empresas, organizaciones de la sociedad civil y beneficiarios para diseñar una política de vivienda articulada [91]
028. Impulsar un modelo financiero combinado de subsidios, ahorro y crédito, claves para el mejoramiento habitacional [92]
029. Reorientar la inversión en la construcción de viviendas nuevas solo para aquellos casos en los que sea la única solución posible y priorizar el mejoramiento y el uso eficiente de las viviendas existentes [93]
030. Diseñar e implementar un Plan Federal de Regularización Dominial para garantizar la seguridad jurídica de la titularidad de la vivienda [94]
031. Diseñar e implementar un programa de mejoramiento de y acceso a servicios públicos domiciliarios como mecanismo complementario para erradicar el déficit cualitativo [95]

Seguridad Social

032. Crear una Asignación Universal para los Adultos Mayores (AUAM) como beneficio previsional mínimo y accesible a todo aquel que alcance o supere la edad jubilatoria y no se encuentre en situación activa [107]
033. Consolidar los ingresos y egresos del sistema previsional dentro del presupuesto nacional [108]

034. Sustituir el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) por un Fondo Anticíclico Previsional (FAP) que administre los activos privados en cartera del FGS con criterios de inversión de largo plazo y seguimiento del Congreso [109]

035. Actualizar la Asignación Universal para los Adultos Mayores (AUAM), el haber mínimo y los beneficios comprendidos entre estos dos niveles sobre la base de la evolución de la canasta básica de consumo [110]

036. Elevar gradualmente la edad mínima de jubilación, conjuntamente con la introducción de un esquema de jubilación anticipada y exención del pago de aportes y contribuciones para personas que excedan la edad de jubilación actual [111]

Política Fiscal

037. Reforma tributaria progresiva: eliminar el impuesto a los débitos y créditos bancarios, aumentar el impuesto a las ganancias, revisar periódicamente las retenciones, traspasar el tributo a los bienes personales a las provincias y brindarles asesoramiento para avanzar hacia una mejor estructura tributaria [128]

038. Modificar el Fondo Anticíclico Nacional, con reglas explícitas para transferir fondos a las provincias en períodos de desaceleración [130]

039. Asignar explícitamente los fondos del presupuesto nacional según metas cuantitativas relacionadas con el objetivo perseguido en cada rubro del gasto [130]

040. Eliminar en etapas los subsidios de mayor filtración a la población de altos ingresos [131]

041. Derogar los superpoderes, volver a reglamentar los Decretos de Necesidad y Urgencia, y crear un presupuesto de mitad de año [132]

042. Crear una Oficina de Presupuesto en el Congreso que aporte los insumos necesarios para enriquecer el rol del Poder Legislativo en el proceso presupuestario [132]

Política Monetaria

043. Implementar un Plan de Estabilización de Precios (PEP) de tres pasos, en la siguiente secuencia: (a) recuperación de la credibilidad del INDEC e introducción de un nuevo IPC creíble; (b) programa monetario con pautas de inflación realistas, y (c) concertación de precios y salarios sobre la base de las pautas anunciadas por el Banco Central [149]

Integración Global

044. Eliminar gradualmente las retenciones a los cultivos alternativos a la soja y reforzar en paralelo los sistemas de protección social, pero remover inmediatamente las restricciones no arancelarias a las exportaciones. Crear un Fondo de Competitividad Agroindustrial [166]

045. Remover la política de restricción a las importaciones y normalizar el régimen *antidumping* para restablecer la imagen de la Argentina como economía abierta [167]

046. Crear un Ministerio de Internacionalización Productiva (MIP) y sancionar una ley nacional de internacionalización empresaria que brinde un marco de acción al Estado y al sector privado [168]

047. MERCOSUR: completar el mercado común y potenciar los acuerdos con terceros países, particularmente en Asia Pacífico [169]

048. Programa de Transporte y Logística para la Competitividad Argentina (TLCA): crear un Consejo Nacional de Logística (CoNaL) y una Red Federal de Centros de Logística (ReFeCeL) [170]

049. Programa Nacional de Estímulo a las Exportaciones de Servicios: declarar industria estratégica al sector, reducir los obstáculos externos y promover la atracción de IED en segmentos de mayor valor agregado [171]

