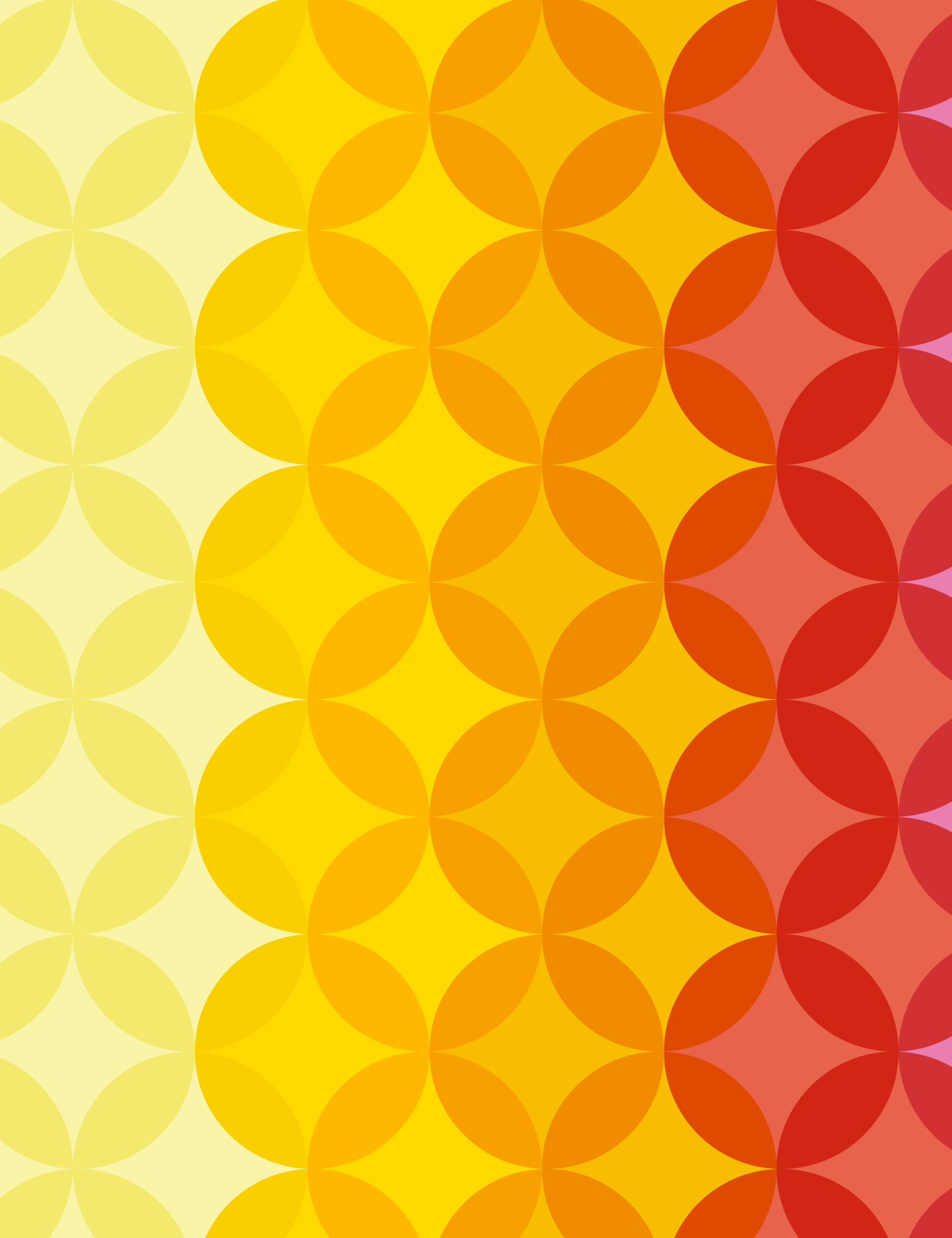




con sen sos

Consensos para un
cambio profundo



CON SENSOS

Consensos para un
cambio profundo

Créditos:

Coordinadores: Eduardo de Montmollin - Juan Pablo Martignone.

Edición: Gabriela Kogan.

Diseño: Flavio Burstein.

Epub: Proyecto 451.

Fundación Alem

www.fundacionalem.org.ar

Fundación Encuentro Federal

www.encuentroargentina.org

Instituto Hannah Arendt

www.institutoarendt.org.ar

Fundación Pensar

www.fundacionpensar.org.ar

Buenos Aires, septiembre de 2023

Índice

Fundaciones	7
Fundación Alem.....	7
Fundación Encuentro Federal.....	8
Instituto Hannah Arendt.....	9
Fundación Pensar.....	10
Introducción	11
Presentación	17
Inflación, estabilidad y crecimiento	22
Presentación y diagnóstico.....	23
Propuestas.....	28
Conclusiones.....	35
Trabajo y producción	38
Presentación y diagnóstico.....	39
Propuestas.....	43
Conclusiones.....	58
Seguridad	60
Presentación y diagnóstico.....	61
Ejes del plan y propuestas.....	66
Conclusiones.....	71
Educación	72
Presentación y diagnóstico.....	73
Propuestas.....	75
Conclusiones.....	83
Reforma del estado	84
Presentación y diagnóstico.....	85
Propuestas.....	90
Conclusiones.....	100
Política exterior	102
Presentación y diagnóstico.....	103
Propuestas: ejes temáticos y objetivos.....	105
Conclusiones.....	118
Política social	120
Presentación y diagnóstico.....	121
Propuestas.....	126
Conclusiones.....	133

Justicia	134
Presentación y diagnóstico	135
Propuestas.....	145
Conclusiones.....	152
Ambiente	154
Presentación y diagnóstico	155
Propuestas.....	160
Conclusiones.....	172
Salud	174
Presentación y diagnóstico	175
Propuestas.....	179
Conclusiones.....	187
Cultura	188
Presentación y diagnóstico	189
Propuestas.....	197
Conclusiones.....	201
Agroindustria	202
Presentación y diagnóstico	203
Propuestas.....	208
Conclusiones.....	214
Energía	216
Presentación y diagnóstico	217
Propuestas.....	220
Conclusiones.....	225
Minería	226
Presentación y diagnóstico	227
Propuestas.....	232
Conclusiones.....	238
Industria	240
Presentación y diagnóstico	241
Propuestas.....	246
Conclusiones.....	256
Ciencia, Tecnología y Economía del Conocimiento	258
Presentación y diagnóstico	259
Propuestas.....	265
Conclusiones.....	277
Epílogo	272
Comisiones directivas de las fundaciones	274
Integrantes de las mesas de trabajo	275

Fundación Alem

La Fundación Alem es el organismo de la Unión Cívica Radical (UCR) dedicado al análisis de los problemas argentinos, el diseño de los lineamientos de política pública, la integración de equipos de expertos y la formación política de los miembros del partido.

Promovemos los valores de la democracia, la tolerancia y la paz. Tenemos una predisposición de apertura y bienvenida a todos aquellos que comparten nuestras convicciones.

Nuestro Consejo de Administración es designado por el Comité Nacional y representa el ideario radical, con la amplitud y el pluralismo que queremos representar. El Consejo Federal está integrado por un portavoz de cada provincia y de las organizaciones del partido: Franja Morada, Juventud Radical, Organización de Trabajadores Radicales y UCR Diversidad.

Las actividades de la Fundación Alem se canalizan a través de comisiones de trabajo integradas por cientos de hombres y mujeres, radicales e independientes, de todo el país, expertos en distintos ámbitos de la política pública, que asumen el compromiso de aportar sus conocimientos especializados y su experiencia política.

Contamos con una Escuela de Formación que brinda cursos desde una plataforma *online* especialmente diseñada. Más de cinco mil personas ya se formaron con nosotros.

Nuestros lineamientos para un programa de gobierno expresan nuestra identidad: defensa de la libertad, construcción de la democracia, imperio de la ley y la justicia, respeto por el sistema republicano, búsqueda de la igualdad de oportunidades, fraternidad entre las personas, los países y los pueblos, defensa irrenunciable y activa de los derechos humanos para todos, honestidad y transparencia, impulso a la producción, la creación de empleo y el desarrollo de las personas. En estos lineamientos ofrecemos diagnósticos y propuestas para enfrentar los problemas de nuestra sociedad.

Con las otras fundaciones de los partidos que integran Juntos por el Cambio trabajamos desde el año 2018. Juntos desarrollamos los lineamientos de política pública de nuestra coalición.

Fundación Encuentro Federal

La Fundación Encuentro Federal se constituyó en 2021 por iniciativa del Dr. Miguel Ángel Pi-chetto, presidente del partido Encuentro Republicano Federal, quien además preside nuestro Consejo Académico; su misión es constituir una usina de ideas que represente el pensamiento del peronismo republicano.

Durante todo este tiempo hemos desarrollado y explicitado un conjunto de ideas, acciones y propuestas que en su conjunto conforman una visión de Nación basada en valores y principios que entendemos expresan el sentir y el pensamiento de la mayoría de los argentinos.

Constituimos más de veinte equipos de trabajo en áreas temáticas que hacen a las problemáticas de nuestra sociedad; más de cien técnicos y profesionales de experiencia y calidad vienen elaborando programas de gobierno sobre políticas públicas, que hemos puesto a consideración de la ciudadanía.

Creemos en un país moderno, vinculado al mundo sobre la base de la producción y el trabajo. Sostenemos la necesidad de llevar a la Argentina a un capitalismo moderno, adecuado al siglo XXI, que termine con el pobrismo como ideología de nuestra decadencia.

Somos parte de Juntos por el Cambio porque creemos en el pluralismo, la democracia, el respeto a nuestra Constitución y la consolidación del Estado nación como valores fundamentales para volver a encarar el camino del desarrollo. Trabajamos en conjunto con la comunidad y sus actores sociales en todo el territorio nacional y compartimos con las fundaciones Pensar, Alem y Hannah Arendt una mirada y compromiso sobre el futuro de nuestra patria.

Instituto Hannah Arendt

En el año 2004 Elisa Carrió junto con personas de diferentes ámbitos y disciplinas fundaron el Instituto de Formación Cultural y Política Hannah Arendt, cuya misión ha sido promover el desarrollo de conciencia crítica y una mirada sobre el mundo desde una base humanista en un espacio de encuentro entre el ámbito académico y la acción política abierto a la ciudadanía.

¿Por qué Hannah Arendt? Nos identificamos con su obra ya que está fuertemente impregnada por temas universales: pensar la política, analizar la República, defender la democracia, respetar y alegar sobre la vida del espíritu.

Bajo aquellas premisas, la formación que ofrece el Instituto Arendt, en sus diversas actividades, está destinada a construir una estructura de pensamiento, diálogo y mirada cultural que presida la acción política, la vida del espíritu y de la cultura, sin la cual la acción es ineficiente, injusta e irresponsable.

Entendemos que los problemas que atraviesa nuestro país están asociados a la escasa construcción de una República, la cual no puede pensarse sin democracia, y de una democracia, que no es posible sin justicia ni verdad.

Desde su creación, en el Instituto se han realizado actividades y dictado cursos en áreas como historia, filosofía, geopolítica, religión, derecho, entre otras.

Durante los últimos dos años, hemos formado parte de la elaboración de los "Acuerdos Programáticos" junto a las demás fundaciones de los partidos políticos que integran Juntos por el Cambio, a través de un proceso de diálogo constante que permitió construir los consensos necesarios acerca del buen rumbo y las mejores políticas para nuestro país, con el objetivo de lograr una sociedad moderna, más equitativa, innovadora y abierta, fundamentada sobre el respeto a la Constitución Nacional y a las instituciones republicanas.

Fundación Pensar

¿Qué nos define en Fundación Pensar? Somos pensamiento + comunidad. Somos el ámbito del PRO en donde se diseñan planes de gobierno y políticas públicas a partir de la visión de futuro que queremos y soñamos para nuestro país.

Convocamos a especialistas, expertos y cuadros técnicos para construir propuestas de soluciones reales ajustadas a las problemáticas locales de cada una de las provincias. Y hoy lo hacemos en treinta mesas de trabajo nacionales, con más de doscientos especialistas de todo el país.

En los diez años de vida que tiene la Fundación aprendimos que un buen plan es el trabajo de una gran comunidad. Por eso también hacemos equipo a lo largo y lo ancho del país con ciudadanos, líderes políticos, organizaciones sociales, el sector empresarial y todos aquellos quienes quieran estimular el debate y encontrar un lugar de escucha activa.

Porque Fundación Pensar somos un equipo de hombres y mujeres que trabajan todos los días por un mismo objetivo que nos apasiona y nos une: el deseo de transformar la Argentina.

Introducción

La Argentina que podemos ser

Las señales del deterioro de nuestro país son inocultables. La inflación y la inseguridad nos asfixian. La pobreza y la indigencia son el destino crónico de casi la mitad de los argentinos y argentinas. La educación y el trabajo, en estado de crisis permanente, ya no alcanzan para promover el ascenso social y la integración comunitaria. La energía y la creatividad de la sociedad argentina se diluyen ante las trabas de un Estado ineficiente y voraz. La brecha entre una dirigencia que se habla a sí misma y una ciudadanía que quiere progresar, vivir segura y disfrutar de su libertad es cada vez más evidente y el horizonte está tomado por la decepción y la desesperanza.

Reconstruir es el verbo que reclama este tiempo. Reconstruir nuestra casa, apuntalar sus cimientos, recuperar los espacios comunes y los espacios privados, abrir las ventanas para que el aire circule con libertad. Es una transformación profunda, estructural, para que la casa, nuestra casa, vuelva a ser habitable.

Una vez más el presente nos convoca. Una vez más la historia pide nuestro compromiso activo para frenar el desmoronamiento de la situación social y económica. Miramos nuestra realidad con preocupación, pero también con esperanza, porque confiamos en esa enorme fuerza cívica que late en el corazón de las mayorías. Somos la expresión de esa fuerza y sabemos que juntos podemos construir el país que nos merecemos.

Una identidad histórica para el futuro

Cambiemos, ahora Juntos por el Cambio, nació de un acuerdo entre integrantes de distintos partidos que entendieron la situación comprometida del país y que escucharon el llamado histórico para hacerse cargo. Hoy es una herramienta social que encarna valores que nuestra comunidad considera centrales para el presente y para el futuro.

Los primeros tres gobiernos kirchneristas desaprovecharon los impulsos facilitados por el contexto económico global de inicios de siglo, lesionaron la conversación pública y persi-

guieron todo disenso o visión crítica descalificando a la oposición, demonizando al sector privado y hostigando a los medios de comunicación. La vocación sectaria de ir por todo no construyó nada para el futuro y dejó afuera a la mayoría de los argentinos. Por si eso fuera poco, consumaron en las sombras casos de corrupción escandalosos para quedarse con el dinero de todos.

Pudo haber sido suficiente para evaporarnos hasta la última gota de esperanza, pero los argentinos no dejamos fácilmente nuestro futuro en manos de quienes quieren acomodarlo a su conveniencia.

A principios de 2015 los referentes del PRO, la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica ARI entendieron el riesgo al que se estaba sometiendo el país e interpretaron la demanda popular de unirse en lugar de fragmentarse; en 2019 se incorporó el Peronismo Republicano.

Fue un acuerdo de líderes comprometidos con su época, capaces de escuchar la realidad y de entender su vínculo con la historia, sobre la cual construimos nuestra identidad.

Juntos por el Cambio es heredera de cuatro tradiciones fundantes de la Argentina: la UCR expresa la tradición democrática, personificada en Raúl Alfonsín; el PRO expresa la tradición liberal, bandera de las administraciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde 2007; la Coalición Cívica encarna la tradición republicana, la búsqueda de un contrato moral y de un Estado al servicio de los ciudadanos; y Encuentro Republicano Federal representa los verdaderos valores y las genuinas conquistas sociales que encarnó el peronismo.

Con estas cuatro tradiciones en nuestro ADN fuimos protagonistas, bajo diferentes denominaciones, de momentos fundamentales de la historia argentina. Somos los herederos de quienes recuperaron el orden democrático en el 83, de los impulsores del juicio a las Juntas en el 85. Somos los que promovimos un retorno a las reglas del juego en 2015, favoreciendo desde entonces la alternancia política tan necesaria para el sistema republicano y sus instituciones. Somos quienes restauramos el orden institucional cuando el país estuvo amenazado por el caos, trasladamos la discusión política de las calles al Congreso y pusimos reglas cuando faltaron. Somos los que denunciarnos y enfrentamos la corrupción cuando el resto la dejaba pasar. Somos los forjadores de las leyes, de los acuerdos profundos, los defensores de la ética pública, los garantes de la alternancia política y de la libertad económica. Los custodios de nuestra gran clase media trabajadora.

Nuestro mensaje recoge el eco de quienes lucharon por la paz y la prosperidad de la Argentina. No hay otra fuerza en la que convivan esos pilares de la nación con tanta solidez y con tanta naturalidad. Somos una fuerza histórica y moderna, una poderosa coalición ciudadana que dialoga con lo mejor de nuestro pasado y tiende un puente hacia el futuro.

El inicio del cambio

En 2015 la sociedad nos eligió para alinear un país totalmente descarrilado. Nos encontramos con una situación delicadísima, con cuentas que no cerraban y con estructuras de poder inoperantes.

Aun así, con un diagnóstico que resultó ser más grave que el que suponíamos, sentamos las bases de un cambio posible. Por sobre todo, iniciamos un cambio histórico que siempre supimos que no iba a ser fácil.

Desarrollamos infraestructura clave como autopistas y rutas para que las personas viajen más seguras. Pusimos en marcha obras hídricas que evitan inundaciones. Miles de personas pudieron viajar en avión por primera vez gracias a que abrimos los cielos. Invertimos en la infraestructura de los servicios públicos y sinceramos los enormes problemas que generaban los subsidios de las tarifas. Logramos bajar el déficit fiscal para mejorar la competitividad de las empresas. Revertimos la balanza energética, generamos las condiciones para el despegue de Vaca Muerta y dimos los primeros pasos para el desarrollo de energías alternativas.

Promovimos la lucha contra el narcotráfico, que había penetrado en los barrios de forma dramática en los años anteriores con la complicidad del poder. Batallamos contra la corrupción enquistada en muchísimas estructuras del Estado.

Recuperamos la confianza en los datos públicos saneando el INDEC, que había sido brutalmente intervenido. Respetamos los fallos de la Corte Suprema de Justicia, aun estando en desacuerdo, porque creemos que la democracia se juega en cada decisión y en cada palabra. Defendimos la libertad de expresión, que había sido condicionada en los años anteriores a nuestro gobierno. Y ratificamos la importancia de la educación, impulsando las evaluaciones y los datos para reconstruir aquello que alguna vez fue nuestro orgullo. Retomamos el diálogo con naciones libres y democráticas y dejamos de pactar con autocracias que lesionan sistemáticamente los derechos humanos. Terminamos nuestro mandato en paz, traspasando al presidente elegido sus atributos.

Es innegable que la situación macroeconómica y la inflación con la que nos enfrentamos profundizaron la desilusión. Cometimos errores. Debimos decir claramente el enorme daño que tenía la Argentina cuando asumimos la gestión del Estado. Subestimamos las gravísimas condiciones en las que encontramos a nuestro país. A pesar de que teníamos claro el rumbo económico que debíamos tomar, no contábamos con la fuerza política y parlamentaria para consolidarlo. Pudimos hacerlo mejor, pero aprendimos de nuestra experiencia y de nuestras contradicciones.

Hoy encarnamos una propuesta de la que todos nos sentimos parte. Llevamos orgullosos el logro de haber mantenido la unidad en una situación en la que otras coaliciones fracasan. Nos mantenemos juntos sin negar las tensiones, porque son necesarias y enriquecen los puntos de vista y las decisiones. Venimos de muchas partes: nuestras identidades políticas son plurales. No tenemos como valor la uniformidad; lo colectivo es complejo, pero apostamos a la conversación y a la generación de ideas compartidas.

Somos mucho más que la convergencia de estructuras partidarias: **somos la expresión profunda de una fuerza ciudadana que mantiene vivo el sueño de un país mejor.**

2023: la urgencia

La disyuntiva que se presenta este año es: o tomamos el camino del cambio o profundizamos de forma dramática el patrón de atraso en el que nos sumergió el kirchnerismo.

Reconstruir nuestro país es una tarea que nos convoca a todos. El cambio no es algo que pueda hacer un líder o un espacio político en soledad: la ciudadanía tiene que estar convencida y acompañar esta decisión. El peligro de no intentarlo es quedar atrapados en aquello que buscan quienes protegen sus privilegios y defienden intereses corporativos: el imperio de la arbitrariedad, la desesperanza y el estancamiento.

Tenemos el coraje para construir un futuro diferente. Cambiar es más que un imperativo ético: es la única alternativa real para lograr una vida digna y plena. La vida que soñamos para nosotros y las futuras generaciones.

Vamos a estabilizar la economía para desplegar nuestro potencial. Tenemos que terminar con la incertidumbre como forma de vida. Allí anidan el paternalismo y la especulación, y crecen los límites a nuestra autonomía. Lo contrario es un Estado que brinda seguridad,

abre mercados, impulsa la competencia interna y externa, huyendo de las trampas del corporativismo, y educa para la producción, la cultura y el conocimiento.

Vamos a trabajar para alcanzar niveles de desarrollo, estándares de vida y de bienestar que hoy nos parecen impensables. Vamos a recuperar la movilidad social ascendente promoviendo la igualdad de oportunidades, el trabajo como fuente de riqueza y de dignidad, y el apego a la ley como condición de una convivencia sana. Vamos a recuperar el orgullo por una educación de calidad en todos sus niveles. Lo vamos a lograr en todo el país, para que nuestros chicos y chicas terminen la secundaria, accedan a una formación y graduación terciaria y universitaria, y estén preparados para adaptarse a los cambios que traen la revolución tecnológica y la economía del conocimiento. Nadie se quedará afuera: los argentinos y argentinas trabajarán para que nuestra energía ponga en movimiento al mundo, para que el litio y la minería verde le den impulso a la transición energética y para que nuestros alimentos lleguen a cada mesa.

Vamos a reducir la dolorosa inequidad que aleja a millones de personas que habitan nuestro suelo de una vida digna de ser vivida. Creemos sin pudor que terminar con la pobreza es un mandato ético: no admitimos el uso de los pobres para fines políticos ni cálculos electorales. Vamos a poner en práctica el principio de justicia social, vamos a devolverle el sentido a la palabra *progreso*, convencidos de que el Estado debe ser justo en su parte del acuerdo con los ciudadanos y crear las condiciones para que se desarrolle el talento emprendedor, se reduzca la informalidad y se multipliquen los puestos de trabajo.

Nuestra visión es abarcadora y firme, ambiciosa y conectada a tierra: la democracia como un ideal irrenunciable, la austeridad y la ejemplaridad como valores principales de nuestra dirigencia, la educación y el trabajo como herramienta de progreso, la libertad de expresión como termómetro. Somos una sociedad que quiere crecer y tiene con qué: esta es la gran esperanza de la Argentina. Jamás bajamos los brazos cuando se trata de alcanzar ideales que sabemos propios: **la fe en el futuro, la libertad y la paz.**

Este 2023 empecemos a construir la Argentina que podemos ser.

Agosto, 2023

Agustín Campero, presidente de la Fundación Alem

Eduardo Mondino, presidente de la Fundación Encuentro Federal

Fernando Sánchez, presidente del Instituto Hannah Arendt

Franco Moccia, presidente de la Fundación Pensar

Presentación

En el período entre 2019 y 2023, entre todas las novedades y los sucesos inesperados, desde la pandemia y la guerra en Ucrania hasta la explosión de la inteligencia artificial, hubo una experiencia novedosa para la vida política argentina: Juntos por el Cambio, que había nacido en 2015 como una alianza electoral, se consolidó como una coalición de partidos que empezó a generar mecanismos institucionales para funcionar con vida propia.

Los partidos que formamos Juntos por el Cambio compartimos valores y principios, como la defensa irrestricta del sistema republicano de gobierno y del derecho a la educación, y la búsqueda incansable del bien común, entre otros. Pero además la UCR, el PRO, la Coalición Cívica y Encuentro Republicano Federal compartimos la vocación por estudiar, entender y diseñar estrategias para nuestro país. Esta vocación se manifiesta de forma activa a través de cuatro fundaciones, que desde hace muchos años vienen trabajando en el diseño de mejores políticas públicas: las fundaciones Alem, Pensar, Hannah Arendt y Encuentro Federal.

Estas cuatro fundaciones tienen la peculiaridad de estar asociadas a partidos políticos que, como parte de una coalición, han disputado y siguen disputando el gobierno de nuestro país en todos sus niveles. La conexión estrecha entre los partidos y sus fundaciones asociadas hace que el trabajo no sea un ejercicio meramente teórico, sino un complemento natural de una coalición que ha gobernado y pretende gobernar el país y muchas de sus provincias y municipios.

Como parte natural de la evolución de Juntos por el Cambio, desde mediados de 2021, las cuatro fundaciones comenzaron a coordinar activamente su trabajo. El primer paso fue el de establecer una agenda común, que se materializó en agosto de 2021 con un documento conjunto, "Manifiesto por una Argentina mejor: ocho pilares para el desarrollo". Este material permitió a los equipos de las fundaciones establecer prioridades y consensuar el marco de la conversación en ocho temas centrales para el desarrollo de nuestro país.

El proceso de construcción de este manifiesto nos sorprendió gratamente. Este documento contiene definiciones que marcan un camino sin ambigüedades, que nos interpela, y su redacción requirió de las partes un compromiso activo. Durante este proceso la conversación fluyó de forma natural y en poco tiempo pudimos dar a luz un cuerpo de ideas, posturas y proyectos consistente. Este hecho es quizás una prueba más de que los valores compartidos en Juntos por el Cambio no son una declaración vacía, sino una base sólida para construir acuerdos y coordinar acciones de gobierno.

Los meses que transcurrieron a partir de ese primer manifiesto nos encontraron construyendo equipos para profundizar las definiciones de los temas que allí se habían esbozado. Casi dos años más tarde, las cuatro fundaciones tienen una veintena de equipos dedicados a distintas áreas de gobierno, involucrando en la conversación a cientos de profesionales. Este trabajo ha construido en este tiempo una serie de documentos que delinear el marco dentro del cual Juntos por el Cambio propone conducir nuestro país y que han formado la base de la plataforma electoral que presentó recientemente la coalición.

Además de trabajar en conjunto en el diseño de políticas públicas, las fundaciones han coordinado entre sí su aporte a las discusiones planteadas en cada momento por la realidad de nuestro país. Participaron de manera coordinada en la discusión pública por la apertura de las escuelas, asesorando a los legisladores del bloque en la discusión del presupuesto nacional, tomando posturas unificadas frente a los atropellos a los que el actual Gobierno nos tiene acostumbrados, por citar solo algunos ejemplos. El ámbito institucional creado por los presidentes de las fundaciones se ha constituido exitosamente en un canal natural para consensuar posiciones y es hoy una herramienta valiosa que ayuda a coordinar las acciones de la coalición.

El trabajo realizado contó con una metodología en la que el consenso es el resultado de un proceso virtuoso en el que las partes discuten, proponen, elaboran, se encuentran y se comprometen con el fin compartido del progreso de la nación y una mejor vida para todo aquel que quiera vivir en el suelo argentino.

Venimos de cuatro años de un Gobierno sin consensos internos, con carteras ministeriales incomunicadas, como bastiones de dos fuerzas opuestas. El daño es inconmensurable. Venimos de un modelo sin rumbo que nos llevó al quiebre de todos los contratos sociales. Pero especialmente ha quedado lejos la idea de que con trabajo, respeto a las normas, la

Constitución en la mano y un Estado que acompañe se puede progresar y construir una sociedad justa con energía de transformación.

El encuentro de las cuatro fundaciones, la forma de trabajo, el compromiso y el corpus de propuestas que presentamos demuestran que un camino diferente es posible, necesario, imprescindible. Hemos aprendido de los errores de la experiencia de la gestión de Cambiemos y estamos listos para acompañar a un nuevo Gobierno con la fuerza y la decisión de generar los cambios que los argentinos estamos esperando.

Al leer los diferentes documentos podemos ver que en todos hay un hilo conductor, trazado por la necesidad de una macroeconomía planeada, estabilidad, reformas estructurales y planes de infraestructura con un profundo carácter federal.

Como una gran red, todos los temas están entrelazados. Lo que en un documento aparece como necesidad, en otro aparece como propuesta. Varios plantean los mismos caminos para la solución. Cuando escuchamos en todos estos años la frase “La Argentina está rota”, tiene que ver con esto, con la falta de vínculo y conciencia de que no se puede progresar en algo olvidando lo otro.

El trabajo se orientó a la definición de diagnósticos, lineamientos generales y líneas de acción, a fin de preparar un camino consensuado y contundente para un próximo gobierno de Juntos por el Cambio. En este sentido, los documentos están en forma de capítulos organizados en una presentación y diagnóstico, propuestas y conclusiones.

Entendemos esta recopilación como un mojón en el camino y no como un punto de llegada. Seguimos trabajando juntos, ampliando equipos y profundizando temas. Sin embargo, creemos que es oportuno hacer esta recapitulación de nuestro avance, ya que estamos en un proceso electoral que pretendemos coloque nuevamente a Juntos por el Cambio al frente del Gobierno nacional. La coherencia, la consistencia y el consenso con que construyamos el plan de gestión serán esenciales para determinar su éxito.

Una vez más la Argentina está frente a enormes posibilidades que nos brinda el mundo. Como escribimos en la presentación del “Manifiesto por una Argentina mejor”, trabajamos por la unión de los argentinos, para que haya trabajo, para terminar con la pobreza y la injusticia social, para que la prioridad sea la educación, para que exista una justicia

eficiente que castigue la corrupción y para que la igualdad ante la ley sea una realidad para todos. Trabajamos para que los argentinos tengan, como fruto de su esfuerzo y su talento, la posibilidad de una vida mejor. No es tiempo de medias tintas. Las elecciones primarias recientemente celebradas nos marcaron con claridad el camino.

Va en estas páginas nuestro aporte a la construcción del país que soñamos, que queremos, que vamos a lograr.

01

Inflación, estabilidad y crecimiento

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

La Argentina transita hoy una de sus peores crisis económicas, en un contexto de incertidumbre creciente, caracterizado por el importante deterioro político y la inacción del Gobierno del Frente de Todos.

Nuestro país es hoy una de las economías más inestables del mundo, con una de las inflaciones más altas y persistentes. Otro rasgo característico de nuestra inestabilidad macroeconómica es la volatilidad del crecimiento en torno a una tendencia secular de estancamiento. Desde 2011, la economía está “paralizada” y el producto bruto interno (PBI) real alterna años con variaciones positivas y otros con variaciones negativas, que dan como resultado agregado una tendencia de estancamiento absoluto. Más aún, si se contempla el crecimiento poblacional acumulado desde aquel año, el PBI per cápita muestra una caída sin pausa que se acerca aproximadamente a 12%.

una de las inflaciones más altas y persistentes

Es evidente, entonces, que la Argentina debe estabilizar sus variables macroeconómicas y, al mismo tiempo, reformular y reordenar su sistema económico. De lo contrario, se mantendrá la dinámica decadente del ingreso, sumada a cambios abruptos en la distribución del ingreso como consecuencia de las recurrentes crisis, lo que perpetuará el proceso de empobrecimiento generalizado, exclusión y pauperización social que vivimos actualmente.

En paralelo, no hay que perder de vista que nuestro país se encuentra frente a perspectivas de mediano y largo plazo inéditamente buenas, con un contexto internacional que permite virtualmente garantizar el desarrollo de varios sectores clave de nuestra economía, no solo ligados a la agroindustria, sino también a la minería, los hidrocarburos, la industria del conocimiento y el turismo, entre otros.

contexto internacional

El objetivo de “bajar la inflación para potenciar el crecimiento económico” tiene que comenzar por la identificación precisa de los problemas generales y específicos que son las causas de la situación actual, para luego diseñar e implementar un *programa económico* integral que incluya las dos dimensiones con las que proponemos encarar este proceso: un *plan de estabilización* y un *proceso de reformas*.

identificación precisa de los problemas

Un diagnóstico adecuado, un programa bien diseñado, equipos de trabajo idóneos, competentes y honestos, y, también, la sostenibilidad y sustento político permanente que hoy garantiza Juntos por el Cambio son elementos que ayudarán a recuperar la confianza, la credibilidad, y maximizarán las posibilidades de éxito de nuestra estrategia. Pero lo que debe quedar claro es que no existen mayores costos para la población en su conjunto que la inacción y la continua postergación de las reformas necesarias.

La historia argentina de los últimos setenta y cinco años es de inestabilidad macroeconómica, con innumerables eventos críticos (1952, 1987, 1994-1995 y, más recientemente, 2014 y 2018-2019), pero con cinco crisis mayores: el Rodrigazo (1975); la crisis de deuda de 1982-1983; la hiperinflación de 1989-1990; la caída de la convertibilidad en 2001; y, finalmente, la coyuntura actual.

Más allá de las razones, lo cierto es que la dinámica macro llevó a la Argentina a un crecimiento del PBI per cápita de solo 0,6% anual desde 1983 y a un deterioro generalizado de las condiciones sociales, que impactan de lleno sobre la pobreza y la indigencia. Mientras que en 2019 la pobreza y la indigencia se ubicaban en 35,4% y en 7,7% respectivamente, en el segundo semestre de 2022 alcanzaron el 39,2% y el 8,1%, y estimaciones preliminares indican que en 2023 la pobreza volvería a subir, superando el 40% de la población, el segundo registro más importante, solo superado durante la crisis de 2001-2002 (66%).

Este deterioro adquiere mayor significación cuando se toma en cuenta el desempeño relativo de otros países de la región. Entre 2011 y 2019, mientras el mundo creció anualmente en promedio 3,5%, y los países latinoamericanos, 1,6% (Chile, 3%; Paraguay, 3,5%; Bolivia, 4,7%; Colombia, 3,6%), la Argentina exhibió un crecimiento anual de 0,4%, que, en términos per cápita, implican un decrecimiento de 0,6% anual. Por su parte, la inflación promedio mundial entre 2011 y 2019 fue de 3,5%, mientras que la del promedio de los países latinoamericanos fue de 5,6%, y la de la Argentina, 34%.

La pandemia y sus devastadores efectos a corto, mediano y largo plazo solo han exacerbado los múltiples desafíos económicos y sociales que ya tenía por delante la Argentina. En cambio, la invasión rusa a Ucrania no ha tenido un efecto negativo significativo específico sobre nuestra economía, más allá del impacto inicial del aumento de los precios de la energía durante el segundo trimestre de 2022, dado que los términos de intercambio aumentaron y hoy siguen en niveles récord. Es más, uno de los efectos de la invasión

**pobreza
superando el 40% de la
población**

rusa ha sido la aceleración de la transición energética a nivel mundial, lo cual impactó positivamente sobre las perspectivas sectoriales de algunos productos de exportación de nuestro país, como el litio y el gas.

La inflación hoy transita a un ritmo creciente y hay que remontarse a los períodos previos a la convertibilidad para encontrar una dinámica similar, a pesar de que se está utilizando de manera infructuosa el ancla cambiaria y tarifaria para contener el alza de precios. Además, el desajuste de precios relativos señala la necesidad de una corrección adicional futura del tipo de cambio oficial, expectativa que se refleja en la brecha con las cotizaciones no oficiales del dólar.

La demora en la acción solo agrava la magnitud del problema. El tipo de cambio real multilateral registra una apreciación de 35% desde fin de 2019 y la brecha entre el dólar oficial y los dólares alternativos alcanza aproximadamente el 100%, a las que se suman los crecientes retrasos tarifarios. El mercado cambiario funciona cada vez con mayores y complejas trabas y regulaciones. Los dólares son escasos por los errores y la falta de confianza que genera la propia política oficial.

En oposición a la evolución reciente de la inflación, que se está acelerando, la actividad se está contrayendo desde agosto de 2022. La continua caída del salario real y de las jubilaciones, el aumento de las tasas de interés, las restricciones sobre las importaciones, la propia incertidumbre de un año electoral y el impacto de la sequía anticipan una caída del PBI real este año que, según las proyecciones del relevamiento de expectativas de mercado (REM) del Banco Central alcanzaría el 3%, y el 2,5% según el Fondo Monetario Internacional (FMI). Así, entre 2019 y 2023 el PBI per cápita habrá caído aproximadamente 2%.

Por otro lado, el atraso de las tarifas está ocasionando nuevamente una cuenta impagable para el Tesoro, haciendo incumplibles los objetivos de reducción de subsidios plasmados en el último acuerdo con el FMI, lo que además dificulta el cumplimiento de las metas medioambientales. El gasto está plagado de bolsones de privilegios, de estructuras burocráticas ineficientes, de superposición de funciones (entre y dentro de los distintos niveles de gobierno), lo que, en muchos casos, profundiza las inequidades. Por su parte, la estructura tributaria penaliza la producción, estimula la informalidad y está repleta de exenciones impositivas difíciles de justificar. Estas deficiencias son las que, también en parte, explican el deterioro de los resultados económicos y sociales.

**la inflación hoy transita
a un ritmo creciente**

**la demora en la acción
solo agrava la magnitud
del problema**

medidas cada vez más extremas**obstaculizando la recuperación futura**

La realidad es que la configuración macroeconómica actual es equivocada e insostenible y, por ello, se recurre a medidas cada vez más extremas para contener los efectos negativos a corto plazo, obstaculizando la recuperación futura. En este contexto, no sorprende que la tasa de inversión se encuentre deprimida y sostenida artificialmente solo a fuerza de un comportamiento especulativo por expectativas devaluatorias y localizada en sectores que se están viendo beneficiados por la protección excesiva de la competencia internacional, limitando el crecimiento potencial de la economía.

el nivel actual de gasto público**estructura tributaria vigente****penaliza la producción y la inversión**

El nivel actual de gasto público es imposible de financiar con la estructura tributaria vigente, que penaliza la producción y la inversión. Uno de los reflejos de esta situación es que el riesgo país sigue en niveles de default y la comunidad financiera internacional ya ni siquiera considera a nuestro país una economía “emergente” o “de frontera”, sino como un país sin una clasificación específica (*stand alone*).

Resulta claro que el esquema económico actual se encuentra totalmente desarticulado y se necesita un programa macroeconómico que recupere la estabilidad y el crecimiento: (véase el cuadro de la página 27)

implementar el plan de estabilización**control de los equilibrios macroeconómicos****proceso de reformas**

Una vez concluido el gobierno del Frente de Todos, una nueva administración tendrá el enorme desafío de implementar el *plan de estabilización* porque, sin un control de la situación macroeconómica, el fracaso estará asegurado y ocurrirá en plazos muy cortos. A pesar de la centralidad y de la complejidad de estabilizar la economía, el deseado “cambio de régimen” no se decidirá únicamente en el terreno habitual del plan de estabilización. El control de los equilibrios macroeconómicos debe ser acompañado de un *proceso de reformas* que incluya definiciones muy categóricas para posibilitar la reorientación de la estructura productiva. Estas definiciones de política son necesarias, también, para ampliar el horizonte de las decisiones económicas y facilitar así la recuperación de la actividad. En la medida en que se despeje el camino en esa dirección, la credibilidad de la política de corto plazo –la estabilización– se verá facilitada. Además, tal ampliación del horizonte también es un elemento para el cambio de expectativas y, por esta vía, implica poner una nota positiva que permita combatir el desánimo económico y social resultante de una crisis tan prolongada.

#	Variable	2019	2023
1	PBI per capita; en \$ de 2004	597.108	582.759
2	Inflación; dic/dic (1)	54,1%	142,4%
3	Pobreza; % de la población (2)	35,5%	43,0%
4	Indigencia; % de la población (2)	8,0%	10,0%
5	Jubilación mínima; en \$ de junio de 2023 (3)	80.852	70.938
6	Salario formal privado; en \$ de junio de 2023 (3)	316.686	315.425
7	Salario informal; 100-junio de 2017 (3)	74,4	72,0
8	Tasa de desempleo; IV trimestre (1)	8,9%	7,4%
9	Empleo público; participación sobre total (4)	16,9%	17,8%
10	Tasa de informalidad laboral (4)	35,1%	36,9%
11	Tipo de cambio nominal oficial; \$/US\$ (6)	59,9	266,5
12	Tipo de cambio real multilateral oficial; febrero de 2016-100 (7)	123,0	96,0
13	Brecha cambiaria; TC Libre/TC Oficial (6)	9,0%	92,0%
14	Balance Comercial; en mill. de US\$ (1)	15.992,0	-1.132,3
	En % del PIB	3,5%	-0,2%
15	Balance de Cuenta Corriente; en mill. de US\$ (8)	-3.492,0	-8.468
	En % del PIB	-0,8%	-1,8%
16	Balance Comercial Energético; en mill. de US\$ (9)	-26,0	-2.500,0
	En % del PIB	0,0%	-0,5%
17	Reservas internacionales; en mill. de US\$ (5)	43.787,4	24.092,0
	En % del PIB	9,7%	5,1%
18	Reservas internacionales netas; en mill. de US\$ (5/10)	15.048,0	-8.457,0
	En % del PIB	3,3%	-1,8%
19	Pasivos Remunerados del BCRA (6)	1.172.919	16.295.102
	En % del PIB	5,4%	9,4%
20	Tasa de interés nominal (11)	63,0%	97,0%
21	Resultado fiscal primario; en % del PIB (12)	-0,4%	-2,5%
22	Deuda pública nacional; en mill. de US\$ (13)	313.299	403.809
	En % del PIB	69,2%	85,5%
23	Tarifa EE; proporción del costo pagado por demanda (14)	73,0%	49,0%

EE: Energía Eléctrica

(1) 2023 es REM-BCRA; (2) 2019 es el II Semestre-INDEC; 2023 es proyección del I Semestre-M. G. Rozada; UTDT; (3) 2019 es junio y 2023 es junio o último dato disponible; (4) promedio últimos 4 trimestres; (5) 2019 es 09 de diciembre; 2023 es 31 de julio; (6) 2019 es promedio diciembre; 2023 es promedio julio; (7) 2019 es diciembre; 2023 es junio; (8) 2023 es promedio últimos 4 trimestres; (9) 2023 es últimos 12 meses; (10) Netas de encajes, swap con el BCC, BIS y SEDESA/ALADI; (11) Último dato; Tasa de Política Monetaria; (12) 2023 es proyección propia; (13) 2019 es noviembre; 2023 es junio; (14) II trimestre.

Elaboración propia en base a: INDEC; BCRA; Min. de Economía y otros.

Propuestas

El diseño de la estrategia de solución de estos desafíos fue pensado no solo individualmente, para cada uno de ellos, sino también en su interrelación y en la importancia de la secuencia en su abordaje. Es decir, diseñamos un *programa económico integral* que incluye las dos dimensiones: la implementación de un *plan de estabilización* y, al mismo tiempo, la puesta en marcha de un *proceso de reformas estructurales*.

• El plan de estabilización

El primer desafío será estabilizar la economía y, fundamentalmente, disminuir rápidamente la inflación. Nuestra propia historia y la evidencia internacional muestran que es posible alcanzar este objetivo siguiendo un conjunto de políticas que reviertan la inconsistencia actual. Puntualmente proponemos:

1. *Equilibrio fiscal*: Sin financiamiento voluntario macroeconómicamente significativo, es crucial alcanzar un balance presupuestario equilibrado para terminar con la asistencia financiera del Banco Central al Tesoro. Teniendo en cuenta la elevada presión tributaria, se deberá abordar una priorización y racionalización del gasto.
2. *Independencia del Banco Central*: La autoridad monetaria focalizará su política en la estabilidad de precios, con límites estrictos al financiamiento al Tesoro y garantizando su independencia. El control de la asistencia al Tesoro ayudará también a revertir el incremento insostenible de los pasivos remunerados, que generarán un déficit cuasifiscal de aproximadamente 7% del PBI en 2023, incluso mayor al desequilibrio del Tesoro.
3. *Apertura del cepo*: Avanzaremos lo más rápido posible hacia una normalización cambiaria que permita eliminar los distintos tipos de cambio y la brecha cambiaria para mejorar el funcionamiento de la economía y, también, para revertir la transferencia de recursos del sector exportador al importador. El rápido y creciente deterioro de las condiciones monetarias, caracterizado entre otras cosas por la retracción de las reservas internacionales, exige ser muy cuidadoso en la implementación del desarme de todas las restricciones cambiarias.

priorización y
racionalización del gasto

estabilidad de precios

exige ser muy cuidadoso

4. *Adecuación de precios relativos*: Hay una larga lista de adecuaciones tarifarias y otros precios pendientes y, por otro lado, las crecientes trabas al comercio exterior implican mayores precios en algunos bienes por escasez, falta de insumos y limitaciones a la competencia. Estas correcciones son necesarias no solo para mejorar el funcionamiento de estos mercados, sino también para anclar las expectativas de inflación.

anclar las expectativas
de inflación

La reducción de la inflación no será fácil ni inmediata, debido a la inercia inflacionaria, la creciente indexación de contratos y la propia materialización de los resultados de una política monetaria y fiscal consistente. Así, la implementación de medidas complementarias para ayudar a la desindexación de la economía y coordinar las expectativas puede contribuir a este proceso.

Es importante señalar que ciertos atajos para estabilizar la economía de golpe, muy livianamente analizados en la discusión pública de hoy, como la dolarización, no son apropiados. En realidad, son iniciativas que, si se quisieran aplicar, precisan condiciones para funcionar adecuadamente, como el equilibrio fiscal y un mercado único de cambios que, en definitiva, permitirían tener una moneda local fuerte. No hay que perder de vista que ningún arreglo monetario o cambiario evitará que la Argentina encare las reformas que debe afrontar para revertir la situación actual. (Véase el apartado “La evidencia internacional” al final del capítulo.)

dolarización

• El proceso de reformas estructurales

El *plan de estabilización* debe ser acompañado por un conjunto de iniciativas que estén orientadas a modernizar y mejorar el funcionamiento de la economía, potenciar el crecimiento de largo plazo y reorientar la estructura productiva, estimulando el desarrollo del sector privado. Estas reformas, además, permitirán ampliar el horizonte de las decisiones económicas, facilitar la recuperación de la actividad y la propia credibilidad del esfuerzo estabilizador. En general, estas iniciativas requieren un plazo de aprobación, ejecución y maduración más prolongado, con un suficiente apoyo político que permita que los cambios sean perdurables, garantizando que el esfuerzo de la estabilización no sea revertido en el futuro cercano.

desarrollo del sector
privado

En primer lugar, trabajaremos en una reforma tributaria y fiscal que fomente la inversión y el empleo privado, y haga al sistema más simple, menos costoso y más amigable para el contribuyente. Otro aspecto fundamental será hacer al sistema más justo,

reforma tributaria y
fiscal

mejorando la administración tributaria y dando una batalla más seria contra las formas de evasión más sofisticadas. Además, es necesaria una revisión del federalismo fiscal, con el objetivo de corregir los problemas del sistema actual, evitando las duplicaciones, mejorando los incentivos y clarificando las responsabilidades jurisdiccionales sobre ingresos y gastos.

reforma previsional Asimismo, propondremos una reforma previsional que genere mayor equidad y garantice la sostenibilidad del sistema, pero sin descuidar la cobertura sobre la población beneficiaria.

También son clave las políticas para ampliar el empleo privado formal y de calidad, actualizando y adecuando las regulaciones laborales de manera que, entre otros objetivos, permitan minimizar y contener los riesgos legales para empleadores y empleados. En este sentido, una mejora del trabajo formal apuntalará la sostenibilidad del sistema previsional.

Por otra parte, considerando que un primer paso para potenciar a las pymes es bajar su presión fiscal y el costo previsional a nivel federal, recomendamos considerar la posibilidad de establecer un nuevo marco institucional para futuras empresas, creando un nuevo estatuto para sus primeros años de vida. Esto podría no implicar un sacrificio fiscal para el Estado nacional, dado que se aplicaría a empresas que, de no existir tal marco, posiblemente no se crearían.

nuevo marco institucional para futuras empresas

política comercial Otro aspecto relevante es desarrollar una política comercial que recupere la previsibilidad y coherencia para ampliar la inserción comercial internacional de nuestra producción de bienes y servicios. Proponemos darle prioridad a la eliminación de todas las restricciones a la exportación y las barreras internas que distorsionan el sistema de precios, generan injustificadas transferencias de recursos entre sectores, terminan afectando el nivel de producción y la competitividad de la economía, y, especialmente, limitan la oferta exportable del país. En este sentido, también es necesario revisar el funcionamiento del Mercosur para equilibrar los beneficios entre los países miembros, fortalecer la disciplina de funcionamiento del comercio intrazona y retomar la agenda de negociación de nuevos acuerdos comerciales con otros bloques, regiones y países. La finalización del proceso de aprobación del acuerdo Unión Europea-Mercosur es un objetivo a alcanzar y, también, dar impulso al acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Mercosur

acuerdo Unión Europea-Mercosur (OCDE)

Finalmente, también será fundamental implementar una agenda transversal de transparencia, simplificación y desburocratización administrativa, más allá de las políticas de adecuación regulatoria que se apliquen a nivel sectorial. Esta agenda implica una relación más directa, rápida y amigable con la ciudadanía y una mejora de la propia gestión administrativa interna de los organismos públicos. La simplificación y desburocratización involucran un fuerte impulso a la transformación digital del Estado, un campo en el que los Gobiernos de Juntos por el Cambio a nivel provincial y nacional han hecho muy importantes avances.

• Ejes temáticos

El desarrollo más específico del *programa económico* se complementa con el trabajo sobre cinco subtemas que se seleccionaron en función de las principales líneas directrices del programa, incluyendo dimensiones del *plan de estabilización* y del *proceso de reformas*. Puntualmente, nuestro análisis se focalizó en:

1. *Política impositiva y administración tributaria*: La Argentina hoy exhibe no solo una presión tributaria récord, sino también una estructura que penaliza la producción, las exportaciones y la generación de empleo. Se debe reorientar la estructura impositiva para fomentar la inversión y el empleo, reducir el peso que recae sobre la actividad formal, al tiempo que hay que simplificar el sistema para hacerlo menos costoso y más amigable para el contribuyente. Pero estas modificaciones no implican necesariamente una retracción de los recursos para el Estado. En efecto, un aspecto fundamental es mejorar la administración tributaria para dejar de “cazar en el zoológico” y ponerse a trabajar más intensamente en reducir la evasión, especialmente de los sectores con capacidad tributaria. Corresponde dar una batalla más seria contra las formas de evasión más sofisticadas. El objetivo es ampliar la base de los impuestos capturando a quienes no pagan, porque, también, esta es una de las mayores muestras de falta de solidaridad. Y tenemos los instrumentos porque se firmaron acuerdos de cooperación tributaria internacional y hay que poner en acción esos mecanismos; hoy existe un clima muy favorable para propiciar este tipo de tareas intercambiando información con otros países. Finalmente, el otro aspecto a tener en cuenta dentro de esta temática es la necesaria aprobación de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, que no solo cumpla el mandato constitucional aún pendiente, sino que corrija las inconsistencias del sistema actual y mejore los incentivos.

2. *Racionalización del gasto*: El Estado, en sus tres niveles de gobierno, tiene funciones indelegables que cumplir, como la provisión de justicia, seguridad, salud y educación y, entre otros

reducir el peso que recae sobre la actividad formal

reducir la evasión

nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos

**bienes y servicios
esenciales**

aspectos, la seguridad social y la promoción de la ciencia y la tecnología. Históricamente, nuestro país registró un nivel de gasto público primario consolidado (incluyendo a la Nación y las provincias) en torno a 23% del PBI, pero desde 2007 hubo un insostenible crecimiento y virtualmente se duplicó entre 2003 y 2015. El nivel del gasto público es inefinanciable por la estructura tributaria actual, lo que genera que el desequilibrio fiscal se financie con deuda pública y/o con la asistencia monetaria del Banco Central, sembrando las semillas de las recurrentes crisis de deuda y la creciente inflación. Además, el gasto está plagado de bolsones de privilegios, de estructuras burocráticas ineficientes y de superposición de funciones (entre y dentro de los distintos niveles de gobierno), lo que profundiza las inequidades, entre ellas, las regionales. Estas deficiencias son las que, en parte, justifican que, a pesar de haberse duplicado el gasto, los resultados económicos y sociales exhiban un deterioro significativo. En realidad, el Estado se debe focalizar en la provisión de los bienes y servicios esenciales y sus actividades deben financiarse con una estructura tributaria que, como se señaló en el apartado anterior, sea más baja, más progresiva, más justa, más amigable con el contribuyente y que, también, fomente la producción, las exportaciones y la generación de empleo.

3. *Reformas al régimen monetario y cambiario:* El sistema monetario y cambiario está agotado. Desde 2007 la Argentina entró en un régimen de alta inflación del que no se pudo salir y que, incluso, se ha acelerado a niveles que no se veían desde los años ochenta, antes de las hiperinflaciones de fines de esa década y comienzos de los noventa. Hubo un intento fallido de corregir los desequilibrios monetarios con un esquema de metas de inflación a partir de 2016, pero su implementación fue previa a terminar de corregir los problemas de fondo, que provienen, fundamentalmente, del déficit fiscal crónico y creciente. En una economía emergente como la nuestra, con una historia de crisis fiscales y financieras recurrentes, un esquema monetario que garantice una convergencia progresiva de la inflación y, en el futuro, la estabilidad de precios necesita un equilibrio fiscal estructural como condición necesaria, pero no suficiente. Más aún, nuestro país posiblemente requiera algunos años de superávit fiscal para ganar credibilidad. Con esa condición cumplida, podríamos decir que cualquier esquema monetario puede ser exitoso, pero, sin esa condición, ninguno logrará la estabilidad de precios de una manera sostenible y duradera. De alguna forma, el esquema monetario es secundario, ya que el desequilibrio fiscal es el principal problema a resolver. Más allá de la importancia relativa de cada uno de los pilares de la política macroeconómica, el próximo régimen monetario deberá ser autónomo, priorizando el objetivo de bajar la inflación, sin descuidar la estabilidad financiera. No hay que buscar recetas mágicas, solo revisar la experiencia de lo que están haciendo nuestros vecinos en la región, como Brasil, Uruguay y

**equilibrio fiscal
estructural como condició
ganar credibilidad**

Chile, entre otros. El sistema cambiario con fuertes restricciones, conocido como *cepo*, se instrumentó en 2011 y se fue reforzando hasta 2015; volvió a instaurarse transitoriamente en el período entre elecciones de 2019; y, luego, se hizo permanente hasta hoy. Es parcialmente exitoso en contener una súbita y profunda salida de capitales, pero a largo plazo limita tanto la entrada de capitales como la salida, lo que provoca una retracción secular en las reservas internacionales. Esta dinámica es la que vemos hoy, incluso con términos de intercambio récord. Además, el esquema de restricciones cambiarias es un freno a la inversión, a las exportaciones y a la creación de empleo, al tiempo que genera las condiciones para una mayor discrecionalidad, falta de transparencia y corrupción. La salida del cepo, sin ser sencilla –dada la falta de reservas y el excedente de los pasivos remunerados del Banco Central (circulante, depósitos bancarios, títulos públicos de corto plazo, en general indexados)–, es completamente necesaria para tener un régimen cambiario sano y, por lo tanto, se eliminará en el menor tiempo posible.

4. *Adecuación de precios relativos y tarifas:* El descalabro de los precios relativos y el atraso de las tarifas de los servicios públicos tienen implicancias sectoriales, distributivas y macroeconómicas. La falta de un adecuado marco regulatorio incide en el funcionamiento de estos sectores clave, limitando las inversiones necesarias y, con ello, implicando un deterioro progresivo en la prestación de los servicios. Además, el costo de mantener las tarifas de servicios públicos explica la mayor parte del déficit primario nacional, ocasionando uno de los principales desbalances macroeconómicos. Más aún, la ausencia de una política comprensiva y consistente a nivel nacional genera también una importante inequidad vertical, porque reciben subsidios quienes no los necesitan, pero también, regional, porque se concentran en el área metropolitana de Buenos Aires, particularmente los subsidios al transporte. En este marco, es crítico abordar consistentemente la realineación de los precios relativos y las tarifas, de forma tal de mejorar el funcionamiento de estos sectores para potenciar su crecimiento, reducir el costo fiscal y corregir las inequidades del régimen actual, al tiempo que se deberá fortalecer el andamiaje institucional para evitar situaciones similares en el futuro.
5. *Políticas productivas:* La volatilidad macroeconómica, coronada en los últimos años con un régimen de alta inflación, afecta el desarrollo productivo por varias vías y, por ejemplo, no permite programar a largo plazo, llevando a un menor nivel y una menor difusión de la inversión. Pronosticar la rentabilidad futura de una empresa en la Argentina se ha convertido en una tarea virtualmente imposible y solo invierten quienes tienen más recursos y están en mejores condiciones de estimar y asumir riesgo, mientras se desincentiva la innovación

**realineación de los
precios relativos y las
tarifas**

para agregar valor y se resiente la formación de una cultura exportadora. La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para que las medidas sectoriales alcancen todo su potencial. Sin embargo, la estabilidad macroeconómica por sí sola puede no ser suficiente para potenciar sectores clave, generar inversiones y estimular un crecimiento sostenido del empleo privado formal. El fomento de inversiones precisa una mirada abarcadora de las políticas de desarrollo productivo que contemple, además de estabilidad macroeconómica, marcos institucionales adecuados e infraestructura física acorde en cada caso, así como la promoción de los sectores en cada territorio del país. El desarrollo productivo requiere retomar el círculo virtuoso de invertir para producir, obtener ganancias, y reinvertirlas para crecer y tomar más empleos. Se necesitan, por ende, políticas que consigan que sea negocio hacer negocios en la Argentina, desarrollarlos, lograr ganancias y disponerlas para apalancar el crecimiento económico. Además de las dificultades macro, también existen problemas y distorsiones importantes que inhiben el buen funcionamiento de los mercados y limitan el desarrollo de algunos sectores. En efecto, hay distorsiones legales, impositivas y regulatorias que, por ejemplo, encarecen y dificultan el acceso de empresas y personas al financiamiento en mercados formales para sus proyectos de mediano y largo plazo. Esto lleva a que en nuestro país el racionamiento crediticio sea moneda corriente, quedando en carpeta proyectos que podrían potenciar el crecimiento económico. El financiamiento al sector privado con relación al PBI de nuestro país no ha superado nunca en las últimas décadas el 15%. El subdesarrollo del sistema financiero plantea serias limitaciones a la incorporación de capital por parte de las empresas de menores dimensiones. Esta situación pone de relieve, por ejemplo, la importancia de desarrollar los canales alternativos al crédito bancario para el financiamiento de la inversión del sistema productivo. En definitiva, y sobre la base de una estabilidad macroeconómica perdurable, hay espacio para la implementación de políticas sectoriales transparentes, temporales, previamente evaluadas, que estén orientadas a resolver fallas de mercado. En este sentido, será clave reformular las políticas actuales para adecuarlas a estos lineamientos generales.

marcos institucionales adecuados e infraestructura física

canales alternativos al crédito bancario

Conclusiones

Desde hace más de una década, nuestro país se encuentra atascado en una persistente estanflación, con un continuo deterioro de las condiciones sociales. El actual Gobierno consolidó el estancamiento, el atraso relativo. No resolvió ninguno de los problemas vigentes al comienzo de su gestión y profundizó la gravedad de los desafíos futuros.

A partir de diciembre, el objetivo económico principal deberá ser estabilizar la macroeconomía como punto de partida para recuperar el crecimiento y reducir la pobreza, lo que implica, fundamentalmente, bajar la inflación. En el contexto económico y social actual, posiblemente, no haya política más progresiva.

En definitiva, nuestro objetivo es alcanzar una economía estable, previsible y en constante crecimiento, que permita potenciar a cada uno de los ciudadanos argentinos individualmente y a la sociedad en su conjunto; una economía con un mejor balance entre el sector público y el sector privado, luego de décadas de estancamiento del empleo y la inversión privada y de sobredimensionamiento del Estado; una economía integrada y abierta al mundo, que permita intercambiar libremente bienes y servicios, y maximizar las ganancias derivadas del comercio; una economía de mercado, en la que el Estado tiene algunas funciones excluyentes y otras concurrentes con el sector privado, eliminándose el “intervencionismo”, que genera un perjuicio para el bienestar social en su conjunto, para así liberar las fuerzas productivas de nuestro país.

La evidencia internacional de planes de estabilización

El estudio de la experiencia de otros países –mayormente de la región, para aprovechar las similitudes idiosincráticas– aporta luz sobre la tarea que hay por delante. Aunque las condiciones en las que se dio cada estabilización no se repitan exactamente en la Argentina de hoy, todos los casos estudiados, que incluyeron Israel, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay, contribuyen a sacar lecciones individualmente y, sobre todo, en su conjunto. En todos los procesos de estabilización relevados, llevó varios años bajar la

marcos institucionales adecuados e infraestructura física

estabilizar la macroeconomía

crecimiento y reducir la pobreza

bajar la inflación

una economía integrada y abierta al mundo

inflación desde niveles elevados hasta valores de un dígito en un período anual. Aunque lentos, los procesos por lo general tuvieron éxito en lograr una inflación menor y más estable.

En los casos estudiados se destacan algunos factores comunes que también podrían ser tenidos en cuenta para nuestro país:

1. Consolidación fiscal. El plan debe estar precedido de o iniciarse con una consolidación fiscal; incluso, algunos sugieren equilibrio financiero desde el comienzo. En efecto, surge de los estudios que en episodios de alta inflación hay una fuerte correlación entre déficit fiscal, señoreaje e inflación. Además, la reducción del déficit fiscal colabora en generar credibilidad, lo que facilita que la formación de expectativas de inflación se haga mirando al futuro y no al pasado. Este requisito está presente en los planes de estabilización de Israel, México, Chile, Perú, Uruguay y Brasil.

2. Independencia del Banco Central. Es importante para generar credibilidad en que la emisión monetaria permanecerá acotada, lo que ayuda a reducir las expectativas de inflación. La independencia implica la disposición de las herramientas monetarias sin interferencia, lo que incluye claridad y criterios técnicos para el nombramiento y la destitución de sus directivos. Entre los países analizados, esta medida se dio en Israel; en Uruguay, previamente al lanzamiento de metas de inflación (pero fue reforzada después); en México, en la etapa final; y, en Perú, como medida clave del programa de estabilización (1990) e incluso tiempo después (1993), con una modificación de la Constitución Nacional para incorporar la independencia de la autoridad monetaria.

3. Prohibición del financiamiento monetario del déficit fiscal. Busca reforzar la credibilidad del plan y también es un requisito para la independencia del Banco Central, favoreciendo la formación de expectativas de inflación mirando al futuro. Está presente en Israel; en Uruguay (limitación bastante restrictiva, pero no prohibición) desde mediados de los noventa; lo mismo en Perú, desde inicios de la misma década, y en México, desde 1993.

4. Uso del tipo de cambio y/o agregados monetarios. Hay planes de estabilización que utilizaron como instrumento de política el tipo de cambio nominal y otros que usaron los agregados monetarios, pero el uso del tipo de cambio requiere mucha credibilidad. Un plan creíble basado en el tipo de cambio genera buenos resultados más rápidamente, pero si se pierde la credibilidad lleva a una crisis: al no ser creíble, la inflación no baja tan rápidamente en los bienes no transables, por lo que se atrasa el tipo de cambio y se produce una crisis de balance de pagos. En los países analizados, se utilizaron los agregados monetarios para estabilizar en Chile y en Perú. Por su parte, el tipo de cambio fue usado en Israel, en México en su primera etapa y en Brasil. México también utilizó el control de agregados monetarios en una segunda etapa.