Transporte

- 050.** Reformar las instituciones y normalizar los marcos regulatorios: reorganizar la Secretaría de Transporte, apuntalar los entes reguladores, disponer nuevas reglas para los fondos específicos, y promover códigos de conducta para las empresas del sector [186]
- 051.** Shock de inversión pública en infraestructura ferroviaria, acuerdos público-privados y cumplimiento de la Ley de Tránsito: tres claves para aumentar la participación del ferrocarril en el transporte de cargas [187]
- 052.** Plan de financiamiento mixto, y gestión y conservación privada para ampliar la capacidad de los principales corredores viales del país: alcanzar los 7.000 km de autopistas o autovías para 2020 [188]
- 053.** Corporativizar Aerolíneas Argentinas y Austral: mantenerlas como empresas públicas pero con gestión profesional e independiente, y vincularlas con el Estado a través de acuerdos-programa que comprometan metas de servicio y apoyo financiero [189]
- 054.** Rediseñar los subsidios al transporte urbano: mejorar los criterios de asignación y reducir su incidencia, y avanzar en la implementación de un sistema de subsidio directo a usuarios finales [189]
- 055.** Liderar un proceso de acuerdo entre jurisdicciones para establecer una estrategia de desarrollo portuario y de las vías navegables en la Región Metropolitana de Buenos Aires y el litoral fluvial [190]

Energía

- 056.** Promover la sanción de una ley de hidrocarburos que consolide los nuevos roles de las provincias y el Estado nacional, defina la distribución de la renta petrolera, y establezca reglas claras e incentivos para la actividad sectorial [207]
- 057.** Crear la Agencia Federal de la Energía, un órgano integrado por el Estado nacional y las provincias para aplicar la legislación, coordinar políticas y resolver los conflictos interjurisdiccionales [208]

058. Crear un Ministerio de Energía de la Nación, normalizar el funcionamiento institucional de los entes reguladores nacionales del gas (ENARGAS) y la electricidad (ENRE), y mejorar sus recursos técnicos y profesionales [208]
059. Completar la revisión de los contratos de servicios concesionados al sector privado en la industria de la energía (gas y electricidad) en un plazo no mayor a 120 días [209]
060. Poner en marcha un cronograma gradual de ordenamiento de los precios y tarifas de la energía que recomponga niveles razonables, y elimine las distorsiones relativas entre combustibles que afectan el patrón de consumo energético [209]
061. Implementar un programa permanente de energía protegida para los sectores vulnerables de la población que les asegure el acceso a un umbral de consumo con precios subsidiados, en un marco que evite la ineficiencia, el derroche y el clientelismo [210]
062. Encomendar a la Secretaría de Energía un plan energético a 12 años. Recuperar el autoabastecimiento, diversificar la matriz energética y ampliar la participación de las energías renovables: tres metas centrales para un Estado planificador de la industria de la energía [211]
063. Profundizar los esfuerzos para reducir el consumo de energía, y crear conciencia en el cuidado del medio ambiente por medio de acciones coordinadas con otras dependencias del Estado (Educación, Obras Públicas, Transporte, Industria) [212]

Desarrollo Sustentable

064. Jerarquizar la temática ambiental en la agenda de gobierno: dotar a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de peso político y presupuesto, y concentrar allí el control ambiental de las actividades productivas con incidencia directa sobre recursos naturales renovables [227]
065. Incluir los costos ambientales en las cuentas nacionales: una estrategia para integrar el capital natural como variable macroeconómica, y un paso hacia la internalización de los costos ambientales en el sector privado [227]

066. Diversificar la matriz energética a través de la inversión en energías limpias para alcanzar un 15% de participación en 2020, y de la aplicación de políticas de eficiencia que apunten a reducir el consumo innecesario de energía en, al menos, un 20% para 2020 [228]
067. Promover una política de Estado que planifique estratégicamente el uso del territorio: implementar la Ley de Bosques (26.331) e impulsar procesos similares en otras regiones, dos pasos para un plan de desarrollo territorial integral [229]
068. Proteger el 17% de la superficie terrestre y el 10% de la marina a partir del fortalecimiento del Sistema Federal de Áreas Protegidas (SIFAP) y de la promoción de una normativa que fije estándares mínimos y políticas comunes entre diferentes jurisdicciones [230]
069. Promover el desarrollo de buenas prácticas ambientales: adoptar los criterios del Pacto Global (PNUD) e incentivar la adopción de mecanismos de certificación específicos en los sectores de agricultura, ganadería, actividad forestal e industrial en todas las cadenas clave de producción de bienes y servicios, distribución y consumo [231]
070. Impulsar un manejo pesquero sustentable a través de la planificación del uso de los recursos marinos, la reconversión y modernización del sector, y la inversión en investigación y monitoreo de las pesquerías del Mar Argentino [232]
071. Implementar el Programa de Políticas Públicas para la gestión de la Cuenca Matanza-Riachuelo establecido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, e impulsar acciones de gestión integrada en otras cuencas hídricas [233]
072. Reforzar la educación en temas ambientales y de desarrollo sustentable en los distintos niveles educativos y en la formación docente, clave para forjar una cultura basada sobre el uso sustentable de los recursos naturales [234]

Justicia

073. Impulsar una nueva reforma del Consejo de la Magistratura orientada a asegurar el equilibrio en su composición y otorgarle mayor injerencia en la gestión de los tribunales [251]

074. Construir en el ámbito del Ministerio de Justicia un Centro de Acceso a Derechos (CAD) con objetivo de relevar las necesidades jurídicas de la población, incrementar el acceso a justicia y promover la alfabetización jurídica [252]

075. Implementar un programa de mejora de la calidad del servicio de justicia con la meta de reducir la duración de los procesos, profesionalizar la atención al público e incrementar el acceso a la información judicial [253]

076. Modernizar el Código Procesal Penal y el Código Procesal Civil y Comercial para adecuar los procesos judiciales a los principios de legalidad, celeridad, inmediatez, informalidad y razonabilidad [255]

077. Reformar la normativa y la estructura orgánica de la Justicia electoral para mejorar la administración y el control de los procesos electorales [256]

078. Implementar un conjunto de políticas para combatir la corrupción [256]

Transparencia

079. Promover acuerdos políticos entre el oficialismo y la oposición pro transparencia: un consenso necesario para que las políticas anticorrupción puedan implementarse efectivamente [274]

080. Promover la sanción de una ley nacional de acceso a la información pública; incorporar estándares de transparencia en la administración y proveer datos en formatos abiertos, claves para garantizar el acceso a la información [275]

081. Garantizar la independencia de la Auditoría General de la Nación y de la Sindicatura General de la Nación para fortalecer los mecanismos de control interno y externo [278]

082. Crear un mecanismo de protección de denunciantes y testigos de buena fe de actos de corrupción [278]

083. Impulsar la incorporación del sistema acusatorio en el Código Procesal Penal de la Nación para optimizar la investigación y la persecución de la corrupción [279]

084. Promover la recuperación de los recursos dilapidados en corrupción y mejorar la coordinación de los organismos encargados de detectar maniobras de lavado [280]

Procesos Electorales

085. Convertir a la Dirección Nacional Electoral en un organismo descentralizado y autárquico dentro del Poder Ejecutivo Nacional [296]

086. Justicia Nacional Electoral: dotar a la primera instancia de competencia electoral exclusiva, aplicar para la designación de los jueces un sistema similar al que rige desde 2003 para la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y fortalecer a la Cámara Nacional Electoral en su rol de segunda instancia [297]

087. Regulación de la oferta electoral: establecer requisitos más estrictos para conformar alianzas y coaliciones electorales, y jerarquizar los partidos nacionales por sobre los partidos de distrito [298]

088. Reformular aspectos de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) para propiciar mayor competencia entre las listas internas y garantizar la representación de las minorías [299]

089. Limitar el uso de los recursos estatales con fines proselitistas para reducir el sesgo favorable a los oficialismos en la competencia electoral [300]

090. Cambiar el instrumento de sufragio: reemplazar las boletas partidarias por la boleta única en los procesos electorales nacionales con vistas a su aplicación en los comicios de 2013 [301]

Presidencia

091. Fortalecer la Presidencia institucional: garantizar que la Oficina del Presidente coordine el asesoramiento político, y las funciones de delegación y reporte exclusivo al presidente [319]
092. Jerarquizar el papel del jefe de Gabinete de Ministros a partir del ejercicio pleno de sus facultades constitucionales [320]
093. Enunciar al inicio de la gestión un marco estratégico de resultados de gobierno que refleje el Plan de Metas Presidenciales [321]
094. Profesionalizar la gestión del Estado a partir de un cuerpo gerencial meritocrático, con alto nivel de formación y remuneraciones competitivas [322]
095. Asegurar independencia y excelencia profesional a los organismos descentralizados, dos metas clave para limitar la discrecionalidad en ámbitos estratégicos del Estado [323]
096. Adoptar una visión estratégica del período de transición presidencial aun en el caso de un presidente reelecto o de un traspaso de mando dentro del partido de gobierno [324]

Desarrollo Local

097. Estimular la consagración y el ejercicio de la autonomía municipal y la creación de nuevos municipios en aquellos casos en que resulte política, social y económicamente viable [340]
098. Aumentar la participación del sector público municipal en el gasto público total y fortalecer las capacidades tributarias locales [341]
099. Crear una Mesa de Coordinación de Políticas Nacionales enfocadas en lo local para articular el diseño y la implementación de programas [342]
100. Modernizar la gestión y promover políticas articuladas con actores sociales relevantes, claves para el desarrollo local de largo plazo [344]

[362]

100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO



ÍNDICE TEMÁTICO

A→ **Adultos mayores**

PÁGINAS: 9, 60, 62, 68, 69, 72,
102, 103, 105-108, 110, 113, 125.