5. Régimen de metas de inflación. Consolidado el plan de estabilización, en general los países avanzaron en la implementación de un régimen de metas de inflación para llevar adelante la política monetaria.

6. Controles y/o acuerdos de precios y salarios. En algunos casos se utilizaron controles y/o acuerdos de precios y salarios para frenar la inercia inflacionaria, pero no fue algo generalizado. Si bien los controles/acuerdos pueden ayudar en la etapa inicial, más adelante se presenta el desafío de cuándo y cómo salir de ellos. Israel fue uno de los países que los implementaron y Brasil utilizó una unidad real de valor, previo al plan de estabilización para frenar la inercia inflacionaria.

7. Eliminación de distorsiones creadas por planes previos. En muchas de las experiencias estudiadas, durante los ochenta se ensayaron planes de estabilización basados en controles de precios, múltiples tipos de cambio e intervenciones generalizadas en los mercados, pero sin conseguir la mejora fiscal necesaria. Estos planes no dieron resultado, generando en varios casos episodios de hiperinflaciones (Perú, Chile, la Argentina). Los planes de estabilización posteriores unificaron los tipos de cambio (a pesar de mantener posteriormente algunos un régimen de tipo de cambio administrado), liberaron precios y mercados, y eliminaron otros tipos de restricciones que generaban distorsiones de precios.

8. Apertura de la economía. Finalmente, los planes de estabilización vinieron acompañados de una mayor apertura de la economía. En la mayoría de los casos se eliminaron restricciones al comercio como parte del proceso de ajuste de precios relativos y como forma de recuperar las referencias internacionales de precios.

02

Trabajo y producción

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

El trabajo digno y bien remunerado es esencial para el desarrollo humano y la prosperidad de las personas. Es el factor fundamental para la inclusión social y económica dentro de un modelo de desarrollo basado en la productividad, al que las reglas e instituciones laborales deben acompañar.

Las cuatro fundaciones hemos alcanzado una serie de consensos básicos sobre el diagnóstico de nuestro mercado de trabajo. Pensamos que debe haber más trabajadores, sean dependientes o independientes, y con mejores condiciones, hasta alcanzar una tasa de empleo promedio parecida a la que tienen los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) similares a la Argentina. Para esto, acordamos una serie de objetivos que guiarían nuestro trabajo:

tasa de empleo promedio

objetivos

1. Promover la generación de empleo y la elevación del nivel de vida de los trabajadores.
2. Contribuir a la incorporación al sistema previsional de los trabajadores que están al margen.
3. Generar nuevas posibilidades a las empresas y en particular a las pymes para que amplíen su dotación de personal:
 - Limitando la carga laboral (previsional, aportes, impuestos).
 - Limitando la judicialización de los conflictos laborales.
 - Mejorando y facilitando su capacidad de gestión.
4. Combatir las formas ilegales de empleo y de explotación de los trabajadores clandestinos.
5. Mejorar y modernizar con la incorporación de nuevas tecnologías los sistemas de fiscalización laboral.
6. Promover la inserción de los jóvenes y de las mujeres en el mundo del trabajo.
7. Tomar en cuenta los cambios generados en el mundo del trabajo por el avance tecnológico y las posibilidades del desarrollo de nuevas actividades.
8. Definir un amplio programa de formación profesional y cómo instrumentarlo.
9. Definir las funciones y estructura que deberá tener el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

indicadores del trabajo no registrado

Los indicadores del trabajo no registrado se han estabilizado en torno al 30% respecto del total del empleo asalariado desde 2011. Se concentra especialmente en las micro- y pequeñas empresas (mypes), y en los sectores de construcción, hoteles y restaurantes, comercio, transporte y comunicaciones, industria, y servicios financieros e inmobiliarios, en ese orden. Se observa además una retracción del trabajo dependiente privado registrado, que no crece al ritmo demográfico, y una mayor creación de empleos públicos o semipúblicos de baja calidad e ingreso.

Más allá de contar con una ventana demográfica, debido a una proporción elevada de jóvenes respecto al resto de la población, esta alta informalidad compromete la sostenibilidad del sistema previsional. Actualmente solo el 60% de las erogaciones del sistema previsional se financian con los aportes y contribuciones y el 40% restante se financia con impuestos e ingresos de rentas generales y con emisión monetaria.

Adicionalmente, cambios como la revolución tecnológica 4.0 suponen una transformación del trabajo a partir de la automatización y la robotización, con riesgos de reducción o eliminación de puestos de trabajo, profundizando estos desafíos.

La alta informalidad obedece especialmente a los riesgos para la sostenibilidad de la unidad productiva que suponen los costos de la formalización, ligados a su vez a una alta brecha entre el salario que percibe efectivamente el trabajador y el costo laboral para el empleador. A esto se suma una serie de desincentivos, como la distribución de los costos asociados a la previsión social sobre la base de la cantidad de trabajadores, los riesgos de una contingencia laboral, la falta de claridad sobre lo que constituye el "salario", y la heterogeneidad de regímenes, como el monotributo, la llamada *economía popular* y la contratación del Estado en todos los poderes y niveles federales.

éxito de las políticas de empleo

El contexto ideal para el éxito de las políticas de empleo es la convergencia de un cambio de las expectativas macroeconómicas y de crecimiento, y un cambio normativo que logre reducir el impacto de la formalización de la planta laboral. Considerando el universo de unidades productivas con empleo no formal, la principal transformación debe centrarse en las mypes con márgenes de maniobra bajos como consecuencia de un compromiso mayor de sus ingresos al pago de su nómina laboral.

Tenemos un mercado de trabajo complejo, heterogéneo, con regulaciones rígidas, con reducido nexo con el mundo de la educación, con alto grado de conflictividad e imprevi-

sibilidad, en ocasiones con altos costos para determinado tipo de empleadores durante la relación laboral y con personas sin seguridad social, además de asimetrías entre la seguridad social de quienes trabajan en forma dependiente y quienes lo hacen de manera independiente, y más aún con otros que carecen de acceso total a ella.

Entendemos que es necesaria una modernización laboral ya que hay varias aristas en las cuales nuestro mercado de trabajo y sus regulaciones van en sentidos divergentes.

Estamos frente a nuevos paradigmas laborales: economías globalizadas y con gran cambio tecnológico plantean desafíos tales como las formas no estándar de trabajo, las economías de plataformas, el reemplazo de tareas humanas por inteligencia artificial, y los trabajadores que "migran" sin salir de su casa en la Argentina, prestando íntegramente sus tareas en otros países.

Los mayores ingresos dinámicos al mercado laboral adquieren la forma de trabajadores independientes. Bajo esa categorización pueden esconderse relaciones dependientes de trabajo, personas que realmente quieren ejercer su actividad de manera independiente, y personas a las que no les queda más remedio que intentar de ese modo sustentar su supervivencia.

Las relaciones laborales no registradas, pese a la enorme cantidad de multas judiciales aplicadas sobre actores del mercado de trabajo, han crecido. La creación de empleos públicos o semipúblicos de baja calidad genera una gran cantidad de argentinos indisponibles para el mercado laboral al cumplir la edad legal suficiente.

Debemos subrayar la característica de la conflictividad colectiva y la individual. Dentro de la conflictividad colectiva asistimos muchas veces a largas discusiones entre sindicatos, federaciones y hasta confederaciones, y también entre cámaras empresarias, sobre quién detenta la representatividad para establecer el necesario diálogo social aplicado al mundo del trabajo. En el tejido de empresas medianas y pequeñas, que es el más extendido y habitual de nuestro país, ser el terreno de batalla entre asociaciones sindicales entre sí o con la empresa puede implicar graves consecuencias. Bloqueos, piquetes, tomas de empresas no están amparados en general por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ni por las recomendaciones de expertos del organismo, pero están hoy fuertemente presentes en nuestra realidad. En la conflictividad individual señala-

nuevos paradigmas laborales**la conflictividad colectiva y la individual**

mos que, si la única forma de resolver conflictos es la justicia laboral, se ralentiza la dinámica laboral para el trabajador y para el empleador y también se perjudica la posibilidad de que un empleador tome decisiones que en la práctica incluyan aumentar su productividad y generar más puestos de trabajo.

Como resultado de distintas reformas en leyes educativas y laborales, y criterios extremos que ha tenido la Justicia laboral, se ha dinamitado el nexo entre el mundo de la educación y el del trabajo, lo que ha redundado en un mayor desempleo joven y ha afectado al mercado de trabajo en su conjunto.

Finalmente, si las empresas no logran mejorar sus ingresos y el retorno del trabajo, entonces no se podrán mejorar las condiciones de los trabajadores. El enfoque de mejora de la productividad se puede consolidar tanto desde la perspectiva del empleador, a partir de la reducción de costos asociados a la contratación de personal (monetarios y de riesgos por la conflictividad laboral), como desde la del fortalecimiento de las condiciones de empleabilidad de los trabajadores.

Propuestas

Las propuestas que presentamos para traer modernización, razonabilidad, inclusión de personas, dinámica laboral y equilibrio al mercado de trabajo deben atravesar un proceso de diálogo; tienen que ser sostenibles desde lo político y asimismo eficaces técnica y legalmente, puesto que se escribe sobre un complejo sistema normativo y de fallos de la Justicia que disponen que no cualquier modificación es posible.

**proceso de diálogo
sostenibles desde lo
político
eficaces**

Los objetivos de estas propuestas están claros: dotar de previsibilidad al sistema, de potestades mayores y más modernas a la autoridad laboral, reducir la alta litigiosidad, simplificar la gestión del empleo, mejorar las prestaciones del sistema de riesgos de trabajo, fortalecer los sistemas de seguridad social y generar aprendizajes que completen las formaciones en habilidades blandas y oficios y carreras a través de una capacitación laboral continua, todo ello con el fin de generar empleo privado de calidad.

objetivos

1. Cambio del sistema de registración y de las multas por empleo no registrado y blanqueo laboral

Esta propuesta consiste en modificar las actuales sanciones punitivas judiciales por trabajo no registrado o registrado parcialmente y la multa por la supuesta falta de entrega del certificado de trabajo regulado por el art. 80 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), con el objetivo de reducir la litigiosidad y el costo laboral.

**reducir la litigiosidad y
el costo laboral**

El actual sistema punitivo no ha cumplido con los fines que dieron lugar a su creación. No ha habido más empleo registrado, no ha habido menos litigiosidad, no se ha contribuido con el Sistema Solidario de la Seguridad Social (SUSS), no ha habido certeza en las relaciones laborales ni la previsibilidad necesaria para la creación de empleos de calidad.

El sistema que proponemos tiene las siguientes características principales:

- Definir mejor cuándo una relación laboral está correctamente registrada.
- Determinar qué sucede si los empleadores no están a derecho. Para el caso, el trabajador conserva su rol de intimar y está protegido por la legislación para evitar represalias contra él.

- Si las instancias espontáneas y las de conciliación previas a los juicios fallaran, y el trabajador avanzara en su reclamo judicial, prever un sistema de sanciones cuyo cálculo se vincule a un rubro no litigioso como lo es el monto del salario mínimo vital y móvil, que se alcanza en el proceso de diálogo social y cuyo destino es el SUSA, con la intención de fortalecer su naturaleza solidaria. Eventualmente la reglamentación podrá incluir algún beneficio frente al SUSA para el trabajador de ese producido hasta un tope y, si el trabajador fuera despedido a raíz de su reclamo, durante un lapso, protegerlo con una sanción judicial que irá a su patrimonio.

derogación del art. 45 de la ley 25345

Proponemos también la derogación del art. 45 de la ley 25345. La Justicia durante mucho tiempo impuso al empleador la sanción de abonar tres veces el mejor salario normal y habitual del último año trabajado por el incumplimiento que causaba la omisión de entregarle al trabajador los certificados en cuestión. Este instituto ha sido utilizado como un medio para aumentar las indemnizaciones laborales sin causa que lo justifique.

En la actualidad es necesario modernizar la norma y adecuarla a la nueva realidad tecnológica, dada la obligación que poseen los empleadores de brindar esta información a los organismos de contralor. La presente propuesta implica la posibilidad de que el trabajador cuente con información en línea, actualizada y veraz de su historia laboral. Además, debemos tener en cuenta que el obtener la constancia a través de la página del organismo rector implica certeza y eficacia.

2. Regularización del empleo no registrado

La segunda propuesta en este rubro es la regularización del empleo no registrado, mediante la adopción de un "blanqueo laboral", el más ambicioso que la situación económica nos permita.

Necesitamos que la amplitud del blanqueo sea la máxima posible. Los trabajadores incluidos en la regularización prevista en el régimen tendrán derecho a computar hasta sesenta meses de servicios con aportes o la menor cantidad de meses por la que se los regularice, calculados sobre un monto mensual equivalente al salario mínimo vital y móvil vigente, a fin de cumplir con los años de servicios requeridos por la ley 24241 y sus modificaciones para la obtención de la prestación básica universal y para el beneficio de prestación por desempleo previsto en el art. 113 de la ley 24013 y sus modificatorias. Los meses regularizados no serán considerados respecto de la prestación adicional por permanencia y no se computarán para el cálculo del haber esta ni de la prestación compensatoria.

"blanqueo laboral"

En cuanto al plazo, el piso mínimo para la regularización de las relaciones laborales debería ser de al menos dos años y, según el tamaño de las empresas, de hasta tres años.

Por supuesto, todo blanqueo conlleva una condonación de deuda. Los empleadores que regularicen relaciones laborales en los términos del régimen que proponemos gozarán de una condonación de la deuda por capital, intereses, multas y punitivos correspondientes a los conceptos detallados más arriba que hubieran sido omitidos durante los períodos en los que aquellas no estuvieron registradas, de acuerdo con la máxima escala, de nuevo, que fuera posible dentro de medidas de equilibrio fiscal. El objetivo para que el blanqueo funcione debería ser que la condonación sea del 100% al menos durante los dos primeros años de vigencia, y en especial para empresas pequeñas y microemprendimientos.

El blanqueo es una ley destinada a regularizar situaciones del pasado respecto de su punto de partida, pero también debe prever qué sucede luego de la sanción de la ley con aquellos que, pese a todas las ofertas que la ley disponga, insistan con mantener situaciones de empleo no registrado tras irse agotando los plazos.

3. Como complemento del blanqueo general, propuestas especiales de exenciones de las contribuciones a diversos subsistemas de la seguridad social

Por supuesto que el empleador podrá mantener, mensualmente, los beneficios e incentivos que recibe por cada uno de los trabajadores incorporados en el marco del régimen que propiciamos, siempre que la cantidad total de personal dependiente registrado sea superior a la cantidad de la nómina base, manteniendo los beneficios e incentivos únicamente por dicha diferencia de cantidad de personal.

Deben realizarse cambios en la gobernanza de la registración laboral correcta, que incluyen la extensión de la herramienta de los convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social a otras actividades, además de las previstas por la ley vigente, y la simplificación de alguno de los regímenes actuales.

cambios en la gobernanza de la registración laboral correcta

Del mismo modo resulta necesario modificar algunos aspectos de la actuación de los organismos nacionales recaudadores, pero no solamente de ellos. Se requiere, por la naturaleza de cómo se actúa en forma concurrente entre provincias, Nación y Ciudad, revisar los intercambios de información, incluso a nivel municipal, de habilitaciones de comercios y obras.

sostenibilidad política y legal

Naturalmente, tanto el diálogo social y político como el acuerdo entre todos los actores federales de nuestro sistema constitucional hacen, como decíamos al comienzo, a la sostenibilidad política y legal de los cambios que propiciamos.

Pero, además, las posibilidades de manejo de información en la era actual de *big data* e inteligencia artificial combinados pueden multiplicar en forma exponencial la calidad de la gobernanza de la correcta registración de los trabajos dependientes e, incluso, implicar una mejor imposición e inclusión de trabajadores independientes.

Ahora bien, la existencia de modificaciones y de nuevos regímenes de correcta registración de las relaciones laborales, e incluso de nuevos estándares para actividades independientes o semiindependientes ligadas a la economía de plataformas y otras cuestiones de la modernidad presente, por sí sola, por muy ambiciosos que sean los regímenes de blanqueo y por muy eficaces que sean nuestras propuestas, requiere de un cambio fundamental que acentúe el rasgo de previsibilidad que se debe insuflar al mercado de trabajo.

4. Plan Nacional de Regularización del Trabajo

Esta propuesta consiste en un nuevo Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), sobre la base del trabajo de una Mesa de Coordinación Estatal para la Regularización del Trabajo conformada por el Ministerio de Trabajo, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Asimismo, estimamos procedente analizar la coordinación con otras áreas de gobierno con impacto en los núcleos poblacionales o relacionadas con la formación de los trabajadores, como son Educación y Desarrollo Social, así como convocar con el Consejo Económico y Social a los diferentes actores que nuclean a los sectores académico, empresario y sindical.

La idea es coordinar y comprometer a las áreas de gobierno con intervención en las diferentes aristas de la productividad del trabajo, con el objetivo de convertir una política punitivista y de persecución en un plan de promoción activa de mejora de la productividad del trabajo y de fortalecimiento de los incentivos a la formalización, simplificando procedimientos administrativos con una perspectiva basada en la experiencia de los ciudadanos.

5. Fondos de cese sectoriales

En este punto hay disensos entre las cuatro fundaciones: para la Fundación Alem y la Fundación Pensar la propuesta apunta a dar un marco referencial respecto a cómo

plan de promoción activa**fondos de cese sectoriales**

deben formarse los que denominamos *fondos de cese sectoriales*. La propuesta es que las entidades representativas de los empleadores junto con las asociaciones sindicales representativas de los trabajadores, signatarias de convenios colectivos de trabajo, puedan establecer a nivel convencional la constitución de un fondo de cese laboral sectorial para la actividad, con el objeto de asumir la cobertura en materia de preaviso y despido sin causa.

El sistema que alcanzaran vía acuerdo sustituiría y reemplazaría al empleador en el cumplimiento de estas obligaciones, funcionando de modo análogo al sistema que está previsto en el estatuto de la construcción, que tiene varias décadas de funcionamiento pacífico y ha sido aceptado por la jurisprudencia de nuestros tribunales. Desde ya, de acuerdo con cada actividad que lo adopte, tendría regulaciones específicas.

Este sistema podría ser especialmente conveniente en las actividades con más alta rotación y que más rápidamente generan empleos, como el comercio, la gastronomía, los servicios de seguridad privada y maestranza, algunas economías regionales y determinadas actividades ligadas al turismo, cubriendo potencialmente hasta dos millones de personas. El Instituto Hannah Arendt conserva una disidencia parcial exclusivamente respecto de la administración del fondo, considerando que debería implementarse un sistema que permita la administración y capitalización en cabeza de cada empresa a modo de fondo de garantía de las indemnizaciones.

Por su parte, la Fundación Encuentro Federal, después de consultar a algunas entidades empresarias y sindicales de sectores distintos de los arriba indicados, llegó a la conclusión de que estas consideran que no se justificaría implementar un régimen de este tipo, debido a la complejidad de los mecanismos de administración que deberían crearse y el costo elevado que tendría el sistema.

6. Estatuto laboral para las mypes

Se propone un nuevo estatuto para las mypes, con el objetivo de dotar a este rango de empresas de mayor competitividad, ayudar a crear empleo productivo registrado, dar un marco regulatorio más claro para las relaciones laborales en este ámbito, establecer una negociación colectiva específica y dar cumplimiento a las recomendaciones de la OIT para las microempresas. Ello ayudará también a facilitar el traslado al sector formal de muchas empresas y trabajadores que hoy están en la informalidad.

nuevo estatuto para las mypes

marco regulatorio

A. Estatuto para microempresas: algunos puntos destacados. Como otra alternativa al sistema clásico y con el objetivo de dotar a un sector de gran empleabilidad de una mejor competitividad, ayudar a crear empleo productivo registrado, dar un marco regulatorio de las relaciones laborales en este ámbito, establecer una negociación colectiva específica y dar cumplimiento a las recomendaciones de la OIT para las microempresas, la Fundación Alem propone el siguiente sistema, con apoyo de la Fundación Pensar.

Ámbito de aplicación. Cantidad de empleados y/o nivel de facturación: se entiende la categoría de microempresa a partir de tres posibilidades:

- *Por número de empleados.* De ocho a quince trabajadores al empezar a funcionar, con la finalidad de fomentar su crecimiento.
- *Por nivel de facturación.* No superior al equivalente a un número de salarios mínimos vitales y móviles que se determinará más adelante, pensando en no incluir en esa facturación el impuesto al valor agregado (IVA).
- Ambas cosas.

Las relaciones entre trabajadores y empleadores comprendidos en este régimen especial se regirán por las normas especiales, aunque serán de aplicación supletoria las reglas de la LCT y sus modificatorias para aquellos aspectos cuyas normas, además de no haber sido previstas en este régimen especial, resulten compatibles.

Salario: se aplica como piso el salario mínimo vital y móvil. *Descansos y vacaciones:* igual que la LCT. Se deberá prever un empalme con los sistemas de protección social, que establezca que los trabajadores con planes de cualquier tipo que fuesen contratados por las empresas comprendidas en este estatuto especial continuarán percibiendo las prestaciones. Los beneficiarios de prestaciones contributivas y no contributivas a cargo de la ANSES podrán seguir percibiéndolas en caso de ser contratados por este régimen especial. Se ha de establecer en la ley de negociación colectiva la obligatoriedad de la celebración de convenios colectivos de orden local, regional y nacional. La duración del trabajo no podrá exceder de 568 horas trimestrales o 2272 anuales, considerados estos períodos en el año calendario. Se respeta la garantía constitucional de la jornada limitada. *Período de prueba:* seis meses. *Renuncia, extinción del contrato de trabajo y preaviso:* igual que la LCT. *Indemnización del preaviso:* exclusivamente la mejor retribución mensual de los últimos seis meses laborados. *Indemnización por extinción del contrato de trabajo sin justa causa:* se computa exclusivamente la mejor remuneración mensual percibida en los últimos seis meses trabajados, tantas veces como años o fracción mayor de

tres meses de antigüedad tenga acumulados el dependiente hasta la fecha del despido. *Despido directo:* según el régimen precedentemente descripto. *Extinción del contrato por razones previsionales:* se rige por el art. 252 de la LCT.

Este estatuto ayudará a crear empleo productivo registrado y facilitará el traslado al sector formal de muchas empresas y trabajadores que hoy están en la informalidad.

B. Nuevo estatuto para las futuras mipymes. Teniendo en cuenta la vulnerabilidad de la mayor parte de las pequeñas empresas y las dificultades de muchos trabajadores independientes que podrían ampliar sus actividades dentro de la formalidad, la Fundación Encuentro Federal ha diseñado el siguiente estatuto para las futuras empresas de esta categoría, brindándoles la posibilidad de contar con condiciones especiales durante sus primeros cinco años de vida.

A estas futuras empresas se les aplicará el régimen laboral consensuado que se presenta en el punto anterior, excepto lo referido a la forma de financiar el pago de indemnizaciones por el cese de la relación laboral. Esa excepción se describe más abajo.

El criterio de clasificación elegido en el marco de este nuevo estatuto es tomar solo el número de trabajadores por empresa y limitar el tamaño de aquellas que pueden recibir los beneficios previstos en este contexto. Las restantes, de mayor tamaño, podrán seguir bajo el régimen actual. A los efectos de determinar el tratamiento específico en materia impositiva, previsional y de la legislación laboral, las empresas han sido divididas en tres grandes categorías:

- Microempresas, de hasta cinco trabajadores.
- Pequeñas empresas, de seis a veinte trabajadores.
- Medianas, de veintiuno a cien trabajadores.

Por supuesto, debe preverse un régimen de transición de una categoría a otra por promedio de trabajadores durante el último trimestre del año, de modo que cualquier empresa que haya vivido un cambio en la cantidad de trabajadores que la lleve de una categoría a otra pueda aplicar las normas del caso a partir de comienzos del año siguiente.

Se ha dejado al margen de este nuevo estatuto a las empresas de la economía del conocimiento por dos razones: la primera es que una empresa de ese sector con muy pocos trabajadores puede generar niveles de facturación y beneficios muy elevados; y el segundo es que se supone que quienes la integran tienen capacidad para hacer frente sin dificulta-

traslado al sector formal

condiciones especiales durante sus primeros cinco años de vida

régimen de transición de una categoría a otra

des a los problemas administrativos y contables que suelen ser grandes escollos para la mayoría de las pymes. Por otra parte, este grupo de empresas ya cuenta con un régimen especial con beneficios específicos (ley 27506).

Este nuevo estatuto obligará a modificar o derogar buena parte de la abundante e inoperante legislación existente sobre pymes o mipymes y deberá tener en cuenta las reformas de carácter más general que se adopten eventualmente con fines de modernizar en particular la legislación laboral en el país.

Si bien el régimen general se aplicará según las normas explicitadas más abajo, para algunos temas específicos se divide a los trabajadores en cuatro categorías que dan lugar a ciertas distinciones de trato. Esas categorías son:

- Trabajador con CUIL que no recibe subsidio.
- Trabajador con o sin CUIL que recibe algún subsidio.
- Trabajador de más de 50 años desocupado desde hace más de seis meses y joven de 18 a 24 años que no ha tenido un empleo previo.
- Trabajador jubilado que desea volver temporariamente al mercado de trabajo.

Esta distinción nos permitirá tener en cuenta la situación de los sectores más desfavorecidos en el proceso de acceso al empleo, los jóvenes y los mayores desocupados: para los primeros, dándoles facilidades para su formación laboral; y para los segundos, estableciendo un régimen especial para que personas mayores de 50 años desempleadas y jubiladas puedan participar de la actividad laboral en las pymes con un régimen especial de aportes que les permita incrementar su futura jubilación teniendo en cuenta los años adicionales que han trabajado bajo este régimen.

Durante los primeros cinco años de actividad de la empresa, el 50% de los aportes previsionales de los empleadores correspondientes a los trabajadores que pasen a formar la planta permanente de estas empresas se integrará al Fondo Nacional de Empleo Pyme. Si el empleador despidiera sin causa justa a un trabajador, deberá aportar a dicho fondo el 10% de la indemnización que le corresponda al trabajador si ese despido se produce durante el primer año de vida de la empresa; durante el segundo año el aporte será del 20%; durante el tercero, del 30%; durante el cuarto, del 40 %, y durante el quinto, del 50%. A partir del décimo año de vida de la empresa, esta se incorporará al régimen general de pago de indemnizaciones por causa de despido.

Régimen tributario y previsional y otros beneficios a incluir en el nuevo estatuto: algunos puntos destacados. El primer paso para ofrecer una situación diferente para las pymes en la Argentina es bajar la presión fiscal y el costo previsional a nivel federal, a través de una serie de medidas de diferente tipo a ser aplicadas por lo menos por los primeros cinco años de vida de las empresas.

Este nuevo estatuto contempla exenciones que podrían implicar un sacrificio fiscal para el Estado nacional; por ello se requiere que su adopción vaya acompañada del compromiso de todas las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de no aplicar a las empresas incluidas en este nuevo estatuto aquellos impuestos provinciales que duplican las cargas.

Es importante contar con mecanismos simplificados para la creación, registro y puesta en funcionamiento de los nuevos emprendimientos y en particular de aquellos de pequeña escala que están llamados a ser el día de mañana una pyme. Para ello se propone el regreso al régimen de las sociedades anónimas simplificadas, restableciendo la vigencia plena de la ley y de los procedimientos que le están asociados.

Es necesario agilizar el acceso a los sistemas de garantía mutua y en particular al Fondo de Garantías Argentino (FOGAR), para permitirles ser sujeto de crédito y financiar sus equipos y capital de trabajo desde el comienzo de sus actividades. A tal fin se debe autorizar al Banco de la Nación Argentina y al Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) para actuar como "socios protectores" de seguros y garantía recíproca e introducir una serie de innovaciones en los sistemas de crédito para facilitar el afianzamiento de estas empresas.

Se desarrollará una legislación sobre *crowdfunding* aplicado específicamente a las pymes.

Se excluirá a las pymes exportadoras de retenciones y percepciones del IVA, tal como se establece en la ley 24467.

Se asegurará la disponibilidad en el presupuesto de la Nación de fondos para el Programa Nacional de Capacitación de los cuadros empresarios y gerenciales de las pymes.

Aquellas pymes que no estuvieran cubiertas por el sistema de monotributo, tributarán en concepto de ganancias durante su primer año de vida solamente el 10% del monto que correspondiera por la aplicación de dicho impuesto. Ese porcentaje se incrementará todos los

exenciones**mecanismos simplificados para la creación, registro y puesta en funcionamiento****ser sujeto de crédito****legislación sobre crowdfunding****capacitación**

años en otros 10 puntos hasta llegar al décimo año a tributar el total del impuesto correspondiente. Estas empresas estarán exentas del pago del impuesto a la ganancia presunta.

Las mipymes alcanzadas por este nuevo estatuto podrán utilizar los montos invertidos en capacitación, entrenamiento, *coaching* y desarrollo en la gestión de talentos como parte del pago de sus obligaciones tributarias.

normas ISO

A aquellas pymes que tienen certificados sus procesos dentro de las normas ISO 9000, 9001, 9002 y 14.000 las capacitaciones mencionadas en el punto anterior les otorgarán créditos para su recertificación anual o para la recertificación a las actualizaciones de las ISO a nivel mundial, asegurándoles así la posibilidad de estar visibles con sistemas de calidad internacionales para poder exportar.

tasa de justicia

Se prevé la eliminación de la tasa de justicia para los juicios laborales y por cobranzas en los que estén involucradas las pymes, por lo menos durante los primeros cinco años de existencia, y su reducción al 50% de la tasa correspondiente entre el quinto y el décimo año de existencia.

delegados sindicales

Se establecerá una reducción a la mitad del número de delegados sindicales en las pymes por lo menos durante los primeros cinco años de su existencia.

El surgimiento de este nuevo Estatuto puede afectar la capacidad competitiva de empresas ya existentes. Para evitar o atenuar tal efecto, las microempresas existentes a la fecha de la puesta en vigor del nuevo estatuto podrán optar por incorporarse a este, pero solo gozarán de los beneficios previstos por un período de cuatro años. El mismo criterio se aplicará a las pequeñas empresas, pero en ese caso los beneficios se limitarán a un período de tres años.

Disensos y observaciones

En cuanto a este régimen propuesto por la Fundación Encuentro Federal, el Instituto Hannah Arendt conserva una disidencia parcial. Propone: 1) que la definición de *mipyme* incorpore una relación entre los ingresos brutos y la participación en ellos de la nómina salarial; 2) que las mipymes puedan adherir al nuevo estatuto con el consentimiento de los trabajadores en las modificaciones respecto de la LCT o excepción al respecto; 3) que el Fondo Mipyme sea reconvertido en un seguro de responsabilidad civil financiado con

prima de riesgo y límites de cobertura, bajo administración de compañías de seguro y respaldo de un fondo público.

Por su parte, las fundaciones Alem y Pensar consideran que, para poder definir cuestiones tributarias puras, como asimismo cuestiones ligadas a las cargas sociales y otras cuestiones impositivas sobre este sector, debería pensarse en un trabajo conjunto e integral con el equipo económico y fiscal, para evitar tener duplicidad de criterios.

7. Modernización de las funciones de la autoridad laboral

Para modernizar el mercado de trabajo, es preciso modernizar la autoridad de aplicación, dinamizar el diálogo convencional colectivo de trabajo y actuar con herramientas novedosas que hoy están disponibles. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es la autoridad de aplicación de decenas de leyes que afectan, regulan e impulsan a la política de un Gobierno frente al mercado de trabajo, además de que constituye un puente entre la contención social y el mundo del trabajo y la producción a través de los programas de empleo y de capacitación laboral continua.

Se propone potenciar con recursos humanos, financieros y tecnológicos la Red de Servicios de Empleo, ampliar esta red incluyendo al sector privado, promover la coordinación entre la Nación y las provincias en materia de mecanismos para la promoción del empleo, y promover la introducción de nuevos medios tecnológicos de fiscalización y de simplificación de trámites vinculados a la vida laboral.

Al mismo tiempo y tomando en cuenta las características federales de nuestra Constitución y la forma de aplicación de la legislación laboral en las provincias, se propone incluir en el diálogo federal una actualización del Pacto Federal de Empleo de 1993.

8. Promoción del empleo joven

Los jóvenes, a nivel local y global, tienen mayores tasas de desempleo que el resto de la población activa. La inclusión de los jóvenes en el mundo del trabajo requiere de políticas que se enfoquen en dos problemas centrales: un déficit de formación adecuada y un difícil acceso a la primera experiencia laboral, además de lo complejo de compatibilizar una formación continua con las necesidades del mercado de trabajo.

Con la asistencia del Banco Mundial, desde hace más de dos décadas se viene construyendo evidencia para políticas públicas destinadas a esta población objetivo.

puente entre la contención social y el mundo del trabajo y la producción

Plan Nacional de Empleo Joven

A partir de las experiencias obtenidas mediante diferentes programas y planes (Jóvenes con Más y Mejor Trabajo –luego Programa de Empleo Joven–, Curso de Introducción al Trabajo, Entrenamientos para el Trabajo, Inserción Laboral y Empalme, Programa de Empleo Independiente, etc.) proponemos confeccionar un Plan Nacional de Empleo Joven, que forme parte del plan integral de formación y que contemple tanto las necesidades de formación continua de los jóvenes como el acceso a una primera experiencia laboral.

Con una atención específica a la heterogeneidad del colectivo joven, con respecto a su situación social, laboral y educativa, este plan contempla prestaciones tales como:

- Orientación formativa y laboral.
- Apoyo para la terminalidad escolar.
- Prácticas formativas en puestos reales de trabajo.
- Apoyo al emprendedurismo.
- Entrenamiento para el trabajo.
- Apoyo en la inserción laboral.

contrato de aprendiz

Asimismo, creemos que es posible renovar la figura del contrato de aprendiz, que consiste en una jornada laboral de veinticuatro horas semanales y por una duración máxima de tres meses, prorrogable por única vez. Se enfoca exclusivamente a menores de 21 años y supone una remuneración basada en la remuneración mínima del convenio colectivo de trabajo correspondiente. No requiere de convenio con instituciones ni estar vinculado con un módulo formativo como las pasantías. En caso de incorporación efectiva, sustituye al período de prueba. No supone cargas a la seguridad social.

Proponemos establecer un régimen de crédito fiscal descontable del impuesto a las ganancias de las grandes empresas y compensado instantáneamente por hasta el 100% de las contribuciones patronales a ANSES y PAMI, por la contratación de menores de hasta 25 años en el primer año de empleo.

simultaneidad de estudios y trabajo

Debemos promover la simultaneidad de estudios y trabajo. Esta política consiste en la elaboración de una canasta básica joven (CBJ) elaborada por el INDEC que contemple los costos asociados a la formación continua y de emancipación del segmento joven hasta los 25 años. Los jóvenes que acrediten estudios y tengan ingresos por debajo de la CBJ, obtendrán un crédito fiscal compensable instantáneamente con los aportes particulares a ANSES y PAMI, hasta cumplir los 25 años.

9. Formación laboral

La formación laboral continua tiene como propósito satisfacer el derecho a la capacitación laboral de los trabajadores a fin de que puedan adaptarse con agilidad a los cambios en los sistemas productivos y establecer itinerarios laborales a lo largo de una vida en progreso constante. Actualmente, el Sistema Nacional de Capacitación Continua tiene un alcance limitado y les falta actualización a sus contenidos. Proponemos ampliar su alcance mediante un Plan Federal de Formación Laboral Integral que esté en sintonía con las demandas del mercado laboral y en correspondencia con un modelo económico vinculado a la generación de divisas, y que potencie la capacidad del país para atraer inversiones y promover las exportaciones teniendo en cuenta las necesidades y potencialidades de cada región y los desafíos de la cuarta revolución industrial, mediante contenidos de digitalización, robótica e inteligencia artificial.

Las capacitaciones laborales continuas en el ámbito de trabajo también sirven como nexo entre educación y trabajo, pero su propósito primordial está más específicamente conectado con los convenios colectivos de trabajo y la propia LCT, aunque incluye contenidos también para trabajadores independientes.

La gobernanza común exige debates pendientes y consensos más profundos que aquellos a los que podemos arribar hasta el momento. El Instituto Hannah Arendt, si bien comparte parte de los enunciados previos, respecto de los contenidos que debería tener la formación laboral, resalta el siguiente enfoque: debe centrarse en los diferentes universos de las personas, atendiendo particularidades como situaciones de vulnerabilidad, franjas etarias, brechas de género u otros factores que requieran un abordaje especial.

Debe sumarse un Plan Nacional de Resiliencia Laboral, que estará centrado en la identificación temprana de puestos de trabajo en riesgo por el avance de la automatización y la robotización.

Necesitamos impulsar el fortalecimiento institucional de los Centros de Formación Profesional (CFP) del Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), para la gestión de programas formativos, la evaluación del cumplimiento de los objetivos de formación y la mejora en la calidad de la certificación de los contenidos, así como establecer su órbita como institución certificante para la habilitación de los centros de capacitación empresariales y sindicales u otras organizaciones con dedicación en la temática.

formación laboral continua**Plan Nacional de Resiliencia Laboral**

naturaleza cambiante del trabajo**10. Legislación sindical**

Se propone dinamizar las negociaciones colectivas al máximo posible para que el diálogo social tenga como resultado adaptaciones a la naturaleza cambiante del trabajo negociadas entre las partes sindical y empresaria, tal como se hizo en su momento con las adendas Vaca Muerta o en convenios nuevos que se han ido negociando estos últimos años. Asimismo, promover transparencia en el ejercicio de la función y estricta rendición de cuentas conforme a las leyes vigentes por parte de obras sociales sindicales o bien organizaciones del campo gremial que reciban fondos estatales. Y promover activamente una mayor participación efectiva de la mujer en la representación de las asociaciones sindicales, propendiendo a alcanzar la paridad en cargos directivos cuando sea posible.

mecanismos de generación de empleo formación**11. Políticas activas de promoción de empleo**

Deberán diseñarse, a través de planes específicos de obra pública municipal intensiva en mano de obra y de la realización de un vasto plan nacional de obra pública, mecanismos de generación de empleo, que deberán ser acompañados por una intensa formación de los recursos humanos que puedan ser beneficiados por tales planes.

12. Otras propuestas y temas pendientes

A pesar del extenso trabajo realizado y como consecuencia de la amplitud de la temática propia de este grupo de trabajo, no ha habido tiempo material para encarar la totalidad de las cuestiones que se podrían haber considerado. Debemos encarar el análisis de los siguientes temas:

- Determinar la unificación, centralización, transformación o derogación de los siguientes programas:
 - Programa de Inserción Laboral (Ministerio de Trabajo).
 - Crédito Fiscal para Capacitación de las Pymes (Ministerio de Desarrollo Productivo).
 - Crédito Fiscal para Formación Profesional (Ministerio de Trabajo).
 - Crédito Fiscal para Instituciones Educativas (Ministerio de Educación).
 - Programa "Te Sumo" (Ministerio de Desarrollo Productivo).
- Crear programas que contemplen la situación del *empleo de discapacitados* y de *mayores desocupados*, definiendo como tales a las personas mayores de 50 años que hubiesen estado desocupadas o desempleadas por seis meses o más. En ese caso correspondería eliminar el decreto 187/2022, que crea el Fondo Nacional para la Inclusión Social para las Perso-

nas con Discapacidad, con fondos de la Ley de Cheques, y disponer que esos fondos pasaran al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

- Desarrollar nuevos instrumentos y procedimientos para combatir el trabajo infantil ilegal y la trata de trabajadores semiesclavizados.
- Analizar todas las políticas activas de generación de empleo: planes y programas de obras públicas, vivienda, obras municipales, forestación y otras actividades con posibilidad de creación de empleo, especialmente intensivas en mano de obra.
- Analizar las acciones y legislación a adoptar frente a los excesos en el uso del derecho de huelga, en el ejercicio de presiones para la afiliación gremial o en el bloqueo u otras limitaciones al desarrollo de actividades productivas por parte de grupos organizados o instituciones sindicales, ampliando las actividades previstas en la legislación vigente a la educación, la recolección de residuos, el transporte de corta distancia.
- Analizar la escala salarial del empleo público y de las empresas públicas, su ajuste a futuro y las medidas laborales que deberán adoptarse en el marco de la reforma del Estado.

Conclusiones

consensos

Hemos enumerado las cuestiones principales en las que tras un fructífero debate hemos alcanzado mayormente consensos, con ciertas precisiones y visiones alternativas en algún caso. Además de dichas cuestiones, creemos útil y necesario debatir con otros grupos de trabajo de nuestras fundaciones políticas activas para la generación de empleo.

conversación madura

Del mismo modo, creemos que no puede tratarse el mercado de trabajo sin apreciar, calibrar y tener una conversación madura sobre el empleo independiente, el empleo público nacional, provincial y municipal, y sobre las nuevas formas de trabajo no estándar.

Asimismo, pensamos que es necesario combinar las propuestas sobre instituciones y reglas laborales y las de empleo productivo con aquellas dirigidas a las personas temporal o largamente desempleadas, muchas de ellas, con asistencia del Estado nacional y de los distintos niveles de estado federal.

En términos de gobernanza, pensamos que el mercado de trabajo argentino, heterogéneo y cambiante, requiere miradas coordinadas también sobre la organización del Estado nacional y en particular poner énfasis en que hay muy diferentes tipos de regulaciones no exclusivamente laborales que influyen sobre la vida de trabajadores dependientes y de personas que se autoemplean, particularmente aquellas que tienen que ver con los esquemas impositivos, con el crédito, la educación, en términos generales, y con la salud, en particular las obras sociales y los sistemas de cobertura de los riesgos laborales.

diálogo social en el mundo del trabajo

Por último, queremos dejar en claro que apostamos por el diálogo social en el mundo del trabajo, diálogo que comprende todo tipo de negociaciones y consultas entre representantes de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores, sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales, y que tiene que funcionar tanto a nivel general como intersectorial y, desde luego, incluir a las organizaciones de profesionales.

En el terreno político muchas veces hay facilismos, la tentación de pensar que hay varitas mágicas. Debemos alejarnos de esas posiciones extremas, puesto que el punto central es el ciudadano. Tenemos que ofrecer modificaciones por las cuales creamos que realmente se beneficiará a los argentinos durante todo su plan de vida, buscando soluciones para las mayorías, proponiendo, en definitiva, un nuevo equilibrio razonable, que incluya a la mayor cantidad de personas al mercado de trabajo. Por supuesto, tiene que estar relacionado con un sistema económico productivo estable y sostenible y, a la vez, ofrecer alternativas sociales que privilegien el trabajo propio, sea dependiente o independiente, como motor del crecimiento personal.

crecimiento personal

03

Seguridad

Presentación y diagnóstico
Ejes del plan y propuestas
Conclusiones

Presentación y diagnóstico

Nada es máspreciado que la seguridad e integridad de aquellos a quienes queremos. Vivir sin miedos, sin estar en alerta permanente, disfrutar de la protección de todos aquellos bienes que representan sueños y años de esfuerzo y trabajo pareciera hoy ser parte de un mundo al que la Argentina no puede pertenecer. Juntos por el Cambio ya demostró que las cosas pueden ser diferentes; que el Estado puede dar seguridad sin afectar la libertad, ambos valores tan deseados como complementarios.

Las cuatro fundaciones creemos que se pueden garantizar la vida y la propiedad de los argentinos sin restringir nuestras libertadas ni resignar el respeto por los derechos humanos. La experiencia de abusos observada durante la pandemia o los atropellos que en pos de la seguridad se realizan en diversos países del mundo nos obligan a mantener un delicado equilibrio, apartados de posiciones extremas.

La problemática de la seguridad es compleja y abarca diferentes aspectos, como la inseguridad ciudadana, el crimen organizado y el terrorismo. La política criminal debe orientarse hacia un enfoque integral de seguridad que supere los límites temporales de un gobierno y establezca políticas de Estado consensuadas. Es necesario diseñar intervenciones integrales que aborden la grave situación de inseguridad existente y promuevan la seguridad humana, centrándose en la protección de las personas y sus derechos.

Toda política criminal debe garantizar la protección de la comunidad sin exclusiones y promover la convivencia pacífica de todos los ciudadanos, respetando sus derechos y libertades. Esto implica brindar un servicio desde el Estado para mejorar la calidad de vida y abordar la inseguridad objetiva y subjetiva dentro de un marco de Estado de Derecho. La conceptualización de la seguridad requiere la participación de múltiples instituciones y actores, enfocándose en la prevención, la investigación y el empoderamiento ciudadano. El Estado debe coordinar las agencias pertinentes y promover la participación de la sociedad, sin imponer una posición de superioridad, sino desde una complementación federal.

garantizar la vida y la propiedad

protección de la comunidad

prevención

La política criminal debe ir más allá del sistema penal y adoptar enfoques de prevención primaria y secundaria que actúen sobre los contextos sociales y situacionales, evitando la delincuencia y promoviendo comportamientos socialmente aceptables. Además, se debe abordar la reincidencia y reconocer la importancia del sistema penitenciario en la seguridad.

En cuanto a las competencias de las fuerzas de seguridad, es necesario especializarse en delitos federales y organizaciones criminales. Las fuerzas federales deben colaborar con las provincias y recibir asistencia técnica y económica para lograr una lucha efectiva contra el delito.

Coincidimos en la necesidad de implementar una política de seguridad que recupere el trabajo realizado entre 2016 y 2019 para reducir la violencia criminal, especialmente en regiones afectadas por el narcotráfico. Acordamos revisar las leyes que regulan la seguridad interior, incluyendo las leyes policiales y de inteligencia criminal, pero necesitamos obtener un amplio consenso para garantizar la continuidad de las reformas. Aunque la seguridad ciudadana es responsabilidad de las provincias, creemos en la colaboración y coordinación entre la Nación y las provincias, respetando el federalismo y centrando la cooperación en ejes como formación, asistencia técnica e informatización.

Algunos datos

Las estadísticas actuales sobre homicidios en la Argentina son cuestionables. Aunque en 2021 se informó una disminución en la tasa de homicidios en comparación con 2020, año de la pandemia, hay información contradictoria proveniente del Ministerio de Salud que registra un alto número de fallecimientos sin identificar en 2021, lo que pone en duda la veracidad de las cifras oficiales. Algunos municipios, como La Matanza y San Martín, han experimentado incrementos en la actividad delictiva, especialmente en homicidios. En particular, la situación en la ciudad de Rosario ha empeorado significativamente, con un aumento del 37,4% en la tasa de homicidios desde 2017.

La situación en Rosario se ha degradado de manera significativa. Esta ciudad está castigada por pequeñas y medianas estructuras criminales que han logrado penetrar diversos estamentos del Gobierno provincial y han debilitado seriamente la capacidad de reacción de las instituciones locales. En 2017 se logró, tras un intenso apoyo federal, reducir la tasa de homicidios y llevarla al nivel más bajo desde el año 2011. Dos años más tarde, la administración Cambiemos dejó una tasa de 13,1 homicidios por cada 100.000 habitantes. Esta

**consenso para
garantizar la
continuidad de las
reformas**

tasa, como se dijo más arriba, ha crecido hoy un 37,4% y se ubica en los parámetros del año 2015: cerca de 22 cada 100.000 habitantes.

El narcotráfico ha recobrado impulso y aumenta la amenaza de la narcoinsurgencia desde algunos países vecinos. En los últimos cinco años se ha podido identificar un cambio de patrones y un ingreso cada vez más significativo de cocaína desde el noreste, producto del crecimiento en el rol de Paraguay como *hub* de distribución de cocaína a la región y al mundo a través de la Hidrovía. En 2021, 23 toneladas de cocaína fueron descubiertas en contenedores descargados en los puertos de Hamburgo, Alemania, y Amberes, Bélgica: 16.000 kilos en Hamburgo, 7000 en Amberes. El cargamento está valuado en 600 millones de euros, según investigadores europeos. 16 toneladas de esta carga pasaron por Buenos Aires sin ser detectadas. Las incautaciones de cocaína por parte de fuerzas federales cayeron un 57% en 2020 con respecto a 2019, la cifra más baja de los últimos seis años, mientras que las operaciones contra el narcotráfico cayeron un 48% en 2022 desde 2019.

Seguridad integral o seguridad integrada

El mundo actual enfrenta diversos conflictos armados, guerras asimétricas, terrorismo y movimientos independentistas, además de la expansión del narcotráfico. El avance tecnológico ha modificado la forma de hacer la guerra, y se destaca la importancia del espacio electromagnético/ciberespacio como un nuevo dominio. Es necesario adaptarse constantemente a este nuevo escenario multidominio. La frontera entre seguridad y defensa se ha vuelto más difusa, y se plantea la correlación entre ambos conceptos para reducir el daño y responder de manera oportuna. En cuanto a las amenazas y riesgos que afectan a la seguridad pública, diferenciamos entre la probabilidad de manifestarse un delito y la probabilidad de que ocurran ciertas consecuencias relacionadas con la vulnerabilidad de los elementos afectados. La defensa nacional y la seguridad interior ya no son estamentos aislados, sino que deben abordarse conjuntamente en un nuevo paradigma de seguridad integral multidominio. Este enfoque integrador busca proteger la libertad, la vida, el patrimonio, la soberanía y la integridad territorial de la Nación.

**nuevo escenario
multidominio**

Sistema penitenciario

La situación penitenciaria ha empeorado, siendo de extrema gravedad. Al fenómeno de la sobrepoblación, especialmente en el Sistema Penitenciario Bonaerense, donde es del 111%, se le agrega el fenómeno de organizaciones criminales que controlan las operaciones desde dentro de las unidades penitenciarias. Persiste también el conflicto sobre el

alojamiento de detenidos por delitos no transferidos en la ciudad de Buenos Aires a quienes se les niega plaza en el Sistema Penitenciario Federal, lo que genera un problema de sobrepoblación en la alcaldía de dicha ciudad.

La evaluación del Sistema Penitenciario Federal debe basarse en el enfoque de rehabilitación establecido en la Constitución Nacional y en la Ley de Ejecución de la Pena. Sin embargo, la situación de inseguridad ha llevado a adoptar políticas penales populistas que enfatizan el aumento de la fuerza policial, el endurecimiento de las penas y la privación de libertad, sin abordar la prevención del delito. Las respuestas basadas en la privación de la libertad se cuestionan, ya que la disuasión no es efectiva debido a la falta de prontitud y certeza en la aplicación de las penas. Además, las sanciones más severas pueden aumentar la reincidencia y el sistema penitenciario no logra rehabilitar ni resocializar a los delincuentes.

La incapacitación como medida de prevención también es cuestionada, ya que existen casos de delincuentes que continúan coordinando actividades delictivas desde las cárceles. El cierre encubierto de cárceles debido a la falta de inversión en infraestructura agrava la situación de sobrepoblación y viola los estándares internacionales.

La cárcel no debe ser descartada como instrumento de política criminal, pero es preciso considerar sanciones no privativas de libertad y enfocarse en la protección de la comunidad, los intereses de las víctimas y la rehabilitación del delincuente. El tratamiento de rehabilitación puede reducir la reincidencia, y se deben desarrollar estrategias adecuadas que aborden los aspectos cognitivos y conductuales.

La falta de participación en programas de capacitación laboral y educativos, así como la dificultad para implementar tratamientos psicológicos, es preocupante. La situación carcelaria en la Argentina requiere una intervención urgente para evitar violaciones a los derechos humanos y posibles explosiones de violencia.

Ciberespacio y seguridad

A los dominios precedentes –tierra, mar, aire y espacio exterior– se les suma ahora el ciberespacio o “quinto dominio”, el único creado por el ser humano. El ciberespacio ha tenido un impacto positivo en las comunicaciones y el desarrollo científico y tecnológico, así como en el bienestar general. Sin embargo, también ha dado lugar a actividades delictivas como el ciberlavado de activos, el ciberterrorismo y el ciberencryptado extorsivo.

**políticas penales
populistas**

intervención urgente

La Argentina es un país en desarrollo, pero con “islas de excelencia” científico-tecnológicas tanto en el ámbito público como en el privado. Algunos ejemplos son: el Instituto Balseiro, el INVAP, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Tecnológica Nacional, ARSAT, Satellogic y una centena de empresas dedicadas a la ciberseguridad que hacen punta en el mundo. En los últimos diez años se han verificado hechos que acreditan que, con inversiones moderadas, la Argentina puede posicionarse con ventajas en el contexto global, tanto en el ámbito de la ciberseguridad como en el de la ciberdefensa.

**ventajas en el contexto
global**

La amenaza terrorista y sus vinculaciones con el crimen organizado

La Argentina fue víctima de atentados terroristas del extremismo islámico en 1992 y 1994. Investigaciones en el país y en el exterior han encontrado vínculos de Irán y en particular de la Guardia Revolucionaria y su fuerza Quds en estos atentados. Entre 2018 y 2019, la Argentina no solo lideró investigaciones en contra de células del financiamiento del terrorismo en la Triple Frontera, sino que también creó a través de la Unidad de Información Financiera (UIF) un registro de personas que financian el terrorismo.

**Unidad de Información
Financiera**

El rol de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas deben participar en la lucha contra amenazas no estatales sin asumir tareas policiales en zonas urbanas. Se destaca la importancia de derogar una directiva establecida por el Gobierno actual que modifica la Ley de Defensa y amplía el rol de las Fuerzas Armadas para incluir amenazas de otros Estados. Creemos que las Fuerzas Armadas deben participar en la seguridad de fronteras, pero solo en zonas no habilitadas para el paso regular, y en apoyo a las fuerzas de seguridad presentes, como Gendarmería y Prefectura.

amenazas no estatales

Resaltamos la importancia de las Unidades Regionales de las Fuerzas Armadas, especializadas en áreas naturales estratégicas para el futuro del país, como recursos energéticos y agua dulce. Se propone incluir esta visión en la Ley de Modernización y Reingeniería de las Fuerzas Armadas. La modernización de las Fuerzas Armadas debe adaptarse a las necesidades regionales, con un enfoque en exploración, infantería ligera y especializaciones, para lograr un control efectivo de las zonas fronterizas.

Mencionamos la necesidad de equiparar los salarios de las Fuerzas Armadas con los de las fuerzas de seguridad, para prevenir la corrupción, y sugerimos la creación de una Fiscalía Especializada para abordar los delitos disciplinarios y públicos relacionados con las Fuerzas Armadas.

Ejes del plan y propuestas

Ante un escenario de amenazas tan dinámico como el actual, caracterizado por el aumento de las tasas delictivas, la cada vez mayor influencia del narcotráfico y el fuerte crecimiento en las zonas fronterizas de amenazas no estatales, como la narcoinsurgencia, el terrorismo y grupos secesionistas, corresponde diseñar un modelo de seguridad planificado por capacidades, en lugar de orientado a contener específicamente hipótesis de amenazas o conflicto.

Nuestra visión es la de una política de seguridad federal, sofisticada, flexible, adaptable y altamente interconectada. Es una visión ambiciosa pero realista y se funda en los resultados obtenidos en el período 2015-2019, durante el cual los principales indicadores de criminalidad organizada, desde tráfico de drogas hasta secuestros, demostraron mejoras significativas en casi todos los casos.

Tenemos como metas:

- Reducir el impacto social de la criminalidad reduciendo sustancialmente la tasa de victimización, situada hoy en el inaceptable 24,3% de los hogares.
- Aumentar la eficacia de la prevención y represión del delito, bajando la actual tasa de homicidios, de 5,3 cada 100.000 habitantes.
- Mejorar la operatividad en la lucha contra el narcotráfico en por lo menos un 60% en los cuatro primeros años.

Proponemos abordar el plan de seguridad a través de cinco ejes con sus correspondientes acciones o programas:

1. Prevención

Contempla medidas de prevención social, situacional e institucional del delito. Se debe trabajar rápidamente sobre las causas del delito y el crimen organizado de forma simultánea en los tres niveles –fronteras, rutas y ciudades–, así como combatir la corrupción, que ofrece un sistema eficiente de protección al crimen organizado.

Propuestas estratégicas

- Establecer acuerdos multilaterales para el control de mercadería en tránsito en la Hidrovía y fortalecer el rol de Aduana.
- Nacionalizar el programa Barrios Seguros.
- Establecer un programa de intervención temprana a través de cuerpos de intervención de despliegue rápidos, para apoyo a las provincias más afectadas por el crimen organizado.
- Empeñar a las Fuerzas Armadas en tareas de control fronterizo en el norte del país, en conjunto con elementos de Gendarmería, y de custodia de objetivos estratégicos. Reformular el marco legal vigente en materia de seguridad de fronteras y del cuidado de los objetivos estratégicos de la Nación.
- Profundizar a través de los organismos correspondientes la persecución penal de todos los flujos de capitales ilegales o lavado de activos, estableciendo la no excarcelación a imputados por este delito, y facilitar el inmediato decomiso de los bienes obtenidos.
- Posicionar a la Argentina en un lugar de liderazgo en ciberseguridad a nivel global que posibilite contar con un sistema de alerta temprana de ciberataques y minimizar los daños que podrían ocasionarse a nuestro país. Es importante contar con una estrategia de ciberseguridad y ciberdefensa que incluya la identificación de elementos de infraestructura crítica y una matriz de riesgos.

Propuestas instrumentales

- Mejorar el marco normativo y capacidades de respuesta ante casos de tránsito aéreo irregular.
- Establecer controles móviles dotados de canes, escáneres móviles, espectrómetros y otras tecnologías de detección de contrabando, concentrados en rutas estratégicas.
- Implementar un sistema nacional de *data analytics* para evitar solapamiento de investigaciones, mejorar tiempos de investigación y trazar rutas y patrones del crimen organizado.
- Implementar el sistema de registro unificado en línea de incidentes para mejorar el tiempo de respuesta ante cambios en los patrones delictivos.
- Coordinar junto a las provincias programas de desarrollo productivo de zonas de frontera para erradicar la cultura del contrabando.
- Promover un programa de prevención social y situacional del delito en conjunto con las provincias y municipios.
- Sancionar una legislación clara que asigne las responsabilidades de protección cibernética de la infraestructura crítica del país.

visión ambiciosa pero realista

causas del delito y el crimen organizado
combatir la corrupción

potenciar la capacidad de reacción

2. Reacción

Contempla medidas para potenciar la capacidad de reacción, investigación e inteligencia.

Propuestas estratégicas

- Transferencia de fuerzas federales de la frontera a zonas críticas urbanas y de conflicto territorial, como Rosario y la Patagonia andina.
- Priorización de la competencia federal en investigaciones de narcotráfico y potenciación del fuero específico y la Procuraduría contra el Narcotráfico.
- Refederalización de la Policía Federal en el interior del país con la apertura de nuevas agencias y divisiones contra el narcotráfico.
- Potenciación de las áreas de investigación de Aduana y recuperación de su policía aduanera.

Propuestas instrumentales

- Aumentar la proporción de investigadores de las cuatro fuerzas federales.
- Maximizar el tiempo de permanencia en áreas de investigaciones de personal especializado, evitando rotaciones sin justificación inferiores a los cinco años.
- Crear siete nuevos Grupos Operativos Conjuntos.
- Mejorar el acceso a instrumentos tecnológicos periciales.
- Conformar veinticuatro grupos investigativos contra el narcomenudeo a lo largo del país, a disposición de la justicia local.
- Reactivar el Comando Unificado Federal de Recaptura de Evadidos (CUFRE), sistema nacional de búsqueda de prófugos (11.500 recapturados en el período 2015-2019).

apoyo a las provincias y coordinación internacional presencia federal

3. Coordinación

Contempla medidas para maximizar el apoyo a las provincias y la coordinación internacional y reforzar la presencia federal de las fuerzas de seguridad nacionales.

Propuestas estratégicas

- Crear la Oficina de Seguridad Nacional con el objetivo de realizar las estimaciones anuales de amenazas a la seguridad nacional y facilitar la coordinación de la respuesta estatal ante estas.
- Recuperar confianza, programas conjuntos e intercambio de información con socios regionales y potencias en materia de lucha contra el crimen organizado. Establecer planes concretos.

- Plantear una convocatoria permanente al Comité de Crisis del Consejo de Seguridad para el tratamiento de la situación de Rosario y del conurbano bonaerense.

Propuestas instrumentales

- Generación de la figura de enlace provincial del Ministerio de Seguridad.
- Creación de cuarenta y ocho brigadas mixtas de investigaciones del narcotráfico en las provincias, a disposición de jueces y fiscales locales.
- Creación del centro nacional de cinotecnia para capacitar canes y abastecer de ellos a las provincias.
- Creación de un centro nacional de capacitación de fuerzas antidrogas y cuadruplicación de los cupos para el curso avanzado de lucha contra el narcotráfico.
- Extensión del Sistema Integrado de Fronteras, recuperando los actuales tres y ampliándolos a ocho puntos a lo largo de las fronteras del país. Involucramiento y coordinación del accionar de las Fuerzas Armadas en las zonas de fronteras.
- Expansión del programa AIRCOP al Aeroparque Jorge Newbery y luego a los aeropuertos del interior con mayor tráfico directo internacional.
- Expansión del programa SEACOP a Rosario.

4. Adaptación

Contempla medidas para lograr un Estado en capacidad de responder a la dinámica de transformación del delito. Incluye la reforma del sistema de seguridad interior para dinamizar su respuesta ante el crimen organizado.

responder a la dinámica de transformación del delito

Propuestas estratégicas

- Reordenar y optimizar la organización del Ministerio de Seguridad en tres Secretarías de Estado: 1) Seguridad Ciudadana; 2) Crimen Organizado; 3) Logística Formación y Administración.
- Establecer mecanismos de financiamiento de inversión a mediano y largo plazo.
- Cuidar a los que nos cuidan: acuerdo nacional que asegure condiciones de trabajo dignas para las fuerzas policiales.

Propuestas instrumentales

- Transformación del Sistema Penitenciario Federal. Reconfiguración del sistema de inteligencia penitenciaria.
- Creación del Comando Conjunto de Investigaciones Especiales contra el Crimen

Organizado (CCIECO), conformado por personal proveniente de las cuatro fuerzas federales.

- Extensión del sistema de comunicaciones P25 al resto del país.
- Introducción de un sistema de de-conflicto de investigaciones tal como funciona en el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) de España, para evitar solapamientos.
- Integración de los sistemas de comando, control, computación, inteligencia, observación y comunicaciones de las cuatro fuerzas federales en un centro de comando, control, computación y comunicaciones.
- Desarrollo de un sistema de integración en tiempo real de información georreferenciada de despliegue de recursos y eventos a nivel nacional.
- Promoción de una política nacional de reducción de femicidios y disminución de la violencia de género, y mejora del sistema de búsqueda de personas.

5. Flexibilidad

medidas transversales

Contempla medidas transversales. Implica una transformación hacia un modelo de seguridad que contemple todo tipo de amenaza a la seguridad humana.

Propuestas estratégicas

- Mejora y revisión del marco legal (Ley de Seguridad Interior, leyes orgánicas de la Policía Federal, Interceptación, Inteligencia, Defensa, Ley Antiterrorista).
- Potenciación de la lucha contra el lavado de dinero (extinción de dominio, recuperación de la UIF, equipos conjuntos fuerzas de seguridad - UIF).
- Reformulación de la inteligencia criminal y de Estado.

Propuestas instrumentales

- Aumento de capacidades de respuesta a delitos en ciberespacio.
- En cuanto a eventos climáticos y de salud pública, creación de cuatro cuerpos de despliegue rápido, de manera conjunta entre los ministerios de Seguridad y Defensa).
- Protección de la fauna y los recursos naturales (en los temas relativos al mar Argentino, la tala ilegal, los incendios pastizales). Agravamiento de penas.
- Fortalecimiento de la lucha contra la corrupción y las mafias.