→ **Asignación Universal
por Hijo**

PÁGINAS: 14-16, 18, 21, 40, 41, 59, 62,
63, 66, 108, 113, 125, 131, 143, 180, 181,
201, 212, 322.

C→ **Cobertura previsional /
Sistema previsional**

PÁGINAS: 14, 17, 29, 123, 125, 127, 128,
130, 133, 135, 226, 333, 339, 341, 342.

→ **Cuentas públicas**

PÁGINAS: 122, 135, 199, 223.

D→ **Desempleo**

PÁGINAS: 60, 62, 69, 70, 75,
105, 106, 112, 153.

→ **Desigualdad**

PÁGINAS: 13-15, 17, 18, 24, 25, 27-29,
31, 41, 42, 60, 63, 70, 76, 105, 106, 133, 134.

E→ **Empleo**

PÁGINAS: 59-62, 66-70, 75, 84, 84, 105,
106, 112, 141, 143, 146, 164, 191, 221, 236,
315, 323, 337.

→ **Equidad**

PÁGINAS: 40, 43, 66, 59, 102, 103, 106,
107, 113, 114, 120-122, 126-128, 131, 133, 135,
143, 155, 159, 265, 287, 300, 301, 339, 342.

F→ **Federalismo**

PÁGINAS: 14, 15, 25, 125, 127, 135, 272, 348.

I→ **Impuestos**

PÁGINAS: 17, 63, 90, 91, 103, 108, 115,
122-130, 133-135, 142, 152, 165, 167, 190,
231, 339, 341, 342.

→ **Inclusión**

PÁGINAS: 15, 16, 29, 51, 61, 62, 66,
67, 84, 106, 165, 175, 293, 294.

→ **INDEC**

PÁGINAS: 16, 19, 60, 75, 115, 143, 149, 152,
160, 222, 268, 313, 314, 318, 323, 326, 347.

→ **Inequidad**

PÁGINAS: 40, 41, 105, 113, 121, 125,
145, 265, 287.

→ **Inflación**

PÁGINAS: 16, 75, 93, 105, 111, 121, 123-125,
129, 137, 140-147, 149-154, 210, 213, 339.

→ **Información pública**

PÁGINAS: 264, 266-268, 270, 275.

→ **Informalidad laboral**

PÁGINAS: 60, 62, 70, 83, 92, 104, 106,
107, 124, 128, 129.

J→ **Jóvenes**

PÁGINAS: 15, 58-60, 62, 67, 72, 186, 257, 337.

→ **Jubilación**

PÁGINAS: 102-105, 110-115.

N

→ **Necesidades básicas insatisfechas (NBI)**

PÁGINAS: 130, 133, 60, 342, 343.

→ **Niños**

PÁGINAS: 21, 22, 25, 40, 49, 58-60, 62, 66, 70, 72, 76, 130.

O

→ **Organizaciones de la sociedad civil**

PÁGINAS: 87, 91, 246, 266, 281, 344.

P

→ **Partidos políticos**

PÁGINAS: 256, 287, 290, 292-294, 298, 299, 301-303, 305.

→ **Pobreza**

PÁGINAS: 14, 25, 41, 51, 60, 62-64, 69, 70, 72, 76, 95, 97, 98, 121, 123, 149, 152, 162, 164, 211, 225, 282.

→ **Políticas públicas**

PÁGINAS: 56, 70, 60, 124, 127, 133, 135, 174, 191, 233, 234, 245-250, 259, 267, 305, 311-314, 318, 320, 321, 322, 325, 327, 335, 340, 346, 348.

→ **Presupuesto nacional**

PÁGINAS: 104, 108, 114, 124, 125, 127, 128, 130, 132, 133, 135, 227, 229, 319.

→ **Programas sociales**

PÁGINAS: 70, 76, 121, 337.

R

→ **Retenciones**

PÁGINAS: 122-124, 128, 129, 135, 142, 161, 162, 166, 167, 174, 201, 229, 231.

S

→ **Salarios**

PÁGINAS: 14, 21, 22, 24, 28, 50, 92, 105, 140, 141, 143, 145, 146, 149, 150, 152, 153.

→ **Seguridad social**

PÁGINAS: 39, 40, 43, 44, 60, 62-65, 68, 69, 74, 75, 99, 105, 106, 108, 113, 115, 122.

→ **Sindicatos**

PÁGINAS: 18, 30, 74, 134, 145, 150, 152, 213, 236, 344.

→ **Subsidios**

PÁGINAS: 43, 45, 80, 81, 88, 92, 94, 95, 112, 114, 120, 121, 127, 131, 134, 144, 147, 150, 168, 172, 178, 180, 181, 187, 189, 190, 191, 199, 201-203, 210, 211, 224, 228, 232, 275, 276.

T

→ **Tarifas**

PÁGINAS: 95, 131, 147, 150, 180, 182, 188, 190, 209-213.

→ **Tecnología**

PÁGINAS: 15, 16, 18, 20, 24, 27, 31, 45, 51, 164-166, 198, 199, 204, 205, 212, 225, 255, 256, 318, 342, 344.

→ **Transparencia**

PÁGINAS: 43, 65, 72, 123, 124, 133, 172, 184, 227, 232, 233, 236, 243, 244, 246, 250-252, 254, 257, 258, 261, 264-276, 279, 281, 282, 297.

[365]

ÍNDICE
TEMÁTICO

[366]

100 POLÍTICAS
PARA POTENCIAR
EL DESARROLLO



ACERCA DE LOS AUTORES

CAPÍTULO 1

Políticas educativas de redistribución y reconocimiento

AXEL RIVAS. Director del Programa de Educación de CIPPEC. Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencias Sociales y Educación, FLACSO-Argentina. Licenciado en Ciencias de la Comunicación, UBA. Profesor adjunto a cargo de Política Educativa, Universidad Pedagógica de Buenos Aires. Profesor titular de Política Educativa, Universidad de San Andrés (UdeSA). Profesor co-titular de Política Educativa Argentina, Maestría en Política Educativa, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Profesor de Economía de la Educación, FLACSO-Argentina.

CAPÍTULO 2

Aportes para reconstruir el rompecabezas sanitario

SOFÍA OLAVIAGA. Coordinadora del Programa de Salud de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO, tesis en curso.

FEDERICO TOBAR. Investigador principal del Programa de Salud de CIPPEC. Doctor en Ciencia Política, Universidad del Salvador. Magíster en Administración Pública, Fundação Getúlio Vargas, Brasil. Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor de Sociología, UBA. Es autor de 14 libros

y ha publicado más de 100 artículos científicos en revistas especializadas y periódicos de divulgación y como capítulos de libros. En la gestión pública, fue jefe de Gabinete del Ministerio de Salud (2002/2003), desde donde formuló e implementó el programa REMEDIAR.

ROMINA SOLANO. Analista del Programa de Salud de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA), en curso.

CAPÍTULO 3

Políticas para construir un sistema de protección social integral

FABIÁN REPETTO. Director del Programa de Protección Social de CIPPEC. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Magíster en Gobiernos y Asuntos Públicos en FLACSO, sede México. Magíster en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Ciencia Política, UBA. Fue subcoordinador del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Fue secretario académico de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés y secretario de posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Fue profesor de posgrado en diversas universidades de América Latina y director de SOCIALIS. Revista

Latinoamericana de Política Social. Ha publicado más de 50 artículos en revistas y libros especializados, además de ser autor del libro *Gestión pública y desarrollo social en los noventa* y editor de varios libros. Ha sido también consultor de organismos multilaterales, como UNICEF, UNESCO, CEPAL, PNUD, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial. Se desempeñó como coordinador residente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala (2003-2005). Entre 2005 y abril 2008 fue profesor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID, en Washington DC.

GALA DÍAZ LANGOU. Coordinadora del Programa de Protección Social de CIPPEC. Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University (tesis pendiente). Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Trabajó como consultora para instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil.

PAULA FORTEZA. Analista del Programa de Protección Social de CIPPEC. Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) (en curso). Estudios de posgrado en “Investigación sociolaboral de base empírica”, FLACSO. Licenciada en Ciencia Política, UTDT. Docente de Teoría Política I de la carrera de Ciencia Política, UTDT. Participa en equipos de investigación sobre mercado de trabajo y relaciones laborales.

VANESA MARAZZI. Ex coordinadora de Proyectos del Programa de Protección Social de CIPPEC (hasta mayo de 2011). Candidata a Magíster en Administración y Políticas Públicas, Universidad Torcuato Di Tella. Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se desempeña como coordinadora del Proyecto de Actualización Profesional de la UBA y docente de la Universidad de Moreno. Fue consultora de UNICEF.