Conclusiones

Los miembros de las cuatro fundaciones de Juntos por el Cambio coincidimos en la necesidad de implementar una política de seguridad que recupere gran parte del trabajo que se realizó en el período 2016-2019 e impulsar nuevas acciones tendientes a bajar el actual nivel de violencia criminal, especialmente en determinadas regiones acechadas por el narcotráfico.

El objetivo principal sigue siendo el mismo: trabajar sobre las causas para prevenir, a fin de evitar el daño social irreparable que genera la criminalidad. Consecuentes con nuestra obsesión de no caer en reduccionismos, para el tratamiento de esta problemática en ascenso no quisiéramos quedarnos con el estudio del mercado del delito, es decir, con la oferta y la demanda ilegal, sino adoptar un enfoque multidimensional, comprensivo tanto del decomiso de las ganancias como de aquellas causas sociales que le facilitan el reclutamiento de una mano de obra desechable. El espectro para el análisis se amplía y requiere de la intervención de distintas disciplinas. La estrategia no es solo policial, sino que la solución debe ser multicausal. Por ello hay que ser duros con el delito y más duros con las causas del delito, ya que sin seguridad no hay libertad, y sin libertad no hay crecimiento.

Deberemos trabajar a fin de concretar y acercar lo posible a lo deseado, en la convicción de que el grado de deterioro actual y en proyección profundizado a 2023 nos interpela hoy para comenzar a elaborar respuestas de aplicación inmediata, porque no habrá ningún tipo de excusas a esgrimir, si asumimos el gobierno, y carecemos de ellas.

trabajar sobre las causas para prevenir

enfoque multidimensional

ser duros con el delito y más duros con las causas del delito

04

Educación

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

La educación es una de las políticas estratégicas en las que Juntos por el Cambio sustenta la generación de un futuro mejor para todos. Las cuatro fundaciones integrantes de la coalición hemos producido un diagnóstico acerca del estado actual de la educación, sobre la base del cual hemos elaborado contenidos programáticos que alimentan las seis líneas de acción que se presentan en este trabajo.

políticas estratégicas

La educación argentina está en un estado de crisis como pocas veces se ha visto. Hay un consenso casi generalizado en que se necesita un cambio de fondo, y es posible y urgente identificar y acordar algunos ejes que nos permitan partir de un punto en común para comenzar a salir de esta situación y visualizar un modelo educativo renovado, acorde con los desafíos del mundo actual.

estado de crisis

cambio de fondo

Durante décadas nuestro país mostró al mundo cómo los logros de la alfabetización muy temprana y la universalización de la educación básica fueron la base para construir una sociedad integrada, con buenos niveles de crecimiento y de movilidad social. Pero eso se perdió. Para no caer en el intento ilusorio de repetir exactamente lo que nos sirvió en el pasado, hay que revisar estructuras, instrumentos y estrategias que hoy ya no sirven para garantizar una educación de calidad para todos y durante toda la vida.

Sabemos que ya no es suficiente para los países poseer riquezas naturales. Estas inciden menos en la fortaleza global de un país que la formación de sus habitantes, la calidad de sus instituciones, la innovación y los conocimientos aplicados a su economía y a su organización social. El sistema educativo sufre desigualdades estructurales desde hace décadas. Esas desigualdades educativas son el reflejo de una sociedad cultural y económicamente segmentada. Décadas de inequidad social impactaron en un sistema educativo que nunca logró constituirse en un ámbito que rompiera con la reproducción social de la pobreza.

**desigualdades
educativas**

Ejes programáticos

falta de voluntad política

Una particularidad que surge del diagnóstico es la situación de desgobierno del sector, originada más en la falta de voluntad política de asumir las facultades que otorgan las leyes vigentes que en la ausencia de estas. Por lo tanto, las propuestas están orientadas al cumplimiento de las leyes, salvo en los casos en que se requiera nueva legislación para facilitar el logro de objetivos no alcanzados.

ejes programáticos

Los ejes programáticos que se describen no son espacios estancos. Tienen objetivos, actores e instrumentos que en la práctica se articulan y, por lo tanto, deben respetar una coherencia tanto en la programación de las actividades y sus recursos como en el monitoreo, medición de resultados y evaluación de los procesos. Su identificación nos permite definir líneas de acción que podrán dar lugar a distintas estrategias de intervención, pero cualquiera de ellas tendrá iguales objetivos.

Propuestas

Ordenamos las propuestas en seis ejes programáticos:

Eje 1. Terminar con el desgobierno del sistema educativo

Como señalamos, el desgobierno de la educación argentina está originado más en la falta de voluntad política de asumir responsablemente las facultades que otorgan las leyes vigentes que en la ausencia de estas. La gestión del sistema educativo se realiza en tres niveles institucionales: Nación, provincias y escuelas. Por lo tanto, una reforma del gobierno deberá incluir normas, reglas de juego, recursos e instrumentos que contemplen los tres niveles en los cuales operan actores, intereses y tensiones particulares a considerar. Estas líneas de acción se articulan e integran con los demás ejes.

desgobierno de la educación

• **Línea de acción 1: reforma del Ministerio nacional de Educación.** Reformar dicho ministerio con el fin de convertirlo en un organismo profesionalmente idóneo, técnicamente eficiente y políticamente neutro, con tecnologías de gestión adecuadas para cumplir con tres funciones específicas:

organismo profesionalmente idóneo

- Desarrollo de los contenidos y los estándares educativos para todos los niveles del sistema, incluida la formación de los docentes.
- Producción de información de todo el sistema, evaluación y monitoreo de los procesos de aprendizaje y de las instituciones, y validación de títulos.
- Cooperación y asistencia a las provincias para superar situaciones críticas de aprendizaje.

• **Línea de acción 2: acuerdos federales para el desarrollo educativo.** Acordar con cada provincia un plan de desarrollo educativo de mediano plazo con instancias de renovación anual, que contenga objetivos, metas, recursos e identificación de sus fuentes de financiamiento, modos de evaluación y la máxima libertad de acción, sujeta a resultados medibles, con un seguimiento anual. Esto incluye:

plan de desarrollo educativo de mediano plazo

- Revisar los criterios con los que se distribuyen los recursos del Fondo de Incentivo Docente.
- Establecer mecanismos transparentes de asignación de recursos y medición de resultados.

Instituto Nacional de Evaluación y Acreditación Educativa

• **Línea de acción 3: creación del Instituto Nacional de Evaluación y Acreditación Educativa.** Desarrollar un instituto específico que adquiera mayor autonomía de los vaivenes de la política. Esta línea de acción no implicaría mayor erogación presupuestaria porque se utilizarían recursos ya existentes. Se completa en el eje 3 (“construir la brújula del sistema”) y en el eje 2, sobre docencia.

la docencia es el recurso más importante

Eje 2: los docentes como columna vertebral del sistema educativo

La docencia es el recurso más importante con que cuenta el sistema educativo. Por lo tanto, de la calidad de su formación y desempeño dependerá la posibilidad de sostener en el tiempo una mejora continua de la enseñanza y de los aprendizajes.

De la situación del sector surgen dos campos de acción que irán aportando a la visión de la nueva escuela que queremos: el de la formación (dónde, cómo y qué perfiles) y el de las reglas de juego laborales y los incentivos para una carrera profesional.

transformación de la formación docente inicial

• **Línea de acción 1: transformación de la formación docente inicial.** El Ministerio de Educación nacional, a través del Instituto Nacional de Formación Docente, desarrollará las siguientes acciones:

- Actualizar los diseños curriculares de la formación docente inicial y definir estándares de calidad.
- Evaluar y acreditar a todas las instituciones de formación docente y sus carreras, y validar los títulos que emiten.
- Orientar la creación de ofertas de formación en función de perfiles profesionales vacantes a partir de estudios específicos.
- Desarrollar un Registro Nacional de Docentes con su historia profesional.
- Continuar con la implementación de las pruebas Enseñar aplicadas a estudiantes de formación docente, como dispositivo de evaluación de la formación.

• **Línea de acción 2: fortalecer la formación de los docentes en servicio.**

- Definir criterios federales para el reconocimiento de las ofertas de formación (cursos, postítulos, licenciaturas, posgrados).
- Revisar, evaluar y acreditar los programas de formación docente en servicio que otorgan puntaje en la carrera docente.
- Mejorar la carrera profesional de directores y supervisores a partir de una formación específica.

programas de formación docente en servicio

• **Línea de acción 3: nuevas regulaciones para la carrera profesional docente.**

- Definir una nueva carrera profesional que incluya mecanismos de ingreso, de ascenso, de desempeño y de finalización, que contenga tanto el desempeño en el aula como en la función directiva y de supervisión (art. 69 de la Ley de Educación Nacional).
- Promover y asistir la evaluación periódica de docentes en ejercicio. Garantizar el cumplimiento del art. 83 de la Ley de Educación Nacional, que establece destinar los mejores docentes a las escuelas más vulnerables.
- Definir criterios federales que equiparen la formación de profesorado en las universidades y en los institutos para el ingreso al ejercicio de la docencia. Promover el dictado de una ley específica que establezca nuevas regulaciones laborales y la carrera profesional para la docencia.

nueva carrera profesional

Eje 3: construir la brújula del sistema

Este eje complementa las líneas de acción referidas a la reforma del Ministerio nacional de Educación descripta en el eje 1.

• **Línea de acción 1: avanzar en el desarrollo del Sistema Integral de Información Digital.**

- Avanzar en el desarrollo de un sistema nacional de gestión, información y evaluación del sistema educativo, nominal de alumnos y docentes, para ser operado en tiempo real.
- Este sistema se articulará con el Registro Nacional de Docentes y con el sistema nominal de alumnos, y nutrirá los procesos de monitoreo y evaluación.

sistema nacional de gestión, información y evaluación del sistema educativo

• **Línea de acción 2: robustecer el sistema de evaluación de los aprendizajes.**

- Desarrollar las actividades de evaluación de los aprendizajes en todos los ciclos y niveles, en el marco de las condiciones y entornos económicos y sociales en los que estos se producen. Estos resultados serán publicados a diferentes escalas y destinatarios.
- Garantizar la devolución a las escuelas de sus resultados y recomendaciones para la mejora institucional.
- Asegurar la periodicidad y comparabilidad de las series históricas.
- Monitorear de forma sistemática el impacto de las políticas acordadas entre la Nación y cada provincia.

evaluación de los aprendizajes

impacto de las políticas

Eje 4: hacia trayectorias escolares inclusivas

Este eje implica una movilización gradual, sostenida en el tiempo y medible en las aulas de todo el país, que servirá para motivar a que gran parte de la sociedad se sume al compro-

motivar a que gran parte de la sociedad se sume

miso de mejora de nuestras instituciones educativas. Será un componente fundamental dentro del convenio de desarrollo educativo con cada provincia. Para esto, se definen tres líneas de acción que dan señales claras de intervenciones inmediatas y reparadoras a problemáticas urgentes:

• **Línea de acción 1: ampliar la cobertura del nivel inicial priorizando a los sectores vulnerables.**

- Garantizar la cobertura del nivel inicial para niños de 4 y 5 años de sectores vulnerables. Este programa de inversión debe ser pactado y articulado en el convenio de desarrollo educativo que se firme con cada provincia.

• **Línea de acción 2: desarrollar un Plan Nacional de Alfabetización escolar.**

- Desarrollar un Plan Nacional de Alfabetización escolar en lengua, matemática, nuevas tecnologías, actualización científica y metodologías de enseñanza para los docentes en servicio de todos los niveles del sistema educativo, acompañado con producciones digitales y materiales.
- Priorizar el desarrollo de competencias básicas de lectoescritura y cálculo desde el primer grado del nivel primario.

• **Línea de acción 3: renovación profunda de la escuela secundaria.**

- Avanzar en la revisión de experiencias nacionales e internacionales en la línea de transformación de este nivel para su vinculación con el conocimiento científico, la problemática del mundo actual, la incorporación de competencias laborales, el amor por el saber y el desarrollo en los jóvenes de un pensamiento autónomo lejano y crítico del dogmatismo.
- Orientar las acciones referidas a la transformación de la formación docente inicial, los contenidos de la capacitación en servicio, las metodologías para la enseñanza, la nueva carrera profesional y los instrumentos de evaluación docente al desarrollo de una escuela secundaria flexible, inclusiva, eficaz y de calidad.

Eje 5: un puente entre educación y trabajo

Existen dos ideas fuerza para orientar las acciones posibles y profundizar la articulación entre la educación y el mundo del trabajo, buscando mejorar la competitividad y la inclusión social.

- La ciencia, las tecnologías y la adquisición de competencias laborales serán el eje que organice la oferta de todas las modalidades del nivel secundario, sean o no técnicas.

Garantizar la cobertura del nivel inicial para niños de 4 y 5 años

Plan Nacional de Alfabetización escolar

renovación profunda de la escuela secundaria

articulación entre la educación y el mundo del trabajo

- Se articularán sistémicamente todas las ofertas de formación técnica y profesional, sean estatales o privadas, sindicales o de empresas, formales o no formales. Se promoverá que estas escuelas estén en condiciones también de atender la demanda de otros posibles usuarios, como desempleados o trabajadores que requieran reconversión o actualización en su campo profesional.

• **Línea de acción 1: promover prácticas profesionalizantes en las escuelas secundarias comunes.**

- Reformular la escuela secundaria para los desafíos de la sociedad del conocimiento, incluyendo ciencia, tecnologías y competencias laborales con prácticas profesionalizantes y una actitud hacia el aprendizaje permanente.

• **Línea de acción 2: jerarquizar la enseñanza de la escuela técnica.**

- Establecer una nueva organización para las escuelas técnicas, flexible y modulada, para garantizar la culminación de trayectorias y evitar el alto abandono actual. Los alumnos podrán obtener acreditaciones de competencias profesionales parciales en el marco de cada familia profesional. Y facilitar la formación de otros posibles usuarios, como desempleados o trabajadores en procesos de reconversión profesional.

• **Línea de acción 3: articulación sistémica de todas las ofertas de formación laboral.**

- Desarrollar una política nacional de formación para la empleabilidad y el crecimiento económico.
- Censar, recalificar y acreditar a todas las instituciones y organizaciones que ofrecen formación técnica y profesional, sean estatales o privadas.
- Constituir un sistema nacional de formación para el trabajo.

• **Línea de acción 4: Un sistema nacional de formación profesional.**

- Este requiere de un organismo nacional que fije estándares para cada una de las familias profesionales en todas las categorías de la formación, desde la base hasta el puesto de mayor calificación, que evalúe y acredite las ofertas y las instituciones formadoras.

En este tema hay diferencias entre las fundaciones respecto a la política más conveniente:

- **Opción 1:** Fortalecer el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), que por ley produce y actualiza las competencias y los estándares de todas las familias profesionales en diálogo con el mundo laboral (sindicatos y empresas) y el Ministerio de Trabajo,

desafíos de la sociedad del conocimiento

nueva organización para las escuelas técnicas

sistema nacional de formación para el trabajo

para que sea ese el organismo rector, dada su experiencia y reconocimiento en este campo, mejorando sus capacidades técnicas y recursos profesionales para que pueda hacerse cargo de las funciones que hoy no cumple (evaluar y acreditar carreras e instituciones). Se debe complementar con el Ministerio de Trabajo, que gestiona partidas para la capacitación y reconversión laboral, dado que este tiene la capacidad de funcionar en red con las delegaciones de trabajo de todo el país, para el monitoreo de las necesidades de formación y empleo. Todas las ofertas formativas deberán respetar los estándares que establece el INET, órgano rector en esa materia.

- **Opción 2:** Creación del Instituto u Observatorio de Educación para el Trabajo, una instancia interministerial entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, que coordine y articule las ofertas no formales de formación para el trabajo que hoy se brindan en diferentes ámbitos del Estado, por diferentes efectores.

- **Línea de acción 5: poner en marcha un programa nacional de formación para jóvenes desempleados.**

Eje 6: hacia un sistema universitario de calidad, articulado y socialmente relevante

La política nacional se orientará a asegurar que cada vez más estudiantes logren culminar sus estudios con calidad y en los tiempos previstos. Asimismo, necesitamos un sistema universitario articulado, relevante a nivel regional, nacional e internacional, el cual es diverso y hoy no está suficientemente aprovechado por los estudiantes, no importa el rincón del país en el que hayan nacido y les toque estudiar. Además, en un mundo cada vez más global, es urgente jerarquizar el perfil de los docentes e investigadores de la universidad, con una formación de posgrado de excelencia. Estos objetivos requerirán de optimizar y hacer más eficiente el uso de los recursos existentes, para ponerlos en línea con las misiones de las universidades en el marco de la política nacional. La universidad, en cuarenta años de democracia, con más estudiantes, instituciones y carreras, aún tiene deudas pendientes vinculadas a la graduación, la innovación y su inserción en el mundo.

- **Línea de acción 1: mejorar la permanencia y la graduación universitaria.**

- Los programas financiados desde la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) contemplarán un componente orientado a mejorar la tasa de graduación de los estudiantes, manteniendo la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.
- Se promoverá que los estándares de acreditación de las carreras contemplen de manera creciente el logro de resultados vinculados con la permanencia y la graduación.

sistema universitario articulado,

jerarquizar el perfil de los docentes e investigadores

deudas pendientes

permanencia graduación

- Se revisarán las políticas de becas estudiantiles atendiendo a su integralidad, actualización monetaria, claridad, resultados y transparencia de criterios de asignación.
- La política nacional fomentará la articulación de la universidad con la escuela secundaria a partir de la identificación de modelos de vinculación que hayan aportado evidencia con buenos resultados en las diversas regiones del país, a fin de mejorar los indicadores de permanencia entre el primero y el segundo año de las carreras.
- Se facilitará el cursado de los estudiantes, con carreras de duración razonable, planes más flexibles y la posibilidad de articulación entre instituciones, para que aprovechen la riqueza de opciones y perfiles de trayectos existentes en todo el sistema universitario nacional.

- **Línea de acción 2: asegurar la articulación y relevancia de la oferta de carreras universitarias.**

oferta de carreras universitarias

- Se fomentará la creación de carreras cortas, a término, y certificaciones orientadas a las necesidades del desarrollo socioproductivo de cada región, con capacidad de ser acumulables, de manera que permitan a los estudiantes continuar la formación y la actualización una vez graduados e insertos en el mercado de trabajo.
- Se relanzará el Sistema Nacional de Reconocimiento Académico a fin de permitir la articulación y reconocimiento de trayectos entre universidades y la creación de nuevas ofertas con los trayectos acordados. Para ello, se preverán becas de movilidad de estudiantes en el país, a fin de un mejor aprovechamiento de la gran y diversa oferta de formación existente.
- Se relanzará el consorcio universitario Campus Virtual Universitario Nacional, impulsado por el Consejo Interuniversitario Nacional, a fin de expandir la educación superior a lo largo y ancho de todo el país de manera virtual, facilitar la creación de carreras multidisciplinarias y de titulación interinstitucional, promover el reconocimiento de trayectos formativos y la movilidad estudiantil.
- Se promoverán y consolidarán los acuerdos internacionales con gobiernos y regiones del mundo, a fin de fortalecer los planes de internacionalización de las universidades argentinas, que incluyen diferentes formas de incorporar la visión internacional en nuestras universidades.

- **Línea de acción 3: jerarquizar los planteles docentes y de investigación universitarios.**

planteles docentes y de investigación

- Se incentivará a las instituciones, a través de la evaluación institucional y el apoyo a sus planes de desarrollo, a incrementar su plantel de docentes concursados con dedicación exclusiva y semiexclusiva, a través de la unificación de cargos docentes o de los que

quedan disponibles con las jubilaciones, entre otras posibilidades, con el fin de fortalecer la función de investigación en y desde la universidad.

- Se acompañará el financiamiento de formación doctoral a docentes universitarios, con seguimiento de resultados, a quienes ocupen dichos cargos.
- Se promoverá la inversión en equipamiento tecnológico y el mantenimiento de este en las universidades de acuerdo con políticas institucionales concretas y en áreas estratégicamente elegidas.

• **Línea de acción 4: mejora de los mecanismos de información y financiamiento.**

- En el marco del Fondo Universitario para el Desarrollo Nacional y Regional, el financiamiento a las universidades por parte de la SPU, a través de programas específicos en línea con la política nacional, se orientará a acompañar los planes de desarrollo institucional, con criterios objetivos, transparentes y de seguimiento de sus resultados, sobre la base del presupuesto normativo, metas e indicadores.
- Se fortalecerá el sistema de información universitaria, haciéndolo público y en tiempo real en las variables generales, a fin de aportar a la transparencia de la información a la sociedad.

• **Línea de acción 5: producir un salto cualitativo del sistema de evaluación y acreditación universitaria.**

- La evaluación institucional externa tenderá a la evaluación del sistema interno de aseguramiento de la calidad de cada institución, promoviendo la coherencia de las unidades de evaluación con sus sistemas de información, la planificación y la gestión, única forma de consolidar la mejora institucional permanente.
- Se promoverá la simplificación de los procesos de acreditación de las carreras que ya han transcurrido exitosamente más de un ciclo y se promoverá la revisión de criterios de manera de asegurar estándares mínimos que aseguren, a la vez, la singularidad de las carreras.
- Se aprobarán e implementarán los estándares de evaluación de profesorado universitarios y se llevará adelante la acreditación de dichas carreras, en coordinación con los procesos propios de los institutos superiores, dependientes de las provincias, coordinados en el seno del Consejo Federal de Educación.

**información
universitaria, haciéndolo
público y en tiempo real**

**evaluación y
acreditación
universitaria**

Conclusiones

La educación es un tema que debe comprometernos a todos los argentinos. Las condiciones de nuestro sistema educativo y sus niveles de deterioro hacen que esta sea una de las tareas más urgentes. De nuestro trabajo dependen las generaciones futuras, pero también las actuales, que necesitan adquirir herramientas de calidad y flexibles para el mundo cambiante y en permanente desarrollo en el que vivimos. La Argentina, que supo tener una educación pública de calidad, vive hoy una crisis inaceptable. La tarea por emprender no es fácil. El tema es complejo y tan difícil como reordenar el rumbo de lo económico, pero tan necesario como eso, o más. El propio desarrollo nacional podría frustrarse si no se sustenta en un sistema educacional eficaz. Por eso, así como para cambiar la economía existen condiciones básicas que operan como sus pilares, para que el sistema educativo argentino pueda producir una oferta de calidad se requieren también fundamentos en los que apoyarse. La docencia es el recurso más importante que tenemos y debe ser también símbolo de la recuperación de una escuela de calidad. Somos un país con una historia educativa de vanguardia. Debemos retomar ese camino, urgente.

**una de las tareas más
urgentes**

**la docencia
símbolo de la
recuperación de una
escuela de calidad**

05

Estado

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

En la discusión acerca del alcance y características del Estado se condensan varios nudos importantes sobre la situación actual y sobre el futuro del país. De la mano de visiones fuertemente ideologizadas, el Estado suele ser presentado como la solución o como la causa de los problemas que nos aquejan.

Tenemos fuertes evidencias de que la actual organización y funcionamiento del Estado, lejos de constituir una garantía de los derechos de las personas y un factor clave para el desarrollo del país, es más bien un obstáculo. Es preciso introducir cambios profundos y urgentes, en un contexto de agotamiento de las políticas llevadas adelante por los Gobiernos peronistas y de erosión de las capacidades del Estado en sus diferentes niveles. Sin duda, hay instituciones, funcionarios y jurisdicciones para los que esta caracterización negativa puede ser injusta. No obstante, son más bien la excepción que la regla.

Las señales del agotamiento de la concepción sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad son múltiples, en muy diversos ámbitos de la vida social. La más visible es la pérdida del valor de la moneda. La alta inflación –y la reticencia gubernamental a reconocerla como un problema grave– erosiona la autoridad estatal. Los ejemplos pueden multiplicarse, desde los problemas del orden público y la seguridad ciudadana hasta la provisión de los servicios de educación y justicia, pasando por la definición de las relaciones exteriores, la defensa de la soberanía territorial, las agendas del Mercosur y del cambio climático, o el funcionamiento de las empresas públicas.

Estamos convencidos –y creemos que la mayor parte de nuestra sociedad comparte esta convicción– de que existe un desequilibrio profundo entre lo que el Estado debería hacer y lo que efectivamente hace, entre los impuestos que pagamos y los servicios que tenemos; entre nuestras legítimas aspiraciones y las limitaciones de un modo de organización estatal ineficaz, ineficiente y, en consecuencia, injusto. Esta convicción es alimentada también por la ausencia, en los Gobiernos kirchneristas, de las condiciones éticas elementales sobre las que descansa el servicio público.

cambios profundos y urgentes

reconstruir el contrato moral básico**Los valores de los gobernantes**

Es imprescindible reconstruir el contrato moral básico entre la ciudadanía y los gobernantes y funcionarios. La honestidad e integridad de todos los servidores públicos es un criterio esencial y una meta de nuestra visión. Los gobernantes tienen que desempeñarse de modo ejemplar, poniendo en acto los principios de la ética republicana: honestidad, cumplimiento de la ley (y deber de hacerla cumplir), respeto de la división de poderes, transparencia, austeridad y rendición de cuentas.

La *Estrategia y Plan Nacional Anticorrupción 2019-2024* y la presentación a principios de 2019 de un proyecto de ley para una nueva regulación en materia de ética pública procuraron sentar las bases de una política de Estado en esta materia.

La eficacia y la eficiencia en la gestión

La eficacia del gobierno –la relación entre los objetivos enunciados por los gobernantes y su cumplimiento efectivo– y la eficiencia –llevar a cabo dicho cumplimiento con economía de medios– son dos principios orientadores de gestión que consideramos imprescindibles y que hemos seguido en nuestras experiencias de gobierno. El contrato con la ciudadanía que todo programa de gobierno supone tiene como premisa básica que vamos a ser capaces de cumplir en tiempo y forma con las decisiones que adoptamos.

Las consecuencias de la ineficiencia de la Administración pública se hacen sentir a lo largo de todo el país y afectan transversalmente a la sociedad: el servicio de justicia llega tarde y mal para muchos argentinos; el ausentismo escolar es un problema generalizado en el sistema educativo; los hospitales públicos suelen tener dificultades de insumos y equipamientos en muchos lugares del país; las fallas de conducción de las fuerzas de seguridad nos hundieron en un clima de temor cotidiano; la ausencia de reglas claras y previsibles y la arbitrariedad política y administrativa sofocan la iniciativa empresarial y desalientan la inversión y el empleo.

La claridad en los objetivos y la preocupación por mejorar el desempeño estatal son condiciones necesarias para abordar los problemas de eficacia y eficiencia. Nuestras administraciones provinciales y nuestro Gobierno nacional han mostrado una acción consistente para mejorar el desempeño estatal.

el contrato con la ciudadanía**Diagnóstico**

Para elaborar un diagnóstico que oriente las acciones necesarias, elegimos cinco ejes temáticos desde la comprensión de los déficits en el desempeño estatal: democrático, republicano, liberal, federal y de calidad de servicios.

Déficit democrático

Abordar este eje requiere responder cuestiones sobre cuán representativo es el Estado y sobre sus vinculaciones con la sociedad. La perspectiva patrimonialista del Gobierno produce necesariamente una colonización del aparato administrativo del Estado. Este es uno de los problemas principales que deberá enfrentar un Gobierno de signo diferente.

cuán representativo es el Estado

El funcionamiento de nuestro sistema político favorece esta brecha entre representantes y representados. Las normas y prácticas electorales en varias provincias y municipios evidencian aceitados mecanismos de control social y político. El manejo clientelar de la administración es un rasgo central en esas formas de control político. Los contratos fundamentales entre el Estado y la sociedad están en crisis. La idea de que el Estado tiene que estar al servicio de los ciudadanos y no a la inversa puede parecer obvia o trivial, pero está muy lejos de verificarse y buena parte de las razones para que esto ocurra pueden ligarse al incumplimiento del pacto fiscal que está en la base de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado.

El pacto supone que todos pagamos nuestros impuestos y que estos impuestos sostienen la provisión de los servicios necesarios para la vida en común. En nuestro país, la carga fiscal es excesiva y está desigualmente distribuida, alentando la informalidad, que, a su vez, agudiza la desigualdad entre quienes pagamos impuestos. Esto viene acompañado del nivel insostenible del gasto público.

Déficit republicano

La separación y el equilibrio entre los poderes, el respeto al orden jurídico o la autonomía de los organismos de control no son rémoras de un formalismo legalista que bloquea las decisiones de los líderes. Por el contrario, constituyen el marco básico de la convivencia democrática. Donde hay arbitrariedad, discrecionalidad, parcialidad, consagración de excepciones particulares a las normas y conductas de abuso de poder se quiebra el marco republicano que debe encuadrar la acción del Estado.

marco básico de la convivencia democrática

Este quiebre ha tenido consagración legal durante los Gobiernos kirchneristas. Sobre la creación de instrumentos se pusieron en manos del presidente recursos de poder que condujeron a un mayor desequilibrio entre los poderes del Estado y a la conformación de una democracia menos republicana. Estos dispositivos legales dieron soporte a prácticas de concentración de poder en el Ejecutivo, diluyendo los controles entre diferentes instancias. Desde esta perspectiva, cualquier institución dotada de condiciones básicas de autonomía para el cumplimiento de su misión fue y es considerada sospechosa.

Déficit liberal

El Estado liberal supone el reconocimiento de un conjunto de derechos y garantías (consagrados en nuestra Constitución Nacional) que deben ser celosamente respetados y la obligación de actuar para promoverlos. Para garantizarlos es preciso que exista un Poder Judicial independiente y que los titulares del Poder Ejecutivo respeten los principios y disposiciones establecidas en el texto constitucional. Desde esta perspectiva, la acción de los Gobiernos kirchneristas ha ido en dirección opuesta a la deseable. Sin agotar el diagnóstico, destacamos tres aspectos: la libertad de expresión, la seguridad ciudadana y el derecho de propiedad.

Déficit federal

La distancia entre el federalismo establecido en la Constitución y su práctica efectiva es una cuestión largamente evocada y debatida a lo largo de la historia argentina. A veces, los argumentos giran alrededor de un unitarismo de hecho, en el que el AMBA impone su agenda y sus prioridades con escasa consideración por el resto del país. En otros casos, los argumentos enfatizan los desequilibrios fiscales que benefician a algunas jurisdicciones en detrimento de otras, sobre todo de la provincia de Buenos Aires. Así, la cuestión fiscal está en el corazón de estas discusiones. El incumplimiento de la cláusula constitucional de sanción de una ley de coparticipación es una evidencia de las dificultades políticas para encontrar caminos de solución para este tema.

La cuestión federal no se agota en las relaciones fiscales entre Nación y provincias –y entre provincias y municipios–. Muchos problemas territoriales y sociales no respetan las fronteras administrativas. La integración de la infraestructura de transportes y comunicaciones es otro asunto que requiere niveles de coordinación mayores.

conjunto de derechos y garantías

distancia entre el federalismo establecido en la Constitución y su práctica efectiva

El déficit federal tiene una cara que lo asocia estrechamente con el déficit democrático. En varias provincias se verifican prácticas muy alejadas de principios democráticos básicos. Hay elecciones e instituciones formalmente democráticas, desvirtuadas por disposiciones y prácticas de control político y social: jueces y medios incondicionales a Gobiernos y dinastías familiares que gobiernan hace décadas, uso de los dineros públicos para las campañas oficialistas, y clientelismo y patronazgo generalizados.

Déficit de calidad del servicio público

Detrás de la baja calidad del servicio público en la Argentina hay múltiples factores (formación, financiamiento, mecanismos de selección y de carrera del personal, organización de las instituciones, incentivos) que tienen que ser abordados de manera sistemática.

Las administraciones no solamente brindan servicios. Además, establecen normas y regulaciones. En este plano, en muchos casos se combinan regulaciones inadecuadas y excesivamente cargadas de tramitaciones con decisiones arbitrarias dirigidas a beneficiar o a perjudicar a actores específicos, según su cercanía al actual Gobierno.

normas y regulaciones

Propuestas

Las siguientes propuestas apuntan a mejorar la eficacia y eficiencia del Estado y suplir los déficits identificados.

empleo público de calidad

1. Empleo público de calidad para prestaciones de calidad

Esta propuesta incluye:

- **Profesionalización y capacitación.** Trabajaremos para una correcta gestión profesional del empleo público. Ello implica la revisión integral de nombramientos, la identificación de inconsistencias administrativas y la recuperación de la cultura meritocrática del concurso.
- **Alta dirección pública.** Es la primera línea que actúa de nexo entre las esferas políticas y la burocracia, y está integrada por los directores nacionales y generales. La propuesta para eficientizar el desempeño de este segmento directivo crucial es sustanciar concursos públicos basados en procesos meritocráticos, que tengan en cuenta la carrera administrativa, y –a través de la estabilidad del cargo– profesionalizar y jerarquizar la burocracia basada en la idoneidad y en la vocación pública.
- **Teletrabajo.** Es preciso establecer una modalidad de trabajo híbrida en aquellos casos en que no se requiera una presencialidad del 100% por la naturaleza de la función. Pensar puestos en donde la virtualidad sea una nueva forma de trabajo definitiva podría significar la oportunidad de que ciudadanos de provincias lejanas a la ciudad de Buenos Aires accedan a puestos de trabajo en ella y permitiría pensar integralmente el diseño de las políticas públicas a través de medidas innovadoras.
- **Relevo generacional.** Implica la administración y regulación entre el personal que ingresa a una organización y los que se jubilan. Es un proceso dinámico y complejo que forma parte de la agenda de empleo público en los países desarrollados y está absolutamente vacante en Argentina. Se vincula de manera directa con la modernización del Estado, la planificación del empleo público y la gestión del conocimiento.

- **Competencias digitales.** Trazar un perfil digital es establecer y describir cuáles son las habilidades necesarias para ser competente en entornos digitales, teniendo en cuenta los conocimientos, habilidades y actitudes dentro de diferentes niveles para cada competencia. Es necesario aumentar las competencias digitales de los empleados públicos.
- **Gestión del conocimiento.** Se entiende a la gestión del conocimiento como un proceso sistemático que consiste en utilizar, optimizar, crear, transferir, aprender distintos tipos de saberes, entre ellos la propia experiencia, y aplicarlos dentro de la organización. De este modo, las organizaciones aprenden sobre la base de sistemas y procesos de adquisición, generación, circulación y almacenaje de conocimiento.
- **Género.** La participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones políticas en todos los niveles es un factor indispensable para alcanzar la igualdad de género de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de cara a 2030.

2. Estructura y capacidades estatales

Esta propuesta tiene como objetivo mejorar el servicio público, la agilidad en las respuestas a las demandas sociales, el uso eficaz de los recursos y la transparencia de la gestión. Consideramos fundamental promover una cultura administrativa de colaboración interagencial que facilite el intercambio de datos y que tienda a la disminución de la fragmentación y superposición de tareas y funciones. Los siguientes son los principales ejes:

- **Criterios y orientaciones para el diseño de la estructura del Estado:**
 - a) Repensar y reagrupar las estructuras ministeriales de modo de centralizar funciones y reducir la cantidad de ministerios, que produce una dispersión en la implementación de políticas públicas.
 - b) Agencializar las estructuras administrativas dentro de los ministerios para agilizar y descentralizar la gestión pública. De este modo, los ministerios tendrían un rol de diseño y evaluación, mientras que las agencias, compuestas por un servicio civil más flexible y remunerado sobre la base de productos, tenderán a una gestión más dinámica y eficiente.
 - c) Federalizar y descentralizar territorialmente las agencias.
 - d) Fomentar la coordinación interministerial e interagencial a través de la creación de cinco nodos temáticos en la Jefatura de Gabinete de Ministros: social, económico, educativo, vivienda, seguridad ambiental.

mejorar el servicio público

- **Capacidades jurídicas: Identificamos tres desafíos prioritarios para atender:**

- Superposición y fragmentación normativa.
- Falta de diálogo, coordinación y colaboración interagencial y con el público objetivo de la normativa.
- Carencia de un diseño de políticas públicas sobre la base de evidencia, y de una evaluación de la efectividad de la normativa en relación con su objeto.

- **Capacidades de gestión presupuestaria:** Diagramar un presupuesto de base cero, que implica en primer lugar definir áreas estratégicas para los objetivos de gobierno y luego identificar cuáles son los gastos que se requieren para la ejecución de aquellas acciones prioritarias.

- **Gestión de la información: Proponemos:**

- La implementación de estándares comunes que habiliten la interoperabilidad entre los distintos sistemas de información de las agencias del Estado.
- El desarrollo y uso de aplicaciones móviles y plataformas web para facilitar el diálogo interagencial, la integración de datos y el intercambio de información y datos entre agencias del Estado.
- Diseñar un plan de gestión de datos (procesos de captura, almacenamiento, procesamiento, análisis y difusión de información y datos).
- Recuperar la propuesta de modificación de la Ley de Protección de Datos Personales, de modo de adecuar la normativa a sistemas más actuales de manejo de datos públicos.

3. Integridad pública

A partir del cambio de gobierno ocurrido en el año 2019, la promoción de políticas de integridad pública ha dejado de ser una prioridad del Gobierno nacional y ello ha tenido un impacto directo en la confianza de los ciudadanos así como de la comunidad internacional.

Esta propuesta tiene como eje fortalecer las políticas de integridad en la función pública y el empleo público, incluyendo:

- Retomar el proceso de acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para anclar la agenda de fortalecimiento institucional en sus recomendaciones y estándares. En el año 2021 en el informe de seguimiento la OCDE recomendó, entre otras cuestiones:
 - Extender la agenda de integridad a los poderes Judicial y Legislativo para abordar los riesgos específicos que prevalecen para ellos.

- Continuar alentando a las provincias y municipios a desarrollar sus propios marcos de integridad y facilitar el intercambio de buenas prácticas y soluciones a problemas comunes.
- Reformar la Ley de Ética Pública con base en el proyecto de ley propuesto en 2019 para superar la fragmentación del marco legal en materia de ética.
- Fortalecer el sistema para gestionar conflictos de intereses, otorgando a la Oficina Anticorrupción el poder de emitir recomendaciones vinculantes y obligando a los funcionarios de alto nivel a consultarla sobre conflictos de intereses potenciales y seguir cualquier recomendación específica.
- Fortalecer la autonomía de la Auditoría General de la Nación a través de una ley orgánica que establezca su mandato e independencia.

- Volver a dotar de autonomía a los organismos de control. Actualmente han dejado de cumplir con su función, respondiendo exclusivamente a los intereses políticos del Gobierno de turno. Algunos ejemplos son: la Sindicatura General de la Nación, la Procuración del Tesoro, la Agencia de Acceso a la Información Pública. La Oficina Anticorrupción, la Unidad de Información Financiera y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) se han retirado de las querellas penales en contra de distintos funcionarios públicos de alta jerarquía.

- Regular el instituto del indulto, prohibiendo su aplicación en condenas dictadas en causas de corrupción, y regular también el régimen de extinción de dominio para que todos aquellos bienes de origen ilícito pasen a formar parte del patrimonio del Estado.

- Aplicar y profundizar los lineamientos existentes de buen gobierno para las empresas de propiedad estatal. Estas se han manejado aumentando el déficit y sin ningún tipo de rendición de cuentas.

- Sancionar una nueva ley de integridad, ampliando el universo de sujetos obligados a presentar declaraciones juradas y su contenido, regulando la práctica del nepotismo y el régimen de obsequios a funcionarios públicos y estableciendo pautas claras de conducta para prevenir conflictos de intereses.

- Promover la implementación de normas de integridad en provincias y municipios a fin de garantizar una cultura de la integridad que sea aplicable y respetada por todos los poderes del Estado, en todos sus niveles.

4. Simplificación, acceso público a la información y digitalización

Esta propuesta apunta a una transformación digital del gobierno, tanto desde la perspectiva de cómo se manejan las relaciones dentro de un Gobierno como de su organización administrativa interna y de la interacción con los ciudadanos. El real desafío de un plan de transformación digital (TD) va más allá de hacer la burocracia estatal más simple, ágil y eficiente: es hacerla inteligente y esto implica una profunda reforma de administración, ya que el impacto de las nuevas tecnologías, como *big data*, *blockchain* y sobre todo inteligencia artificial (IA) en su rama de *machine learning* (ML) o aprendizaje automático, afectarán profundamente el modo como se organiza y ejecuta en el Estado.

Si queremos tener éxito, un plan de TD debe contemplar todas las dimensiones que requieren una reforma: política, legal, tecnológica, y la de su implementación, ya que este es un problema integral y no solo tecnológico. Los ejes de esta propuesta incluyen, entre otros:

- a) Completar la implementación de gobierno digital, incorporando los procesos pendientes al mundo digital e integrándolos con los sistemas transversales. En nuestra experiencia de gobierno, ya hemos utilizado con éxito la metodología de agilización, simplificación y desburocratización.
- b) Agilizar y consolidar los sistemas transversales centrales implementados en 2016-2019, como son, por ejemplo, e-Sidif, GDE, TAD, GAT, RPI, TFN, RCE, RPA, SAS, VUCE, LOyS, LUE, RRHH (*multitenant cloud*), Autentica.Ar, Interopera.Ar, Rent.Ar, Firma Digital (Firma.Ar), Compr.Ar, Contrat.Ar, Subast.Ar, Patrimonio, Almacenes, Tramitación Digital (EE) e integración final de la AFIP, PAMI y ANSES al resto de la Administración pública nacional (APN), interoperabilidad de documentación entre diferentes estados, evolución de Mobile GDE, formularios *offline* para trabajos de fiscalización en campo, por ser una actividad recurrente y general en toda la APN.
- c) Simplificar e incluso eliminar trámites. Hoy la APN cuenta con más de cinco mil trámites. Una vez definido este universo de trámites a simplificar, podemos repensar sus reglas o cambiar el paradigma o contemplar su posible eliminación, que sería la real.
- d) Consolidar las compras públicas digitales, a través de las siguientes plataformas: Contrat.Ar, Compr.Ar, Subast.Ar, Concesion.Ar.

e) Crear una agencia u algún otro tipo de repartición que englobe todas las competencias de este plan, que permita atraer y retener los recursos humanos adecuados para el tipo de tareas que se desempeñan en tales organismos, que son por cierto muy específicas y de alto nivel técnico.

f) Desarrollo del gobierno inteligente (*i-government*). El proceso general que se debería dar es el siguiente: los *datos* que proveen los sistemas los debemos convertir en *información*, para luego llegar a generar *conocimiento* a partir de la información y finalmente aplicar *inteligencia* sobre ese conocimiento. En vista de la importancia que el ML ha ido adquiriendo en los últimos años como una gran solución a muchos de los problemas que plantea la modernización administrativa, el Gobierno nacional debe prepararse para absorber el uso de esta tecnología.

g) Encarar una reforma profunda del Estado. Se debe organizar un Comité de Gobernanza de la Modernización que no solo prepare el plan, sino que sea un soporte político para ponerlo en práctica.

h) Infraestructura tecnológica. Es la condición necesaria y no suficiente para que los ejes anteriores sean llevados adelante. Se debe contemplar lo que demandará el crecimiento vegetativo de los sistemas actuales y los recursos necesarios para la interoperabilidad de datos y documentos, más la IA a través de ML.

5. Relación Nación-provincias

Argentina tiene un severo déficit federal. Debemos abordar los problemas estructurales y acuciantes en materia de relaciones intergubernamentales, distribución de los recursos fiscales y coordinación de las intervenciones públicas en el conjunto del territorio de la Nación.

Los Consejos son espacios de articulación de políticas sectoriales entre el Gobierno nacional, las provincias y la CABA que cuentan con un largo recorrido y una cuestionada eficacia. Estos espacios tienden a servir de puente ante las fallas de coordinación del sistema político, aunque muchos de ellos han funcionado de manera intermitente, se han fusionado o directamente desaparecieron.

Los Consejos Federales de Educación, de Salud, de Inversiones, y la Comisión Federal de Impuestos cuentan con una trayectoria más amplia, con estabilidad y continuidad en el

tiempo. Ello responde a que sus agendas temáticas están fuertemente descentralizadas o a que los temas que abordan hacen a la fisiología del federalismo argentino.

La historia reciente de nuestro país ha centrado toda la discusión sobre el federalismo exclusivamente en la puja redistributiva de recursos comunes para beneficio de algunas partes en detrimento de otras. En general, es el Gobierno nacional de turno el que favorece administraciones subnacionales políticamente amigas en detrimento de las opositoras. Abordar entonces con sentido reparador y prospectivo los desafíos que presenta el sistema federal argentino en su diseño actual obliga a considerar una serie de factores o principios ordenadores de los vínculos intergubernamentales multinivel. Algunas propuestas son:

- a) Generar un sistema de incentivos para debatir un acuerdo fiscal federal. El objetivo es dar cumplimiento al mandato constitucional de sancionar una nueva ley de coparticipación. Esta debe ser concebida y construida con la mayor dosis de consensos iniciales posibles y sobre la premisa de concesiones mutuas y de negociaciones técnicas que hacen a la esencia de todo federalismo, donde deben coexistir las políticas de equilibrios territoriales junto con la responsabilidad común de caminar por el mismo sendero. Una segunda alternativa consiste en proponer un sistema estratégicamente neutro en el cual el punto de partida sea estrictamente la distribución actualmente existente (sin ganadores ni perdedores) y se vayan generando diferencias positivas o negativas a partir de los propios comportamientos que vayan asumiendo las partes.
- b) Promover y consolidar más y mejores relaciones intergubernamentales. Proponemos crear una asamblea de gobernadores, instrumentar el Organismo Fiscal Federal Constitucional, configurando un nuevo sistema de relaciones intergubernamentales (RIG) basado en instancias especializadas en negociaciones federales, y construir capacidades institucionales diseñando otros formatos de ingreso y promoción en la Administración pública multinivel más amparados en los valores del *public service* anglosajón o de la meritocracia continental europea que en el patrimonialismo clientelar, hoy criterio mayoritario para el ingreso a la nómina estatal.

6. Empresas públicas

Las empresas del Estado tienen un rol trascendente en la Argentina. La discusión sobre ellas está en la agenda pública, muchas veces asociada a los desequilibrios económico-financieros y a los abultados subsidios que reciben todos los años de parte del Tesoro.

A diferencia de muchos países de América Latina, los argentinos solventamos el déficit constante de las empresas del Estado, por lo que es natural que la sociedad cuestione su solvencia, la calidad de los bienes y servicios que brindan, como también de la gestión financiera y de recursos humanos.

El Estado nacional es accionista mayoritario de cincuenta y nueve empresas de diversos sectores, principalmente transporte, energía y finanzas. Las cinco empresas más deficitarias no llegan a cubrir sus gastos corrientes con ingresos propios: necesitan subsidios no solo para los gastos de capital, como la infraestructura, sino también para cubrir, por ejemplo, las remuneraciones.

En el año 2021 el auxilio nacional para cubrir el déficit operativo y de capital de las empresas del Estado con participación mayoritaria implicó la enorme suma de \$727.826 millones, equivalente a 1,54% del producto bruto interno (PBI).

Es importante destacar que, si bien la transferencia directa de fondos desde el Tesoro Nacional es el mecanismo más importante de subsidio a las empresas, existen otras formas, como los aportes de capital y los préstamos. Los aportes de capital en Aerolíneas Argentinas y en Enarsa, por ejemplo, son muy significativos, y constituyen una forma de financiamiento no transparente para cubrir gasto operativo. Los desequilibrios operativos se producen principalmente por el atraso de tarifas, pero también por problemas de gestión. La política de precios bajos o tarifas congeladas, decididas por las autoridades e impuestas a las compañías, explican gran parte de los subsidios que se destinan, por ejemplo, a ENARSA, AYSA o SOFSE, para el consumo de energía, agua, o uso del transporte público ferroviario.

Las empresas estatales tienen, por definición, pocos incentivos a la autorregulación, es decir, a adoptar acciones destinadas a mejorar su gestión sin la interferencia de actores externos. Asimismo, tienen poca disciplina fiscal y control, la contratación de personal no tiene limitaciones y la eficiencia en sus operaciones no es un objetivo primordial. Otra característica es que las empresas son gestionadas por distintos ministerios, las estrategias son diferenciadas y poco coordinadas, y, según un informe de la OCDE de 2015, el principal destinatario del soborno es el funcionario de las empresas del Estado.

Los Gobiernos de la región han adoptado distintas medidas destinadas a mejorar el desempeño de sus empresas de propiedad estatal. Por lo general, la tendencia que se observa en

pocos incentivos a la autorregulación

países como Chile, Perú y Brasil es crear una agencia separada de las empresas (que puede ser o no titular de las acciones de las compañías), cuyo rol es supervisar el desempeño del conjunto de estas. Esta medida, consistente con las recomendaciones de la OCDE, tiene por objetivo que las empresas no se “autorregulen” y sean capturadas por actores externos.

tener buen desempeño

De acuerdo con este enfoque, las empresas tendrían incentivos a tener buen desempeño, dado que existirían reglas de eficiencia y transparencia y una institución encargada de hacerlas cumplir. En los países en donde este esquema se implementó, el desempeño de las empresas, aunque en contextos macroeconómicos estables, mejoró notablemente.

Para mejorar la situación actual de las empresas estatales argentinas, proponemos:

- a) Promover su eficiencia y autosuficiencia.
- b) Crear una instancia de supervisión centralizada que genere valor al portafolio de las empresas a través de la maximización de recursos (por ejemplo, comprando de manera más eficiente cuando se trata de bienes y servicios comunes a todo el portafolio) y el monitoreo de la eficiencia y la transparencia.
- c) Promover el desempeño económico con objetivos específicos, medibles y comparables.
- d) Profesionalizar a la alta gerencia.
- e) Promover políticas de transparencia con estándares análogos a los de las empresas listadas en la Bolsa de Valores.
- f) Promover procesos de abastecimiento orientados a la generación de ahorros y a la adquisición de bienes y servicios de calidad.
- g) Promover políticas de integridad y sustentabilidad.
- h) Llevar adelante procesos de control y auditorías integrales.
- i) Promover la integración y cooperación de la Argentina en esta materia con otros Estados y con organismos internacionales como la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

7. Entes reguladores, instituciones y organismos de control económicos

Los diferentes entes reguladores, instituciones y organismos de control económico tienen la misión de intervenir, supervisar, regular o controlar la actividad económica para perseguir el bienestar general y suplir las funciones de la competencia en los casos extremos de monopolio natural. La regulación económica debe ser provista por el Estado con una perspectiva clara de eficiencia, de modo de contribuir a la productividad del país y garantizar el derecho a la libertad de industria previsto en la Constitución Nacional.

**intervenir, supervisar,
regular o controlar la
actividad económica**

Con miras a estos objetivos, proponemos:

- a) Fortalecer la independencia del Banco Central de la República Argentina y la Comisión Nacional de Valores, gestionados por perfiles técnicos con objetivos claros y pertinentes. Reformar la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA), encarar una revisión integral de las recientes políticas regulatorias y relanzar el Plan de Inclusión Financiera.
- b) Fortalecer la solvencia técnica de los directorios y poner el foco en mejorar la experiencia de los usuarios por parte de los entes reguladores.
- c) Crear la Autoridad Nacional de Competencia con independencia política y centrada en proteger a los consumidores de las prácticas abusivas que puedan afectar la calidad o precios de los bienes y servicios como consecuencia de las posiciones monopólicas o acuerdos entre los competidores y promover la eficiencia del mercado.
- d) Reorientar la regulación económica para volverla más dinámica, participativa y basada en análisis ex ante y ex post de costo-beneficio.
- e) Descentralizar registros sobre la base de estándares nacionales mínimos en materia de modernización y de intercambio de información.
- f) Fortalecer el sistema estadístico, sobre la base de un marco jurídico moderno que contenga las buenas prácticas estadísticas que han surgido en las últimas décadas.

Conclusiones

reconstrucción institucional

Las cuatro fundaciones que integramos Juntos por el Cambio coincidimos en que la cuestión del Estado en la Argentina actual tiene que ser encarada como un problema de reconstrucción institucional. Los Estados son organizaciones complejas, que necesitan reglas claras, criterios compartidos, una visión común sobre el servicio público, un conjunto de valores morales orientadores, y consistencia y continuidad en estas condiciones. Esto supone un profundo cambio cultural, que tiene que hacerse carne en nuestra sociedad y en el conjunto de la Administración pública.

profundo cambio cultural

La guía fundamental para este proceso de cambio cultural es el cumplimiento estricto de las prescripciones de la Constitución Nacional. En la Constitución se expresa una idea de la organización del Estado de raigambre democrática, republicana, liberal y federal, que establece objetivos y mecanismos de garantía y promoción de los derechos civiles, políticos y sociales y define un modelo de organización del poder con una clara delimitación de competencias, responsabilidades y equilibrios.

Las demandas sociales de eficacia y de eficiencia en la gestión pública para el próximo Gobierno van a ser crecientes –y es bueno que así sea–. La claridad y precisión en la definición de las políticas y la consistencia entre objetivos y resultados van a requerir un esfuerzo mayor en un contexto de dificultades con pocos precedentes.

Durante el gobierno de Cambiemos trabajamos para reconstruir una administración profesional de un nivel técnico acorde con las demandas de sociedades complejas, atenta a las exigencias y posibilidades de la revolución digital, respetuosa de las normas jurídicas y preocupada por cumplir con los objetivos centrales de gobierno. Nuestras gestiones provinciales ya están en ese camino.

formular una estrategia y un programa

Con esta nueva oportunidad de gestión nacional debemos salir de la encrucijada de este Estado pesado, que no funciona como debería funcionar. Es preciso entonces formular una estrategia y un programa claros en sus orientaciones y sus medios, de

corte claramente reformista, con énfasis en la calidad de las prestaciones públicas y basado en la integridad y la cercanía de los gobernantes y de todos los servidores públicos como meta.

06

Política exterior

Presentación y diagnóstico
Propuestas: ejes temáticos y objetivos
Conclusiones

Presentación y diagnóstico

Los partidos políticos que conformamos Juntos por el Cambio estamos convencidos de la importancia de una política exterior previsible, consistente con las realidades del siglo XXI, guiada por la defensa de intereses nacionales, basada en valores y principios claros.

política exterior previsible

La etapa 2019-2023 pasará a la historia por una política exterior sin rumbo estratégico y de destrucción de confianza, en contraposición a la del período 2015-2019, que fue guiada por ejes prioritarios en línea con nuestra tradición humanitaria, el respeto de la institucionalidad y los derechos humanos, la democracia como forma de vida, la cooperación regional, el rol en la gobernanza global, el compromiso ambiental, nuestros derechos inalienables sobre las islas Malvinas y espacios circundantes y la relación prioritaria con nuestros vecinos y el Mercosur como plataforma de nuestra política comercial.

Consideramos que los intereses y valores que guiaron el rumbo de esa política exterior siguen siendo adecuados para articular la inserción internacional de la Argentina post 2023, teniendo en cuenta que el mundo es más complejo que el que era en 2019.

A nuestro entender, la actual política exterior es improvisada, aislacionista, sectaria, y no responde a una conducción unificada. De ahí surge en parte la valoración que hace la sociedad de la inserción internacional del Gobierno de Cambiemos, no como construcción exclusiva del período 2015-2019, sino como una política exterior que interpreta a toda la sociedad, ampliamente aprobada, buena por su contenido y la aceptación del mundo.

Desde 2019 a la fecha, la Argentina perdió presencia y retrocedió en la mayoría de las áreas de su presencia internacional. Será necesario contar con una política exterior que se centre inicialmente en construir confianza. La Argentina debe dar señales inequívocas de que es un país que funcionará dentro de las reglas de la gobernanza global, en el marco del derecho internacional y la resolución pacífica de los conflictos, entre otros rasgos. Mayor confianza se traduce en mayor previsibilidad y calidad institucional.

la Argentina debe dar señales inequívocas

La tarea debe comenzar por la región, recuperando iniciativa y liderazgo. Las relaciones con los países vecinos no pueden ser dependientes del grado de afinidad ideológica de sus Gobiernos. Los vínculos bilaterales deberán potenciarse, redefinirse y/o repararse según corresponda.

Una relación madura con nuestros socios del Mercosur es la llave para que este recobre relevancia estratégica y pueda consolidarse como una plataforma moderna que procese de manera virtuosa las expectativas de todos sus socios.

orden global en transición

Por otro lado, tenemos que adaptarnos a un orden global en transición. Si bien la pandemia y la guerra en Ucrania han puesto de relieve las dificultades del orden multilateral en un mundo que dejó de ser unipolar, la Argentina tiene que tener un rol activo en el escenario multilateral.

Nuestro país tiene la capacidad de producir alimentos y energía en forma eficiente y competitiva, si se aplican las políticas adecuadas y se adoptan cambios estructurales necesarios.

Tenemos que actuar decididamente en defensa de la democracia y los derechos humanos, recuperando nuestra mejor tradición diplomática, que es la de no mirar hacia otro lado ante las violaciones que ocurren en nuestra región.

oportunidades y asociaciones estratégicas

Es imperativo profundizar la búsqueda de oportunidades y asociaciones estratégicas. Debemos proyectar al mundo los atributos que nos enorgullecen, como nuestra condición de país de paz en una región pacífica, nuestro sistema de innovación y economía del conocimiento, la capacidad de producir alimentos en forma sustentable, el uso pacífico de la energía nuclear y el desarrollo satelital, entre otros temas.

país de paz

Propuestas: ejes temáticos y objetivos

Los siguientes ejes temáticos y objetivos buscan impulsar una política exterior enfocada en la defensa y vigencia de nuestros intereses nacionales, y promover la democracia, los derechos humanos, las libertades individuales y la mejora de la calidad institucional en nuestra región. Es imperioso cumplir el mandato constitucional relativo a la soberanía de Malvinas y desarrollar nuestra proyección al Atlántico Sur y la Antártida; relanzar la relación con Brasil e impulsar una nueva agenda de cooperación regional; desarrollar estrategias de vinculación con los países de la región que miran al Pacífico; llevar adelante una política que sea pragmática y que contemple nuestras necesidades de desarrollo, y evite acciones que dañan nuestro potencial de crecimiento. Debemos generar confianza, aportar a la competitividad y atraer inversiones, trabajo, divisas y crecimiento inclusivo. Tenemos, dentro de los objetivos, modernizar y recuperar la relevancia del Mercosur, impulsando la entrada en vigencia del acuerdo con la Unión Europea (UE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y promoviendo una hoja de ruta ambiciosa de negociaciones económicas internacionales. También, ampliar y profundizar lazos y diálogos con los países de Asia, Medio Oriente y África.

Coincidimos en contribuir al multilateralismo y a la gobernanza global a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el G20, y, habiendo adoptado las políticas correctas, sumarnos a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Buscamos mejorar el acceso a los mercados, afectado por las barreras técnicas que enfrentan nuestras exportaciones.

Estamos decididos a promover una política exterior federal, articulando el modelo de inserción internacional con las necesidades productivas y de infraestructura de todo nuestro país, y viceversa; y a promover el liderazgo y protagonismo de la Argentina en agendas de vanguardia (cambio climático, producción sostenible de alimentos, bioeconomía, energía nuclear, derechos humanos y de género, entre otros) y en rubros productivos donde somos competitivos: biotecnología, agroindustria, minería, industria satelital, servicios, etc.

Entre nuestros objetivos se encuentra una reforma de la Cancillería (como lo requiere el Estado en su conjunto) en función del nuevo contexto geopolítico y tecnológico. Nuestra di-

plomacia cuenta con un cuerpo profesional altamente calificado, capaz de adecuarse a los desafíos del siglo XXI. La reforma propuesta implica –en función de un diseño estratégico de política exterior, hoy ausente– una redefinición de objetivos, del perfil profesional y de la formación de los diplomáticos, sobre la base de criterios objetivos, sin sesgos ideológicos.

1. El multilateralismo

La tradición argentina en materia de relacionamiento multilateral se remonta al inicio del siglo XX, época en la cual nuestro país participó activamente en fortalecer la paz y el entendimiento entre las naciones. Durante la última mitad de ese siglo tuvimos una activa y destacada participación en los diferentes organismos de los que somos parte, especialmente contribuyendo a la consolidación del sistema multilateral de gobernanza mundial y regional –como la Organización de Estados Americanos (OEA)– y a la creación del sistema de administración del comercio mundial (OMC), entre otros. Tradicionalmente, la Argentina ha sido un fuerte promotor del multilateralismo, abogando por la participación en organismos y foros internacionales y regionales. Creemos que las oportunidades de diálogo y cooperación que surgen en estos espacios son el único camino para construir consensos que superen las diferencias entre países.

Desde hace ya varios años se habla de que existe una crisis en el sistema multilateral o en su capacidad para dar soluciones conjuntas a desafíos globales. Los pocos avances concretos de las negociaciones climáticas, el estancamiento de la OMC, las críticas a la Organización Mundial de la Salud (OMS) durante la pandemia, la incapacidad del Consejo de Seguridad de la ONU para actuar ante la guerra en Ucrania aumentan la desconfianza sobre la eficacia de instancias multilaterales. Aun así, el multilateralismo sigue siendo la herramienta más eficaz para buscar soluciones a problemas comunes y para gobernar las relaciones entre los países de una manera que nos beneficie a todos. Hay problemas transnacionales que necesitan respuestas conjuntas, tales como el cambio climático, la migración, la seguridad y la paz global, el terrorismo y las pandemias.

Una gobernanza multilateral más eficaz debe sustentarse en valores y normas internacionales que todos respeten. El multilateralismo es un instrumento para la paz, la prevención de conflictos y la protección de la seguridad, que ayuda a mejorar aspectos de la vida cotidiana de las personas y las libertades fundamentales mediante tratados y declaraciones de la ONU.

El G20 es hoy el único espacio de grandes potencias del mundo del que la Argentina forma parte. Como un lugar en el que los países más importantes comparten visiones comunes

Una gobernanza multilateral más eficaz

en temas de impacto global, el G20 es de vital importancia para la inserción internacional de la Argentina. En un contexto en el que la seguridad energética y alimentaria está en el centro de la escena, nuestro país no puede malgastar recursos dentro del grupo en proponer cambios en la gobernanza global. La Argentina debe presentarse como un socio confiable de las principales potencias y utilizar el G20 para potenciar su desarrollo, tal como realizó el Gobierno de Cambiemos.

G20 es de vital importancia

La Argentina debe también mantener una participación activa en la OEA, de la cual forma parte desde el año 1948. Debemos impulsar el acceso de nuestro país a la OCDE como una de las prioridades de nuestro Gobierno. Ingresar en esta organización nos permitirá capitalizar la experiencia internacional, fijar estándares internacionales e incorporar buenas prácticas para mejorar las políticas públicas de nuestro país, haciéndolas más eficientes y transparentes. Recordemos que el Gobierno de Cambiemos inició el proceso para obtener la invitación a acceder a la OCDE, que finalmente llegó durante 2022.

participación activa en la OEA

acceso de nuestro país a la OCDE

Necesitamos un Mercosur moderno e integrado al mundo, que promueva el comercio intra- y extrazona –retomando sus objetivos iniciales– y que funcione como plataforma regional a partir de la cual podamos crecer y desarrollarnos.

Mercosur moderno e integrado al mundo

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se ha convertido en el último tiempo en un espacio valioso de diálogo con la UE y con China. Sin embargo, en aquel, como en otros espacios regionales, debe mantenerse la bandera de defensa de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en los regímenes de Cuba, Nicaragua y Venezuela, como no se hizo en el Gobierno nacional actual.

**derechos humanos
Cuba, Nicaragua y Venezuela**

Con respecto a la entrada de la Argentina a los BRICS, creemos que merecía un análisis más profundo. En el contexto internacional actual, unirse al grupo afectará gravemente nuestra reputación internacional, por compartir espacio junto a Rusia e ingresar junto a Irán, y no necesariamente generará beneficios comerciales o de financiamiento superiores a los que ya tenemos con esos países sin integrar el grupo.