CAPÍTULO 4

Aportes para garantizar el acceso a una vivienda adecuada

RAÚL ZAVALÍA. Director ejecutivo de Fundación Pro Vivienda Social. Licenciado en Administración de Empresas, Universidad de Luján. Cursó la Maestría en Dirección de Organizaciones sin Fines de Lucro en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y la Universidad de San Andrés (UdeSA). Profesor de Emprendedorismo y Desarrollo Local de la Universidad Tecnológica Nacional. Profesor de Matemática y de Física. Trabajó en la Fundación Vivienda y Comunidad. Entre 2006 y 2009 fue presidente fundador de la Red Argentina de Instituciones de Microfinanzas (RADIM).

ANA MARÍA VÁSQUEZ DUPLAT. Consultora en proyectos relacionados con la vivienda y el hábitat en la Fundación Pro Vivienda Social, y en proyectos de reurbanización de villas y asentamientos precarios con otras organizaciones. Magíster en Derechos Humanos, Universidad Nacional de La Plata

[369]

ACERCA DE
LOS AUTORES

(tesis pendiente). Especialista en Cultura de Paz y Derecho Internacional Humanitario de la Pontificia Universidad Javeriana. Licenciada en Ciencia Política en la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado en diferentes cargos tanto públicos como privados relacionados con la protección y realización de los derechos humanos.

CELESTE BUSTELO. Trabaja en proyectos vinculados al urbanismo, la vivienda y el hábitat en la Fundación Pro Vivienda Social. Magíster en Economía Urbana, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) (tesis pendiente). Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Trabajó en temas presupuestarios en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fue consultora en temas de seguridad social para la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en Costa Rica. Fue analista del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC.

CAPÍTULO 5

Seguridad social: una propuesta inclusiva y sostenible

EDUARDO LEVY YEYATI. Miembro del Consejo de Administración de CIPPEC. Doctor en Economía de la Universidad de Pennsylvania. Director de Elypsis. Senior Fellow de Brookings Institution. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Escuela de Negocios de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y la Barcelona Graduate School of Economics. Fue Director de

Estrategia de Mercados Emergentes y Jefe de Investigación para América Latina de Barclays Capital; asesor financiero para América Latina del Banco Mundial; economista jefe del Banco Central de la República Argentina; director del Centro de Investigación en Finanzas de la UTDT y economista del Fondo Monetario Internacional (FMI). Además, como experto en temas macrofinancieros, ha asesorado al FMI, el Banco Mundial, al BID, el Banco de Cooperación Internacional de Japón, y numerosos bancos centrales y gobiernos de países emergentes, entre otras instituciones públicas y privadas. En 2007 recibió la Robert Kennedy Visiting Professorship de la Universidad de Harvard. Sus trabajos académicos en banca y finanzas han sido publicados en *American Economic Review*, *Journal of the European Economic Association*, *Journal of International Economics*, *European Economic Review*, *Economic Policy* y otras revistas internacionales. En castellano, ha publicado *La resurrección* (2007, Ed. Sudamericana), un ensayo sobre las post-crisis argentina de 2002 co-autoreado con Diego Valenzuela, y la novela *Gallo* (2008, Ed. Random House Mondadori). Es columnista frecuente de medios locales e internacionales.

LUCIANA DÍAZ FRERS. Directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC. Magíster en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics (LSE). Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional de Kiel, Alemania. Lic. en Economía, Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como economista investigadora en el IERAL de Fundación Mediterránea y como asesora en el Ministerio de Economía de la Nación. Es docente

de maestría en la Universidad Nacional de Misiones y en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

CAPÍTULO 6

Todo lo que se puede lograr con una buena política fiscal

LUCIANA DÍAZ FRERS.

CAPÍTULO 7

Tres pasos para morigerar la inflación

EDUARDO LEVY YEYATI.

CAPÍTULO 8

La integración global como palanca para el desarrollo con equidad

LUCIO CASTRO. Director del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC. Candidato a Doctor en Economía por la Universidad de Sussex, Reino Unido. Magíster del Programa en Políticas Económicas (Program in Economic Policy Management) de la Columbia University, Nueva York. Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL). Anteriormente, se desempeñó como jefe del Área de Finanzas Públicas y Economista Senior en el Área de Comercio Internacional en la firma Maxwell Stamp PLC, en Londres.

Fue responsable de análisis macroeconómico y diseño del portfolio macro de inversiones bursátiles de Mercados Emergentes en Morley Fund Management en Londres. Trabajó en la función pública y en organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es autor de numerosas publicaciones y expositor frecuente en seminarios y conferencias sobre economía internacional.

CAPÍTULO 9

Transporte: movilidad para la inclusión y el desarrollo sustentable

JOSÉ BARBERO. Investigador principal de CIPPEC. Magíster en Geografía y Planeamiento Urbano de la Universidad de Toronto, Canadá. Licenciado en Geografía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Alumni del programa de Estudios Urbanos y Regionales del Massachusetts Institute of Technology (MIT), Estados Unidos. Decano del Instituto Tecnológico Ferroviario de la Universidad de San Martín. Fue responsable del área de planificación del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, presidente de los Subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires, y estuvo a cargo del proceso de renegociación de concesiones de servicios en la Argentina. Trabajó en temas de transporte en numerosos países, en forma independiente y en la firma Booz Allen & Hamilton. Entre 2003 y 2008 trabajó en el Banco Mundial, como especialista Senior en Transporte, en las áreas de infraestructura, transporte y logística de América Latina. Fue docente en el área

[371]

ACERCA DE
LOS AUTORES

de Transporte en la Universidad de San Andrés (UdeSA), la UBA y la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

CAPÍTULO 10

El desafío de la energía

NICOLÁS GADANO. Investigador asociado del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC. Magíster en Economía en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Licenciado en Economía en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Gerente de área Gestión de Obras, Servicios y Compras del Banco Ciudad. Es profesor de la Maestría de Políticas Públicas de la UTDT.

CAPÍTULO 11

Desarrollo sustentable, un dilema social, económico y ambiental

FLAVIA BROFFONI. Coordinadora de Políticas para Áreas Protegidas del Departamento de Conservación y Desarrollo Sustentable de la Fundación Vida Silvestre. Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina (UCA). Maestría en Gestión Ambiental, Universidad Nacional de la Matanza (en curso). Se desempeñó en el sector académico, y en el sector privado como consultora en temas de asuntos públicos y agenda ambiental.

PABLO HERRERA. Director del Departamento de Conservación y Desarrollo Sustentable de la Fundación Vida Silvestre. Licenciado en Ciencias Biológicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Políticas Públicas, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) (en curso). Se desempeñó en el sector académico como investigador y como consultor para diversos organismos privados y públicos provinciales, nacionales e internacionales, y en distintas organizaciones no gubernamentales, tanto desde la función directiva como desde la ejecución de proyectos.

MARÍA INÉS LANZ. Directora de Comunicación de la Fundación Vida Silvestre. Magíster en Gestión de la Comunicación en las Organizaciones, Universidad Austral. Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina (UCA). Se desempeña en organizaciones del tercer sector hace 10 años. Fue responsable de Desarrollo Institucional y coordinadora de Comunicación de CIPPEC.

DIEGO MORENO. Director general de la Fundación Vida Silvestre. Licenciado en Ciencias Biológicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). Se especializó en áreas protegidas y manejo sustentable de recursos naturales. Desde 1996, forma parte del equipo de la Fundación Vida Silvestre Argentina, donde ha trabajado en diferentes iniciativas y proyectos.

CAPÍTULO 12

Hacia una Justicia abierta y que rinde cuentas

MARTÍN BÖHMER. Investigador principal de CIPPEC. LLM en Yale Law School. Abogado, Universidad de Buenos Aires (UBA). Director de la carrera de Abogacía de la Universidad de San Andrés (UdeSA) y profesor de la UBA. Ex decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. Global Leader for Tomorrow, World Economic Forum 2002, Davos. Becario de la Comisión Fulbright. Visiting acholar en Yale Law School. Becario Ashoka Innovators for the Public. Asesor del Consejo para la Consolidación de la Democracia. Perteneció al cuerpo consultivo del presidente Raúl Alfonsín, en temas de reforma judicial y constitucional. Es vicepresidente y fundador de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC).

SANDRA ELENA. Directora del Programa de Justicia de CIPPEC. Magíster en Derecho Internacional, American University de Washington DC. Abogada y licenciada en Ciencia Política. Trabajó en programas de reforma y mejora continua de la justicia en más de 10 países de la región. Se desempeñó como especialista en reforma judicial en IFES –International Foundation for Election Systems– en Washington DC, y tuvo a su cargo programas de reforma en América Latina, Asia y África. Coordinó programas de Estado de Derecho financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y USAID, entre otros. Fue coordinadora de Programas Internacionales

del Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia (FORES). Coordinó el equipo de trabajo que implementó la evaluación del Programa Juzgado Modelo el Banco Mundial (PROJUM), y fue consultora en los programas de auditoría de gestión judicial en provincias de la Patagonia argentina y del fuero comercial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fue directora de Desarrollo de Proyectos de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC). También asesoró durante dos años a la Fiscalía, el Consejo de la Magistratura y la Procuración de la ciudad de Buenos Aires.