2. Brasil, nuestro aliado en la región y en el mundo

La relación entre Brasil y la Argentina, si bien histórica y con altos y bajos, se estabilizó y tuvo un salto cualitativo de relevancia en el encuentro entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney en Foz de Iguazú en 1985, que inició un proceso de consolidación de la

confianza mutua y culminó en 1991 con la creación del Mercosur y la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares.

En los últimos años cuestiones ideológicas y de empatía personal llevaron al estancamiento de la relación y todo lo conexas, que incluyó al Mercosur y a todo su sistema de relacionamiento externo. La Declaración Conjunta Presidencial entre la Argentina y Brasil, firmada el día 23 de enero de 2023, significó un retorno al vínculo bilateral e incluyó varios puntos sobre los que desde Juntos por el Cambio trabajamos hace tiempo: impulsar de manera conjunta al Mercosur, recuperar los diálogos bilaterales de alto nivel y conseguir el financiamiento para obras de infraestructura. Una vez en el gobierno, deberemos impulsar la inclusión de temas de interés que fueron omitidos en la Declaración, como, por ejemplo, la defensa de los derechos humanos y la democracia en Cuba, Nicaragua y Venezuela y el acceso a la OCDE.

La necesidad de recuperar la *affectio societatis* debe replicarse en todos los ámbitos: político, económico, social, científico, etc. Durante 2024, año en que se deberán concentrar estos esfuerzos, debemos intensificar los proyectos negociados y potenciar la relación, ya que al menos compartiremos el período 2024-2027 en la administración Lula.

renovada alianza con Brasil

En el marco de una renovada alianza con Brasil debemos impulsar una agenda para ampliar la base institucional de la relación bilateral y del Mercosur. Es fundamental reconstruir la confianza mutua para luego avanzar en las consideraciones sobre la región. Esto requerirá una hoja de ruta destinada a elevar los niveles de la relación e identificar las áreas donde existen intereses coincidentes y compartidos y aquellas donde las diferencias deben ser trabajadas, limitando la diplomacia presidencial a las últimas instancias.

- **Diálogo político.** Se propone intensificar los diálogos políticos a todo nivel, tanto en el ámbito del Poder Ejecutivo como en el del Legislativo y entre actores públicos y privados.
- **Integración del sector energético.** Consideramos necesario impulsar un mercado regional energético y perfeccionar la interconexión energética (gas y electricidad) en forma bilateral, así como encarar la exploración conjunta de inversiones y financiamiento internacional para lograr este objetivo, en especial el desarrollo de la cuenca centro del país.

- **Desarrollo y mayor coordinación en cuestiones financieras.** El objetivo de avanzar en una mayor y mejor coordinación macroeconómica es crucial y complementario a los objetivos de estabilización de la macroeconomía de nuestro país.
- **Integración física.** Es imperativo generar un grupo de trabajo bilateral para mejorar la infraestructura de los tránsitos por la Argentina y Brasil y entre ambos países.
- **Medioambiente.** Dada la importancia de esta agenda, se debe tener un paraguas especial dentro de la relación y consensuar sobre estándares medioambientales genéricos en el Mercosur, para evolucionar a partir de esas premisas. Esto es importante por sus efectos exógenos, como el acuerdo UE-Mercosur y la inserción internacional.
- **Defensa.** Es preciso retomar lo acordado en Itaipava y el mecanismo de reuniones 2+2. También sería de gran importancia impulsar el desarrollo conjunto de material para la defensa orientado principalmente al resguardo de los recursos naturales.
- **Rediscutir la industria automotriz.** Aquí radica el grueso del comercio bilateral y su dinámica depende en gran medida de decisiones tomadas por empresas cuyas casas matrices no están en la región. Por eso la coordinación bilateral es de suma relevancia para maximizar beneficios.
- **Integración regulatoria y facilitación del comercio.** Retomar las reuniones de la Comisión Bilateral de Producción y Comercio entre la Argentina y Brasil debe ser una prioridad, así como eliminar barreras al comercio.
- **Conectividad.** Con el objetivo prioritario del libre tránsito de personas y cargas, la conectividad y el desarrollo de infraestructura deben ser abordados en todos sus aspectos.
- **Seguridad.** Intensificar los mecanismos para mejorar la seguridad en frontera y la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos también debe ser parte de la hoja de ruta a poner en práctica.

3. Chile, la frontera más extensa

Chile es un país de importancia estratégica para la Argentina. Los fuertes vínculos económicos y el dinamismo del intercambio comercial constituyen una sólida base para proyec-

relación bilateral, con una visión compartida para el mediano y largo plazo

tar la relación bilateral, con una visión compartida para el mediano y largo plazo. En este sentido, consideramos esencial el papel activo del Estado como herramienta para impulsar el camino hacia el desarrollo, en diálogo permanente con los diversos sectores sociales y productivos. El próximo Gobierno deberá evaluar una estrategia diplomática y política tendiente a trabajar sobre las siguientes cuestiones bilaterales:

- **Revisión de los proyectos de conectividad física en curso.** Se busca un mejoramiento del funcionamiento de los pasos fronterizos.
- **Integración energética.** Una nueva fase de la integración energética es un tema de agenda de interés para ambos países. Respecto a recursos estratégicos, la Argentina debe profundizar las acciones de cooperación en el desarrollo de cadenas de valor en torno al litio y el hidrógeno. La conformación de una Mesa Técnica Bilateral en materia de litio, que inició sus trabajos en junio 2022, abre un espacio para promover mayor valor a la extracción del recurso y desarrollar nichos de especialización productiva para insertarnos de manera exitosa en el nuevo paradigma industrial.
- **Seguridad en fronteras.** Un tema excluyente en la relación con Chile es el de las poblaciones de origen mapuche que han generado a ambos lados de la cordillera hechos de violencia que son atendidos de manera diferente en ambos países. Desde la aparición de estos grupos, el vecino país viene sufriendo, por su accionar, pérdidas de vidas humanas y de bienes materiales. Urge definir un tratamiento coordinado de este problema común entre ambos países para obturar todo acto de violencia que atente contra la seguridad de las personas, bienes e intereses del Estado nacional, y su integridad territorial.
- **Oleoducto Trasandino.** La Argentina posee interés en rehabilitar el Oleoducto Trasandino desde Vaca Muerta.
- **Energía eléctrica.** Estimamos continuar con las líneas de trabajo iniciadas con el Acuerdo de Intercambio Internacional de Energía Eléctrica entre AES Andes y CAMMESA el 10 de noviembre de 2022, que habilita el intercambio de energía eléctrica.
- **La búsqueda de un tratado minero.** La Argentina y Chile trabajan en la integración y complementación minera al amparo de un acuerdo entre cuyos principios fundamentales se destacan el del trato nacional dentro del ámbito de aplicación para inversionistas

de origen de la otra parte, la creación de áreas de operaciones que habilitan el acceso y salida desde ambos territorios y el uso de recursos naturales, insumos e infraestructura sin discriminación de nacionalidad.

- **Abordar la cuestión de las 200 millas náuticas en el Atlántico Sur y la delimitación de los hielos continentales.** La actualización de cartas náuticas por parte de Chile, en agosto de 2021, suscitó una controversia con Argentina. Será preciso dialogar sobre el asunto dentro de los mecanismos estrictamente diplomáticos establecidos por el Tratado de Paz y Amistad de 1984. Un criterio similar debe utilizarse para finiquitar la cuestión de la delimitación de los hielos continentales, que Chile considera aún pendiente.

4. La Argentina y su política exterior en América Latina

Tenemos como objetivo fortalecer y ampliar la cooperación a nivel bilateral en materia de migraciones, infraestructura, transporte, comunicaciones, entre otros temas, con Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Perú, teniendo presentes a las comunidades de esos países que habitan nuestro territorio, como también el fenómeno de la migración proveniente de países bajo regímenes autoritarios.

También, promover el diálogo que se oriente al restablecimiento del sistema democrático y el respeto a los derechos humanos en Cuba, Nicaragua y Venezuela, en el marco del derecho internacional y el multilateralismo.

Nuestro país debe retornar como un actor imprescindible en el ámbito de la OEA. Es preciso buscar la renovación burocrática del organismo mediante el consenso y un programa de trabajo que devuelva la OEA a su papel de principal foro de cooperación en el hemisferio.

En cuanto a la CELAC, nuestra posición es minimizar la pretensión de algunos miembros de erigirla como actor alternativo a la OEA y mantener una participación orientada por la racionalidad y la contención de iniciativas disruptivas.

5. Vínculos con los países vecinos

Es imperioso mantener una relación madura, sin especulaciones ideológicas y colaborativa con los países vecinos, y retomar la cooperación en materia de combate al delito transnacional, migraciones, narcotráfico, contrabando, entre otros ámbitos.

Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Perú

OEA

CELAC

una relación madura, sin especulaciones ideológicas y colaborativa con los países vecinos

- Con relación a Bolivia, priorizar el trabajo conjunto en materias de seguridad, migraciones y desarrollo fronterizo y energía.
- Entablar negociaciones con la República del Paraguay para superar las divergencias relativas al uso de la Hidrovía del río Paraná hasta la confluencia con el río Uruguay.
- Retomar las relaciones bilaterales con la República Oriental del Uruguay con la madurez y la tradicional afinidad, libre de las ataduras ideológicas que han primado en los últimos años.
- Afianzar los mecanismos bilaterales estipulados en el Tratado de Asociación Estratégica del año 2010 con la República del Perú. Apoyar explícitamente la estabilidad institucional y el Estado de Derecho en ese país para superar su crisis política.

6. Relación con los Estados Unidos y China

Proponemos implementar una agenda de vinculación pragmática. Juntos por el Cambio deberá tener un diálogo honesto con las potencias, en el que se expliciten nuestros intereses y valores asumiendo posturas concretas y creíbles asociadas al imperativo categórico del desarrollo. Este enfoque, que no elimina los conflictos y tensiones, ayuda a generar la confianza y previsibilidad necesarias para que nuestro país aproveche su potencial en un contexto global desafiante.

El trabajo coordinado con los Estados Unidos en pos de una política hemisférica integral y comprometida, permitirá maximizar las oportunidades de desarrollo de ambos países. La Argentina debe trabajar con los Estados Unidos para que toda la región reconozca los beneficios de cumplir con estándares democráticos e institucionales republicanos y para afianzarse como un socio mundial confiable, promoviendo la mejora de los intercambios y cadenas regionales de valor.

Como parte de una estrategia integral de desarrollo, la Argentina requiere una política exterior que promueva relaciones económicas con todos los países y China, en particular, se posiciona como un mercado de suma importancia para los productos argentinos. Es importante explorar nuevas áreas de oportunidad que aumenten las exportaciones y balancen el déficit con el país asiático, que fue récord en 2022.

agenda de vinculación pragmática

beneficios de cumplir con estándares democráticos e institucionales republicanos

mejora de los intercambios y cadenas regionales de valor

7. Política comercial

Dinamizar y transformar paulatinamente la estructura productiva argentina incorporando tecnología y ampliando su escala, con horizontes más allá del mercado interno, es un foco central de nuestra coalición, con una definida orientación hacia una mayor integración regional y global de la economía argentina. En esencia, esta es una orientación estratégica hacia una inserción internacional que corta transversalmente a toda la estructura productiva.

En este sentido, y dado que gran parte de nuestra política comercial está atada al Mercosur, dinamizar los acuerdos en curso y en perfeccionamiento debe ser prioritario, así como iniciar de manera urgente aquellos que están en el *pipeline* de negociación. Pero además de al Mercosur, la política comercial debe extenderse a los demás socios de nuestro intercambio en todos los planos.

También se imponen redefiniciones con relación a los aspectos multilaterales de la política comercial: recobrar protagonismo en la OMC y bregar por la continuidad de las negociaciones sobre agricultura, subvenciones a la pesca y reforma del sistema de solución de controversias, y por la búsqueda de consensos sobre temas que afectan la competitividad y el acceso al mercado.

La reformulación de la política comercial debe contemplar la falta de competitividad de las exportaciones asociadas a cuestiones internas de la Argentina: infraestructura deficiente, exceso de burocracia, cuestiones sindicales, costo de la energía, falta de financiamiento, actores financieros sin interés en operaciones debido al contexto macroeconómico, regulación excesiva de aspectos productivos, deficiencias institucionales y presupuestarias, falta de una política clara orientada a la exportación en temas sanitarios, dispersión de recursos destinados a promoción de empresas y productos a nivel federal y subfederal, deficiencias en la formación de recursos humanos de las agencias, etc.

8. Mercosur: actualidad y agenda futura

El futuro de la integración del Mercosur, el establecimiento de políticas comunitarias en áreas de interés del proceso, pero también del ciudadano, tales como libre tránsito, servicios, infraestructura, energía, medioambiente, investigación y desarrollo, significará la legitimación del proceso hacia un mercado unificado por los habitantes, con mayor competitividad y cohesión y, sobre todo, beneficios.

una inserción internacional que corta transversalmente a toda la estructura productiva

dinamizar los acuerdos en curso y en perfeccionamiento

transición del Mercosur actual al deseable o al posible

Desde una perspectiva argentina, la transición del Mercosur actual al deseable o al posible requiere, como primer paso, un consenso sobre objetivos que sea compatible con los intereses de todos los socios.

9. Atlántico Sur, Malvinas y Antártida

Tal como lo establece la Constitución Nacional, ratificamos la "legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes".

El Atlántico Sur adquiere cada vez más importancia por su posición geoestratégica como acceso a la Antártida y también como pasaje interoceánico. También es una importante fuente de recursos naturales, pesqueros y potencialmente hidrocarburíferos, lo que es muy relevante.

una estrategia nacional que incluya el entorno marítimo y antártico para promover el desarrollo sostenible

Es perentorio diseñar una estrategia nacional que incluya el entorno marítimo y antártico para promover el desarrollo sostenible, contemplando la protección del ambiente, una economía azul responsable y el desarrollo humano de la comunidad y de las capacidades de gobernanza en los espacios de interés. Un aspecto determinante en nuestro país es la falta de conciencia marítima y la desconexión de los actores para alcanzar una solución económica a través de políticas públicas de largo plazo que aumenten la eficiencia del Estado.

Como parte de la estrategia marítima, necesitamos aprovechar nuestra proximidad geográfica a la Antártida y desarrollar capacidades para ser un actor internacional relevante mediante la combinación de iniciativas público-privadas, como la del desarrollo de un polo logístico en Tierra del Fuego que nos permita atender las necesidades nacionales e internacionales, protegiendo su carácter estratégico y soberano y preservando la iniciativa de toda influencia extrarregional.

10. El Indo-Pacífico como nuevo eje geopolítico global

Es preciso incentivar la visita de distintas autoridades, con viajes preparados y trabajados para mejorar nuestra presencia, y participar en foros multilaterales regionales como los ya mencionados precedentemente.

relación con India

La relación con India tiene un enorme potencial y puede constituir un importante mercado para el incremento de nuestro comercio bilateral, no solo en términos de los productos que ya se

comercializan, sino por la incorporación de otros productos agrícolas, dada la demanda que representa un mercado de 1400 millones de personas con un crecimiento anual cercano al 8%.

Se deben diversificar las ventas en áreas tecnológicas en sectores tales como el nuclear, el aeroespacial, el de satélites y el de radares. Todos estos campos representan áreas de oportunidad para nuestra tecnología y, si bien en alguno de ellos, como el aeroespacial, el desarrollo indio es mucho más avanzado, se pueden ejecutar programas de cooperación que permitan, o bien aumentar el comercio, o bien desarrollar conjuntamente productos para terceros mercados.

11. Una política de seguridad internacional, desarme, no proliferación

Las políticas de paz y seguridad internacionales, desarme y no proliferación y de manejo y gobernanza de tecnologías sensibles, como la nuclear y la espacial, son una herramienta estratégica de política exterior y de desarrollo para garantizar la seguridad de la nación, de sus habitantes y de sus intereses, tanto como para fortalecer la reputación de las empresas e instituciones de investigación argentinas como socios responsables en la creación y comercialización mundial de tecnologías de vanguardia.

Frente a la posesión de una de las costas marítimas y de las plataformas continentales más extensas del mundo, la Argentina presenta una carencia casi absoluta de medios para proteger tanto estas zonas como los recursos que poseen. Cambiar esa situación general es urgente, en particular en lo referido al Atlántico Sur. En este contexto, atendiendo las necesidades de cooperación internacional para la defensa y los compromisos internacionales de la República, Juntos por el Cambio deberá implementar una política de reconstrucción del sistema de resguardo de sus activos mediante la cooperación con naciones estratégicamente afines, a través de la reposición rápida de la capacidad de vigilar y proteger los espacios marítimos nacionales.

La adquisición de material para la defensa es uno de los elementos clave de una relación política y estratégica y denota pertenencia a un grupo con valores políticos comunes muy específicos. Deben existir claros principios de coordinación entre la política de defensa y la política exterior.

La Argentina es un cliente y un proveedor nuclear de primer orden en lo político y en lo tecnológico. En tal sentido, su política exterior en la materia debe reflejar y hacer respetar

herramienta estratégica de política exterior y de desarrollo

esa importancia para un mejor aprovechamiento desde la perspectiva de los intereses nacionales. Desde las normas de seguridad y protección hasta la participación en mecanismos y acuerdos internacionales de desarme y no proliferación hacen del país un actor de importancia, tanto en lo que respecta a los organismos de gobernanza como en cuanto a su condición de proveedor confiable.

12. Cambio climático

El cambio climático es uno de los mayores desafíos de la humanidad y América Latina es una de las zonas más vulnerables. En este sentido, es necesario llevar a cabo un plan integral que incluya acciones tanto de adaptación como de mitigación de dicho cambio, ambas constitutivas de una agenda de desarrollo sostenible. Nuestro país puede asumir un rol de liderazgo en la región y ser el articulador de una posición sudamericana que proteja y promueva nuestros intereses productivos a nivel internacional.

La Argentina se ha comprometido a nivel internacional en la lucha contra el cambio climático. Sostenemos el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, según el cual el esfuerzo para limitar las emisiones de gases y aportar fondos a dicha causa debe ser mayor en los países desarrollados.

En el contexto internacional actual, la Argentina tiene la capacidad de desempeñar un rol protagónico en sectores productivos estratégicos. Con el objetivo de visibilizar el cambio climático a nivel nacional y regional como oportunidad para el desarrollo económico, el próximo Gobierno deberá impulsar medidas concretas, como, por ejemplo, convocar una cumbre de líderes latinoamericanos sobre el clima, con una agenda ligada a la energía y la seguridad alimentaria. Debemos proponer la creación de una agencia medioambiental del Mercosur, una alta autoridad ambiental regional que dé certezas ante demandas ambientales en negociaciones comerciales globales.

13. Reforma de la Cancillería

Existe una creciente complejidad en las agendas de todas las Cancillerías del mundo, quedando en evidencia la especificidad técnica de los temas en negociación. En adición a ello, el Ministerio presenta algunos problemas específicos que derivan de una falta de coordinación y una politización extrema, en particular en los últimos años. La Cancillería está conducida en forma disfuncional y fragmentada entre distintas facciones: funcionarios políticos, funcionarios de carrera, diplomáticos militantes.

plan integral que incluya acciones tanto de adaptación como de mitigación

asumir un rol de liderazgo en la región

especificidad técnica de los temas

La Cancillería debe ser parte central de la necesaria reforma del Estado. En tal sentido, la nueva estructura deberá ser funcional a objetivos de inserción claros en función de los cuales deberán definirse:

- La asignación de los recursos humanos y presupuestarios.
- El perfil de los nuevos diplomáticos, con la consiguiente reforma del esquema actual del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN).

Propuestas de acciones principales para el primer año de gobierno son:

- Simplificar el organigrama del Estado en materia de formulación y conducción de la política exterior.
- Evaluar la necesidad y oportunidad de continuar con organizaciones burocráticas de tinte plenamente ideológico.
- Aumentar la transparencia en las decisiones sobre recursos humanos sobre bases y criterios objetivos, como el mérito.
- Fortalecer los servicios de asistencia consular.

Conclusiones

La Argentina necesita procesar virtuosamente los cambios que se vienen sucediendo en el orden global. Sumado esto a un panorama regional caracterizado por la ausencia de liderazgos, en Juntos por el Cambio tenemos el objetivo primordial de trabajar en la recomposición del prestigio de la Argentina como país gravitante en el ámbito latinoamericano y mundial. Debemos retomar nuestra línea histórica de compromiso democrático y respeto a los derechos humanos, y volver a ser un Estado partícipe en la resolución de conflictos, que vela por la paz por sobre todas las cosas.

Asumimos el deber moral y el interés estratégico de ser protagonistas activos en la lucha contra el cambio climático y de encontrar oportunidades para crecer de forma sostenible. Debemos dejar de ver al cambio climático como una limitación a nuestro desarrollo y superar la falsa dicotomía entre el cuidado del ambiente y el crecimiento económico. No son incompatibles, sino todo lo contrario: la acción climática y el financiamiento verde son una oportunidad de desarrollo.

Las relaciones exteriores son parte nuclear de una estrategia integral de desarrollo y ya lo demostraron con los logros reconocidos durante la gestión de gobierno 2015-2019. Tenemos que retomar ese camino y estamos trabajando para ello.

07

Política social

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

La pobreza en la Argentina es grave y persistente. En los últimos treinta y cinco años, ha afectado en promedio al 36% de las personas y nunca se ubicó por debajo del 25%, con un alto grado de transmisión intergeneracional. Según los últimos datos oficiales publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), correspondientes al segundo semestre de 2022, la pobreza medida por insuficiencia de ingresos llegó al 39,2% de la población, más de 18 millones de personas. Dentro de este conjunto se distingue un 8,1% de hogares por debajo de la línea de indigencia (que incluyen al 8,8% de las personas), 75% de los cuales tiene menores a cargo.

**pobreza
más de 18 millones de
personas**

Esos datos generales de pobreza conllevan dos fenómenos adicionales que refuerzan la gravedad crítica:

1. El 54,2% de los niños y niñas en nuestro país es pobre.
2. El trabajo ya no alcanza para salir de la pobreza, siendo que una de cada tres personas trabajadoras es pobre. Esta última realidad es especialmente notoria para los trabajadores informales, entre quienes la pobreza alcanza el 42%, aunque también afecta al 15% de los trabajadores formalizados.

Adicionalmente, un informe reciente de UNICEF señala que dos de cada tres niñas y niños de la Argentina (66%) son pobres por ingresos o están privados de derechos básicos, de acceso a la educación, a la protección social, a una vivienda o un baño adecuado, al agua o a un hábitat seguro. En total, son aproximadamente 8,8 millones las niñas y los niños que experimentan carencias monetarias o de algunos de los derechos fundamentales considerados en nuestro país.

**los derechos
fundamentales**

Es particularmente grave la situación de las mujeres, en especial de las jefas de hogar, con niños, niñas y adolescentes a cargo, formalizadas o no, que se dedican a tareas de cuidado o empleo doméstico, sin terminalidad educativa y que se encuentran en el extremo más pobre. Ellas y sus hijos constituyen uno de los núcleos más duros de la pobreza.

**la situación de las
mujeres**

En el contexto actual, mucho del empleo creado es más un signo de supervivencia en un escenario de crisis que un signo de recuperación económica. Este fenómeno de aumento del empleo con aumento de la pobreza se explica por el aumento del efecto “trabajador adicional” (aumento de la tasa de empleo de cónyuges) y la creación de empleos de baja calidad y bajos ingresos.

barrios populares

Asimismo, a partir de la actualización, en 2022, del Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), se confirmó la existencia de 5687 barrios populares en todo el territorio nacional, donde se estima viven 1.169.000 familias, aproximadamente 4,6 millones de personas. Estas cifras implican asumir que casi el 10% de la población de nuestro país vive en barrios que carecen de acceso a infraestructura básica para el desarrollo. En particular las villas y asentamientos han sido caracterizados por carecer de acceso a al menos dos de los tres servicios básicos (red de agua potable, red cloacal y red de energía eléctrica con medidor domiciliario), ser habitados en condiciones de inseguridad jurídica respecto a la titularidad de la tierra y, debido a sus configuraciones urbanas, no contar con el acceso a servicios públicos como transporte, salud, educación y recreación.

En la última actualización mencionada, se estimó que casi el 90% de los hogares no contaba con acceso formal a la red de agua corriente, más del 97% no contaba con acceso formal a la red cloacal, y alrededor del 66% no contaba con red formal de electricidad. Sabemos, además, que más de la mitad de la población que habita en estos barrios tiene menos de 25 años. Con respecto a la situación laboral, un 49% de la población mayor de 16 años cuenta con empleo, ya sea formal (16%), informal (22%) o en formato independiente (11%) –en todos estos casos encontramos prevalencia de actividades que cumplen con las características de la economía popular–, mientras que un 18% realiza tareas de cuidado en el hogar, no remuneradas. Finalmente, con relación al total de la población, hay un 8% que se declara desocupado y un 6% podría clasificarse como *nini*.

En general, los Gobiernos han buscado dar respuestas a estos problemas a través de la aplicación de políticas sociales atomizadas y desconectadas una de otra, con una inversión pública creciente, que no han logrado transformar esta situación. El modelo actual se caracteriza por su discrecionalidad, intermediación, clientelismo y falta de transparencia, lo que permitió a quienes lo lideran ejercer control social y acumular poder político. En paralelo, los *desmanejos* macroeconómicos y la ausencia de un plan consistente redujeron la capacidad de ahorro e inversión, al mismo tiempo que aumentaron la inflación. El único resultado es el incremento y la perpetuación de la pobreza.

El modelo actual de política social está agotado, producto de un enfoque que ha concebido como única alternativa a las crisis un sinfín de parches que ya no contienen, sino que más bien cristalizan una realidad, cercenando la posibilidad de creer que hay una opción de vida diferente. Lo que debe ser un apoyo en la emergencia se ha convertido en un modo de vida.

Es claro que para cambiar esta realidad necesitamos de una macroeconomía ordenada y un plan de crecimiento y desarrollo claros, que contemple reformas estructurales que potencien capacidades productivas del sector privado. Pero sabemos que con eso solo no alcanza. Si bien la política social tiene un rol importante en la contención de los más vulnerables, especialmente en tiempos de crisis, no puede quedarse centrada únicamente en la idea de la redistribución. Si queremos transformaciones profundas, que rompan lo persistente y estructural de la pobreza, tenemos que poner el foco en la integración y en la generación de oportunidades que promuevan el desarrollo. La política social tiene que dejar de ser solo asistencial y pasar a ser transformadora y creativa. Tiene que crear las oportunidades para el progreso con autonomía y libertad.

En este sentido, es preciso actuar simultánea y coordinadamente en campos tales como la formación profesional, la conectividad, el acceso a los servicios públicos esenciales, la regularización dominial, los servicios de cuidado en los barrios y, como punto central, el acceso efectivo a una educación de calidad.

Todo lo anterior evidencia el nivel estructural de la cuestión de la pobreza en la Argentina y la falta de oportunidades que sufren las personas con menos ingresos. Partiendo de este diagnóstico, los equipos de las cuatro fundaciones de Juntos por el Cambio elaboramos este documento direccional sobre política social, porque estamos convencidos de que es una de las herramientas con mayor potencial para transformar esta realidad.

Cinco postulados para una nueva política social

Las propuestas esbozadas en este documento están guiadas por cinco postulados que son el resultado de los acuerdos alcanzados durante nuestras instancias de trabajo conjuntas. Entre todas las fundaciones definimos que la política social que lleve adelante un Gobierno de nuestra coalición debe estructurarse en función de lo siguiente:

el modelo actual de política social está agotado

macroeconomía ordenada y un plan de crecimiento

la política social tiene que dejar de ser solo asistencial y pasar a ser transformadora y creativa

cinco postulados acuerdos alcanzados

1. **El Estado debe volver a tomar la dirección de la política social de manera directa**, sin intermediación politizada, terminando el clientelismo político y poniéndola al servicio del desarrollo integral de cada persona.
2. **La mejor política social es el trabajo**. Necesitamos tanto una macroeconomía estable como herramientas concretas que permitan mejorar la empleabilidad, generar más ingresos, formalizar el trabajo de los sectores vulnerables y dar lugar a la articulación real entre el sector público y el privado, generando un sentido de superación posible.
3. **Se necesita una red de protección social para la igualdad y la libertad**. Las políticas sociales en su conjunto deben construir una red de protección social clara y transparente, basada en la autonomía, el desarrollo y la libertad de la persona, con prioridad en la primera infancia.
4. **Los programas sociales deben ser directos, temporales y condicionados**, concebidos como un puente entre donde estamos y donde queremos estar, con objetivos claros y un monitoreo constante por parte del Estado.
5. **Es preciso atacar la pobreza estructural**. Para terminar con esta situación, es necesario realizar una inversión en infraestructura y bienes públicos que promuevan el desarrollo, haciendo foco en primera infancia, educación y salud.

Lineamientos para la implementación de la política social

1. **Las políticas y programas sociales deberán adecuarse a las diversas condiciones de vulnerabilidad que presenta la población**. El tratamiento homogéneo realizado hasta la fecha es una muestra de un modelo rústico, propio de una situación de emergencia y nunca revisado de manera adecuada. Necesitamos una estrategia que diseñe, implemente y evalúe las políticas teniendo en cuenta:
 - a. Una especial atención a la mirada de género (y su entrecruzamiento con la pobreza). La falta de perspectiva de género en la gestión del Estado ha generado brechas entre varones, mujeres y diversidades. Debe ser prioridad que las políticas sociales contribuyan a su disminución.
 - b. La ubicación geográfica (regiones con peores indicadores, distancias, ruralidad, núcleos duros de pobreza de pueblos originarios).

estrategia que diseñe,
implemente y evalúe

- c. La vulnerabilidad propia de cada etapa del ciclo vital (infancias, adolescencias, vejez, fragilidad y pérdida de autonomía).

2. **Se debe establecer una red de gobernanza eficaz para la implementación de las políticas y programas sociales**, que incluya no solo al Estado en sus tres niveles sino también, cuando corresponda, a las universidades, organizaciones territoriales con legitimidad y otros actores según cada caso. Es necesario construir un modelo de gestión que articule con los estados subnacionales al tiempo que potencie su capacidad de intervención y que se base en un sistema de información compartida y acuerdo de roles diferentes. Necesitamos una revinculación con los territorios y estrategias que permitan adaptar las políticas a las necesidades locales y particulares.

modelo de gestión

3. **Es preciso promover la accesibilidad de la población, especialmente de los más vulnerables, a todos los bienes públicos, servicios sociales y programas**. Es necesario trabajar en la conectividad y la inclusión digital y financiera para lograr una ciudadanía plena. Los servicios públicos universales nos igualan y generan un marco comunitario esencial en una sociedad democrática.

ciudadanía plena

Propuestas

Con acuerdo a nivel ejes de trabajo, continuamos en el proceso de elaboración de contenidos específicos de cada uno y las particularidades de su implementación.

1. Red de protección social que priorice el cuidado de los más chicos

La red de protección social será el conjunto de políticas, programas y servicios diseñados para establecer pisos mínimos de igualdad para toda la ciudadanía. Entendemos que su objetivo principal será eliminar la indigencia y reducir la pobreza y la exclusión social, para garantizar el máximo desarrollo posible de las capacidades y libertades de las personas. En concreto, está compuesta por las políticas de transferencias de ingresos y de asistencia social, los programas de empleo y formación, y los programas de vivienda y saneamiento básico.

Es importante mencionar que la red de protección social no solo tiene como objetivo proporcionar ayuda a los más necesitados, sino que también busca fomentar la igualdad de oportunidades y mejorar la calidad de vida de toda la población. En este eje, decidimos poner el foco en dos dimensiones que consideramos básicas y fundamentales para el desarrollo de la política social: la protección de la niñez y los niveles de indigencia.

- **Hacia una protección universal de la niñez.** La pobreza alcanza a más de la mitad de los menores de edad, tratándose del grupo más afectado por la carencia de ingresos. Esto significa una injusticia intolerable que nos llama a enfocarnos y priorizar la situación de los niños, niñas y adolescentes. Una respuesta integral, eficiente, efectiva y transparente implica que el Estado pueda hacer llegar, de la manera más directa posible, los recursos necesarios para cubrir las necesidades básicas de esta población.

En la actualidad, el sistema de cobertura a la niñez se encuentra atomizado según la situación laboral de las personas a cargo. Existe la Asignación Universal por Hijo (AUH) para las familias de trabajadores informales o desempleados, las asignaciones familiares para familias de trabajadores en relación de dependencia o monotributistas según la escala, las asignaciones familiares para familias de trabajadores pasi-

vos o con prestación por desempleo, y también se permite un nivel de deducción del impuesto a las ganancias cuando corresponda. En la actualidad, estas políticas no alcanzan para garantizar los ingresos mínimos que necesitan los niños, niñas y adolescentes para poder alimentarse.

Adicionalmente, se creó la Prestación Alimentar (antes llamada *Tarjeta Alimentar*), que cubre a los hijos e hijas menores de 14 años en familias alcanzadas por la AUH. El resultado de todo este entramado de políticas es una cobertura diferente para universos con grados de vulnerabilidad similares, diferencias en los montos según el tipo, y falta de previsibilidad para las familias a la hora de cambiar de empleo según su formalización, lo que incentiva la informalidad.

Por eso proponemos unificar la política social de cobertura a la niñez y reformular sus montos de manera tal que estos se acerquen a la canasta básica alimentaria de cada niño, niña y adolescente. Crearemos un sistema universal, con foco individual en cada niño, niña y adolescente, independientemente del lugar en que residan y la situación laboral de sus padres y madres.

Es esencial que las herramientas de la red de protección social se enfoquen en acompañar la revinculación escolar pospandemia, utilizando sus herramientas y mejorando el sistema de condicionalidades y el sistema de alerta temprana. Esto corregiría la inequidad actual, buscando revertir los efectos de la suspensión de la presencialidad escolar.

- **Enfrentar la indigencia: ordenamiento de la política alimentaria.** La medida anterior debe ser complementada con una reformulación de la política alimentaria en su conjunto. El objetivo es garantizar que no haya hambre y disminuir la malnutrición en la Argentina mediante el uso eficiente de recursos.

En el sistema actual el Estado financia la distribución de alimentos a través de tres mecanismos: distribución directa de alimentos, comedores escolares y comedores barriales. Por la manera en que está implementada, la distribución de alimentos directa por parte del Estado nacional es extremadamente ineficiente desde el punto de vista logístico, costosa desde el punto de vista financiero y, además, cuestionada desde la calidad nutricional.

establecer pisos
mínimos de igualdad

oportunidades
calidad de vida

necesidades básicas

unificar la política social
de cobertura a la niñez

reformulación de la
política alimentaria

Creemos que la mejor alternativa de implementación de la asistencia alimentaria es aquella que hace llegar los recursos a los hogares, vía transferencia directa, para que puedan adquirir sus alimentos de manera autónoma, en los comercios de cercanía de sus hogares. Así, se favorece el consumo de alimentos frescos y el acceso a dietas nutricionales equilibradas, y se contribuye a consolidar las estructuras familiares. Esta alternativa deberá estar acompañada por un plan de educación alimentario coordinado con las provincias y municipios.

Sin embargo, entendemos que existe hoy una red sociocomunitaria consolidada que tiene a los comedores barriales como efectores y que estos son fundamentales para garantizar la cobertura alimentaria de muchos hogares. Lo cierto es que actualmente el Estado no cuenta ni con un registro completo del total de comedores del país ni con un seguimiento de los fondos que se envían a estas entidades. Como consecuencia de esta situación, es posible que un mismo efector reciba transferencias de los tres niveles de gobierno (municipal, provincial y nacional) sin que exista una rendición de cuentas clara y transparente sobre la asignación de recursos ni control sobre la calidad nutricional de las comidas.

La consolidación del abordaje integral permitirá vincular a las familias más vulnerables con los programas y políticas públicas pertinentes.

2. Integrar a los 7,7 millones de trabajadores que conforman la economía informal: una nueva mirada multidimensional de la política social, educativa, laboral y productiva

Actualmente, cerca de 7 millones de argentinos trabajan en la economía informal, representando casi el 50% de la población activa. La integración de esta población al sistema formal de trabajo es un desafío, especialmente en términos de sistema previsional y déficit fiscal. Por lo tanto, se propone la reconversión de trabajadores informales a formales como pilar central de la política de desarrollo. Esto requiere un enfoque multidimensional que coordine las políticas social, productiva, educativa y laboral, y un cambio profundo de mirada. Debemos pasar de una política de asistencia a una de transformación y desarrollo que tenga como objetivo romper la pobreza estructural y acompañe un ciclo de crecimiento, alineada con los objetivos macroeconómicos.

Es necesario que el Estado apunte a la economía informal, con una política ambiciosa de promoción de la oferta (por ejemplo a través del crédito accesible para las unidades

**reconversión de
trabajadores informales
a formales**

**pasar de una política
de asistencia a una
de transformación y
desarrollo**

productivas) y la demanda (a través de incentivos a los consumidores de servicios típicos de este universo, como los servicios de cuidado o construcción residencial) que permita a los trabajadores y unidades productivas que hoy operan en la informalidad (mayoritariamente pertenecientes a sectores textiles, de la construcción, de alimentos, etc.) integrarse a las cadenas de valor de la economía formal. Una parte de estos incentivos está dada por el monitoreo estricto de la ayuda social y la incorporación de obligaciones alineadas con el acceso al mercado de trabajo. Por último, una verdadera política de integración social debe conllevar un rediseño de las reglas impositivas y laborales para las pequeñas empresas y emprendimientos de la economía informal, a los efectos de que puedan no solo formalizarse, sino también contratar cada vez más empleados formales con derechos sociales básicos.

**derechos sociales
básicos**

Para integrar este universo a la matriz productiva y a las cadenas de valor formales a partir de la generación de oportunidades reales de desarrollo, se requiere:

- a) Generar nuevos marcos normativos (laborales, tributarios, jurídicos)**, que promuevan la formalización de los trabajadores y las unidades productivas con atención a las nuevas demandas del mercado y con foco en las micro-, pequeñas y medianas empresas (mipymes).
- b) Integrar las múltiples acciones dispersas que actualmente desarrolla el Estado en concepto de “formación para el trabajo” bajo una estrategia única que integre el sector público (en sus diferentes niveles), el sector privado y los actores sociales clave en la temática.** Para superar esta dispersión es necesario un trabajo coordinado entre Trabajo, Producción, Desarrollo Social, Educación y Cultura, que optimice las ofertas de capacitación y formación laboral y las adapte a las diversas situaciones personales y regionales.
- c) Promover la terminalidad del ciclo básico formal y la formación continua.** Proponemos políticas que promuevan la formación continua para mejorar la productividad y la trayectoria laboral. Se necesita establecer una red de capacitación permanente que permita complementar el ciclo educativo obligatorio con formación laboral. Esta política debe ser articulada entre sectores y jurisdicciones y su objetivo será mejorar la empleabilidad de las personas y fomentar el emprendedurismo a través de intervenciones temporales y oportunas. Asimismo, deberá garantizar el acceso a cuidado infantil de calidad para que las madres puedan desarrollar su potencial con capacidad plena.

d) Desarrollar herramientas de financiamiento que permitan acceso al crédito. Buscamos superar la idea del subsidio como único apoyo financiero, facilitando el acceso al crédito para sujetos y UPs no alcanzados por el sector bancario tradicional.

e) Reconvertir el programa Potenciar Trabajo. Además de abordar la integración de la economía informal, se requiere mejorar el programa Potenciar Trabajo, que actualmente beneficia a 1,3 millones de personas. El programa ha sufrido cambios desde su inicio en los años noventa con la crisis social, pero no ha logrado generar resultados significativos en la inserción laboral. Es necesario rediseñarlo para que funcione como un puente hacia el empleo. Eso implica tres grandes cosas:

- **Que sea directo:** cortando con la intermediación de las organizaciones sociales como primer paso. Los programas sociales que se diseñen e implementen hacia delante deben establecer criterios objetivos y transparentes.
- **Que tenga condicionalidad:** los planes tienen que servir para que las personas desarrollen capacidades, para que tengan más herramientas. Por eso tenemos que impulsar condicionalidades como la educativa, garantizando que se cumplan.
- **Que sea temporal:** un plan no puede ser para siempre, tiene que ser un puente que reconoce una situación de vulnerabilidad de la persona y que la acompaña para llegar a otro lado.

En la reconversión hay que contemplar la heterogeneidad de beneficiarios que tiene el programa: personas de entre 18 y 65 años, con distintos niveles de formación y trayectorias laborales. Hay que establecer caminos concretos que nos permitan integrar a estas personas al sistema formal de educación y trabajo entendiendo cada segmento:

- **Los 500.000 jóvenes entre 18 y 29 años.** Es donde se puede generar un mayor impacto respecto de la integración al mercado de trabajo formal. Para esta población la condicionalidad debe ser educativa: que puedan terminar el ciclo formal (primaria y secundaria) y formarse para el trabajo en un plazo establecido para ello.
- **Los 700.000 adultos entre 30 y 59 años.** Este es el segmento más heterogéneo, compuesto por personas adultas, con alta variación en los niveles educativos al-

canzados y en las trayectorias laborales. El establecimiento de condicionalidades y temporalidades para este grupo tiene que contemplar esa heterogeneidad: la necesidad de educación/formación para poder integrarse, el reconocimiento de tareas de cuidado sociocomunitarias, la posibilidad de acceder a herramientas concretas que promuevan la formalización, el acceso a financiamiento y la asistencia técnica para las unidades productivas y sus trabajadores. Además, es necesario ordenar administrativamente la supervisión de contraprestaciones y condiciones.

- **Los 40.000 mayores de 60.** Es el grupo que más tiempo lleva fuera del mercado laboral; a este segmento hay que acompañarlo en una transición hacia el sistema de seguridad social.

3. Integración sociourbana a partir de una inversión innovadora que genere infraestructura para el desarrollo

No podemos permitir que tantos millones de argentinos carezcan de acceso a los servicios básicos. La pobreza no se limita a los ingresos, es multidimensional y requiere abordar aspectos como educación, salud y seguridad económica. En nuestro país, esta situación se concentra en los más de 5600 barrios populares (que albergan a casi 5 millones de personas) que carecen de acceso a servicios de energía eléctrica, agua potable, cloacas, así como al pavimento (a través del cual llegan la policía y las ambulancias) y a viviendas dignas, apartados de las oportunidades laborales y educativas necesarias para salir de la pobreza y lograr un proceso de movilidad social ascendente. La integración sociourbana es una política que busca abordar estas problemáticas. Su objetivo principal es combatir la segregación social y la exclusión, considerando tres dimensiones: habitacional, urbana y socioeconómica. Se busca un enfoque integral y participativo que respete la identidad cultural de cada barrio y promueva la sostenibilidad.

Entendemos que la implementación de la política de integración sociourbana requiere de un alto nivel de coordinación entre las jurisdicciones locales, quienes son las indicadas para llevar adelante el diseño y ejecución de los proyectos específicos, con las adaptaciones que cada caso demande. El Estado nacional es el responsable de plantear los lineamientos estratégicos. Es fundamental trabajar juntos para generar condiciones equitativas y mejorar la calidad de vida de las personas que viven en estos barrios.

En este sentido, la propuesta se centra en dos ejes estratégicos:

acceso a los servicios básicos

combatir la segregación social y la exclusión

a. Titulación. El objetivo es regularizar dominialmente los barrios populares del país, entregando un título de propiedad de manera ágil, económica y escalable a nivel nacional.

b. Financiación y sustentabilidad del Fondo de Integración Sociourbana (FISU). Esta herramienta, que ya existe, es central para dar escala a los proyectos de integración urbana.

Esta política es hoy la mejor herramienta que tenemos para transformar esta realidad, nivelar el punto de partida y generar condiciones para que el desarrollo sea posible. Para que la Argentina deje de ser un país en el que el lugar donde uno nace condiciona las posibilidades de futuro.

4. Sostenibilidad

Elaborar e implementar políticas sociales de acuerdo con los criterios de financiamiento internacional, con el fin de lograr la sostenibilidad del sistema y garantizar el mayor rendimiento de los fondos disponibles.

financiamiento
internacional

Conclusiones

Proponemos una política social transformadora que saque a más de 18 millones de personas de la pobreza. La mirada y propuestas consensuadas entre las cuatro fundaciones que integramos Juntos por el Cambio implican nivelar para arriba las condiciones de vida de esta población. Es necesario que la política social que implementemos priorice políticas de Estado, planes y programas transparentes que tengan como objetivo resolver lo estructural de esta situación.

política social
transformadora

Está claro que es condición contar con un proceso de crecimiento sostenido y una transformación radical en el acceso a la infraestructura básica. La Argentina necesita una macroeconomía estable, con las cuentas públicas ordenadas y un plan de crecimiento claro y consistente. Pero el carácter estructural que adquirió el fenómeno de la pobreza en nuestro país hace imposible pensar en realizar las reformas necesarias para ordenar el sistema sin una política de acompañamiento profunda y significativa para las personas que más lo necesitan. Creemos que la política social tiene un papel en la contención, así como en la integración, pero que sobre todo debe tener un rol central en la transformación de la Argentina, acompañando y complementando al ciclo económico.

Los ejes que planteamos en este documento son los verticales de la propuesta de política social porque dentro de ellos se concentran las reformas con mayor impacto para transformar la realidad, pero no son los únicos. Esta propuesta se verá complementada con un plan de primera infancia, género y diversidades, discapacidad, adultos mayores y adicciones, entre otros ejes.

Los niveles de pobreza que tenemos en la Argentina, la condición estructural que presenta y la desesperanza que propone un sistema que no ha logrado cambios, sino que, por el contrario, ha agravado a la vista de todos las condiciones de millones de argentinos, son incompatibles con una democracia sana y con el sentido final de la política: transformar y mejorar la vida de la gente.

transformar y mejorar la
vida de la gente

08

Justicia

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

La República demanda un Poder Judicial independiente como garantía de las libertades individuales, el control del poder y la sujeción de las autoridades a la legalidad.

Desde hace mucho tiempo, en nuestro país, ese principio fundacional está en crisis porque ha existido un empecinamiento por parte de diferentes expresiones políticas por controlar y someter al Poder Judicial, tanto en el ámbito federal como así también en muchos estados provinciales.

Hace treinta años un proceso caracterizado por la ampliación de la Corte Suprema, el desplazamiento del procurador general, la generación de mayorías automáticas alineadas con los dictados del Poder Ejecutivo, y la ampliación del fuero federal en lo penal con designaciones políticas signaron el principio de la degradación de la Justicia, que hoy pretende reeditarse. La reforma constitucional de 1994 procuró atenuar la discrecionalidad política en el proceso de designación de magistrados y para ello creó el Consejo de la Magistratura, delegando en una ley a sancionar por el Congreso de la Nación su organización y funcionamiento. En 2006, con la reforma de la ley del Consejo de la Magistratura, se alteró el equilibrio que demanda la Constitución en la representación de los estamentos que componen el Consejo. Desde ese momento en adelante existió una serie de embates por parte del kirchnerismo para desnaturalizar ese organismo y de esta forma controlar las instancias más críticas en las que interviene –el proceso de selección para cubrir las vacantes y la instancia de remoción magistrados–, como así también incidir de manera discrecional en el manejo de los recursos económicos y financieros del Poder Judicial de la Nación.

En 2013 se fue más allá y, con la mal llamada “democratización de la Justicia”, se aprobaron normas abiertamente contrarias a la Constitución, que la Corte declaró inconstitucionales, como también lo hizo en diciembre de 2021 con la ley aprobada en 2006, que había violentado el equilibrio de representación y puesto la mayoría en el estamento político en desmedro de jueces, abogados y académicos.

**deterioro institucional
devenido de un
posicionamiento político**

El deterioro institucional devenido de un posicionamiento político que descrea de los principios republicanos ha impactado con mayor severidad en la Justicia, y la descomposición del Consejo de la Magistratura ha dado lugar a que exista casi un tercio de la Justicia federal en vacancia, esto es, con órganos sin cubrir en los que imparte justicia un subrogante. Las propuestas del Gobierno del Frente de Todos han continuado esa línea: ampliación de la Corte Suprema, desplazamiento del procurador general adjunto, falta de tratamiento –por las internas del oficialismo– del pliego del procurador general que elevó al Senado el Poder Ejecutivo, apartamiento de jueces naturales de las causas en las se encontraban comprometidas personas vinculadas al actual Gobierno, liberación masiva de presos, y el impulso de dos proyectos de ley orientados a controlar y someter a los magistrados y al Ministerio Público, ambos con media sanción, aprobados con la amplia mayoría que tuvo el Frente de Todos en el Senado hasta diciembre de 2021. Estos proyectos luego fueron bloqueados en la Cámara de Diputados por la estrategia del interbloqueo de Juntos por el Cambio, debiendo señalarse también la persistencia en la negativa por parte del oficialismo a cubrir la vacante que quedó en la Corte tras la renuncia de la doctora Highton de Nolasco.

En el mismo sentido, el oficialismo impulsó la absurda propuesta de ampliar la Corte Suprema a veinticinco integrantes, que en el improvisado tratamiento en el Senado quedó configurada con quince integrantes, pretendiendo reeditar de esta forma la formación de una mayoría automática como en los noventa.

En este mismo orden, también se aprobó en el Senado una nueva modificación a la integración del Consejo de la Magistratura como respuesta a la vuelta a la composición original que había ordenado la Corte en el fallo “Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires” del 16 de diciembre de 2021, cuando declaró la inconstitucionalidad de la ley kirchnerista de 2006.

**acoso y ataque a la
independencia del Poder
Judicial**

En nuestro país, el acoso y ataque a la independencia del Poder Judicial obedece también a razones prácticas de búsqueda de impunidad del oficialismo de turno. Por esta razón, las reformas judiciales han sido casi la única agenda en lo que va de la gestión de Alberto Fernández.

**estructurar una Justicia
independiente y eficaz**

Desde las cuatro fundaciones integrantes de Juntos por el Cambio tenemos la firme voluntad y decisión de estructurar una Justicia independiente y eficaz a la que se acceda por mérito, que trabaje y actúe sin ningún tipo de interferencia del poder político, y que resuelva los casos sometidos a su conocimiento con celeridad. Entendemos que esta es la única forma de recuperar la credibilidad de la sociedad en el sistema de Justicia.

**reformas, estrategias y
políticas públicas**

Para ello son necesarias reformas, estrategias y políticas públicas como las que en forma más particularizada se abordarán en este documento, dando especial trascendencia a los principios de transparencia en la conformación y actuación del Poder Judicial de la Nación y una plena implementación en este ámbito de las leyes de Acceso a la Información y de Ética Pública.

Es necesario prestar especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad, garantizando condiciones para el efectivo acceso a Justicia sin discriminación alguna, directa ni indirecta, propiciando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que les permitan el pleno conocimiento y goce de los derechos humanos que les son inherentes ante los sistemas judiciales.

Se debe propiciar la efectiva implementación del principio cardinal de “participación ciudadana en la administración de justicia” consagrando las leyes que regulen los diversos institutos que lo contienen, como el juicio por jurados, las audiencias públicas y la iniciativa popular, y que garanticen la publicidad en los procesos judiciales y la real intervención de la sociedad en la toma de decisiones judiciales. Pero, por sobre todas las cosas, es necesario ratificar el pacto fundacional plasmado en la Constitución Nacional como única forma de recuperar una concepción de Justicia al servicio exclusivo de la República, comprometida con la verdad, la sanción del delito, la protección de las libertades y derechos reconocidos en la Constitución Nacional y el ejercicio de la autoridad que les otorgan las leyes a los jueces para hacer cumplir sus fallos y de esta forma hacer eficaces y efectivas sus decisiones.

**concepción de Justicia
al servicio exclusivo de
la República**

Para lograr estos objetivos, en Juntos por el Cambio asumimos el compromiso de ser respetuosos de las instituciones judiciales, evitando modificaciones que impliquen la cooptación política y la pérdida de independencia judicial. Para ello se trabajará en garantizar seguridad jurídica y generar un clima adecuado para el desarrollo del país, respetando la división de poderes consagrada en nuestra Constitución Nacional. Nos proponemos abordar los principales temas jurídicos y judiciales que atraviesan las sociedades, como violencia y delito, vecindad, conflictos intrafamiliares, consumidor, acceso a servicios esenciales y necesidades jurídicas para impulsar y fomentar la generación de negocios y empleo. De manera simultánea, es necesario afrontar los problemas del funcionamiento de las instituciones judiciales, en relación con la lucha contra el narcotráfico, la corrupción y las diversas manifestaciones de la criminalidad organizada.

Los principales aspectos relevados en el diagnóstico del funcionamiento judicial son:

1. Aspectos estructurales

Reforma del Consejo de la Magistratura. Como mencionamos más arriba, en 2006 se aprobó la ley 26080 para reformar el Consejo de la Magistratura, encargado de seleccionar y remover jueces, y administrar el Poder Judicial. Esta ley, impulsada por el kirchnerismo, buscaba controlar dichas designaciones y remociones según los intereses políticos. La reforma aumentó la representación oficialista en el Consejo, permitiendo bloquear decisiones importantes con solo cinco votos. En diciembre de 2021, la Corte Suprema declaró inconstitucional la reforma y restableció un equilibrio en la conformación del Consejo. Sin embargo, el actual Gobierno busca retomar el control político del órgano mediante nuevas propuestas de reforma.

La eventual nueva norma regulatoria del Consejo de la Magistratura debe ser el resultado de un alto consenso político e institucional y estar orientada al resguardo absoluto de los principios de independencia del Poder Judicial y funcionamiento eficiente y justo del servicio de justicia.

Los procesos de selección de quienes integren las ternas deben ser transparentes y eficientes, y no debe ser posible alterar discrecional e infundadamente los resultados, desvirtuando dichos procesos.

En relación con los procedimientos de investigación de la conducta y desempeño de la magistratura, se deben ampliar y explicitar las facultades de las comisiones de Disciplina y Acusación, dotándolas de las mayores atribuciones que les permitan indagar con profundidad los hechos motivantes de la denuncia.

Se deben establecer mecanismos de transparencia y acceso a la información pública y sistemas de control en lo relacionado con todos los aspectos que hacen a la gestión de los recursos económicos financieros del propio Consejo de la Magistratura y del Poder Judicial. Deben establecerse procedimientos o mecanismos de control de gestión y de calidad de los procesos judiciales a cargo del Consejo de la Magistratura, sin vulneración del principio básico de independencia de la Justicia y no invasión sobre el contenido de las sentencias, que poseen sus propias vías de revisión recursiva judicial.

Asimismo, resulta necesario consagrar un sistema de formación y capacitación permanente y obligatoria de las personas que aspiran a integrar la magistratura federal y nacional y que alcance a aquellas que ya se desempeñan como tales, para garantizar la aplicación de los criterios más modernos y ajustados a la doctrina y jurisprudencia actual, sin anacronismos que plasmen injusticias, así como el conocimiento real y concreto de los hechos, costumbres y prácticas de la actividad que deben juzgar, para evitar teorizaciones que consagren injusticias.

La conformación del órgano debe contemplar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, las segundas minorías legislativas, las personas que representen realmente a la magistratura, la abogacía y la academia, por el voto directo de sus pares y garantizando una representación proporcional y con presencia de las minorías existentes en los citados estamentos, para lograr un órgano plural, democrático, sin preeminencia política y con representación real (y no formal) de cada uno de los estamentos.

Vacancias de jueces. Designaciones. Durante el período kirchnerista se produjo una cooptación del Poder Judicial mediante la designación de jueces subrogantes en forma discrecional y prolongada. La reforma del Consejo de la Magistratura en 2006 permitió el veto en decisiones importantes, retrasando la selección de magistrados. El kirchnerismo utilizó estrategias políticas para beneficiarse, culminando con la ley 27145 en el año 2015. Dicha ley atribuía al Consejo de la Magistratura la elección de jueces subrogantes para un tribunal o caso particular en forma absolutamente discrecional, prescindiendo de sorteo o variable objetiva alguna y sin otorgar prioridad a aquellos jueces que habían sido designados mediante un procedimiento adecuado a la Constitución Nacional; adicionalmente, autorizaba el nombramiento de jueces subrogantes mediante una mayoría inferior a la exigida para el nombramiento de jueces titulares.

Dicha ley fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación por unanimidad de sus integrantes con fecha 4 de noviembre de 2015. La ley 27439 de Régimen de Subrogancias para la Justicia Nacional y Federal, sancionada en abril de 2018, vino a reparar dichas inconstitucionalidades.

Sin embargo aún persisten muchas vacantes en el Poder Judicial debido a cambios en las reglas de integración y a la intervención política del Gobierno actual.

formación y capacitación permanente y obligatoria

aún persisten muchas vacantes en el Poder Judicial

resultado de un alto consenso político e institucional

procedimientos o mecanismos de control de gestión y de calidad de los procesos

La situación se agravó por la demora en los procesos de selección en el Consejo de la Magistratura de la Nación, el retraso intencional en la elevación de las designaciones por parte del Poder Ejecutivo nacional y la negativa por parte del Senado oficialista de prestar los acuerdos a los magistrados designados.

Así, la regla sigue siendo designar un subrogante y la excepción es nombrar a un juez mediante un concurso, lo cual es incompatible con la Constitución y con los principios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

2. Aspectos relacionados con ámbitos administrativos extrajudiciales y otros casos de conflictividad sobre cuestiones de menor cuantía

Retraso, silencio o defectuosa intervención de la Administración, en etapas previas a la judicialización de los conflictos. La legislación argentina no ofrece respuestas oportunas a los reclamos contra la Administración pública, generándose litigios innecesarios en áreas como tributación y seguridad social.

Una de las políticas públicas que vinieron a saldar parcialmente la deuda del acercamiento de la población más vulnerable a la Justicia fue la instalación de noventa Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) en todas las provincias del país, que constituyen un espacio de atención a una demanda específica que suele no ser adecuadamente vehiculizada.

Sin embargo, al decir de los ciudadanos y de los profesionales involucrados, no parecen estar dando las respuestas esperadas, pese a la accesibilidad que han generado, incluso con operativos específicos de orientación en barrios vulnerables. Persisten las situaciones en las que quienes no tienen acceso a un patrocinio jurídico deben transitar varios ámbitos estatales en busca de una respuesta adecuada y no lo logran, ante la dificultad para comprender el proceso burocrático y las respuestas elusivas. También inciden la carencia de equipos técnicos interdisciplinarios y la falta de extensión territorial de los CAJ.

En cuanto a las cuestiones de menor cuantía, en el año 1993 el Congreso de la Nación sancionó la ley 24240 de Defensa del Consumidor, que significó un avance sobre la legislación existente, por cuanto reconoció en favor de los usuarios o consumidores un conjunto de valiosos derechos, algunos de contenido económico y otros de raigambre extrapatriotonal. La reforma constitucional de 1994 profundizó el camino iniciado al consagrar en el nuevo art. 42 de nuestra Carta Magna que "los consumidores y usuarios de bienes y

servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno", otorgando jerarquía constitucional al principio protectorio del usuario o consumidor.

En el año 2014 el Congreso de la Nación sancionó la ley 26993 en la que crea el Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo, y en particular el Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC).

En el año 2018 se sancionó la Ley de Defensa de la Competencia (ley 27442), la cual fue modificada por el decreto 274/19, que entre otras cosas busca "controlar conductas en el mercado que complementen lo dispuesto por la ley 27442, y definir una regulación integral y sistematizada de la competencia desleal"; también creó el Sistema Electrónico de Resolución de Conflictos, para "profundizar el camino iniciado al incorporar herramientas como los formularios digitales para iniciar los reclamos y facilitar el acceso de los consumidores a los métodos de resolución de conflictos extrajudiciales".

Desnaturalización del proceso expedito de amparo. El proceso de amparo en la Argentina se ha vuelto largo y ordinario en lugar de ser sumario, lo que afecta la seguridad jurídica. En consecuencia, debe propiciarse una nueva Ley de Amparo que reemplace la ley 16986, de 1966, recogiendo el tratamiento de la figura en su proyección individual y colectiva y plasmando en su contenido los más importantes criterios y principios establecidos por la Corte Suprema, y que proteja los derechos fundamentales.

Incidencia de la litigiosidad en materia previsional en la totalidad de los asuntos contenciosos. El litigio relacionado con beneficios previsionales se dilata por años, dificultando el cobro de las prestaciones. El Estado busca dosificar los pagos para evitar un alto gasto presupuestario. Es necesario establecer políticas y procedimientos que garanticen el cobro oportuno de las prestaciones sin demoras innecesarias. Debe ser una prioridad esencial atender las necesidades y derechos de las personas mayores, siendo obligación de cualquier Gobierno garantizar las normas y los procedimientos necesarios para su efectiva realización.

3. Falta de celeridad y transparencia en los procesos judiciales. Oralidad en fueros no penales

La falta de implementación de la oralidad en la mayoría de los fueros mantiene un sistema

Centros de Acceso a la Justicia

Defensa del Consumidor,

COPREC

Ley de Defensa de la Competencia

nueva Ley de Amparo

cobro oportuno de las prestaciones

oralidad en procesos no penales

lento e ineficaz en la administración de justicia. La implementación de la oralidad en procesos no penales ha demostrado acortar los tiempos y mejorar el cumplimiento de sentencias. Es preciso avanzar en la aprobación del proyecto presentado en 2019 de nuevo Código Procesal Civil y Comercial, que impulsa la oralidad y la simplificación de los procesos.

4. Especial situación crítica del fuero de familia

El fuero de familia abarca una gran variedad de circunstancias, con procesos voluntarios, adversariales, y otros que son medidas cautelares. Entre estas, podemos destacar las denuncias de violencia familiar; como se ha dicho en muchas oportunidades, no se trata de procesos contradictorios, sino de denuncias que ponen en conocimiento del magistrado una situación de violencia, que debe cesar en forma inmediata a fin de evitar una escalada mayor y el efecto ya conocido de grave incidencia en los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Oficina de Violencia Doméstica

Es crucial la intervención de la Oficina de Violencia Doméstica en denuncias de violencia. La colaboración de las fuerzas de seguridad es esencial para la efectividad de las medidas cautelares. Muchas de estas denuncias quedan paralizadas o sin movimiento, por la ausencia de patrocinio o porque el ciclo de la violencia pasa a las fases de reconciliación, de modo que, si no se realiza un abordaje o acompañamiento judicial efectivo a través de distintos cuerpos interdisciplinarios, es probable que esos recursos judiciales sean insuficientes.

Este fuero se rige por principios y medidas específicos establecidos en el Código Civil y Comercial, que tienen como objetivo concentrar todos los esfuerzos en atender las problemáticas familiares. Muchas de estas, lamentablemente, suelen hacerse cónicas y se eternizan en procesos que no concluyen ni en un plazo determinado ni con una solución. Ejemplos de ello lo son los supuestos en los que la controversia gira en torno a la imposibilidad de contacto con un hijo o hija, donde el plazo del tiempo conspira con el derecho de los padres a mantener una relación paterno-filial saludable.

procesos de adopción

Deben también superarse las demoras en los procesos de adopción, priorizando real y no solo teóricamente el interés del niño, dando especial trascendencia a no convertirlo en un objeto que deriva de hogar en hogar.

5. Implementación del sistema acusatorio en los regímenes federal y provinciales**sistema acusatorio a nivel federal**

La implementación del sistema acusatorio a nivel federal debe ser una prioridad en la agenda del próximo Gobierno. Se requieren procesos penales efectivos, rápidos y trans-

parentes, para lo que el fortalecimiento del Ministerio Público es fundamental. En este sentido, el nuevo Código Procesal Penal Federal comenzó a implementarse en junio de 2019 en las provincias de Salta y Jujuy, modernizando el sistema de enjuiciamiento a nivel federal, con buenos resultados en términos de duración de los procesos y publicidad; pero ha habido una parálisis en su avance a nivel nacional debido a la falta de integración de la Comisión Bicameral dada la renuencia del Senado oficialista a designar a los senadores y senadoras.

6. Ausencia de política criminal con una mirada que haga foco en la protección de las víctimas. Violencia y delito

El camino que les toca transitar a las víctimas de delitos para obtener una sentencia judicial ante el hecho que vulnera sus derechos, así como la protección de los familiares y de las propias víctimas, para no ser revictimizados, es, por lo menos, dificultoso. Hasta hace poco tiempo, las víctimas que no tenían recursos para costear los honorarios de los abogados carecían de la posibilidad de contar con asesoramiento y patrocinio profesional.

En este sentido, el Centro de Asistencia a las Víctimas de Delitos (CENAVID), creado en 2017 por la ley 27372, reglamentada por el decreto 421/18, ha implicado un avance en términos de reconocimiento y ejercicio efectivo de derechos. Sin embargo, su implementación es muy lenta y observamos problemas en el diseño legal escogido por el legislador, en cuanto puso bajo el Ministerio Público de la Defensa la figura del defensor público de víctimas, por lo cual, si el delito es de competencia federal o de competencia ordinaria de la Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el servicio de patrocinio jurídico gratuito debe ser dado por la Defensoría General de la Nación. Esto, además de poder implicar ciertos conflictos de intereses, genera la necesidad de cargos y nombramientos de personal específico, considerando, además, que ni siquiera se encuentran nombrados los veinticuatro defensores públicos de víctimas creados por ley.

CENAVID**7. Lucha contra la corrupción y el crimen organizado**

Se observan avances y retrocesos en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, pero no existe una política estatal estable y progresiva. La corrupción estructural y el enriquecimiento ilícito durante los Gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner requieren cambios profundos para desactivar definitivamente esta matriz y hacer que dicha política no dependa del comportamiento de los funcionarios de turno.

corrupción crimen organizado

UIF

Con respecto al crimen organizado, tanto en lo referido al narcotráfico como al lavado de activos, durante la administración 2015-2019 se lograron avances legislativos y el fortalecimiento de órganos sustanciales como la Unidad de Información Financiera (UIF), pero todavía se requieren cambios en su estructura para que el funcionamiento no dependa de las mayorías circunstanciales que designen a su titular. Es de público conocimiento lo ocurrido a partir de la vuelta al gobierno del kirchnerismo y el cambio de autoridades. Lo mismo podemos señalar en cuanto a la Oficina Anticorrupción.

recursos técnicos
idóneos

La situación actual también nos muestra una carencia de recursos técnicos idóneos para luchar contra las organizaciones criminales mafiosas y sus múltiples mecanismos de evasión y metamorfosis delictiva. La protección de testigos y la regulación de fuentes de información periodística son sumamente necesarias. La actualización de la norma de inmunidad de arresto para legisladores también es importante para evitar obstáculos en los procesos de corrupción.

Propuestas

1. Independencia judicial

1.1. Procesos de selección para el ejercicio de la magistratura. Se propone implementar un sistema de selección transparente y eficiente para los aspirantes a magistrados en el país. Estos deben acreditar antecedentes, capacidad técnico-jurídica, experiencia que muestre una gestión eficiente y un fuerte compromiso republicano y democrático. Se debe respetar el orden de mérito establecido y evitar cualquier favoritismo. El sistema, oral o escrito, debe seguir estos principios, y cumplirse los plazos legales. También se establece un plazo legal para que el Poder Ejecutivo nacional y el Senado cumplan las etapas de la designación de magistrados, evitando la manipulación en las designaciones.

sistema de selección transparente y eficiente para los aspirantes a magistrados en el país

1.2. Formación y capacitación permanente de la magistratura. La sociedad y el derecho se encuentran en constante transformación. Por esto se propone establecer un sistema obligatorio de capacitación continua para los magistrados, que incluya actualización en derecho, herramientas tecnológicas y estándares éticos. Se deben implementar mecanismos de control de gestión. Esta función puede ser cumplida por la Escuela Judicial del Poder Judicial de la Nación, pero ello debe ser establecido legalmente, dotando a dicha escuela de las funciones, atribuciones, competencias y recursos que sean necesarios para el cumplimiento de los fines propuestos.

capacitación continua para los magistrados

1.3. Vacancias en el Poder Judicial de la Nación. La gran cantidad de vacantes en el Poder Judicial afecta la prestación del servicio de justicia. La solución a esta problemática requiere de reformas en los tres niveles del proceso de selección para el ejercicio de la magistratura: se deben asegurar plazos legales y reglamentarios para la realización de los concursos, instituyéndose sanciones para los supuestos de incumplimientos y la activación de concursos previos a las vacantes. Se debe establecer el procedimiento y plazo para que el Poder Ejecutivo designe a la persona seleccionada y debe regularse el procedimiento de acuerdo ante el Senado de la Nación para evitar manipulaciones y demoras.

reformas proceso de selección

1.4. Integración de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; designación del procurador general y del defensor del pueblo. El actual oficialismo mantiene vacantes en la Corte Suprema, el procurador general y el defensor del pueblo. Esto afecta el normal funcionamiento de las instituciones y pone en riesgo su independencia.

Poder Ejecutivo nacional El Poder Ejecutivo nacional debe proponer a la persona que integre la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y el Senado, prestarle el acuerdo constitucional, a los efectos de completar el máximo tribunal de la República. Este nombramiento y acuerdo debería recaer en una mujer ya que no debe haber techos de cristal ni en la Corte ni en ningún organismo público ni privado. Con respecto al cargo en la Procuración General de la Nación, esta función es central y su importancia ha aumentado sustancialmente con el Código Procesal Penal Federal, que establece el sistema acusatorio penal en nuestro país. La designación del defensor del pueblo, en forma inmediata, es un justo y constitucional reclamo de la sociedad que asumimos expresamente.

En estos tres organismos se deben completar las vacantes con personas competentes e independientes, para garantizar el cumplimiento de la ley y evitar la manipulación política.

2. Acceso a la Justicia

nueva ley de amparo y acciones colectivas **2.1. Nueva ley de amparo y acciones colectivas.** Se necesita una nueva ley de amparo y acciones colectivas para lograr una Justicia accesible. Esto implica establecer un procedimiento específico para acciones colectivas, promover el acceso a la Justicia para grupos vulnerables y evitar la dilación en los procesos de amparo, expandiendo el efecto de la cosa juzgada en acciones colectivas.

CENAVID **2.2. Asistencia jurídica efectiva a víctimas de delito.** El CENAVID debe suscribir acuerdos de colaboración con organismos de atención a las víctimas, colegios de abogados y universidades locales, en cumplimiento de la ley 27372 de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos.

equipos interdisciplinarios **2.3. Derecho de familia y violencia familiar.** Se proponen medidas para abordar la problemática del derecho de familia y la violencia familiar, que incluyen la creación de equipos interdisciplinarios para reducir los niveles de conflictividad intrafamiliar y brindar acompañamiento terapéutico a las víctimas; modificar las facultades del juez y los plazos de la ley de violencia familiar; establecer programas nacionales; crear espacios de mediación; designar

profesionales para el seguimiento de asuntos familiares; y revisar la Ley de Adopción para agilizar el proceso y proteger a los niños y adolescentes en situación de adoptabilidad.

Ley de Adopción

2.4. Seguridad social y educación. Se propone relevar los casos judiciales comunes por ministerios, establecer estándares de actuación administrativa, facultar a representantes ejecutivos para conciliar en temas de seguridad social y educación, evaluar la mediación previa en ciertas materias en que el Estado sea demandado y aprobar un procedimiento judicial para acciones de clase.

relevar los casos judiciales

2.5. Derechos del consumidor. El estatuto de defensa de los usuarios y consumidores paulatinamente se va acercando a los modelos más avanzados del derecho comparado; sin embargo, hay varias áreas que requieren inevitables reformas: los contratos fuera del local comercial, en especial los cibernéticos, con especial atención a las cláusulas abusivas; incremento en la protección en algunos sectores (operaciones de crédito con fines de consumo, contratos de prestación de servicios turísticos, contratos de medicina prepaga); regulación de los efectos de la sentencia y cosa juzgada colectiva; la efectiva gratuidad del proceso judicial y acceso a la Justicia en materia de consumo; resolver el conflicto de competencia en materia de derechos del consumidor y la simplificación procesal. Se propone asimismo sancionar un código integral de derechos del consumidor.

usuarios y consumidores

código integral

2.6. Justicia ambiental. Se propone incorporar los principios y reglas del "Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la Justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe" al derecho interno. Se señala la importancia de mantener órganos competentes debidamente formados y con procedimientos efectivos y transparentes, y de mejorar la legislación aplicable en lo referido a medidas cautelares, inversión de la carga probatoria, reparación de daños ambientales y mecanismos de solución de controversias. Se debe facilitar el acceso a la Justicia de los grupos vulnerables y promover la seguridad de los defensores de derechos humanos ambientales.

órganos competentes

3. Organización y gestión judicial

El Poder Judicial argentino necesita reformas urgentes en su organización y procesos para mejorar la eficiencia y la respuesta a los conflictos legales. Se propone:

3.1. Implementar la oralidad en casos no penales, mediante el impulso de reformas legales en los códigos de procedimiento y la puesta en práctica de un paradigma de oralidad efectiva

oralidad efectiva

aplicable en el marco legal existente. Entendemos prioritario retomar el programa de implementación de oralidad efectiva en las provincias, analizar las jurisdicciones en las que continúa aplicándose y con qué resultados y establecer un cronograma para continuar avanzando con inversión y capacitación, y mediciones.

tecnología

3.2. Rediseñar la oficina judicial, impulsando el rediseño de las estructuras judiciales y procesos de trabajo poniendo a las personas como el centro, incorporando tecnología y oralidad efectiva.

nuevo paradigma

3.3. Adoptar sistemas digitales de gestión de casos, incorporando un nuevo paradigma de organización y gestión judicial, rediseñando procesos de trabajo a fin de optimizarlos. El expediente electrónico no tiene solamente que reemplazar al de papel, sino que es necesario replantear las rutinas y prácticas diarias de los tribunales para que el cambio no pase por digitalizar lo existente.

justicia penal federal

3.4. Implementación del Código Procesal Penal Federal en todo el país. Desde Juntos por el Cambio entendemos que la implementación de la reforma procesal penal federal es clave para mejorar el funcionamiento y los resultados del sistema de administración de justicia penal federal. Para esto, planteamos la necesidad de un cronograma de implementación gradual del sistema acusatorio en diferentes provincias. Teniendo en cuenta la situación del narcotráfico, en la ciudad de Rosario esta es una prioridad que debe necesariamente comenzar dentro de los primeros cien días del nuevo Gobierno. Es importante el fortalecimiento y modernización de las estructuras y personal del Ministerio Público Fiscal. El nuevo Gobierno debe retomar el proyecto de edificio para las fiscalías federales, con sede para la Procuración General de la Nación, el Programa de Protección de Testigos y espacios para el trabajo conjunto con fiscales provinciales y agencias de seguridad.

4. Política criminal

Se presentan propuestas para combatir la corrupción y el crimen organizado.

4.1. Implementar un sistema de "ficha limpia". Evitando la participación de funcionarios corruptos en lugares estratégicos del Gobierno. Resulta clave una nueva norma que reglamente adecuadamente la garantía constitucional de inmunidad de arresto reconocida a los legisladores nacionales, que, como lo advertimos, muchas veces ha sido utilizada como

obstáculo para avanzar en los procesos de los casos de corrupción u otra clase de delitos, incompatibles con el propio ejercicio de la función legislativa.

Además, el principio de idoneidad para acceder a la función pública no implica únicamente conocimiento de la materia vinculada a esa función, sino también aptitud moral. La igualdad ante la ley debe alcanzar también a quien pretende acceder a un cargo político, ya que hoy asistimos a un notorio desequilibrio según el cual una persona que aspira a desempeñar un empleo público se encuentra inhabilitada si tiene un procesamiento judicial, mientras que quien quiere ser candidato puede serlo aunque tenga una condena recurrida.

igualdad ante la ley

4.2. Ley de protección para denunciantes y testigos de actos de corrupción. Se propone crear un programa nacional cuyo objetivo central es proteger a los denunciantes y testigos de actos de corrupción, además de facilitar e incentivar la denuncia de este tipo de hechos. La propuesta pone al programa en cabeza del Ministerio Público Fiscal de la Nación, en razón de ser el titular constitucional de la acción penal pública. Los proyectos explicitan las garantías y medidas de protección básicas con las que deben contar los denunciantes y las medidas administrativas destinadas a facilitar la denuncia de actos de corrupción.

denunciantes y testigos

4.3. Ley de extinción de dominio. Es una herramienta fundamental para privar a sus titulares de la propiedad de bienes adquiridos como consecuencia de actos delictivos vinculados a hechos de corrupción o al crimen organizado y de este modo poner dichos bienes al servicio de la comunidad, a la par que atacar el núcleo del rédito económico de dichas actividades ilícitas.

herramienta fundamental

4.4. Actualización de la Ley de Ética Pública. Proponemos diseñar reglas que prevengan la corrupción a partir de la elevación de los estándares éticos a observar por los funcionarios públicos, y adecuar la legislación nacional a las exigencias de la Convención Americana y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Resulta necesario incorporar a los sujetos alcanzados por la norma a las entidades públicas no estatales en cuyos órganos de gobierno o de fiscalización participe el Estado nacional, a quienes integren los órganos directivos y de administración o representen a las asociaciones sindicales que negocien colectivamente, a quienes integren los cuerpos colegiados que dirijan, administren y ejerzan la representación de obras sociales y a quienes pertenezcan a los órganos de administración y fiscalización de sociedades comerciales o cooperativas que resulten ser concesionarios, licenciatarios o permisionarios de servicios públicos.

estándares éticos

la Reforma del Código Penal de 2017

4.5. Reforma del Código Penal. El Código Penal de la Nación data de 1921 y las modificaciones por incorporación o supresión, a través de más de novecientas leyes que se aprobaron a lo largo de sus cien años de vigencia, le quitaron unicidad y sistematicidad. Además, no contempla hechos y situaciones que deben tener abordaje penal, como lo son los delitos ambientales y los viales, por citar solo dos ejemplos. Se propone retomar el trabajo de la Comisión para la Reforma del Código Penal de 2017, cuyo resultado es el proyecto de ley que tiene estado parlamentario en el Congreso.

registro nacional

4.6. Ley de registro de causas prescriptas y caducas. Se propone la creación de un registro nacional de acceso público al cual deben comunicarse todos aquellos casos en que se verifique un incumplimiento de los plazos establecidos en los artículos 113 y 232 del Código Procesal Penal aprobado por la ley 27063. De esta forma, todo magistrado estará obligado a comunicar al mencionado registro, que funcionará en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, toda situación que implique el vencimiento de los plazos de duración del proceso o de la investigación preparatoria. Esto les permitirá a la sociedad y a los órganos encargados de fiscalizar evaluar el buen desempeño de los funcionarios judiciales y del Ministerio Fiscal.

evaluar

4.8. Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil. En la actualidad rige en la materia el decreto ley 22278, que establece el llamado *Régimen Penal de la Minoridad*, promulgado en el año 1980, durante la última dictadura militar. Este procedimiento tiene un carácter inquisitivo y tutelar que sigue el modelo de la Ley Agote, que no diferencia entre los niños y adolescentes que necesitan atención y protección por encontrarse en estado de vulnerabilidad y quienes infringen una ley penal. El sistema vigente contraviene no solo la Convención de los Derechos del Niño sino varias opiniones consultivas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como así también varias sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, colocando a la Argentina como un país infractor al derecho internacional y a los derechos de los menores.

nuevo sistema de responsabilidad penal juvenil

Es importante contar con un nuevo sistema de responsabilidad penal juvenil que sea adecuado a los estándares y compromisos internacionales, refuerce la política de sanciones alternativas a la privación de libertad y al proceso y contenga medidas de integración para los jóvenes: educación, actividades recreativas y de aprendizaje.

Respecto de los jóvenes que, por la gravedad del hecho que hayan cometido, sean privados de su libertad, se les debe brindar un abordaje interdisciplinario integral para que puedan

asumir una función constructiva en la sociedad al momento de ser liberados. Necesitamos un sistema que le haga ver a todo joven que infringió la ley penal que sus actos tienen consecuencias; pero que estas consecuencias serán acordes con la infracción y con la edad del joven infractor. Consideramos que es necesario impulsar un proyecto que establezca que la finalidad del sistema penal juvenil sea fomentar en el adolescente el sentido de la responsabilidad por sus actos y procurar su integración social.

sentido de la responsabilidad
integración social

Conclusiones

El diagnóstico con el que iniciamos el presente trabajo parte de un análisis de las estadísticas del funcionamiento de los distintos subsistemas que hacen a la Justicia argentina, como así también al comportamiento de los poderes políticos que buscaron socavar su independencia. En los últimos años presenciamos numerosos intentos de someter al Poder Judicial a la voluntad del Poder Ejecutivo para buscar la impunidad y evitar cualquier tipo de ejercicio de control sobre los actos de gobierno.

reclamo y fastidio social Es claro que hay un reclamo y fastidio social con respecto a la Justicia argentina, que no puede dar respuestas rápidas y certeras en todo su arco: desde los casos de violencia familiar hasta los grandes hechos de corrupción a ojos vistas.

Durante la gestión de gobierno 2015-2019 se inició un camino que debemos retomar rápidamente. El estado de la Justicia es también una de las causas en las que se basa la desconfianza para las inversiones en el país.

Creemos que una Justicia independiente, eficaz y creíble es relevante para la transformación general de la Argentina, a fin de promover una sociedad pacífica e inclusiva para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la Justicia para todas las personas y construir a todos los niveles instituciones eficaces que puedan rendir cuentas y mostrar resultados.

previsibilidad y reglas claras De este modo, pretendemos contribuir a resolver y disminuir los conflictos, desalentando la criminalidad y dando los servicios que necesitan todas las personas en un marco de previsibilidad y reglas claras que permitan organizar nuestra sociedad.

09

Ambiente

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

Nos encontramos en una situación de emergencia ambiental de dimensiones planetarias. El cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación están teniendo graves consecuencias en la vida de millones de personas y amenazan con desestabilizar nuestras sociedades, instituciones y economías. En este contexto, se plantean múltiples necesidades, que requieren acciones urgentes y un abordaje integral. No es posible lograr la prosperidad sin considerar la interdependencia entre pobreza, desigualdad, degradación ambiental y calidad institucional.

**emergencia ambiental
de dimensiones
planetarias**

Los modelos clásicos de producción y consumo están en jaque ante una crisis ambiental que abre nuevos umbrales de incertidumbre y riesgo. Ya no hay lugar para economías excesivamente dependientes de los combustibles fósiles y el uso ineficiente de los recursos, a costa de la degradación de los ecosistemas. Además de la innovación y la tecnología, es necesario transformar los formatos institucionales y las estructuras productivas, e incluso los valores que moldean nuestros modos de relacionarnos interpersonalmente y con la naturaleza, de la que somos parte.

La Argentina enfrenta este complejo desafío sin haber logrado revertir el largo proceso de estancamiento económico y los altos índices de pobreza y marginación que la afectan. Debemos repensar nuestro destino común: planificar con mirada de largo plazo y actuar en lo inmediato para poder garantizar servicios ecosistémicos y bienes comunes esenciales para la vida; desplegar nuestras capacidades productivas y acelerar la inclusión social, sin socavar los sistemas naturales, que son la base y el sostén del bienestar.

Lejos de ser un obstáculo, la agenda ambiental es hoy en día una nueva oportunidad para reiniciar la senda del desarrollo. Como país, contamos con importantes activos naturales, capacidades científico-tecnológicas, productores innovadores, trabajadores calificados y una ciudadanía movilizada para llevar adelante la transición hacia la sostenibilidad. De nosotros depende conducir la acción colectiva en esa dirección.

una nueva oportunidad

Las fundaciones de Juntos por el Cambio entendemos que son necesarias una visión estratégica y políticas públicas eficaces para resolver los problemas que nos interpelan y nos atraviesan como sociedad. Nos comprometemos a abordar las tensiones y dificultades que existen en torno al tema ambiental e impulsar una agenda responsable y transformadora para lograr una Argentina más próspera y justa, en un mundo sostenible.

Proponemos trabajar en cuatro dimensiones:

desarrollo sostenible

1. Desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible se plantea como aquel que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones del futuro para atender sus propias necesidades. La Argentina debe armonizar el crecimiento económico y el bienestar social con la protección ambiental. Entendemos que el desarrollo sostenible y la justicia social están ligados de manera indisoluble ya que las consecuencias de la crisis ambiental afectan con más fuerza a los sectores de mayor vulnerabilidad, así como inciden negativamente en las variables macroeconómicas. Es central generar desarrollo y bienestar distribuidos de manera federal en todo el territorio argentino.

El Estado, el sector privado y la sociedad civil deben trabajar juntos para promover la valoración de la naturaleza, la innovación, la reconversión de actividades contaminantes, la promoción de nuevas industrias, la generación de empleos verdes y la apertura de mercados internacionales, en ese sentido.

2. Gobernanza ambiental. La situación ambiental actual presenta nuevos desafíos en términos institucionales. No es posible el abordaje de estos desafíos con estructuras, procedimientos, políticas y modelos de gestión envejecidos.

coordinación efectiva

Se requiere una coordinación efectiva entre las diferentes jurisdicciones y una distribución clara de responsabilidades. La Constitución Nacional, en su última reforma, de 1994, ha reconocido a las provincias el dominio originario de los recursos naturales ubicados en sus territorios, pero al mismo tiempo otorgó a la Nación la potestad de establecer una tutela ambiental uniforme y común en todo el país. El federalismo de concertación y cooperación es esencial para abordar los desafíos ambientales.

Más del 90% de la población argentina reside en áreas urbanas. Los gobiernos locales tienen un enorme potencial como agentes de cambio en los procesos de construcción

e implementación de la agenda ambiental debido a su situación de proximidad. Se los debe fortalecer mediante asistencia técnica y financiera. Es importante que, ante la imposición de nuevas restricciones y estándares ambientales en la regulación, se prevea también el apoyo a la reconversión de las actividades, mecanismos compensatorios u otras herramientas e incentivos, tales como el pago por servicios ecosistémicos.

La institucionalidad ambiental debe ser robusta y moderna y garantizar la participación ciudadana.

3. Economía eficiente, inclusiva y resiliente. Todos los países del mundo comparten el mismo desafío: transitar a un modelo en el cual el cuidado del ambiente sea también un impulso para una economía eficiente, inclusiva y resiliente.

Es preciso generar modelos que avancen en la descarbonización y el desacople entre el crecimiento económico y el uso intensivo de recursos naturales. En materia energética, es momento de diversificar nuestra matriz y de aumentar la eficiencia, a través de políticas que alienten conductas y estrategias racionales de ahorro y consumo responsable.

Al mismo tiempo que es una oportunidad, el cambio es una condición. Si para crecer necesitamos exportar más, entonces debemos producir mejor, adaptarnos a la nueva realidad mundial, moldeada ampliamente por la demanda creciente de una ciudadanía cada vez más exigente. No tomar las decisiones correctas y no llevar adelante acciones en este sentido podría aislar a la Argentina mediante restricciones paraarancelarias y desincentivos a la inversión, dificultando el acceso al financiamiento que necesitamos para crecer y erradicar la pobreza. Esto implica la adopción de nuevas tecnologías y mejores prácticas en la producción, transporte, construcción y consumo, así como la creación de empleos verdes y la mejora de la empleabilidad.

nuevas tecnologías y mejores prácticas

4. Cambio cultural. Debemos consolidar los procesos de educación ambiental, la perspectiva de salud, el enfoque de géneros, la interculturalidad y el diálogo de saberes, otorgando especial atención a los jóvenes.

educación ambiental

Desde Juntos por el Cambio hemos impulsado la Ley de Educación Ambiental nacional y la Ley Yolanda, cuyo objeto es la capacitación a los funcionarios públicos en materia

ambiental. Son herramientas potentes para fomentar hábitos sustentables, empoderar a la ciudadanía y cultivar liderazgos ambientales.

Es preciso incorporar la perspectiva intercultural para tener en cuenta la presencia de las comunidades originarias que habitan la Nación, conocer su cosmovisión y cómo esta determina formas diferentes de vinculación con la tierra, el territorio y los recursos naturales; en especial, valorar los aportes de saberes ancestrales, contruidos y preservados por la tradición oral durante largo tiempo.

los jóvenes

Por su parte, los jóvenes no solo tienen el potencial de cambiar el mundo, sino que ya lo están haciendo. Potenciar su involucramiento en la planificación del desarrollo y la gestión de los territorios permitirá beneficios sostenidos y sumará un carácter disruptivo para apoyar soluciones innovadoras.

Situación actual

A pesar de su importancia, la agenda ambiental continúa sin ser plenamente valorada en los ámbitos de toma de decisiones, lo que evidencia una profunda falta de conciencia sobre su relevancia para el desarrollo nacional. Se advierte una gran debilidad política de la máxima autoridad ambiental del país, cuyas expresiones en múltiples foros no se conciben con los resultados de su acción de gobierno. Es notoria la falta de una planificación estratégica, así como también la dificultad para llevar a cabo articulaciones destinadas a transversalizar las políticas ambientales en las diferentes áreas de gobierno, en función de la multidimensionalidad de la problemática.

En efecto, se han registrado retrocesos y demoras en las medidas referidas a energías renovables, biocombustibles y residuos. Hemos visto también una errática respuesta ante temas urgentes, como el ordenamiento ambiental del territorio, la gestión de los humedales y los incendios, junto con una nula incidencia de la cartera ambiental en el diseño de políticas relevantes, como las de transición energética, minería y producción. Encontramos situaciones críticas vinculadas al calentamiento global, la presión sobre los ecosistemas, la sobreexplotación de recursos, los déficits en la gestión de residuos sólidos urbanos y la contaminación de diverso origen.

Por ejemplo, persiste una matriz energética basada predominantemente en los combustibles fósiles (85%), a la vez que se ha interrumpido el proceso iniciado entre 2015 y 2019 de impulso a las energías renovables y a la mejora de los índices de eficiencia energética.

La crisis climática ha provocado ya impactos evidentes en todo el país. Los incrementos de la temperatura, que llegan casi a 1° promedio, y los eventos extremos diversos según las jurisdicciones (sequías, inundaciones, incendios forestales, etc.) nos ponen frente a la necesidad de desarrollar una fuerte política de adaptación para reducir los riesgos sociales, económicos y productivos, y evitar la profundización de las desigualdades.

La protección de los bosques nativos sigue estando condicionada por el deficiente cumplimiento de la asignación de la totalidad de los fondos previstos por la ley 26331, habiéndose incrementado la superficie de la deforestación ilegal. La pérdida de servicios ecosistémicos, como la polinización de plantas nativas y cultivadas, la degradación de materia orgánica, el control biológico de plagas y enfermedades, la regulación hídrica, la degradación de los suelos, etc., es coadyuvante del extravío de opciones actuales y futuras asociadas a la conservación de las especies y de recursos genéticos de valor para alimentos, medicinas y otros fines.

Por su parte, el crecimiento urbano sin planificación ha hecho que parte de la población se vea afectada por el deterioro de la calidad del aire, la contaminación por residuos sólidos y peligrosos mal gestionados, y la degradación del agua superficial y subterránea.

El ambiente es un campo de abordaje político-institucional prioritario y estratégico para el desarrollo económico, la inclusión social, una transición justa y la construcción de escenarios futuros de vida digna. Se trata de un reto que nos interpela en una agenda de crisis, y por lo tanto urgente, pero que también nos pone frente a una agenda positiva de desarrollo. Estamos más cerca de construir nuevas formas de consumir, de producir, de gestionar la política, de relacionarnos con la naturaleza. Este documento plantea hitos para ese camino.

**campo de abordaje
político-institucional
prioritario y estratégico**

Propuestas

cinco cuestiones prioritarias

Los ejes ordenadores de propuestas que presentamos a continuación no constituyen la totalidad de una problemática tan compleja. Aun así, consideramos que en el estado actual de emergencia ambiental debemos redoblar los esfuerzos para abordar las siguientes cinco cuestiones prioritarias: cambio climático, biodiversidad, economía circular, ciudades sostenibles e institucionalidad ambiental.

1. Cambio climático

cambio climático

El cambio climático constituye un nuevo paradigma que está modificando de manera profunda tanto los sistemas productivos como nuestros hábitos de consumo y las agendas de gobierno. Los impactos del calentamiento global ya se sienten y afectan la calidad de vida de millones de personas en todo el mundo. En la Argentina ya son observables los efectos en las diferentes ecorregiones, con consecuencias económicas, productivas y sociales. Mientras tanto, las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera se acercan peligrosamente al punto de no retorno establecido por los expertos, lo que podría generar un efecto cascada de consecuencias climáticas irreversibles.

generar instrumentos adecuados

Es prioritario reestablecer una coordinación eficiente para hacer frente a los desafíos y oportunidades del cambio climático. Por un lado, debemos generar instrumentos adecuados para gestionar integralmente los riesgos, minimizar los impactos negativos e incrementar la resiliencia de la población y las actividades. Por otro lado, tenemos que maximizar y potenciar las oportunidades para la transición hacia sistemas productivos o de servicios bajos en emisiones, aprovechando las fuentes de financiamiento climático y fortaleciendo la protección de los sistemas naturales y la compensación de los esfuerzos de absorción de GEI.

transición

Proponemos:

- **Revalidar el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático y sus planes sectoriales, con legitimación federal y en consonancia con nuestros compromisos internacionales.** Se revalidarán los planes de 2018 y de 2022 y se actualizarán los planes sectoriales, incluyendo metas concretas de cada sector para hacer frente al

cambio climático. Se tendrá en cuenta la necesidad de crear políticas que se orienten a la reconversión de los sistemas productivos, lo cual permitirá una transición hacia procesos bajos en emisiones.

- **Avanzar en la ejecución de una estrategia de largo plazo (LTS, *long term strategy*) que establezca un sendero de reducción de emisiones hacia el año 2050, en consonancia con nuestro compromiso de carbononeutralidad.** La LTS es uno de los instrumentos definidos bajo el Acuerdo de París para convocar a la acción de los países en términos de definir sus estrategias de mitigación y adaptación frente al cambio climático.

La Argentina se ha comprometido a ser carbononeutral para el año 2050, con una meta intermedia de no exceder la emisión neta de 349 MtCO₂e para el año 2030.

- **Potenciar el flujo de financiamiento climático local e internacional, impulsando los bonos verdes, las finanzas sostenibles y los mercados de carbono, y creando un Fondo Nacional de Acción Climática, que reúna los fondos de financiamiento climático.** Se pretende potenciar exponencialmente el flujo de financiamiento climático local e internacional para apalancar la transformación de los sectores productivos, resguardar la conservación de ecosistemas críticos y aportar al cumplimiento de los compromisos internacionales definidos por la Argentina. Se realizarán acciones en las siguientes líneas:
 - *Financiamiento internacional.* Es de vital importancia seguir trabajando en desarrollar las capacidades para generar proyectos susceptibles de recibir este tipo de financiamiento tanto a nivel nacional como provincial, así como evaluar la posibilidad de avanzar en un canje de deuda por conservación.
 - *Financiamiento local.* Lo primero es concretar la implementación de una taxonomía que permita una correcta identificación en el presupuesto anual de las partidas que se destinan a actividades de mitigación y/o adaptación al cambio climático. Se propone crear un Fondo Nacional de Acción Climática, que reúna los fondos para financiamiento climático y que facilite tanto la captación de fondos con este fin como el uso transparente de estos.
 - *Apoyo al sector productivo.* Es posible hacerlo a través de un esquema voluntario de reporte y reducción de emisiones que reconozca públicamente, con la implementación de diversos sellos, a las empresas que generen acciones para hacer frente a esta problemática. También es preciso facilitar la certificación de libre de deforestación que comenzará a exigir el mercado europeo. En la misma línea, se promoverán certi-

ficados de reducción y compensación de huella de carbono, impulsando las soluciones basadas en la naturaleza (SBN).

- *Desarrollo de mercado de carbono.* Es necesario fomentar actividades de conservación de ecosistemas críticos, como así también reducir emisiones en sectores con menor acceso a financiamiento. Para esto es clave el mercado voluntario de carbono como herramienta de financiamiento.

- **Desarrollar un sistema de información actualizada sobre riesgos e impactos del cambio climático en la población y los principales sectores productivos del país.** El Ministerio de Ambiente desarrolló en 2017 el Sistema Integral de Mapas de Riesgo del Cambio Climático (SIMARCC), que permite proyectar visualmente a nivel departamental los impactos potenciales del cambio climático bajo distintos escenarios de aumento de emisiones de GEI.

A partir del tiempo transcurrido desde esos estudios y de la elaboración de nuevos informes a nivel global se propone producir información sobre los impactos y la vulnerabilidad al cambio climático para el país y, a partir de este, diseñar una tercera fase del sistema de mapa de riesgos, denominada SIMARCC 3, que contendrá mapas de riesgo para los distintos sectores (prioritariamente transporte, turismo, salud, energía, industria agropecuaria e infraestructura).

2. Biodiversidad y agua

La biodiversidad se está deteriorando de un modo acelerado y sin precedentes en la historia de la humanidad. La pérdida y degradación de la red de vida en la Tierra no solo afecta a la variedad de especies, ecosistemas y genes, sino también a la salud y el bienestar de las personas. La Argentina es uno de los países con mayor número de ecorregiones del mundo debido a su gran amplitud de condiciones climáticas, geográficas, hidrológicas, paisajísticas y ecológicas. Pero la conversión de ambientes naturales para fines productivos o extractivos, la deforestación, la introducción de especies exóticas invasoras, el tráfico ilegal de especies y el cambio climático, entre otros factores, son amenazas persistentes sobre la biodiversidad del país.

Entendemos que es posible proteger la naturaleza mientras se alcanzan otros objetivos sociales y económicos, pero ello exige integrar la biodiversidad en todas las decisiones estratégicas, especialmente en aquellas que refieren al uso del suelo, los recursos naturales,

las prácticas productivas, los patrones de consumo, el comercio, la innovación tecnológica y la gobernanza. Es necesario profundizar el trabajo coordinado entre todos los sectores de la sociedad para maximizar los beneficios de la conservación, restauración y uso sostenible desde un enfoque integrado, mediante una gestión responsable de los bosques, humedales, suelos, cuencas hídricas, zonas costeras y mares, considerando la flora y fauna silvestres, los recursos genéticos, los recursos naturales (renovables y no renovables) y las áreas protegidas.

trabajo coordinado

Es prioritario avanzar en un ordenamiento ambiental del territorio que ponga en valor las contribuciones de la naturaleza a las personas, con mecanismos apropiados para mejorar la gobernanza de los recursos naturales y custodiar la integridad de los ecosistemas, en un marco de desarrollo sostenible.

Además, es importante promover la actualización del marco normativo para la biodiversidad, que ha quedado desactualizado e incompleto a la luz de los desafíos actuales.

Por último, es necesario diseñar un esquema de pago por servicios ecosistémicos, que valore los servicios ambientales de los ecosistemas y compense a sus titulares, frente a otras alternativas que signifiquen su pérdida.

Proponemos:

- **Revitalizar el marco normativo y de políticas para la biodiversidad.** La Argentina ha suscripto recientemente el Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica (MMKMDB), comprometiéndose con la implementación de enfoques innovadores para lograr la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Sin embargo, el país carece de un marco normativo y de políticas adecuado ante los enfoques conceptuales actuales y los desafíos emergentes en materia de biodiversidad. Por otro lado, se encuentra vencida la principal herramienta para conectar las metas globales a las prioridades locales: la Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2016-2020.

Para esto debemos:

1. Promover una Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de la Biodiversidad con el objeto de abordar la degradación y pérdida de la diversidad biológica y sus componentes en todo el territorio nacional.

marco normativo

2. Actualizar la Estrategia Nacional de Biodiversidad para definir un plan de acción a 2030, que se proponga metas realistas y ambiciosas, y que prevea los mecanismos de implementación necesarios para asegurar su efectividad (gobernanza, presupuesto, indicadores de cumplimiento, etc.).

inventario

- **Elaborar el Inventario Nacional de la Diversidad Biológica.** Debemos entender este inventario como un proceso continuo, no como un producto estático que se concibe como un insumo para la política y la gestión ambiental. Más allá de su valor como aporte al conocimiento, la información debe organizarse en función de su aplicación concreta a procesos como el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación ambiental, la administración de la fauna y flora silvestres y los recursos genéticos, el otorgamiento de permisos, etc.

proceso de ordenamiento ambiental esfuerzos de conservación

- **Potenciar los planes de restauración, preservación y uso sostenible de la biodiversidad.** La Argentina cuenta con un extenso sistema de áreas protegidas (nacionales, provinciales, municipales y privadas), ha desarrollado el ordenamiento territorial de sus bosques nativos y viene trabajando en diferentes estrategias para incorporar la variable ambiental en la planificación y gestión de los sectores productivos y de servicios, entre otras muchas iniciativas. Sin embargo, ante la actual crisis ecológica, climática y de contaminación, urge apalancar el proceso de ordenamiento ambiental del territorio y acelerar los esfuerzos de conservación. Se sugiere priorizar las siguientes medidas:

1. Formular un Plan Nacional de Restauración de Ecosistemas. Se busca promover y orientar la restauración ecológica, la recuperación y la rehabilitación de zonas degradadas, de modo de mejorar la biodiversidad, las funciones y los servicios de los ecosistemas.
2. Apoyar la creación de áreas protegidas, con foco en las ecorregiones subrepresentadas en el sistema y en zonas de particular importancia para la biodiversidad y las funciones y los servicios de los ecosistemas.
3. Desarrollar infraestructura asociada al turismo en áreas naturales protegidas para potenciar la generación de empleo.

enfoque ambiental

- **Adecuar el marco general legal e institucional en materia de recursos hídricos.** Se debe cambiar el enfoque sectorial por uno ambiental, integrando todas las dimensiones del agua en la naturaleza y su interacción con el ecosistema al que le da soporte vital, y cambiar también la acción reactiva actual común en los comités por una pla-

nificación-gestión integrada al contexto social y económico. Se tendrá en cuenta el estudio sobre la gobernanza del agua que se realizó en conjunto con la OCDE durante 2015-2019 y el proyecto de ley de agua y saneamiento presentado en el Congreso Nacional, entre otros instrumentos.

contexto social y económico

- **Generar una Aceleradora de SBN.** Las SBN han sido definidas recientemente como acciones para proteger, conservar, restaurar, utilizar y gestionar de forma sostenible los ecosistemas terrestres, de agua dulce, costeros y marinos, naturales o modificados, para abordar los desafíos sociales, económicos y ambientales de manera eficaz y adaptativa, al mismo tiempo que brindar bienestar humano, servicios ecosistémicos, resiliencia y beneficios para la biodiversidad. Esta aceleradora será impulsada a través de un programa de innovación, capacitación y buenas prácticas, y la promoción de alianzas colaborativas.

Aceleradora de SBN

- **Crear el Gabinete Nacional del Mar e impulsar la planificación espacial marina (PEM).**

La construcción institucional e implementación de nuevos instrumentos de gestión debe seguir un camino incremental y progresivo, a lo largo del cual se generen condiciones habilitantes para su éxito. Las siguientes iniciativas, previstas por la cartera ambiental en 2019, se consideran de utilidad para esos fines y continúan pendientes:

nuevos instrumentos de gestión

1. *Determinar biorregiones marinas.* Permite su conocimiento a una escala más conveniente para su manejo adecuado, reconocer los cambios que allí ocurren y establecer las estrategias más idóneas para su gestión.
2. *Elaborar el Atlas del Mar Argentino.* Permite identificar los servicios ecosistémicos, las amenazas existentes, los conflictos que pueden suscitarse y las oportunidades de sinergias existentes.
3. *Llevar adelante experiencias demostrativas a través de proyectos piloto de la PEM.* Permite escalar los trabajos progresivamente, involucrar a los actores y desarrollar capacidades en un proceso de mejora continua.
4. *Publicar directrices para la PEM en la Argentina.* Permite desarrollar planes operativos con objetivos, metas, actividades y tareas, responsables, recursos e indicadores para su efectiva aplicación.

- **Detener la pérdida de bosques nativos.** Es necesario optimizar las herramientas disponibles para detener la pérdida de bosques nativos mediante acciones jerarquizadas de conservación, restauración y uso sostenible a través de:

bosques nativos

1. Reforzar el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos.
2. Actualizar el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN) con perspectiva regional.
3. Promover el uso sostenible desde una gestión integrada del paisaje, trabajando con las comunidades locales, en pos de desincentivar la deforestación y generar empleo.
4. Controlar eficazmente e implementar sanciones proporcionales a los impactos.
5. Fortalecer el Sistema Nacional de Manejo del Fuego, haciendo foco en la prevención y la planificación de la quema controlada.

3. Economía circular y gestión de los residuos

El sistema lineal actual, basado en “extraer, consumir y desechar”, sobrepasó los límites de su capacidad. La pérdida de biodiversidad, el calentamiento global y la contaminación son fallas generadas y no resueltas por la economía tradicional, que se torna insostenible. Como respuesta y solución surge el modelo circular, paradigma en donde la eficiencia en el uso de los recursos es un pilar central, contribuyendo a la optimización de los sistemas. A aquello que la economía lineal considera un residuo y desecha, el sistema circular le encuentra valor y lo convierte en recurso. Reparar y regenerar, garantizando la productividad de las economías a largo plazo, implica una transformación en la manera en la que diseñamos, producimos y consumimos. Por lo tanto, habilitar las vías necesarias para que los actores involucrados formen parte activa de la transición constituye una pieza fundamental.

regla de las siete erres (7R)

El cierre del ciclo de vida de los productos debe realizarse sobre la base de la regla de las siete erres (7R) –rediseñar, reducir, reutilizar, reparar, renovar, recuperar y reciclar–, que indica el siguiente orden de preferencia: prevención, reutilización, reciclado, valorización y disposición final. El residuo proviene de dos fuentes básicas, el consumo irresponsable y un error de diseño, por lo que la prevención es la acción prioritaria, ya que la mejor forma de gestionar los residuos es evitando su generación desde el consumo y el diseño. Resulta de vital importancia promover el consumo responsable a través de la concientización de la población.

La bioeconomía posee un enorme potencial de desarrollo. La reutilización de aguas residuales, la generación de biogás, el empleo de biomasa, la producción de biocombustibles y bioinsumos constituyen alternativas atractivas que aprovechan las capacidades existentes en nuestro país y agregan valor frente a un mundo que está dejando atrás productos

y energía derivados de combustibles fósiles. El reciclado implica transformación, ya que aprovecha las materias primas secundarias presentes en los materiales reinsertándolas en la cadena productiva.

La disposición final de los residuos debe ser realizada en forma segura. Si bien la competencia en el manejo de los residuos es local, la contaminación generada en los más de cinco mil basurales a cielo abierto constituye uno de los principales problemas socioambientales en nuestro país. La gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) ya no resiste la lógica estrictamente comunal porque se trata de un problema multidimensional (ambiental, sanitario, económico, social) y multijurisdiccional. Por ello su abordaje exige la perspectiva de la gobernanza multinivel.

La Argentina posee un amplio desarrollo normativo en materia de residuos domiciliarios, industriales, peligrosos, envases vacíos de fitosanitarios y gestión de bifenilos policlorados (PCB, *polychlorinated biphenyls*). No obstante, nunca tuvo ni implementó una política estratégica integral y nacional.

La presencia de principios circulares en el desarrollo de las economías regionales, si bien requiere de cambios profundos en hábitos y prácticas de nuestra sociedad, puede liberar el potencial económico que necesitamos a través de la creación de empleos verdes en el marco de un camino global hacia sistemas económicos bajos en emisiones. Pero ello requiere de innovación tecnológica y mecanismos que incentiven la circularidad, como:

- **Desarrollar una hoja de ruta de economía circular con los sectores productivos y en articulación y colaboración con las provincias, con el objeto de transformar las diferentes corrientes de residuos en cadenas de valor.** Esto fomentará el diseño eficiente de productos y habilitará los marcos necesarios para que sean reinsertados como insumos nuevamente en la cadena productiva, y tendrá como objetivos principales:
 1. El aumento de la durabilidad y capacidad de reparación de los objetos.
 2. El aumento de la tasa de reciclaje domiciliario.
 3. La disminución de la generación de residuos domiciliarios per cápita.
 4. La eliminación de los basurales a cielo abierto.

Cada corriente de residuos deberá ser abordada poniendo foco en cuatro ejes fundamentales y/o transversales:

desarrollo normativo

circularidad

una hoja de ruta

1. Innovación: mediante políticas que incentiven el ecodiseño, el uso de biomateriales y la biotecnología, y tengan en cuenta el análisis del ciclo de vida de los productos.
2. Desarrollo regional: a través de hojas de ruta o planes de acción de economía circular para sectores y territorios específicos.
3. Educación: para activar campañas de información y concientización.
4. Regulación: con el objeto de identificar trabas y necesidades regulatorias.
5. Eficiencia: tanto energética como en el uso de recursos durante todo el ciclo productivo.

gestión integral

- **Revisar la Estrategia Nacional para la Gestión Integral de RSU (ENGIRSU) y promover sistemas de gestión integral de RSU, impulsando la regionalización en cada provincia y el trabajo coordinado entre municipios.**

ley de REP

- **Promover e implementar un esquema de responsabilidad extendida del productor (REP), atendiendo a la jerarquía para el manejo integral de residuos especiales de generación universal (REGU) –dentro de los cuales se encuentran los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) y los neumáticos fuera de uso (NFU)– y envases.** La falta de una ley de REP imposibilita el desarrollo de una economía circular. Esta compromete al manejo integral de los residuos en las distintas etapas de generación, producción, almacenamiento, transporte y tratamiento, hasta su disposición final o utilización como insumo en la cadena productiva. Está presente en las principales legislaciones alrededor del mundo. Chile, Brasil, Uruguay, Ecuador, Colombia, también los Estados Unidos y Canadá, España, Portugal, Italia, Francia y Reino Unido se suman a la lista de países que ya tienen incorporado este esquema.

concientización y educación ambiental

- **Implementar campañas de comunicación de consumo responsable, incentivando cambios de hábitos mediante políticas basadas en economía del comportamiento.** La concientización y educación ambiental son instrumentos determinantes para la implementación efectiva de políticas circulares, ya que resulta imprescindible que sea el propio consumidor el que incentive un cambio en el modelo a través del consumo responsable, la separación en origen, la reutilización y la elección de alternativas de productos sustentables disponibles en el mercado.
- **Crear un régimen de promoción de compras y contrataciones públicas para fomentar la economía circular.** Las contrataciones y compras públicas sostenibles (CPS) desempeñan un papel fundamental en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible

definidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. El propósito de la presente propuesta será la inclusión de requisitos relativos a la circularidad y sostenibilidad en las adquisiciones públicas que recompensen la posibilidad de reutilización y que fomenten la utilización de materiales reciclados, por ejemplo para la construcción de carreteras y edificios. Un ejemplo positivo de la política señalada es la licitación realizada por la empresa Trenes Argentinos, la cual firmó un contrato con una pyme cordobesa para la compra de 100.000 durmientes de plástico reciclado.

inclusión de requisitos**4. Ciudades sostenibles**

Es necesario articular armoniosamente políticas públicas de todos los niveles del Estado con el objetivo de guiar un ordenamiento ambiental del territorio con criterios estandarizados y consistentes, para lo cual se carece de un marco normativo adecuado. Entendemos que es importante promover la planificación de ciudades razonablemente compactas y densas, con mixtura de usos, calidad del espacio público e integración social, coordinando los instrumentos de planificación urbana y regional con los de movilidad y transporte.

planificación de ciudades

Asimismo, debemos garantizar el acceso al agua potable segura, saneamiento y energía en todos los asentamientos humanos, logrando la eficiencia en el uso y prestación de todos los servicios, incluida la gestión de residuos. Promover energías limpias y renovables, la economía circular, la gestión integral de riesgos, la preservación del patrimonio cultural y las SBN es central para un desarrollo urbano equitativo, eficiente en el uso de recursos, bajo en carbono y sostenible.

Para esto proponemos:

- **Fortalecer la institucionalidad entre el trabajo Nación-municipios.** Debe desarrollarse un área de trabajo específica con los municipios para acompañar sus esfuerzos, ayudar al desarrollo de capacidades locales vinculadas a la sostenibilidad y la acción climática, en articulación con las provincias. Asimismo, es necesario el involucramiento y la articulación con la Secretaría de Municipios del Ministerio del Interior y la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Infraestructura. Esto implica diseñar un Programa Nacional de Ciudades Sostenibles, que incluirá los temas específicamente ambientales y las herramientas para mejorar la gobernanza y el diseño de la política local, como el enfoque de gobernanza multinivel como metodología de planificación y gestión.

diseñar un Programa Nacional

marco normativo

- **Promover un marco normativo y de política pública del Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT).** Este ordenamiento incluirá la zonificación de áreas, planes de uso de suelo, gestión de los recursos naturales, planificación de la mancha urbana y las redes de servicios, y contribuirá a la democracia ambiental, evitando la ocurrencia de conflictos socioambientales. Incluye como condición *sine qua non* la participación ciudadana, el acceso a la información y la puesta en marcha de los dispositivos institucionales adecuados para el diálogo con los actores que comparten el territorio local.

pueblos y ciudades solares

- **Promover el desarrollo de pueblos y ciudades solares.** Es preciso desarrollar soluciones de abastecimiento energético para las pequeñas ciudades, mediante centrales autónomas fotovoltaicas de generación de energía solar y con sistema de acumulación de energía en baterías de ion de litio. Esta propuesta contribuye además a que los gobiernos locales avancen en la certificación de reducción de emisiones para el acceso al financiamiento sostenible. También trabajaremos sobre programas que impulsen:
 1. La movilidad sustentable.
 2. Los edificios sustentables.
 3. Esquemas intermunicipales para los RSU.
 4. El turismo sostenible en las ciudades.

5. Institucionalidad ambiental

urgencia de la agenda ambiental

Los desafíos planteados anteriormente con relación a la urgencia de la agenda ambiental, los déficits en las capacidades de las autoridades ambientales y las tensiones entre la Nación y las provincias requieren optimizar la institucionalidad y revitalizar los instrumentos de gestión para llevar adelante una política ambiental transformadora. Es necesario construir una visión común, que establezca un horizonte compartido a mediano y largo plazo, con reglas de juego claras, recursos suficientes y mecanismos operativos para llevar adelante la acción.

visión común

Pacto Federal Ambiental

Un Pacto Federal Ambiental junto con una agenda ambiental federal permitiría construir un consenso de alto nivel para definir el rumbo y las prioridades de las políticas ambientales en todo el territorio nacional. En efecto, contribuiría a potenciar la coordinación entre la Nación y las provincias, asegurando la vigencia de los derechos ambientales y la distribución de competencias en la materia que fueron consagrados en la reforma constitucional de 1994, así como también los compromisos internacionales.

La Argentina hoy carece de leyes de presupuestos mínimos de protección en materia de ordenamiento ambiental del territorio y de evaluación ambiental, y a su vez es preciso acelerar la implementación de las normas de educación ambiental y capacitar en asuntos ambientales a los funcionarios públicos de todos los sectores en pos de una concientización más extendida para una ciudadanía ambiental de alta intensidad.

Para esto proponemos suscribir un Pacto Federal Ambiental.

El 5 de julio de 1993 las provincias argentinas y el Gobierno de la Nación rubricaron el Pacto Federal Ambiental, que expresó un consenso sobre prioridades ambientales. Este pacto es anterior a la reforma de 1994, que constitucionalizó el derecho al ambiente, y es anterior a muchos acuerdos internacionales fundamentales en la actualidad. Pero, además, ese pacto se firmó en un contexto radicalmente diferente al actual, donde nos enfrentamos a urgencias derivadas de crisis ambiental.

Entendemos que hoy resulta de vital importancia promover entre Nación y provincias la concertación de un gran Pacto Federal Ambiental, que revitalice el federalismo ambiental y establezca lineamientos sobre los principales desafíos en un contexto de crisis climática y ambiental.

Conclusiones

cambio cultural

Ante la situación de emergencia ambiental, es necesario una transformación tanto en los modelos institucionales y en las estructuras productivas como en los valores que moldean nuestra forma de relacionarnos interpersonalmente y con la naturaleza. Se trata de un cambio cultural profundo por el cual debemos lograr desacoplar nuestro progreso y nuestro crecimiento de la explotación no sustentable de los recursos naturales, siendo responsables y comprometidos con las generaciones futuras.

Las enormes pérdidas económicas que ha sufrido nuestro país frente a los eventos climáticos extremos agudizados por el calentamiento global, como sequías, inundaciones, incendios, así como el coronavirus y demás enfermedades zoonóticas, ponen en evidencia el compromiso que debemos tener en la lucha contra el cambio climático, así como la certeza de que la salud de las personas y la de la naturaleza son una sola.

jerarquizar la agenda ambiental

Necesitamos jerarquizar la agenda ambiental, darle un lugar prioritario en la agenda de la política, entender que no es accesorio sino estratégica, que no solo son regulaciones sino también incentivos y oportunidades, y hacerlo a través de un debate responsable, transparente y de consenso.

El desarrollo sostenible es una enorme oportunidad para resolver nuestros problemas estructurales, como la pobreza, a través de SBN que generan empleo verde de calidad.

Estamos convencidos no solo de que las políticas ambientales son a la vez políticas de desarrollo, sino de que el cuidado del ambiente forma parte de nuestros valores y de nuestra visión como país.

10

Salud

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

La falta de infraestructura pública, la pobreza estructural y una educación baja en calidad siguen representando, ya avanzado el siglo XXI, los mayores problemas de base en la salud de los argentinos.

Dicho esto, el trabajo realizado en la comisión de salud formada por las cuatro fundaciones que integran Juntos por el Cambio dio como resultado una visión sobre la problemática y un consenso sobre las estrategias y líneas de acción a llevar adelante sobre el sistema de salud, marcando no solo un rumbo para el próximo período de gobierno, sino un enfoque que, perdurando en el tiempo, pueda generar un cambio y avance real con impacto en todo el territorio argentino.

**visión
estrategias y líneas de
acción**

Las siguientes preguntas guiaron este trabajo: ¿cuáles son los problemas prioritarios del sistema de salud argentino que impactan mayormente en las personas?, ¿cuáles son las soluciones posibles y viables transformadas en políticas a largo plazo?, ¿cuáles son los medios o recursos necesarios para implementarlas?, ¿cuál es el impacto o los resultados esperados en términos de mejora de la salud de las personas?, ¿cómo es el mapa de actores que influyen positiva o negativamente en el éxito de las políticas?, ¿cuáles son los mensajes clave que representan las propuestas de mejora del sistema de salud?

Las estrategias y líneas de acción propuestas están orientadas a avanzar hacia un sistema de salud enfocado en las personas, más accesible, equitativo, inclusivo y de mayor calidad, independientemente del tipo de cobertura (pública, privada, seguridad social), el nivel socioeconómico y el lugar de residencia de aquellas.

**sistema de salud
enfocado en las
personas**

Los problemas prioritarios del sistema de salud de la Argentina se expresan en los siguientes puntos:

- **El país tiene una alta inversión en el sistema sanitario: podríamos obtener mejores resultados.** A pesar de contar con un sistema de salud desarrollado, en comparación con otros países de ingresos medios, sus resultados no están a la altura de su gasto sanitario. La Argentina destina casi el 10% de su producto bruto interno (PBI) en salud,

**los resultados no están
a la altura del gasto
sanitario**

pero no obtiene los resultados esperados en comparación con países vecinos. La segmentación, la fragmentación y la falta de coordinación son algunas de las deficiencias del sistema de salud argentino. El acceso a la atención de salud está fuertemente relacionado con los ingresos, y las superposiciones entre los subsectores generan ineficiencia e inequidad en el sistema. El sector salud se divide en público (35% de cobertura), seguridad social (60%) y privado (5%).

- El sector público brinda una cobertura aspiracional, pero no garantiza un acceso efectivo, oportuno y de calidad a la atención sanitaria.** La cobertura de atención médica en la Argentina es más teórica que práctica, lo que resulta en un racionamiento implícito de servicios. Aunque en teoría todas las prestaciones están incluidas, en la práctica hay largas listas de espera, escasez de especialidades médicas y dificultad para acceder a medicamentos. También, la falta de orientación a la atención primaria (desde la promoción y la prevención hasta el tratamiento, la rehabilitación y los cuidados paliativos) lo más cerca posible de sus lugares institucionales para la gestión, y los sistemas de información deficientes tanto en hospitales como, sobre todo, en los centros de atención primaria de la salud repercuten en la continuidad del cuidado de las personas y derivan en una mayor ineficiencia del sistema.
- Las disparidades en el acceso, cobertura y resultados en salud entre las provincias y dentro de ellas implican una atención inequitativa de la población.** Existen brechas significativas en gasto, desarrollo y capacidades que generan acceso desigual a servicios de salud y resultados sanitarios heterogéneos. En el caso de la mortalidad infantil, los datos de 2020 muestran una leve disminución del promedio nacional, situándose la tasa en 8,4 cada 1000 nacidos vivos; sin embargo, la brecha entre las provincias que mejor y peor *performance* tuvieron se incrementó de 2,3 veces a 3,3 veces.
- El sector de la seguridad social está constituido por un alto número de obras sociales, en su gran mayoría muy pequeñas y con fondos de riesgo inestables, lo que genera problemas de eficiencia, equidad y calidad.** La débil gestión, los ingresos desiguales, la falta de criterios y la falta de transparencia obstaculizan el desempeño de las obras sociales, generando problemas de viabilidad y una mayor inequidad en el sistema de salud. La falta de una estrategia explícita para definir y actualizar el Programa Médico Obligatorio (PMO) y el fondo de reembolso de prestaciones de alto costo (SUR), así como los gastos incontrolables en discapacidad (integración), constituyen serios obstáculos

más teórica que práctica

existen brechas significativas

desempeño de las obras sociales

PMO
SUR

para mejorar el desempeño de este sector. También existen dificultades financieras en el PAMI y deficiencias en la rendición de cuentas y en los beneficios proporcionados.

- El sector de las empresas de medicina prepaga y prestadores privados se ven obligados a aceptar todas las nuevas tecnologías cubiertas por el PMO, a la vez que no pueden aumentar las cuotas de sus afiliados sin autorización del Gobierno.** La incorporación de medicamentos y tecnologías costosas aumenta los gastos en salud, especialmente en el sector privado, generando desafíos de sostenibilidad debido a la inflación y las regulaciones de aumento de cuotas.
- Existe un gran déficit en la gestión del recurso humano en salud, tanto en su etapa de formación como durante el ejercicio profesional y su retiro.** La formación deficiente en áreas críticas y la concentración de profesionales en grandes ciudades afectan la atención primaria. Hay dificultades de acceso a la formación y problemas de remuneración, multiempleo y retiro.
- La aceleración de la innovación tecnológica y el aumento incesante y exponencial de los medicamentos, en especial los de alto precio, explican más del 50% del aumento de los costos sanitarios.** Los medicamentos representan una parte significativa del gasto en salud, pero los precios a lo largo de la cadena de valor no son transparentes. Las obras sociales y las empresas de medicina prepaga cubren un porcentaje sobre el precio de venta al público, lo que afecta directamente al paciente ("costo de bolsillo"). También se observa una asignación ineficiente de recursos en subsidios para medicamentos o tecnologías sin beneficio.
- Existencia de múltiples sistemas de registros clínicos y sanitarios, déficits en la calidad de la información y en la arquitectura de los datos.** En la Argentina, las historias clínicas están fragmentadas y mayormente en papel. La información digital generada es incompleta, heterogénea, y no está disponible para los profesionales en el momento de la atención. Además, hay escasez de personal especializado en tecnologías de la información.
- Gran parte de la población y de las instituciones de salud no tienen adecuada conectividad a internet.** Las particularidades geográficas y demográficas, en muchos casos, vuelven económicamente inviable el despliegue de infraestructura para los prestadores

PAMI

desafíos de sostenibilidad

atención primaria

los precios no son transparentes.

historias clínicas

reducir la brecha digital	privados de servicio de internet. Esto requiere que los organismos gubernamentales y los privados implementen en conjunto acciones tendientes a reducir la brecha digital existente actualmente.
COVID-19 disparidades sanitarias	La pandemia de COVID-19 ha agravado y sobre todo visibilizado las enormes disparidades sanitarias en nuestro país. Por primera vez, la protección de la salud pública ha escalado en la agenda gubernamental y en la agenda social como nunca antes y la sociedad ha comprendido e internalizado cabalmente las razones por las que la salud pública es un bien público y debe ser un derecho meritorio. En este contexto socioeconómico tan difícil, es necesario describir y abordar las características de nuestro sistema de salud con sus luces y sus sombras, pero también profundizar los procesos de reforma que se deben llevar a cabo de una vez, para avanzar hacia un sistema más justo, más efectivo, más equitativo y de mejor calidad para todos los argentinos. Cualquier reforma se enfrenta a muchos desafíos que no solo implican procesos relacionados con el reconocimiento de los problemas, la generación de propuestas, sus alternativas y las interacciones políticas, sino también con el conocimiento sobre quiénes son los actores y cuál es su posicionamiento, influencia y poder.
inequidad e ineficiencia	En resumen, los principales problemas en la atención de la salud en la Argentina hoy en día están relacionados con la inequidad y la ineficiencia.

Propuestas

Se presentan cuatro ejes estratégicos con políticas correspondientes que abordan los problemas. Cada una de estas propuestas requiere de un marco de acuerdos entre las jurisdicciones y entre distintos actores, en muchos casos, con intereses contrapuestos. En esta dirección, avanzar con una agenda como la que se presenta a continuación sería políticamente viable mediante un acuerdo o pacto federal de salud.

cuatro ejes estratégicos

- 1. Articulación e integración de subsectores: público, seguridad social y privado.**
- **Fortalecer el rol de gobernanza y rectoría del Ministerio de Salud de la Nación (MSAL) en la planificación y ejecución de las políticas nacionales de salud.** Si bien las provincias, por mandato constitucional, dada la organización federal de nuestro país, no delegan la atención de la salud a la Nación, es imprescindible dotar al nivel central de mayor capacidad para articular e integrar a los subsectores. Se le debe dar al Consejo Federal de Salud (COFESA) una mayor formalidad y capacidad de decisión, a partir de resoluciones que, aprobadas por este Consejo, se publiquen en el Boletín Oficial de la República Argentina (BORA) y que a su vez permitan viabilizar convenios o leyes que deban ser aprobados por las respectivas legislaturas.
 - **Garantizar una inversión mínima en salud por persona con cobertura pública exclusiva,** reflejada en los presupuestos provinciales, lo cual permitirá balancear gradualmente las disparidades sanitarias.
 - **Promover la coordinación entre las coberturas públicas en cada provincia,** con foco entre el subsector público y la obra social provincial, creando un pool de riesgo más amplio y estable, con un componente contributivo y un componente subsidiado.
 - **Mejorar la capacidad técnica y la rendición de cuentas de la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS),** organismo regulador del MSAL para las obras sociales nacionales (OSN), para integrar efectivamente el sector público a la seguridad social.

público, seguridad social y privado

- **Avanzar en una consolidación de grupos de OSN**, comenzando por aquellas que pertenecen a la misma rama de actividad o similares, de manera de reducir significativamente su número para fortalecer sus recursos y la capacidad de gestión y mejorar su eficiencia.
- **Definir la canasta de prestaciones y líneas de cuidado** (PMO Universal) que deba ser garantizada por todos los agentes del sistema de salud.
- **Rever las prestaciones a ser subsidiadas por las obras sociales**, excluyendo aquellas que no son de salud, como prestaciones sociales, transporte o educación, para las cuales deberán definirse otras fuentes de financiamiento.
- **Regular las prácticas de selección de riesgos** producidas por el traspaso de los beneficiarios con salarios y aportes altos desde sus OSN de origen a las prepagas.
- **Redefinición del rol del PAMI**, considerando la permanencia de los beneficiarios al momento de la jubilación en sus OSN de origen, en un modelo que integre gradualmente los beneficiarios del PAMI al resto de las OSN.
- **Reformular el marco normativo y el mecanismo de actualización de las cuotas** de los seguros privados, así como de los aranceles de los prestadores privados.