CAPÍTULO 13

Transparencia y anticorrupción como reglas de juego comunes

HERNÁN CHAROSKY. Director ejecutivo de Poder Ciudadano. Becario Fulbright y magíster en políticas públicas, George Washington University, Estados Unidos. Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como consejero de políticas en la Oficina de Integridad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), fue investigador y analista de la Oficina Anticorrupción y consultor en proyectos apoyados por Open Society Institute, el PNUD y USAID, entre otros.

[373]

ACERCA DE
LOS AUTORES

CAPÍTULO 14

Reglas electorales más equitativas, partidos más fuertes, representación más democrática

MARCELO LEIRAS. Investigador principal de CIPPEC. Doctor en Ciencia Política en la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA). Es director de las Carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y se desempeña como docente e investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés (UdeSA). Es investigador adjunto del Conicet. Concentra sus actividades de investigación en el análisis comparado de las instituciones de gobierno democráticas y en las teorías sobre la génesis y los efectos de las instituciones. Se desempeñó como consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Unicef, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Fundación Ford.

JULIA POMARES. Directora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Candidata a Doctora en Ciencia Política, London School of Economics and Political Science, Reino Unido. Magíster en Política Comparada y en Métodos de Investigación por la misma universidad. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Fue asesora del ministro del Interior en el gobierno de la Alianza, coordinadora de la prueba piloto de voto electrónico del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2005, asesora de Políticas de la Oficina del viceprimer ministro del Reino Unido,

y encargada del monitoreo y evaluación de la descentralización electoral en Guatemala. Trabajó para distintas organizaciones internacionales y *think tanks*, entre ellos el Overseas Development Institute (ODI), el Woodrow Wilson International Center for Scholars y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

CAPÍTULO 15

Del hiperpresidencialismo a una Presidencia institucional

FERNANDO STRAFACE. Director ejecutivo y cofundador de CIPPEC. Magíster en Políticas Públicas, Universidad de Harvard. Licenciado en Ciencia Política, Universidad del Salvador (USAL). Entre 2003 y 2008 se desempeñó como especialista en gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington. En la Argentina dirigió el Área de Reforma del Estado del Grupo Sophia y lideró diversas iniciativas en el ámbito nacional y subnacional para fortalecer la gestión del Estado. Fue director ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) entre 2000 y 2001. Trabajó como consultor para el Banco Mundial, el Department for International Development (DFID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

CAPÍTULO 16

Municipios autónomos, modernos y con acceso a recursos para fomentar el desarrollo local

NICOLÁS FERNÁNDEZ ARROYO. Director del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Magíster en Acción Política y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho, Universidades Francisco de Vitoria y Rey Juan Carlos, España. Posgrado en Sociedad Civil y Tercer Sector, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciado en Ciencia Política, Universidad de San Andrés (UdeSA). Docente de la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Investigador del Instituto de Estudios Sociales (INSOC), UADE. Ex director ejecutivo de la Fundación Grupo Innova. Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial en proyectos de capacitación de funcionarios públicos y de implementación de herramientas de gestión pública. Miembro del Consejo de Administración de la Fundación San Andrés (2005-2008). Miembro del Consejo Asesor del proyecto “Auditorías Ciudadanas”, de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2004-2005).

LORENA SCHEJTMAN. Coordinadora del Programa de Desarrollo Local de CIPPEC. Candidata a la Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés (UdeSA). Posgrado en el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política, Universidad George Washington (GWU), y en Política Ambiental Internacional, Universidad del Salvador (USAL).

Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente en la Carrera de Ciencia Política en la UBA. Fue becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y trabajó en el Congreso de la Nación, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y en el Gobierno nacional, en el desarrollo de políticas ambientales y de niñez y adolescencia durante más de ocho años.

PATRICIO GIGLI. Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), en curso. Licenciado en Ciencia Política con orientación en Estado, Administración y Políticas Públicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).

[375]

ACERCA DE
LOS AUTORES

Impreso en La Stampa.
Buenos Aires, Argentina.
Marzo de 2012

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.



100 políticas para potenciar el desarrollo condensa 12 años de análisis e investigaciones de CIPPEC en áreas clave de políticas públicas y suma las miradas de los equipos de Pro Vivienda Social, Vida Silvestre y Poder Ciudadano. Este libro aporta evidencia para enriquecer el debate público y traza rumbos –no un único camino– para fortalecer el crecimiento con equidad en la Argentina.

Participan