Plan de Salud Universal

2. Hacia un Plan de Salud Universal.

- **Avanzar en la transformación digital**, lo cual constituye un eje fundamental hacia la implementación de la salud universal. Incluye el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de información a través de indicadores reportables para el monitoreo y evaluación del proceso de atención y la elaboración de estándares de interoperabilidad para los diferentes sistemas existentes, efectuándose reportes periódicos. La implementación de historias clínicas electrónicas disponibles en todos los sistemas constituye la plataforma para mejorar la continuidad y la calidad de los cuidados de las personas en los diferentes niveles de complejidad del sistema de atención. En esta dirección, se propone:
 - Profundizar el aumento de la cobertura digital en el país en todos los subsectores, por medio de historias clínicas electrónicas y estándares de interoperabilidad que mejoren los sistemas de información para la gestión clínica, administrativa y financiera de los agentes del sistema de salud.

- Dotar a la salud digital de un presupuesto plurianual.
- Implementar un plan nacional de conectividad para asegurar la conectividad de los hospitales y demás centros y servicios de salud, así como para dotarlos de las infraestructuras necesarias.
- Promover la formación de ingenieros informáticos y personal sanitario en salud digital.
- Promover y aprobar la legislación necesaria que proporcione seguridad jurídica a todos los involucrados.
- Ampliación del uso de la telemedicina, como herramienta eficaz, rápida y permanente de atención.
- **Organizar la atención de acuerdo con la estrategia de salud familiar y comunitaria**, a través de un proceso de asignación de población a cargo de equipos de atención primaria dentro de áreas de responsabilidad georreferenciadas.
- **Promover el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud**, lo cual requiere:
 - Definir líneas de cuidado prioritarias con foco en la prevención y control de enfermedades crónicas y otras condiciones prevalentes o desatendidas, que sean efectivamente implementadas a través de redes integradas de cuidados progresivos.
 - Definir niveles de acreditación de cada institución de salud de acuerdo con su nivel de complejidad y capacidad resolutoria para diferentes procedimientos y prácticas. De ese modo será posible categorizar los establecimientos de salud públicos y privados de manera homogénea a lo largo del país y facilitar el desarrollo de redes integradas de servicios de salud que permitan mapear e integrar mejor los efectores públicos y privados en función de las necesidades regionales y los niveles de complejidad.
 - Elaborar y actualizar protocolos de seguridad del paciente frente a problemas definidos, con el objetivo de mejorar la atención previniendo daños y minimizando el riesgo de sufrir efectos adversos a causa del diagnóstico o tratamiento de síntomas y enfermedades.
- **Mejorar la infraestructura de la atención primaria de la salud**, lo cual requiere planificación presupuestaria para la puesta en valor de los centros existentes, así como la construcción de nuevos efectores según un estándar propuesto y destinando los recursos humanos necesarios a tal fin.

medicamentos
y tecnologías
estrategia

3. Medicamentos y tecnologías

Conformar una comisión que, integrada por representantes de los ministerios de Economía y de Salud, **defina una estrategia de regulación de precios de medicamentos y otras tecnologías** con un foco particular en medicamentos innovadores.

- **Crear una Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias.**
- **Crear un fondo para la cobertura de medicamentos y otras tecnologías de alto costo/precio** cuyo financiamiento sea compartido entre todos los agentes del sistema de salud.
- **Promover y estimular las compras conjuntas** o consolidadas, en las que el MSAL, PAMI, algunas jurisdicciones y obras sociales nacionales y provinciales aúnen sus volúmenes de compra para la negociación de precios de medicamentos de alto costo que son comunes para todos los agentes del sistema de salud.

recursos humanos

4. Recursos humanos en salud

Etapas de formación:

formación profesional

- **Establecer estándares mínimos** para la formación profesional.
- **Generar estímulos para la formación en las especialidades médicas críticas**, definidas como aquellas necesarias para acompañar el proceso de reforma (médicos de familia y generalistas) y aquellas en que se aprecia un déficit importante (neonatología, terapia intensiva y anestesiología, entre otras).
- **Crear la carrera de agentes o promotores sanitarios.**
- **Desarrollar carreras terciarias o tecnicaturas** en nuevas áreas de desarrollo que permitan facilitar nuevas salidas laborales: personal para el cuidado de poblaciones vulnerables (ancianos frágiles, discapacitados, etc.).
- **Propiciar la formación mediante el uso de las nuevas tecnologías** para aquellos profesionales radicados en áreas periféricas.

- **Conformar una comisión interministerial entre las áreas de salud y educación**, que articule las variadas instancias de formación del personal de la salud.
- **Reforzar la formación deontológica** en las carreras relativas a la salud.

Etapas del ejercicio profesional:

- **Crear un programa nacional** para promover, mediante incentivos financieros y no remunerativos, el ejercicio profesional de las especialidades críticas, así como la distribución en las jurisdicciones que se necesiten.
- **Determinar un piso de ingresos mínimos** en el sistema estatal estableciendo honorarios de referencia.
- **Generar incentivos** en la realización de trayectorias, como, por ejemplo, política de créditos para una carrera profesional hospitalaria.
- **Promover el desarrollo de una trayectoria profesional** con el objetivo de generar motivación en los profesionales de la salud. Para ello se definirá una carrera donde, partiendo de una base común, el profesional pueda progresar en diferentes escalafones preestablecidos y adecuadamente remunerados, estableciendo un modelo nacional de carrera sanitaria.
- **Generar una ley marco para el ejercicio profesional de la salud** que establezca normas generales y señale criterios y objetivos orientados a una planificación estratégica de la sanidad.
- **Establecer un inventario/registro de la distribución territorial de especialistas** para tener información de diagnóstico de las prestaciones a nivel territorial y así poder compensar las desigualdades, en la búsqueda de la equidad fundada en la consideración de la salud como un derecho básico universal.
- **Elaborar e implementar un plan de radicación de profesionales de la salud en todo el territorio argentino**, proporcionándoles estímulos económicos, oportunidades para la actualización, formación permanente y acompañamiento sostenido a través del uso de herramientas tecnológicas que les aseguren la posibilidad de consultas con centros de mayor complejidad.

promover
especialidades críticas

radicación de
profesionales
en todo el territorio
argentino

Análisis político de las propuestas y priorización

Es importante considerar el contexto político, social y económico del país en el cual se implementará este plan de reforma del sistema de salud. En esta dirección, se requiere de un análisis de viabilidad política y espacio para el cambio que cada una de las propuestas necesita para ser efectiva.

Se encarará el trabajo con la firme convicción de que se debe superar la desesperanza o el pesimismo que podrían generar la enorme tarea y el esfuerzo a realizar.

Se analizaron tres factores, basados en el *PDIA toolkit (problem driven iterative adaptation)* formulado por la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard (Harvard Kennedy School).

- **Autoridad:** el apoyo necesario para llevar a cabo un cambio o reforma política.
- **Aceptación:** la medida en que quienes se verán afectados por el cambio aceptan la necesidad del cambio y sus implicancias.
- **Habilidad:** el aspecto práctico del cambio, y la necesidad de tiempo, dinero, habilidades y demás existentes para iniciar cualquier tipo de intervención.

Lo aplicamos a continuación a cada una de las propuestas presentadas, y aquí, los resultados obtenidos:

1. Articulación e integración de subsectores: público, seguridad social y privado

Resultado del análisis: autoridad baja; aceptación baja; habilidad media.

Poco espacio para el cambio.

Este eje estratégico es uno de los más dificultosos para encarar debido a la organización federal del sistema de salud y a la segmentación histórica, por múltiples causas, en la seguridad social. Es un escenario de múltiples actores, a distintos niveles, que ejercen diferente posicionamiento y poder, y con múltiples puntos de veto. Esta dificultad se agudiza suponiendo, además, que es en el contexto de los primeros dos años de gobierno donde debieran darse los mayores procesos de cambio. Sin embargo, evaluamos que algunas de las propuestas, como comenzar a generar acuerdos entre la Nación y las provincias, replantear el rol del COFESA, revisar la sustentabilidad de las obras sociales, de los finan-

ciadores y prestadores privados y del PAMI, así como comenzar a discutir una canasta de prestaciones y líneas de cuidado para disminuir las disparidades sanitarias, pueden ser abordadas en los primeros dos años.

2. Hacia un Plan de Salud Universal

Resultado del análisis: autoridad alta; aceptación alta; habilidad media.

Amplio espacio para el cambio.

Este es uno de los ejes que más amplio espacio para el cambio tienen, debido a que ya existe un camino recorrido, que deberá ser profundizado. Incluso a nivel nacional se cuenta con financiamiento proveniente de fuentes externas que puede ser utilizado en consonancia con estas políticas. A nivel de autoridad, las jurisdicciones están mayormente orientadas hacia la salud universal y se cuenta con amplia aceptación. Si bien existen las capacidades técnicas para llevar a cabo cada propuesta dentro de este eje, se necesitarán recursos adicionales y acuerdos público-privados para efectivizar un plan nacional de conectividad que reduzca las brechas digitales, por ejemplo.

3. Medicamentos y tecnologías

Resultado del análisis: autoridad alta; aceptación baja; habilidad media.

Espacio medio para el cambio.

Las políticas de medicamentos pueden ser encaradas por el Gobierno nacional si hay acuerdo entre las carteras de salud y economía; no obstante, hay oponentes con intereses que pueden obstaculizar fuertemente la agenda. Evaluamos que con decisión política hay margen para implementar algunas reformas, tales como crear la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias, monitorear y comenzar a definir un marco de regulación de precios de medicamentos, así como avanzar en la política de compras conjuntas de medicamentos innovadores por parte del sector público nacional, las obras sociales y el PAMI.

4. Recursos humanos en salud

Resultado del análisis: autoridad media; aceptación alta; habilidad baja.

Poco espacio para el cambio.

El área de los recursos humanos también suele ser dificultosa para llevar adelante procesos de cambio ya que implica involucrar a las áreas de economía y educación, a las

jurisdicciones y a las distintas asociaciones de profesionales, tanto gremiales como académicas. En este sentido, el MSAL, si bien tiene una alta capacidad para definir políticas, cuenta con pocos recursos para implementarlas, por lo que el espacio para el cambio es estrecho. Aun así, muchas de las propuestas pueden viabilizarse en los primeros dos años.

Conclusiones

El **Plan Nacional de Salud** requiere de una priorización y progresividad de las intervenciones si queremos que efectivamente ocurra el cambio buscado, expuesto en este documento. Para esto, se proponen las siguientes diez políticas, las cuales son factibles y tienen un impacto directo en la mejora de la organización del sistema de salud y en la salud de la población:

priorización y progresividad

1. Fortalecimiento de la rectoría del MSAL y del COFESA.
2. Desarrollo de la estrategia de transformación digital en salud.
3. Desarrollo de la estrategia de salud familiar y atención primaria de la salud.
4. Reformulación del sistema de OSN (consolidación en un menor número de obras sociales y reducción de la selección de riesgos).
5. Promoción de la articulación e integración de los subsectores del sector salud.
6. Mejora de la calidad prestacional a través de la categorización y acreditación de efectores de salud.
7. Creación de una Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías Sanitarias.
8. Desarrollo de una estrategia de regulación de precios y promoción de mecanismos innovadores de compra y cobertura de medicamentos y otras tecnologías de alto precio.
9. Acordar estándares mínimos de ingresos profesionales para el sistema de salud en su conjunto, priorizando las especialidades críticas y la radicación territorial de profesionales de la salud.
10. Fortalecer el desarrollo de la enfermería profesional y universitaria.

Las cuatro fundaciones coincidimos en que es un plan realista en el camino hacia la puesta en común de un sueño: que todo aquel que viva en el territorio argentino tenga acceso a un sistema de salud de calidad.

sistema de salud de calidad

Confiamos en que el gran cambio que debe dar la política argentina pueda, como planteamos al comienzo de este trabajo, resolver la falta de infraestructura pública (agua potable, cloacas, rutas y accesos, conectividad) y la pobreza estructural y promover una educación de calidad. Solo así estaremos en condiciones de, aplicando buenas políticas para el sector, lograr una mejor salud en todo el territorio argentino.

Cultura

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

En el cuadragésimo aniversario de la recuperación de la democracia, nos encontramos en un momento histórico fundamental para repensar nuestra visión de país. Celebrar la democracia y fortalecerla nos invita a discutir cómo resolver las enormes deudas sociales y económicas que golpean a una sociedad agobiada por las crisis económicas y la falta de rumbo.

**momento histórico
fundamental**

La Argentina es un país con una enorme riqueza y diversidad cultural. En cada punto cardinal se hallan expresiones originales, distintas de otras, que muestran el inquebrantable lazo con nuestro pasado y reconstruyen día a día la historia compartida a través de la conservación de nuestras tradiciones. Del mismo modo, vemos actualmente que muchísimos exponentes artísticos argentinos triunfan aquí y en el mundo, dando cuenta del enorme semillero de talento que tenemos.

**riqueza y diversidad
cultural**

En la cultura podemos encontrar un horizonte en común y capitalizar los aprendizajes que nos imponen las dificultades. Se pueden llevar adelante políticas culturales que generen las condiciones para que la creatividad y el talento de cada una de las personas florezcan; para que todos puedan tener acceso al mundo de oportunidades que abre la cultura, un mundo que ofrece una caja de herramientas sumamente valiosa para la vida y que construye futuro para las nuevas generaciones.

Estamos convencidos de que la cultura es un elemento clave para el crecimiento del país y de las personas. Y es más urgente que nunca en contextos de crisis como el que vivimos, porque el desarrollo no puede ser sostenible sin un fuerte componente cultural. Tenemos por delante enormes oportunidades que nos reclaman estar a la altura a través de políticas culturales innovadoras que acompañen el desarrollo de toda la sociedad, una sociedad que necesita volver a pensarse a sí misma para enfrentar los desafíos contemporáneos.

**la cultura es un
elemento clave**

Los últimos veinte años de la Argentina hicieron de la cultura parte de, como enunció en el título de su novela Michel Houellebecq, la "ampliación del campo de batalla". Tal vez su evento más simbólico fue la participación argentina como país invitado en la Feria del Libro

de Frankfurt en el año 2010. La disputa fue tal que Nación y la ciudad de Buenos Aires presentaron *stands* separados. La presencia de la Argentina, en su *stand* principal, fue entonces la vidriera de un Gobierno y no de un Estado. La selección de escritores, de obras, de temas, de estética fue parte de una discusión que representa hasta hoy una forma de hacer cultura. Otro ejemplo claro es la elección del nombre para el centro cultural más importante de toda la Argentina. Elegir un nombre que divide es justamente lo contrario del rol que la cultura debería encarnar. El uso partidario de la televisión pública, del canal Encuentro y de Tecnópolis es otro botón de muestra de una forma de entender el propósito de la promoción de la cultura.

Las cuatro fundaciones de Juntos por el Cambio creemos que la promoción de políticas culturales inclusivas y plurales mejora la convivencia entre los argentinos y construye ciudadanía porque la cultura es una herramienta que invita a la comunidad a abrir la conversación y generar encuentros. Solo así podremos crecer por sobre nuestras diferencias, celebrando la diversidad y fortaleciendo nuestra identidad nacional.

Además de su relevancia simbólica indiscutible, la cultura es un motor de desarrollo económico. El peso de las industrias culturales en la economía argentina es incuestionable: significan el 2,4% de su PBI y el 1,8% de su empleo. Las industrias culturales y creativas forman parte de la llamada *economía del conocimiento*, una economía basada en el talento, limpia, y cuyos puestos de trabajo no son automatizables. Es también un sector que, como tantos otros, fue fuertemente golpeado por la pandemia primero y las sucesivas crisis después y que, no obstante ello, sigue adelante, generando contenidos de calidad que nos llenan de orgullo y que llevan la marca de nuestro país al mundo entero.

Ante su relevancia simbólica y económica, y con el objetivo de avanzar en un sendero de políticas culturales certeras y sostenibles, entendemos que es indispensable realizar un análisis del pasado y del presente en dicha materia para tomar una posición clara sobre el diseño de dichas políticas y potenciar así el impacto que estas pueden tener en el desarrollo integral del país.

Hoy, en nuestro diagnóstico el desbalance es claro: el panorama actual de intervención en materia de política cultural nacional responde a las mismas lógicas de los últimos cincuenta años. Las grandes políticas en torno a la gestión de la cultura son diseñadas y sostenidas con poca eficacia y transparencia, con una visión centralizada y partidaria de los bienes culturales, que impide el pensamiento crítico y el pluralismo de ideas. A su vez, el acceso a la cultura

sigue siendo profundamente desigual en nuestro país. Concentrado en pocos lugares y, por ende, poco federal, el acceso a la cultura se vuelve así un derecho difícil de alcanzar en un contexto en el que casi el 40% de la población vive en la pobreza. Recordamos que el Estado tiene el mandato constitucional de garantizar el acceso y el goce de los recursos culturales a toda la población, como un medio fundamental para promover la movilidad social ascendente y el pleno ejercicio de la ciudadanía para todos los argentinos.

Resulta imprescindible que esta situación cambie. Nosotros queremos garantizar la promoción y la gestión de la cultura desde los márgenes, impulsando criterios de pluralidad y diversidad tanto en la producción como en la circulación de los recursos culturales. Una perspectiva diversa y federal es la única forma de promover una ciudadanía comprometida, con una mirada crítica y constructiva sobre la realidad actual y con las herramientas necesarias para proyectar un futuro más equitativo para todos los argentinos.

Por su parte, en términos económicos, las industrias creativas conforman un amplio sector que se sigue transformando constantemente. Esto quiere decir que, como cualquier otra actividad económica, tienen que ser planificadas, fomentadas y gestionadas de manera efectiva y conforme a los parámetros que regulan el mercado.

Tratándose de una industria, debemos pensar su promoción por parte del Estado con herramientas que contemplen su desarrollo competitivo, haciendo un uso eficiente de los recursos públicos que permita generar valor agregado, crear empleo e internacionalizar al sector. Entendemos que las políticas de promoción de las industrias culturales deben traducirse en un apoyo efectivo y comprobable para el sector, y no diluirse para sostener burocracias anquilosadas y centralizadas. Tenemos que garantizar transparencia en su ejecución para poder rendir cuentas a la sociedad por esta inversión que consideramos estratégica para el país. Debemos diseñar herramientas diferenciadas para los distintos sectores de la cultura y para los diferentes eslabones de su cadena de valor, promoviendo la industria y fomentando también las expresiones emergentes: el semillero del talento argentino, tan reconocido en el mundo entero.

El desafío es grande: tenemos que repensar un sistema de promoción obsoleto, diseñado hace más de cincuenta años para un sector que se transforma a pasos agigantados. Y es más grande aún en términos simbólicos: implica revertir una concepción hegemónica de la cultura como antagonismo, para entenderla como conciliación y convivencia democrática.

**abrir la conversación
y generar encuentros**

**motor de desarrollo
económico**

**políticas culturales
certeras y sostenibles**

**perspectiva diversa y
federal
mirada crítica y
constructiva**

industrias creativas

**repensar un sistema de
promoción**

PRONDEC

Nos inspiramos en el espíritu del Programa Nacional de la Democratización de la Cultura (PRONDEC) de 1986, que desde su presentación nos invita, como objetivo, a una profunda reflexión en la que “no se impondrá ni publicitará una ideología. Al contrario, ayudará a que los argentinos podamos pensar por nosotros mismos”. Y, como lo hacemos ahora, entienda a la cultura interrelacionada y central en el éxito de las demás políticas: “Este Plan se enlaza con programas convergentes, como los del Congreso Pedagógico, el Plan Nacional de Alfabetización, el Programa Alimentario Nacional [...]. Este Programa entraña algo tan sencillo –y tan ambicioso– como ayudarnos sistemáticamente a ser más responsables, más racionales, más solidarios”. Como sucedió con la recuperación de la democracia en el 83 y luego de 2001, ahora también la cultura representa una oportunidad para iniciar un proceso de recuperación social y económica. No es una gesta individual, es una gesta colectiva en la que esperamos contar con todos los sectores.

**recuperación social y económica
gesta colectiva**

La cultura como oportunidad estratégica de desarrollo para la Argentina

1. La cultura es un motor de desarrollo económico. En 2021, las industrias culturales en la economía argentina aportaron el 2,4% de su PBI y el 1,8% de su empleo. Para graficar, la contribución económica de la cultura a nuestro país puede compararse con otras tales como las del sector energético o el de la gastronomía y hotelería.

A su vez, dentro de la cultura, publicidad es el sector que más valor agregado bruto (VAB) generó en 2021 (23% del VAB cultural), siendo este y los sectores editorial, audiovisual y diseño los que concentran la mayor parte del VAB por la cultura (76% en 2021).

En términos de empleo, para ese mismo período, la cultura generó 296.753 puestos de trabajo, representando el 1,8% del empleo total del país. Como ocurre con el VAB cultural, en el interior de la cultura los sectores que concentran la mayor parte de la generación de empleo son también audiovisual, diseño, publicidad y editorial, con más del 70% de los puestos de trabajo culturales. Es importante destacar en este punto algunas estimaciones que presenta el informe de Empleo Cultural de la Ciudad de Buenos Aires realizado en 2022 para el período 2015-2021. Si bien el informe está sujeto a CABA, permite arrojar luz sobre datos que ayudan a tomar dimensión de la potencialidad que tienen las industrias culturales y creativas para generar empleos de calidad. El informe estima que el sector cultural se destaca por tener una alta proporción de empleo joven: 32,2% son menores de 30 años, un 75% más que el promedio de la ciudad. También, refleja que la remuneración promedio del sector cultural es un 7,8% superior a la media de la ciudad,

potencialidad que tienen las industrias culturales y creativas

siendo los subsectores publicidad y audiovisual los que poseen mayores salarios. A su vez, el nivel de formación de los empleados culturales es también superior al promedio del mercado y, en términos de género, el 46% de los puestos de trabajo culturales son ocupados por mujeres.

2. La cultura une a los argentinos. Además de su relevancia económica, la cultura tiene una relevancia simbólica fundamental ya que define nuestra identidad individual y colectiva al aportar valores, atributos y sentidos, contribuyendo así a la conformación de nuestro patrimonio cultural. Tiene la potencialidad de unir a los argentinos porque es una herramienta clave para la construcción de ciudadanía, capaz de generar espacios que fortalezcan el diálogo y el encuentro. Una serie de atributos de la cultura permiten fortalecer su capacidad de funcionar como un puente entre los argentinos; se destacan entre ellos los siguientes:

individual y colectiva

- Universalidad, ya que el 99,6% de la población consume cultura, a pesar de las desigualdades que persisten en nuestro país.
- La cultura es asociada con valores positivos, ya que el 82% de la población vincula la cultura con el bienestar, el diálogo y la convivencia.
- Está por encima de la grieta, como lo demuestran encuestas en las que la gestión cultural mejora la percepción general de los gobiernos, atravesando distintos espectros políticos.

3. La cultura es fundamental en procesos de reconstrucción social. A lo largo de la historia, la cultura ha demostrado ser fundamental en procesos de reconstrucción social, política y económica. En momentos de crisis, la cultura proporciona una plataforma para la reflexión y el diálogo, habilitando así espacios de pensamiento crítico que le permiten a una sociedad repensarse a sí misma. Así, por ejemplo, durante la Gran Depresión de los Estados Unidos y en el marco del *New Deal* lanzado por el presidente Roosevelt, la cultura desarrolló un rol central en la recuperación económica del país. La implementación del plan *Federal One* (1931-1939) buscó generar empleos en el sector cultural y apoyar a las industrias culturales y creativas, dando lugar a la apertura de más de cien centros de arte en todo el país. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la cultura tuvo un rol central en la conformación de una nueva identidad, la identidad europea, como garante de la paz en

fundamental en procesos de reconstrucción social, política y económica

el continente. La Unión Europea, mucho antes de ser un éxito comercial, fue sin duda un éxito cultural que a través de nuevas prácticas culturales logró generar espacios de reconciliación y de paz.

En la historia argentina también encontramos ejemplos de la cultura como protagonista de procesos de reconstrucción social, económica y política. Basta recordar la primavera democrática del gobierno del Dr. Alfonsín, cuando la cultura fue clave para reelaborar el pasado dictatorial y fomentar los valores democráticos. Se buscó, a través de las políticas públicas, reivindicar la libertad creativa, democratizar el acceso a la cultura y desarrollar nuevos circuitos de circulación y creación.

En la región, el caso de Colombia es sin duda significativo. Refleja cómo la cultura puede ser parte fundamental de un proceso de reconciliación nacional, en este caso, entre el Estado colombiano y la guerrilla. La cultura se convierte así en una herramienta de diálogo que permite verbalizar el conflicto y ganarle al silencio, generando asimismo espacios y dispositivos culturales para la reinserción social.

Los números de la cultura hoy

1. El acceso a la cultura en nuestro país es profundamente desigual. Si bien en la Argentina el 99,6% de la población consume cultura, existe una fuerte concentración de la producción y de la oferta cultural en los grandes conglomerados urbanos, sobre todo en sectores tales como audiovisual, publicidad y editorial.

El mayor acceso a la cultura está asociado a la cercanía de la oferta, tal como lo refleja el dato de que en la ciudad de Buenos Aires la asistencia al teatro es 240% más alta que en el norte del país. Pero también se vincula al nivel socioeconómico: el 22% de la población de nivel socioeconómico bajo leyó al menos un libro en el año, mientras que en el alto lo hizo el 76%.

Por su parte, la inversión pública en cultura no contribuye a reducir la desigualdad en el acceso. Es importante destacar que el gasto público cultural de las administraciones provinciales ha sido históricamente insuficiente, representando en promedio solo el 0,4% de sus presupuestos, muy por debajo de las recomendaciones de organismos internacionales.

La inversión limitada ha generado un efecto de reproducción de las desigualdades sociales existentes, impidiendo que la cultura y las industrias culturales sean potenciadas como un

reducir la desigualdad en el acceso

vector fundamental del desarrollo social y económico. Es imprescindible destacar que el acceso a la cultura no es un problema exclusivo de la inversión en infraestructura cultural, sino que implica la democratización de las oportunidades y la eliminación de las barreras al acceso a la producción y al consumo cultural.

La cultura y las industrias culturales tienen un papel crucial en la construcción de una sociedad más justa y equitativa. El desarrollo de la cultura y de las industrias culturales no solo debe ser considerado como una actividad económica, sino también como un medio para fomentar la inclusión social y reducir las desigualdades existentes.

inclusión social y reducir las desigualdades existentes

2. La actividad cultural atraviesa un proceso recesivo, agravado por la pandemia del COVID-19. Desde 2017 la cultura y la economía en general arrastran trayectorias negativas, que en 2020 sugieren un claro "efecto pandemia". No obstante, la caída del VAB cultural fue un 93% más alta que la de la economía total entre 2017 y 2021.

En términos de empleo cultural privado, la pandemia también tuvo un impacto insoslayable, llegando a significar en algunos subsectores, como el de las artes escénicas y espectáculos, la pérdida de uno de cada tres puestos de trabajo.

pandemia

3. Más allá de la coyuntura, el sector presenta fragilidades estructurales: informalidad y pequeña escala. El proceso recesivo que atraviesa la actividad cultural desde 2017 ha profundizado problemas estructurales del sector. Entre ellos, se destacan la existencia de más empleo cuentapropista y no registrado que en el promedio de la economía, así como la pequeña escala de gran parte de las empresas culturales.

Qué modelo cultural existe hoy en la Argentina

Con el objetivo de avanzar en un sendero de políticas culturales certeras y sostenibles, entendemos que es indispensable realizar un análisis del presente para tomar una posición clara sobre dichas políticas y su impacto real.

análisis del presente

En este sentido, entendemos que el modelo cultural actual es:

- **Obsoleto:** Fue diseñado hace más de cincuenta años para un sector que se transforma a pasos agigantados (digitalización, interdisciplinariedad, etc.).

- **Asistencialista:** No genera cambios estructurales de manera de que el sector pueda crecer con autonomía y minimiza el rol de los privados.
- **Desigual:** Refuerza la concentración cultural en pocos lugares, volviendo el acceso a la cultura un derecho difícil de alcanzar.
- **Discrecional:** La inversión pública no responde a objetivos estratégicos ni mediciones de impacto, favoreciendo la arbitrariedad.

Propuestas

Las políticas culturales sobre las que estamos trabajando implican:

1. Revertir la desigualdad en el acceso a la cultura y, por ende, en la construcción de ciudadanía. En este sentido, señalamos la importancia de construir una Propuesta Programática y Federal de la Cultura. Al mismo tiempo, queremos revertir la cuestionable tendencia al nombramiento de funcionarios que no conocen la realidad integral del país y que no poseen una probada especialidad en materias de cultura.

Propuesta Programática y Federal de la Cultura

2. Terminar con el uso partidario de la política cultural, que fomenta la división de los argentinos. Las propuestas que presentamos van en la dirección contraria al abusivo uso político de la cultura que realiza el kirchnerismo implementando deliberada, ostensible y sistemáticamente políticas orientadas por criterios partidarios, de lucha por espacios de poder, propagandísticos y de intereses particulares, cooptando instituciones e individuos vinculados a la cultura.

Estamos frente a un momento histórico clave, en el que la generación de políticas culturales plurales y participativas puede concentrarse en construir dinámicas que unen. Una cultura no partidaria puede generar ámbitos de debate que permitan reconocer al otro y, a partir de allí, superar el estancamiento que produce la grieta, de modo que la sociedad vuelva a florecer.

construir dinámicas que unen

3. Suprimir la discrecionalidad y la falta de transparencia en la política cultural. Nuestro diagnóstico refleja la existencia de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos para la cultura, y el sostenimiento de burocracias anquilosadas y centralizadas. Los mecanismos de diseño, decisión, financiamiento, implementación y control de políticas culturales suelen ser arbitrarios, diletantes, oscuros y débiles, pues escasean instituciones y reglamentaciones equitativas, transparentes y sólidas que se ocupen de ello, quedando a merced de la voluntad del Gobierno/funcionario de turno.

recursos públicos para la cultura

tecnologías y nuevos modos de consumo cultural	<p>4. Revertir un modelo de promoción obsoleto. El cultural es un sector que se transforma a pasos agigantados, en constante evolución, impulsado por tecnologías y nuevos modos de consumo cultural. Un ejemplo de la desactualización del modelo es la actual ley de fomento del cine, que solo promueve largometrajes y no incluye series en su estrategia de financiamiento. Tal modelo no logra acompañar la aún destacada presencia internacional de la industria cultural argentina y el reconocimiento que esta tiene en el mundo.</p>	
valor agregado y empleo	<p>5. Considerar la cultura como motor generador de valor agregado y empleo. El sector necesita de una estrategia de fomento integral que le permita revertir el proceso recesivo que atraviesa desde 2017 y que se vio agravado por la crisis del COVID, con una caída en el VAB cultural que fue 93% más alta que la del total de la economía entre 2017-2021. Necesitamos acompañar a los hacedores culturales para que puedan vivir de su talento y generar valor agregado y empleo. Queremos exportar talento argentino.</p>	
transmisores	<p>6. Seguir trabajando el crecimiento de las propuestas y contenidos de los museos nacionales, los institutos y de los organismos descentralizados. Cada uno de estos organismos son creadores y transmisores de cultura. Debemos fomentar la llegada a más argentinos como puente y espacio de desarrollo de propuestas culturales.</p>	
Consejo Federal	<p>7. Hacer del Consejo Federal de Cultura un ámbito de cooperación. Trabajar mancomunadamente entre los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.</p>	
SINCA	<p>8. Jerarquizar y valorizar el Sistema de Información Cultural de la Argentina (SINCA). El SINCA es un programa dependiente del Ministerio de Cultura de la Nación que mediante relevamientos propios produce información de alto valor para el diseño de políticas culturales y a su vez para la evaluación de resultados. El Mapa Cultural y la Encuesta Nacional de Consumos Culturales son proyectos de larga trayectoria en manos de profesionales idóneos.</p>	
mecanismos de financiamiento	<p>Para alcanzar estos objetivos presentamos una serie de propuestas, algunas de las cuales ya se están aplicando en distritos como la ciudad de Buenos Aires y otras formarán parte del gran paquete de políticas culturales en las que seguimos trabajando para luego traducirlas en programas:</p> <p>1. Diversificación de recursos para el sector cultural. Mejorar y actualizar los mecanismos de financiamiento para el sector cultural en alianza con el sector financiero a través de un</p>	
	<p>régimen de sociedades de garantía recíproca y otras herramientas que vinculen los sectores público y privado con reintegros a la inversión.</p>	
	<p>2. Plan de economía creativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el emprendedorismo cultural, brindando herramientas de formación y profesionalización que permitan a los hacedores culturales vivir de su talento. 	emprendedorismo cultural
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover carreras de formación y especialización en temas culturales, incentivando los oficios patrimoniales, entre otros. 	formación
	<ul style="list-style-type: none"> • Como en cualquier otra actividad económica, planificar y gestionar de manera efectiva el fomento del sector conforme a los parámetros que regulan el mercado. Tratándose de una industria, debemos pensar su promoción por parte del Estado con herramientas que contemplen su desarrollo competitivo, haciendo un uso eficiente de los recursos públicos que permitan generar valor agregado, crear empleo e internacionalizar al sector. 	herramientas
	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañar la innovación en el sector y las nuevas expresiones culturales que generan movilidad social ascendente: Plan Nacional de Música Urbana. 	Plan Nacional de Música Urbana
	<ul style="list-style-type: none"> • Posicionar la cultura argentina en el mundo, construyendo marca país. 	marca país
	<p>3. Cultura y educación. Contribuir desde el sector cultural a salir de la emergencia educativa que atraviesa el país a través de un Programa Nacional de Lectura. Se trata de un paso estratégico para la construcción no solo de nuevos consumos culturales (la lectura es un multiplicador de consumos), sino de una nueva cosmovisión de la Argentina, acorde con sus tradiciones y también atenta a la emergencia de una nueva agenda política y cultural en el mundo.</p>	Programa Nacional de Lectura
	<p>4. Pase cultural. Implementar un programa de subsidio a la demanda cultural para los jóvenes de todo el país, equilibrando la cancha a través de un acceso equitativo a la cultura.</p>	pase cultural
	<p>5. Implementación de un régimen laboral específico para los trabajadores de la cultura. Garantizar las condiciones laborales y previsionales de los trabajadores del sector y proporcionar seguridad jurídica a los empleadores. Que hacer cultura en la Argentina no sea sinónimo de no querer cobrar una remuneración acorde.</p>	régimen laboral específico

mecenazgo

6. Ley Nacional de Mecenazgo. Es una herramienta muy importante para incentivar el desarrollo cultural federal, apoyando la diversidad cultural de nuestro país de forma conjunta entre el sector público, el sector cultural y el sector privado. Esta medida busca generar condiciones de igualdad en la producción cultural en todo el territorio a la vez que preservar la diversidad cultural del país y su multiplicidad de identidades. Estimula también la inversión privada en cultura, desarrollando la responsabilidad cultural empresarial.

**campo simbólico
construcción de
ciudadanía**

7. Infraestructura, políticas de conservación, archivos y patrimonio cultural. Se destaca la importancia de generar políticas que incidan sobre el campo simbólico en el marco de la construcción de ciudadanía asociada a valores republicanos. En este contexto, se plantea la necesidad de pensar las políticas culturales asociadas al patrimonio cultural. De esta forma, se propone la generación de circuitos patrimoniales de escala regional e internacional que difundan y protejan el valioso y diverso patrimonio cultural de la Argentina y promuevan el desarrollo socioeconómico de los territorios a través del turismo cultural, a lo largo y ancho del país, así como difundir y trabajar junto al el Sistema Nacional de Documentación Histórica para jerarquizar y valorizar la infinidad de archivos patrimoniales públicos y privados que resguardan el acervo cultural, dispersos en todo el territorio argentino.

Conclusiones

Desde Juntos por el Cambio estamos convencidos de que nos encontramos frente a una enorme oportunidad: diseñar políticas culturales que le agreguen valor al desarrollo argentino.

En un país como el nuestro, donde es tan necesario generar un piso común a todos sus habitantes, toda política construye cultura. Pero las políticas culturales, además, crean valor. La cultura es a la vez un producto y un proceso, un marco para la elaboración de normas y decisiones que se basa en relaciones y valores sociales: hacer política cultural es generar un marco para discutir valores. Creemos que estamos en el momento indicado para que esto ocurra.

La sociedad *cultura y educación* es indivisible y marca un camino hacia la idea de que otro destino es posible. Nos gusta visualizar a la cultura como un puente entre los argentinos. Un puente une y un puente también nos conduce de un lugar a otro.

**toda política construye
cultura****marco para discutir
valores****puente entre los
argentinos**

12

Agroindustria

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

La agroindustria que queremos ser

La agroindustria se posiciona como un sector estratégico para el desarrollo de la Argentina. En este sentido, aporta trabajo, ocupando a nivel nacional a 2,6 millones de personas, al tiempo que tiene un efecto multiplicador del empleo de 3,6. A su vez, es proveedora de alimentos y de divisas; a este último respecto, representa el 64% de las exportaciones argentinas, totalizando 53.736 millones de dólares. Genera valor agregado en origen y ocupación del territorio, entre otros aspectos que contribuyen al bienestar del país.

sector estratégico

Asimismo, es en la actualidad, por la incorporación de tecnologías que van mejorando la productividad y la sostenibilidad, proveedora de soluciones ambientales complejas basadas en el empleo de productos más inocuos, más trazables, más *tradeables* y más amigables, lo que promueve alimentos sanos y en cantidad; esto, por ende, mejora la calidad de vida de la población y asegura un mejor hábitat para un mundo en crisis pospandémica. Los impulsores de todos estos cambios son: la salud (inocuidad en primer lugar) y el bienestar, la sostenibilidad del sistema productivo, la competitividad de todos los actores de la cadena y la adecuación a la normativa nacional e internacional del comercio de alimentos.

incorporación de tecnologías

Sobre la base del potencial que tiene el sector, soñamos y creemos posible una agroindustria más competitiva, más transformadora, inclusiva y sostenible, capaz de duplicar el valor de las exportaciones, uniendo nuestras tradiciones productivas con el desarrollo y el arraigo en cada comunidad.

El interior debe lograr igualar condiciones con las grandes ciudades: educación, salud, conectividad, transitabilidad, recreación. La generación de oportunidades se dará si y solo si entendemos a la agroindustria como un actor central para el desarrollo y no únicamente como un generador de recursos fiscales, acompañando y confiando en la inversión privada con una visión federal.

actor central para el desarrollo

Estado de situación

La Argentina requiere de cambios significativos que permitan la generación de nuevos puestos de trabajo de forma sostenida, la generación de nuevas empresas y el aumento de las exportaciones de productos y servicios. En esta tarea, el sector agroindustrial tiene una relevancia destacable, no solo por ser uno de los sectores más competitivos y aportar divisas a las arcas públicas, sino también por su característica de resiliencia y *emprendedurismo* a lo largo de tantos años y en contextos no siempre favorables.

Para impulsar esos cambios, debemos revisar aquellas políticas o visiones erróneas que han sido aplicadas para no volver a cometer el error de repetirlas o sostenerlas. En este sentido, desde los equipos de las fundaciones consideramos importante resaltar cuatro puntos:

1. Las políticas públicas restrictivas y orientadas en contra de la agroindustria han fracasado

Si se analiza la evolución de la producción desde el año 1930 en adelante, puede observarse que no hubo grandes aumentos productivos, siendo la Argentina un país con gran potencial, hecho que queda en evidencia si se compara con los países de la región. Esto se explica por la implementación de algunas medidas, que fueron contrarias al crecimiento:

- **Los derechos de exportación (DEX).** Se los define como una detracción del precio del producto exportado a través de una alícuota impositiva. El principal efecto de este impuesto en el mercado interno es una disminución del precio recibido por el productor del bien afectado en la cuantía del derecho, lo que erosiona la rentabilidad e incide directamente sobre la decisión de producción. El sesgo anticomercio de los DEX tiene un impacto negativo regional y genera nuevas fronteras.
- **Las restricciones a las exportaciones, las intervenciones en los mercados y la implementación de subsidios cruzados.** El efecto económico buscado es derivar la oferta exportable hacia el mercado interno para deprimir los precios domésticos de los alimentos. Sin embargo, la experiencia indica que en la Argentina estas políticas generan en el mediano plazo resultados contrarios a dicho objetivo. Se ven afectados negativamente los incentivos a la producción, lo que desalienta la inversión.

- **Tipos de cambio diferenciales.** Los tipos de cambio diferenciales para cadenas orientadas a la exportación globalmente insertas generan pérdida de competitividad y limitan la incorporación de tecnología, retrasando el avance tecnológico.

En el corto plazo políticas como los DEX frenaron el crecimiento sectorial, pero en el largo impactaron negativamente en la macro: se produce menos, hay menor generación de empleo, menos divisas y menos recaudación de la que podría haber con un sector agroindustrial desplegando todo su potencial productivo. Como ejemplo de ello, puede mencionarse que los países de la región crecieron mucho más que la Argentina: entre 1960-2020 registramos la menor tasa de crecimiento anual en la producción de cultivos extensivos entre los países del Mercosur, siendo el país de la región de menor crecimiento a partir de 2002, año en que se restablecieron los DEX. En relación con Brasil, partiendo de niveles de producción similares a inicio de los dos mil, la brecha productiva entre ambos países comenzó a agrandarse. Actualmente, la producción de granos brasileña más que duplica a la producción argentina.

En resumen, podría decirse que los DEX, las restricciones a la exportación, las intervenciones en los mercados, los subsidios cruzados y los tipos de cambio diferenciales no lograron ninguno de los objetivos buscados: no se cuidó la mesa de los argentinos ni se consiguió estabilidad macroeconómica, así como tampoco el sector agroindustrial obtuvo mayor competitividad en comparación con otros países de la región en similares condiciones.

2. El sistema de producción agroindustrial cambió estructuralmente

Con cada vez más interdependencia entre los eslabones y entre las cadenas agroindustriales, se fue conformando un sector de pymes, dinámico y disperso en el territorio nacional. Muchas de las políticas siguen estando pensadas y diseñadas para una configuración de actores que ya no está vigente y la principal consecuencia es que no son efectivas ni logran mayor crecimiento sectorial. Algunas de estas modificaciones son:

- **Cambios estructurales en la forma de organización.** A partir de la década del 2000, la aparición de una red de emprendedores y pymes generó una profesionalización y especialización de servicios agropecuarios que fue posible gracias a la adopción y adaptación de tecnologías a las necesidades locales. Aparecieron nuevas figuras, como los fondos de inversión y los contratistas agropecuarios, que, impulsados por la tecnología y apalancados en maquinaria especializada, ofrecen servicios de avanzada que per-

miten tener en nuestro país una agricultura líder a nivel global. Determinadas políticas atentan directamente contra este nuevo esquema de organización: por ejemplo, la política de sustitución de importaciones que se llevó adelante durante las últimas décadas, que restringió el desarrollo de comunidades de mayor tecnología y la competitividad del sector agropecuario.

- **Necesidad de organismos públicos de fiscalización, control y certificación que se adecúen a las demandas del mercado global.** Así como se describió el avance tecnológico que viene registrando la agroindustria, también debe decirse que ese cambio no fue acompañado por los organismos que deben controlar y fiscalizar la producción y comercialización de granos y muchas de las cadenas, las cuales, en general, deben sanearse desde lo fiscal, sanitario, laboral y comercial. Es importante destacar que los incentivos públicos no garantizan que al que hace las cosas bien le vaya mejor que al que hace las cosas mal. En el caso puntual de las cadenas que producen proteína animal, además de que es preciso subsanar cuestiones sanitarias, los mecanismos de fiscalización y control no se han tecnologizado y *aggiornado* a las nuevas demandas del mercado, restando competitividad a la producción y complejizando enormemente los procesos administrativos mediante los cuales se fiscalizan y controlan los productos alimenticios, existiendo diferencias entre los productos para exportación y los de consumo interno, lo que genera diferentes estándares sanitarios y de calidad en el país.

Sumado a esto, cabe mencionar que la inmensa mayoría de estos cambios se han dado a nivel de organización sectorial. Multiplicador del empleo, arraigo y aporte a la sostenibilidad no fueron contemplados por las políticas públicas ni por los organismos de fiscalización, control y certificación.

organización sectorial

reglas claras

3. Falta un Estado que genere reglas claras y actúe como facilitador

A lo largo de las últimas décadas existieron innumerables ejemplos de políticas públicas destinadas a interferir en la producción agropecuaria, generar transferencias de recursos de un eslabón productivo a otro o simplemente frenar el avance de algunas actividades por cuestiones discrecionales. Sumado a eso, el cambio permanente de las reglas de juego ha desfavorecido la inversión, frenando la posibilidad de crecimiento del sector.

Con relación a ello, se vuelve fundamental:

- **Generar políticas de largo plazo y sostenerlas en el tiempo.** El cambio permanente de las reglas de juego impactó en la inversión y el desarrollo sectorial. Más aún cuando las modificaciones no contemplan los ciclos biológicos de las distintas actividades agropecuarias.
- **Cumplir con las leyes de defensa de la competencia vigentes.** Existe el marco normativo para equilibrar los intereses entre eslabones, pero no siempre se cumple, lo que genera asimetrías entre sectores y eslabones productivos.
- **Disminuir drásticamente la regulación excesiva en algunas cadenas.** El número creciente de normativas burocráticas (registros, requerimientos de información, etc.) y la falta de interrelación de los sistemas de información del Estado han creado una carga administrativa desmedida para muchas producciones, lo que ha dado lugar a inequidades entre distintas escalas de productores y empresas, favoreciendo la informalidad de los actores.
- **Recuperar transparencia.** La burocratización, combinada con malos sistemas de administración del Estado, quitó transparencia a las cadenas productivas, generando asimetrías, riesgos sanitarios, desinformación y pérdida de competitividad general.

4. Hay una desinversión creciente en infraestructura para la producción

La falta de inversiones y la pérdida de infraestructura básica para comercialización, logística y transporte se traducen en un aumento de los costos de los productos. Mucha de la eficiencia por la que es reconocido el sector primario o agropecuario se pierde a lo largo de la cadena de valor por falta de infraestructura acorde para movilizar lo que se produce. Algunos de los principales desafíos público-privados son:

falta de infraestructura

- Mejorar la infraestructura rural (hábitat).
- Revertir el mal estado general de los caminos rurales y rutas.
- Optimizar el estado general y la deficiente gestión de la Hidrovía.
- Mejorar el funcionamiento de las concesiones ferroviarias y portuarias.
- Hacer más eficiente el funcionamiento de los puertos.
- Mejorar el acceso a la electricidad, a la energía y a la conectividad digital en la ruralidad.

Propuestas

organizadores y disparadores de propuestas y medidas concretas

Sobre la base de este diagnóstico se plantean una serie de lineamientos generales que actúan como organizadores y disparadores de propuestas y medidas concretas tendientes a solucionar los problemas identificados, para que la agroindustria pueda desplegar su potencial contribuyendo al desarrollo de nuestro país. Estos lineamientos son necesarios y transversales a todas las cadenas y eslabones que componen la agroindustria, siendo primordial su realización efectiva para potenciar al máximo el desarrollo y funcionamiento de aquella.

tipo de cambio

1. Unificación del tipo de cambio

Hoy en día la brecha cambiaria se posiciona como uno de los problemas más importantes y perjudiciales para todas las cadenas que conforman la agroindustria (32 + pesca). No solo genera que los productores reciban menos dinero por lo producido, sino que además dificulta la adquisición de nuevas y mejores tecnologías, afectando la competitividad global. En definitiva, esta brecha, sumada a las otras políticas, desincentiva la producción, la productividad y la sostenibilidad.

DEX

2. Eliminación inmediata de los DEX a las economías regionales y cronograma de disminución progresiva/eliminación de las DEX restantes, acompañado de una reforma tributaria integral

Actualmente los DEX se han convertido en un impuesto adicional a la renta cuya justificación está íntimamente relacionada con la magnitud del déficit fiscal. Los productores, que son en definitiva los que soportan la carga y el menor precio pagado por los exportadores, se constituyen en un sector discriminado respecto del resto de la sociedad, por el mayor peso que recae sobre ellos en la financiación del déficit fiscal. Por ello hay que terminar con este impuesto injusto y regresivo, cuya principal consecuencia es limitar la producción, la inversión y el desarrollo en el interior del país.

Sobre el resto de los DEX: si bien en este punto hay divergencias entre las cuatro fundaciones, todas coincidimos en que el nivel actual no es viable. La mayoría considera

necesaria una disminución gradual hasta su eliminación, mientras que otros plantean una disminución gradual solamente, siempre contemplando el equilibrio general de la economía.

3. Eliminación de restricciones a las exportaciones (REX) y al comercio local

La aplicación de REX tiene un impacto disruptivo que afecta, por un lado, los precios relativos y, por lo tanto, la asignación de recursos productivos; y, por el otro, la confianza de los clientes internacionales y la potencial pérdida de mercados. Siendo la Argentina exportadora de productos agroindustriales, esta medida afecta el mercado y las vías de comercio consolidadas por nuestro país desde antaño.

REX

En lo que respecta a las medidas restrictivas del comercio local, tales como los controles de precios, cabe destacar que su implementación afecta negativamente la producción, principalmente los incentivos que ella requiere. Sumado a esto, lo que sucede con los controles de precios es que imposibilitan la cobertura de los costos de producción. En cuanto a los fideicomisos específicos, continúan siendo una medida innecesaria, costosa y discrecional que no ha logrado el objetivo de contener la inflación en los alimentos, generando a su vez marginalidad y falta de transparencia en las cadenas del trigo, el girasol y la soja directamente, y por contagio en otras cadenas productivas.

4. Reforma tributaria que incluya la simplificación administrativa y la equiparación de la carga impositiva al resto de la economía y a la capacidad tributaria real de la producción

Proponemos recrear las condiciones que permitieron firmar un pacto fiscal entre las provincias y Nación, el cual posibilitó un desarrollo armónico y equilibrado del territorio y evitó el solapamiento de tributos, y de este modo propender al equilibrio de alícuotas impositivas, la austeridad del gasto público nacional y provincial, la disminución de la judicialización de los reclamos, entre otros temas.

reforma tributaria

Proponemos también disminuir la carga fiscal eliminando las superposiciones de gravámenes. Según la Fundación FADA, en el mes de marzo del año 2023 la participación del Estado en la renta agrícola alcanzó el 79,1% a nivel nacional. Esto da cuenta de la alta presión fiscal e impositiva en la que se encuentra inmerso el productor agroindustrial. Consideramos necesario un compromiso nacional para la responsabilidad fiscal a nivel de la carga impositiva soportable por la producción, especialmente en el campo, pues limita su

propia capacidad para incrementar la producción, el desarrollo de sus comunidades y, por esa misma vía, la capacidad de recaudación del fisco.

Con la modificación de las estructuras ministeriales y el movimiento de oficinas de control de la mano de los funcionarios de turno, múltiples atribuciones del Ministerio de Agroindustria migraron a la órbita de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), incluso sin tener estas las competencias, el personal y las capacidades para generar normativas que regulen el comercio de granos, carnes y otros productos agroindustriales. La propuesta es que funciones comerciales vuelvan a la órbita con competencia. Un ejemplo de esto es el Sistema de Información Simplificado Agrícola (SISA), un registro que administra la AFIP que limita la comercialización y bloquea la solicitud de cartas de porte en forma drástica, hecho que no ocurre en otras actividades.

5. Plan de mejora de infraestructura para la producción y el desarrollo: infraestructura rural (hábitat); mejora de la conectividad digital y la electrificación rural; gestión y mejora de la Hidrovía; mejora de las redes viales y ferroviarias y de los puertos

**inversión en tecnologías
habilitantes**

Proponemos un plan Nación-provincias de inversión en tecnologías habilitantes: acceso a la energía, conectividad digital y caminos e infraestructura rural (hábitat). Es conocida la problemática a la que hace décadas se enfrentan quienes habitan en el ámbito rural o quienes transitan por él.

En este sentido, pueden mencionarse dos grandes sectores que sufren las consecuencias de la falta de conectividad digital y terrestre y de acceso a la energía: el productivo (productores, contratistas rurales, transportistas y trabajadores rurales) y el social (escuelas rurales y salas de primeros auxilios o centros de atención primaria). De esta forma, quienes desarrollan su vida en la ruralidad podrán tener mejores condiciones de habitabilidad y la actividad agroindustrial disminuiría los costos.

**Hidrovía, puertos, rutas,
ferrocarriles**

**transportes
multimodales**

Proponemos optimizar la gestión de la infraestructura: Hidrovía, puertos, rutas, ferrocarriles, incluyendo transportes multimodales para ampliar la capacidad exportadora. Esta medida, al igual que la anterior, tiene tres efectos principales: mejora en los costos y tiempos de producción, exportación y procesos de trabajo; disminución de la tasa de accidentes viales; y mejora en términos ambientales, principalmente en lo que respecta a la reducción de las emisiones de dióxido de carbono.

6. Normalización de las importaciones y baja de aranceles de importación para bienes de capital e insumos agroindustriales

Proponemos eliminar las restricciones discrecionales a las importaciones, que afectan la incorporación de tecnología para el desarrollo del sector. Hoy no hay repuestos básicos y muchos insumos cotizan al valor del tipo de cambio extraoficial. La dinámica de la producción y de la incorporación de tecnología es muy veloz y responde a tiempos biológicos que no pueden esperar. En esta línea, la imposición de restricciones a las importaciones genera un desfase que incide en los costos y la capacidad de respuesta productiva y tecnológica en función de los tiempos biológicos, y genera una ralentización del proceso como consecuencia de los trámites burocráticos y administrativos que suele acarrear este tipo de restricciones. El único objetivo que tiene una medida restrictiva de este estilo es impedir la salida de dólares del país para mantener y nutrir las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA). En un mundo globalizado esto hace que todo sea más costoso e improductivo.

Es necesario hacer una revisión integral de los aranceles de importación con relación a la propia capacidad de producción y abastecimiento de insumos básicos y bienes de capital. En el caso del Arancel Externo Común (AEC), se debe revisar el listado de excepciones y volver a evaluar aquellos insumos y productos que no se producen en Mercosur, pero son ampliamente utilizados por los países que lo integran. En cualquier caso, el objetivo no es perjudicar a la industria nacional o regional, sino eliminar aranceles meramente recaudatorios para insumos o productos que no pueden ser provistos por la región o el país, los cuales generan pérdida de competitividad para una determinada cadena de valor.

AEC

7. Simplificación y desburocratización del Estado

Debemos facilitar la operatoria y reducir las cargas burocráticas para las actividades productivas.

**facilitar la operatoria
y reducir las cargas
burocráticas**

Para que el sector pueda crecer y desplegar su potencial productivo se necesita el acompañamiento de un Estado eficiente y efectivo, que preste un nivel de servicio acorde con un sector dinámico, diverso, tecnificado y con marcado perfil exportador. La alta carga burocrática afecta más a los pequeños y medianos productores que a los grandes y funciona como un incentivo a la informalidad.

**SENASA
AFIP**

Necesitamos fortalecer la interacción entre organismos públicos de certificación y control: interoperabilidad de Aduana, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y AFIP; prioritariamente se deben bajar los requerimientos de información al contribuyente y hacer más eficiente la operación de los organismos. Lo que se propone es la integración de los sistemas, con el objetivo de simplificar la burocracia y terminar con la concurrencia de las competencias, es decir, que cada organismo tenga bien delimitada su línea de trabajo, de manera tal que no se "pisen" unos con otros, eliminando aquellos registros y trámites que ya se encuentran cubiertos por otros organismos nacionales. Esto implica una reducción del costo administrativo y un aumento de la efectividad y transparencia de las políticas públicas.

TAD

Debemos unificar registros con la implementación de trámites a distancia (TAD) para todos los niveles del Estado.

**fortalecimiento
de organismos de
fiscalización y control**

Es una necesidad urgente promover el fortalecimiento de organismos de fiscalización y control como el SENASA, el Instituto Nacional de Semillas (INASE), el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) y la ex Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA). Esto nos permitirá posicionarnos de mejor manera para hacer frente a los requisitos nacionales e internacionales. La producción de alimentos sanos y trazables es un requisito fundamental de acceso sanitario de los mercados globales.

8. Promoción de políticas orientadas a la inserción internacional de cadenas y productos agroindustriales que potencien la competitividad del país**Acuerdo UE-Mercosur**

Las exportaciones agroindustriales han sido, a lo largo de la historia del país, la principal fuente de exportaciones y generación de divisas. Sin embargo, la ausencia de una política agresiva y estable de inserción internacional ha resultado en una pérdida de oportunidades para aumentar la participación de los productos argentinos en el mercado mundial. Estamos convencidos de que el Acuerdo UE-Mercosur podría contribuir al crecimiento de las exportaciones, generando un salto productivo y económico considerable a nivel nacional.

**tratados de libre
comercio**

Debemos avanzar en tratados de libre comercio. Un país que tiene la necesidad y la voluntad de aumentar las exportaciones debe conformar una estrategia de inserción internacional que le permita expandir y concretar relaciones comerciales con la mayor cantidad de países como sea posible.

Es menester fortalecer los vínculos comerciales con Asia, lo cual fomentará el crecimiento económico de nuestro país.

Se necesita armar mesas de exportaciones público-público y público-privado para cada cadena, que permitan hacer esfuerzos coordinados y efectivos. Esto debe tener el objetivo de incrementar la innovación, la investigación y la adaptación tecnológica para una mejora sustancial de la productividad del sector, la competitividad exportadora, la calidad promedio y los niveles de consumo.

mesas de exportaciones

Conclusiones

gran motor de la transformación

Un sector agroindustrial fuerte puede ser el gran motor de la transformación que necesita hacer la Argentina. Los tiempos cambiaron y la modernización de los procesos y las formas de producción, la tecnología y el capital humano hacen que el valor agregado sea casi un hecho natural del sector si cuenta con un Estado que actúa como facilitador, estimulando y acompañando el proceso de expansión de su potencial, en vez de ponerle trabas y desincentivarlo como si se tratara de un enemigo.

cambio de expectativas

Es necesario un cambio de expectativas en los actores de las cadenas agroindustriales y para ello el mensaje desde la política tiene que ser claro: las alteraciones, los derechos de exportación como tributo discrecional y distorsivo por excelencia, las limitaciones al comercio y todas las trabas a la producción tienen que quedar en el pasado. Con un contexto distinto y favorable, se pueden duplicar las exportaciones como resultado de aumentar la producción, la productividad, el agregado de valor, el empleo, y todo ello con mayor competitividad y sostenibilidad.

En tiempos de pospandemia y conectividad, la vida rural también es una posibilidad atractiva para las nuevas generaciones si cuentan con la infraestructura que les ofrecen las grandes ciudades.

subir los ingresos de los trabajadores rurales

Si el campo recibe su rentabilidad potencial será factible subir los ingresos de los trabajadores rurales, especialmente en las economías regionales con producciones intensivas en mano de obra. Este es el mejor camino para lograr el arraigo en las zonas rurales de los jóvenes que migran a las grandes ciudades.

arraigo en las zonas rurales

Mucho de lo que hemos volcado en este trabajo es lo que han aplicado los países vecinos y aquellos que han podido acrecentar su producción y ser líderes en los mercados regionales y globales. Nada de esto es imposible para un país como la Argentina. Solo se necesita una estrategia ambiciosa de crecimiento, una mirada inteligente, moderna, y reglas claras, así como también decisión para el gran trabajo de destejer marañas burocráticas que obedecen muchas veces a la falta de transparencia y a la desidia, una mirada inteligente, moderna y abierta, reglas claras y políticas sustentables en el tiempo.

Energía

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

El sector energético fue uno de los peor gestionados por la política pública implementada desde diciembre de 2019, que repitió y profundizó los errores cometidos por la misma administración en el pasado. Al igual que lo verificado desde mediados de la década de 2000, se volvió a montar un oneroso e injusto sistema de subsidios energéticos, afrontado con recursos presupuestarios sin financiamiento genuino.

**oneroso e injusto
sistema de subsidios**

Nuestro país cuenta con recursos humanos muy capacitados y abundantes recursos naturales: hidrocarbúricos (de extracción convencional, no convencional y *offshore*), hídricos, eólicos y solares. A pesar de ello, no hemos logrado desarrollar un sistema energético confiable, competitivo y sustentable. Ese potencial permitiría asegurar el suministro de energía que necesitamos para nuestro desarrollo y también aumentar las exportaciones, pudiendo transformar a la energía, además, en una base de la integración regional y global.

**asegurar el suministro
de energía**

La matriz energética argentina es altamente dependiente de los hidrocarburos. Según el Balance Energético Nacional de 2021, los recursos fósiles representan el 87% de la oferta interna total de energía de nuestro país: 55% correspondiente al gas natural (principal fuente de energía de la Argentina, tanto en la oferta interna como en la generación eléctrica), 31% al petróleo y 1,5% al carbón. Se completó con un 3,5% de fuente nuclear, 2,9% de fuente hidráulica, 1,8% de eólica y solar, 1,2% de biocombustibles y 3,1% de otras fuentes, incluyendo la biomasa.

En el sector hidrocarbúrico, en los últimos años se ha verificado un aumento de las inversiones en el desarrollo de los recursos no convencionales, dando origen a una tendencia creciente en la producción a partir de 2015 en el caso del gas natural y desde 2018 en el caso del petróleo. Estos buenos resultados permitieron equilibrar la balanza comercial energética hacia 2019, partiendo de un déficit de USD 6900 millones en 2013. En los años recientes, la balanza comercial energética volvió a mostrar signo negativo, cerrando 2022 con un déficit de USD 4500 millones.

el sector hidrocarburífero es muy relevante en la estructura productiva

El sector hidrocarburífero es muy relevante en la estructura productiva argentina por varias razones: se trata de un sector altamente formalizado, con actividad federal, y resulta, a la vez, un factor clave en el balance externo de la economía. En el caso del petróleo, el consumo local es en la actualidad totalmente abastecido con producción local, por lo que una mayor oferta beneficiaría a todos los consumidores locales, además de tener el potencial de generar mayores saldos exportables. En el caso del gas natural, la mayor producción, además de beneficiar finalmente a todos los consumidores locales por una mayor disponibilidad del fluido, permitiría recuperar los niveles de exportaciones regionales evidenciados durante el primer quinquenio de los dos mil, previo a su interrupción producto de la intervención de los mercados energéticos posterior a la crisis del año 2002. Asimismo, dado el consenso alcanzado a nivel global de considerar al gas natural como combustible de transición, se abre para la Argentina la oportunidad de participar, en el mediano plazo, en el mercado global de gas natural licuado (GNL).

La matriz eléctrica argentina es principalmente térmica (representó el 59% de la generación eléctrica total en 2022). El principal combustible quemado en las centrales fue y continúa siendo el gas natural. En 2022 representó el 77% del combustible utilizado en generación térmica, retrocediendo su participación año a año, luego de haber alcanzado un máximo de 96% en 2019. El resto se ha ido completando con la quema de combustibles alternativos (gasoil, fuel oil y carbón mineral), que son más caros y contaminantes. Por otro lado, la rápida incorporación de potencia renovable no convencional, en línea con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en materia climática (a través de su contribución determinada a nivel nacional y su estrategia de desarrollo con bajas emisiones a largo plazo), habiendo sumado 10 puntos de participación en la matriz eléctrica entre 2018 y 2021, ha perdido fuerza.

carga financiera para el Estado

Las renovadas promesas de energía barata para todos, ante un esquema de tarifas congeladas y costos crecientes, se volvieron una carga financiera para el Estado y han afectado a todos los contribuyentes a través de la alta inflación. Como consecuencia de implementar estas mismas políticas en el pasado, los subsidios a la energía subieron en forma sostenida desde el año 2004, llegando a ubicarse en el período 2013-2015 por encima de los 3 puntos del producto bruto interno (PBI). Como resultado del proceso de normalización de los mercados energéticos y focalización de subsidios iniciado en 2016 y acompañado por el esfuerzo de los consumidores, los subsidios generalizados comenzaron a descender para pasar a ubicarse en 2019 por debajo de 1,5% del producto. En los años recientes,

debido a la irresponsable falta de actualización de precios mayoristas trasladados a la demanda, volvieron a incrementarse las transferencias del Estado nacional para cubrir principalmente los déficits operativos de CAMMESA y ENARSA, originados en la comercialización de la energía eléctrica y del gas natural a precios que se encuentran por debajo de sus respectivos costos de adquisición. De esta manera, los subsidios energéticos volvieron en 2021 a superar los 2 puntos del PBI. La actual administración reconoció recientemente que la política de subsidios generalizados es ineficiente y "pro rico".

política de subsidios

La discrepancia entre acciones y objetivos resultó en una gestión ineficiente del sector energético y, como consecuencia, la sociedad perdió la confianza en que el sistema regulatorio pueda proveer servicios adecuados a sus necesidades de manera eficiente, económica y justa.

Propuestas

delicada situación La delicada situación en la que se encuentra el sistema energético requiere de un conjunto de políticas y acciones que no solo apunten a atender los problemas coyunturales, sino que además generen las condiciones para transformar al sector en un pilar para el desarrollo sostenible de la Argentina.

Las cuatro fundaciones que integramos Juntos por el Cambio coincidimos en que son **prioridades de la política energética:**

seguridad energética

- Aumentar la seguridad energética, minimizando el costo total de abastecimiento y garantizando para toda la población el acceso equitativo, confiable y asequible a la energía.

dimensión ambiental

- Incorporar la dimensión ambiental en la toma de decisiones, en línea con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país.

desarrollo

- Maximizar el desarrollo de los recursos energéticos.

política macroeconómica

- Compatibilizar la política energética con el diseño y la ejecución de la política macroeconómica.

- Reestablecer los roles del sector público y privado.

Aunque la complejidad del sector energético implica que algunos temas de importancia no hayan sido tratados en este documento, se detallan a continuación nuestras principales propuestas para impulsar su desarrollo:

1. Precios, tarifas y subsidios

la competencia y la innovación

- Promover un sistema energético que fomente la competencia y la innovación, del cual surjan precios competitivos que reflejen los costos económicos de las diferentes fuentes de energía, incluyendo en el mediano plazo (y teniendo en cuenta la evolución en otros países) las externalidades ambientales. Los precios de los productos energéticos

que se venden en mercados competitivos deben ser libres, considerando la realidad del sector y las prácticas internacionales modernas. Las políticas públicas deben promover la competencia y sancionar prácticas distorsivas. Para el petróleo y derivados los precios internos deben estar alineados a los valores de frontera.

- Donde la competencia no es posible, el Estado debe promover regulaciones efectivas que aseguren la eficiencia en la provisión de servicios y la sustentabilidad de las inversiones, asegurando que los costos que los consumidores pagan por la provisión de energía sean justos y razonables.

regulaciones efectivas

- Los precios que paga la demanda por la energía deben reconocer los costos de su cadena de valor. Los consumidores deben pagar precios y tarifas que cubran los costos económicos de la energía que consumen, para lo cual se deben promover señales de precios adecuadas que permitan tomar decisiones de consumo eficientes.

precios y tarifas

- Instrumentar mecanismos que restablezcan y consoliden la cadena de pagos del sector energético para recuperar el financiamiento sano.

financiamiento sano

- Debe abandonarse la aplicación de subsidios generalizados. Los subsidios deben estar focalizados en la demanda vulnerable.

2. Entes reguladores

Deben ser nuevamente normalizados. Sus autoridades deben ser designadas a través de concursos abiertos de antecedentes, tal como está definido en los marcos regulatorios. Debe garantizarse su independencia y el desarrollo de sus capacidades para defender los intereses de los consumidores. Además, es necesario realizar revisiones tarifarias integrales (RTI) para establecer las inversiones y los planes de obras que deben realizar las prestadoras del servicio público de transporte y de distribución de gas y energía eléctrica bajo jurisdicción federal.

independencia RTI

3. Transición energética

Las políticas públicas deben ser planificadas con un horizonte de mediano y largo plazo, y deben estar alineadas con el objetivo de alcanzar un sistema energético más limpio, en línea con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país. El proceso de transición energética requerirá, además, brindar señales de precio adecuadas para la realización de inversiones, lo que supone el sinceramiento de las tarifas y precios de los servicios

las políticas públicas deben ser planificadas transición energética

energéticos, sin perjuicio de las medidas de protección y promoción de los sectores más vulnerables, necesarias para asegurar el acceso generalizado a dichos servicios.

4. Hidrocarburos

- Trabajar en conjunto con las provincias, dueñas de los recursos, para asegurar el desarrollo de la exploración y explotación de los hidrocarburos que se encuentran en Vaca Muerta, como así también en el resto de las cuencas productivas, de manera de maximizar los beneficios que traen a las provincias y al país.

- Incrementar la producción doméstica para garantizar la seguridad de abastecimiento energético y desarrollar el potencial exportador y una mayor integración regional. Para ello es importante que el Estado nacional analice las restricciones que limitan el desarrollo del sector, incluyendo el transporte de dichos hidrocarburos.

- Impulsar la exploración *offshore* a través de nuevas rondas de licitación, invitando a las provincias a participar en rondas conjuntas, donde sea posible, para atraer compromisos de inversión de empresas calificadas.

5. Energía eléctrica

- Dotar de mayor confiabilidad al sistema eléctrico dando señales económicas para que los actores privados realicen las inversiones que se requieren en dicho sistema y así permitir el crecimiento necesario de la oferta.

- Analizar y planificar las inversiones necesarias en infraestructura, en línea con una demanda que hacia delante podría requerir una mayor electrificación. La coordinación de los sistemas por parte del Estado y la mitigación de riesgos sistémicos son tareas clave del nuevo planeamiento de los sistemas energéticos.

6. Sector nuclear

- Se propone una reforma integral, dinamizando la actividad e incentivando la iniciativa privada para transformar la posición de relevancia del clúster nuclear argentino en un valor exportable.

- Se considera que el proyecto de construcción de la Central Nuclear Atucha III debe ser suspendido y sometido a una auditoría, debido a los altos montos de endeudamiento

público involucrados, y a la falta de transparencia en el contrato y con relación a las condiciones del proyecto. Por otro lado, no hay evidencia de la existencia de algún estudio previo que concluya que construir una central nuclear de envergadura se encuentra entre las opciones más eficientes para abastecer el sistema eléctrico.

- Dotar de profesionalismo a Nucleoeléctrica S.A. y exigir resultados con relación al funcionamiento de todas sus centrales nucleares, incluida Atucha II. En el caso de considerarse necesario, solicitar una auditoría sobre el funcionamiento de esta central.

7. Integración energética regional

Se promueve como una forma de fortalecer la seguridad energética, de reducir los costos de abastecimiento y de minimizar las emisiones de gases de efecto invernadero.

8. Eficiencia energética

Se destaca como una fuente adicional de energía. Se propone impulsar programas y normas de eficiencia energética en actualización permanente y siguiendo las mejores prácticas internacionales, adaptadas a la realidad local y considerando las particularidades de cada sector de consumo.

9. Empresas públicas e inversión

El Estado debe actuar como propietario informado y activo, velando por que la gobernanza de las empresas públicas se lleve a cabo de forma transparente y responsable, con un alto grado de profesionalidad y eficacia, en línea con la adhesión de nuestro país a las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas (decisión administrativa 85/2018).

Si bien la expansión del sector energético será construida y financiada principalmente por el sector privado, en caso de que el Estado considere que cierta infraestructura debe ser realizada a través de obra pública o con financiamiento mixto, esta debe cumplir con las normas del sistema nacional de inversión pública –ley 24354–, que exigen estudios de factibilidad completos para garantizar el uso eficiente de los fondos públicos y evitar retrasos y sobrecostos.

10. Planeamiento energético

Se propone potenciar el planeamiento energético para orientar la toma de decisiones de todos los actores involucrados, tanto del sector público como del privado. Se destaca la

exploración y explotación

abastecimiento

exploración *offshore*

inversiones

infraestructura

reforma integral

Atucha III

Nucleoeléctrica S.A.

seguridad energética

eficiencia energética

gobernanza de las empresas públicas

normas del sistema nacional de inversión pública

escenarios energéticos de largo y corto plazo

importancia de elaborar escenarios energéticos de largo y corto plazo, hacerlos públicos y utilizarlos en la evaluación de riesgos y la toma de decisiones. Se busca, además, simplificar y modernizar los procesos de adquisición, procesamiento y publicación de estadísticas e información energética.

Conclusiones

El potencial con el que nuestro país cuenta en materia energética no solo permite asegurar el abastecimiento de la energía que necesitamos para nuestro desarrollo, sino que puede también ser transformado en una base de integración regional y global.

potencial

Los desafíos del sector energético, tanto con respecto a asegurar el suministro de energía como a avanzar en la transición energética, requerirán de inversiones significativas que eventualmente deberán ser financiadas principalmente por el sector privado, con tarifas que reflejen los costos de producción de la energía y de la prestación de los servicios regulados, atendiendo en forma particular la situación de los más vulnerables, y para ello los consumidores deberán confiar en que el sistema regulatorio es justo y balancea los intereses de todos los actores. Recuperar la confianza de la sociedad requiere de un consenso sobre la utilización eficiente de los recursos. Para ello, se debe asegurar que los consumidores reciben los beneficios de la mejora de eficiencia y que sus intereses están protegidos.

sector privado**tarifas****prestación****Recuperar la confianza**

Los consensos alcanzados a partir del trabajo conjunto de las cuatro fundaciones no garantizan un camino fácil, pero definen los pasos que daremos en materia energética en pos del futuro que queremos para nuestro país.

14

Minería

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

Desde Juntos por el Cambio estamos comprometidos a ofrecerle a la Argentina un camino hacia el crecimiento sostenido y una mejor calidad de vida de su población. La expansión de la producción minera es un factor indispensable para promover y apoyar dicho crecimiento. En ese sentido, la sostenibilidad y el cuidado del medioambiente en el desarrollo de todas las actividades productivas, entre las que se incluye a la industria minera como pilar fundamental, se presentan como uno de los retos actuales más complejos para la humanidad, que debe abordarse de manera integral, considerando todas sus aristas.

**crecimiento sostenido
mejor calidad de vida**

El desarrollo integral de la industria minera argentina puede aportar a los siguientes compromisos para el futuro, acordados en el documento “Manifiesto por una Argentina mejor”:

- Trabajo productivo para todos los argentinos.
- Asumir nuestra responsabilidad ambiental.
- Política exterior: volver a ser un país respetado.

Puede contribuir también a resolver los temas urgentes:

- Pobreza y crisis social.
- Estado, nuevo acuerdo federal y bienes públicos de calidad.

El potencial minero que permanece dormido desde hace décadas es uno de los factores indispensables para alcanzar esos objetivos.

Para esto es preciso revertir el desconocimiento sobre la importancia de la industria minera para el desarrollo de la vida cotidiana, tanto en otras actividades industriales, infraestructura y conectividad (construcciones, urbanizaciones, obra pública, medios de transporte, maquinarias, fábricas de cerámicas y vidrios, siderurgia, medicina, agricultura, entre otros) como en la prestación de servicios, generación de empleo genuino en zonas relegadas, desarrollo de proveedores locales de la cadena de valor, atracción de inversiones continuas y de largo plazo, generación de divisas, descentralización demográfica, federalismo y la transición energética en marcha (que requiere para las energías renovables y la electro-

**revertir el
desconocimiento**

movilidad una gran cantidad de minerales, como el cobre, la plata y el litio, entre otros). Es necesario contar con suficiente información para que a la minería se la vea como lo que es: una actividad primaria que genera desarrollo social y económico y que se puede llevar adelante con estrictos controles ambientales y en forma sustentable.

La industria minera cuenta con elevados estándares de calidad, formalización laboral y posibilidades de desarrollo económico. Es un sector que puede hacer una contribución importante en las variables económicas, sociales, ambientales y culturales relacionadas con los objetivos de desarrollo sostenible planteados en la Agenda 2030.

dominio originario de las provincias

En el año 1994, con la nueva Constitución Nacional, se estableció el dominio originario de las provincias sobre todos sus recursos naturales (hasta entonces los hidrocarburos eran de Nación y los minerales eran provinciales, pero por imperio del Código). Esto es clave para entender las implicancias de un sistema de gobierno federal y la necesidad de trabajar en forma articulada con todas y cada una de las provincias.

el auge del litio

Las provincias que conforman la región del Noroeste Argentino (NOA: Jujuy, Salta y Catamarca) constituyen en la actualidad un destino de gran interés para las inversiones en el sector minero, si tomamos en consideración el auge del litio y las expectativas que giran en torno a dicho mineral, que tiene una demanda creciente en el mercado global por su contribución al proceso de transición energética y a la lucha contra el cambio climático, especialmente en el ámbito de la industria automotriz. La Argentina ocupa hoy el cuarto lugar en la producción de este mineral a nivel mundial, luego de Australia, Chile y China.

ventana de oportunidad

Esta ventana de oportunidad está siendo aprovechada por esas tres provincias, que constituyeron la Región del Litio, y que plantea nuevos desafíos a partir de tener minas en producción, proyectos en construcción y un aumento en las exploraciones, que es lo que la Argentina necesita impulsar respecto de todos y cada uno de sus recursos minerales.

En términos cuantitativos, en 2022 la industria minera argentina generó exportaciones por USD 3857 millones, constituyendo el 75% de las exportaciones de San Juan, el 86% de Catamarca, el 77% de Santa Cruz, el 84% de Jujuy y el 33% de Salta. Además, contabilizó 107.000 empleos directos e indirectos, con uno de los salarios más altos de la economía nacional, y un aporte del 80% de las compras de insumos, equipos y servicios realizadas a proveedores locales.

Ahora bien, partiendo de estos datos y del compromiso en el desarrollo de la industria, la minería tendría el potencial para generar USD 18.600 millones de exportaciones para el año 2030, impulsadas principalmente por el litio (8500 millones), el cobre (6000 millones), el oro y la plata (3500 millones).

En efecto, la Argentina no ha logrado hacer crecer en forma más integral y sostenida esta actividad industrial, como ha ocurrido en países vecinos con los que puede compararse en términos de potencial geológico y/o recursos minerales, como Chile, Perú, Brasil y Bolivia. Por el contrario, factores como la inestabilidad institucional, política, macroeconómica, impositiva y social han generando diversos niveles de desconfianza en la totalidad de los actores que intervienen en el sector e impulsan su desarrollo. Incluimos también entre esos factores la pérdida del diálogo pacífico e informado para debatir, conocer y desarrollar esta actividad, como se puso en evidencia, por ejemplo, en los conflictos recientes en Mendoza en 2019 y en Chubut en 2021.

El Consejo Federal de Minería, que en las décadas del ochenta y noventa contribuyó siendo un lugar de debate, construcción y ejecución de la política minera nacional, no cumplió luego a pleno sus funciones ni tuvo una continuidad real y efectiva en los últimos años. Recién desde el año 2016 comenzó a funcionar nuevamente y, si bien tomó mayor relevancia desde octubre de 2020 a la actualidad, aún no tiene un presupuesto de funcionamiento dentro de la Secretaría de Minería de Nación como su organismo asesor y no está bien institucionalizado para asegurar su continuidad en el largo plazo.

Las proyecciones para los próximos ocho años indican un escenario optimista de generación de 36.000 nuevos empleos directos para 2031, alcanzando un total de 160.000 empleos (directos e indirectos). Sin embargo, aprovechar esta "nueva oportunidad" dependerá del desarrollo de una política minera a largo plazo que establezca bases sólidas. En cuanto al cobre, se destacan siete proyectos en tres provincias, que requerirán inversiones por USD 24.000 millones, siendo también este mineral de importancia estratégica para la transición energética. El potasio ofrece asimismo una oportunidad excelente, con posibles inversiones de USD 5000 millones.

En ese contexto, y como estructura simplificada, se pueden presentar dos principales objetivos a alcanzar o desafíos:

crecer en forma más integral y sostenida

Consejo Federal de Minería

escenario optimista

- Regenerar la confianza de los inversores.
- Revertir la desconfianza de la ciudadanía respecto a la importancia del desarrollo minero y su verdadera relación con las comunidades, el ambiente y el agua.
- Comprender las competencias de Nación y provincias para trabajar en conjunto, en un todo de acuerdo con los deberes que le correspondan a cada una de estas jurisdicciones.

diseño y concreción de una política minera a largo plazo

Las cuatro fundaciones coincidimos en que se requiere del diseño y concreción de una política minera a largo plazo, que contemple las particularidades del sector y sus diferentes productos, etapas, modalidades, así como la necesidad de fortalecer el control de los proyectos, su fomento y desarrollo sostenible, garantizando los más elevados estándares ambientales, de conformidad con el plexo jurídico nacional e internacional y las buenas prácticas asociadas, atrayendo nuevas inversiones, financiamiento y compradores a nivel global.

El posicionamiento político de base para implementar dicho plan se sustenta en las siguientes premisas:

nueva oportunidad

- En cuanto a la agenda ambiental y la transición energética, es preciso reconocer la nueva oportunidad que se presenta y la necesidad de contribuir desde nuestro país a la lucha contra el cambio climático.
- No se debate más la Constitución Nacional: los recursos naturales mineros son de las provincias.
- El desarrollo minero se impulsa con:
 - a) Inversión privada (internacional o nacional).
 - b) Un Estado presente e instituciones sólidas.
 - c) Una sociedad informada y participativa.
- La actividad minera genera empleo, desarrollo de proveedores, infraestructura, y es madre de otras industrias, además de tener potencial exportador.

eslabones que siguen

- La industria minera ya agrega valor. El objetivo de desarrollar otros eslabones que sigan a la producción minera es deseable, pero el Estado debe evitar intromisiones que impacten negativamente en las posibilidades de concretar el desarrollo minero incipiente y potencial.

- La minería se puede desarrollar en forma sustentable y cuidando el ambiente y el agua, y debe distinguirse entre, por un lado, las preocupaciones legítimas y razonables de la ciudadanía y, por otro, las falacias o mitos sin base científica y los intereses ideológicos.

falacias o mitos sin base científica

Propuestas

La política minera nacional se define en el ámbito nacional y ello incluye:

- Reforzar una fuerte decisión política: “la minería es de utilidad pública” (así lo dispone desde 1886 nuestro Código minero).
- Respetar la estabilidad de las normas, emitiendo señales y acciones específicas/sectoriales, que brinden certeza en cuanto a la seguridad jurídica.
- Informar y capacitar sobre la actividad, a través de un plan de comunicación integral y de largo plazo.
- Sostener una coherencia en el apoyo a la actividad, procurando trabajar institucionalmente para evitar restricciones irrazonables, desde los ámbitos judicial y/o legislativo.
- Diseñar estrategias y objetivos en torno a afianzar el incipiente desarrollo del litio, avanzar con lo que llamamos *gigantes dormidos*, minerales industriales, agrominerales y en general todos los minerales que existen y no se han explorado aún en las veintitrés provincias argentinas.
- Incentivar la actividad de exploración, sin la cual el desarrollo minero sustentable no es factible.
- Fortalecer y potenciar al Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), institución de alto valor en los ámbitos técnico, ambiental-minero, de conocimiento geológico y otros.
- Impulsar la infraestructura vinculada al desarrollo minero, o que pueda apalancarse en ese desarrollo para resolver cuestiones logísticas o de acceso a infraestructura en regiones (esquemas público-privados).

- Generar informes públicos específicos del sector minero y relacionados con las competencias propias de la autoridad minera nacional (por ejemplo, estadística de funcionamiento de la Ley de Inversiones Mineras).

informes públicos

Sin perjuicio de que la política minera nacional debe coordinarse con las provincias, hay otras temáticas de la agenda pública del sector minero que se vinculan con competencias más provinciales y en las que la Nación debe brindar soporte y direccionamiento:

- Trabajar coordinadamente con las provincias, en el marco del Consejo Federal de Minería (COFEMIN).
- Procurar y canalizar la cooperación internacional, destinándola a las provincias, según los objetivos de política establecidos.
- Promover y fortalecer las capacidades para el cumplimiento del Código de Minería y legislaciones relacionadas con la gobernanza integral de los recursos naturales mineros.
- Promover y fortalecer las capacidades en la evaluación y control ambiental.
- Promover, fortalecer y transparentar la información y la rendición de cuentas.
- Consensuar con las jurisdicciones la carga tributaria al sector, bajo el entendimiento de que debe ser considerada como una sola y total.

cooperación internacional

Código de Minería

control ambiental

rendición de cuentas

carga tributaria

Teniendo en cuenta los desafíos y ejes señalados, se pueden ordenar las propuestas en los siguientes subtemas:

1. Propuestas para la gestión exclusiva de Nación.
2. Propuestas para la convergencia Nación-provincias.
3. Consensos básicos sobre tributación minera.

1. Propuestas para la gestión exclusiva de Nación

A. Decisión política y coherencia para el desarrollo.

- Priorizar, dentro del plan nacional, el impulso al sector minero, tanto en la visión de país como en la coherencia de las decisiones que se tomen. Conocer y desarrollar sustentablemente los recursos naturales mineros es un pilar de la soberanía nacional.

**Nación
decisión política
y coherencia**

- Mostrar continuidad y estabilidad en las políticas. El próximo Gobierno nacional deberá, para ir recuperando de a poco la confianza del inversor, dar continuidad a aquellas políticas o iniciativas positivas respecto al sector que se vienen desarrollando. Un cambio de Gobierno no implica una vuelta a empezar en todo.
- Impulsar la minería en los viajes institucionales que realizan los funcionarios nacionales hacia el exterior, principalmente desde Cancillería y Ministerio de Economía, con participación activa en ferias y eventos mineros internacionales.
- Promover programas de apoyo internacional. El sector minero suele vincularse bastante con organismos multilaterales y su valor no está solamente en la cooperación económica o financiera, sino también en la transferencia de conocimientos y buenas prácticas. En los últimos años, los multilaterales han estado presentes, y en su mayoría trabajando directamente con las provincias. Esto ayuda a ir formando una idea de las experiencias y capacidades que podríamos buscar escalar desde el próximo Gobierno.
- Evaluar con los equipos de Relaciones Internacionales la posibilidad de sumar agregados comerciales mineros –o de industria extractiva en general– en algunas embajadas de países seleccionados (por ejemplo: Canadá, Australia, Alemania, Japón, el Reino Unido, China, India y los Estados Unidos) para tener una presencia más constante en los *spots* de inversión minera.
- Evitar y cerrar el debate sobre nacionalizar o “declarar estratégico” al litio: la senda que viene teniendo la Argentina los últimos años la posicionó como el país con mayores inversiones o proyectos nuevos y potenciales del mal llamado *triángulo del litio*. Creemos que es importante para un desarrollo productivo integral el construir la cadena de valor aguas abajo de los emprendimientos mineros, pero es un error pretender que eso sea forzado desde lo regulatorio o el intervencionismo estatal, y ese error puede afectar negativamente no solo la exploración, ampliaciones y puesta en producción de nuevas minas de litio, sino también las mismas oportunidades desde el sector minero para los proyectos de cobre principalmente. En términos más generales, aplica a esta cuestión la definición de que la minería se impulsa con la iniciativa privada. Es obligación del Estado encontrar las herramientas y el balance para que el desarrollo de la industria minera deje el mayor beneficio posible en el país y en las provincias donde sucede.

- Impulsar el proyecto de ley de cierre de actividades mineras, acorde con los estándares internacionales (ya presentado en el Congreso Nacional y con aportes desde el COFEMIN en 2023).
- Evaluar y trabajar junto a los equipos técnicos de medio ambiente, nacional y provinciales, en la implementación de la Ley Nacional de Glaciares y su inventario.

B. Plan de comunicación integral y de largo plazo.

comunicación integral

- Elaborar un plan profesional de comunicación para promover la industria minera en todo el país (investigación, estrategia y plan de acción), transparente y con herramientas digitales, que permita mediante la publicación de datos e información pública mejorar la confianza de la ciudadanía en la actividad.
- Trabajar junto con el sector educativo en:
 - La formación técnica y profesional para los recursos humanos que el sector demandará en los próximos años.
 - La revisión del currículo estudiantil y la formación docente con respecto a las actividades productivas con foco en la minería.

C. Ordenar la macroeconomía y recuperar la confianza de los inversores.

**macroeconomía
confianza**

- *Disponibilidad de divisas:* Es fundamental para las empresas mineras, que son en su gran mayoría extranjeras, tener disponibilidad de divisas para el recupero de la inversión y la remisión de las ganancias a sus casas matrices.
- *Devolución del impuesto al valor agregado (IVA) durante inversión:* Hoy existe normativa para la devolución del IVA, pero se demora tanto (dieciocho meses aproximadamente) que se diluye por la alta inflación. Es importante definir herramientas que eviten pasar al costo de inversión de los proyectos este impuesto, que por definición debiera ser neutro. Podría crearse la herramienta IVA de exploración y construcción.
- *Liberar el cepo de importaciones:* Cerca del 80% de la facturación de las empresas queda en el país, en gran parte en la adquisición de bienes y servicios a proveedores locales. Es importante para el funcionamiento de las operaciones que los insumos que no se consiguen en la Argentina tengan facilidad de ingreso, ya que son indispensables para la operación.

- Realizar un informe sobre el cumplimiento de la Ley de Inversiones Mineras: Dicho informe permitiría evaluar su funcionamiento para considerar ajustes reglamentarios y otras iniciativas posibles.

**convergencia
Nación-provincias
COFEMIN**

2. Propuestas para la convergencia Nación-provincias

El Gobierno nacional debe trabajar coordinadamente con las provincias en el marco del COFEMIN, en aras de alcanzar los siguientes objetivos y seguir en la búsqueda de definir herramientas sobre la base del diálogo para atender a las necesidades y brechas que conjuntamente se detecten y prioricen.

- Más y mejor gestión y evaluación socioambiental minera.
- Potenciar el progreso de las regiones mineras con planes de desarrollo territorial, financiamiento o capacitación de recursos humanos y de pymes y otras herramientas posibles y a definir juntamente con las provincias.
- Transparencia e información en las gestiones administrativas relacionadas con el trámite minero: a) bajar el costo (o prevenir riesgos); b) subir el beneficio (brindar seguridad jurídica y optimizar aportes); c) enmarcar ambas cosas en un ámbito de transparencia que funcione y que genere credibilidad. Estos tres puntos son fundamentales para revertir la desconfianza de la ciudadanía en la capacidad del Estado nacional y provincial de controlar la actividad y de gestionar sustentablemente sus recursos naturales mineros; y, a la vez, para resolver la falta de credibilidad de los inversores, promoviendo que avancen en sus decisiones de inversión.

tributación minera

3. Consensos básicos sobre tributación minera.

Esta materia requiere necesariamente de una coordinación interjurisdiccional. Actualmente, los ingresos tributarios que deja la minería, calculados precoparticipación, son mucho mayores en el nivel nacional que en el provincial (en un orden de magnitud de una relación 80%-20%). En un análisis más complejo, debiera considerar la coparticipación y también la creación y existencia –en las provincias– de instrumentos parafiscales o acuerdos que aumenten la recaudación de los estados provinciales.

Las recomendaciones precisas en cuanto a los aspectos tributarios no han sido definidas y se considera que deberán abordarse más adelante conforme a escenarios y

variables que resta conocer. Sin embargo, sí se alcanzó un consenso sobre premisas o condiciones precedentes necesarias respecto a la cuestión tributaria, y estas son:

- Cualquier modificación debe proponerse sobre un contexto que otorgue suficiente garantía de que no se afectará la seguridad jurídica (respetar la estabilidad de proyectos actuales).
- La carga tributaria es una sola y debe ser competitiva.
- Las retenciones no son un buen instrumento de tributación (no es coparticipable y es regresivo, cuando la progresividad es un elemento clave de todo esquema tributario minero).
- Eventuales ajustes pueden ser aplicables a nuevas inversiones y con ello evitar costos fiscales inmediatos en 2024.
- Las reformas deben ser parte de un programa o iniciativa que se elabore a nivel macroeconómico, para fomentar grandes inversiones de cualquier sector, y solo aplicable a inversiones nuevas (expansión o construcción).

Conclusiones

oportunidad histórica La Argentina se encuentra ante una oportunidad histórica debido a la demanda mundial creciente de los distintos minerales con que cuenta y esa oportunidad está al alcance de la mano si aplicamos un trabajo inteligente y coordinado entre el Estado nacional, las provincias productoras y el sector privado.

país minero Seremos un país minero cuando logremos inversiones constantes en prospección/exploración que permitan descubrir y factibilizar más y nuevos yacimientos (litio, cobre, oro, plata, zinc, plomo, potasio, uranio, tierras raras, hierro, manganeso, boratos, fluorita, feldespato, cuarzo, calizas, otros) para luego ponerlos en producción, asegurándonos de que cuando terminen su actividad productiva realicen un cierre/remediación del emprendimiento minero, garantizando siempre y en todo momento el cuidado del ambiente y de las poblaciones cercanas e incentivando el desarrollo de toda la cadena de valor asociada.

resistencia posturas intransigentes basadas en el desconocimiento la política es docencia Sabemos que la actividad minera produce resistencia y se toman posturas intransigentes basadas en el desconocimiento, producto muchas veces de la falta de información y de una correcta comunicación, o de abordajes ideológicos y rígidos. Pero la política es docencia y es ahí donde deberemos poner el arte y el esfuerzo ineludible para revertir años de discusiones que obturaron el desarrollo y el crecimiento.

Sería grave que la Argentina nuevamente perdiera una oportunidad y no lograra poner en producción todos los proyectos en cartera potencial que tiene. El litio hoy visibiliza la importancia de la industria minera para el bienestar del pueblo argentino, y concretarlo puede mostrar el camino para seguir desarrollando a pleno todos los recursos con los que cuenta nuestro país.

Industria

Presentación y diagnóstico

Propuestas

Conclusiones

Presentación y diagnóstico

1. Relevancia de la industria en la estructura productiva argentina y su evolución reciente

La industria tiene un rol clave en el desarrollo futuro del país y constituye un componente esencial de su agenda política. Genera el 20% de los empleos directos totales (1.250.000 empleos), el 19% del PBI y alrededor de USD 55.000 millones de exportaciones en 2022 (65% del total), siendo particularmente relevante en los grandes centros urbanos.

**desarrollo futuro
del país**

Asimismo, la industria reúne un conjunto muy diversificado de sectores y se caracteriza por su heterogeneidad en términos de posicionamiento de mercado, integración local, tamaño de las empresas y concentración, entre otros factores. Conviven, a su vez, subsectores y empresas con niveles de competitividad y grados de internacionalización disímiles, lo que implica desafíos y oportunidades específicas, además de las problemáticas transversales que afectan a todo el espectro de actividades productivas del país. En términos de empleo, su evolución ha estado directamente relacionada con los ciclos económicos que mostró la Argentina en los últimos años, destacándose niveles de salario superiores al promedio de la economía, así como en términos de calificación, cumpliendo en el caso de algunos subsectores en particular un rol social relevante (por ejemplo, las actividades intensivas en mano de obra de confección, muebles y procesos metalúrgicos básicos).

ciclos económicos

La inestabilidad macroeconómica y los cambios constantes de reglas han condicionado fuertemente la base industrial en los últimos cincuenta años. Esto ha llevado a una dinámica de inversión muy volátil que incluyó también procesos de desinversión en determinados sectores, así como a dificultades para consolidar una cultura exportadora, basada en la innovación y la formación de capital humano. Después de la crisis de 2001, la industria se recuperó utilizando los activos ociosos, pero a partir de 2008-2011 se encontró con límites estructurales. Desde entonces, la falta de una estrategia de crecimiento sostenible ha debilitado la industria debido a la fragilidad económica y la falta de políticas sectoriales adecuadas.

**dinámica de inversión
muy volátil**

**políticas industriales
y productivistas****2. Tendencias globales y la revalorización de la industria para el desarrollo**

El mundo desarrollado ha vuelto a enfocarse en políticas industriales y productivistas como respuesta a la rápida transformación global y la crisis financiera de 2008. Varios factores han contribuido a esta revalorización, así como a su legitimación como parte importante de la agenda pública:

El fracaso de las políticas de no intervención a la hora de impulsar el crecimiento económico y los puestos de trabajo de diversa calificación cada vez más demandados por la ciudadanía.

- La preocupación por la desindustrialización y la competencia global, especialmente por la irrupción de China como “fábrica del mundo”.
- Los desafíos relacionados con las nuevas tecnologías digitales y los cambios en los hábitos de consumo y formas de comercialización, que exigen inversiones destinadas al desarrollo de capacidades y han desatado una carrera por el dominio técnico de la producción y los mercados en general.
- Los problemas relativos al cambio climático y sus efectos, que añaden presión a los Gobiernos para brindar respuestas ágiles y eficaces asentadas en los sistemas productivos en pos de una economía más limpia, que modifica sistemas de producción y crea nuevas barreras de acceso a mercados, entre otros cambios relevantes.
- La pandemia, los conflictos comerciales y geopolíticos, exacerbados por la invasión de la Federación de Rusia a Ucrania, que han puesto de manifiesto las vulnerabilidades de las cadenas globales de valor, dando un nuevo impulso a las iniciativas de relocalización de la producción y el desarrollo local.

La política industrial ha mostrado resultados positivos en términos de crecimiento y posicionamiento de países, con énfasis en la inversión, la investigación y desarrollo, el desarrollo de capacidades de exportación y la competencia. En las economías de ingresos medios, la industria manufacturera es especialmente importante para el desarrollo. Este escenario ha impulsado un renovado interés en la política industrial como una forma de generar empleo en todas las economías y preservar activos estratégicos para el desarrollo económico en general.

3. La industria argentina en la perspectiva local e internacional

Gracias a su desarrollo temprano y trayectoria, la industria argentina mantiene recursos humanos experimentados y una capacidad instalada relativamente diversa y sofisticada para continuar aportando al crecimiento del país. Sin embargo, la inestabilidad de las últimas décadas y el deterioro general de la competitividad sistémica impactaron negativamente sobre sus niveles de actividad y posicionamiento competitivo. En estas circunstancias, la necesidad de impulsar un nuevo proceso de estabilización macroeconómica deberá hacerse considerando el impacto en el empleo y procurando no agudizar el deterioro de la matriz productiva, lo cual podría implicar daños difícilmente reparables en el corto plazo sobre el capital físico y humano disponible.

Nuestra visión es que la Argentina tiene la oportunidad de desarrollar una industria más diversa, con mayor valor agregado, competitiva e integrada al mundo, aprovechando su tradición para el desarrollo de cadenas de valor con alto potencial, buscando un mayor nivel de exportaciones y una adecuada cobertura del mercado interno.

Lineamientos generales

En primer lugar, las cuatro fundaciones acordamos que una política de desarrollo debe incluir al sector industrial y su interacción con otros sectores dinámicos de la producción y los servicios. Es preciso aprovechar las capacidades existentes para retomar el crecimiento; la integración de cadenas productivas en las cuales la Argentina evidencia ventajas competitivas, el potencial posicionamiento como país medioambientalmente sostenible y las nuevas tendencias globales en materia tecnológica y geopolítica representan una oportunidad para múltiples producciones industriales.

La digitalización y la industria 4.0 están implicando cambios sustanciales en las estructuras productivas y de mercado, generando desafíos para cerrar las brechas de productividad, pero también ventanas de oportunidad para reducirlas de un modo más acelerado, dado que dichas tecnologías –en las que la Argentina además ha desarrollado capacidades propias y que exporta al mundo– permiten internalizar más rápido determinados factores de competitividad en la industria, a la vez que facilitan la creación de nuevos vectores de diferenciación que antes estaban limitados a las escalas de producción o el costo de los factores de producción.

Las estrategias geopolíticas y las cadenas globales de valor también brindan oportunidades de participación internacional. Sin embargo, se requiere una visión productiva y una

**recursos humanos
experimentados****capacidad instalada
relativamente diversa y
sofisticada****más diversa
mayor valor agregado****política de desarrollo****aprovechar las
capacidades existentes****posicionamiento
como país
medioambientalmente
sostenible****la digitalización y la
industria 4.0****estrategias geopolíticas
cadenas globales de valor**

construir ventajas competitivas

política industrial consistente para aprovechar estas oportunidades. La Argentina necesita construir ventajas competitivas en actividades que agreguen valor en torno a aquellas que ya revelan una competitividad internacional y suelen estar más ancladas en la explotación de recursos naturales. Esta política incluye una marcada orientación exportadora, que permita generar un cambio sustancial en la *performance* del país en el comercio internacional. La Argentina es una economía con crisis recurrentes asociadas al sector externo, en gran medida por la baja *performance* en el comercio internacional, ya que exportamos USD 2000 per cápita vs. un promedio mundial de USD 5000.

La estabilización macroeconómica es necesaria pero no suficiente. Se necesitan mejoras sistémicas transversales a todos los sectores (tipo de cambio competitivo y estable, simplificación normativa, esquemas impositivos y laborales que no castiguen el agregado de valor y las exportaciones, infraestructura, entre otros). Paralelamente, es preciso abordar de manera específica aquellos donde existe un potencial de desarrollo latente y los que pudieran estar particularmente afectados en la transición. El desarrollo de un modelo productivo sostenible es fundamental para potenciar el crecimiento económico, propender al equilibrio regional y consolidar una trayectoria de integración al mundo.

Estrategia

La estrategia industrial propuesta plantea la necesidad de impulsar una trayectoria de crecimiento orientada hacia:

competitividad e inserción internacional

- Promover la competitividad e inserción internacional de nuestra industria de manera transversal.

cadena de valor

- Desarrollar las cadenas de valor –eslabonamientos productivos– asociadas a las oportunidades que derivan del escenario mundial para la Argentina como proveedor de alimentos, minería, energía y conocimiento (bienes y servicios de alto valor agregado y potencial de diferenciación).

inversión

- Impulsar la inversión en infraestructura, construcción, transporte y comercio, lo cual redundará asimismo en mejoras competitivas, apoyadas en el desarrollo de proveedores locales más eficientes y de calidad.

Esto permitirá sostener el crecimiento a partir de un círculo virtuoso entre el desarrollo de las exportaciones y el mercado interno, así como de los centros urbanos y las economías

regionales. Esto requerirá que la Argentina genere un entorno estable en términos macroeconómicos, un sistema de reglas generales de competitividad y políticas sectoriales que permitan desplegar estas potencialidades. Pero también requerirá tiempo de maduración y de adaptación de los diversos actores económicos en la transición, por lo cual será necesario acompañar a las empresas para afrontar los desafíos que ello supone.

Pymes industriales

Las pymes desempeñan un papel crucial en el desarrollo competitivo de la economía argentina, especialmente en el sector industrial. Además, las economías regionales ofrecen oportunidades para avanzar hacia un país integrado y moderno, contribuyendo a la estabilidad. En la Argentina representan el 46% del valor agregado total de la industria y emplean al 48% de los trabajadores del sector. Si bien se enfocan principalmente en el mercado interno, existen oportunidades para expandirse en negocios internacionales, que hoy se encuentran concentrados en América Latina y el Mercosur. Solamente en la última década, la cantidad de pymes exportadoras cayó más de un 25% y su volumen de ventas al exterior prácticamente no ha crecido.

Por otro lado, las pymes tienen un rol fundamental en la generación de empleo y el desarrollo humano. Tienen características distintivas, como una estrecha relación entre la propiedad y la gestión, una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación, pero también enfrentan desafíos como la falta de poder de negociación, escasez de recursos económicos y técnicos, dificultades de acceso a información y herramientas, baja participación en redes empresariales y vulnerabilidad ante las crisis.

A pesar de la valoración social de las pymes como generadoras de empleo, la mayoría del empleo informal se encuentra en los tramos más pequeños de este universo. Por lo tanto, es fundamental abordar las condiciones de competitividad que impactan en estas empresas a fin de favorecer su formalización y crecimiento. Se requieren cambios profundos en las políticas que fomenten el fortalecimiento de las capacidades empresariales, así como un entorno de negocios propicio para la inversión a largo plazo, ya que actualmente los instrumentos de apoyo se encuentran sumamente atomizados, desenfocados y alejados de las demandas reales del mercado.

competitividad**pymes****generación de empleo y desarrollo humano****empleo informal**

Propuestas

El desarrollo industrial ante todo requiere que la economía argentina vuelva a crecer de manera sostenida, sobre la base de un orden macroeconómico perdurable en el tiempo y un plan productivo que permita desplegar su potencialidad para la generación de valor e integración con el mundo.

agenda transicional

Se deben gestionar dos procesos simultáneos de manera exitosa: la agenda transicional, dominada por la estabilización macroeconómica y su impacto sobre la estructura industrial para evitar la pérdida de activos productivos; y la agenda permanente, caracterizada por la transformación competitiva que implica fortalecer el entramado industrial y su posicionamiento en los mercados interno e internacional.

agenda permanente

Además, el desarrollo industrial demanda un enfoque institucional que mejore la coordinación entre las diferentes áreas de política pública, aumente la eficiencia de los instrumentos utilizados y simplifique la gestión, para lograr políticas más efectivas, consistentes y transparentes, fomentando asimismo un mayor protagonismo y articulación con el sector privado.

Esto implica la utilización de instrumentos específicos, con objetivos y horizontes de “maduración” diferentes. Dichas agendas se organizan en torno a siete ejes principales.



A) La agenda transicional

a) Reformas estructurales para la competitividad sistémica. El proceso de estabilización de la economía requerirá, para maximizar su éxito y sustentabilidad, que la Argentina fortalezca su estructura productiva para que sea capaz de generar valor, empleo, equilibrio regional y exportaciones. En buena medida, esto dependerá de las condiciones de competitividad general de la economía, la cual se construye sobre pilares macroeconómicos, institucionales y de marcos regulatorios transversales a todos los sectores. En este sentido, se considera prioritario desde la perspectiva industrial avanzar sobre los siguientes ejes en materia impositiva, laboral, de infraestructura y simplificación burocrática.

pilares macroeconómicos, institucionales y de marcos regulatorios transversales

1. Régimen impositivo:

- Retomar el espíritu de reforma de 2017, especialmente en el objetivo de reducir los impuestos al trabajo: impacto acumulativo del impuesto a los ingresos brutos y el “impuesto al cheque”.
- Efectivizar los mecanismos de devolución de saldos técnicos de impuesto al valor agregado (IVA) a la inversión y la exportación.
- Mantener la alícuota total de contribuciones patronales a la industria (18%).
- Evaluar la implementación de la cuenta única tributaria, especialmente para los nuevos flujos tributarios.
- Revisar el mecanismo de transición del monotributo al régimen general, facilitando el crecimiento y la formalidad.
- Simplificar los procesos de las obligaciones de los contribuyentes.

2. Régimen laboral:

- Modificar el régimen de multas (leyes 24013 y 25345) para hacerlo previsible.
- Facilitar la contratación de personal y su formalización (“primer empleo”, extensión de período de prueba, etc.), así como la adecuación de diversos marcos regulatorios y procesos burocráticos que son proclives a la litigiosidad, especialmente para las pymes
- Habilitar opcionalmente la suscripción de convenios símil UOCRA.
- Impulsar el diálogo con el sector privado para modernizar los convenios colectivos de trabajo y adaptarlos a nuevas formas laborales, promoviendo la competitividad y la simplificación para determinadas actividades y pequeñas empresas. Fortalecer los programas de formación de competencias laborales, atendiendo las mejores prácticas internacionales (por ejemplo, el modelo alemán).

3. Infraestructura:

- Priorizar los proyectos con alto impacto productivo, especialmente los que favorezcan el desarrollo regional, la tracción de inversiones en proveedores locales y el incremento de exportaciones.
- Potenciar en todos los proyectos el desarrollo de proveedores locales a partir de la implementación de la Ley de Compre Argentino y el fomento de los acuerdos de cooperación productiva en dicho marco.
- Impulsar la inversión en conectividad digital y 5G, facilitando el acceso en polos industriales.

4. Simplificación burocrática:

- Revertir los retrocesos evidenciados a partir de 2020 en la gestión burocrática en general de las distintas áreas vinculadas a la producción (tiempos de gestión de expedientes, simplicidad y publicidad de los actos administrativos, eliminación de la discrecionalidad, entre otros).
- Focalizar en normativas y procesos de organismos técnicos con alto impacto en producción y exportaciones –Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Instituto Nacional de Alimentos (INAL), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), Aduana, entre otros–.
- Continuar con el proceso de digitalización del Estado iniciado en 2016 e interrumpido en 2020, maximizando la interoperatividad de los sistemas de gestión del ex Ministerio de Desarrollo Productivo, otros ministerios y terceros organismos –Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Aduana, entes técnicos, entre otros–.

b) Sostenimiento del mercado interno. El proceso de estabilización macroeconómica que la Argentina debe encarar requerirá cambios en los precios relativos, lo que incidirá en el mercado interno de varias formas. Aunque estos cambios también generarán oportunidades de crecimiento en algunos sectores industriales, otros podrían verse afectados, especialmente aquellos dependientes del consumo final y los bienes durables. Estos sectores representan alrededor del 25-30% del valor de producción de la industria y explican entre el 50 y el 55% del empleo sectorial, siendo en su mayoría pymes que podrían enfrentar dificultades en cuanto a su financiamiento y capital de trabajo. Las cuatro fundaciones coincidimos en las principales propuestas:

mercado interno

5. Mantener el sistema de financiamiento a la producción –especialmente orientado a pymes– de manera consistente con los objetivos de estabilización de la política monetaria y la racionalización de los recursos, estructurado en torno a:

- Línea de inversión productiva –normativa del Banco Central de la República Argentina (BCRA) de regulación de tasas sobre el 5% de los depósitos a la vista en entidades financieras–.
- Fondo Pyme de Compañías Aseguradoras (normativa de la Comisión Nacional de Valores –CNV– y la Superintendencia de Seguros de la Nación, orientada a fondear instrumentos para descuento de cheques y mercado de valores).
- Fondos pyme del ex Ministerio de Desarrollo Productivo (especialmente las líneas CreAR ex FONDEP para bonificación de tasas de interés y fortalecimiento de sistemas de garantías recíprocas).

sistema de financiamiento

2. Potenciar el uso de factura de crédito electrónica a partir de su difusión, la adecuación de la normativa, el impulso de la banca pública y la eficientización de los sistemas operativos.

factura de crédito electrónica

3. Mantener el programa de financiamiento al consumo Ahora 12 –especialmente orientado a bienes de consumo durable de producción local con alta participación de pymes–.

Ahora 12

4. Cumplimentar el marco regulatorio de la Oficina Nacional de Contrataciones y la Ley de Compre Argentino y Desarrollo de Proveedores n° 27437, restableciendo los procedimientos que maximicen la transparencia, la competencia y el acceso de la pyme a las compras de la Administración Nacional (plataformas Compr.Ar y Contrat.Ar).

Compr.Ar y Contrat.Ar

5. Actualizar el valor del mínimo no imponible para el cálculo de las contribuciones patronales, reestableciendo el criterio de movilidad por inflación afectado por el art. 22 de la ley 27541 para sectores a definir sobre la base de los decretos 1067/18 y 688/19, poniendo el foco en los rubros mano de obra intensivos más expuestos al nuevo contexto económico (indumentaria, calzado, muebles, entre otros).

contribuciones patronales

6. Revisar la estructura de impuestos internos sobre sectores con alto impacto en consumo final (automóviles, motos, electrodomésticos y tecnología, entre otros a definir), de manera consistente con el sostenimiento de la producción industrial y los objetivos de estabilización de la política fiscal.

impuestos internos

falta de previsibilidad en las cadenas de suministro

asimetrías de competencia con la importación

c) Facilitación del comercio exterior. El comercio exterior argentino enfrenta altos niveles de burocracia y distorsiones de mercado debido a normativas cambiarias y comerciales restrictivas y a la discrecionalidad de los funcionarios. Esto ha generado falta de previsibilidad en las cadenas de suministro, afectando tanto a los consumidores como a la producción, y en especial perjudicando la competitividad de las exportaciones de productos con mayor valor agregado. Sin embargo, este escenario presenta ventajas particulares para sectores y empresas expuestas a asimetrías de competencia con la importación o enfocadas en el mercado interno. Esta situación se verifica en determinados segmentos de los sectores de indumentaria y calzado, metalmecánica asociada a línea blanca y muebles, algunos rubros autopartistas, subrubros de la industria química y plástica, entre otros. En este sentido, se plantea la necesidad de atender estas situaciones de manera excepcional y bajo criterios sumamente transparentes durante la transición. Para abordar esta situación proponemos:

regulaciones

6. Derogar las múltiples regulaciones sobre comercio exterior de bienes y servicios que trasciendan los controles habituales sobre transparencia y seguridad de las operaciones bajo competencia de BCRA, AFIP y CNV.

SIRA

7. Reemplazar el Sistema de Importaciones de la República Argentina (SIRA) por un nuevo sistema de gestión conforme a los estándares internacionales de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), a fin de simplificar las gestiones y dotarlas de transparencia y previsibilidad, eliminando la discrecionalidad de las áreas y organismos intervinientes.

VUCE

8. Reformular el Régimen de Licencias Previas de Importación vigente, orientándolo exclusivamente al monitoreo de importaciones que vulneren las normas de lealtad comercial y a atender transitoriamente eventuales situaciones de afectación significativa en sectores específicos durante la transición competitiva.

B) Agenda permanente

- a) Promoción de inversiones: regímenes sectoriales.
- b) Integración de cadenas de valor estratégicas: sectores tractores.
- c) Desarrollo de capacidades tecnológicas.
- d) Fortalecer la base empresarial y regional (el rol de la política pyme).

a) Promoción de inversiones: regímenes sectoriales

En la Argentina, las políticas de promoción de inversiones y los incentivos sectoriales han sido estáticos y no se han ajustado a los sucesivos cambios en el entorno. En muchos casos, estos regímenes sectoriales son excepciones a un sistema general en materia tributaria y de regulaciones que ha ido castigando la inversión y la producción de manera creciente, emergiendo como "soluciones parche" a problemas estructurales. El enfoque del presente plan de acción se basa en que el marco de incentivos a la inversión industrial en general debe ser gradualmente simplificado, de manera transversal. Al mismo tiempo, los regímenes sectoriales deben acompañar este proceso de manera dinámica, maximizando su consistencia con el entorno de competitividad. Se sugiere reorientar las políticas de promoción de inversiones vinculando los beneficios a resultados de impacto medibles en materia de mejoras productivas, tecnológicas, de empleo y exportaciones. Las principales propuestas son:

marco de incentivos a la inversión industrial

resultados de impacto medibles

1. Evaluar la implementación de esquemas generales de incentivos a la inversión en el marco de la revisión del sistema tributario general (devolución anticipada de IVA a la inversión, amortización acelerada para inversiones específicas, extensión de quebrantos, entre otros), así como de instrumentos existentes asociados a la reducción de aranceles a la importación de bienes de uso (por ejemplo, resolución 256/00, líneas de producción "llave en mano", listas de excepciones arancelarias, listas de bienes de capital no producidos).
2. Reordenar las políticas de promoción de inversiones y desarrollo sectorial, reorientando sus objetivos, vinculando los beneficios a resultados de impacto medibles en materia de mejoras productivas, tecnológicas, de empleo y exportaciones, atendiendo la consolidación y eficiencia fiscal. En este sentido, se destacan las siguientes cadenas industriales claves: alimentos elaborados y biocombustibles, transporte y movilidad, metalmecánica, maquinaria y equipo, petroquímica, proveedores especializados de energía, entre otros.

b) Integración de cadenas de valor estratégicas: sectores tractores

En la Argentina existe un consenso amplio respecto a la existencia de oportunidades para el desarrollo de inversiones en determinadas actividades que además representan una contribución potencial evidente en materia de generación de divisas y que son de interés para la integración al mundo. Algunos ejemplos son la minería metalífera, los

hidrocarburos y recursos energéticos en general, que se suman a actividades un tanto más consolidadas, como la agroindustria, la pesca, la economía del conocimiento, las industrias de insumos de uso difundido, automotriz y química-farma, entre otras. A estos sectores productores de bienes y servicios, cabría también adicionar aquellos que, sin tener una salida exportadora, representan “motores de tracción” del crecimiento por su dimensión, cantidad de eslabonamientos productivos directos e indirectos y el potencial de expansión que detentan (la construcción, no solo la residencial, sino también la vinculada al desarrollo de infraestructura, turismo, entre otros).

nodos generadores de valor	Estos sectores pueden ser “nodos generadores de valor” en la economía, pero requieren una articulación proactiva para aprovechar su potencial. Para ello, deben combinarse diversos elementos, que no se limitan a generar solo instrumentos de apoyo promocional, sino también una visión política que sea ordenadora de toda la política productiva en general. Las principales propuestas son:
articulación proactiva	
PRODEPRO	1. Reorientar y potenciar el Programa de Desarrollo de Proveedores (PRODEPRO), a fin de concentrar el apoyo económico y la asistencia técnica a las tramas productivas asociadas a dichos sectores “estratégicos/tractores”.
marcos regulatorios de los sectores definidos	2. Coordinar el diseño y ejecución de los marcos regulatorios de los sectores definidos, a fin de incorporar incentivos al desarrollo de proveedores locales y el desarrollo tecnológico, y se avance en la agregación de valor (Ley de Promoción Minera, diversos programas de promoción de hidrocarburos, estructuras de derechos y reintegros a la exportación, lista de excepciones arancelarias del Mercosur, regímenes especiales de importación, incluyendo los bienes de capital usados, entre otros).
mesas sectoriales	3. Restablecer la metodología de articulación público-privada de “mesas sectoriales” aplicado en el período 2016-2019, a fin de identificar restricciones burocráticas e iniciativas de cambio estructural que favorezcan el desarrollo de los “nodos productivos” mencionados.
conocimientos tecnológicos	<p>c) Desarrollo de capacidades tecnológicas</p> <p>Uno de los factores claves de la competitividad y el desarrollo económico y social actual está asentado en la capacidad de generar e internalizar conocimientos tecnológicos a lo largo de todo el tramado productivo. La incidencia de este factor ha ido ganando terreno</p>

por sobre los factores productivos tradicionales (costo de mano de obra, disponibilidad de recursos naturales, capital financiero, entre otros), hasta tal punto que en el mundo la “política industrial” ha tendido a convertirse esencialmente en “política tecnológica”. Buena parte de estas iniciativas se han centrado en el impulso a la generación de bienes públicos, que fortalezca el conjunto de instituciones y actores que conforman los denominados *sistemas nacionales de innovación*.

En la Argentina existe una base relevante de este tipo de organizaciones, pero su peso relativo y su nivel de coordinación y de articulación con el sector productivo conservan amplios espacios de mejora, especialmente en las pymes, que no cuentan en su mayoría con capacidades internas de innovación y desarrollo tecnológico, siendo más dependientes del entorno institucional capaz de brindarlo de manera más asociativa. Las principales propuestas son:

1. Reorientar los programas promocionales pyme hacia la inversión en tecnología e I+D (investigación + desarrollo) y las mejoras de calidad, así como la sustentabilidad ambiental. **inversión en tecnología e I+D**
2. Desarrollar un plan coordinado a nivel nacional de financiamiento para el fortalecimiento de la red de centros tecnológicos, articulando la oferta público-privada (Fondo PROCER). **Fondo PROCER**
3. Modificar el modelo de gobernanza de la Agencia I+D+i (investigación + desarrollo + innovación) dando mayor participación a los sectores productivos (actualmente está bajo la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación), a fin de profundizar su vinculación con la industria. **Agencia I+D+i**
4. Relanzar el Plan Nacional de Calidad trazado en 2018-2019, fortaleciendo el sistema privado de laboratorios de ensayos y certificaciones y reorientando la actividad del INTI hacia el desarrollo de dicho plan. **Plan Nacional de Calidad**
5. Relanzar el desarrollo e implementación de reglamentos técnicos para mejorar los estándares de mercado e impulsar la mejora de la oferta y las condiciones de acceso a mercados internacionales. **reglamentos técnicos**

reforma integral de la política pyme	<p>d) Fortalecer la base empresarial y regional (el rol de la política pyme)</p> <p>Las cuatro fundaciones consideramos necesaria una reforma integral de la política pyme que abarque aspectos que van desde la propia visión respecto a su rol y al encuadre y coordinación de la política productiva, pasando por el diseño de una nueva estructura institucional, hasta la creación de los propios instrumentos de apoyo, entendiendo que existen diversas realidades y necesidades para los distintos grupos de empresas (visión de demanda, en vez de la visión de oferta que definen los funcionarios sin un claro vínculo con las pymes). Por otro lado, se requiere un nuevo enfoque territorial de dicha política, que no es solo descentralizar instrumentos sino, fundamentalmente, generar capacidades territoriales. Las principales propuestas son:</p>
nuevo marco institucional	<p>1. Crear un nuevo marco institucional para la política pyme (por ejemplo, un modelo de agencia como el que existe en países de la región y Europa), sustituyendo la atomización que existe actualmente, con un enfoque de gestión basado en lineamientos estratégicos que trasciendan las diversas administraciones de gobierno. Dicha nueva institucionalidad debe integrar un vector de mayor participación del sector privado en la planificación estratégica y otro vector de territorialidad que coordine con organismos competentes en provincias y municipios.</p>
aportes de los Gobiernos provinciales	<p>2. Esta territorialidad debe estar acompañada con aportes de los Gobiernos provinciales a los programas que se definan, no solo como un mecanismo para potenciar su alcance sino también para asignar responsabilidades conjuntas sobre una base de recursos compartidos.</p>
instrumentos y programas existentes	<p>3. Reformular todos los instrumentos y programas existentes sobre la base de los siguientes seis ejes principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Racionalización y ordenamiento: menos instrumentos y más potentes. La interacción con los destinatarios debe ser simple y transparente. • Complementariedad con el entorno competitivo derivado de los niveles macro y sectorial de la política productiva: la política pyme debe atender los aspectos específicos y no resolver problemáticas de orden mayor. • Foco en instrumentos de apoyo económico-financiero, en generación e internalización de capacidades organizacionales (tecnologías “blandas” y de gestión), innova-

ción (tecnologías “duras”, I+D, industria 4.0), mejora de la productividad y la calidad (modernización de capital productivo y certificación de productos y procesos).

- El desarrollo exportador como un eje prioritario de todas las acciones orientadas a las pymes, lo cual requiere acciones de capacitación, pero también la coordinación con acciones más amplias en materia de apertura de nuevos mercados y acuerdos comerciales, entre otros.
- Adecuación de la oferta de apoyo a las distintas etapas evolutivas de las empresas, en la comprensión de que las necesidades en cada caso son diferentes.
- Exigencia: brindar apoyo a aquellas empresas que muestran una vocación efectiva de lograr resultados. Por ejemplo, apoyo creciente en la medida en que incorporen certificación normas de calidad a sus productos/procesos, que realicen su primera exportación o incrementen su volumen.

Conclusiones

la industria es el corazón de un país que se pone en marcha

La industria es el corazón de un país que se pone en marcha. Si aprovechamos las capacidades existentes, con un plan que organice, marque rumbos, determine prioridades y refleje los cambios y las tendencias mundiales, la industria será el motor que necesitamos. Una industria posible y moderna es también formadora de ciudadanía y puente para que sea posible vivir donde elijamos, en todo el territorio argentino.

Las cuatro fundaciones compartimos la idea de que es el momento, con la macroeconomía ordenada y reglas claras a largo plazo, que abarquen varios períodos de gobierno, para que la Argentina pueda desarrollar una industria diversa, competitiva y reconocida en el mundo no solo por su materia prima, sino por su valor agregado, moderno y de calidad.

cultura argentina, identidad

La industria es parte también de la cultura argentina, de la identidad que construimos generación tras generación: cada producto, maquinaria, objeto que lleva el sello "Industria argentina" forma parte de una idea de país que mira al mundo. Con los instrumentos adecuados, con un sistema que apoye la inversión y la producción, con ciudadanos comprometidos con el trabajo y el esfuerzo y el viento de los tiempos a favor, tenemos un futuro cercano innovador y venturoso.

futuro cercano innovador y venturoso

16

Ciencia, tecnología y economía del conocimiento

Presentación y diagnóstico
Propuestas
Conclusiones

Presentación y diagnóstico

La ciencia y el conocimiento son los ejes estructurantes del desarrollo mundial de las últimas décadas. Tienen que serlo también, de manera central, en nuestro país. Son parte esencial de la estrategia para hacer frente a los desafíos del desarrollo, del crecimiento económico sostenido, a los problemas ligados al cambio climático, a la necesidad de generar nuevas fuentes de energía, de producir de manera sustentable, a la obligación de mejorar la productividad en todas las áreas económicas y en todo el territorio nacional, al cambio de escenario sanitario luego de la pandemia, a los desafíos productivos, éticos y morales con relación al avance de la biotecnología y la inteligencia artificial. La política de ciencia, tecnología y conocimiento debe ser parte central de una nueva etapa que supere el modelo económico, social, político y cultural que predominó en la Argentina en las últimas dos décadas y que está agotado.

ejes estructurantes del desarrollo mundial

El país, las provincias y los municipios deben facilitar y sostener el avance científico y del conocimiento. De sus protagonistas y de sus instituciones. La política de ciencia, tecnología e innovación (CTI) no es responsabilidad solo de un ministerio. En el caso del Poder Ejecutivo nacional, una buena política de CTI es responsabilidad de todo un Gobierno, a través de sus ministerios, sus organismos centralizados y descentralizados, con o sin autarquía, de su sistema educativo y de sus embajadas.

parte central de una nueva etapa

La innovación es un fenómeno productivo. Para que el conocimiento tenga impacto socioproductivo y para que haya innovación hay que superar el contexto de alta inflación, tipo de cambio errático y múltiple, incertidumbre jurídica, irracionalidad impositiva y discrecionalidad administrativa. Las decisiones de inversiones tecnológicas y de innovación son, en general, de mediano y largo plazo. La previsibilidad pasa a ser un factor fundamental. Al igual que el crecimiento de la economía. Por eso la política de CTI y conocimiento no se agota en uno o en un puñado de ministerios. Es obra de todo un Gobierno. El crecimiento económico y la estabilidad son factores necesarios para el avance científico y el beneficio social y productivo de ese avance.

la innovación es un fenómeno productivo

La ciencia y el conocimiento son centrales para que el Estado proporcione bienes y servicios con mucha mayor calidad y eficacia, para que la gente produzca y se comunique mejor, para que el país se relacione de un modo más provechoso y serio con los otros países del mundo. Para que los argentinos gocen más y mejor de los beneficios de la libertad, la democracia y el bienestar.

El nuestro es un país con una vasta historia en la actividad científica y reconocidos investigadores que, tanto desde instituciones públicas como desde empresas privadas, han hecho grandes aportes en tecnologías avanzadas, tecnología nuclear, el enriquecimiento de uranio, la construcción de satélites, la clonación genética, la producción agropecuaria, la biotecnología, el desarrollo de *software* y servicios informáticos, la industria química y el sector metalúrgico, que han permitido al país estar a la vanguardia en algunos procesos y competir internacionalmente en la provisión de equipos e instalaciones de alto valor agregado.

A pesar de la inestabilidad macroeconómica, la ausencia de crecimiento, la incertidumbre respecto a contar con un marco legal estable y previsible, y el *parate* –en el largo plazo– en la creación sostenida de riqueza, la Argentina cuenta con empresas de primer nivel internacional en distintas áreas. Estas empresas también son locomotoras del impulso que deben tener la ciencia y el conocimiento en la etapa que tiene que venir. Sin embargo, ni los gobiernos nacionales ni los provinciales ni las propias instituciones se mostraron flexibles y creativos frente a los intensos cambios tecnológicos y los nuevos desafíos que enfrenta la Argentina.

La mayoría de los indicadores de ciencia y tecnología muestran que el país está aún muy atrasado con respecto al mundo desarrollado y que esta brecha se va ampliando. Además, ha retrocedido en comparación con países similares de nuestra región, América Latina.

Indicadores como el porcentaje de PBI destinado a I+D (investigación + desarrollo), la cantidad de patentes por investigador, la relación número de investigadores - población económicamente activa, publicaciones de primer nivel - cantidad de investigadores, patentes-publicaciones, e investigadores que trabajan en el Estado - investigadores que trabajan en empresas, o la contribución del sector privado a la inversión total en I+D muestran una realidad que debemos revertir. Por ejemplo, el gasto en I+D con relación a las ventas es en la Argentina diez veces menor que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

empresas de primer nivel internacional

el país está aún muy atrasado

Las instituciones de ciencia y tecnología tienen que ser fortalecidas. Ese fortalecimiento requiere encarar reformas que alineen a estas instituciones con los nuevos paradigmas tecnoproductivos. Nos comprometemos a fortalecer esas instituciones, a que el sistema en su conjunto contribuya de manera más efectiva al progreso del país. A modo ilustrativo, entre dichas instituciones podemos mencionar a las universidades públicas y privadas, la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Instituto Antártico Argentino (IAA), el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas para la Defensa (CITEDEF), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), el Instituto Nacional de Desarrollo Pesquero (INIDEP), el Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional del Agua (INA), el Servicio de Hidrografía Naval (SHN), el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), el Servicio Meteorológico Nacional (SMN), las distintas agencias o ministerios o secretarías provinciales, la Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombes (EEAOC), la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) y las distintas academias nacionales relacionadas con actividades científicas.

Situación del sistema científico argentino

La Argentina tiene un sistema científico que cuenta con instituciones extendidas en todo su territorio –universidades, centros de investigación, institutos, consejos y organismos con finalidades específicas–, con capilaridad sobre toda su geografía, y con una importante cantidad de investigadores por habitante. Tiene, además, áreas de conocimiento que contribuyen con importantes avances a la producción científica de punta, con investigadores reconocidos internacionalmente. Tiene expertos en las principales áreas que presentan grandes desafíos y oportunidades para el futuro.

Sin embargo, se enfrenta a importantes problemas tanto para continuar su desarrollo como para mejorar el impacto científico: la posibilidad de que el conocimiento implique avances tecnológicos e innovación, y la creación de productos y empresas basados en conocimiento.

Algunos de estos problemas son de marco general: alta inflación, inestabilidad macroeconómica, exceso e imprevisibilidad impositivos, desmedida burocratización, desdoblamiento e incertidumbre cambiarios, dificultades para exportar e importar, imprevisibilidad jurídica;

**reformas
fortalecer esas
instituciones**

**producción científica de punta
expertos**

importantes problemas

adicionalmente, el retroceso en la calidad educativa que se ha producido en casi todo el país y en todos sus niveles (sobre el que se profundiza en el documento sobre educación) tiene impacto en todo el espectro I+D: desde las actividades básicas de investigación hasta la creación de una empresa. Otros están directamente vinculados a la gestión del sistema científico-tecnológico. Los problemas de financiamiento se dan tanto en términos de la pérdida de poder adquisitivo del crédito asignado como de la falta de previsión en lo que respecta a la relación entre el crédito asignado y la transferencia de la cuota. La burocracia en la obtención y ejecución de los fondos agrava estos problemas, dado que desde la adjudicación de las convocatorias hasta la ejecución efectiva de los fondos aprobados los tiempos son cada vez mayores, cuando en contextos de alto ritmo de renovación tecnológica y alta inflación debería ocurrir a la inversa. Un ejemplo reciente fue el programa “Equipar y construir ciencia”, para el que ya se está promoviendo una tercera convocatoria aunque aún no se han ejecutado los pagos comprometidos en moneda extranjera en la primera.

En el caso de las actividades de I+D esto es muy grave, especialmente si se considera que para mantener la competitividad internacional de la Argentina en la generación de conocimiento hace falta, por un lado, la constante interacción de los investigadores y tecnólogos con los centros internacionales de excelencia y, por otro, contar con laboratorios e infraestructura y equipamientos de punta en cada disciplina. Estas carencias impactan en la internacionalización del sistema y en los niveles de productividad tanto en publicaciones en revistas científicas internacionales como en patentes registradas.

crecientes cargas burocráticas

A los problemas enumerados deben agregarse las crecientes cargas burocráticas para los investigadores y la falta de evaluación en cuanto a desempeño, impacto y cumplimiento de los objetivos de cada institución, y de seguimiento sistemático de indicadores del conjunto de las instituciones.

inversión en I+D

La inversión en I+D por parte del sector privado es baja. En estos últimos años se congelaron algunos avances logrados a partir de 2016 en acciones tendientes a conectar las tareas de las instituciones de ciencia y tecnología y el sector productivo respecto a los grandes desafíos que tiene el país: vemos, por ejemplo, la demora en la nueva sanción de la ley de economía del conocimiento (dos años después de la ley anterior), la reformulación del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP), la invalidación de las nuevas modalidades y trámites simplificados y *on line* de importación a través del Registro de Organismos y Entidades Científicas y Tecnológicas (ROECyT), y la anulación del Plan Es-

FONDEP

ROECyT

tratégico de Ciencia y Tecnología Argentina 2030 y de la posibilidad de crear empresas de forma simplificada a partir de trámites *on line* y en menos de veinticuatro horas. Estas marchas atrás manifiestan problemas con relación a contribuir a sostener políticas confiables y previsibles en el largo plazo en un área que las necesita para crecer.

Economía del conocimiento

La economía del conocimiento representa una gran oportunidad para que la Argentina se convierta en un jugador de peso en el comercio de servicios basados en el conocimiento (SBC), apoyada en el talento y el capital humano que posee en muchos sectores. En efecto, nuestro país cuenta con una trayectoria considerable en el mundo de los SBC, producto de su histórico acervo cultural y educativo, del desarrollo temprano de algunas industrias, de los avances científicos y tecnológicos en algunos campos estratégicos y de la calidad y versatilidad de sus recursos humanos.

Algunas de estas áreas son servicios profesionales, industria espacial y satelital, industria del *software* y los servicios informáticos, producción y posproducción audiovisual, biotecnología, servicios geológicos y de prospección, servicios relacionados con la electrónica y las comunicaciones, nanotecnología y nanociencia.

La actual incertidumbre macroeconómica –alta inflación, múltiples tipos de cambio, impedimentos para crear empresas, para exportar, para cobrar en moneda extranjera, todas características centrales del actual Gobierno– es desastrosa para el impulso del sector. Y, aun así, el sector resiste y se proyecta con futuro.

Con más de USD 7000 millones de exportaciones en el año 2022, los SBC se posicionan como el cuarto sector exportador del país, por detrás de los complejos oleaginoso y cerealero y de la industria automotriz. El hecho de que el país haya dado lugar al surgimiento de trece “unicornios”, algunos de los cuales son empresas líderes a escala global, muestra también el potencial que tiene la Argentina en estos sectores.

El desarrollo de la industria del conocimiento ofrece muchas ventajas para el país. En primer lugar, tiene un gran potencial para generar exportaciones (incluso muchas más de las que actualmente produce) y también empleo de calidad y bien remunerado (es el sector que más empleo registrado generó en los últimos años y paga salarios entre un 30 y un 50% por encima de la media de la economía). Además, esta industria tiene

comercio de servicios basados en el conocimiento

cuarto sector exportador del país

potencial para generar exportaciones

un gran impacto sobre la productividad de otros sectores

un gran impacto sobre la productividad de otros sectores de la economía (como, por ejemplo, las mejoras de productividad que surgen en el agro a partir de la introducción de las nuevas tecnologías a la producción), tiene la ventaja de su despliegue federal (ya que es posible prestar SBC casi desde cualquier lugar del país a condición de contar con buena conectividad) y suele mostrar un gran dinamismo emprendedor.

despliegue federal**dinamismo emprendedor**

Propuestas

El gran desafío para el área de CTI y economía del conocimiento es su contribución al aumento del PBI, a que el país tenga un desarrollo sostenido, a crear trabajo y competitividad, a que podamos enfrentar los grandes desafíos que nos presente el futuro, y a que tengamos una economía dinámica aprovechando los nuevos paradigmas y avances científicos y tecnológicos.

contribución al aumento del PBI

Los principales objetivos son:

- Generar una política de Estado consensuada para el desarrollo basado en el conocimiento, con sentido federal, que establezca un plan estratégico integral con objetivos y acciones concretas, metas e hitos de evaluación y seguimiento, e inversión coordinada e incremental relacionada con el cumplimiento de los programas.
- Promover la generación, actualización y diseño de herramientas nacionales y regionales de interacción público-privada adecuadas para el apoyo a la gestión del conocimiento y la innovación, incentivando la generación de trabajo y renta a partir de la resolución de las problemáticas socioeconómicas de la sociedad con impacto global y local (global en cuanto a sus competencias y niveles internacionales de calidad, y locales en cuanto a enraizamiento y generación de empleo de calidad y renta).
- Lograr la coordinación de las instituciones y el reconocimiento de que deben responder a una visión de trabajo federal, potenciando las características de las regiones, las identidades comunitarias, las necesidades y oportunidades locales promoviendo una política federal de CTI.
- Establecer directrices claras que actualicen y coordinen las misiones de las instituciones en función del plan establecido y establezcan criterios de selección por concurso y evaluación de gestión periódica, sujeta al cumplimiento de proyectos de las máximas jerarquías de las instituciones de I+D+i (investigación + desarrollo + innovación) en la Argentina.

política de Estado consensuada

herramientas nacionales y regionales

visión de trabajo federal

directrices claras

proyectos de las máximas jerarquías

programas de evaluación y estímulo	<ul style="list-style-type: none"> • Generar programas de evaluación y estímulo para el cumplimiento de los objetivos de I+D+i en lugar de análisis enfocados únicamente en rendimientos individuales de los investigadores.
	En este sentido proponemos:
plan estratégico integral con objetivos y acciones concretos	<ul style="list-style-type: none"> • Generar un plan estratégico integral con objetivos y acciones concretos. Se busca el cumplimiento de los programas estableciendo la asignación coordinada y el seguimiento de recursos y la disminución de superposiciones. El plan de mediano plazo deberá considerar también la necesidad de formación de capital humano y la incorporación de científicos, tecnólogos y técnicos que el país irá necesitando año a año de acuerdo con los objetivos de política.
instrumentos promocionales vigentes	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y mejorar los instrumentos promocionales vigentes, en cuanto a montos, calidad y eficiencia de su gestión, a partir de una evaluación objetiva de los resultados. Además, se propone analizar nuevos instrumentos que incentiven la mejora de la productividad de nuestra economía.
incentivos	a. Sistema de incentivos para la instalación de laboratorios de I+D y aumento de la inversión.
compra pública de innovación	b. Compra pública de innovación. Contratación de nuevas tecnologías desarrolladas en el país y establecimiento de regímenes de competencia tecnológica anticipados a partir de las demandas del Estado (en energía, transporte, comunicaciones, salud, defensa, etc.) para dar posibilidad de competir a desarrollos locales.
exportaciones de alta tecnología colaboración público-privada	c. Financiar exportaciones de alta tecnología y proveer instrumentos aptos de garantías. d. Impulsar la colaboración público-privada para involucrar a los organismos públicos de I+D+i en el desarrollo e incorporación de nuevas tecnologías con aplicación en el mercado.
programas científicos y tecnológicos de envergadura	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en programas científicos y tecnológicos de envergadura vinculados a problemáticas de interés para el país y a la participación institucional argentina en proyectos internacionales, siempre que esa participación sea de significación. Grandes proyectos conducidos por <i>project champions</i> utilizan la capacidad instalada en las diferentes áreas del sistema de CTI y deben jugar un papel importante en la demanda tecnológica sobre el sector privado.
política de CTI	<ul style="list-style-type: none"> • Que la política de CTI sea una iniciativa de todo un Gobierno y no solo de un ministerio. Los diversos ministerios, no únicamente el de Ciencia, llevan adelante acciones que son parte

de dicha política. En este marco es muy importante que el Gabinete Científico y Tecnológico (GACTEC) funcione y tenga una rutina de actividades. Hay iniciativas muy buenas, con distintos grados de éxito, que muestran trabajos conjuntos interministeriales virtuosos. Algunos de ellos son las iniciativas Pampa Azul, Bioeconomía, Gestión de Riesgo y las tareas realizadas para el nuevo ROECYT, en parte suspendido por el actual Gobierno.

- Equilibrar el crecimiento del sistema de formación de investigadores de alto nivel desde el punto de vista temático, geográfico e institucional. A tales fines proponemos:
 - a) Establecer prioridades con relación a las áreas de trabajo que están más ligadas al futuro científico y tecnológico y al posible impacto en la generación de crecimiento y desarrollo en el país. Esto es tanto para las carreras en las distintas instituciones como para las becas de doctorado y posdoctorado.
 - b) Avanzar en esquemas que faciliten doctorados y posdoctorados con alguna etapa de formación en el exterior.
 - c) Planificar las carreras de formación con diferentes bases institucionales. No es deseable que la formación de grado y posgrado y la carrera de investigador se realicen todas en la misma institución. Son endogamias poco saludables y que conspiran contra un sistema científico de calidad. Estas situaciones tienen que estar presentes en la planificación de los programas de becas.
 - d) Crear un sistema de acreditación de programas de doctorado de calidad. El sistema de acreditación de doctorados no puede ser laxo. Ese programa debería tener evaluaciones rigurosas de calidad y de rendimiento de los doctorados que pueden ser destinatarios de becas.
- Establecer un plan de mediano plazo concerniente a la cantidad de científicos, tecnólogos y técnicos que el país irá necesitando año a año y arbitrar los recursos para lograr los objetivos en esta materia cuidando que estos no se logren a expensas de la calidad. Estos recursos incluyen incentivos a las universidades y la creación de institutos tecnológicos avanzados (teniendo en cuenta la falta de este tipo de profesional en el país).
- Incentivar el crecimiento y fortalecimiento de las investigaciones en el sistema productivo. En los estudios de la OCDE, la Argentina es el país que más porcentaje de investigadores tiene en el sector público y menos en el sector privado. Es un indicador alarmante. Para que la ciencia y la tecnología argentina contribuyan al bienestar y al crecimiento del país, es indispensable acercar esos porcentajes. A tales fines proponemos:

GACTEC**ROECYT****sistema de formación de investigadores de alto nivel prioridades****doctorados y posdoctorados****planificación de los programas de becas****cantidad de científicos, tecnólogos y técnicos que el país irá necesitando****investigaciones en el sistema productivo**

- a) Establecer distritos/ciudades innovativos (*hubs* de innovación) para generar el sustento y las condiciones de crecimiento y ecosistémicas para que puedan enraizarse empresas basadas en el conocimiento de alto potencial global.
- b) Generar en los territorios una nueva forma de gestión de la innovación interinstitucional público-privada nacional y regional para el desarrollo de empresas o unidades de negocio de base tecnológica. Para ello se propone un modelo de explotación del conocimiento alternativo al modelo usual de protección del capital intelectual y de transferencia de tecnología que se aplica con bajo impacto en las instituciones de I+D+i en nuestro país. Esto implica desarrollar mecanismos para:
 - Detectar y evaluar potenciales semillas de negocios tecnológicos.
 - Generar apoyos para “nacer”, a partir de centros de experimentación y prototipado y clínicas de negocios.
 - Facilitar la generación de una plataforma de financiamiento para establecer fondos variados (incluyendo el mercado de acciones tecnológicas) que se orienten a incubar, acelerar, madurar y globalizar emprendimientos.

compra pública para la innovación

- Generar mecanismos de compra pública para la innovación, para satisfacer las necesidades y modernizar el Estado nacional y los estados provinciales y municipales.

gestión de la alta gerencia

- Promover la profesionalización y evaluación de gestión de la alta gerencia en todas las instituciones del sistema nacional de ciencia y tecnología.

asignación y distribución presupuestaria

- Mejorar la asignación y distribución presupuestaria en el sistema mediante diferentes criterios de elegibilidad asociados a “las buenas prácticas” a promover en las instituciones públicas y privadas.

Con respecto a la economía del conocimiento, nuestra propuesta se basa en el diseño de una estrategia que lleve a la Argentina a ocupar un lugar de relevancia en el comercio mundial y convierta al país en un destacado productor y exportador de conocimiento. Para ello, es necesario crear las condiciones propicias para que el sector despliegue todo su potencial desarrollando:

productor y exportador de conocimiento

una visión estratégica

1. Una visión estratégica. El sector es una realidad, tiene potencial y hay una oportunidad real para aprovechar el nuevo escenario global. Por lo tanto, tenemos que construir consensos en torno a la importancia de este sector en la estrategia de desarrollo del país.

1. Previsibilidad y orden macroeconómico. El sector no tolera una macroeconomía con brecha ni atraso cambiario ni imprevisibilidad. Si esto ocurre, más temprano que tarde el talento y las empresas terminan emigrando. Es indispensable ordenar la economía y generar un entorno propicio para las inversiones y el nacimiento de nuevas empresas.

entorno propicio

2. Continuidad de las políticas. El largo plazo existe. Hay que sostener las políticas en el tiempo para ver los resultados.

sostener las políticas en el tiempo

Sobre la base de estas premisas, el plan para el desarrollo del sector de SBC tiene por objetivo generar un clima propicio para el crecimiento de las empresas y del empleo, asegurar que el país cuente con los recursos apropiados para ello y promover que cada vez más emprendimientos escalen en las cadenas de valor y exporten SBC. El plan cuenta con cuatro ejes principales:

clima propicio para el crecimiento

- a) Desarrollo del talento.
- b) Mejoras sistémicas y condiciones de entorno.
- c) Desarrollo empresarial y competitividad.
- d) Posicionamiento internacional de la Argentina (inversiones y comercio).

Con decisión para hacer los cambios que se necesitan, la Argentina tiene altas chances de convertir a los SBC en una de sus principales industrias y duplicar las exportaciones en pocos años. El talento de sus recursos humanos y el acervo de conocimiento en algunos sectores estratégicos nos ponen en un lugar de privilegio para que esto ocurra. Esto redundará en más empleos de calidad, más exportaciones, más innovación y más desarrollo con inclusión para el país.

Conclusiones

territorio fértil de emprendedores

La Argentina tiene que encaminarse hacia un sendero de crecimiento sostenido, con desarrollo económico y social, mejorando en todos los aspectos sustanciales de la vida social y de cada una de las personas (salud, educación, trabajo, seguridad, cultura, ambiente, vivienda). Nuestro país es un territorio fértil de emprendedores, pero que les hace la vida muy difícil a los emprendimientos. La nueva etapa que se tiene que inaugurar a partir del cambio de gobierno debe contener la certeza de que la Argentina, además de ser cuna de excelentes innovadores, brindará un horizonte de estabilidad, facilidad para el desarrollo de los emprendimientos, y marcos legales e impositivos estables.

una política científica rango amplio de temas

Una política científica y tecnológica tiene que abarcar un rango amplio de temas, que incluyen el financiamiento, la contribución del sector al aumento del PBI, el aumento de las capacidades, la formación de recursos humanos, la mejora en la productividad, publicaciones y patentes, las inversiones en infraestructura, el fortalecimiento de los centros de investigación con criterio federal, la definición de prioridades, la contribución de los científicos al sistema nacional de innovación, las políticas educativas, la capacidad de generar empresas de base tecnológica, las soluciones tecnológicas al sector productivo, la posibilidad de evaluar instituciones y programas, la internacionalización.

potenciar las oportunidades

Desde Juntos por el Cambio vamos a impulsar y sostener el avance en el área de CTI, para potenciar las oportunidades con las que cuenta nuestro país para generar desarrollo basado en el conocimiento. Nos comprometemos a poner en práctica políticas para que estos avances se incrementen en el tiempo y tengan impacto social y productivo. Para que todos los argentinos sean beneficiados por los progresos científicos, tecnológicos y del conocimiento.

Con respecto a la economía del conocimiento, nuestro compromiso es impulsarla, facilitarles la vida a los emprendedores, empresarios, productores y trabajadores de estas áreas y de todas aquellas industrias que de manera transversal ven mejorada su productividad gracias a la economía del conocimiento, y fortalecerla y multiplicarla en el tiempo.

Tenemos lo necesario para entrar como protagonistas en el camino del futuro. Con una estrategia, con decisión política y actitud para el cambio, vamos a lograrlo.

Epílogo

Como adelantamos en la presentación, este trabajo no es un punto de llegada, sino un mojón en el camino. Los equipos de las cuatro fundaciones siguen trabajando todos los días en ajustar las propuestas y en los diagnósticos y soluciones de varios temas que todavía están en elaboración, por ejemplo: infraestructura y transporte; sistema previsional; reforma tributaria; comunicación y medios públicos; género y diversidad, entre otros. Los procesos son de profundo y buen debate. Debemos llegar al gobierno con propuestas ajustadas y asertivas. Y estamos convencidos de que esta es la manera de hacer las cosas: la Argentina no necesita una mente iluminada que venda espejitos de colores detrás de los graves problemas reales que enfrentamos todos los días. La Argentina necesita de gente preparada, con experiencia y que sepa trabajar junto a otros. Discutiendo, sí. Pero entendiendo que las grandes soluciones deben estar construidas desde varias miradas. La gravedad argentina no permite pruebas de ensayo. Una vez elegido el camino, iremos a fondo con los cambios y decisiones para torcer esta realidad en la que casi todo está roto. Sabemos que esta vez contamos con la fuerza, no solo la que da la experiencia, sino la que nos brinda la sociedad, que está dispuesta a los grandes cambios. Sabemos que diez toneladas de piedras no van a detener las reformas estructurales que sabemos necesarias, indispensables.

La Argentina no necesita ideas y planes asombrosos, necesita capacidad de gobernar, de consensos con quienes entienden que la solución viene de la mano de los cambios y un compromiso a largo plazo sobre los caminos a seguir.

Este trabajo cumple un triple propósito: es un documento que garantiza los consensos a los que arribamos las cuatro fundaciones de Juntos por el Cambio; es la hoja de ruta para los equipos cuando lleguemos al gobierno; y es el resultado de nuestro trabajo, abierto a toda la sociedad.

Pretendemos, y así lo pensamos, que estas páginas sean útiles para definir las políticas y estrategias a desarrollar para hacer frente al enorme desafío al que como coalición nos enfrentamos. También queremos (y por eso compartimos la trastienda) dejar testimonio de una forma de trabajo. Estamos muy conformes con este método que logramos y vamos a imprimir a nuestro Gobierno, liderado por Patricia Bullrich.

Los consensos entre las cuatro fundaciones ya están establecidos. Cada uno de los dieciséis capítulos nos pone frente a una estrategia que no deja duda sobre los caminos a seguir.

Finalmente, queremos mencionar que todo lo aquí planteado se realizó teniendo en cuenta la necesidad *sine qua non* de una macroeconomía estable, un apego irrestricto a las normas, una reconstrucción de la confianza del mundo en la Argentina.

Es tiempo de terminar la eterna calesita de crisis recurrentes, de marchas y contramarchas. La Argentina debe enfrentar con soluciones de fondo sus desafíos internos y los que trae el siglo XXI. Para ello este trabajo presenta un rumbo claro y consensuado, y una visión de país que podrá ser complementada por otros aportes que vayan en la misma dirección: la del progreso para construir una sociedad moderna, más equitativa, innovadora y abierta, fundamentada sobre el respeto a la Constitución y a las instituciones. Nos motiva el país que soñamos, nos da la fuerza la realidad inaceptable que atraviesa toda nuestra geografía.

La idea de progreso que nos une no se sostiene en el personalismo o la coyuntura, sino en la convicción de que la Argentina y sus ciudadanos pueden ser mucho más de lo que son en este presente.

Si alguna vez gritamos “¡Sí, se puede!”, hoy tenemos que comprometernos en cada uno de nuestros gestos cotidianos para llevarlo adelante.

Comisiones directivas de las Fundaciones

Fundación Alem

Presidente: Agustín Campero
 Vicepresidente primera: Alejandra Martínez
 Vicepresidente segundo: Julián Leone
 Secretaria: Brenda Austin
 Prosecretario: Jesús Rodríguez
 Tesorero: Martín Scotto
 Protesorero: Silvia Stuchlik
 Consejera: Mónica Marquina
 Consejero: Ignacio Bruera
 Consejera: Carolina Piedrabuena
 Consejero: Ángel Valmaggia
 Consejera: Lorena Matzen
 Consejero: Guillermo Oliveto
 Consejera: Jimena Latorre

Fundación Encuentro Federal

Presidente: Eduardo Mondino
 Secretario: Octavio Calderón
 Tesorero: Hernán Albisu
 Protesorera: Claudia Golubok
 Vocal 1: Daniel Ciampinelli
 Vocal 2: Juan Carlos Sánchez Arnau

Instituto Hannah Arendt

Fundadora: Elisa Carrió
 Presidente y coordinación de equipos técnicos: Fernando Sánchez

Fundación Pensar

Presidente: Franco Moccia
 Vicepresidente: Humberto Schiavoni
 Secretario: Francisco Quintana
 Tesorero: Emiliano De Martino
 Vocal 1: Soher el Sukaria
 Vocal 2: Gladys González
 Vocal 3: Guadalupe Tagliaferri
 Vocal 4: Ingrid Jetter

Integrantes de las mesas de trabajo.

1. Inflación, estabilidad y crecimiento

Maximiliano Castillo Carrillo: Economista (UBA). Posgrado en Economía (UTDT) y en Econometría (UTDT). Profesor titular de Economía (UBA). Ex secretario de Evaluación Presupuestaria de la Nación.

Francisco Gismondi: Economista, especializado en política monetaria y cambiaria y regulación bancaria. Ex director del BCRA. Representante argentino en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

Eduardo Levy Yeyati: Economista. Profesor plenario (UTDT).

Juan Carlos Sánchez Arnau: Doctor en Política Económica y egresado del Instituto del Servicio Exterior. Diplomático de carrera. Ex embajador en Ginebra y en la Federación de Rusia. Ex subsecretario de Finanzas Internacionales y de Relaciones Económicas Internacionales.

Matías Surt: Economista. Coordinador de los equipos de macroeconomía del Instituto Hannah Arendt.

Jimena Zúñiga: Economista y coordinadora de los equipos de macroeconomía de la Fundación Pensar.

2. Trabajo y producción

Juan Carlos Sánchez Arnau: Doctor en Política Económica y egresado del Instituto del Servicio Exterior. Diplomático de carrera. Ex embajador en Ginebra y en la Federación de Rusia. Ex subsecretario de Finanzas Internacionales y de Relaciones Económicas Internacionales.

Horacio Barreiro: Abogado (UBA), con especialización en Derecho del Trabajo (UCA). Ex subsecretario de Trabajo de la provincia de Buenos Aires.

Javier Campos Malbrán: Empresario. Diputado nacional (2017-2021). Comunicador. Desarrollador inmobiliario.

Esteban Eserverri: Abogado. Ex secretario de Coordinación y *chair* del grupo de Empleo del G20 en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Gustavo Frangini: Licenciado en Administración de Empresas. Magíster en Desarrollo Emprendedor e Innovación (Universidad de Salamanca). Consultor de pymes. Docente en programas en UCEMA.

Ezequiel Jarvis: Licenciado en Ciencia Política (UBA). Subsecretario de Trabajo, Industria y Comercio del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Julian Leone: Economista y magíster en Economía (UBA). Especialista en Mercado de Capitales (ByMA). Subsecretario de becas, proyectos y redes de investigación de FCE-UBA.

Hernán Reyes: Abogado (UBA). Legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3. Seguridad

Mónica Frade: Abogada. Diputada nacional por la provincia de Buenos Aires.

Eugenio Burzaco: Ministro de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ex secretario de Seguridad de la Nación. Cofundador del PRO y de Fundación Pensar.

Alejandro Alberto Díaz Bessone: Licenciado en Estrategia y Organización (IESE). Martillero Público (UCA). General de Brigada (R) del Ejército Argentino, Colegio Militar de la Nación en la Escuela de Artillería, en el Estado Mayor General del Ejército en Jefatura III Operaciones, en la Universidad del Ejército. Presidente de la Conferencia Ejércitos Americanos.

Roberto Marcello: Sociólogo, criminólogo. Ex director de Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad de Mendoza.

Jorge Pirra: Licenciado en Administración y en Economía. Máster en Economía y Ciencias Políticas, especializado en políticas públicas de seguridad nacional y seguridad ciudadana. Ex legislador y ex presidente de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pablo Guillermo Quiroga: Licenciado en Estrategia y Organización. Coronel de inteligencia retirado del Ejército Argentino. Oficial de inteligencia de Argentina y los Estados Unidos. Oficial de Estado Mayor. Magíster en Contraterrorismo (National Security Agency, Estados Unidos).

Raúl Rosa: Abogado. Ex titular del área Casos Especiales de la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE). Ex titular de las materias Inteligencia, Contrainteligencia y Misiones de la Escuela Nacional de Inteligencia. Capacitador de cuadros operativos para custodia presidencial.

Alejandro Salomón: Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas (UNCuyo). Especialista en Inteligencia Estratégica y Crimen Organizado (UBA). Ex director ejecutivo de la Escuela Nacional de Inteligencia. Ex secretario de Seguridad de Mendoza.

Héctor René Squetino: Coronel (R) del Ejército Argentino, oficial de Estado Mayor, con especialización en tropas blindadas y tropas de montaña. Licenciado en Organización y Estrategia. Ex consejero técnico y tareas de Policía Aduanero en Operaciones de Control Aduaneras; de Seguridad en Zona Primaria Aduanera.

Miguel Ángel Toma: Licenciado en Filosofía y Teología (USAL). Profesor titular de Antropología (Facultad de Ciencias Sociales). Ex diputado nacional por cuatro mandatos. Ex secretario de Seguridad Interior. Ex ministro del Interior. Ex secretario de Inteligencia.

María Luisa Velasco: Licenciada en Ciencias Políticas. Especialista en Inteligencia Estratégica y Crimen Organizado. Diplomada en Gestión de la Ciberdefensa. Ex ministra de Gobierno de la provincia de San Juan. Ex directora de Asuntos Académicos de la Escuela Nacional de Inteligencia.

Martín Verrier: Ex subsecretario de Estado de Lucha contra el Narcotráfico. Profesor de Estrategia de Lucha contra el Crimen Organizado en el George C. Marshall European Center for Security Studies (Alemania) e investigador en seguridad internacional del King's College de Londres y del Royal United Services Institute (Reino Unido).

4. Educación

Susana Beatriz Decibe: Socióloga (UBA), profesora de Sociología (UBA), magíster en Ciencias Sociales (FLACSO). Ex ministra nacional de Educación, Ciencia y Tecnología. Secretaria de Estado de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio de Cultura y Educación. Desarrollo y conducción del Instituto de Investigación Educativa de la UNDeC.

Carlos Abeledo: Licenciado en Química (UBA). Doctor en Química Física (Northwestern University). Presidente del CONICET (1984-1989). Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y del International Development Research Centre (IDRC).

Inés Aguerro: Socióloga, especialista en Innovación Educativa, con experiencia laboral de treinta años en el Ministerio de Educación nacional. Consultora en el país y en el exterior.

Eduardo Arcángeli Arias: Psicólogo. Profesor adjunto (Universidad de la Ciudad BA) y docente (UBA). Magíster en Políticas Educativas y especialista en Educación (UTDT). Asesor en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados de la Nación.

Brenda Austin: Abogada. Ex diputada nacional. Ex secretaria de Educación de la ciudad de Córdoba. Diputada provincial electa (Córdoba).

Alicia Camilloni: Profesora emérita (UBA). Ex secretaria de Asuntos Académicos (UBA). Profesora y directora en doctorados y maestrías en Educación del país. Ex profesora de Didáctica (UBA).

Jaime Correas: Periodista. Profesor de enseñanza media y superior en Letras. Licenciado en Letras (UNCuyo). Ex director general de Escuelas de Mendoza. Premio Konex 2007.

Paulo Falcón: Abogado. PhD. Profesor universitario. Especialista en Ciencias Políticas y en Docencia Universitaria. Magíster en Gestión de la Educación Superior. Miembro del Consejo de Gobierno del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO.

Victoria Giamichelle: Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología. Investigadora en Educación.

Miguel Irigoyen: Arquitecto. Ex rector de la UNL. Ex miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Secretario académico de la UNL.

Mónica Marquina: Doctora en Educación Superior. Magíster en Higher Education Administration (Boston College). Licenciada en Ciencias de la Educación (UBA). Investigadora independiente del CONICET. Profesora de Política Educativa y Educación Comparada (UBA). Miembro de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).

Diego Julio Martínez: Político. Profesor (UBA). Consejero general de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires.

Mercedes Ottaviano: Economista. Consultora en educación. Directora en Leading Education. Ex asesora de ministro de Educación de la provincia de Buenos Aires.

Natalia Ottaviano: Abogada. Ex asesora de la Dirección Provincial de Legal y Técnica en la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires.

María Passarini: Profesora y licenciada en Ciencias de la Educación. Coordinadora de proyectos y especialista en Gestión Educativa. Profesora de nivel secundario.

Lucila Portillo: Politóloga. Investigadora en Educación. Ex asesora en el Ministerio de Educación de la provincia de Buenos Aires.

Francisca Razzetti: Licenciada en Relaciones Internacionales. Coordinadora de Abordaje Comunitario para la Niñez y Adolescencia en Tres de Febrero.

Jazmín Rodríguez Larreta: Licenciada en Administración de Empresas. Investigadora en Educación.

Gabriel Sánchez Zinny: Economista. Ex ministro de Educación de la provincia de Buenos Aires.

Romina Sandoval: Especialista en Gestión Institucional, Innovación y Política Educativa. Asesora de equipos de conducción escolar, planes de mejora institucional y gestión de la educación.

Mercedes Sanguinetti: Licenciada en Historia. Ex secretaria de Educación de Tres de Febrero.

Torcuato Sozio: Abogado. Ex subsecretario de Trabajo y de Relaciones Sectoriales en los ministerios de Trabajo y Educación de la Nación. Presidente del Consejo del Salario Mínimo. Presidente del Consejo de Dirección de la UTDT.

Adolfo Subrin: Abogado. Doctor en Ciencias Políticas (UNR). Profesor titular e investigador (UNL). Ex secretario de Educación de la Nación. Ex diputado nacional. Ex presidente de la Convención UCR.

Tiziana Tagliapietra: Licenciada en Ciencias Políticas. Gestora de proyectos educativos y campañas por la educación desde la sociedad civil.

Cecilia Veleda: Doctora en Sociología de la Educación (École des Hautes Études en Sciences Sociales – EHESS–, Francia). Máster en Ciencias de la Educación (Université René Descartes, París, Francia). Ex directora ejecutiva del Instituto Nacional de Formación Docente (INFOD).

5. Estado

Victoria Borrego: Abogada (UBA). Ex secretaria de Gobierno y Hacienda de 25 de Mayo, provincia de Buenos Aires. Ex secretaria general y de Economía, concejal electa. Ex intendente municipal de 25 de Mayo. Diputada nacional.

Juan José Calandri: Abogado. Auditor de la Ciudad de Bs as. 2013 - 2023: Miembro del equipo jurídico de la Coalición Cívica ARI en temas de transparencia y lucha contra la corrupción.

Maximiliano Campos Ríos: Especialista y consultor en Administración Pública. Profesor e investigador en la UBA y en varias universidades en asignaturas de grado y posgrado.

Federico Esswein: Director general de Asuntos Generales de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y director designado por la Legislatura en el Fondo Fiduciario para la Promoción a la Innovación, Ciencia y Tecnología de la Ciudad de Buenos Aires (Fon-pi). Abogado (UBA) y máster en Derecho Empresario (UdeSA).

Alejandro Estévez: Profesor de Administración y Políticas Públicas y director del Centro de Estudio del Estado y las Organizaciones Públicas (FCE-UBA).

Agustín Lauría: Economista (UNC) con maestría en Economía Aplicada (UTDT) y diplomado en Negocios Internacionales (UNLZ). Diplomado en Producción de Litio (UA).

Leonardo Limanski: Abogado especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública. Ex jefe de Gabinete de la Oficina Anticorrupción de la Nación (2015-2019).

Lucas Luchilo: Profesor de Historia. Magíster en Política y Gestión de la Ciencia y la Tecnología. Director de la Escuela de Educación y Desarrollo Humano (Universidad de la Ciudad BA). Ex subsecretario de Evaluación Institucional del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Adrián Pérez: Abogado. Magíster en Procesos de Integración Regional. Beca Humphrey de Fullbright en Políticas Públicas y Administración (2011). Docente (FD-UBA). Diputado nacional (2003-2015). Secretario de Asuntos Políticos e Institucionales de la Nación (2015-2019).

Javier Romero: Licenciado en Relaciones Internacionales, magíster en Economía y Política Internacional (UDESA). Ex funcionario del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Ministerio de Transporte de la Nación.

Matías Wolosewicz: Diplom Regionalwissenschaftler lateinamerika (Universidad de Colonia, Alemania).

6. Política exterior

Francisco Resnicoff: Licenciado en Ciencia Política, máster en Estudios Internacionales (Fletcher School, Tufts University, Estados Unidos) y máster en Ciencia Política (Brown University, Estados Unidos). Subsecretario de Relaciones Internacionales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Eduardo Airdi: Embajador. Director de América del Norte. Director de Organismos Internacionales. Director general de Malvinas y Atlántico Sur y subsecretario de Política Exterior. Ex embajador en Argelia, Bélgica y Suiza.

Juan José Arcuri: Embajador. Ex embajador en Costa Rica y Turquía. Ex representante permanente ante la Organización de Estados Americanos.

Andrés Cisneros: Ex vicedirector de Guido Di Tella. Secretario general y de coordinación en la Cancillería argentina. Vicepresidente de Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE). Primer presidente de la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) –extensión de la soberanía marítima argentina–.

Pedro von Eyken: Embajador. Ex embajador en Haití. Ex encargado del *Desk* Alemania y director de Europa en la Cancillería. Ex ministro y encargado de negocios en Finlandia. Ex ministro y encargado de negocios en Cuba.

Jorge Hugo Herrera Vegas: Embajador. Ex ministro consejero en Naciones Unidas. Ex subsecretario de Integración y Mercosur. Ex embajador en Brasil. Subsecretario de Política Americana en la Cancillería argentina.

Juan Pablo Lohlé: Ex secretario de Relaciones Internacionales de la provincia de Buenos Aires. Ex embajador en la Organización de Estados Americanos. Ex embajador en España. Ex embajador en Brasil.

Elsa Llenderozas: Politóloga (UBA). Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO-UdeSA-Universidad de Barcelona). Profesora de Teoría de las Relaciones Internacionales (UBA y UNL). Directora de Ciencia Política de la UBA.

Norberto Pontiroli: Internacionalista. Miembro fundador de Argentina Global. Ex subsecretario de Asuntos Estratégicos.

Horacio Reyser: Ingeniero industrial (ITBA). Advanced Management Program (AMP) en Harvard Business School (Estados Unidos). Ex secretario de Relaciones Económicas Internacionales. Lideró las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea.

Mario Verón Guerra: Abogado, diplomático, especialista en Política Comercial. Ex embajador ante la Unión Europea. Ex embajador en Francia. Se desempeñó también en diversas representaciones argentinas, tales como Chile, Brasil, Paraguay, Perú.

Facundo Vila: Licenciado en Economía. Máster en Administración Pública (Escuela de Gobierno John F. Kennedy, Harvard, Estados Unidos). Diplomático de carrera. Ex embajador en la República de Finlandia, Estonia y Letonia. Cumplió funciones como diplomático en los Estados Unidos, Brasil y México.

7. Política social

María Migliore: Licenciada en Ciencias Políticas (UCA). Miembro del CIAS. Ministra de Desarrollo Humano y Hábitat de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Octavio Calderón: Abogado. Ex legislador. Especialista en Políticas Sociales.

Javier Curcio: Economista. Director del Departamento de Economía de la FCE-UBA. Profesor e investigador en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-UBA-CONICET) y en distintas maestrías.

Ana Etchegaray: Master of Arts in Economics. Especialista en formulación, evaluación y gestión de proyectos con financiamiento internacional. Ex directora nacional de Planificación en el Plan Belgrano.

Federico García: Licenciado en Ciencia Política (UBA). Coordinador del Programa CBC más Vos, Voluntarios Universitarios (CBC-UBA).

Alejandra Martínez: Locutora (UCASAL-ISER). Ex diputada provincial, ex diputada nacional, ex presidenta del Consejo Provincial de la Mujer e Igualdad de Género, actual ministra de Desarrollo Humano (Jujuy).

Eduardo Mondino: Ex secretario de Acción Social de la Nación. Ex diputado nacional. Ex defensor del Pueblo de la Nación. Actual presidente de la Fundación Encuentro Federal.

Gastón Morando: Máster en Políticas Públicas. Ex presidente del Sistema Integrado de Salud Pública de Tandil.

Mario Navarro: Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO, sede México). Docente (UNSAM y UNC).

María Orsenigo: Psicóloga social. Especialista en políticas sociales, infancia y género. Ex responsable de áreas de Infancia y Familia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación.

Fabio Quetglas: Diputado nacional. Director de la maestría en Ciudades (UBA). Máster en Gestión de Ciudades (Universidad de Barcelona). Máster en Desarrollo Territorial (Universidad de Bolonia, Italia).

Fernanda Reyes: Economista. Directora del Instituto de la Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ex directora de Niñez, Adolescencia y Juventud de ANSES. Ex directora de ACUMAR. Ex diputada nacional.

Ángel Valmaggia: Ingeniero agrónomo. Ex secretario de Salud y Desarrollo Social de la ciudad de Corrientes, coordinador de programas sociales financiados por la Unión Europea y responsable de políticas sociales del Plan Belgrano.

8. Justicia

Mariana Stillman: Abogada con Orientación en Derecho Penal (UBA). Diputada nacional por la provincia de Buenos Aires.

Martín Casares: Abogado. Magíster en Derecho Penal (UA). Consultor en política criminal y justicia penal. Ex jefe de Gabinete en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Ex subsecretario de Política Criminal de la Nación. Profesor de Derecho Procesal Penal y Gestión Judicial. Secretario general en el Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires.

Alejandro Fargosi: Abogado con diploma de honor (UBA). Consejero de la Magistratura de la Nación. Presidente de la Academia Argentina de Artes y Ciencias de la Comunicación. Presidente de la Asociación Argentina de Derecho de las Telecomunicaciones. Director del Postgrado en Derecho de las Comunicaciones (UBA).

Gustavo Menna: Abogado. Profesor titular de Derecho Constitucional (UNPSJB). Profesor titular de Legislación Ambiental. Ex diputado nacional. Vicegobernador electo de Chubut.

Miguel Piedecasas: Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Consejero de la Magistratura de la Nación. Profesor titular de Derecho Comercial (UBA, UNL, UNLZ). Ex presidente del Consejo de la Magistratura de la Nación. Presidente de Asociación de Abogados y Abogadas de la República Argentina Asociación Civil (ARA).

9. Ambiente

Gladys González: Licenciada en Ciencia Política (UBA). Magíster en Política y Estrategia. Senadora nacional por la provincia de Buenos Aires. Presidenta de la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado de la Nación.

Sheila I. Adano: Abogada (UBA), diplomada en Gestión Legislativa (UNLP).

Pablo Baca: Abogado. Ex diputado provincial y presidente del Superior Tribunal de Justicia de Jujuy. Docente universitario.

Dorina Bonetti: Licenciada en Ciencia Política (UBA). Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad Complutense de Madrid). Ex presidenta de ACUMAR.

Florencia Carreras: Abogada (UBA). Magíster en Política, Derecho y Gestión Ambiental (UA). Asesora sénior en el Senado de la Nación.

Emiliano Ezcurra: Ecologista. Director ejecutivo de Banco de Bosques. Ex miembro de la Unidad Política de Greenpeace Internacional. Fundador de la Oficina Nacional de Forest Stewardship Council (FSC) para Argentina. Ex vicepresidente del Directorio de la Administración de Parques Nacionales.

Javier García Espil: Abogado (UBA). Magíster en Gestión Sostenible del Ambiente (Universidad de Salamanca). Socio fundador de CICLA - Estrategias de Desarrollo Sustentable y docente universitario. Ex director nacional de Biodiversidad y Gestión Ambiental del Agua.

Carlos Gentile: Ingeniero agrónomo (UBA). Posgrado en Democracia y Políticas Públicas (London School of Economics, Reino Unido). Ex secretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable de la Nación y coordinador del Gabinete Nacional de Cambio Climático.

Victoria González: Abogada (UBA). Asesora en cambio climático en el Senado de la Nación y en el Observatorio Parlamentario de Cambio Climático y Transición Justa de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Pablo Lucangeli: Ingeniero industrial (UBA). Diplomado en Desarrollo Sostenible (UTDT).

María Alejandra Labollita: Licenciada en Ciencia Política (USAL) y abogada con especialización en Derecho Administrativo (UBA). Asesora sénior en el Senado de la Nación.

Francisco Magni: Licenciado en Ciencias Ambientales (UBA). Diplomado en Políticas Públicas para la Gestión Sostenible del Mar (UA). Magíster en Política, Derecho y Gestión Ambiental (UA).

Gastón Poncini: Licenciado en Relaciones Internacionales. Consultor sénior en política ambiental para la Organización de las Naciones Unidas.

Luis Traba: Doctor en Ciencia y Tecnología Ambiental (Universidad de la Coruña, España). Profesor e investigador (UNL).

Juan Trebino: Abogado (UBA) con especialización en Derecho Ambiental. Ex director nacional de Control Ambiental. Ex subsecretario de Control y Monitoreo Ambiental de la Nación. Ex subsecretario de Fiscalización y Recomposición de la Nación.

María Inés Zigarán: Comunicadora social (UNC). Ministra de Ambiente de la provincia de Jujuy. Presidenta del Consejo Federal de Ambiente.

10. Salud

Adolfo Rubinstein: Médico (UBA). Máster en Epidemiología (Universidad de Harvard, Estados Unidos). Doctor en Salud Pública. Diplomado en Economía de la Salud (Universidad de York, Reino Unido). Profesor de Salud Pública (UBA). Director del Centro de Implementación e Innovación de Políticas de salud (IECS). Ex ministro de Salud de la Nación.

Cintia Cejas: Licenciada en Ciencias Políticas. Ex subsecretaria de Coberturas Públicas del Ministerio de Salud de la Nación (2107-2019). Coordinadora del Centro de Implementación e Innovación en Políticas de Salud (IECS).

Margarita Cejas: Médica diplomada en gestión en salud. Licenciada en Gestión de Políticas Públicas. Graduada del IAE y la Escuela de Salud Pública de Harvard. Jefa de Gabinete del Ministerio de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ricardo Lilloy: Farmacéutico y bioquímico. Sanitarista. Ex presidente de la Obra Social de Empleados Públicos de Mendoza (OSEP). Ex presidente del Consejo de Obras y Servicios Sociales Provinciales de la República Argentina (COSPPRA) y actual vicepresidente de la Cámara de Medicina Prepaga de la República Argentina (CEMPRA).

Hugo Magonza: Licenciado en Administración de Empresas. Máster en Administración de Empresas. Asociación de Entidades de Medicina Privada (ADEMP). Director general en CEMIC.

Rubén Manzi: Médico cirujano con especialidad en Neurocirugía. Presidente de la Coalición Cívica - ARI, distrito Catamarca. Diputado nacional de 2019 a la fecha. Vicepresidente de la Comisión de Acción Social y Salud Pública de la Cámara de Diputados de la Nación.

Alberto Mazza: Médico. Ex ministro de Salud y Ambiente, asesor de la Secretaría de Salud Pública de la Nación y jefe de Planeamiento del Ministerio de Bienestar Social.

Cristian Mazza: Licenciado en Administración de Empresas. Presidente de la Asociación Latinoamericana de los Sistemas Privados de Salud (ALAMI). Presidente de Develop Consulting SA. Presidente de Consensosalud.

Claudia Najul: Farmacéutica, especialista en Economía y Servicios de Salud. Jefa de Farmacia del Hospital Lagomaggiore de Mendoza. Ex ministra de Salud y Desarrollo Social de Mendoza. Ex diputada nacional. Actual senadora provincial de Mendoza.

Juan Pivetta: Especialista en Sistemas de Salud y Seguridad Social. Presidente de Federada Salud, de Federada Compañía de Seguros y de la Fundación Federada. Presidente de la Federación Argentina de Mutuales de Salud (FAMSA).

Fernán Quirós: Magíster en Gobierno y Dirección de Sistemas de Salud. Director de la Maestría de Informática en Salud del Hospital Italiano. Ministro de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sergio Solmesky: Médico, especializado en Medicina Familiar. Rector del Instituto Universitario CEMIC. Gerente corporativo médico en el Grupo Petersen. Ex subsecretario de Salud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Rubén Torres: Médico sanitarista. Magíster en Sistemas de Salud y Seguridad Social. Actual rector de la Universidad ISALUD. Ex gerente del área de Sistemas de Salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Ex superintendente de Servicios de Salud del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

11. Cultura

Enrique Avogadro. Licenciado en Estudios Internacionales, magíster en Administración y Políticas Públicas. Ministro de Cultura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ex secretario de Cultura y Creatividad en el Ministerio de Cultura de la Nación.

Maximiliano Ferraro: Diputado nacional. Ex legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2011-2015 y 2015-2019). Presidente de la Comisión de Educación de la Legislatura de dicha ciudad (2015-2019). Presidente de la Coalición Cívica. Cofundador de la Coalición Cívica - ARI.

Carolina Perín: Periodista. Locutora nacional (ISER). Trabajó en Radio Continental, El Mundo, LU9, Mar del Plata, Rivadavia, Canal 13, América TV.

Paula Quattrocchi: Psicóloga, profesora y gestora universitaria, consultora, investigadora. Secretaria de Relaciones Institucionales, Cultura y Comunicación (UBA).

Luis Quevedo: Economista. Editor. Gerente general de EUDEBA.

12. Agroindustria

Ricardo Negri: Ingeniero en Producción Agropecuaria (UCA). Ex secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca. Ex presidente del SENASA. Director y consultor de empresas. Profesor de Biotecnología (ITBA).

Atilio Benedetti: Licenciado en Bromatología (UNER). Empresario agroindustrial. Ex director del Banco de la Nación. Diputado nacional.

Guillermo Bernaudo: Ingeniero agrónomo (UBA). Ex secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca. Profesor de Política Económica Agropecuaria y de Comercio Agrario Internacional (UB).

Luciano Bugallo: Ingeniero agrónomo. Productor agropecuario. Diputado provincial. Vicepresidente de Comisión de Asuntos Agrarios de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

Andrés Costamagna: Ingeniero Agrónomo (UCC). Posgrado de Agronegocios. Posgrado Pioneros Digitales. Diplomatura en Bioeconomía. Director del Centro Genético de Reproducción Animal Santa Julia. Presidente de ACI Agro S.A. Asesor integral de empresas.

Soledad Diez de Tejada: Técnica universitaria en Producción Agropecuaria (UCA). Business Management (OTT College). Directora de la Sociedad Rural Argentina. Presidente de la Fundación Agroalimentaria Argentina. Productora agropecuaria. Ex Centro de Estudios e Investigación para la Dirigencia Agroindustrial (CEIDA).

Rodrigo Esponda: Productor agropecuario. Ex presidente de la Sociedad Rural de Junín. Concejal. Delegado provincial del RENATRE.

Eduardo García Maritano: Ingeniero (UNR). Posgrado en Gestión de Empresas Agropecuarias (UB) y Agronegocios (UBA). Jefe de equipo zonal de La Serenísimas. Gerente de compras de materia prima de Molfino Paulina en la gestión Pérez Companc.

Luis María Migliaro: Licenciado en Producción Agropecuaria. Especialista en comercio de granos. Profesor (Bolsa de Comercio de Rosario –BCR– y Fundación Libertad).

Sergio Robert: Médico veterinario. Ex subsecretario de Calidad Agroalimentaria de la provincia de Buenos Aires. Relator de la Comisión de Asuntos Regionales y del Interior de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Consultor privado en alimentos y comercio de ganados y carnes.

Alberto Torres: Ingeniero agrónomo. Secretario de Extensión (FA-UBA), secretario de Hacienda (CBC-UBA), subdirector de Desarrollo Áreas de Frontera, director de Producción Forestal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, ex jefe de Gabinete del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la provincia de Buenos Aires.

13. Energía

Luis César Bolomo: Contador público (UBA). Magíster en Políticas Públicas. Ex director de la Cámara Argentina de Alcoholes. Desarrolló el Proyecto Alconafta en catorce provincias argentinas. Ex miembro de la intervención a Gas del Estado y director de Nucleoeléctrica Argentina S.A.

Alejandro Einstoss: Economista jefe del Instituto Argentino de la Energía General Mosconi, investigador (IIEP-UBA-CONICET) e investigador asociado (CIPPEC). Profesor de Economía de la Energía y Microeconomía en grado y posgrado (FCE-UBA).

Nicolás Gadano: Licenciado en Economía (UBA). Máster en Economía (UTDT). Ex subsecretario de Presupuesto. Ex jefe de Gabinete del Ministerio de Economía. Ex gerente general del Banco Central. Economista sénior de YPF.

Rubén Maltoni: Ingeniero químico (UNL). Licenciado en Economía Petrolera (Scuola Superior di Idrocarburi, ENI, Milán, Italia). Ex gerente general e interventor en YPF. Director y presidente de Petroquímica General Mosconi SAIC. Ex secretario de Combustibles y Petroquímica.

Eliana Miranda: Licenciada en Economía (UBA). Magíster en Economía (Universidad del CEMA). Ex asesora de la senadora María Eugenia Estenssoro para la Comisión de Minería, Energía y Combustibles del Senado de la Nación. Ex coordinadora de Enlace Parlamentario de la Secretaría de Energía de la Nación.

14. Minería

Miguel Soler: Doctor en Ciencias Geológicas. Profesor titular de Geología, Recursos Mineros y Minerales Industriales y Rocas de Aplicación (UNJU). Secretario de Minería e Hidrocarburos de la provincia de Jujuy. Presidente del Consejo Federal de Minería.

Ranulfo Eduardo Bazán: Contador público (UNC). Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA). Autor de los libros *Cuatro siglos de minería en La Rioja, Argentina* y *Planes económicos para La Rioja productiva*.

Santiago J. Dondo: Experto en minería y gobernanza. Ex subsecretario de Política Minera. Responsable de la Mesa de Minería en la Fundación Pensar.

Rubén Manzi: Médico cirujano, con especialidad en Neurocirugía. Presidente de la Coalición Cívica - ARI, distrito Catamarca. Diputado nacional de 2019 a la fecha. Vicepresidente de la Comisión de Acción Social y Salud Pública de la Cámara de Diputados de la Nación.

15. Industria

Martín Etchegoyen: Licenciado en Administración (UNLP). Ex secretario de Industria de la Nación. Ex director ejecutivo de la Unión Industrial Argentina. Profesor de Estrategia Aplicada (MBA, UCA). Especializado en políticas de desarrollo industrial y en estrategias de negocios y organización.

Ignacio Bruera: Economista (UBA), magíster en Relaciones Internacionales (Universidad de Bolonia, Italia), magíster en Economía Urbana (UTDT). Coordinador del Centro PyME (UNLaM). Investigador asociado (CIPPEC). Director de Big Data Estratégico.

Ricardo Carciofi: Economista, investigador (IIEP, UBA). Ex director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo (INTAL-BID), asesor regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile. Ex subsecretario de Presupuesto (1985-1989).

Santiago Gallichio. Economista. Ex presidente de Provincia Leasing. Asesor parlamentario de la UCR.

Fernando Grasso: Licenciado en Economía (UBA) y magíster en Desarrollo Económico (UNGS). Ex secretario de Industria de la Nación. Consultor. Director de Estudios Económicos en la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina y docente (UBA).

Hernán López: Politólogo. Consultor en presupuesto y políticas públicas. Ex subdirector general de Diplomacia Parlamentaria del Senado de la Nación.

Alejandro Mayoral: Licenciado en Economía (UBA). Asesor en comercio internacional y finanzas. Presidente del Departamento de Comercio y Negociaciones de la Unión Industrial Argentina (UIA). Director secretario y vicepresidente del Banco Provincia de Buenos Aires. Director del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

16. Ciencia, tecnología y economía del conocimiento

Florencia Barletta: Economista (UBA), magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (UDES, FLACSO, Universidad de Barcelona). Investigadora y docente (UNGS). Ex jefa de Gabinete de la Secretaría de Articulación Científico-Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

Mario Mariscotti: Doctor en Física Nuclear. Profesor titular (UBA). Director de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (ANCEFN). Presidente de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Investigador en Brookhaven National Laboratory (Nueva York, Estados Unidos), Universidad de Manchester (Reino Unido), KFA (Alemania), Instituto Laue-Langevin (Grenoble, Francia). Actual presidente de THASA.

María Luz Martiarena: Doctora en Física. Directora del Centro Científico-Tecnológico del CONICET. Investigadora (CONICET).

Daniela Ramos: Economista (UBA), máster en Economía (UTDT), investigadora principal de la Fundación CENIT. Secretaria de Trabajo y Producción de la Municipalidad de Tres de Febrero desde 2015.

Gustavo Luis Rodríguez: Especialista en gestión de la tecnología y la innovación. Director de Producción en la Municipalidad de Tres de Febrero.

Mesa de narrativa

Sabrina Ajmechet: Diputada Nacional de JXC por CABA. Secretaria de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Universidad de la Ciudad. Doctora en historia y profesora de Pensamiento Político Argentino en la UBA y de Historia General en la UNSAM.

Maximiliano Ferraro: Diputado nacional. Ex legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2011-2015 y 2015-2019). Presidente de la Comisión de Educación de la Legislatura de dicha ciudad (2015-2019). Presidente de la Coalición Cívica. Cofundador de la Coalición Cívica - ARI.

Silvia Lospennato: Licenciada en Ciencia Política (UBA). Actualmente se desempeña como Diputada Nacional por la Provincia de Buenos Aires en representación del PRO. Al interior del Interbloque de JxC, ella es la Secretaria Parlamentaria. Por otro lado, desde el año 2019 ocupa la Vicepresidencia de la Comisión del Mujeres y Diversidad.

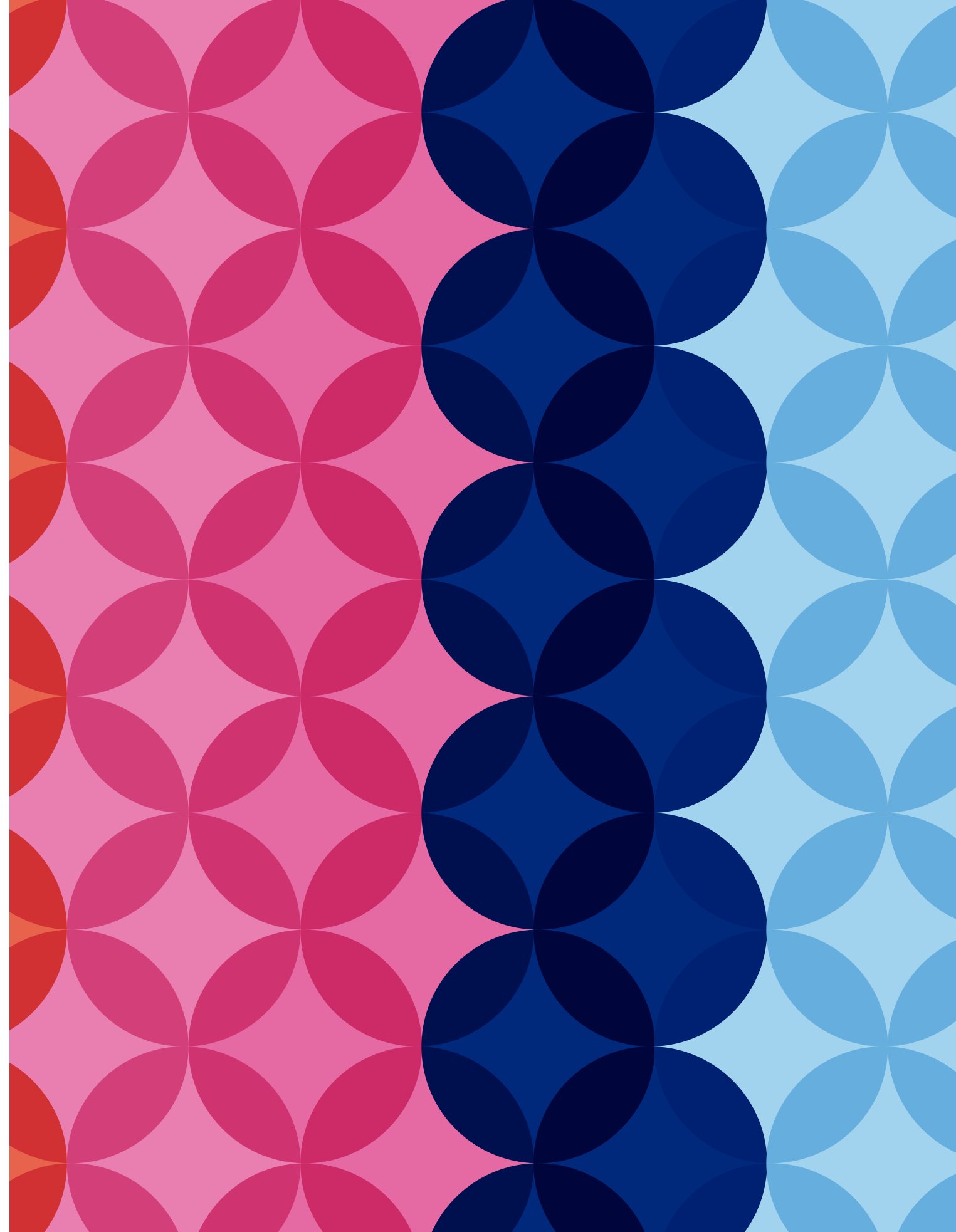
Julia Pomares: Jefa de asesores del gobierno de la ciudad de Buenos Aires desde 2021. Fue directora ejecutiva de Cippec. Es politóloga por la UBA y Doctora en ciencia política (LSE, Londres).

Fabio Quetglas: Diputado nacional. Director de la maestría en Ciudades (UBA). Máster en Gestión de Ciudades (Universidad de Barcelona). Máster en Desarrollo Territorial (Universidad de Bolonia, Italia).

Fernando Sánchez: Licenciado en Ciencia Política, miembro fundador del partido Coalición Cívica. Fue Diputado de la Nación por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en dos ocasiones (2007-2009 y 2013-2017), fue Legislador de la CABA (2009-2013) y Secretario de Fortalecimiento Institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2017-2019).

Actualmente coordina los equipos técnicos del Instituto Hannah Arendt.

septiembre de 2023





Juntos por el
CAMBIO

